

# AMÉRICA LATINA 2040

## Romper con la complacencia: una agenda para el resurgimiento

Drew Arnold  
José Fajgenbaum  
Vinod K. Goel  
Tamara Ortega Goodspeed  
Homi Kharas  
Harinder S. Kohli  
Harpaul Alberto Kohli  
Claudio M. Loser  
Nora Lustig  
Jeffrey M. Puryear  
Michael Shifter  
Anil Sood  
Y. Aaron Szyf



# AMÉRICA LATINA 2040



# AMÉRICA LATINA 2040

**Romper con la complacencia:  
una agenda para el resurgimiento**

Registro de propiedad © The Asian Development Bank, 2010

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida o utilizada de ninguna forma ni por ningún medio, electrónico o mecánico, incluidas las fotocopias, grabaciones o cualquier sistema de almacenamiento o recuperación, sin el consentimiento por escrito de la editorial.

Primera edición en 2010, por

Publicado por Vivek Mehra para SAGE Publications India PVT Ltd, tipografía 9/14 Helvetica Neue LT Std e impreso en Rajkamal Electric Press, Kundli, Haryana.

Datos disponibles del Catálogo de Publicaciones de la Biblioteca del Congreso

ISBN: 978-81-321-0582-4 (HB)

El Equipo SAGE: Rekha Natarajan, Rajib Chatterjee y Umesh Kashyap

## Contenido

### América Latina 2040

### Romper con la complacencia: una agenda para el resurgimiento - Segunda edición

---

<b>vii</b>	<b>Lista de Gráficos, Cuadros, y Recuadros</b>
<b>xv</b>	<b>Prólogo</b>
<b>xvii</b>	<b>Prefacio</b>
<b>xix</b>	<b>Agradecimientos</b>
<b>1</b>	<b>Introducción</b> Harinder S. Kohli
<b>23</b>	<b>Primera Parte.</b>
<b>27</b>	<b>Capítulo 1. Romper con la mediocridad hacia un futuro próspero</b> Claudio M. Loser y Anil Sood
<b>85</b>	<b>Capítulo 2. América Latina: ¿es suficiente el promedio?</b> Harpaul Alberto Kohli
<b>115</b>	<b>Capítulo 3. Desempeño macroeconómico de éxito: emprendiendo reformas a largo plazo</b> Claudio M. Loser, Drew Arnold, y Y. Aaron Szyf
<b>159</b>	<b>Segunda Parte.</b>
<b>163</b>	<b>Capítulo 4. ¿Está disminuyendo la desigualdad en América Latina?</b> Nora Lustig
<b>191</b>	<b>Capítulo 5. ¿Cómo puede la educación ayudar al desarrollo de América Latina?</b> Jeffrey M. Puryear y Tamara Ortega Goodspeed

- 217 Capítulo 6. Innovación y desarrollo tecnológico para la reestructuración económica**  
Vinod K. Goel
- 249 Capítulo 7. Necesidades de infraestructura para una América Latina resurgente**  
Harpaul Alberto Kohli
- 263 Capítulo 8. Mayor apertura: cooperación regional y comercio**  
Harinder S. Kohli y Claudio M. Loser
- 287 Capítulo 9. Gobernabilidad democrática y sostenibilidad política: hacia una América Latina próspera**  
Michael Shifter
- 303 Referencias bibliográficas**



## Lista de gráficos, cuadros y recuadros

### Gráfico

#### Introducción

- 3 1 América Latina permanece relativamente estancada en su participación en el PIB mundial
- 4 2 El crecimiento del PIB real de América Latina ha superado últimamente al del mundo
- 8 3 El desempeño de la PTF de América Latina desde 1980 ha sido deficiente

#### Capítulo 1

- 28 1 Ingreso per cápita: Países y regiones seleccionadas, 1913-2008, USD PPA
- 28 2 Ingreso per cápita en términos de PPA (1995=100)
- 29 3 América Latina se ha rezagado con respecto a Asia del Este
- 29 4 Participación de América Latina en el PIB mundial frente a los precios de las materias primas
- 30 5 Porcentaje de años desde 1981 con crecimiento por debajo del 1% y el 2%
- 31 6 Coeficiente de Gini por región, en porcentaje (2004)
- 32 7 Relación comercio / PIB (ajustada por población)
- 33 8 Valores de PTF, 1970-2012
- 34 9 Cambios relativos de PTF en 1980-2012
- 35 10 Calidad de la educación
- 35 11 Preparación tecnológica
- 35 12 Infraestructura
- 35 13 Facilidad para hacer negocios
- 35 14 Estimación de la economía informal
- 35 15 Competitividad
- 41 16 Ingreso per cápita – Escenarios alternativos (PPA)
- 41 17 Participación de América Latina en el PIB mundial (tipo de cambio del mercado)
- 44 18 Estrategia de tres pilares para una América Latina próspera
- 47 19 Inversión (% del PIB)

47	20 Ahorros (% del PIB)
51	21 Evolución del coeficiente de Gini (en %)
52	22 Índice de Gini y conteo de pobreza en países seleccionados de América Latina (rojo) y Asia (azul) 2005-2010
54	23 Gasto público total en educación como % del PIB
54	24 Público por estudiante en educación primaria (USD PPA)
57	25 Graduados en Ciencia e Ingeniería (% del total de graduados)
62	26 Calidad de la infraestructura por sector y región
62	27 Requisitos de inversión total en infraestructura (2011-2040)
70	28 Posiciones Políticas en América Latina

## Capítulo 2

78	1 Participación de América Latina en la producción de los países en desarrollo, 1960-2011
81	2 Ingreso per cápita de América Latina y el mundo
83	3 Relación capital-trabajo
86	4 PIB per cápita real de estados Unidos (1870-2006)
88	5 El mundo de cinco velocidades

## Capítulo 3

110	1 Crecimiento del PIB, regiones seleccionadas (1990–2012)
112	2 Inflación
116	3 El impacto de la crisis global
117	4 Crecimiento del comercio en América Latina y en los países en desarrollo de Asia
118	5 La evolución de los precios de las materias primas
118	6 La participación comercial de América Latina (% del total)
121	7 América Latina y el Caribe: Cambio en las tasas de empleo y de desempleo abierto
123	8 Márgenes de mercados emergentes y comparación con los mercados seleccionados
128	9 Apoyo a la recuperación y crecimiento
129	10 Cuenta corriente externa, balance fiscal, tipos de cambio y términos de intercambio
132	11 Ganancias/pérdidas globales de activos totales como % del PIB
133	12 Estimación de las pérdidas de Mercado de los valores de los activos 2003–2011 (% del PIB)
134	13 Ganancias y pérdidas de Mercado de activos por región (2008–2011)
135	14 Pérdidas de activos por región (trimestral, como % del PIB)

## Capítulo 4

- 149 1 Cambios en el coeficiente de Gini por país (circa 2000-2007)
- 151 2 América Latina y Europa: ingreso de mercado e ingreso disponible
- 152 3 Coeficiente de Gini por región (en %)
- 153 4 Coeficiente de Gini por país (en %)
- 153 5 Coeficiente de Gini (%) para América Latina (1990-2005)
- 154 6 Tasas de pobreza por región (en %): 1990, 1996, 2002 y 2005 (en porcentaje)
- 154 7 Pobreza entre los países de América Latina y el Caribe (1990-2006)
- 156 8 Pobreza entre los países de América Latina y el Caribe (1990-2006)
- 157 9 Ingreso per cápita de los hogares y sus determinantes
- 163 A.1 Evolución del coeficiente de Gini para la distribución de personas según el ingreso per cápita familiar en Brasil
- 165 A.2 Tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita en Brasil, por decil
- 165 A.3 Educación y desigualdad entre los trabajadores en Brasil (1995-2007)
- 166 A.4 Evolución de los márgenes de ingreso laboral entre áreas metropolitanas y no metropolitanas de Brasil (1995-2007)
- 168 A.5 México: coeficiente de Gini (1984-2006)
- 168 A.6 México: incidencia de extrema pobreza (eje izquierdo) (1968-2006)
- 169 A.7 México: curvas de incidencia del crecimiento (2006-2000)
- 170 A.8 México: Brecha de salarios de trabajadores caolificados/no calificados
- 170 A.9 México: media logarítmica del salario de hombres trabajadores según educación y experiencia

## Capítulo 5

- 176 1 Total Public Education Expenditure as % of GNP (2010)
- 176 2 Gasto público por estudiante en educación primaria (USD PPA), (2010)
- 177 3 Tasas de matrícula, América Latina y el Caribe (1999 y 2010)
- 178 4 Graduación de primaria (%), 2010
- 178 5 Diferencias en términos de la asistencia entre el 20% más rico y el más pobre, niños entre 7 y 12 años de edad (1990-2010)
- 179 6 Tasas de graduación secundaria (2010)
- 181 7 Estudiantes con bajos puntajes en la prueba de ciencias, PISA (2009)
- 181 8 Estudiantes de tercer grado con bajo desempeño en la prueba de matemáticas SERCE (2009)
- 182 9 Desempeño en la prueba de lectura SERCE en tercer grado, 2006 (Cuba y República Dominicana)
- 183 10 Graduados de la educación terciaria en Ciencia e Ingeniería (2009)
- 184 11 Producción de artículos científicos y de ingeniería en países emergentes y en desarrollo por región, 1988-2001

- 184 12 Patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos
- 185 13 Población entre 20 y 24 años que ha completado la educación secundaria superior, el 20% más pobre vs. el 20% más rico (2005)
- 186 14 Brecha entre estudiantes ricos y pobres en la prueba de ciencias PISA (2009)
- 188 15A Ventajas de niños sobre niñas en exámenes de matemáticas de 6° grado
- 188 15B Ventajas de niñas sobre niños en examen de lectura de 6° grado
- 189 16 Porcentaje de gastos en educación pública dirigida al 20% más rico y el 20% más pobre, América Latina, 2006

## Capítulo 6

- 205 1 PTF, Niveles relativos 2011 y cambios entre 1980 y 2012
- 206 2 PTF - Países latinoamericanos vs. OCDE, NIC, y países de Asia en desarrollo (1970-2012)
- 207 3 IDH Niveles y cambios, países seleccionados de América Latina y Asia, (1980-2011)
- 207 4 Índice de competitividad global (2012-2013)
- 208 5 Índice de Innovación y CG (2012-2013)
- 210 6 Calidad de la educación (2011)
- 210 7 Graduados en Ciencia e Ingeniería (2007)
- 211 8 Preparación tecnológica, países seleccionados (2011)
- 217 9 Gasto bruto en investigación y desarrollo como % del PIB en países latinoamericanos y economías seleccionadas
- 218 10 Gasto en investigación y desarrollo (USD miles de millones PPA), (2007)

## Capítulo 7

- 231 1 Costos totales de las inversiones requeridas (2011-2040)
- 231 2 Inversión total a través del tiempo (USD miles de millones y % del PIB)
- 232 3 Necesidades de inversión, todos los sectores (2011-2040), % del PIB
- 233 4 Requerimientos sectoriales de inversión (2011-2040)
- 234 5 Necesidades totales por sector como % del PIB

## Capítulo 8

- 242 1 Restricción comercial y relación entre el comercio y el PIB de América Latina
- 243 2 Relaciones entre el comercio y el PIB
- 244 3 Relación entre el comercio y el PIB, efectiva y ajustada por población
- 244 4 Relación entre las exportaciones y el PIB en términos reales 1980=100
- 252 5 Destino de las exportaciones: América Latina
- 252 6 Destino de las exportaciones de América Latina sin México, Brasil, República Bolivariana de Venezuela

253	7 Destino de las exportaciones: México
253	8 Destino de las exportaciones: Brasil
255	9 Composición de las exportaciones: América Latina
255	10 Composición de las exportaciones: América Latina (precios constantes reales)
256	11 Composición de las exportaciones: América Latina excluyendo México, Brasil y RB de Venezuela.
256	12 Composición de las exportaciones: América Latina excluyendo México, Brasil y RB de Venezuela (precios reales constantes)
257	13 Composición de las exportaciones: México
257	13 Composición de las exportaciones: México (precios reales constantes)
258	15 Composición de las exportaciones: Brasil
258	16 Composición de las exportaciones: Brasil (precios reales constantes)
259	17 Composición de las exportaciones
260	18 Exportaciones de alta tecnología como porcentaje de las exportaciones de manufacturas
260	19 Exportaciones de alta tecnología como porcentaje de las exportaciones manufactureras (América Latina)
261	20 Exportaciones de alta tecnología (como porcentaje de las exportaciones totales)

## Capítulo 9

267	1 La democracia garantiza la libertad de la participación política, América Latina 2007-2008/Totales por país (2008)
267	2 Problema más importante: crimen y desempleo, América Latina (1995-2008)
268	3 Evaluación de los partidos políticos, América Latina 2006-2008/Totales por país
269	4 Confianza en los partidos políticos, América Latina 1996-2008/Totales por país
270	5 Confianza en el gobierno, América Latina 1996-2008/Totales por país (2008)
270	6 La democracia en mi país funciona mejor que en el resto de América Latina, 2008
274	7 Igualdad ante la ley, América Latina 2002-2008/Totales por país (2008)

## Cuadros

### Capítulo 1

27	1 Indicadores económicos: América Latina y el mundo
33	2 Tasas de crecimiento promedio de factores y PIB (PPA) (1980-2010)
58	3 Índice de Economía del Conocimiento (KEI), Innovación, y ICT
61	4 Acceso a servicios de infraestructura, por región
64	5 Crecimiento en las exportaciones mundiales
65	6 Porcentaje de exportaciones dentro de la región
66	7 Las diez economías emergentes más grandes según el PIB
67	8 Destino de las exportaciones de América Latina

- 69 9 La democracia se lleva las preferencias en la mayoría de los países
- 71 10 Temas claves a nivel nacional

## Capítulo 2

- 79 1 Las diez principales economías emergentes y la participación de las principales economías de América Latina en el PIB de las diez economías más importantes
- 80 2 Tasas de crecimiento promedio, 1980-2010 (regiones seleccionadas)
- 82 3 Niveles de la PTF, 1980 a 2012, países seleccionados, EE.UU. 1980 = 100
- 93 4 América Latina – ¿Políticas Vigentes o Resurgimiento?

## Capítulo 3

- 109 1 Crecimiento del PIB
- 111 2 Inflación
- 117 3 Proyecciones mundiales de comercio
- 119 4 Remesas de trabajadores
- 120 5 Llegada de turistas internacionales
- 122 6 Cambios en los mercados accionarios y tipos de cambio, Países seleccionados
- 124 7 Financiamiento externo de economías emergentes
- 125 8 Inversión extranjera directa, regiones de destino, flujos y saldos
- 127 9 Posición Internacional Financiera Neta
- 132 10 Activos financieros totales (como porcentaje del PIB)
- 135 11 Ganancias/pérdidas globales de activos totales, 1980-2011, como % del PIB
- 137 12 Disponibilidad estimada de nuevos fondos para América Latina

## Capítulo 4

- 164 A.1 Pobreza y pobreza extrema en Brasil (2001-2007)

## Capítulo 5

- 187 1 Porcentaje de jóvenes entre 15 y 19 años que han completado la educación primaria (2004)
- 187 2 Porcentaje de individuos entre 20 y 24 años que han completado la educación secundaria (2004)
- 193 A.1 PISA: puntaje promedio en la prueba de matemáticas, 2000, 2006 y 2009
- 194 A.2 PISA: puntaje promedio en el examen de lectura, 2000, 2006 y 2009
- 195 A.3 PISA: puntaje promedio en los exámenes de ciencia, 2000, 2006 y 2009

## Capítulo 6

- 202 1 Indicadores claves de ciencia, tecnología e innovación, países seleccionados
- 209 2 Índice de la Economía del Conocimiento (KEI) para grupos seleccionados y

- regiones (2012)
- 215 3 Índice de especialización tecnológica: países seleccionados (1970-2007)
- 221 4 Estrategias de innovación para grupos de países seleccionados

### Capítulo 7

- 230 1 Necesidades totales de inversión (2011-2040)
- 234 2 Necesidades de inversiones totales por sector (2011-2040)
- 235 3 Necesidades de inversión total por país (2011-2040)
- 236 4 Inversiones como % del PIB (2011-2040), Caso base
- 236 A.1 Estado actual de la infraestructura en países latinoamericanos

### Capítulo 8

- 242 1 Volumen de exportación mundial (2000=100)
- 245 2 Participación en las exportaciones mundiales
- 245 3 Crecimiento de las exportaciones (% anual promedio)
- 246 4 Comercio intrarregional (1980-2011)
- 249 5 PIB (PPA) más grandes del mundo (2011)
- 249 6 PIB (MER) más grandes del mundo (2011)
- 251 7 Participación y Crecimiento Promedio de Comercio en América Latina (1980-2011)

### Capítulo 9

- 266 1 Apoyo a la democracia

## Recuadros

### Introduction

- 6 1 ¿Qué significa la trampa del ingreso medio, y cómo la evitaron algunos países del este asiático?

### Capítulo 1

- 26 1 Cómo cambió la economía mundial en dos años
- 38 2 ¿Se encuentra América Latina en la trampa del ingreso medio?
- 39 3 Modelo actualizado de crecimiento del PIB
- 43 4 ¿Qué distingue a Asia del Este de América Latina?
- 46 5 Importancia de la clase media para impulsar el crecimiento PIB per cápita

### Capítulo 6

- 50 1 Ejemplos del potencial de innovación inclusiva
- 50 2 Innovación en países BRIC





## Prólogo

### **Prólogo para la primera edición de *América Latina 2040. Romper con la complacencia: una agenda para el resurgimiento***

Durante la última década, la mayoría de los países latinoamericanos mostraron un manejo macroeconómico sólido que, junto a importantes iniciativas sociales, un sustancial progreso microeconómico y condiciones económicas internacionales favorables, llevaron a la región a un crecimiento sostenido y a un mejoramiento de las condiciones sociales. Si bien estos factores ayudaron a América Latina a enfrentar con éxito la crisis mundial iniciada en 2008, se evidenció también que nuestra región continúa siendo muy vulnerable a los impactos externos y muy dependiente de lo que sucede en los mercados financieros y comerciales de la economía mundial. Esto fortalece nuestra convicción de que no hay espacio para la complacencia entre los líderes de América Latina y los formuladores de políticas públicas respecto de nuestra actual situación económica y social.

En efecto, la región todavía necesita enfrentar importantes desafíos estructurales para lograr niveles de desarrollo social, económico, ambiental y político verdaderamente sostenibles. Estos desafíos incluyen las enormes disparidades sociales que subsisten en la región, los bajos niveles de ahorro interno e inversión, su excesiva concentración en la exportación de materias primas y otros productos de bajo valor agregado, y la relativa falta de competitividad y productividad en sus industrias en comparación con las de otras regiones en el mundo. En gran medida, estos desafíos estructurales explican por qué América Latina ha perdido cada vez más relevancia en la economía mundial durante los últimos cuarenta años, especialmente a medida que las economías asiáticas han avanzado con mucho dinamismo.

Por estas razones y con el apoyo de sus países miembros, CAF lanzó un proceso de un año de duración para elaborar una visión sobre el desarrollo social y económico de más largo plazo de nuestra región, en el marco de las actividades del cuadragésimo aniversario de la Institución. La idea central es que los diversos grupos de formuladores de políticas, los académicos, los ejecutivos privados, la sociedad civil, entre otros, reflexionen sobre una serie de temas relacionados con el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. La premisa subyacente es que no existen impedimentos intrínsecos para que la región de América Latina emule el éxito de las economías del Este asiático en los últimos cincuenta años, y de China e India más recientemente, y que CAF debe desempeñar una función proactiva para ayudar a la región a alcanzar su potencial.

Para desarrollar esta visión de más largo plazo para América Latina, y para aprender de la experiencia asiática, le encargamos al *Centennial Group* la preparación de un estudio llamado *América Latina 2040. Romper con la complacencia: una agenda para el resurgimiento*. Este estudio representa un importante primer paso en la elaboración de una visión de largo plazo para el desarrollo de la región, y constituye el trabajo preliminar para una revisión de la estrategia corporativa de CAF para el largo plazo. El *Centennial Group* presentó el estudio en una reunión de la Junta Directiva de CAF y otras partes interesadas importantes a comienzos de julio del presente año, donde fue bien acogido. Este libro se basa en el mencionado estudio y refleja algunos de los comentarios y sugerencias vertidos en aquella reunión.

Considero que el estudio presenta una visión convincente y realista de lo que América Latina puede lograr en los próximos treinta años—es decir, en una generación—si los líderes nacionales, los formuladores de políticas públicas y las empresas privadas cumplen con la enorme agenda de reformas políticas e institucionales identificadas por los autores. Sin duda, el estudio excede las altísimas expectativas que tuve al encargarlo, dado el talento y la experiencia del equipo de doce personas que trabajaron en el proyecto.

Felicito a los autores por la forma directa y respetuosa con que han descrito el bajo desempeño de América Latina comparado con las economías dinámicas de Asia del Este; con un lenguaje fácil de entender, los autores han estudiado las razones básicas de las diferencias económicas y sociales entre las dos regiones, y han sugerido lo que América Latina debería hacer para recuperar su antiguo ímpetu y lograr un resurgimiento, lo que es muy necesario.

Recomiendo el libro a todos aquellos interesados en el desarrollo económico, social y político de América Latina, ya sea que estén dentro o fuera de la región. Se trata de una obra bien pensada y que incita a la reflexión.

Finalmente, debo agradecer a los tres editores, Claudio Loser, Harinder Kohli y Anil Sood, por su excelente trabajo en la producción de este libro en tiempo récord.

Enrique García  
President and CEO  
CAF – Banco de Desarrollo de América Latina



## Prefacio

En los últimos tres años América Latina ha demostrado un nuevo vigor. Esto refleja en parte el continuo buen desempeño de los términos de intercambio de la región, y lo que es tan importante, un mejor desempeño macroeconómico y por lo tanto una mayor capacidad de resistencia frente a los graves problemas existentes a nivel global. La economía mundial se ha desacelerado y no ha podido recuperarse de los efectos de la gran recesión, particularmente en Europa, Estados Unidos y el Japón. Las economías emergentes siguen siendo fuertes, pero incluso Asia en Desarrollo y las NICs han visto cierta desaceleración. América Latina ha crecido a un ritmo más rápido que el mundo en general, y la brecha entre la región y Asia ha disminuido algo. En cierta medida, el comportamiento global refleja no solo los problemas de la crisis financiera, sino también una mejora más lenta en la productividad total de los factores. Más aun, hay evidencia de que los países de América Latina se están embarcando con más fuerza en el proceso de reforma que propuso la primera edición en inglés de este libro.

El camino es largo y difícil, y los esfuerzos realizados hasta ahora no pueden interpretarse todavía como un completo cambio en énfasis y dirección. Todavía predomina la complacencia, y varias de las economías de América Latina se han desviado notablemente de la ruta que los autores de este libro consideran necesarios para romper la trampa de ingresos medios. En cualquier caso, los principios de este libro, tal como fuera presentado en la edición anterior siguen siendo tan relevantes como hace unos años. Sin embargo, es crucial ajustar su contenido para tener en cuenta la nueva realidad y los progresos realizados en nuestro análisis de las economías emergentes. Esta primera edición en español (segunda en inglés) ofrece así un modelo de crecimiento revisado que tiene en cuenta los desarrollos más recientes en el crecimiento de producción y de productividad de factores, además de reflejar acontecimientos recientes.

El contenido del libro ha sido revisado para tener en cuenta estos factores, y las estadísticas y previsiones han sido actualizadas. Las premisas y recomendaciones siguen siendo las mismas, aun cuando los logros observados en los últimos años pueden proporcionar un mayor grado de optimismo. Todavía la necesidad de continua preparación y acción son tan esenciales como hace unos años.

Queremos agradecer a los diversos autores para la ayuda en este proceso de revisión. Incluso con su ayuda, la carga de trabajo ha caído en Drew Arnold, Harpaul Kohli, Aaron Szyf, así como José Fajgenbaum y Claudio Loser, como se reconoce en esta nueva edición. También, esta labor no hubiese sido posible sin la extraordinaria ayuda de Katy Grober y otros miembros del grupo Centennial, así

como de María Sol Lisboa. Tenemos la firme convicción que sus esfuerzos ayudarán a hacer la segunda edición tan interesante y constructiva como la primera edición lo fue en 2010.

Finalmente, deseamos expresar nuestro profundo agradecimiento a la CAF, y a su presidente Enrique García por el continuo apoyo financiero y logístico, que ha permitido producir esta edición de América Latina 2040. Estamos convencidos que estos esfuerzos ayudarán a que esta edición en español sea tan interesante y constructiva como probó serlo la primera edición en Inglés en 2010.

Harinder S. Kohli    Claudio M. Loser    Anil Sood

## Agradecimientos

La presente publicación se originó en un informe encargado por CAF—banco de desarrollo de América Latina—que fue preparado por *Centennial Group*. En CAF, el trabajo fue coordinado por Luis Enrique Berrizbeitia y ejecutado por Jennifer Arencibia.

Todos los capítulos, a excepción de dos de ellos, están basados en estudios preparados por funcionarios del *Centennial Group*, asociados y consultores. En orden alfabético, los autores de los capítulos son: Vinod K. Goel (*Centennial Group International*), Homi Kharas (*Brookings Institution* y *Centennial Group International*), Harinder Kohli (*Centennial Group International*), Harpaul Alberto Kohli (*Centennial Group International*), Claudio M. Loser (*Centennial Group Latin America*), Nora Lustig (Universidad de Tulane y Centro para el Desarrollo Global), Tamara Ortega Goodspeed (Diálogo Interamericano) y Anil Sood (*Centennial Group International*). Aaron Szyf, Katy Grober, Drew Arnold y Charlotte Hess brindaron un gran apoyo de investigación a los autores durante el proyecto. El libro se benefició significativamente de la asesoría y consejos de los comentaristas del Seminario sobre Visión de América Latina frente al año 2040 y, particularmente, de los comentarios de Enrique Iglesias, Alicia Bárcena, José Antonio Ocampo y Carlota Pérez, así como de los miembros del Grupo Consultivo de CAF. Entre los miembros de CAF, Luis Miguel Castilla, posteriormente con el Gobierno del Perú, y Jennifer Arencibia proporcionaron una ayuda crucial durante la preparación de la presente publicación. Dentro de *Centennial Group* destacan, entre otros, los comentarios y el apoyo invaluable de José Fajgenbaum.

Finalmente, agradecemos al Sr. Enrique García, Presidente de CAF, y a Luis Enrique Berrizbeitia, Vicepresidente Ejecutivo de CAF, por la inspiración y el estímulo proporcionados, y su insistencia en exigir una integridad intelectual durante la preparación de este libro.









# **Introducción**

## **Visión para América Latina 2040**

### **Lograr una sociedad más inclusiva y próspera**

*Harinder S. Kohli*

#### **Recursos naturales y fortalezas de la región**

Podría decirse que América Latina es la región en vías de desarrollo mejor dotada del mundo. Con inmensas zonas de tierra fértil, mucho 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 el Medio Oriente, todas ellas regiones cada vez más amenazadas por la escasez de agua. Además, la Amazonía posee la selva tropical más grande del mundo, una defensa natural valiosísima contra la amenaza de los efectos del cambio climático. La cosecha de los océanos de América Latina, como el atún y el camarón, es muy cotizada en todo el mundo. Tanto los países desarrollados como en desarrollo buscan con avidez explotar la abundancia de sus recursos minerales, como el petróleo, el gas, el cobre, la plata y el carbón, especialmente en el continente asiático de rápido crecimiento.

La región también goza de muchas ventajas claves que facilitan el desarrollo económico y el progreso social. Con más de 200 años de independencia y autonomía política, en comparación con Asia y África que lograron su independencia del dominio colonial recién después de 1945, América Latina ha tenido suficiente tiempo para seguir desarrollando las instituciones que dejaron los europeos. La mayoría de los pueblos comparten una historia común, un mismo idioma, una misma cultura y religión. Existe un orgullo generalizado de ser latinoamericano. Más aún, los países se benefician de sólidos lazos históricos y de su proximidad geográfica a los dos mercados más grandes del mundo: América del Norte y Europa.

A lo largo del siglo XX hasta nuestros días, la región ha estado creando una moderna infraestructura física e institucional a nivel nacional y regional para sacar el mayor provecho de estas ventajas naturales. Desde la década de los sesenta, la región también ha invertido en infraestructura regional, como la carretera Panamericana, que conecta a México por el norte con Chile por el sur (y que está completa en un 90%), así como los complejos hidroeléctricos regionales en el cono sur. Asimismo, los países de la región también han establecido numerosas instituciones regionales y subregionales, y mecanismos de coordinación.

Las grandes ventajas naturales, la proximidad y los estrechos vínculos comerciales con América del Norte y Europa así como la infraestructura institucional y física relativamente avanzada habían 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 había disfrutado de un crecimiento económico muy por encima del promedio mundial, y auguraba un gran futuro. Los niveles de ingreso, comparados con Estados Unidos, crecieron del 12% en 1970 al 17,7% en 1981. A medida que crecía sostenidamente el ingreso per cápita en América Latina, hacia 1980, la mayoría de las economías latinoamericanas se afianzaron en el grupo de sociedades de ingreso medio—mucho antes que Asia—, y parecía estar cerrándose, a paso seguro, la brecha de ingresos 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 que Asia no sólo era la región más pobre, sino que también se la consideraba frágil, desde el punto de vista social y político.

### **Desarrollo económico y político reciente**

Después de sufrir crisis económicas reiteradas desde la década de los setenta hasta comienzos de la presente década, durante los últimos seis años América Latina—junto con la mayoría de las regiones del mundo—entró en una nueva era de progreso económico y crecimiento robusto. Este mejor desempeño económico ha generado una mezcla positiva de autocomplacencia y optimismo en la región después de casi dos décadas de pesimismo. Los siguientes indicadores describen este progreso reciente:

- A pesar de las evidentes variaciones entre los países, la región en su conjunto ha disfrutado de un crecimiento económico anual promedio del 4,7% entre 2003 y 2008, el mayor crecimiento que se haya registrado desde la década de los setenta. Con un crecimiento demográfico más lento, esto ha producido un crecimiento del ingreso per cápita del 3,4% anual. A pesar de que en el 2009 se observó una baja del 1,6% en el crecimiento debido a la crisis global, América Latina disfrutó de un crecimiento elevado real en los últimos años (6,2% en 2010 y 4,5% en 2011), superando la tasa de crecimiento global en ambos años.
- En contraste con otros períodos de alto crecimiento, estos últimos acontecimientos no han estado acompañados de un alza en la inflación o de desequilibrios externos. Esta estabilidad de los precios, que no ha sido fácil de alcanzar, debería producir grandes beneficios a más largo plazo al haber aumentado la confianza de los consumidores e inversionistas, lo cual podría elevar el ahorro y las tasas de inversión (siempre y cuando estén acompañadas de mejoras en el ámbito empresarial y de una profundización de los sistemas financieros).
- Durante los últimos años, se ha registrado un sólido progreso respecto de otro gran problema social y económico que ha golpeado a la región: las enormes disparidades de ingreso y condiciones de vida. Desde 2003 hubo una notoria disminución de la pobreza absoluta y una reducción de las desigualdades en muchos países, incluyendo las dos economías más grandes, Brasil y México.
- La región en su conjunto resistió la última crisis económica y financiera mundial razonablemente bien a pesar de que México y algunos países de Centroamérica fueron duramente golpeados. A diferencia de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de algunas regiones en desarrollo (como Europa Central y Europa del

Este), en general América Latina sufrió una desaceleración de la actividad económica mucho más modesta. Sus sistemas financieros resistieron la crisis bastante bien. Muchos países ya se recuperaron en forma relativamente rápida, pese a que algunos siguen sufriendo los estragos de la Gran Recesión.

En general, la región puede sentirse muy satisfecha de su desempeño económico desde 2003. Un factor importante tras este desempeño fue el ambiente económico mundial muy positivo hasta 2007—incluyendo las políticas monetarias inusualmente expansivas adoptadas por la mayoría de las grandes economías—, período en que el mundo disfrutó varios años de prosperidad nunca antes registrados—y se podría decir, insostenibles—, y un auge del comercio internacional y de los flujos de capital privado. A su vez, un mayor crecimiento mundial contribuyó a elevar los precios de las materias primas a niveles récord. Este ambiente económico mundial favorable permitió estimular el crecimiento de América Latina. Al mismo tiempo, las reformas de las políticas internas durante la década de los noventa (que incluyeron políticas monetarias y fiscales prudentes, tipos de cambio más realistas, y regulaciones así como una supervisión bancaria más estricta) desempeñaron un papel crucial para asegurar que la inflación se mantuviera baja y se eliminaran las vulnerabilidades. La recientemente adquirida fortaleza macroeconómica también se usó en evidencia en los últimos años, cuando la región mostró mayor capacidad de resistencia que muchas otras frente a la gran recesión.

Habiendo logrado, por fin, un equilibrio macroeconómico y la estabilidad de los precios, que fue esquivada por tanto tiempo, la región finalmente se centró en las políticas y temas importantes para su crecimiento y bienestar a más largo plazo. Este constituye el enfoque de la presente publicación.

### **Desempeño a largo plazo y comparación con Asia del Este**

El progreso de la última década, mencionado anteriormente, es real y loable, pero no debe opacar las tendencias ni los temas fundamentales a largo plazo.

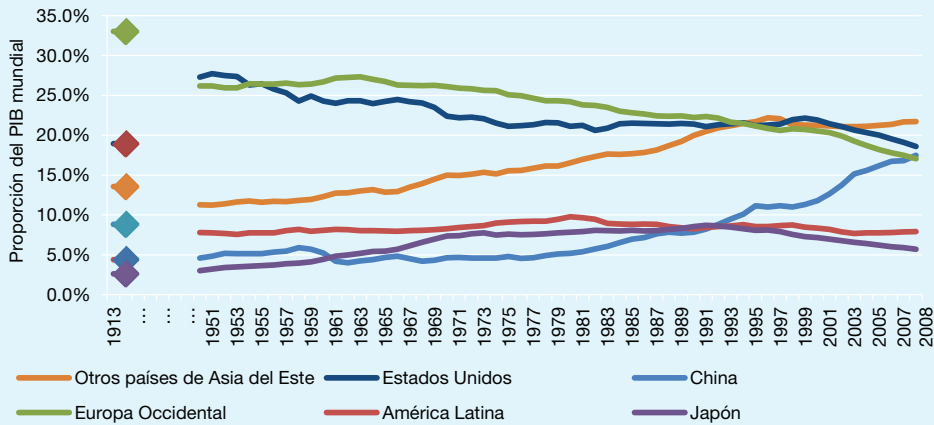
Un examen del desempeño de más largo plazo de América Latina describe una situación mucho más sombría. Muestra una región que estuvo esencialmente estancada en relación con el resto del mundo durante la década de los noventa y solo se ha mantenido a la par con otras regiones desde entonces. Es una región 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. Cabe considerar los siguientes hechos:

- En 1950, América Latina representaba el 7.8% del PIB mundial. En 2008, representaba el 7.9% (Maddison, 2004) (Gráfico 1). En otras palabras, mientras que el PIB de América Latina aumentó en ese periodo, así lo hizo la economía global como un todo, no mejorando la posición de la región en términos relativos. En términos de valores corrientes del PIB, la participación de América Latina en el PIB global se ha mantenido en alrededor del 6 por ciento desde 1960 (6 por ciento) hasta 2005 (6.1 por ciento).<sup>1</sup> In recent years, there has been considerable improvement with Latin America accounting for 8.2 percent of global GDP (current

---

<sup>1</sup> Estos valores están basados en valores de PIB nominal del Banco Mundial, World Development Indicators, obtenidos en Octubre de 2012.

**Gráfico 1** América Latina permanece relativamente estancada en su participación en el PIB mundial



*Nota:* Estas tasas de participación están basadas en cálculos de Angus Maddison, presentados en términos de dólares internacionales Geary-Khamis (PPP). Estos difieren ligeramente respecto de las tasas de participación calculadas en otras secciones de este libro utilizando valores de PIB nominales. El uso de los cálculos de Maddison permiten comparaciones históricas para periodos mas largos.

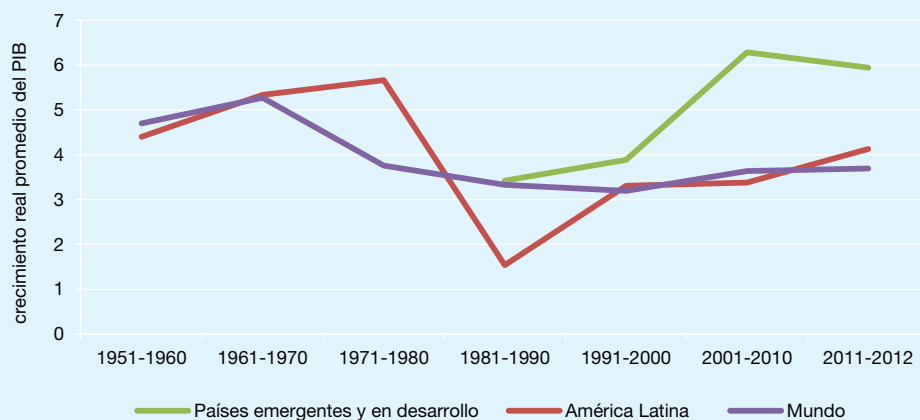
*Fuente:* Madisson, A. (2004).

dollars) in 2010 and 8.3 percent in 2011. A partir de 2005, ha habido una mejora considerable y América Latina representó el 8.2 por ciento del PIB mundial en 2010 y 8.3 por ciento en 2011, pero gran parte de la mejora entre 2005–2011 fue debida a mejores términos de intercambio y una significativa apreciación del tipo de cambio, especialmente en Brasil y Argentina. El crecimiento del PIB real, que excluye estos factores, en América Latina en la última década, de hecho, fue, de hecho, más lento que el crecimiento del PIB real mundial (Gráfico 2).

- En general, los altibajos de la importancia que reviste América Latina en la economía mundial han seguido los ciclos de los precios de las materias primas en vez de reflejar un desarrollo sostenido autogenerado.
- De forma similar, el nivel de ingresos de América Latina no ha convergido con el de Estados Unidos. En términos de PIB per cápita, Argentina pasó de representar el 44% del de Estados Unidos en 1981 al 23% en 2011, México pasó del 31 al 21%. En contraste, los exitosos países Asiáticos, incluyendo Corea y China, continuaron su marcha en dirección a la convergencia con las economías desarrolladas. Por ejemplo, en 1981 el ingreso per cápita de Corea representaba el 14% del de Estados Unidos mientras que en el 2011 había alcanzado el 47%. China, a su vez, pasó del 1,2 al 11,2%. .En 1981, América Latina representaba el 35% del PIB de los países en desarrollo. En 2009, esta proporción cayó al 22%.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Valores del PIB basados en datos del WEO, Fondo Monetario Internacional, Octubre 2012.

Gráfico 2 | **El crecimiento del PIB real de América Latina ha superado últimamente al del mundo**



Fuente: ECLAC (2012).

- En 1981, el PIB de Brasil y Argentina, respectivamente, era un poco mayor que el de China. El PIB de México era 73% mayor que el de China y 49% mayor que el de India. La economía Argentina era casi el doble que la de Indonesia un país que prácticamente sextuplicaba su población. En 2011, el PIB de Indonesia era casi el doble que el de Argentina, y el de India era un 58% mayor que el de México. En la actualidad, el PIB de China es significativamente mayor que el de toda América Latina.<sup>3</sup>
- Quizás el tema más preocupante a largo plazo es que pese a haber sido la región en desarrollo más próspera por casi cien años, América Latina y el Caribe todavía sufren 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 fundamentalmente tan importantes como hace 40 años. Estas desigualdades son una bomba de tiempo oculta, cuyo reloj sigue avanzando, y que puede dañar el tejido social y político de la región.

He aquí dos mensajes básicos: en primer lugar, la mayoría de los países en América Latina—con la excepción de Chile—han dejado de converger en Estados Unidos (en los últimos años, Brasil ha vuelto a crecer pero aún es muy pronto para determinar si esta es una tendencia de largo plazo). En segundo lugar, América Latina está cediendo paulatinamente, aunque en forma constante, su liderazgo mundial de los países en desarrollo a Asia.

<sup>3</sup> Ibid.

## ¿Se encuentran las economías latinoamericanas estancadas en la trampa del ingreso medio?

La incapacidad de las economías latinoamericanas de seguir cerrando la brecha de productividad y de los ingresos con los países desarrollados durante los últimos 40 años sugiere que la región se ha atascado en la “trampa del ingreso medio” (ver el Recuadro 1). Su persistente desempeño deficiente contrasta claramente con el de la mayoría de las economías de Asia.

El excelente desempeño reciente de Asia puede explicarse por muchos aspectos “técnicos”, tales como sus tasas de ahorro e inversión muy elevadas, un mejor desarrollo humano, una orientación hacia la exportación, una mejor competitividad mundial y su clasificación en cuanto al costo de hacer negocios, entre otros. Sin embargo, se cree que los problemas fundamentales de América Latina surgen de las debilidades estructurales más profundas, la falta de una estrategia de desarrollo eficaz a largo plazo, un enfoque en cuestiones a corto plazo que primó en el pasado y, sobre todo, un enfoque ideológico respecto de las políticas.

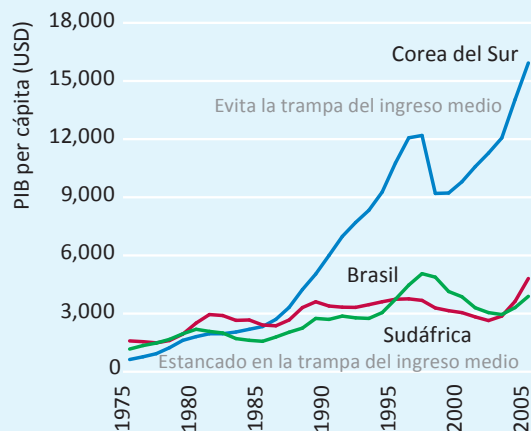
Recuadro

1

### ¿Qué significa la trampa del ingreso medio, y cómo la evitaron algunos países del este asiático?

La trampa del ingreso medio se refiere a los países que se estancan después de haber logrado la categoría de país de ingresos medios y no crecen para alcanzar los niveles de los países avanzados. Esto se ilustra en la figura que grafica el ingreso per cápita de tres países de ingresos medios entre 1975 y 2005. En un país con crecimiento constante, la línea crecería en forma continua a lo largo del tiempo (crecimiento positivo), esto es, hacia niveles de ingreso más altos. Esa es la experiencia de Corea del Sur.

Muchos países de ingresos medios no siguieron ese modelo. Por el contrario, tuvieron períodos cortos de crecimiento compensados por períodos de caídas. En vez de seguir escalando continuamente en el tiempo, su PIB per cápita simplemente fluctúa hacia arriba y hacia abajo. Esa es la trampa del ingreso medio que es incapaz de competir con las exportaciones de manufacturas de las economías de ingresos y salarios bajos, y que también es incapaz de competir con las economías avanzadas en las innovaciones de alto nivel.



Pocos países mantienen altas tasas de crecimiento por más de una generación, y aún menos países mantienen altas tasas de crecimiento cuando han alcanzado la categoría de ingresos medios. Algunas características que diferencian el crecimiento más allá del ingreso medio del crecimiento de ingresos bajos a ingresos medios son claras. El crecimiento tiende a hacerse más intensivo en capital y en competencias. El mercado interno se expande y se convierte en un motor más importante, especialmente para el crecimiento de los servicios. Los salarios aumentan, más rápidamente para los trabajadores más calificados, y puede escasear la mano de obra. El modelo tradicional de manufacturas para la exportación con bajos salarios no funciona bien en los países de ingresos medios. Estos parecen quedarse estancados en una modalidad de crecimiento lento a menos que cambien sus estrategias y avancen en la cadena de valor. La ventaja asociada a los costos en los sectores intensivos en trabajo, tales como las exportaciones de manufacturas que alguna vez impulsaron el crecimiento, comienza a declinar en comparación con los productores de bajos sueldos en los países pobres. Al mismo tiempo, los países de ingresos medios no tienen derechos de propiedad, mercados de capital, capital de riesgo favorable o masa crítica de individuos altamente calificados para crecer por medio de la innovación, como lo hacen los países ricos. Capturados entre estos dos grupos, los países de ingresos medios pueden quedar atrapados si no cuentan con una estrategia viable de alto crecimiento.

Al parecer, esto es lo que ha sucedido en América Latina. (Por ejemplo, la economía de México creció a una tasa promedio anual de 6,6% por 30 años, entre 1950 y 1980; pero se desaceleró a una tasa promedio anualizada de 2,4% en los subsiguientes 30 años, desde 1980 hasta 2010. A su vez, Brasil creció en promedio alrededor de 7,1% anual en los 30 años entre 1950 y 1980, pero el crecimiento se desaceleró en promedio a un 2,0% desde 1980 a 2000—aunque ha mejorado sustancialmente en los últimos años-). En muchos países, los salarios son demasiado altos para ser competitivos a nivel mundial en lo que respecta a las manufacturas básicas. La caída de la industria de la confección en América Latina, al haberse eliminado la protección, es prueba de ello. Al mismo tiempo, América Latina aún no tiene las capacidades de investigación y desarrollo que le permitirían desarrollar nuevos productos en esferas avanzadas (las excepciones son conocidas, tales como Embraer en Brasil).

### **Importancia de la clase media para estimular el crecimiento**

En algunos países de ingresos medios, el mercado interno puede complementar los mercados de exportación a medida que evoluciona la economía y crece el mercado local. En la mayoría de los países, el consumo interno por lo general comienza a crecer muy rápidamente cuando los ingresos per cápita ascienden a cerca de USD 6.000 en términos del PPA. Esto no sucedió en América Latina, quizás debido al tamaño relativamente pequeño de su clase media.

Por ejemplo, al comparar Brasil con Corea del Sur, se aprecia que el crecimiento en Brasil comenzó a contraerse después de 1980, cuando había alcanzado un nivel del ingreso per cápita de USD 7.600 (PPA). Entonces, su clase media—definida como los hogares con ingresos de entre USD 10 y USD 100 per cápita por día—representaba tan sólo el 29% de la población. Eso posibilitó

a la clase media a impulsar más crecimiento. En contraste, el ingreso per cápita en Corea del Sur ascendió a USD 7.700 (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 coreana pertenece a la clase media.

La clase media puede proporcionar un impulso para el crecimiento de maneras distintas a la simple demanda de consumo. Por ejemplo, la clase media generalmente valora y exige una educación de alta calidad para sus hijos. Sin embargo, incluso una clase media próspera puede ver retrocesos como consecuencia de malas políticas, tal como ocurrió en Argentina y Uruguay en el pasado. En todo caso, el mecanismo de causalidad es menos importante que la sugerencia de que la distribución cumple una función importante para mantener el crecimiento.

### ¿Qué distingue a Asia del Este de América Latina?

La pérdida de posición de América Latina como la región en desarrollo más próspera y prometedora se explica mejor cuando se compara su desarrollo económico y social en relación con Asia del Este en general, y más específicamente con los llamados NIC.

Entre 1965 y 2011, el ingreso per cápita de los NIC creció a una tasa promedio anual del 5,6%, mientras que América Latina registró una tasa de crecimiento de apenas el 1,8%. Como resultado de ello, en términos del ingreso per cápita, los NIC—que en 1965 estaban muy rezagados respecto de América Latina (USD 2.087 frente a USD 3.924)—superaron a la región (USD 25.483 frente a USD 8.781) en 2011.<sup>4</sup> Esto ilustra cómo las economías más dinámicas de Asia, a las cuales se sumaron China e India, han continuado convergiendo en los países más prósperos, mientras que la mayoría de las economías latinoamericanas se han estancado en la trampa del ingreso medio. Existen otras diferencias asombrosas entre Asia del Este y América Latina, a saber:

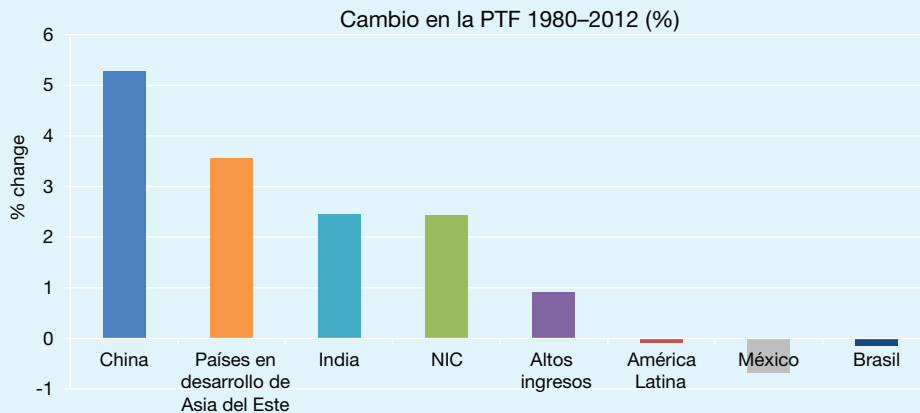
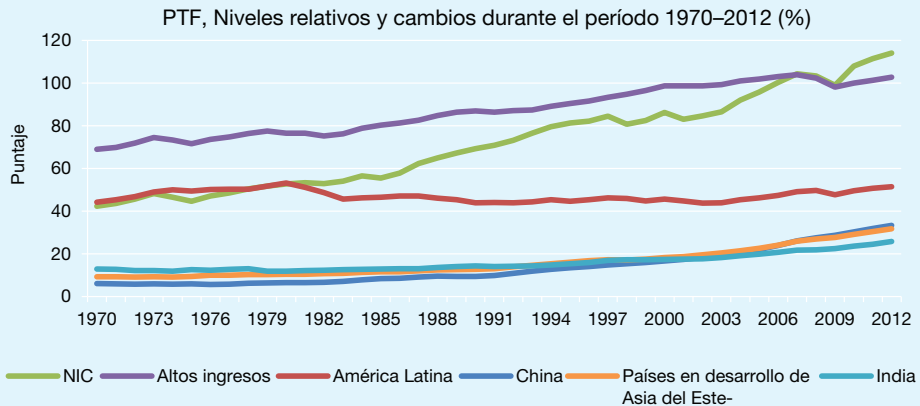
- Los líderes políticos de Asia del Este hacen especial hincapié en las cuestiones económicas y no se preocupan de los asuntos geopolíticos o los debates ideológicos. Esto es en marcado contraste con lo que ocurre en América Latina.
- Todos los países de éxito de Asia del Este, así como China e India, se han beneficiado considerablemente de la productividad total de los factores (PTF), mientras que los países latinoamericanos se han estancado. Incluso, las dos economías más importantes (Brasil y México) han experimentado cierto retroceso, desde 1980 hasta 2012 (ver el Gráfico 3).
- Los países de Asia en desarrollo tienen tasas de ahorro e inversión mucho más altas que América Latina y el Caribe. (Las tasas de ahorro en Asia del Este en desarrollo era 47% frente al 21% del PIB en América Latina, y las tasas de inversión eran 43% frente a 22% en América Latina<sup>5</sup>).

---

4 A dólares constantes de 2010.

5 Banco Mundial, World Development Indicators, 2012.



Gráfico  
3**El desempeño de la PTF de América Latina desde 1980 ha sido deficiente**

Fuente: cálculos de Grupo Centennial.

- Asia del Este en particular ha puesto un énfasis mucho mayor en el desarrollo humano y ha dado prelación a la meritocracia en su sistema educativo. La región ha logrado niveles educativos mucho más altos y, en términos relativos, se gradúan muchos más ingenieros, científicos y médicos que en América Latina.

- En Asia del Este, ha habido muchas más inversiones en infraestructura—tanto públicas como privadas—que en América Latina y el Caribe, y la región tiene mercados financieros más sólidos, en particular instituciones financieras no bancarias.
- Asia del Este tiene economías más abiertas que América Latina, con una relación del comercio exterior total al PIB del 69% frente al 46% para América Latina. Los NIC son mucho más abiertos con una relación del comercio total al PIB de aproximadamente 200%
- La estructura de la producción en Asia del Este ha cambiado drásticamente en los últimos 40 años, convirtiendo a la región en el centro manufacturero del mundo, mientras que las economías latinoamericanas siguen dependiendo mucho de las materias primas y los productos agrícolas.
- A pesar de que las economías de Asia del Este han pasado de la categoría de ingresos bajos a ingresos medios y finalmente a ingresos medios altos, su distribución del ingreso y de otros indicadores sociales siguen siendo mucho más equitativos. En cambio, América Latina posee más desigualdades que cualquier otra región en el mundo.
- La distribución más equitativa de los ingresos y los activos en Asia del Este le permitió desarrollar una gran clase media tan pronto los países alcanzaron un nivel de ingresos medios y esta clase media, que crecía rápidamente, se convirtió paulatinamente en un motor de innovación, emprendimiento y consumo interno que estimulaba el crecimiento económico. En contraste, las políticas en América Latina no se orientaron a desarrollar una fuerte clase media, sino a extraerle recursos por medio de una alta inflación, la expropiación de activos financieros y, en general, pocos incentivos para el ahorro personal.

### **América Latina en 2040: escenario de las políticas vigentes**

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

De acuerdo con el modelo de la economía mundial propuesto, bajo el escenario de las “políticas vigentes” América Latina crecería a una tasa en torno al 3% anual y menos del 2.2% sobre una base per cápita. La participación de la región en el PIB mundial sería de aproximadamente el 8% . En 2040, su ingreso per cápita sería USD 22.600 comparado con el PIB promedio mundial per cápita de USD 24.500. En consecuencia, tres regiones con países en desarrollo en el mundo—Asia del Este, Medio Oriente y Europa Central y del Este—serán más prósperas, y América Latina se sumaría a África y a algunas partes de Asia como las regiones más rezagadas. De igual importancia es el hecho de que América Latina continuaría teniendo las mayores disparidades entre sus ciudadanos. Lo más probable es que estas condiciones agravarían aún más el orden público y quizás desencadenarían en niveles de inestabilidad social y criminalidad inaceptables.

Chile, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Panamá cumplen el criterio para ser incluidos en la categoría de convergentes, pero Brasil, México y la mayoría de los países latinoamericanos no cumplen el criterio. Lo que se muestra en el escenario de las políticas vigentes es lo que ocurrirá si los países continúan por un camino de bajo crecimiento de la PTF y de inversión en capital

relativamente baja. En teoría, este escenario es inaceptable para el liderazgo político, social, empresarial e intelectual de la región y para sus ciudadanos en general.

### **América Latina en 2040: los beneficios de reducir a la mitad el diferencial de crecimiento con Asia del Este**

¿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?

Si bien no es realista considerar que América Latina puede crecer repentinamente a la misma tasa que las economías de crecimiento más rápido, se ha diseñado un escenario en donde la región reduce a la mitad su diferencial actual con Asia del Este (y China e India) y aumenta su crecimiento a cerca del 6% a la tasa de cambio de mercado (4,7 en términos reales) al año entre el presente y 2040 (se da por supuesto de que México y Brasil se librarían de estar en la trampa del ingreso medio y pasarían de ser no convergentes a la categoría de convergentes).

Bajo este escenario, el tamaño de la economía de la región en 2040 cuadruplicaría su tamaño actual. Su proporción del PIB mundial a tasas de intercambio de mercado aumentaría al 14%, sin incluir el posible impacto de una apreciación secular de las divisas de la región sobre la base de los aumentos en la productividad. Esto permitirá a la región mantener su posición como una de las regiones con países en desarrollo más prósperas (aunque esto aún no le permitirá a la región llegar al nivel de ingreso per-cápita de los NIC).

Si América Latina pudiera desarrollar un escenario así de próspero, reduciría drásticamente los niveles de pobreza en 20 años. En la actualidad y teniendo en cuenta el umbral de pobreza de USD 1,25 por día del Banco Mundial, en 2008 la región tenía cerca de 37 millones de pobres. Si la región mantiene el crecimiento del ingreso en 6%, cerca de 3 millones de personas podrían salir de la pobreza cada año. Como se verá más adelante, y de igual importancia, este crecimiento económico más alto puede lograrse únicamente enfrentando con éxito las inequidades actuales. Este logro, junto con un creciente ingreso per cápita promedio, traería aparejado mucho más optimismo y un compromiso con la prosperidad compartida 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 la población de la región deben comprometerse con este modelo de una América Latina más equitativa y próspera y luchar por ello. Solo así podrá continuar cerrando la brecha con los países de la OCDE y mantener el ritmo de las economías asiáticas prósperas.

### **Una visión de la región compartida y más ambiciosa**

Dada la riqueza de recursos naturales de América Latina, no existen motivos para que esta región no corra igual suerte que Asia del Este. Efectivamente, como lo han demostrado los países asiáticos prósperos, el destino de la región depende firmemente de sus propias acciones: solo podrá prosperar a través de sus esfuerzos.

Para lograrlo, todas las partes interesadas—los gobiernos, las entidades burocráticas, la comunidad empresarial, los círculos académicos, los grupos de reflexión, los medios y otros formadores de

opinión, así como las agencias multilaterales que operan en la región—deben concentrarse en lograr, simultáneamente, una sociedad mucho más inclusiva y equitativa y un crecimiento económico mucho mayor. Los líderes de la región deben trazarse objetivos más altos, ser pragmáticos y concentrarse con determinación en alcanzar esta visión.

Tal visión, y el sincero compromiso para lograrla, debe ser compartida tanto en el interior de los países como en toda la región. Esta visión compartida debe estar acompañada de otra manera de observar el escenario político y social: abandonando las divisiones ideológicas del pasado y adoptando un enfoque pragmático, como ha ocurrido en Asia del Este.

Una característica principal de la historia económica de América Latina ha sido el énfasis puesto en la ideología y en las políticas ideológicas, en oposición al énfasis asiático puesto en los resultados. En el pasado, las políticas se formulaban sobre la base de teorías económicas, dando por supuesto que los resultados se obtendrían automáticamente con el tiempo. En el último cuarto de siglo, han prevalecido dos corrientes de pensamiento. De acuerdo con el modelo estándar latinoamericano orientado a las reformas y el modelo heterodoxo, si las políticas son las correctas, a la larga habrá crecimiento; en el primer caso, la consideración es que los mercados responderán adecuadamente a las políticas. El modelo heterodoxo cuestiona el enfoque del mercado del Consenso de Washington, pero también considera que las políticas intervencionistas darán lugar al crecimiento y a la igualdad. En ninguna de estas corrientes ideológicas se contemplaron modificaciones importantes sin tener en cuenta los resultados. La mayoría de las veces, el apoyo popular a las políticas decayó con el tiempo, debido a la adhesión ideológica a una interpretación rígida de lo que debería ser el modelo económico y las políticas “correctas”, aun cuando estas no produjeran los resultados previstos, principalmente debido a una interpretación limitada de los modelos.

Una lección importante del éxito asiático en los últimos 50 años es que América Latina necesita ejecutar un conjunto de políticas mucho más pragmáticas, y no ideológicas, basadas en sólidos principios de mercado e intervenciones públicas medidas, pero en el entendimiento de que las políticas deberían orientarse a lograr objetivos sociales y resultados económicos consensuados. Bajo este enfoque pragmático, las políticas y la combinación adecuada de la asociación público-privada se adaptarían, según fuera necesario, para lograr los resultados establecidos en esta visión compartida (respetando los principios de gobernabilidad y transparencia, con una cabal comprensión de los costos de estas políticas).

De igual importancia, debe existir un consenso sobre las políticas y los objetivos en la región para lograr una complementariedad eficaz entre cada una de las economías mediante la integración en toda la región. Esto contrasta con la práctica actual, en que las políticas en un país se adoptan a expensas de otros, en vez de explotar las ventajas comparativas de cada país para una integración adecuada con el resto del mundo.

### **Lograr una visión compartida**

Dada la diversidad de la región y las variadas dotaciones de recursos naturales, capital humano, estructuras y la eficiencia de cada país, así como las capacidades institucionales sumamente

diferentes, no es prudente ni posible presentar una estrategia detallada para lograr esta visión común en toda la región. Esto sólo puede lograrse a nivel del país.

Sin embargo, si se aprende de las experiencias de la propia región en los últimos cuarenta años y se las contrasta con Asia del Este, es posible definir los límites amplios de la estrategia necesarios para alcanzar esta visión más ambiciosa. Desde el punto de vista aquí planteado, para hacer realidad esta visión, América Latina debe adoptar una estrategia que comprenda tres pilares complementarios, a saber:

- más inclusión,
- mayor productividad, y
- más competencia y apertura (especialmente en América Latina y hacia Asia).

Resulta importante que las acciones subyacentes a estos tres pilares deberán sustentarse en una gobernabilidad y responsabilización mejoradas de los resultados.

### *Hacia una sociedad más inclusiva*

Recientemente, América Latina ha realizado avances significativos destinados a mejorar las condiciones de vida de su población pobre. Sin embargo, la distribución del ingreso y la riqueza continúan siendo altamente sesgadas. Desde el punto de vista político y social, la situación actual es insostenible a largo plazo. Por lo tanto, es evidente que acortar las desigualdades estructurales será fundamental desde una perspectiva de la igualdad. Sin embargo, tal como lo ha demostrado Asia, lograr una sociedad más equitativa es igualmente pertinente para mantener el crecimiento a largo plazo, mediante la expansión del tamaño de la clase media y logrando una mayor igualdad de oportunidades.

En razón de que un número significativo de latinoamericanos no se ha integrado plenamente a la economía ni a la sociedad dominantes y debido al alto nivel actual de informalidad, en el pasado los beneficios del crecimiento económico no lograron favorecer a importantes segmentos de la población. Esto afectó particularmente, pero no exclusivamente, a aquellos sin ascendencia europea y a las mujeres, lo que llevó a una gran parte de la población a desilusionarse de las políticas económicas e instituciones actuales. Cuando el crecimiento sea mucho más inclusivo, habrá perspectivas realistas de un crecimiento sostenido y sostenible en el tiempo en América Latina, como el que ha logrado Asia.

De ese modo, luchar por una sociedad más inclusiva promete ser una situación que beneficia a todos sin tener que optar entre el crecimiento y la equidad. El enfoque fundamental para lograr una sociedad más inclusiva deberá tomar en consideración la remoción de numerosas desigualdades estructurales actuales, como:

- Proporcionar acceso a la educación de calidad y a otros servicios públicos, incluyendo una infraestructura rural.
- Eliminar la actual dominación económica de intereses creados arraigados.
- Asegurar trabajo y financiamiento a aquellos que en la actualidad están marginados de la sociedad.

Tal enfoque debe sumarse claramente a los esfuerzos actuales que se llevan a cabo en los países, como Brasil y México, que por lo general han tenido éxito en reducir la pobreza y la indigencia.

Con este objetivo, el presente libro centra su atención en cuatro esferas prioritarias: i) la educación básica y secundaria; ii) la infraestructura; iii) la innovación inclusiva y el desarrollo tecnológico, y iv) la gobernabilidad.

Esta lista no es en modo alguno exhaustiva, pero desde el punto de vista aquí planteado, incluye los temas más cruciales que necesitan la atención inmediata de los líderes políticos y los formuladores de política de la región.

Al mismo tiempo, América Latina debe prestar mucho más atención a los problemas inminentes de la degradación ambiental, la creciente criminalidad y la corrupción. Sin embargo, estos temas no se abordarán en este libro, tal como se acordó con CAF.

### *Mejoras significativas de la productividad*

La clave para lograr una tasa de crecimiento más alta de forma sostenida y para convergir en las economías desarrolladas radica en reforzar la productividad y la competitividad en las economías latinoamericanas. Lamentablemente, como se ha mencionado con anterioridad, la región no ha logrado mejorar su productividad total de los factores. Esta tendencia debe revertirse.

A su vez, la productividad y competitividad mejoradas permitirían a América Latina lograr un crecimiento económico mucho más alto del que ha alcanzado en los últimos cuarenta años, al liberarse de la histórica dependencia de sus economías prósperas de las alzas y bajas en los precios internacionales de las materias primas. Esto requerirá hacer un énfasis mucho mayor en:

- mejorar el capital humano,
- mejorar el entorno empresarial,
- alcanzar tasas de inversión mucho más altas, necesarias para cambiar la estructura de producción de bienes y servicios a la luz de un entorno económico mundial cambiante, y
- promover la innovación y el desarrollo tecnológico.

Desde la perspectiva propuesta en la presente publicación, un mejor entorno empresarial es la clave para abrir el círculo virtuoso de una mayor eficiencia y competitividad, una mayor confianza empresarial, una mayor inversión privada, más capacidad de ahorro a nivel interno y una productividad mejorada. En India, el aumento reciente de la inversión y el ahorro, y las resultantes tasas de crecimiento económico pueden remontarse a las importantes reformas económicas efectuadas desde 1990 que mejoraron significativamente el entorno empresarial. Ahora que finalmente América Latina disfruta de una estabilidad macroeconómica, las mejoras en el entorno empresarial podrían arrojar resultados igualmente sorprendentes aunque con cierto retraso.

Nuevamente, sin ánimos de que sea un informe exhaustivo, en la presente publicación se presentan sugerencias en tres áreas prioritarias: i) la infraestructura (en particular, la conectividad física y la energía); ii) la educación terciaria, la innovación y el desarrollo tecnológico; y iii) la gobernabilidad.

### *Fomentar más competencia, cooperación y apertura regional*

El tercer pilar de la nueva estrategia para la región debería ser el fomento de una mayor competencia, tanto en los mercados internos como con fuentes externas. En vista de la proporción relativamente menor del comercio en el PIB total, los países de América Latina deben asignar la más alta prioridad a reforzar la competencia interna, empezando por dismantelar los monopolios—ya sean públicos o privados—y haciendo cumplir leyes de competencia bien estructuradas. Paralelamente, es necesario fomentar y facilitar una mayor apertura hacia otros países de la región, vínculos más estrechos con el continente asiático de rápido crecimiento que emerge como el nuevo centro de gravedad de la economía mundial, y el dismantelamiento de las barreras que persisten en relación con el comercio y la inversión frente a la economía mundial en general.

Tal como ha sucedido en muchas otras regiones del mundo, durante muchas décadas América Latina se caracterizó por una abrumadora presencia del Estado en la actividad económica, mucho más allá de una función reguladora. La situación cambió drásticamente a comienzos de la década de los setenta en Chile, y en las décadas siguientes en muchos otros países, entre ellos, Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú. Cabe destacar que durante este período se privatizaron muchas actividades que no se consideraban centrales para el papel del Estado o de relevancia estratégica. Se utilizaron muchos métodos para vender los activos públicos, algunos de ellos muy defectuosos. En algunos casos, los monopolios públicos fueron reemplazados por monopolios privados. Varias industrias siguen siendo dominadas por una o muy pocas empresas y, frecuentemente, el dominio del mercado conlleva restricciones a la importación de bienes y servicios o limitaciones a la inversión en ciertas áreas, lo que permite consolidar el poder monopólico de las empresas. En consecuencia, la competencia interna sigue siendo un tema pendiente en la región. Si bien en la presente publicación no se trata en profundidad el área específica de la competencia interna, la consolidación de los aspectos de competitividad y productividad de la política económica descansan fundamentalmente en la apertura de los mercados. Un renovado impulso en el proceso de privatizaciones, mejoras en las regulaciones y la apertura de los mercados, así como mejoras en la productividad del sector público permitirían a la región lograr un crecimiento significativamente más eficaz en el futuro.

Junto con las medidas destinadas a aumentar la competencia interna, las economías latinoamericanas deben seguir dos caminos para mejorar su desempeño comercial en apoyo a la obtención de un crecimiento acelerado: la cooperación regional orientada a expandir el comercio intrarregional y una continua diversificación de los mercados de exportación, que no se limite a América del Norte y Europa, así como de los productos exportados, que no comprendan únicamente las materias primas y los combustibles (excepto en el caso de México y Brasil).

América Latina está rezagada con respecto de Europa y Asia en cuanto a la cooperación regional, especialmente desde el punto de vista del comercio intrarregional. Existen tres razones fundamentales por las cuales América Latina debería considerar medidas importantes para aumentar el comercio intrarregional, incluso por medio de mejoras en la cooperación regional, a saber: i) para permitir la especialización de las economías, una estrategia importante para librarse de la trampa del ingreso medio; ii) para superar la realidad que enfrentan las economías latinoamericanas—con la excepción

de Brasil y México—de ser pequeñas según los estándares a escala mundial y, por lo tanto, no pueden contar solamente con sus mercados internos para beneficiarse de las economías de escala que necesitan las empresas para ser mundialmente competitivas, y iii) para permitir a las empresas locales sacar provecho de sus conocimientos y comprensión de las necesidades de los clientes en los países vecinos frente a los competidores de otros continentes.

América Latina debe reducir paulatinamente su dependencia de las economías de lento crecimiento de América del Norte y Europa, y debe desarrollar vínculos mucho más estrechos con la región de más alto crecimiento en el mundo: Asia. La región también puede obtener ganancias importantes aumentando el valor agregado de su producción y de sus exportaciones y, en el sector manufacturero, subiendo posiciones en la escala tecnológica, una medida crucial para salir de la trampa del ingreso medio y progresar hacia la categoría de ingresos altos. Por último, dismantelar las barreras que aún subsisten para el comercio con los mercados mundiales y la inversión internacional será un medio poderoso para limitar el actual poder monopólico de las grandes empresas, a fin de aumentar la competencia en todos los niveles y estimular la innovación. Esta publicación incluye sugerencias concretas para la adopción de medidas en cada una de estas áreas.

### **Gobernabilidad mejorada: atención en los resultados y la responsabilización**

Tal como sucede con muchas economías en desarrollo, el talón de Aquiles de América Latina es su falta de gobernabilidad en casi todas sus facetas. En efecto, este objetivo general es el mayor obstáculo que enfrenta América Latina para lograr una sociedad sostenible y más inclusiva, y para obtener altas tasas de crecimiento económico en los próximos treinta años.

Una mirada más atenta a todos y cada uno de los temas claves que enfrenta la región revela que los problemas subyacentes en cada uno de ellos estriba en la mala gobernabilidad y que, sin mejoras fundamentales en este campo, no será posible abordar estos temas en forma eficaz.

La mayoría de los científicos políticos identifican la buena gobernabilidad con los gobiernos democráticos. Desde el punto de vista aquí propuesto, si bien un sistema político democrático es altamente deseable y América Latina ha realizado grandes progresos hacia esa dirección, la gobernabilidad comprende muchas facetas que no se limitan al sistema político. Los distintos aspectos de la gobernabilidad están entrelazados entre sí como las piezas de un rompecabezas.

La definición de gobernabilidad propuesta comprende todas las facetas de la gobernabilidad que afecten a la gestión económica: la función y el enfoque de los gobiernos, la importancia otorgada al desarrollo económico y social por parte de los principales líderes políticos y formuladores de política; la entrega de servicios públicos básicos universales y de calidad (el orden público, el estado de derecho, los servicios de educación y la salud), y la mira puesta en los resultados y el cumplimiento de la responsabilización.

En concreto, América Latina debe transformar las siguientes diez facetas de la gobernabilidad a fin de permitir lograr un estímulo inicial a las economías para lograr un mayor crecimiento económico y sociedades más inclusivas y combatir la corrupción:



- lograr que el desarrollo económico y social sea el foco principal de los líderes políticos y los formuladores de política, no solo con palabras sino también con hechos;
- revertir el deterioro de la gobernabilidad política, así como fortalecer las instituciones democráticas;
- contar con gobiernos más inteligentes, más focalizados y más creíbles,
- descentralizar, si fuera necesario, tanto la autoridad como la responsabilización de la mayoría de los servicios públicos en las organizaciones locales más cercanas a las personas;
- modernizar todas las instituciones que participan en la gestión económica y hacerlas más efectivas;
- reformar el servicio civil para satisfacer las necesidades de las economías modernas y de las sociedades democráticas, más abiertas y más inclusivas;
- mejorar la calidad, honestidad y credibilidad de todos los servicios públicos, entre otros, la policía, el poder judicial, la educación y los servicios de la salud;
- fomentar activamente los mercados y hacer que operen de forma competitiva, y prevenir la captura de órganos públicos por parte de las grandes empresas,
- inculcar un código de autodisciplina y comportamiento ético en la comunidad empresarial, e
- implementar las políticas y prioridades acordadas, monitorear los resultados y hacer cumplir la responsabilización en todos los niveles del gobierno (nacional, estatal y municipal).

Emprender una transformación de 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 formuladores de política en materia de asuntos económicos,
- la capacidad para implementar las decisiones políticas,
- la insistencia en lograr resultados prácticos, y
- el cumplimiento de sus responsabilidades

Estas y otras facetas de la gobernabilidad se abordarán en mayor detalle en las secciones pertinentes del presente libro.

## **Función de CAF**

### *Promover una visión más ambiciosa de América Latina*

CAF está en una posición única para ayudar a la región a elevar su mirada y fijarse objetivos más altos. Puede llenar un gran vacío en la región que, en la actualidad, no tiene un defensor claro, ideológicamente neutral y creíble, para generar una visión más ambiciosa de desarrollo económico y social a largo plazo. Tal visión también debe descansar en una estrategia clara de cómo llevarla a cabo.

CAF está en una buena posición para hacer ambas cosas: es la única institución multilateral cuyos propietarios son únicamente países de la región (más España); es el donante multilateral más importante en los países donde opera; tiene la reputación de no estar atado a ninguna ideología en

particular; tiene una imagen bien merecida de ser “amiga” de los países miembros, y su presidente tiene acceso directo a las instancias decisorias más importantes de toda la región.

CAF puede y debe ayudar a lograr el consenso necesario entre los líderes políticos, los líderes empresariales y de políticas de la región en cuanto a que las perspectivas económicas y sociales actuales son insostenibles e inaceptables, tanto desde el punto de vista político como social; que la región necesita centrar mucho más su atención en alcanzar un crecimiento más alto, más inclusivo y sostenible y que, para lograrlo, los países deben adoptar diferentes estrategias y políticas además de asumir otra actitud.

Con ese fin, CAF debería abogar persistentemente por esta nueva visión más ambiciosa de América Latina. El presidente debería asumir un papel protagónico en este emprendimiento, propiciando reuniones presenciales con los líderes políticos y formuladores de políticas claves. Un importante objetivo a corto plazo sería ayudar a entablar un diálogo entre los líderes políticos y los formuladores de política sobre el desempeño económico de la región, que sea pragmático, basado en pruebas y libre de ideologías.

Además, CAF podría considerar los pasos adicionales siguientes:

- un examen de la propuesta de esta nueva visión en las próximas reuniones de los líderes políticos, formuladores de políticas y ejecutivos empresariales de la región;
- la presentación de una campaña coordinada por los medios de comunicación para educar al público en general y generar apoyo popular para los cambios propuestos en materia de estrategia, políticas y actitud;
- el establecimiento de una red de grupos de reflexión profesionales con una masa crítica de expertos, donde cada uno de ellos se centre en algunos de los temas claves destacados en este libro. Los grupos de reflexión apoyados por CAF deberían tener un enfoque regional y no nacional, y
- la presentación de informes a los Jefes de Estado, en sus cumbres anuales, sobre los avances realizados por las economías latinoamericanas en relación con las otras regiones del mundo, así como sobre cualquier agenda social y económica en común adoptada por ellos.

#### *Reajustes operativos de CAF con la estrategia descrita*

En calidad de promotor líder de una visión nueva y más ambiciosa para América Latina, CAF también debe alinear sus propias operaciones para que pueda materializarse esta visión. Al hacerlo, sin embargo, no debe alejarse de dos razones fundamentales asociadas a su éxito anterior: su enfoque pragmático y una agenda centrada en las actividades en las que tiene o puede desarrollar ventajas comparativas.

Teniendo presentes estos factores, CAF debería examinar cuidadosamente su apoyo potencial a sus países miembros en cada uno de los tres pilares de la nueva estrategia propuesta para la región: a) lograr una sociedad más inclusiva y cohesionada; b) ayudar a lograr y mantener una mayor productividad y competitividad económica, y c) fortalecer la competencia y la apertura, incluso a través de una mayor cooperación regional y apertura hacia Asia.

Además, CAF debe dar prelación a los temas ambientales y de cambio climático.

Las operaciones de CAF ya están dirigidas a lograr muchos de estos objetivos. Por lo tanto, en vez de comenzar de nuevo en muchas áreas, CAF deberá solamente realizar algunos pequeños ajustes o poner más énfasis en algunas de las actividades ya existentes (como desarrollo de infraestructura y cooperación regional). Sin embargo, también existen áreas que, en la actualidad, no están adecuadamente cubiertas por CAF y necesitan ser agregadas a la lista de sus principales actividades, entre otras, articular una nueva visión para la región, abordar las desigualdades, y fomentar vínculos más sólidos con Asia.

Basados en nuestro conocimiento actual—reconocidamente incompleto—de las actividades de CAF, se sugiere que esta institución considere las siguientes áreas para hacer especial hincapié en el marco de los tres pilares mencionados anteriormente:

- *Lograr una sociedad más inclusiva:* existen cinco actividades prioritarias que se adaptan adecuadamente a las fortalezas actuales de CAF y que deberían destacarse en sus operaciones:
  - i) caminos rurales; ii) suministro de energía para todos, las 24 horas del día todos los días de la semana; iii) amplio acceso a Internet; iv) vivienda a bajo costo, y v) microfinanciamiento.

Además, CAF debería considerar agregar dos aspectos educativos que sólo requieren una pequeña inversión de sus recursos pero que podrían tener un gran impacto en la calidad de la educación en la región a largo plazo, a saber: a) la capacitación de profesores (incluyendo a los profesores de la educación primaria), y b) un programa que permita medir sistemáticamente la calidad de la educación de la primaria, secundaria y el nivel terciario en los países. Si los resultados de estas actividades son positivos, a largo plazo CAF podría contemplar agregar el componente educación a sus principales actividades, a saber, la infraestructura y la cooperación regional.

- *Reforzar significativamente la productividad:* Históricamente, esta ha sido el área central del enfoque de CAF, con un gran énfasis puesto en el desarrollo de la infraestructura.
  - El enfoque del desarrollo de la infraestructura debería continuar pero con esfuerzos renovados para ayudar a la región a aumentar el nivel de inversión general en infraestructura al 4% o 5% del PIB, incluso mediante la participación del sector privado.
  - Se deberá proseguir con el excelente trabajo de CAF realizado con anterioridad en materia de competitividad a nivel regional con un trabajo similar a nivel del país, y una iniciativa especial para mejorar con carácter de urgencia el entorno empresarial.
  - Con el propósito de satisfacer las necesidades prioritarias de la región, deberían considerarse dos nuevas áreas que pueden ser apoyadas por CAF: a) las instituciones de la educación terciaria patrocinadas, financiadas y administradas por el sector privado (bachilleratos profesionales, universidades) y las escuelas vocacionales, y b) una red de centros de investigación y desarrollo tecnológicos de excelencia que sirvan de enlace entre las principales universidades y las empresas de la región.
- *Fomentar más competencia, cooperación y apertura regional:* Afortunadamente, CAF ya es un líder en materia de promoción de la cooperación regional y una fuente importante de financiamiento destinado a los proyectos regionales.

- Esta actividad tradicional debe ser reforzada por medio de: a) estudios analíticos periódicos que demuestren los beneficios de la cooperación regional; b) la promoción pública de una mayor cooperación regional, y c) el apoyo concreto al fomento de iniciativas de cooperación regional (por ejemplo, los grupos de reflexión regionales propuestos anteriormente, las redes de centros de investigación y desarrollo).
- En el área de los proyectos regionales, CAF podría centrar más su atención en proyectos que: a) podrían crear una conectividad física entre dos o tres países al mismo tiempo (caminos, puentes, comercio energético) en vez de centrarse en proyectos panamericanos que requieren de un apoyo político sostenido y del compromiso de un gran número de países con diferentes ideologías políticas; b) centrarse mucho más en la logística comercial (los cruces fronterizos, y los procedimientos aduaneros, entre otros), y c) crear una red de puertos y aeropuertos para facilitar el comercio en todo el Pacífico al interior de América Latina y con Asia.
- CAF también debe convertirse en un promotor líder de mayor competencia en los países, mostrar una mayor apertura con el resto del mundo y establecer vínculos más sólidos con el continente asiático en rápido crecimiento.
- Finalmente, CAF debería actuar como enlace intelectual entre América Latina y Asia, desarrollando aun más la relación institucional con el Banco Asiático de Desarrollo. El Foro de Mercados Emergentes podría servir como otro medio 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 libro, es probable que CAF deba reconsiderar el volumen de su propio apoyo financiero—tanto al sector público como al sector privado—para apuntalar y apoyar los niveles de inversión y las necesidades financieras mucho más altas de la región. No obstante, esto debería ocurrir después y no antes de que los países hayan mejorado su desempeño de inversión y ahorro mediante políticas internas y reformas institucionales.







---

**Primera  
Parte**

---









# Capítulo 1

## Romper con la mediocridad hacia un futuro próspero

*Claudio M. Loser y Anil Sood*

### Introducción

América Latina ha sido una de las regiones más prósperas entre las economías emergentes en términos de muchos indicadores. Durante muchos años, la región creció a un ritmo más acelerado que el resto del mundo, y el producto interno bruto (PIB) per cápita excedió el promedio a escala mundial. En relación con otras regiones importantes del mundo, América Latina fue y sigue siendo una fuente de materias primas y un contribuyente relativamente pequeño a la degradación ambiental (con excepción de la deforestación en el Amazonas). Asimismo, la región ha alcanzado un nivel educativo bastante alto. Sin embargo, particularmente en décadas recientes, América Latina no ha logrado mantenerse a la par de los otros mercados emergentes. Los países recientemente industrializados (NIC, en inglés) más dinámicos, particularmente en Asia, no solo han alcanzado el nivel de la región, sino que también lo están rebasando. Estos países se han convertido en “convergentes”,<sup>1</sup> es decir, sus ingresos han convergido en las economías avanzadas. A su vez, las economías de América Latina, han perdido terreno, no solo con respecto a los NIC, sino con respecto a muchos países en desarrollo. Si bien hay muchas teorías mediante las cuales se trata de explicar este fenómeno, se está sencillamente ante un desempeño del crecimiento económico en América Latina que ha sido mediocre comparado con el de otras regiones.

En la actualidad, América Latina es una región promedio en el mundo. Su nivel de ingreso en 2011 fue de USD PPA 11.896, comparado con el promedio mundial de USD PPA 11.324.<sup>2</sup> En términos de PIB a precios corrientes, el nivel promedio de ingreso de un latinoamericano es ligeramente inferior al promedio mundial: USD 9.431 comparado con USD 10.023. Un hecho sorprendente de América Latina es que su nivel de ingresos en dólares constantes se estima en 25% del de Estados Unidos en 2011, que se compara con el 27% alcanzado en 1965. En resumen, América Latina está cercana al promedio mundial en cuanto a los niveles de vida y no ha convergido ni divergido de Estados Unidos durante un período de 46 años. Al parecer, América Latina está trabada, aun cuando ha tenido un buen desempeño en los últimos años.

---

<sup>1</sup> Por ‘converger’ se entiende el traslado rápido hacia los niveles de ingresos de las economías avanzadas, lejos del estancamiento actual que es característico de la trampa del ingreso medio.

<sup>2</sup> A dólares PPA actuales, WEO, Fondo Monetario Internacional, Octubre 2012.

La crisis económica global reciente afectó más suavemente a las economías latinoamericanas (con pocas excepciones tales como México) que a muchas otras regiones, y hay indicios favorables de una buena recuperación. Pese a ello, los puntos débiles que caracterizan a la región se han hecho más evidentes en cuanto a la dependencia de las materias primas, un financiamiento privado volátil, y serios reparos respecto de la distribución de los ingresos, la equidad y la inclusión. Es esencial adoptar medidas para fortalecer el desempeño de la región a mediano plazo.

La presente publicación describe un escenario de la economía mundial que sugiere que el desempeño promedio de América Latina basado en políticas vigentes no será suficiente para que la región mantenga su participación en la producción mundial. Su participación se contraerá a ritmo sostenido. No cabe duda de que América Latina podría tener un mejor desempeño que el que ha tenido en el pasado. Esta publicación presenta un escenario de convergencia con un crecimiento del 6% anual (a tipos de cambio del mercado). Una tasa de crecimiento de este tipo podría obtenerse si todas las economías de América Latina se sumaran a Chile, Panamá, República Dominicana, y Perú y lograran alcanzar la misma tasa de recuperación del crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) de otros países en desarrollo convergentes, lo que sugeriría que se estaría ante un escenario posible.

Durante los últimos dos años, desde la publicación de la edición previa en inglés de este libro, América Latina ha mejorado su desempeño en relación al resto del mundo (recuadro 1). Sin embargo, para que este crecimiento sea sostenido, la región y sus líderes necesitan fomentar la visión de una región económica vibrante, de rápido crecimiento, donde las altas tasas de inversión y los aumentos acelerados en la productividad total de los factores sean el objeto de las políticas nacionales. La región deberá reorientar sus objetivos y ser más pragmática que ideológica al respecto, a fin de resurgir de su estado de comodidad relativa, de complacencia y, en algunos casos, lamentablemente incluso de adormecimiento. Si bien no existen dos regiones idénticas, el ejemplo de Asia del Este, aun con sus propias vulnerabilidades, proporciona las lecciones más importantes.

### **Desempeño histórico comparativo**

Un análisis del desempeño histórico de América Latina con una perspectiva a largo plazo muestra que su posición en la economía mundial ha variado significativamente. En el transcurso de un siglo y medio, América Latina creció más rápidamente que la economía mundial. Su participación en el PIB (PPA) mundial se duplicó, pasando del 4,4% en 1913 al 8,7% en 1973; obtuvo un máximo del 9,8% del PIB mundial en 1980, con un PIB per cápita que superó el promedio mundial en cerca del 10% durante el tercer cuarto del siglo (ver Cuadro 1 y Gráfico 1),<sup>3</sup> Posteriormente, las tasas de crecimiento del PIB general y del PIB per cápita quedaron rezagadas respecto de las del resto del mundo, y el PIB per cápita cayó por debajo del promedio mundial.

---

<sup>3</sup> Estas cifras son objeto de gran debate y estimaciones a largo plazo de la paridad del poder adquisitivo (PPA), con base en estudios históricos de más largo plazo como los de A. Maddison. Las estimaciones basadas en los valores no ajustados de la PPA, como la mayoría de las estimaciones realizadas en este estudio para los últimos cuarenta años, pueden resultar en una proporción menor del PIB per cápita para la región en relación con el resto del mundo.

Desde la última edición de este libro en 2010, han ocurrido cambios significativos en la economía mundial, algunos de los cuales implican mejores perspectivas respecto del rol de América Latina como líder entre las regiones emergentes.

- China ha superado oficialmente a Japón (a mediados de 2010) como la segunda mayor economía en el mundo. Aunque esta tendencia proyectada ocurrió como era previsto, el crecimiento de China se ha desacelerado en forma sostenida desde principios de 2010. El crecimiento económico en 2012 se proyecta ahora en cerca de un 7.5 por ciento, significativamente inferior al crecimiento de dos dígitos que el país había experimentado en años anteriores. Este menor crecimiento es en gran medida consecuencia de la disminución de demanda e inversión más lenta en los Estados Unidos y Europa.
- Asia en su conjunto ha experimentado menor crecimiento, principalmente a causa de la China y la India. Un menor crecimiento en Asia, un consumidor cada vez más importante de materias primas, está afectando el crecimiento de América Latina. Asimismo, el crecimiento relativamente lento en Asia fortalece el rol de América Latina como región de desarrollo líder y aumenta su participación relativa en el PIB global.
- La UE y particularmente en la eurozona, está atravesando una crisis financiera que ha empeorado significativamente después del 2009, y generando dudas sobre las perspectivas del Euro en el futuro. Una intensificación de la crisis puede afectar el crecimiento de América Latina.
- América Latina en 2010–2012 ha estado disfrutando de un mayor crecimiento del PIB real que el mundo como un todo (a pesar del pobre crecimiento especialmente en Brasil en 2012). Esta nueva tendencia, si continúa, puede restaurar el papel de América Latina como región emergente líder. Los precios de las materias primas se mantienen a niveles casi récord, aunque han tendido a fluctuar significativamente en los últimos dos años. Sin embargo, los precios podrían caer si la demanda mundial sigue siendo débil y continuaran siendo una fuente continua de inestabilidad.

Otras regiones del mundo, particularmente China, India y los NICs han experimentado un crecimiento en el ingreso mucho más sorprendente (ver Gráfico 2). Las grandes economías latinoamericanas han disminuido relativamente en comparación con sus contrapartes en Asia. Esto se refleja en la trayectoria del ingreso per cápita de los grandes países latinoamericanos comparados con Asia del Este y particularmente con Japón y los NICs, un grupo que incluye a Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, como se muestra en el gráfico 3. Sorprendentemente, la participación de América Latina en el PIB mundial ha fluctuado en línea con el precio de las materias primas (Gráfico 4).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El índice más general, que incluye combustibles está mejor correlacionado con las fluctuaciones en la participación en el PIB, pero no se extiende tanto a años anteriores tal como el índice de materias primas sin combustibles.

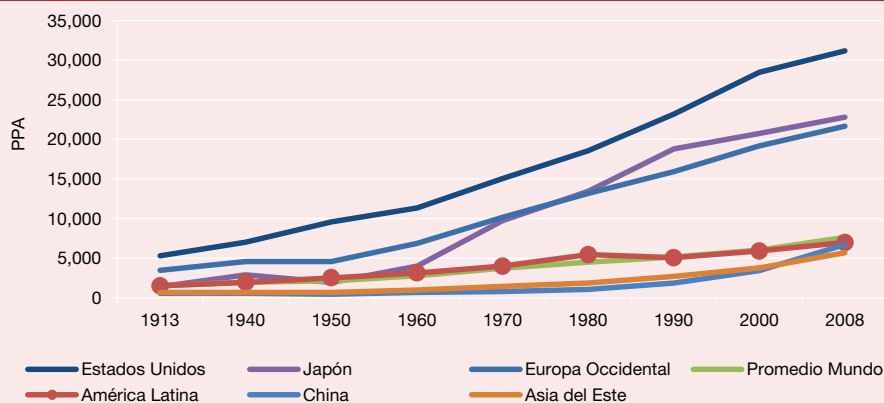
**Cuadro 1** | **Indicadores económicos: América Latina y el mundo**

	Tasa de crecimiento promedio anual				
	1870–1913	1913–1950	1950–1973	1974–1998	1999–2008
<b>PIB</b>					
América Latina	3.5	3.4	5.4	3.0	3.4
Mundo	2.1	1.8	4.9	3.0	4.0
<b>PIB per cápita</b>					
América Latina	1.8	1.4	2.6	1.0	2.1
Mundo	1.3	0.9	2.9	1.3	2.8

	1870	1913	1973	1980	1998	2008
Participación de América Latina en el PIB mundial (en porcentaje)	2.5	4.4	8.7	9.8	8.7	7.9

*Nota:* Los datos son los utilizados por Maddison, es decir dólares internacionales de Geary-Khamis, una medida de paridad del poder adquisitivo (PPA), que difiere ligeramente de las tasas de crecimiento y de participación, basadas en dólares corrientes o constantes de 2010, utilizadas en otras partes de este libro.

*Fuente:* Maddison (2004), La economía mundial: Perspectivas del milenio.

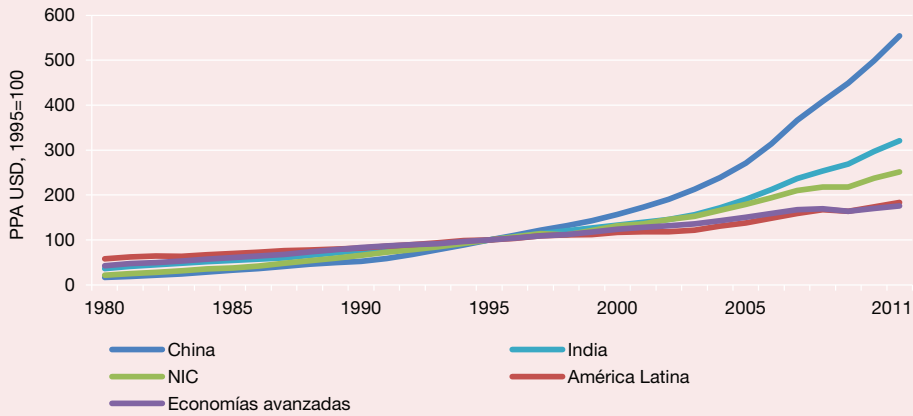
**Gráfico 1** | **Ingreso per cápita: Países y regiones seleccionadas, 1913–2008, USD PPA**


*Nota:* Los datos son los utilizados por Maddison, es decir dólares internacionales de Geary-Khamis, una medida de paridad del poder adquisitivo (PPA).

*Fuente:* Maddison (2004), La economía mundial: Perspectivas del milenio.

La volatilidad ha sido un factor adverso y se refleja en un alto porcentaje de años de bajo crecimiento en la región comparado con el de otras regiones. Esto puede observarse en el porcentaje de

## Gráfico 2 Ingreso per-cápita en términos de PPA (1995=100)



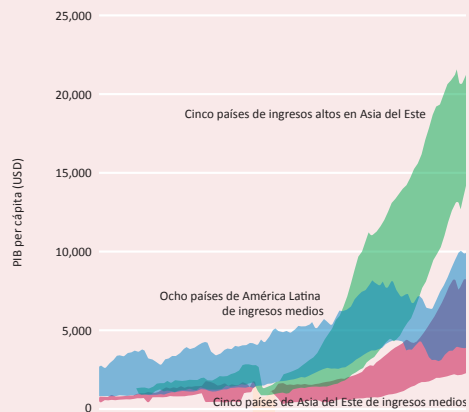
Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

años, desde 1980, en que las tasas de crecimiento de la región estaban por debajo del 1% y el 2%, respectivamente (ver Gráfico 5). Solo recientemente el desempeño del crecimiento ha tendido a mejorar en términos de volatilidad.

Si bien el desempeño del crecimiento económico no ha sido excelente, muchos indicadores de América Latina han permanecido relativamente sólidos, incluido el Índice de Desarrollo Humano.<sup>5</sup> El ingreso per cápita sigue siendo razonablemente alto, la región se ha beneficiado de auges importantes relativos a las materias primas observados en décadas recientes y muchos individuos en la región han salido de la pobreza extrema en la última década y media.

La apertura de América Latina al comercio internacional después de años de aislamiento se ha traducido en mayores flujos de capital, y el continente ha aprovechado algunos de los

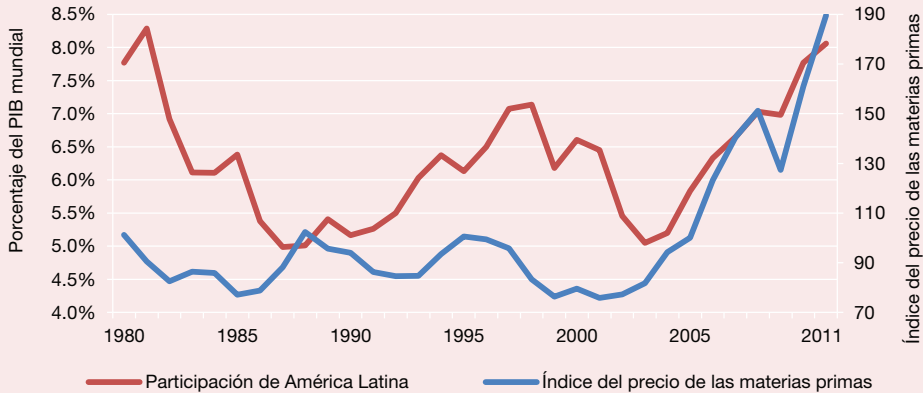
## Gráfico 3 América Latina se ha rezagado con respecto a Asia del Este



Fuente: cálculos propios basados en Maddison (2004).

<sup>5</sup> El Índice de Desarrollo Humano fue creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para sus informes sobre desarrollo humano.

Gráfico 4 Participación de América Latina en el PIB mundial frente a los precios de las materias primas



Fuente: base de datos de *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial (2012); e Índice del precio de las materias primas excluyendo combustibles del Fondo Monetario Internacional.

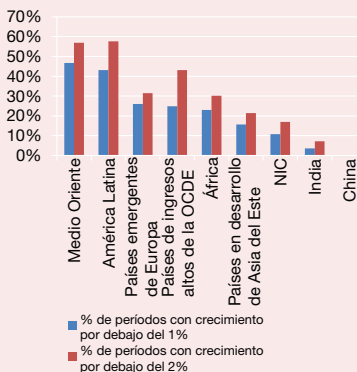
beneficios de un mundo globalizado. Los abundantes recursos naturales de la región han sido atractivos para la inversión extranjera directa. La región tiene una fuerza de trabajo razonablemente bien educada, joven y creciente, y a corto plazo se beneficiará del dividendo demográfico. Su fuerza de trabajo debería aumentar en más del 1,5% anual durante los próximos 15 años, con un crecimiento demográfico ligeramente por encima del 1,0%.

Por lo tanto, la proporción de la población activa en relación con la población total aumentará en las dos próximas décadas, aunque declinará posteriormente.

La pobreza se ha reducido después de años de dificultades asociadas con la década perdida de los ochenta, gracias a un período de ajustes y de reconversión implementado en la década de los noventa junto con un período de fortalecimiento macroeconómico y de reformas estructurales. Actualmente, las cifras se han alineado con lo que se espera en relación con el ingreso per cápita de América Latina.

Ahora, después de muchos años de políticas desacertadas y de un pobre desempeño, la región tiene fundamentos mucho más sólidos. Hoy en día, las cuestiones relativas a la

Gráfico 5 Porcentaje de años desde 1981 con crecimiento por debajo del 1% y el 2%



Fuente: base de datos de *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial (2012); e Índice de precios de las materias primas excluyendo combustibles, del Fondo Monetario Internacional (2012).



inflación, la fragilidad de la balanza de pagos y los amplios desequilibrios fiscales parecen haberse resuelto, aunque no en todas partes ni tampoco en forma permanente. Si bien la recuperación de la crisis actual parece proceder a un ritmo relativamente lento, es probable que la región se haya visto menos afectada que la mayoría de las regiones, con contadas excepciones, como el caso de México. Si bien, hasta cierto punto, esto puede haber reflejado un repunte de los precios de las materias primas, también da razón de una fortaleza recuperada de instituciones y políticas económicas, y de un desempeño relativamente sólido de un sistema financiero bien administrado aunque pequeño.<sup>6</sup>

Estos avances han ubicado a las economías de la región en una “meseta” de complacencia en la que comparan sus progresos con respecto a otros países de América Latina y no con respecto al resto del mundo. A pesar del desempeño pasado y estos avances, América Latina está quedando rezagada, como se ha mencionado con anterioridad, y las perspectivas de una recuperación sostenida, tal como sucedió en el pasado, son escasas de no haber cambios en la conducta estratégica. La conducta vigente encaminará hacia una disminución sostenida de la importancia de América Latina en el mundo y crecientes diferencias en términos del ingreso per cápita.

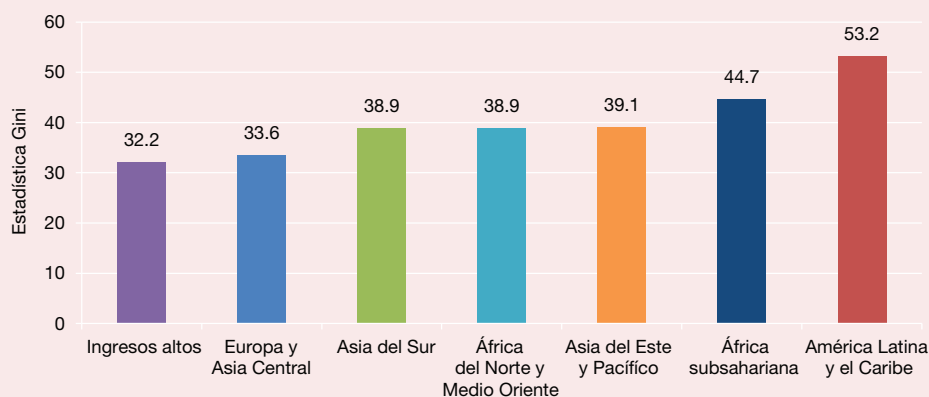
Si bien se han logrado progresos con respecto a la pobreza, la distribución de los ingresos en América Latina tiene la mayor concentración respecto de cualquier otra región y, en consecuencia, los coeficientes de Gini más altos (véase el Gráfico 6). Las cifras de pobreza sugieren que los problemas de distribución radican en las grandes diferencias de ingreso entre las personas que perciben los ingresos más altos y el resto de la población, incluyendo la clase media regional en aumento, y no entre aquellas y los más pobres de la población pobre. Sin embargo, la verdadera situación es aún más marcada, ya que las estadísticas de Gini no logran capturar los ingresos totales, particularmente los ingresos no registrados de los más ricos. En cierta medida, ello refleja un nivel significativo de exclusión de los niveles de ingresos más bajos y una concentración elevada de los más altos, con niveles de riqueza promedio entre los muy ricos muy por encima de los observados en otras zonas del

---

6 La intensidad y duración de la recesión mundial de 2008–2009 seguirá siendo objeto de debate entre los círculos académicos y los formuladores de políticas. Muchos han tomado la experiencia de la Gran Depresión como una indicación de lo que podría pasar. Posteriormente, al igual que en la recesión posterior a la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento sobrepasó su promedio a largo plazo durante una fase de recuperación antes de retomar la tendencia que compensaría el período de baja. El impacto en los niveles permanentes de ingreso a largo plazo fue escaso. Sin embargo, ese período fue excepcional dado el grado de destrucción del capital humano y físico durante la consiguiente guerra. Separar la recuperación “natural” de la Gran Depresión de los efectos del gasto en la Segunda Guerra Mundial es casi imposible. La pertinencia de esa recuperación para la crisis actual sin duda puede cuestionarse. Sin embargo, la experiencia de la posguerra en materia de recesiones indica que a medida que la recuperación toma fuerza, los países crecen más rápidamente que la producción potencial. En general, la mayoría de los analistas no prevén un impacto permanente de la recesión actual. Cuando la crisis disminuye, es probable que el crecimiento exceda su promedio a largo plazo durante una fase de recuperación antes de retomar la tendencia..

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha revisado la historia de las crisis financieras y ha concluido que si bien el crecimiento a mediano plazo se recupera a niveles de la tendencia, la producción permanece por debajo de la tendencia en un promedio del 10%. Sin embargo, el análisis del FMI es simplemente una descripción de lo que ha pasado comparado con las tendencias anteriores a la crisis. Este tipo de análisis tiene un sesgo: la tendencia anterior a la crisis, (que el FMI considera como el período que abarca los diez a los tres años anteriores a la crisis) puede ser parte de un auge a más largo plazo que, a su vez, precipite la crisis, y no debe ser considerado como la tasa de crecimiento tendencial a largo plazo. Todas estas advertencias destacan un punto esencial: las cifras a futuro son escenarios y no proyecciones o pronósticos.

mundo, incluyendo Estados Unidos y Europa.<sup>7</sup> Más aún, todavía existen serias dificultades para incluir a los grupos étnicos y culturales de pueblos indígenas y de ascendencia africana.

Gráfico  
6**Coefficiente de Gini por región, en porcentaje (2004)**

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

La creciente apertura de América Latina al comercio mundial ha sido un paso positivo para aumentar los flujos de capital. Las ganancias se han concentrado en las áreas de ventajas comparativas tradicionales y no en las áreas nuevas y más dinámicas. Si bien el grado de apertura es significativamente mayor que en el pasado, todavía es mucho menor que el de los NIC y de otros países de Asia (ver el Gráfico 7).

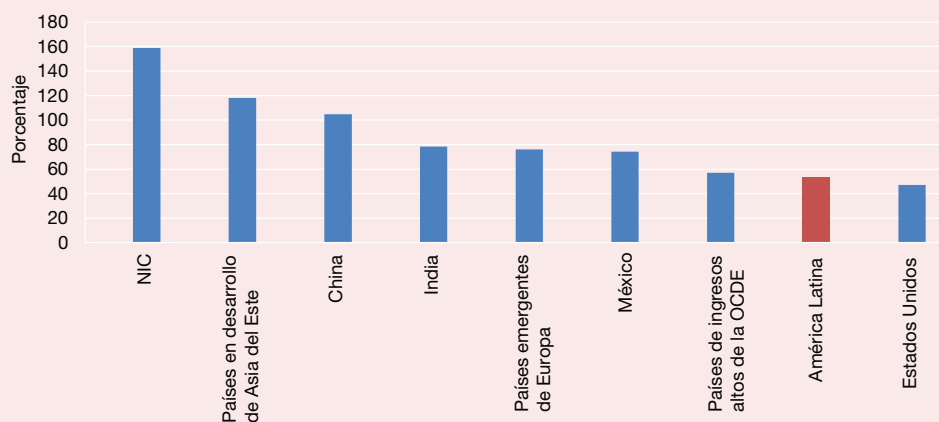
### **La productividad y sus efectos en el desempeño**

Un factor subyacente principal en el pobre desempeño de América Latina ha sido la productividad de la región, tal como lo refleja la medida de la productividad total de los factores (PTF). En el Cuadro 2 pueden observarse los componentes relativos al crecimiento económico en América Latina y otras regiones seleccionadas. Si bien América Latina ha registrado altas tasas de crecimiento en capital y trabajo, su desempeño en cuanto a la PTF—ha sido bajo. En realidad ha habido una caída en el PTF.

Aun cuando en 1980, la PTF de la región promediaba alrededor del 40% de la de Estados Unidos, que era alta en relación con otros países en desarrollo, la PTF ha permanecido prácticamente estancada en las últimas tres décadas (Gráfico 8). En 1987, el nivel tecnológico de Corea del Sur casi

7 Una encuesta anual de la consultora Cap Gemini, y de Merrill Lynch, muestra que, en América Latina, el nivel promedio de activos de los individuos con elevado patrimonio neto con activos que exceden 1 millón de dólares (excluyendo su residencia y tenencias de tierra) es dos veces superior al promedio mundial.

Gráfico 7 **Relación comercio / PIB (ajustada por población)**



Fuente: base de datos de Centennial Group.

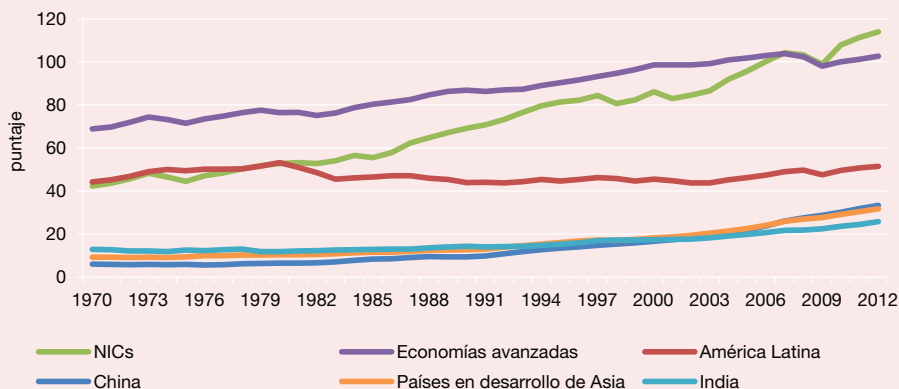
Cuadro 2 **Tasas de crecimiento promedio de factores y PIB (PPA), 1980–2010, regiones seleccionadas**

	Capital	Trabajo	PTF	PIB (PPA)	PIB (MER)
América Latina	3.08%	2.57%	-0.20	2.57%	3.07%
América del Norte	2.99%	1.16%	0.94	2.71%	2.77%
Europa	2.80%	0.45%	0.88	2.70%	2.61%
Países en desarrollo de Asia	5.93%	1.85%	2.16	5.59%	4.56%
Países en desarrollo de Medio Oriente y Norte de África	3.51%	3.24%	-1.16	2.78%	2.22%
África subsahariana	2.87%	2.79%	0.46	3.31%	1.59%

Fuente: Centennial Group.

igualaba el de Brasil, el líder tecnológico en América Latina en la década de los setenta (Malasia representaba un 80% y Tailandia, un 40% del nivel de Brasil). En 2011, la PTF de Corea era un 80% más alta, Malasia superaba en 30%, y Tailandia se encontraba en casi 70% de Brasil. Más aún, las tasas de cambio en la PTF n el periodo 1980–2012 de las economías latinoamericanas se comparan muy mal con China e India; mientras que la PTF de China se quintuplicó y la de India se duplicó, la PTF de América Latina quedó prácticamente estancada (ver el Gráfico 9).

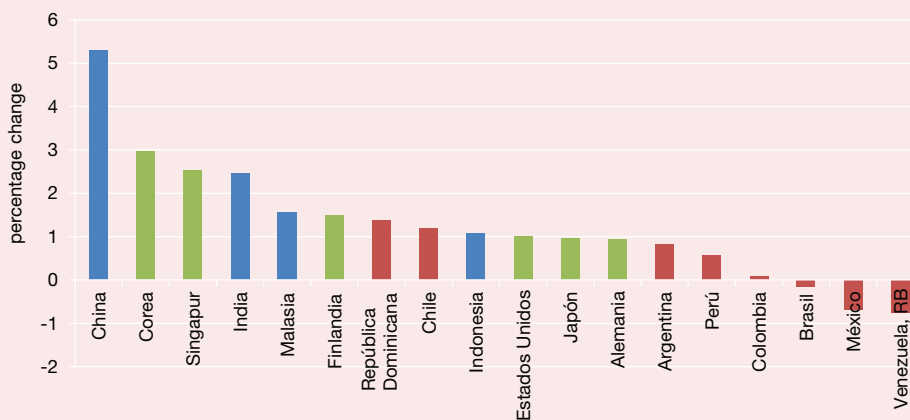
Gráfico 8 Valores de PTF, 1970-2012



Nota: Economías avanzadas 2010=100.

Fuente: Centennial Group International, 2012.

Gráfico 9 Cambios relativos de PTF en 1980-2012



Fuente: Centennial Group International, 2012.

El pobre desempeño de la PTF en la región refleja una variedad de factores. Ante todo, el bajo nivel de competencia, tanto interna como a nivel del comercio, ha limitado los incentivos para aumentar la productividad y la competitividad. Esto también puede dar razón del bajo nivel de inversiones en la región comparado con muchas otras partes del mundo. Las nuevas adiciones de capital, en sí

mismas, no necesariamente aumentan la PTF. Sin embargo, la tecnología incorporada en nuevas inversiones de mayor calidad y las correspondientes mejoras en capital humano conllevarán a aumentos en la productividad y el crecimiento. En consecuencia, el bajo nivel de inversiones se ha traducido en un proceso de innovación más lento.

Otros aspectos con un impacto directo en la PTF incluyen la pobre calidad de la educación en relación con los estándares internacionales (ver el Gráfico 10), y una baja preparación tecnológica comparada con otras regiones (ver el Gráfico 11). La calidad de la infraestructura, que refleja el bajo nivel de las inversiones, es inferior comparada con la de otras regiones (ver el Gráfico 12). Las economías de la región también se ven obstaculizadas por el entorno empresarial, como puede desprenderse del Índice de facilidad para hacer negocios (ver el Gráfico 13). El ámbito regulador se ha traducido en el alto grado de informalidad (ver el Gráfico 14). Todos estos factores han contribuido a la escasa competitividad de la región (ver el Gráfico 15).

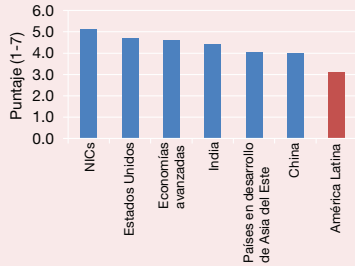
Además, la tenencia de activos en el extranjero, excluyendo la inversión directa de las empresas locales, es muy significativa para algunos países de la región y, en algunos casos, excede el nivel de deuda y de la inversión extranjera directa (IED) de los propios países. Estas tenencias fueron la respuesta a políticas deficientes y le restan potencial de crecimiento a la región. Si las políticas macroeconómicas sólidas persistieran, la repatriación de estas tenencias podría ser una fuente importante de capital, tan necesario, y de la transformación tecnológica.

### ***Centrarse en la ideología en vez de en los resultados***

Una característica importante de la historia económica de América Latina ha sido el énfasis puesto en la ideología y las políticas ideológicas, frente al énfasis que Asia ha puesto en los resultados. Desde un punto de vista simplista, el enfoque en el crecimiento en muchos países de América Latina puede ser interpretado como la premisa “consiga las políticas correctas y logrará el crecimiento por añadidura”. Esto se aplica sobre todo a las políticas macroeconómicas, y América Latina tiene una trayectoria envidiable en cuanto a que finalmente ha puesto orden a su situación fiscal y monetaria, con Chile encabezando el grupo de aquellos países que están desarrollando reglas fiscales responsables. Sin embargo, los resultados de este tipo de enfoque no se han reflejado totalmente en un mayor crecimiento. La estabilidad macroeconómica es un componente necesario, pero para que este suceda, son necesarios como objetivo un pragmatismo y un “crecimiento rápido”, lo cual también implica una mejor educación e infraestructura, entre otros, y un apoyo del gobierno para contar con mejores tecnologías. Chile estima que el crecimiento potencial de su producto ha caído al 3,9%. Para un país de su nivel de ingresos, debería conseguirse un crecimiento a largo plazo del 5% per cápita.

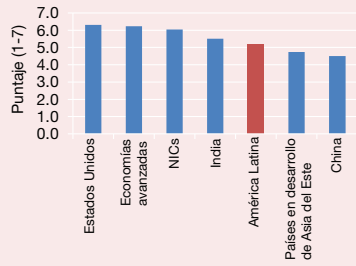
En América Latina, la actitud se contrapone con el liderazgo para el crecimiento, uno de los factores para lograr el éxito a largo plazo identificado por la Comisión de Crecimiento. La Comisión destaca las ventajas de contar con un objetivo nacional para alcanzar un crecimiento rápido, apoyado y sostenido por consenso entre los partidos políticos. En Asia del Este, que se recuperó rápidamente de la Gran Recesión, durante años recientes se destinaron esfuerzos decididos para la implementación de reformas estructurales y nuevas medidas, con la finalidad de aprovechar el entorno mundial

**Gráfico 10** **Calidad de la educación**



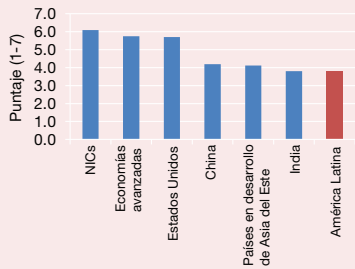
Fuente: Foro Económico Mundial—Índice de Competitividad Global 2011–2012.

**Gráfico 11** **Preparación tecnológica**



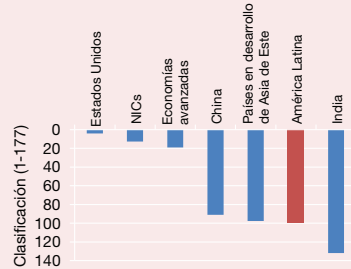
Fuente: Foro Económico Mundial—Índice de Competitividad Global 2011–2012.

**Gráfico 12** **Infraestructura**



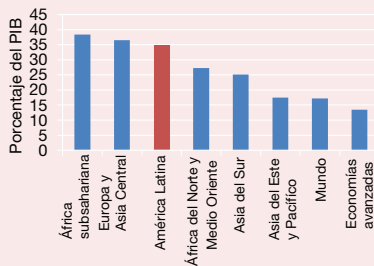
Fuente: Foro Económico Mundial—Índice de Competitividad Global 2011–2012.

**Gráfico 13** **Facilidad para hacer negocios**



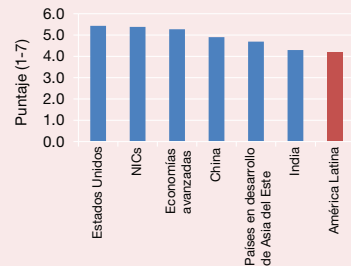
Fuente: Foro Económico Mundial—Índice de Competitividad Global 2011–2012.

**Gráfico 14** **Estimación de la economía informal**



Fuente: Foro Económico Mundial—Índice de Competitividad Global 2011–2012.

**Gráfico 15** **Competitividad**



Fuente: Foro Económico Mundial—Índice de Competitividad Global 2011–2012.

en constante evolución. Al parecer, este enfoque decidido sobre el crecimiento es uno de los secretos del éxito de los ejemplos de Asia. Los enfoques de Asia del Este pueden describirse con la premisa siguiente: “fije una meta de crecimiento y adapte las políticas para asegurar su consecución”. Existe cierto pragmatismo que sirve para superar las creencias arraigadas cuando el motor del crecimiento se ve amenazado. Por supuesto, las buenas políticas macroeconómicas han ayudado.

Una lección importante que se obtiene del éxito en Asia del Este en los últimos cincuenta años es que América Latina necesita buscar un conjunto de políticas a más largo plazo—más pragmáticas y no ideológicas—basadas en los principios del mercado y con una intervención gubernamental medida, pero en el entendimiento de que deberían estar dirigidas a lograr resultados sociales y económicos sostenibles de común acuerdo. En el marco de este enfoque pragmático, las políticas y la asociación combinada entre el sector público y el privado se adaptaran según fuera necesario, a fin de lograr los resultados previstos con una visión compartida (al tiempo que se respetarían los principios de buena gobernabilidad y transparencia, con un buen entendimiento de los costos de estas políticas).

De igual importancia, debe lograrse un consenso sobre las políticas y los objetivos en la región para integrar mejor los procesos productivos entre las economías regionales. Esto contrasta con la práctica actual, en que las políticas en un solo país se introducen a expensas de otros, en vez de orientarse a utilizar las ventajas comparativas de cada país para una integración adecuada con el resto del mundo.

### **Resumen de la Propuesta**

En resumen, América Latina presenta un escenario mixto, pero con una tendencia clara a perder relevancia así como una importancia relativa en la economía mundial. En la actualidad, América Latina se está convirtiendo en un continente cada vez más olvidado, debido a razones buenas y malas:

- La región ha quedado rezagada en términos del crecimiento de la PTF mencionado anteriormente. También está rezagada en términos de crecimiento del PIB. Desde 1980 hasta 2010, el PIB (en términos de PPA) ha crecido a una tasa promedio de 2.6 por ciento en América Latina, la tasa regional más baja en el mundo (Asia creció a una tasa de 5.6 por ciento y el Medio Oriente al 2.8 por ciento).
- América Latina, con la clara excepción de Haití, hoy más que nunca y, en menor grado Bolivia, Honduras y Nicaragua, es demasiado próspera para recibir asistencia en condiciones favorables, lo que es bueno en términos de pobreza aunque quizás no tanto en términos de financiamiento.
- No existen crisis importantes de administración macroeconómica, e incluso en aquellos países donde existen serios problemas de gestión macroeconómica, como por ejemplo, Argentina, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, estas son generalmente más manejables y menos traumáticas que en el pasado. Esto es bueno desde una perspectiva de crecimiento fundamental, pero puede reducir los incentivos destinados a las reformas en algunos de los países, ya que no se perciben como urgentes.

- Las épocas de crecimiento fácil han permitido obtener grados de urbanización relativamente altos, niveles de educación básica moderadamente buenos y una brecha tecnológica limitada.

Se están perdiendo las ventajas anteriores. Además, la región parece haberse estancado en la trampa del ingreso medio (ver el Recuadro 2) porque es:

- muy rica para ser competitiva a escala mundial en materia de manufactura básica, y
- muy pobre para ser competitiva en cuanto a materiales avanzados y en materia de innovación.

Es necesario efectuar cambios fundamentales en las políticas, fortalecer y racionalizar las instituciones, y simplificar significativamente el proceso político. Los cambios requeridos son factibles, pero requieren pragmatismo y consenso por lo que respecta a los objetivos y, en la misma medida, acciones importantes y drásticas que deben tomarse inmediatamente.

### **Perspectivas a largo plazo**

En 2011, el PIB per cápita de América Latina era USD 11.896 (en dólares PPA actuales), comparado con USD 39.333 para las economías avanzadas, USD 15.393 para Europa Central y del Este, USD 5.528 para los países en desarrollo de Asia, y USD 36.262 para países recientemente industrializados (NIC). Basado en esto, América Latina es, sin duda alguna, una región de ingresos medios, aunque está muy rezagada en relación a la más baja “economía avanzada” en la lista del FMI: Portugal, con un PIB (PPA) per cápita de USD 22.805. Las políticas y condiciones existentes en la región han sido coherentes, con una tasa de crecimiento muy inferior al promedio de la del resto del mundo emergente. Si bien para muchos el crecimiento del ingreso per cápita (4,5% real en 2011) es razonable, al compararlo con el resto del mundo el panorama dista mucho de ser satisfactorio, particularmente Asia en desarrollo (7,8% real en 2011).

Este libro presenta proyecciones hasta fines de 2040, sobre la base de un modelo de crecimiento mundial descrito en detalle en el capítulo 2. Como modelo a largo plazo, los resultados y las proyecciones presentan resultados estilizados, y con ellos no se pretende predecir el futuro, sino más bien ofrecer un contexto que permita formular políticas y proponer reformas. El recuadro 3 presenta brevemente las principales características del modelo actualizado en 2012 para la nueva edición de este libro, y analiza la manera en que mejora los resultados de la versión previa.

### **Resultados del crecimiento mundial**

La economía mundial alcanzó en 2011 USD 69.9 billones,<sup>8</sup> encabezada por Estados Unidos con USD 15.1 billones, apenas por encima de un cuarto del total mundial. En términos del PPA actual, la producción mundial asciende a prácticamente USD 80 billones. América del Norte (24%), Europa (27%) y Asia (34%) dominan la economía mundial. La participación actual de América Latina ronda el 8,7%.

Los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) representaron cerca del 26% de la producción mundial de 2011 en términos del PPA, un récord histórico posterior a la guerra. Se trata de un fenómeno reciente,

---

<sup>8</sup> En dólares corrientes, WEO, Octubre 2012. El PIB mundial se estima en \$71,3 billones en 2012.



## ¿Se encuentra América Latina en la trampa del ingreso medio?

Pocos países han mantenido un crecimiento alto durante más de una generación, y menos aún siguen teniendo altas tasas de crecimiento una vez que logran obtener ingresos medios. La reciente revisión del crecimiento de los países en desarrollo por la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo (Spence, 2008) identificó solo a trece países que sostuvieron un crecimiento de más del 7% durante por lo menos 25 años en el período de la posguerra. Estos poseen cinco características comunes: la apertura a la economía mundial en materia de conocimiento y comercio; la estabilidad macroeconómica; una orientación “hacia el futuro”, ejemplificada por altas tasas de ahorro e inversión; una dependencia de los mercados y de los precios basados en el mercado para asignar los recursos, y un liderazgo dedicado al crecimiento y a la inclusión con una capacidad razonable de administración. Estos factores de éxito, arraigados en instituciones locales, son necesarios pero no suficientes para asegurar un crecimiento continuo. Algunos países con estas características crecieron rápidamente, pero no pudieron sostener ese crecimiento.

Incluso entre los trece países estrella, el crecimiento ha sido desigual. Algunos países de ingresos medios de Asia del Este sufrieron retrocesos importantes en el período comprendido entre 1997 y 1998, y probablemente no recuperarán el rápido crecimiento del pasado. Brasil, que gracias a su crecimiento entre 1950 y 1980 fue calificado como el país estrella en términos de crecimiento, tuvo episodios inflacionarios desastrosos y un bajo crecimiento en las décadas de los ochenta y de los noventa. Alcanzar ingresos similares a los de los países avanzados es poco común: solo algunos de los países de alto crecimiento lo lograron, incluyendo los NIC. Es más común que el crecimiento se reduzca marcadamente al alcanzar el nivel de ingresos medios. Muchos países de América Latina y el Medio Oriente cayeron en la trampa de un crecimiento lento al alcanzar niveles de ingreso medios.

Algunas de las características que distinguen el crecimiento de ingresos medios del de ingresos bajos son claras. El crecimiento tiende a ser más intensivo en capital y en competencias. El mercado interno se expande y se convierte en un motor más importante, especialmente para el crecimiento de los servicios. Los salarios se elevan, más rápidamente para los trabajadores altamente calificados, y puede haber escasez. El modelo tradicional de salarios bajos para manufacturas exportación no funciona bien para los países de ingresos medios. Parecen estar entrampándose, a no ser que cambien sus estrategias y avancen en las cadenas de valor. Las ventajas en términos del costo en los sectores intensivos en trabajo, como los de las exportaciones de manufacturas que alguna vez impulsaron el crecimiento, comienzan a declinar en comparación con los productores de países pobres con salarios bajos. Al mismo tiempo, los países de ingresos medios no tienen derechos de propiedad, mecanismos para hacer cumplir los contratos, mercados de capital, experiencias de éxito en materia de capital de riesgo e invenciones, ni la masa crítica de personas altamente calificadas para crecer mediante innovaciones importantes, como los países ricos. Al encontrarse entre estos dos grupos, los países de ingresos medios pueden quedar entrampados sin una estrategia viable de alto crecimiento.

Al parecer, esto es lo que ha ocurrido en América Latina, agravado por las pobres políticas de sustitución de importaciones del pasado. En muchos países, los salarios son muy altos para ser competitivos en manufacturas básicas a escala mundial: la quiebra de productores de ropa en América Latina después de eliminada la protección es prueba de ello. Sin embargo, América Latina no tiene las capacidades de investigación y desarrollo ni de innovación que le permitan desarrollar nuevos productos en áreas avanzadas (las excepciones son ya conocidas: Embraer en Brasil, y vinos y frutas en Chile y Argentina).

**Modelo actualizado de crecimiento del PIB**

El modelo de crecimiento actualizado para la edición 2012 de este libro difiere en un número de aspectos del modelo presentado en la edición anterior. Gran parte de estos cambios reflejan los cambios en el entorno económico mundial y regional en los últimos dos años. Además, también refleja los esfuerzos para mejorar el modelo y su metodología. A continuación, se presenta una breve descripción de las principales diferencias con el modelo anterior.

El modelo de 2012 proyecta un menor crecimiento global que el modelo anterior tanto en el caso del mantenimiento del *status quo* como en los escenarios de convergencia. Por ejemplo, el PIB mundial en términos de PPA, en el caso del *status quo* es US\$216 billones en 2040 en el nuevo modelo, en comparación con US\$258 billones en el modelo anterior. Estos cambios pueden explicarse por varios factores, que incluyen.

1. El modelo anterior fue basado en los datos históricos del PIB hasta el 2007. (En el modelo se hizo un ajuste temporal por la crisis financiera debido a la disminución de las tasas de crecimiento en 2008–2010, pero luego se hicieron aumentar considerablemente las tasas de crecimiento hasta 2015 para que los valores a partir de 2016 dependieran sólo de los datos históricos (pre-crisis) anteriores a 2008).
  - El nuevo modelo incorpora los eventos de la crisis. Para ello, utiliza los datos del WEO de abril de 2012 para sus tasas de crecimiento post-1980, incluyendo tasas de crecimiento del PIB reales y proyectadas hasta 2013. Las proyecciones del modelo comienzan a partir de 2014. Por lo tanto, a diferencia de las estimaciones anteriores, el modelo revisado incorpora en sus proyecciones de largo plazo la crisis de 2007–2009, así como los dos últimos años de bajo crecimiento en la Unión Europea y Estados Unidos y la desaceleración en China e India. Estos eventos reducen la base del PIB y los valores globales proyectados.
  - El modelo anterior utiliza una tasa de crecimiento predeterminada de la PTF de los países no convergentes del 1,3%, basada en el promedio de 100 años de EEUU. El modelo revisado utiliza una tasa de 1%, que coincide con los promedios de crecimiento de PTF de los últimos 40 años, 30 años, 25 años y 20 años de los Estados Unidos. Las clasificaciones de convergencia del modelo anterior se basaban en promedios de 25 años y por ello es preferible utilizar periodos comparables—es decir, promedios de los últimos 20, 25, 30, y 40 años, en vez de la tasa de 100 años.
  - El modelo anterior suponía que los niveles TFP de todos los países de altos ingresos seguía la ecuación de convergencia. Eso significaba que se esperaba que estos países tuviesen tasas de crecimiento de la PTF muy por encima de 1,3%. Un análisis de las tasas de crecimiento de la PTF durante 1980–2011 muestra, sin embargo, que de los 31 países de altos ingresos con TFP niveles por debajo de los Estados Unidos, en 21 casos, las tasas de crecimiento de la PTF estaban por debajo del nuevo nivel de no convergencia del 1%, y cinco de hecho tuvieron crecimiento negativo de la TFP. Basado en estos datos, el nuevo modelo reclasificó 20 de esos países de altos ingresos como no convergentes. Ello redujo significativamente el crecimiento proyectado del PIB.
2. Latinoamérica tiene un mejor desempeño en el modelo actualizado, bajo el *status quo*. Con una participación actual en el PIB actual del 8,7% (en términos PPA), el modelo actualizado proyecta que la participación global de América Latina caerá ligeramente a 7,5% en 2040. El modelo anterior preveía un descenso de participación a 5,3% del PIB mundial. Esta proyección mas alta del escenario sin

**Modelo actualizado de crecimiento del PIB**

cambios puede explicarse en gran medida por las recientes tendencias de un crecimiento real superior en América Latina que en el mundo, además de proyecciones más altas de tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo.

3. El crecimiento proyectado de América Latina en ambos escenarios en el nuevo modelo, a tipos de cambio de mercado, es menos impresionante (un crecimiento anual de 3,8 por ciento frente a 4,9% en el modelo anterior en la situación sin cambios; y 6.0 en el nuevo modelo versus 6.6 por ciento en el modelo anterior, en el escenario optimista). Los valores más altos en las estimaciones anteriores reflejaban una apreciación significativa del tipo de cambio en Brasil, después del periodo de base 2005–07. El nuevo modelo utiliza 2010 como año base, que ya incluye esta apreciación del tipo de cambio.

en gran medida impulsado por China, que ha expandido su participación en el mercado mundial a cerca del 14%. Aun términos de ingreso nominal, China desplazó a Japón como la segunda economía más grande del mundo, en 2010. El PIB de China fue US\$7.3 billones, comparado con US\$5.9 billones de Japón. Cabe destacar que los países ricos del mundo representan el 51% de la producción mundial actual (Basado en PPA), comparado con el 70% de 1990.

Para 2040, la economía mundial podría ascender a USD 225 billones en dólares de PPA de 2010.<sup>9</sup> El mundo ese año será muy distinto al actual y considerablemente más rico, con ingresos per cápita que promediarán USD 30.000 en comparación con USD 11.000 en la actualidad. El centro de gravedad económico se trasladaría a Asia que actualmente representa el 34% de la actividad mundial, aunque en 2040 podría representar el 50% de la producción mundial. Tres economías gigantes—China, India y Japón—liderarían el resurgimiento de Asia, y otros países grandes 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 un suceso sin precedentes. En realidad, permitiría alinear la participación económica de Asia con su participación en la población mundial, y restaurar el equilibrio geográfico de la actividad económica mundial con la que prevalecía en el siglo XVIII y a comienzos del siglo XIX, antes de que la Revolución Industrial provocara una gran divergencia de ingresos entre los países.

El surgimiento de Asia implicaría una reducción en la participación de las economías del G7. Su participación de los ingresos mundiales ya ha disminuido a los nuevos niveles bajos desde la Segunda Guerra Mundial (muy por debajo del 50%) y para 2040 podría ser de apenas el 24%.

A fin de apreciar la probabilidad de este gran cambio, deben considerarse los siguientes hechos: sin tener en cuenta el efecto de la inflación general, en 1978 la economía mundial alcanzó USD 25

<sup>9</sup> En este escenario se han ignorado las restricciones a los recursos naturales y los efectos del cambio climático. Esto puede resultar muy poco realista, pero tenerlos en cuenta requeriría contar con un modelo de crecimiento mundial mucho más sofisticado.

billones en dólares de PPA de 2010. Transcurrieron 21 años antes de que se duplicara, hasta alcanzar USD 50 billones en 1999, con un crecimiento anual del 3,4%. Durante los 12 años siguientes, el crecimiento anual ascendió al 3,6%. A fin de llegar a USD 225 billones en 2040, el crecimiento mundial tendría que representar el 3,8% anual.

La razón por la cual se espera una aceleración en el crecimiento mundial es que la proporción de las economías de rápido crecimiento representa aproximadamente la mitad de la producción total, mientras que la proporción de países de lento crecimiento ha disminuido. Debido a que los países de más rápido crecimiento también tienden hacia una apreciación de sus tipos de cambio, el crecimiento de la producción mundial a precios del mercado se acelerará simplemente porque las economías de más rápido crecimiento en el mundo también están asegurando una participación cada vez mayor en la producción mundial a tipos de cambio del mercado.

Una de las razones por las que los países en desarrollo están creciendo más rápido que los países desarrollados, es que son más jóvenes y se encuentran aún en una fase temprana de su transición demográfica. Los cambios demográficos mundiales están transformando inexorablemente la distribución de la actividad económica mundial. 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 al 13% del total mundial en 2040. En general, la población mundial aumentará en dos mil millones de personas hacia 2040. Sin embargo, la población de los actuales países ricos de aumentará únicamente en unos 100 millones. El 95% del aumento de la población (sin considerar las migraciones) se producirá en los países en desarrollo, especialmente en África.

### ***América Latina en el escenario de políticas vigentes***

¿Cómo se desempeña América Latina en el escenario de las políticas vigentes? No es de extrañar que la respuesta sea que muestra un desempeño promedio. En términos del PPA de 2010, América Latina puede crecer a un 3,1% a largo plazo, pero el mundo crecerá más rápido (a 3,6%). El ingreso en América Latina puede permanecer en una proporción constante en relación con los países avanzados, pero este desempeño implica que América Latina perderá lentamente relevancia mundial, especialmente comparada con Asia. El patrón es similar en términos de los tipos de cambio del mercado. Esto es tanto más decepcionante, ya que en principio América Latina podría beneficiarse de un dividendo demográfico en los próximos años: su fuerza de trabajo crecerá mucho más rápidamente que su población en los próximos veinte años.

### ***El escenario de renacimiento en América Latina y sus ventajas***

Si todas las economías claves en América Latina pudieran ingresar al club de los “convergentes”, podrían lograrse cambios radicales en las perspectivas de la región. A fin de investigar esto, se volvió a implementar el modelo incluyendo a todos los países importantes de América Latina que podrían formar parte de la categoría de “convergentes”, lo que significa que emprenden las reformas de

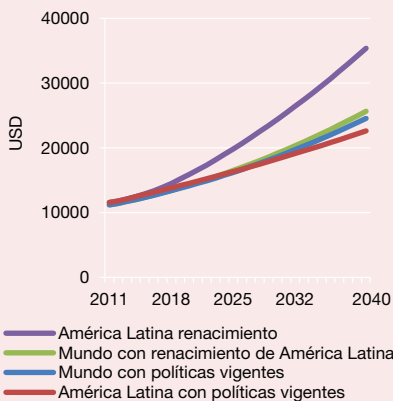
política necesarias para beneficiarse de un crecimiento acelerado para alcanzar a las economías más desarrolladas.

Para 2040, la diferencia relativa para la región es enorme. El aceleramiento del crecimiento a un nivel del 6% al tipo de cambio del mercado (4,7% de crecimiento real) es simplemente el resultado de un crecimiento más rápido de la PTF. Con un crecimiento acelerado, los países de la región podrían esperar un crecimiento de la PTF de entre el 2% y el 3% anual. Para 2040, las economías regionales habrán experimentado progresos tecnológicos significativos.

El escenario de convergencia muestra la dependencia de la región de América Latina en el desempeño de sus economías más importantes, así como la cuestión crucial de aprovechar las ventajas del retraso para aumentar el crecimiento. Cabe recordar que el escenario de convergencia simplemente atribuye a las economías más importantes de América Latina la misma tasa de crecimiento para alcanzar el nivel tecnológico de los demás países convergentes. Esto significa que se trata de una estimación de lo que podría considerarse como el crecimiento potencial de estos países. Sumado a lo largo de treinta años, el impacto es significativo. La producción regional podría casi cuadruplicarse para 2040, y el ingreso per cápita podría ser tres veces mayor. Si la región pudiera lograr estas tasas de crecimiento, en 2040 tendría niveles de ingreso de prácticamente la mitad de los de Estados Unidos y los países más ricos de la región podrían alcanzar rápidamente a Estados Unidos.

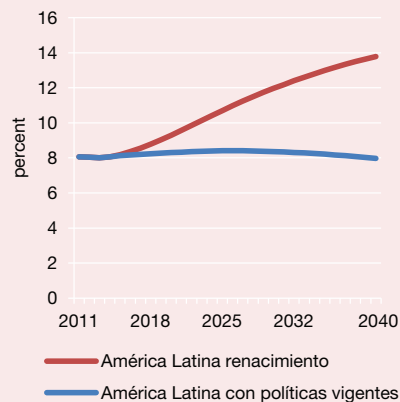
Los Gráficos 16 y 17 muestran una comparación de los distintos escenarios con fines ilustrativos. En contraste con un PIB per cápita de USD 23.000 en el escenario de las políticas vigentes, en 2040 la región alcanzaría un nivel superior a USD 35.000 en el escenario de convergencia. La participación

Gráfico 16 | Ingreso per cápita—Escenarios alternativos (PPA)



Fuente: Centennial Group International, 2012.

Gráfico 17 | Participación de América Latina en el PIB mundial (tipo de cambio del mercado)



Fuente: Centennial Group International, 2012.

de la región en la economía mundial en 2040 podría llegar a ser de 11.3% en el escenario de convergencia, comparado con tan solo el 7.5% en el marco de las políticas vigentes.

El escenario de convergencia presentado con anterioridad no es fácil de lograr. América Latina ha presenciado muchas situaciones en las que los países de rápido crecimiento se encontraron repentinamente ante una crisis (frecuentemente provocada por la propia región) y dejaron de crecer a las tasas habituales. En Argentina, durante más de medio siglo, en México después de la década de los sesenta, en Brasil más recientemente, e incluso en Chile, el ejemplo estelar de la región, bajó el crecimiento.

Brasil es un ejemplo claro. Creció aproximadamente el 6% anual durante casi un siglo. En 1965 era un país en desarrollo próspero con un ingreso per cápita de USD 3.645 (dólares de 2010). El país continuó creciendo hasta 1980, cuando alcanzó un ingreso per cápita de USD 8.278. Entonces, Brasil entró en un período de relativo estancamiento. No recuperó su ingreso per cápita de 1980 hasta 1995, y luego solo por poco tiempo, durante la explosión de actividad que siguió al término de la elevada inflación y el comienzo de la estabilización. Fue únicamente con el auge de las materias primas en 2006 y luego de mejorar su gestión macro y su sistema financiero que Brasil pudo superar su ingreso de 1980. Sin embargo, la crisis económica mundial actual y la consecuente caída de los precios de las materias primas nuevamente despuntaron—aunque temporalmente—este resurgimiento reciente. Después de un siglo de crecimiento, Brasil estuvo cerca de treinta años estancado en la trampa del ingreso medio, sin lograr mejoras en su nivel de vida promedio. Si bien el crecimiento reciente ha mejorado, Brasil todavía no ha mostrado tener una trayectoria de crecimiento rápido sostenido que le permita converger rápidamente en las economías avanzadas.

Tres supuestos sustentan el escenario de convergencia:

1. El mundo está en una reestructuración significativa, con un peso económico relativo de los países en desarrollo en general y de Asia en particular que será mucho mayor, y que puede seguir su curso pacíficamente.
2. La agitación que viven los mercados financieros actualmente se está manejando debidamente, con principios que rigen el mundo financiero más firmes. Aun así, existen reparos considerables sobre el ritmo del crecimiento económico en los próximos años, con cierta probabilidad de que la tasa promedio del posible crecimiento en el mundo disminuya.
3. Las dificultades que han enfrentado muchas economías de América Latina para llegar a convertirse en economías avanzadas se deben a las deficiencias de las políticas y estrategias, y no a características no naturales, sociales y étnicas inmutables.

#### **IV. Un marco estratégico para la convergencia:**

##### **Una visión compartida y más ambiciosa de la región**

Dada la riqueza de recursos naturales de América Latina, no hay razones para que la región no se desempeñe tan bien como Asia del Este. En efecto, tal como ha sido demostrado por los países asiáticos con éxito, el destino de la región depende firmemente de sus propias acciones. La región prosperará únicamente a través de sus propios esfuerzos. Para lograrlo, todas las partes interesadas

—los gobiernos, las entidades burocráticas, la comunidad empresarial, los grupos académicos, los grupos de reflexión, los medios de comunicación, la sociedad civil y otros formadores de opinión, así como los organismos multilaterales activos en la región—deben adoptar un enfoque amplio en lograr simultáneamente una sociedad mucho más inclusiva y equitativa, y un crecimiento económico mucho más elevado. Los líderes de la región deben fijarse objetivos más altos, ser pragmáticos, y concentrarse con gran determinación en alcanzar esta visión. Tal visión, y un sincero compromiso para llevarla a cabo, debe ser compartida tanto en el interior de los países como en toda la región en general. Esta visión compartida debe ir acompañada de una mentalidad muy distinta en todo el escenario político y social, es decir, deben abandonarse las antiguas divisiones políticas y adoptarse un sentido pragmático, como en el caso de Asia del Este (ver también el Recuadro 4).

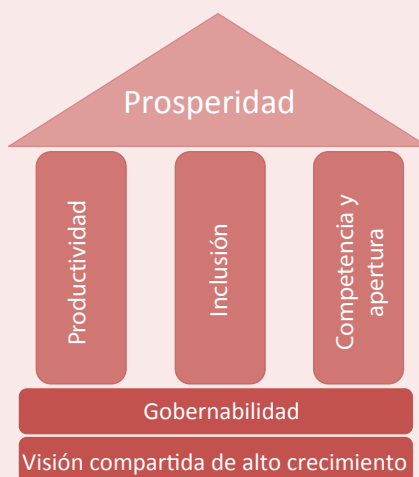
En vista de la diversidad de la región y las distintas dotaciones de recursos naturales, capital humano, estructura y eficiencia de cada uno de los países así como de capacidades institucionales muy diversas, no es ni prudente ni posible definir una sola estrategia para lograr una visión común en toda la región. Esto solo puede hacerse a nivel de cada país.

Sin embargo, al extraer enseñanzas de las propias experiencias de la región en los últimos cuarenta años y al contrastarlas con las 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 (ver el Gráfico 18), a saber:

- más inclusión;
- mayor productividad, y
- más competencia y apertura.

Gráfico  
18

### Estrategia de tres pilares para una América Latina próspera



Fuente: Centennial Group International.

**¿Qué distingue a Asia del Este de América Latina?**

La mejor forma de ilustrar la pérdida de la posición de larga data que ocupaba América Latina como la región con países en desarrollo más próspera y prometedora es comparando su desarrollo económico y social con el de Asia del Este en general y, más concretamente, con los llamados NIC.

Entre 1965 y 2011, el ingreso real per cápita de los NIC creció a una tasa anual promedio del 5,6%, mientras que América Latina registró una tasa de crecimiento de tan solo el 1,8%. Como resultado de ello, en términos del ingreso per cápita, los NIC—que estaban muy rezagados con respecto a América Latina en 1965 (USD 2.087 comparado con USD 3.924)—repuntaron en toda la región (USD 25.483 comparado con USD 8.781 en 2011).<sup>1</sup> Esto ilustra cómo las economías más dinámicas de Asia, a las que ahora se suman China e India, han continuado convergiendo en Estados Unidos, mientras que la mayoría de las economías de América Latina se han estancado en la trampa del ingreso medio. Entre otras diferencias notables que existen entre Asia del Este y América Latina, cabe mencionar:

- Todos los países prósperos de Asia del Este, así como China e India, han logrado obtener beneficios considerables en la productividad total de los factores (PTF), mientras que los países de América Latina han permanecido estancados. Incluso, las dos economías más importantes (Brasil y México) han retrocedido un poco.
- Los países de Asia en desarrollo tienen tasas de ahorro e inversión mucho más altas que América Latina y el Caribe. (Las tasas de ahorro en Asia del Este en desarrollo era 44% frente al 21% del PIB en América Latina, y las tasas de inversión eran 43% frente a 22% en América Latina)
- Asia del Este ha puesto mucho más énfasis en el desarrollo humano y ha concedido gran importancia a la meritocracia en su sistema educativo. La región ha logrado niveles educativos mucho más altos y, en términos relativos, en ella se gradúa un número más elevado de ingenieros y científicos que en América Latina.
- En Asia del Este, se ha invertido mucho más en infraestructura, tanto a nivel público como privado, que en América Latina, y tiene mercados financieros más profundos, particularmente instituciones financieras no bancarias.
- Los NIC tienen economías mucho más abiertas que América Latina, con un comercio total en relación con las proporciones del PIB de aproximadamente 200% frente al 46% para América Latina.
- La estructura de producción de Asia del Este ha cambiado drásticamente en los últimos cuarenta años, habiéndose convertido en el centro manufacturero del mundo, mientras que las economías de América Latina siguen dependiendo, en gran medida, de las materias primas y de los productos agrícolas.
- Incluso a medida que las economías de Asia del Este pasaban de la categoría de ingresos bajos a ingresos medios, y finalmente a ingresos medios altos, la distribución de sus ingresos y otros indicadores sociales han seguido siendo mucho más equitativos que en América Latina, región que tiene muchas más disparidades que en cualquier otra región del mundo. La distribución más equitativa de ingresos y activos en Asia del Este permitió a la región

<sup>1</sup> A dólares constantes de 2010.



**¿Qué distingue a Asia del Este de América Latina?**

desarrollar una gran clase media ni bien los países lograron formar parte de la categoría de ingresos medios y esta clase media de rápido crecimiento se convirtió en un motor de la innovación, el espíritu empresarial y el consumo interno, lo que impulsó un mayor crecimiento económico. En contraste, las enormes desigualdades de ingreso en América Latina dieron lugar a un desarrollo mucho más lento de la clase media a niveles de ingreso nacional per cápita similares, a pesar de que las cifras distan de ser pequeñas.

- En la última década, el clima empresarial y de inversiones a escala institucional ha sido mucho más favorable en Asia del Este, permitiendo así generar el impulso de crecimiento que se observa en la actualidad. El proceso ha sido impulsado por el mercado, fomentado por el surgimiento de China aunque no debido a este, y a sus buenas conexiones con algunos de los países más avanzados de la región.

Las medidas tendientes a lograr estos tres pilares necesitarán, sobre todo, estar apuntaladas por una mejor gobernabilidad y responsabilización mejorada de los resultados. Como sucede en muchas regiones en desarrollo, el talón de Aquiles de América Latina—el mayor impedimento para que la región logre tener una sociedad más inclusiva y tasas de crecimiento económico más altas en los próximos treinta años—es una deficiente gobernabilidad en todas sus facetas.

Solo mediante esta estrategia de tres pilares se podrá visualizar una América Latina próspera.

**1. Más inclusión**

América Latina ha adoptado recientemente medidas importantes para mejorar las condiciones de vida de su población pobre. No obstante, la distribución del ingreso y de la riqueza sigue siendo muy desigual. La situación actual es insostenible en términos políticos y sociales. En consecuencia, desde el punto de vista de la equidad, abordar las desigualdades estructurales es fundamental. Sin embargo, tal como lo ha demostrado el caso de Asia, llegar a tener una sociedad más equitativa, entre otras cosas, al aumentar el tamaño de la clase media, es igualmente importante para apoyar políticas sólidas y, por lo tanto, mantener el crecimiento a largo plazo.

Con un número significativo de latinoamericanos que no se han integrado totalmente a la economía y la sociedad mayoritaria (pueblos indígenas y de ascendencia africana y, en gran medida, las mujeres) y con un alto nivel de informalidad, en el pasado los beneficios del crecimiento económico no han sido aprovechados por muchos ciudadanos. Esto afectó particularmente a aquellos sin ascendencia europea, llevando a una gran parte de la población a desilusionarse de las políticas económicas e instituciones actuales. Solo mediante un progreso que tienda significativamente hacia una sociedad más inclusiva, habrá perspectivas realistas de un crecimiento sostenido y sostenible en el tiempo para América Latina, como el que se ha logrado en Asia.

Así pues, contrariamente a la visión de que existe una compensación entre el crecimiento y la equidad, luchar por una sociedad más inclusiva promete ser una situación beneficiosa para todos. El enfoque fundamental para lograr una sociedad más inclusiva implicará la remoción de numerosas desigualdades estructurales, la ampliación del acceso a una educación de calidad y otros servicios públicos, entre ellos, una infraestructura rural, el quiebre de la actual dominación económica debido a intereses creados y el aseguramiento de empleos y de financiamiento para aquellas personas que, en la actualidad, están marginadas de la sociedad, de modo que crezca la clase media (ver el Recuadro 5 sobre la importancia de la clase media). Tal enfoque debe distinguirse claramente de los esfuerzos constantes (y no deberá limitarselos) que se llevan a cabo en los países, tales como Brasil y México, que en general han tenido éxito en lograr una reducción de la pobreza y la indigencia a través de programas de transferencias condicionales.

## 2. Mayor productividad

Es evidente que América Latina debe hacer mayores esfuerzos para lograr un crecimiento económico mucho mayor al que ha logrado en los últimos cuarenta y, a su vez, reducir la dependencia histórica

Recuadro  
5

### Importancia de la clase media para impulsar el crecimiento PIB per cápita

En algunos países de ingresos medios, el mercado interno puede complementar los mercados de exportación a medida que las economías maduran y crece el mercado local. En la mayoría de los países, el consumo interno por lo general comienza a crecer rápidamente cuando los ingresos per cápita alcanzan cerca de USD 6.000 en términos del PPA. Esto no sucedió en América Latina, quizás debido a la distribución desigual del ingreso.

Por ejemplo, al comparar Brasil con Corea del Sur se observa que el crecimiento en Brasil comenzó a decaer después de 1980, cuando había alcanzado un nivel de ingreso per cápita de USD 7.600 (PPA). En aquel momento, su clase media, definida como los hogares con ingresos de entre USD 10 y USD 100 per cápita por día, representaba tan solo el 29% de la población. Esto prácticamente impidió a la clase media impulsar un mayor crecimiento. En contraste, el ingreso per cápita de Corea del Sur alcanzó USD 7.700 (PPA) en 1987. Para entonces, el crecimiento bien distribuido de Corea del Sur había producido una clase media significativa que representaba al 53% de la población. El país aprovechó la demanda de esta gran clase media para ampliar sus industrias de servicios y crear las bases de una economía del conocimiento. En la actualidad, el 94% de la población de Corea del Sur pertenece a la clase media.

Japón también se benefició de una clase media significativa cuando de un país de ingresos medios pasó a ser un país rico. En 1965, el ingreso per cápita de Japón era USD 8.200 (PPA) y su clase media representaba el 48% de la población. Japón logró un crecimiento per cápita del 4,8% anual durante los siguientes veinte años.

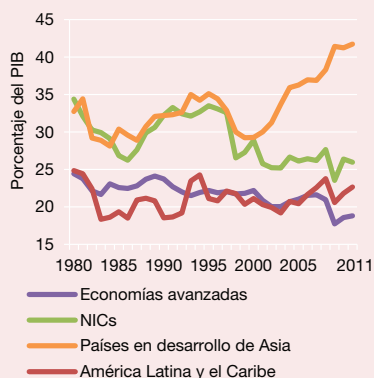
de su evolución económica en las alzas y bajas de los precios internacionales de las materias primas. No cabe duda de que debe continuar la contribución de los recursos naturales a la creación de riqueza en el futuro. América Latina haría mal en dar la espalda a sus riquezas naturales. Sin embargo, al igual que en otros países y regiones con riquezas naturales similares, América Latina necesita ampliar la base de su producción y de sus ingresos, e integrar mejor su población a los beneficios del crecimiento económico. Un enfoque más intensivo en materia de tecnología hacia estos recursos y una mejor integración dentro de la región y con el mundo, apoyado por una fuerza de trabajo más educada e integrada desde el punto de vista operativo y por una base de capital creciente será de importancia fundamental. Solo de esta manera podrá la región desviarse de su sendero de crecimiento económico irregular y decepcionante.

En este contexto, el vínculo que existe entre la inversión, la productividad total de los factores (PTF) y el crecimiento es particularmente importante. Las perspectivas de un mayor crecimiento necesitan estar apuntaladas por una mayor PTF. A su vez, las mejoras en la PTF hallan sustento en las mejoras en capital humano y el progreso tecnológico que llegan con un número más elevado de inversiones, apoyadas por un entorno y por políticas que fomentan mayores inversiones.

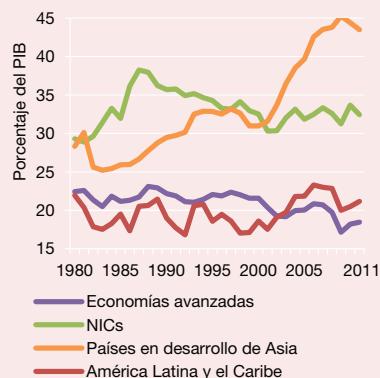
El marco estratégico mediante el cual se procura cambiar las perspectivas de América Latina y preservar su importancia relativa depende, en consecuencia, de dos cuestiones centrales e interrelacionadas: la calidad de las políticas económicas y la probabilidad del aumento necesario en los niveles de inversión en varias áreas prioritarias específicas (analizadas más adelante). Juntos, estos dos factores permitirán un aumento de la productividad total de los factores que es esencial para que América Latina aumente su tasa de crecimiento y conserve su importancia relativa.

En términos generales, la inversión en América Latina ha representado aproximadamente el 20% del PIB, lo cual guarda más o menos conformidad con los niveles observados en las economías avanzadas y el Medio Oriente, pero se encuentra muy por debajo del nivel de cerca del 35–40% observado en los países en desarrollo de Asia (ver el Gráfico 19). Cabe destacar que los niveles de inversión actuales pueden reflejar retornos bajos de los tipos de cambio apreciados y/o impuestos altos y distorsionados así como otras barreras legislativas y administrativas. Aunque las monedas pueden no parecer sobrevaluadas desde el punto de vista del equilibrio general de la balanza de pagos, el equilibrio actual puede reflejar las ineficiencias existentes. De hecho, los tipos de cambio podrían sufrir una depreciación más importante si se atacara los altos impuestos a las importaciones. Tales políticas internas de tipo proteccionistas suelen dar lugar a una apreciación de la moneda, aunque en algunos casos están compensadas por los impuestos a las exportaciones.

En principio, una combinación de políticas adecuadas y un nivel asociado de inversión de aproximadamente el 30% del PIB facilitarían un crecimiento mayor. En la práctica, este nivel de inversión implicaría duplicar la inversión neta (es decir, sin tener en cuenta la depreciación y la obsolescencia). La magnitud del esfuerzo es significativa y no podría lograrse sin aumentar considerablemente la capacidad del gobierno para incrementar sus inversiones, particularmente en infraestructura, y sin el compromiso del sector privado con la economía nacional y regional. En el marco de un rango amplio de inversión, está claro que deberían mejorarse las finanzas públicas a fin de movilizar recursos

**Gráfico 19** Inversión (% del PIB)


Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

**Gráfico 20** Ahorros (% del PIB)


Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

adicionales. Si bien los recursos fiscales en América Latina se han fortalecido y dependen menos de los préstamos extranjeros y nacionales, los gastos de capital público no han seguido un patrón semejante. Se ha dado mayor prioridad a los gastos corrientes y a los programas sociales. En consecuencia, en cualquier estrategia de crecimiento nueva deberá considerarse un re-equilibrio de la combinación de gastos corrientes y de capital, y en algunos casos aumentar los ingresos. Más aún, los recursos adicionales deberían estar dirigidos, en gran parte, a la infraestructura y a otras áreas que refuercen la productividad, tales como la investigación y el desarrollo, preferentemente con el apoyo privado.

En el mismo contexto, será imperativo que América Latina fomente el ahorro como un componente esencial para realizar más inversiones. Las tasas de ahorro en la región de cerca del 20% del PIB se comparan con tasas que exceden el 30% en los NIC y cerca del 50% en China (ver el Gráfico 20). Sin embargo, estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (Gavin, Hausman, y Talvi, 1997) sugieren firmemente que los ahorros dependen del crecimiento económico, más que a la inversa, por lo menos inicialmente. En esa medida, el bajo nivel de ahorros registrado en la región podría reflejar no tanto un impedimento al crecimiento sino una reacción a tasas de crecimiento bajas y volátiles<sup>10</sup>, tal como lo documenta la trayectoria de muchos años de América Latina con tasas de crecimiento por debajo del 1% y el 2%. En este sentido, se podría esperar que los ahorros aumenten así mejoren las condiciones de crecimiento en el tiempo. Desde luego, será necesario examinar los impedimentos específicos al ahorro relacionados con la estabilidad del sistema financiero, y el sistema

<sup>10</sup> En los datos de las cuentas nacionales pueden subestimarse las tasas de ahorro en América Latina, ya que las grandes fugas de capital han sido posibles debido a un subregistro de las exportaciones y la sobrevaloración de las importaciones.

impositivo y la estructura legal que favorecen los incentivos para la fuga de capital, además de las inversiones corporativas observadas más recientemente, y la realización de inversiones en los sectores de bajo rendimiento que, sin embargo, mantienen el valor.

### 3. Mayor competencia y apertura

El tercer pilar de la nueva estrategia de la región debería ser el fomento de una competencia mucho mayor, tanto en los mercados internos como con fuentes externas. Dada la relación relativamente más pequeña del comercio en el PIB total, los países de América Latina deben asignar la más alta prioridad a intensificar la competencia nacional, comenzando con la eliminación de los monopolios, ya sean públicos o privados, y asegurando la aplicación de leyes de competencia bien estructuradas. Paralelamente, existe la necesidad de promover y facilitar una mayor apertura hacia otros países de la región, establecer vínculos más estrechos con el continente asiático en rápido crecimiento, y romper las barreras que aún existen al comercio y a la inversión en relación con la economía mundial en general.

Por muchas décadas, América Latina—como muchas otras regiones del mundo—se caracterizó por contar con una presencia gubernamental mayoritaria en las actividades económicas, que no se limitó a su función normativa. Esto sucedía particularmente en las actividades básicas, como la minería y la producción de metales y química; la agricultura; las actividades de exportación; el transporte; los servicios públicos, y las telecomunicaciones, entre otras. En la década de los setenta, la situación cambió drásticamente en Chile, y en décadas siguientes en muchos países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú. Cabe resaltar que durante este período se hizo mucho por privatizar numerosas actividades que no eran consideradas fundamentales para el rol del Estado o de relevancia estratégica. Esto se vio acompañado de esfuerzos significativos destinados a mejorar las operaciones de muchas empresas de propiedad del Estado, con el propósito de ayudarlas a competir mejor en un mundo caracterizado por una mayor competencia y por mercados financieros cada vez más exigentes. Se usaron diferentes métodos para la venta de activos públicos, algunos muy deficientes. En algunos casos, los monopolios públicos fueron reemplazados por monopolios privados.

Bajo estas circunstancias, las mejoras en la competencia interna son aún una tarea en marcha en la región. Es cierto que dado el tamaño de muchas economías de la región no se justifica tener una variedad de empresas en un solo país. Sin embargo, esto se aplica a tipos muy específicos de actividades, por ejemplo, la presencia de solo una o pocas compañías de la industria extractiva en un país pequeño. Frecuentemente, el predominio en el mercado va acompañado de restricciones a los bienes y servicios importados o de limitaciones a la inversión en áreas específicas, lo que permite consolidar el poder monopólico de las compañías. La integración regional y la consolidación de los mercados pueden aumentar la competencia pero, en ocasiones, ello se ha traducido en la ampliación de poderes monopólicos a compañías específicas en los países de la región.

Si bien la presente publicación no aborda el ámbito específico de la competencia interna, la consolidación de los aspectos de competitividad y productividad de la política económica estriba mayormente en la apertura de los mercados. Un nuevo impulso en el proceso de privatización, en mejorar

las regulaciones y abrir los mercados así como en reforzar la productividad del sector público es importante para que la región pueda seguir un camino de crecimiento más eficaz en el futuro.

Junto con medidas que permitan aumentar la competencia interna las economías latinoamericanas deben además avanzar por dos vías para mejorar su desempeño comercial en apoyo al crecimiento acelerado: la cooperación regional orientada a expandir el comercio intrarregional, y la diversificación continua de los mercados de exportación más allá de América del Norte y Europa, como así también de los productos de exportación más allá del ámbito de las materias primas y los combustibles (excepto en el caso de México y Brasil).

América Latina está mucho más rezagada que Europa y Asia en materia de cooperación regional, especialmente en términos del comercio intrarregional. Existen tres razones básicas por las cuales la región debería considerar responsablemente aumentar el comercio intrarregional, incluso por medio de una mejor cooperación regional.

En primer lugar, es importante dar cabida a las economías de la región para que se especialicen en el marco de un mercado regional más grande. La Comisión de Crecimiento, liderada por el Premio Nobel Michael Spence, determinó que una característica central de las economías que han evitado con éxito caer en la trampa del ingreso medio y que han logrado una transición eficaz hacia economías de ingresos altos ha sido su habilidad para especializarse en actividades económicas. Dichas economías han podido desarrollar ventajas competitivas en el mercado mundial, mediante la elaboración activa y anticipada de competencias singulares y la creación de economías de escala.

En segundo lugar, un comercio intrarregional fortalecido permitiría superar el hecho de que las economías de América Latina—con excepción de Brasil y México—son pequeñas para los estándares mundiales. Solo Brasil, México, y Argentina están en la lista de las 15 economías más importantes o de las 10 economías emergentes más importantes del mundo. Las otras economías no tienen mercados internos lo suficientemente grandes como para dar lugar a las economías de escala que requieren las empresas para ser competitivas a escala mundial.

En tercer lugar, dicho comercio permitiría a las empresas locales aprovechar sus excelentes conocimientos y comprensión de las necesidades de los clientes en los países vecinos, frente a los competidores de otros continentes. Con excepción del Caribe, las economías están unidas geográficamente, por un legado y una historia común, por tener culturas similares y el mismo idioma (salvo Brasil y parte del Caribe). Sería natural que los consumidores de la región prefieran productos similares (aunque no necesariamente los mismos), y que las empresas tuvieran una ventaja competitiva en desarrollar relaciones de negocio con sus contrapartes regionales y en vender a los consumidores de otras partes de la región.

América Latina también debe reducir paulatinamente su dependencia de las economías de lento crecimiento de América del Norte y Europa y establecer vínculos mucho más estrechos con la región de más rápido crecimiento del mundo, a saber, Asia. La buena noticia es que las exportaciones de la región hacia Asia han aumentado marcadamente, aunque a partir de una base muy pequeña; la participación de China se ha elevado de menos del 1% en 1990 a más del 8% en 2009. Muchos modelos, incluyendo el modelo utilizado en este estudio, predicen que Asia podría representar hasta un 50%

del PIB mundial en 2050, por lo cual centrar aún más la atención de la región en Asia debería formar parte integral de la estrategia de crecimiento a largo plazo de América Latina.

Es importante destacar que el aumento en las exportaciones hacia Asia obedece principalmente a las materias primas, entre otras, combustibles, productos agrícolas y metales (en particular la exportación de mineral de hierro y cobre a China). Esto corresponde a la composición de las exportaciones regionales, entre las que prevalecen los productos primarios y los combustibles que representan el 56% de las exportaciones totales (y el 75%, si se excluye a Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela). Las escasas exportaciones de manufacturas (principalmente de México y Brasil) se concentran en el rango bajo a medio de la tecnología. La región puede obtener ganancias significativas si aumenta el valor agregado de su producción y de sus exportaciones y, en materia de manufacturas, puede ascender en la escala tecnológica, que representa también una medida crítica para salir de la trampa del ingreso medio, y progresar hacia la categoría de ingresos altos.

Finalmente, eliminar las barreras comerciales restantes en relación con el comercio y la inversión en los mercados mundiales en su conjunto será un medio poderoso que permitirá limitar el poder monopólico actual de las grandes empresas a fin de aumentar la competencia en todos los niveles y estimular la innovación.

### **Elementos específicos de la estrategia de convergencia**

Para complementar las líneas generales de la estrategia de tres pilares descrita con anterioridad, se recomienda que la región invierta y centre su atención en varias áreas prioritarias específicas, a fin de lograr una visión de convergencia compartida y más ambiciosa, a saber:

- la promoción de la equidad y la inclusión;
- el desarrollo de capital humano;
- el apoyo al desarrollo tecnológico y la innovación;
- la actualización e integración de infraestructura;
- el aumento de cooperación regional y el comercio, y
- mejoras en la gobernabilidad, las instituciones y la implementación.

Estos seis temas se abordan más adelante y también se describen detalladamente en sus capítulos correspondientes en la segunda parte de la presente publicación. Estos no constituyen en modo alguno una lista completa, pero desde el punto de vista planteado, se trata de las cuestiones y los temas más críticos que exigen atención inmediata por parte de los líderes políticos y los formadores de políticas de la región. Avances significativos en estas áreas son esenciales para asegurar las mejoras continuas tan necesarias en la productividad total de los factores que pueden apoyar el crecimiento sostenido.

Existen dos áreas adicionales, que no se examinan en esta publicación, que también necesitan ser abordadas con carácter de urgencia:

- el medio ambiente, incluyendo el desafío de la deforestación en la región del Amazonas y la generación de flujos de capital en el marco del sistema global de fijación de límites e intercambio de derechos de emisión, y

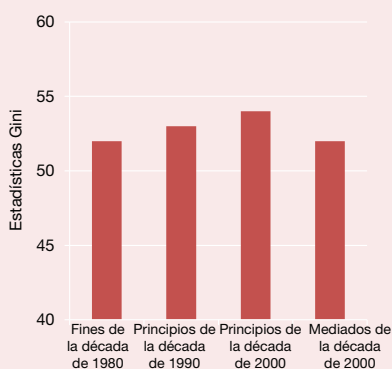
- Mejoras en materia de seguridad y calidad de vida, particularmente en los centros urbanos.

### A. El fomento de la equidad y la inclusión

América Latina es una de las regiones más desiguales en el mundo y ha sido así por décadas e incluso siglos. La concentración del ingreso y la riqueza ha sido excepcional comparada con otras regiones del mundo (ver el Gráfico 7). Con un coeficiente Gini del 0,53, América Latina es 19% más desigual que África subsahariana, un 37% más desigual que Asia del Este, y un 65% más desigual que los países desarrollados. Además, algunos países de la región con coeficientes Gini cercanos al 0,60 alcanzan los más altos niveles de desigualdad en el mundo. Sin una corrección adecuada del enfoque y de las políticas, estas dificultades debilitarán la sostenibilidad del crecimiento de la región. La persistencia de la pobreza y la exclusión bien podrían eliminar la gran ventaja que posee América Latina por lo que respecta a sus abundantes recursos naturales, agua y, en general, niveles de degradación ambiental más bajos que en otras regiones del mundo.

Tras períodos de una desigualdad en aumento, primero en la década de los ochenta y luego en la de los noventa, la concentración de los ingresos en América Latina comenzó a disminuir a partir del año 2000 (ver el Gráfico 21). Existen dos factores principales responsables de la disminución de la desigualdad, a saber, una reducción en la brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y los no calificados; y después de años de mucho descuido, un aumento en los programas gubernamentales, incluidas las transferencias destinadas a los pobres. A su vez, la caída en la brecha de los ingresos es principalmente el resultado de la expansión de la cobertura en la educación básica durante las últimas dos décadas, tal como se ha mencionado anteriormente. La reducción en inflación, un fuerte impuesto a los pobres, también ha contribuido.

Gráfico 21 Evolución del coeficiente de Gini (en %)



Nota: los datos son para el año más reciente dentro de dos años de las fechas listadas. Para hacer los cambios del Gini más visibles, el eje "y" del Gráfico 3 comienza en 40% en vez de cero.

Fuente: Gasparini et al. (2009).

Sin embargo, el mejoramiento de las capacidades de los pobres pronto podría enfrentarse a la barrera del "acceso a la educación terciaria", principalmente debido a la baja calidad de la educación que reciben en los niveles previos y, de ese modo, es probable que no sigan disminuyendo las desigualdades cuando se topen con esa barrera. Además, a pesar del innegable progreso en formular políticas públicas más favorables a los pobres, una gran proporción del gasto público es neutral o regresiva en términos de su distribución, y la recaudación de impuestos al ingreso personal y a la riqueza es baja. Para seguir avanzando hacia sociedades más equitativas, es fundamental que el gasto público sea más progresivo y que los esfuerzos permitan mejorar el acceso



a los servicios de calidad, en particular la educación, por parte de la población pobre, de los pueblos indígenas y de ascendencia africana.

Si bien América Latina presenta una mayor desigualdad de ingresos, el porcentaje de personas que vive por debajo de la línea de pobreza extrema tiende a ser menor que el de muchas de las grandes economías emergentes (ver el Gráfico 22, que compara las desigualdades y la pobreza en varios países de América Latina y Asia).

Existen pruebas en cuanto a que la región se ha ido orientando paulatinamente hacia una distribución más equitativa. En particular, los gobiernos han realizado mayores esfuerzos para corregir las desigualdades en la distribución de oportunidades, particularmente en lo que se refiere al acceso a la educación básica. Además, como se ha mencionado con anterioridad, los gobiernos han luchado activamente contra la pobreza a través de transferencias condicionales directas a los pobres. Sin embargo, una gran proporción del gasto público aún es neutra o regresiva, desde el punto de vista distributivo, y las nuevas medidas pueden volverla aún más regresiva. Además, los impuestos, en particular al ingreso personal, se subutilizan en sumo grado como instrumento progresivo en una región con un número importante de individuos de muy alto ingreso (es decir, extremadamente ricos).

Como se ha examinado anteriormente, si bien la matrícula en los establecimientos educativos es sin duda y significativamente más igualitaria, no se puede decir lo mismo respecto de la distribución de la calidad de la educación. Si el Estado quiere continuar en un sendero de igualdad de oportunidades a través de la educación como forma de equiparar la distribución del ingreso, deberá priorizar en la agenda de políticas públicas el tema de la desigualdad 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.

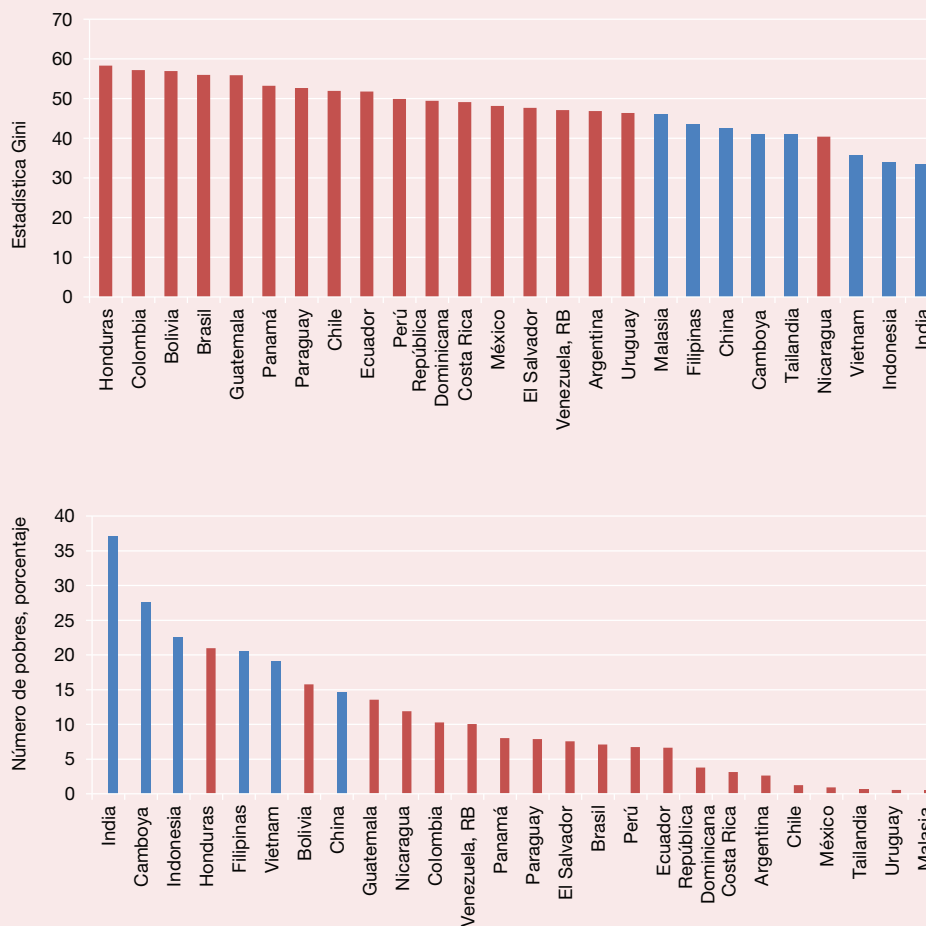
La dinámica de la desigualdad en América Latina responde a su dinámica política y al poder ejercitado por sus élites. Se constata que la liberalización del mercado y la privatización pueden haber reemplazado a un grupo de élites monopólicas por otro grupo igualmente monopólico y que utiliza este nuevo poder para retener los privilegios y las rentas monopólicas. La comprensión del papel que desempeñan las élites en América Latina en limitar el crecimiento y perpetuar las desigualdades será un paso necesario para que la acción pública las corrija en sus intervenciones presupuestarias, y en la manera en que afectan a las instituciones y las normas.

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

La experiencia en otras regiones sugiere alternativas que tienen en cuenta el desarrollo de instituciones que aseguran una genuina equidad y proporcionan incentivos a la inversión en capital humano, y la reestructuración económica. Entre las áreas claves que deben explotarse se encuentran las siguientes:

- Establecer las bases institucionales para los mercados competitivos y bien regulados, incluyendo el ámbito laboral.

Gráfico 22 Índice de Gini y conteo de pobreza en países seleccionados de América Latina (rojo) y Asia (azul) 2005–2010



*Nota:* la medida internacional usada comúnmente de USD 1,25 diarios, en vez de los USD 2,50 usada generalmente en América Latina, se eligió para este gráfico con el fin de proporcionar una comparación simple con Asia, pero debe tenerse en mente que el poder de compra es muy diferente en las dos regiones.

*Fuente:* *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial (2012). Todos los datos de 2005–2010 dependen de su disponibilidad. Se promedia cuando hay datos disponibles para más de uno de esos años.

- Intensificar los esfuerzos para incluir a los segmentos de la población que han sido marginados del proceso de modernización, particularmente los grupos indígenas y de ascendencia africana.

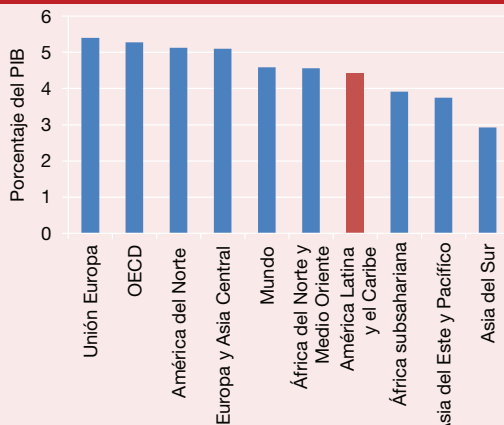
Este no cubre específicamente la desigualdad espacial, que es difícil de resolver, como lo muestran las regiones atrasadas en el noreste de Brasil o las regiones montañosas de los países andinos. Una continua descentralización que permita rendir mejores cuentas a la ciudadanía junto con un monitoreo y control de la calidad adecuados son soluciones prometedoras para hacer frente a este desafío.

## B. El desarrollo de capital humano

### 1. La educación primaria y secundaria

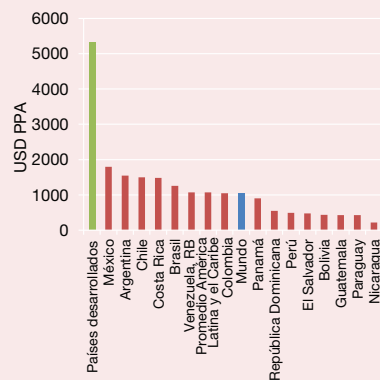
Una educación de calidad puede contribuir de manera importante al desarrollo de un país. Permite aumentar los ingresos y estimula el crecimiento económico. Es un instrumento poderoso para ayudar a las personas a salir de la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, y puede promover la gobernabilidad democrática, al crear una ciudadanía informada capaz de adoptar buenas decisiones. La región ha realizado verdaderos progresos en educación. En prácticamente todos los países, los gobiernos han aumentado el gasto destinado a la educación, construyendo escuelas, aumentando el número de profesores, elevando los salarios y matriculando a más niños (ver el Gráfico 23). Estos esfuerzos han ampliado claramente la cantidad de la educación (en términos del número de niños que asisten a la escuela), aunque el gasto por alumno es promedio (ver el Gráfico 24) pero hay pocos datos que muestren mejoras en la calidad de la educación (medida por los puntajes en las pruebas de rendimiento). Si la educación debe desempeñar un papel importante en la promoción del crecimiento,

Gráfico 23 Gasto público total en educación como % del PIB



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (2012).

Gráfico 24 Gasto público por estudiante en educación primaria (USD PPA)



Nota: los datos para El Salvador y Bolivia son de 2006 y están expresados en USD PPA constantes de 2005.

Fuente: UNESCO (2010), Cuadro 11, p. 406; para El Salvador y Bolivia UNESCO (2009), Cuadro 11, p. 366.

la equidad y la democracia en América Latina, los gobiernos necesitan ampliar su alcance más allá del énfasis histórico en la expansión de las matrículas, haciendo hincapié en la expansión del aprendizaje.

La matriculación es mucho más alta que el promedio mundial. Sin embargo, la cobertura de la educación dista de ser universal, con un cuarto de los niños en edad preescolar sin acceso a la enseñanza, y con solo el 70% de los estudiantes de educación secundaria matriculados y una tasa de deserción elevada. Desafortunadamente, las escuelas de América Latina—desde la enseñanza preescolar hasta los estudios universitarios—todavía proporcionan una educación de baja 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 las escuelas públicas de educación primaria y secundaria, son particularmente mal atendidos.

Todos los países latinoamericanos que participan en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) muestran un desempeño por debajo de lo predecible en razón del gasto por estudiante en sus países. Una gran parte de los escasos recursos de la región “se pierden” debido a ineficiencias, tales como las altas tasas de repetición o la mala calidad de la enseñanza, y pocos países están gastando lo necesario para brindar 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. Incluso los alumnos relativamente acomodados en América Latina no sobresalen según los estándares mundiales. En cinco de seis países (Chile siendo la excepción), el 20% más rico de los estudiantes latinoamericanos no logró superar al 20% más pobre de los estudiantes europeos de la OCDE en las tres materias (lectura, matemáticas y ciencias). Si bien son pocos los estudios que hacen un seguimiento del número de personas que habla inglés en un país determinado, o su nivel de dominio del idioma, la evidencia sugiere que los gobiernos de América Latina conceden relativamente poca prioridad al inglés, y menos prioridad que sus competidores de Asia del Este.

Existe amplio acuerdo en cuanto a que la educación es una de las herramientas más poderosas para reducir las desigualdades. Sin embargo, a pesar del crecimiento significativo, el gasto público destinado a la educación ha logrado poco en reducir las desigualdades, y los sistemas educativos de la región tampoco contribuyen mucho a ello. Los niños pobres en América Latina suelen comenzar la escuela más tarde, repiten de año con más frecuencia, abandonan los estudios anticipadamente, obtienen puntajes más bajos en las pruebas de rendimiento que sus pares más acomodados, sin importar su género, raza, grupo étnico o zona 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 en la educación secundaria. Las disparidades son similares entre los niños de ascendencia africana y los de ascendencia blanca.

El gasto público en la educación primaria y secundaria favorece, en gran parte, a los pobres o, por lo menos, es neutral, ya que la mayoría de las familias de clase media y alta inscriben a sus hijos en escuelas primarias y secundarias privadas. Sin embargo, los gobiernos suelen gastar en exceso en el nivel terciario, de modo que se imparta educación gratuita para todos a ese nivel. En América Latina,

el gasto público por estudiante de estudios superiores a menudo quintuplica (a veces con creces) el gasto por estudiante de enseñanza primaria, comparado con una proporción aproximada de 1:1 en países como España o Canadá. Debido a que la amplia mayoría de los estudiantes de familias pobres nunca llega al nivel terciario, el resultado es una masiva subvención a la clase media y alta.

No obstante, América Latina ha progresado relativamente bien 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. El promedio de los puntajes en los países que participan en los exámenes internacionales muestra que las niñas obtienen mejores puntajes en lectura que los niños, y que los niños obtienen mejores puntajes en matemáticas y solo algunas veces en ciencias. La gran excepción son las niñas indígenas que siguen estando en desventaja en prácticamente todos los países.

Los obstáculos principales para mejorar los sistemas educativos de la región son de orden técnico y político, y mediante las reformas estratégicas deben abordarse ambos aspectos para que sean eficaces.

Desde el punto de vista técnico, la mayoría de los ministerios de educación son deficientes y, por lo tanto, tienen poca capacidad para administrar un sistema educativo importante y diverso. La enseñanza no atrae a los mejores postulantes ni a los más brillantes, en parte porque la capacitación es inadecuada, los estándares y el prestigio son bajos, los incentivos no premian al mérito y la administración no es eficiente.

Desde el punto de vista político, los líderes gubernamentales son reacios a contrariar a los grupos de interés poderosos que se benefician del *status quo*, tales como los sindicatos de profesores o estudiantes universitarios, que pueden movilizar protestas o cerrar escuelas. Los clientes de las escuelas públicas—mayoritariamente familias pobres—prácticamente no tienen poder en el sistema escolar. Tienen poca información sobre el desempeño de las escuelas, pocos mecanismos para influir en la política o prácticas educativas, y ninguna 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 las 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 (proporcionando una gran seguridad laboral sin importar el desempeño), pero que se olvida de los intereses de los padres y alumnos (proporcionándoles una educación de tercera clase en escuelas públicas con bajo financiamiento y una mala administración).

Para corregir este desequilibrio político, los gobiernos necesitan fortalecer sus posiciones frente a por lo menos algunos de los grupos de interés que han “capturado” el sistema de educación pública. Es importante diseñar una estrategia cuidadosamente concebida que promueva cambios y considere la economía política enfrentando los distintos intereses, por ejemplo, de los sindicatos de profesores y estudiantes universitarios que parecen estar trabando las reformas. Una estrategia dual parece recomendable. Por un lado, necesitan reducir el poder exorbitante que ejercen algunos grupos de interés, particularmente los sindicatos de profesores. Lograrlo será difícil en términos políticos. Por otro lado, necesitan desarrollar una demanda más fuerte y eficaz de educación de calidad—por parte de padres y empleadores—que proporcione apoyo político a los esfuerzos de reforma.

El aprendizaje debería ser el objetivo principal de los gobiernos en sus sistemas educativos, y estos deberían hacer hincapié en las políticas que lo promuevan. Para ello deberían considerar las siguientes políticas:

- i) proporcionar a todos los niños una educación preescolar de calidad e invertir en la educación básica de alta calidad, asegurando que los pobres, los pueblos indígenas y de ascendencia africana sean atendidos adecuadamente;
- ii) establecer estándares internacionales de aprendizaje en materia de lectura, matemáticas y ciencias para todos los años. Los estándares deben ser claros, medibles y altos. La capacitación de los profesores, los libros de texto y las evaluaciones de los estudiantes deberán estar ligados a esos estándares;
- iii) desarrollar sistemas de evaluación sólidos y transparentes que evalúen periódicamente el aprendizaje de todos los niños en materia de lectura, matemáticas y ciencias. Los resultados deberían usarse 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, haciendo más selectivo el proceso de ingreso y proporcionando capacitación intensiva en materia de instrucción en las aulas;
- v) reestructurar la administración de los profesores, fortaleciendo el poder de contratar y despedir, vinculando el pago al desempeño, evaluando la eficacia y brindando apoyo en las aulas. Trabajar intensamente con los profesores para asegurarse de que se conviertan en instructores eficaces, otorgando permanencia únicamente a los mejores y removiendo de las aulas a los que muestran un pobre desempeño, y
- vi) hacer de la competencia en el idioma inglés un objetivo fundamental del sistema educativo. Los gobiernos deberían hacer un gran esfuerzo para proporcionar a los estudiantes capacidades básicas de inglés oral y escrito desde la enseñanza primaria.

## 2. Educación terciaria

Si bien los temas educativos son cruciales en el nivel primario y en el nivel secundario, la educación terciaria también muestra señales de tensión. América Latina posee altos niveles de participación en la educación terciaria, y los niveles de matriculación han mejorado marcadamente en los últimos diez años, pero todavía representan la mitad del promedio de los países de ingresos altos y están muy por debajo de las tasas de países con economías de éxito, como Estados Unidos y Corea. Más aún, la mayoría de los estudiantes universitarios en América Latina no termina sus estudios. El 40% de los estudiantes universitarios en Argentina desertan durante el primer año, y solo un cuarto de los admitidos se gradúa; en Chile se gradúa un tercio de los admitidos, en Colombia la mitad, y la situación es similar en México, donde solo el 30% de los admitidos en un año determinado se gradúa. Esto tiene serias consecuencias para el financiamiento de la educación. Los que pagan impuestos están apoyando a un pequeño cuadro de estudiantes universitarios (principalmente de clase media) que rara vez

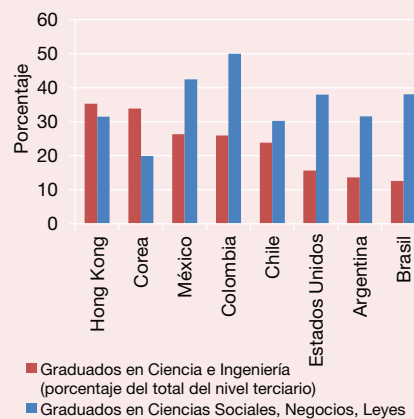
completan sus estudios, con fondos que podrían ayudar a un gran número de estudiantes pobres que no logran completar la escuela secundaria.

Las cuestiones relativas a la calidad y los ámbitos de estudio a nivel terciario también merecen atención. En este nivel, los datos objetivos sobre la calidad son escasos. Dos de las universidades públicas más grandes de la región, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Buenos Aires en Argentina, se han negado tradicionalmente a obtener una acreditación nacional o someterse a una evaluación externa. Brasil es una excepción interesante, ya que ha evaluado a los graduados universitarios en el marco de varios sistemas desde 1995

La evidencia limitada disponible sugiere que las universidades de la región no son mundialmente competitivas. En una clasificación de 2012, las 200 mejores universidades del mundo,<sup>11</sup> ninguna universidad latinoamericana clasificó entre las 100 mejores, y tan solo 1 (la Universidad de Sao Paulo) fue incluida—en el puesto 157—. En una clasificación similar, de las mejores 500 universidades realizada en 2012 por la Universidad Shang Hai Jiao Tong, ninguna universidad de América Latina clasificó entre las 100 mejores, y solo 3 (la Universidad de Sao Paulo, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional Autónoma de México) clasificaron entre las 200 mejores. En total, solo 10 universidades latinoamericanas clasificaron entre las 500 mejores (6 de ellas de Brasil). En comparación, Corea del Sur tuvo 10 universidades entre las 500 mejores; China, 42 (excluyendo Hong Kong y Taiwán); y Sudáfrica, 3.

En lo referente a los ámbitos de estudio, las universidades de la región preparan a muy pocos estudiantes en ciencias o ingeniería. La mayoría de los estudiantes universitarios estudian ciencias sociales, leyes o administración. En la mayoría de los países, menos de un cuarto de los alumnos obtiene grados en Ciencia o en Ingeniería. En contraste, en Corea cerca del 40% de todos los estudiantes universitarios, y casi el 30% de los graduados en Irlanda y Finlandia poseen grados en Ciencia o en Ingeniería. En América Latina, solo México tiene tasas similares (ver el Gráfico 25). No es de extrañar que cuando en 117 países se pidió a ejecutivos empresariales a que clasificaran la disponibilidad de científicos e ingenieros en sus países, ningún país latinoamericano se ubicaba

**Gráfico 25** Graduados en Ciencia e Ingeniería (% del total de graduados)



Fuente: base de datos en línea de EDSTATS del Banco Mundial (enero de 2010).

11 El *Times Higher Education* de 2012 clasificó a las 200 mejores universidades basándose, principalmente, en una evaluación de los propios estudiantes. Las clasificaciones están disponibles en [www.thes.co.uk](http://www.thes.co.uk).

entre los primeros 50, y solo cinco clasificaron por sobre la media (Argentina, Costa Rica, Chile, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela).

Las modificaciones de estos patrones decepcionantes requerirán un considerable esfuerzo con importantes cambios en las funciones que desempeñan el gobierno y el sector privado, incluyendo la inversión extranjera directa (IED). El gobierno debería ser un facilitador que equilibre el conocimiento internacional con los recursos financieros a fin de encargarse de los retornos sociales que son los más altos. Si bien los esfuerzos de reforma deberán ser impulsados enérgicamente en el área de la educación, América Latina se encuentra en una posición privilegiada en términos de recursos. Con un gasto en la educación relativamente alto como proporción del PIB, y un crecimiento de la población que está disminuyendo, el sector público debe reorientar sus gastos para mejorar la educación, por lo menos en el nivel primario y en el nivel secundario. La educación terciaria (y la investigación relacionada con este nivel) pueden requerir recursos adicionales. Se recomienda que los gobiernos:

1. condicionen el financiamiento a las universidades al cumplimiento de objetivos de desempeño específicos. Se deberá poner énfasis en mejorar la calidad, fortalecer la ciencia y la tecnología, y fomentar la equidad. En vez de canalizar todos los recursos públicos directamente a las universidades, los gobiernos deberían experimentar con proporcionar parte del financiamiento directamente a los estudiantes (principalmente de familias pobres), y
2. exigir que las universidades públicas cobren una matrícula a los que pueden pagar. Los cobros deberían efectuarse con una escala móvil, dependiendo principalmente de los antecedentes socioeconómicos.

Sin embargo, para que América Latina llegue a ser una fuente de excelencia tecnológica, deberán adoptarse medidas que aúnen los esfuerzos de la educación privada y pública, así como un apoyo corporativo y una participación directa.

### ***C. Promoción del desarrollo tecnológico y la innovación***

En la actualidad, la innovación se reconoce ampliamente como una fuente importante de competitividad y crecimiento económico para todos los países, tanto para las economías avanzadas como las emergentes. La innovación cumple una función crítica en materia de creación de empleos, al generar ingresos y mejorar los estándares de vida de una sociedad. La innovación también puede ser un instrumento poderoso para ampliar el desarrollo social, puede, entre otras cosas, ayudar a las personas a salir de la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. La “innovación inclusiva” dirigida a la población ubicada en la base de la pirámide está cobrando importancia como medio para que los beneficios de la innovación estén al alcance de todos los ciudadanos. A largo plazo, entre los principales impulsores del crecimiento económico mundial se incluyen los avances tecnológicos en los países ricos y la adopción de tecnología de punta por parte de un grupo de economías convergentes de rápido crecimiento (tales como Chile, Corea, China e India) que están reasignando recursos desde actividades de baja productividad hacia actividades de alta productividad. Cerca de la mitad de las diferencias observadas en el rendimiento del crecimiento entre México y la República de Corea en



cuarenta años son atribuibles a las mejoras relacionadas con la tecnología (PTF). La eliminación de las disparidades en el crecimiento de la PTF puede desencadenar un más rápido crecimiento económico.

La PTF y, en particular, el crecimiento de la PTF en América Latina son bajos comparados con muchas otras partes del mundo, sobre todo con Estados Unidos y Europa. De acuerdo con el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2012–2013), el único país de la región que se encuentra entre las economías más competitivas del mundo es Chile (ubicado en el puesto 33 en el Índice de Competitividad Global [ICG]).

Como puede apreciarse en el Cuadro 3, en los Índices de la Economía del Conocimiento, Innovación y de Medición de la Sociedad de la Información (ICT, por sus siglas en inglés) América Latina se ha quedado atrás con respecto a otras regiones del mundo, tales como Asia del Este y el Pacífico, Europa y Asia central. Más aún, los puntajes de América Latina están por debajo del promedio de todos los países.

**Cuadro 3** Índice de Economía del Conocimiento (KEI), Innovación, y CTI en regiones del mundo

País	Índice de la economía del conocimiento (KEI)		Innovación		CTI	
	2012	1995	2012	1995	2012	1995
América Latina	5.15	5.51	5.80	6.12	5.02	6.32
Ingresos altos	8.60	8.35	9.16	9.14	8.37	8.62
Europa y Asia Central	7.47	6.25	8.28	6.90	7.50	7.02
Asia del Este y Pacífico	5.32	6.96	7.43	8.9	4.14	7.76
Todas las regiones	5.12	6.35	7.72	8.2	3.58	7.52
Medio Oriente y África del Norte	4.74	5.84	6.14	7.49	3.92	7.00
África	2.55	3.37	3.90	4.57	1.90	4.89
Asia del Sur	2.84	3.06	4.23	3.04	1.90	4.28

Fuente: Banco Mundial (2012). Índice de la Economía del Conocimiento (KEI), Índice de Conocimiento (KI) y Metodología de la evaluación del conocimiento (KAM).

De conformidad con estos indicadores, y tal como se ha examinado con anterioridad, la región produce un número limitado de científicos y graduados con grados avanzados, lo que limita el desarrollo tecnológico de la región. Si bien se trata de un nivel de comparación en sentido muy estricto, en los países de la OCDE de cada 5.000 personas, una es Doctor en Ciencias, mientras que en Brasil la proporción es de 1 por cada 70.000; en Chile, 1 por cada 140.000, y en Colombia, 1 por cada 700.000. Brasil produce cerca de 7.000 Doctores en Ciencias al año y es el país que más Doctores en Ciencias forma a nivel nacional en la región (representando más del 70% del total de Doctores en

Ciencias latinoamericanas de acuerdo). Sin más graduados de alta calificación, la capacidad de los países para usar y generar conocimientos, adaptar y utilizar 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.

América Latina ha tenido un pobre desempeño en términos de su Sistema Nacional de Innovación (SNI) que consta de instituciones, leyes, reglamentos y procedimientos que afectan la manera en que se obtienen, crean, difunden y aplican los conocimientos en la economía. De vez en cuando, los gobiernos han adoptado medidas para promover la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI). Sin embargo, la mayoría de los países no tiene una política coherente ni los medios necesarios para implementar este tipo de política, y los resultados obtenidos en el terreno están muy por debajo de los niveles deseados. A pesar de las excepciones, por lo general el sector público se ocupa de la mayoría de los aspectos de las actividades relativas a la CTI; las instituciones de investigación y desarrollo no están actualizadas; las instituciones de apoyo a la innovación son en general inefectivas; el uso de la tecnología y la innovación por parte del sector industrial es bajo, y la fuerza laboral no tiene las competencias necesarias para generar y usar tecnología. Además, las políticas de CTI en la región no han prestado suficiente atención a la transformación estructural de las instituciones públicas de investigación y desarrollo. La colaboración entre los actores de la innovación es inexistente o muy frágil.

En el contexto mundial, América Latina sigue siendo un actor marginal en materia de investigación y desarrollo, representando menos del 2% del gasto mundial en investigación y desarrollo, muy por debajo de su participación económica en el PIB mundial, equivalente al 8%, y esta brecha persiste. En 2006, la intensidad promedio de investigación y desarrollo en la región era 0,6% del PIB, 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 investigación y desarrollo en la región. La República de Corea gasta 50% más en investigación y desarrollo que toda la región de América Latina. Aunque no existe una tendencia clara respecto de la distribución del gasto entre el sector privado y el público, el sector privado tiene una participación mucho más baja que en las economías avanzadas. En la actualidad, en la mayoría de los países de la región, los conocimientos generados en los laboratorios de investigación y desarrollo suelen permanecer en el laboratorio en vez de que pasen a ser licencias, patentes, productos, procesos y servicios. Existen problemas tanto en el lado de la oferta como de la demanda. En el lado de la oferta, las universidades y las instituciones públicas de investigación y desarrollo, que representan cerca del 70% de investigación y desarrollo, no han creado mecanismos para determinar las necesidades del mercado y de los usuarios; en cambio, se centran particularmente en la ciencia prevalente que se publica. No ha existido mucha demanda por investigación y desarrollo local por parte del sector industrial. Tampoco han tenido éxito las iniciativas gubernamentales destinadas a abordar este desequilibrio.

La región debe desarrollar un sistema integrado de CTI de excelencia para mejorar su posición en la escala tecnológica mundial, como lo han hecho varios países de Asia del Este (tales como Japón y Corea del Sur) durante la última mitad de siglo, o como lo hacen Chile, Brasil y México en la región, y China e India, en la actualidad. La región necesita un sistema de tecnología e innovación impulsado

por el sector privado, que sea altamente productivo, mundialmente competitivo y capaz de satisfacer las necesidades de sus economías globalizadas. Esto requerirá aumentos en las inversiones en investigación y desarrollo—desde el 0,6% a cerca del 2% del PIB a largo plazo—que deberán realizar tanto el sector público como el privado para buscar una innovación de última generación, estratégica e inclusiva, aumentar la investigación y el desarrollo destinados a la comercialización, y sentar las bases para difundir y fomentar la absorción de las tecnologías existentes y recientemente creadas. Los países de la región necesitan ser pragmáticos a la hora de diseñar las políticas y los programas de CTI; deben dar prelación a la cooperación y colaboración con sus vecinos regionales.

Para traducir una agenda de tecnología e innovación en acciones concretas, América Latina requerirá cambios importantes en el rol del gobierno y el sector privado. Por lo general, los gobiernos deberían ser facilitadores con regulaciones inteligentes, una supervisión apropiada y financiamiento, fomentar una participación del sector privado con políticas e impuestos apropiados y otros incentivos. Deberían centrarse en los bienes públicos con retornos sociales altos. Una gran presencia del sector privado interno y de IED permitirá asegurar la expansión, mejorar la calidad e importancia de la producción ahí donde las iniciativas del sector público han sido ineficientes, insuficientes y poco confiables. La región tiene mucho que aprender de Argentina, Chile, Brasil y México, así como de China, India y Corea del Sur, y de Estados Unidos que posee el mejor sistema de CTI a escala mundial.

Las estrategias de CTI propias de cada país deberán basarse en el nivel científico y tecnológico del país y en las necesidades tecnológicas de sus economías y su clima empresarial.

Las recomendaciones claves comunes para la región en el área de la tecnología y la innovación son:

1. *Sector público reposicionado.* Reorientar la función del sector público hacia la producción de bienes públicos y facilitar la innovación por parte del sector privado, por medio de leyes, el financiamiento y otros incentivos.
2. *Cooperación regional.* Aumentar la cooperación y colaboración dentro y fuera de la región, a fin de beneficiarse de las instalaciones de CTI en los países que poseen los mejores sistemas. Esto permitirá lograr resultados y beneficios de manera expeditiva y fácil, y a menor costo.
3. *Innovación inclusiva.* Buscar una “innovación inclusiva” y de última generación con el doble propósito de aumentar la competitividad mundial y el crecimiento inclusivo a fin de beneficiar a todas las personas. El alentar a las instituciones y universidades dedicadas a la investigación y el desarrollo a que concentren su atención en las necesidades de los pobres y a aumentar la capacidad de las empresas informales para absorber conocimientos puede reducir los costos y crear oportunidades de generación de ingresos para la población pobre.
4. *Infraestructura de innovación.* Actualizar la infraestructura básica de innovación, como los sistemas de Metrología, Normalización, Ensayos y Calidad (MSTQ, por sus siglas en inglés), los derechos de propiedad intelectual, la capacitación y actualización de competencias, a fin de reforzar la comercialización y difusión de la innovación y tecnología, y contribuir a la competitividad empresarial.

5. *Apoyo público a la investigación y el desarrollo y a la absorción de tecnología.* Proporcionar financiamiento público para la investigación básica, la investigación aplicada, la difusión de la tecnología, y la actualización de competencias. Esto aumentará la productividad al difundir el conocimiento generado en las instituciones académicas y de investigación y desarrollo locales y regionales, y el conocimiento disponible a escala mundial.
6. *Centros de excelencia.* Crear “centros de excelencia” en algunos países (en lo posible con mandatos regionales). Ello podría suponer la realización de más esfuerzos para producir bienes públicos más pertinentes económicamente, tales como la investigación precompetitiva y las innovaciones socialmente pertinentes, como el acceso al agua potable, la congestión urbana, el transporte urbano, las tecnologías de energía limpia, energía renovable, la salud pública y las tecnologías para medios de vida sostenibles.

#### **D. Actualizar e integrar la infraestructura**

Las pruebas empíricas han demostrado que el nivel de infraestructura es un factor determinante para el crecimiento económico a largo plazo en América Latina, así como en otras partes, y que un aumento de las existencias de infraestructura tendría efectos significativos en la tasa de crecimiento de la región (Stefania Scandizzo y Pablo Sanguinetti, 2009). Aumentar el acervo de infraestructura, tanto en términos de cantidad como de calidad, es una prioridad para los países de América Latina. Importantes cuellos de botella en la infraestructura son cada vez más patentes, y crean obstáculos al comercio y al crecimiento económico. Los problemas asociados con la congestión y un mantenimiento deficiente de la infraestructura amenazan la competitividad de la región y han contribuido a limitar la participación de América Latina en el comercio mundial y la IED. La calidad de vida también se ve afectada en forma directa por las mejoras en la provisión de servicios básicos y de infraestructura.

América Latina ha logrado avances importantes en lo relativo al acceso a los servicios de infraestructura básica, pero estos avances han sido lentos y desiguales entre los países y los grupos de ingresos. En el caso de los servicios sanitarios, por ejemplo, Bolivia está muy por debajo del promedio regional, solo el 46% de su población cuenta con acceso a servicios de sanidad mejorados (ver el Cuadro 4).

La mayoría de los países de la región se ubica siempre en la mitad inferior de la clasificación en relación con la calidad general de la infraestructura. Asimismo, el promedio de América Latina está muy por debajo del de Asia del Este, como puede apreciarse en el Gráfico 12.

La infraestructura deficiente de América Latina se torna aún más evidente cuando se consideran los sectores individualmente, ya que la región queda sistemáticamente rezagada respecto de todas las regiones excepto África subsahariana. Además, en el caso de los ferrocarriles, América Latina obtiene un puntaje aun peor que África subsahariana. Solo en el caso de la electricidad, América Latina puede compararse con Asia (ver el Gráfico 26).

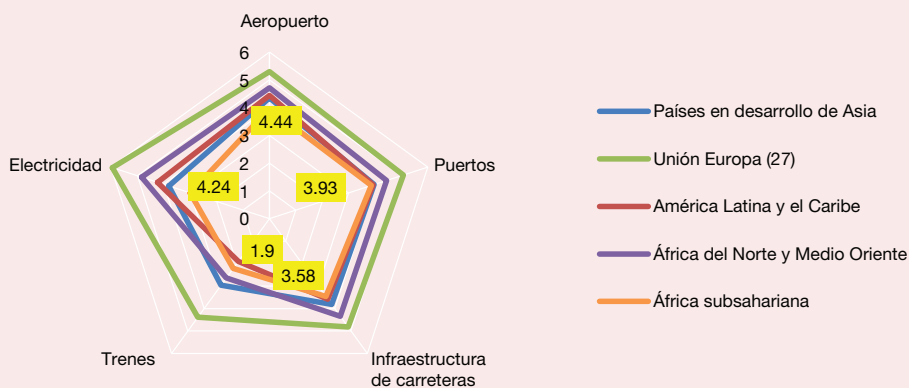
En América Latina, las necesidades de infraestructura a largo plazo siguen siendo considerables. Sobre la base del modelo que se utiliza en este análisis y adoptando un escenario de políticas vigentes, los 21 países latinoamericanos abarcados en este análisis deberían invertir USD 7,9 billones (a

Cuadro 4 | Acceso a servicios de infraestructura, por región

Región	Servicios sanitarios mejorados (% de la población con acceso)		Fuente de agua mejorada (% de la población con acceso)		Suscriptores de línea fija y telefonía móvil (por cada 100 personas)		Tasa de electrificación (% de hogares con acceso a electricidad)	
	1990	2006	1990	2006	1990	2008	1990	2008
América Latina	67.9	78.3	83.9	91.4	6.0	98.8	70.0	92.7
Europa y Asia Central	88.3	88.7	90.3	95.0	12.3	135.5		100.0
Medio Oriente y África del Norte	66.7	74.5	88.8	87.7	3.3	74.3	61.0	93.6
Asia del Este y Pacífico	48.1	65.6	68.3	87.4	0.8	174.6	56.0	90.3

Fuente: Agencia Internacional de Energía (AIE), 2007.

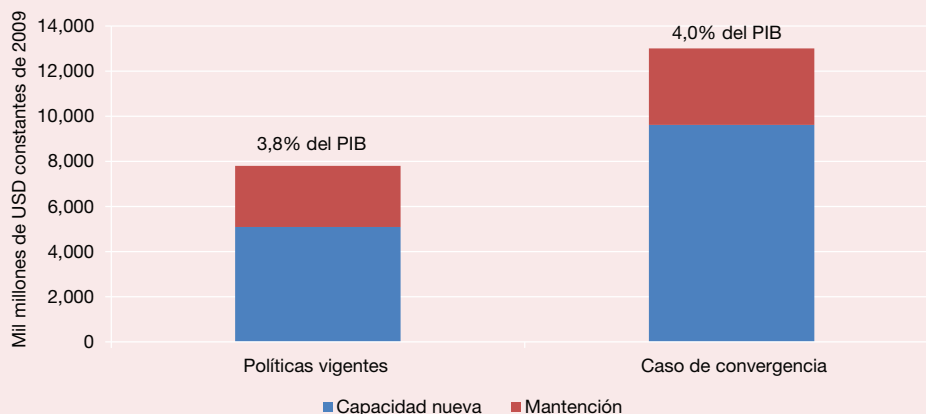
Gráfico 26 | Calidad de la infraestructura por sector y región (Escala 1–7, donde 1= subdesarrollado y 7= mejor del mundo)



Fuente: Foro Económico Mundial. Informe de Competitividad Global, (2012).

precios de 2010) durante los próximos treinta años (2011–2040). Esto incluye cerca de USD 5,2 billones para nueva capacidad y cerca de USD 2,7 billones para mantenimiento (ver el Gráfico 27). En el marco del escenario de recuperación y convergencia, estas necesidades aumentarían drásticamente, en más de dos tercios, a más de USD 13 billones, con cerca de USD 9,8 billones destinados a nueva

capacidad y USD 3,5 billones para mantenimiento. De hecho, a más tardar en 2040, las necesidades de inversión anual del escenario de convergencia duplicarán con creces el escenario de las políticas vigentes.

Gráfico  
27**Requisitos de inversión total en infraestructura (2011–2040)**

Fuente: Kohli y Basil (2011).

Aunque el total de las necesidades como porcentaje del PIB es sorprendente, estas son significativamente más bajas que para otros países, en especial en Asia. América Latina debe invertir el 4% del PIB en infraestructura en los próximos treinta años para lograr la convergencia. Si bien estas necesidades pueden suponer, en gran parte, una duplicación de los niveles actuales, son inferiores a las exigencias de más del 6% del PIB que requiere la infraestructura de Asia durante el próximo decenio.

A nivel sectorial, la energía requiere la mayor proporción (cerca del 72% de las necesidades totales en el caso de la convergencia); los caminos ocupan un segundo lugar lejano (alrededor del 11%), y, en tercer lugar, las necesidades de los puertos (alrededor del 9%), y prácticamente la totalidad (el 87% de los costos) para la nueva capacidad.

Un examen del estado de la infraestructura en América Latina subraya no solo la necesidad de una mayor inversión, sino también la importancia de una administración mejorada. La magnitud de los requerimientos de inversión en infraestructura sugiere la necesidad de desarrollar una sólida asociación público-privada, tanto por razones financieras como de eficiencia. Más aún, estos esfuerzos exigen contar con una sólida perspectiva regional, con la ayuda de instituciones internacionales y regionales.

Por lo tanto, es esencial contar con un marco institucional basado en una combinación de incentivos adecuados para la participación privada, una regulación independiente y efectiva, y una

planificación y coordinación adecuadas. Chile, Perú y México están muy avanzados en estas áreas y ofrecen buenos ejemplos dignos de ser emulados por la región. Los gobiernos de la región enfrentan el desafío de aumentar el financiamiento de la infraestructura y crear las condiciones necesarias para promover y retener las inversiones de calidad en el sector. En particular, los gobiernos desempeñan un papel fundamental por lo que respecta a la provisión de buenas instituciones, y deben dedicarse a establecer el marco jurídico y normativo necesario para fomentar la credibilidad y la seguridad en el sector.

A corto plazo, el objetivo principal de la política debería ser:

- aumentar los niveles de inversión para superar los actuales cuellos de botella. La región necesita invertir un promedio de cerca del 4% del PIB (incluyendo mantenimiento y rehabilitación) en apoyo de un crecimiento económico de entre el 6% y el 7% al año;
- adoptar programas para eliminar la escasez de electricidad y de otros servicios, y acelerar la finalización de los programas de electrificación rural y de carreteras nacionales;
- fortalecer la capacidad institucional, incluyendo la implementación de las políticas vigentes;
- simplificar y delegar la toma de decisiones públicas, y

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

- aumentar la participación del sector privado;
- lograr una mayor competitividad en los mercados, con organismos reguladores más sólidos e independientes, y
- planificar y diseñar la infraestructura con una perspectiva a largo plazo (de 30 a 50 años).

### ***E. Promoción de la cooperación y el comercio regionales***

Durante los últimos treinta años, el comercio y los flujos de capital hacia las economías de mercado emergentes y desde ellas han aumentado a un ritmo muy rápido. Sin duda, su crecimiento económico y comercial ha constituido el aspecto más dinámico de la cooperación internacional y la globalización en los últimos años. En el mismo período, América Latina realizó progresos considerables en materia de liberalización e integración en la economía mundial, posiblemente los avances estructurales más ostensibles de las últimas dos décadas.

El impacto de la liberalización ha sido significativo—aunque con rezago—y la creciente apertura de América Latina al comercio mundial se ha traducido en importantes beneficios en relación con su situación de hace 25 a 30 años. La relación del comercio con el PIB en los precios actuales aumentó entre 1980 y 2011, de cerca del 26% al 39%. Sin embargo, aun cuando América Latina se ha abierto notablemente al comercio, su ritmo de apertura se encuentra retrasada respecto de muchas otras regiones, incluyendo a Asia y la Unión Europea.

La historia de las exportaciones de América Latina es similar. Las exportaciones han crecido, pero las de los NIC, lo han hecho más rápidamente. Mientras que América Latina ha mantenido su participación de las exportaciones mundiales de entre el 5% y el 6%, los NIC han duplicado con creces su participación, y los países en desarrollo de Asia la han triplicado con creces, de menos del 5% a más del 17% (ver el Cuadro 5).

Cuadro 5 | **Crecimiento en las exportaciones mundiales**

Región	Crecimiento promedio anual de exportaciones (%) (1980–2011)	Participación en exportaciones mundiales (%)	
		1980	2011
Países en desarrollo de Asia	12.3	4.7	17.4
NIC	10.9	3.1	7.5
América Latina	7.9	5.6	6.2

*Fuente:* base de datos de la Dirección de Comercio (2012) del Fondo Monetario Internacional.

### 1. Comercio intrarregional y cooperación regional

La integración comercial ha sido un objetivo principal en las diferentes regiones de países emergentes. Más aún, este esfuerzo se ha potenciado con el éxito de los progresos extraordinarios realizados por la Unión Europea (UE) en el último medio siglo.

Asia ha podido integrarse eficazmente, sin un marco institucional complejo equivalente al de la UE. Más bien, el proceso se ha dado en respuesta a los esfuerzos de liberalización de muchos de sus miembros, y particularmente de China e India. Sin embargo, no ha sucedido lo mismo con América Latina, a pesar de los esfuerzos oficiales que se han llevado a cabo durante más de un siglo.

Los flujos comerciales reflejan el proceso de cooperación e integración regionales en cada área en desarrollo y con otras economías emergentes. Todas las áreas, con excepción de América Latina, han mostrado un aumento significativo en cuanto al comercio intrarregional. El grado de integración regional en Asia es particularmente digno de admiración en todos los niveles y representa dos tercios del comercio total para la región y cerca de la mitad para las economías emergentes incluyendo a China.

En las Américas, el grado de comercio regional—incluyendo a los países de América del Norte—ha aumentado, pero tras alcanzar el 50% declinó y representa cerca de la mitad del comercio total. Sin embargo, después de algunos años de crecimiento, el comercio intrarregional de América Latina, que representa cerca del 20% del total, se encuentra en un nivel similar al que tenía en 1980. Esto sugiere que solo ha habido un éxito limitado en el desarrollo de un proceso de integración en las nuevas actividades a pesar de los grandes esfuerzos realizados para establecer acuerdos comerciales en el interior de la región, incluyendo los bloques comerciales tales como el Mercosur, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano que han procurado ofrecer oportunidades para integrar esas economías (ver el Cuadro 6).

Existen tres razones básicas por las cuales la región debería considerar responsablemente intensificar el comercio intrarregional, sin olvidar una mejor cooperación regional, a saber:



Cuadro  
6**Porcentaje de exportaciones dentro de la región**

Región	1980	2011
Unión Europea	61.3	66.5
Países en desarrollo de Asia	7.4	17.3
América Latina	22.1	19.8

Fuente: base de datos de la Dirección de Comercio (2012) del Fondo Monetario Internacional.

### a) La necesidad de las economías de especializarse

La Comisión de Crecimiento, liderada por el Premio Nobel Michael Spence, determinó que una característica importante de las economías que han evitado con éxito la trampa del ingreso medio y han logrado una transición eficaz para convertirse en economías de ingresos altos es su habilidad para especializarse en actividades económicas. Tal especialización requiere inversiones en actividades con mayor valor agregado a través de la reasignación de recursos—trabajo y capital—, desde actividades que utilicen mucha mano de obra, cuya viabilidad depende de salarios bajos (y como resultado de ello, un ingreso per cápita bajo) hasta actividades económicas que tienen un contenido más alto de innovación y tecnología, que permiten obtener mayores retornos tanto al capital como al trabajo. A su vez, los niveles salariales más altos aumentan el nivel de vida de las personas y elevan el ingreso per cápita del país.

Una mirada más atenta a los países con ingresos más altos (desarrollados y NIC) revela que, a excepción de algunas grandes economías, la mayor parte de las economías con salarios altos han logrado por lo menos cierto nivel de especialización en el mercado mundial. Dada nuestra conclusión anterior de que muchas—aunque en modo alguno todas—de las economías de América Latina han estado estancadas en la trampa del ingreso medio, parece lógico que un paso importante en la capacidad de los países latinoamericanos para salir de esta trampa sería su éxito hacia dicha especialización a escala mundial, con la finalidad de aumentar su productividad. Para lograr esta especialización de manera exitosa, las compañías deben tener fácil acceso a los mercados lo suficientemente grandes como para tener economías de escala a nivel nacional o regional antes de que puedan competir en el mercado mundial. Lamentablemente, en América Latina no es posible lograr esto a nivel nacional, excepto en Brasil y México.

### b) La mayoría de las economías latinoamericanas son pequeñas

En América Latina, solo tres economías se encuentran entre las diez principales economías del mundo: Brasil, México y Argentina (Ver el Cuadro 7). En conjunto, todos los países latinoamericanos en conjunto son equivalentes al 80% del PIB de China. Solo dos economías—Brasil y México— representaban

más del 1% del PIB mundial. En términos del PPA, su PIB combinado era inferior al de India y representaba menos de la mitad del de China.<sup>12</sup>

Cuadro  
7**Las diez economías emergentes más grandes según el PIB**

Las diez economías emergentes PIB 2000 (USD miles de millones)		más grandes según el PIB 2011 (USD miles de millones)	
China	1,198	China	7,298
México	672	Brasil	2,493
Brasil	644	Federación de Rusia	1,850
Corea	533	India	1,827
India	476	México	1,154
Argentina	284	Corea	1,116
Turquía	266	Indonesia	846
Federación de Rusia	260	Turquía	774
Arabia Saudita	188	Arabia Saudita	597
Indonesia	165	Argentina	445

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

¿Cuál es entonces la conclusión básica que se desprende de esta información? Si bien la mayor parte de las economías latinoamericanas pertenecen al grupo de países de ingresos medios altos, son relativamente pequeñas en tamaño absoluto, a excepción de Brasil, México, y Argentina. Por lo tanto, a las empresas locales que participan exclusivamente en los mercados locales les resultará extremadamente difícil alcanzar economías de escala y, por ende, enfrentan un gran desafío para llegar a ser competitivas mundialmente y crear empleos bien remunerados. Una cooperación regional más estrecha en el hemisferio que facilite un comercio regional más importante y flujos de inversión que amplíen significativamente el mercado “interno” puede ser de gran ayuda para que la región aspire a producir agentes mundiales.

### c) El potencial no explotado dentro de la región

El escaso comercio que existe entre las economías latinoamericanas se debe en parte a la atención, tanto de los gobiernos regionales como de las empresas privadas, que en el pasado se centró en los mercados de Estados Unidos y Europa. También parece ser el resultado natural de políticas gubernamentales que a lo largo de los años han creado barreras al comercio y a los flujos de inversión con

<sup>12</sup> Datos del *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

los países vecinos. Además, la falta de transporte físico y las facilidades logísticas entre los países vecinos también ha sido una restricción.

Es fundamental que las economías regionales comiencen a utilizar el gran potencial no explotado hacia un mayor comercio y flujos de inversión dentro de la región, mediante la eliminación de las barreras existentes y la creación de infraestructura regional. El consecuente aumento en la inversión intrarregional y los flujos de comercio, junto con una mayor concentración en Asia (que se examina más adelante), no solo crearía nuevas y crecientes oportunidades de mercado sino que también permitiría diversificar los mercados de exportación de la región y reducir la excesiva dependencia actual de las exportaciones hacia Estados Unidos y Europa. Aunque al parecer este proceso ya se ha iniciado, podría acelerarse significativamente.

## 2. Diversificación comercial

### a) La diversificación de los mercados

El comercio de América Latina se ha llevado a cabo sobre todo con Estados Unidos, el socio comercial más importante y tradicional de la región, y con Europa. Esto ha comenzado a cambiar, especialmente durante la última década. En este período, el mayor volumen comercial ha sido con China (un 35% anual) e India (28%), y el crecimiento más lento con Estados Unidos (6,6%) (Ver el Cuadro 8). La proporción de China se ha elevado de menos del 1% en 1990 al 9,2% en 2011. Cabe destacar que el año pasado, China se convirtió en el principal socio comercial de Brasil, superando a Estados Unidos.

La fuerte alza del comercio regional con los países en desarrollo de Asia en su conjunto, y con China e India en particular, presenta muchas ventajas: permite a la región diversificar su comercio; está fortaleciendo los vínculos económicos con la región de más rápido crecimiento del mundo; reduce la dependencia de la región de los mercados más establecidos y de crecimiento más lento de América del Norte y Europa y, debido al mayor crecimiento de las exportaciones, permite acelerar el crecimiento económico de América Latina.

Por lo tanto, una parte integral de la estrategia de crecimiento a largo plazo de América Latina debería ser seguir aumentando su concentración en Asia.

### b) La diversificación hacia productos con mayor valor agregado

La composición de las exportaciones de América Latina ha sido considerablemente menos dinámica que el destino de sus exportaciones: prevalecen aún las materias primas y los combustibles. Las exportaciones manufactureras de la región se concentran principalmente en el extremo bajo de la tecnología. La proporción de bienes de alta tecnología en las exportaciones de manufacturas de la región en su conjunto es inferior al 8%, comparado con el 30% para China y el 25% para los NIC. Si se excluye a México y Brasil, la proporción cae por debajo de la de India (5%).

América Latina puede conseguir ganancias considerables al aumentar el valor agregado de su producción y de sus exportaciones por lo que respecta a las manufacturas, a fin de avanzar en la

Cuadro 8 | Destino de las exportaciones de América Latina

Mercados de exportación	Tasa de crecimiento anual promedio, )2000–2011 (%)	Proporción de las exportaciones totales (%)
Canadá	15.1	2.5
China	35.2	9.2
India	28.3	1.4
Japón	12.0	2.4
Estados Unidos	6.6	38.8
África	20.4	1.5
Europa Central y del Este	18.1	0.8
Países en desarrollo de Asia (sin incluir a China ni a India)	30.2	12.1
Unión Europea	11.7	13.0
América Latina	11.2	19.8

Fuente: base de datos de la Dirección de Comercio (2012) del Fondo Monetario Internacional.

escala tecnológica, una medida fundamental para salir de la trampa del ingreso medio y progresar hacia un nivel de ingresos altos.

#### F. Gobernabilidad, instituciones e implementación mejoradas

Una mirada más atenta a todas y cada una de las cuestiones fundamentales que enfrenta la región revela que los problemas subyacentes en cada una de estas radican en una gobernabilidad deficiente, y que sin mejoras fundamentales en materia de gobernabilidad, no será posible resolver estas cuestiones de manera eficaz.

La mayoría de los científicos políticos equiparan la buena gobernabilidad con los gobiernos democráticos. Desde el punto de vista aquí planteado, si bien un sistema político democrático es altamente deseable y América Latina ha progresado marcadamente en esa dirección, la gobernabilidad comprende muchos aspectos que no se limitan en absoluto al sistema político. Las diversas facetas de la gobernabilidad están entrelazadas como piezas de un rompecabezas.

Tal como lo demuestra una variedad de encuestas confiables de opinión pública, a saber, *Latin American Barometer*, *Americas Barometer* y otras, la actitud política en la región generalmente apoya un sistema democrático (ver el Cuadro 9 y el Gráfico 28). Si bien ha habido cierto retroceso importante en cuanto al apoyo a la democracia en países como Colombia y Ecuador, este es el modelo preferido de la mayoría de los encuestados en la región. Sin embargo, esta buena noticia se contrapone con

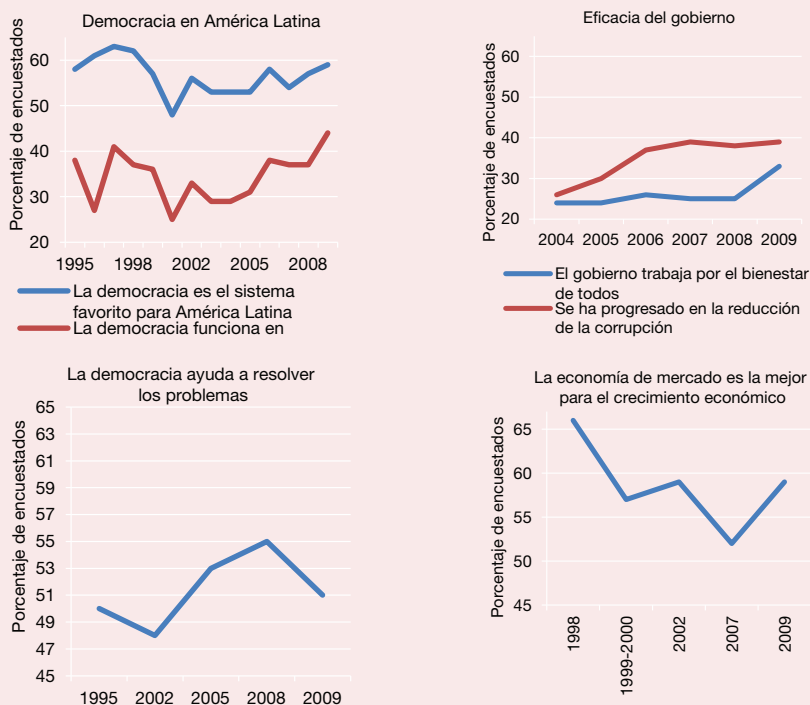
la insatisfacción generalizada que existe frente a los servicios gubernamentales, entre ellos, la seguridad, la justicia, la educación y la infraestructura básica. Algunas de estas cuestiones se ilustran en el Cuadro 10, con base en la encuesta de 2009 de *Latin American Barometer*. La confianza en instituciones públicas claves, tales como los partidos políticos y los sistemas judiciales, es muy baja en varios países, incluso en algunos con un desempeño económico sólido. A fin de lograr una prosperidad sostenible, los niveles de confianza deben aumentar y ello lo podrán lograr mejor los gobiernos democráticos y los líderes efectivos de prestar servicios de buena calidad. Con la mira puesta en 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 materia de diseño de políticas en toda

Cuadro  
9**La democracia se lleva las preferencias en la mayoría de los países**

País	La democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno. % de encuestados que están de acuerdo:				
	1996	2001	2008	2009	Cambio desde 2008
El Salvador	56	25	50	68	18
Honduras	42	57	44	55	11
Brazil	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	na	na	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).

## Puntos de vista políticos en América Latina



Fuente: Latinobarómetro (2009).

América Latina. Esta tendencia tiene consecuencias importantes para el ambitopolítico de la región a largo plazo.

Con la finalidad de que en los próximos años América Latina logre una mayor prosperidad, será fundamental crear una gobernabilidad democrática más eficaz en toda la región. Este tipo de desarrollo político no solo guarda conformidad con las políticas sociales y económicas señaladas en este libro, sino que es esencial para ellas. Será importante forjar un sistema político basado en la consulta, el diálogo y la creación de consenso. Esa fórmula ha resultado ser eficaz en el caso de Chile, y al parecer se está afianzando en Brasil con resultados positivos.

Tales políticas necesitan estar acompañadas por un efectivo sistema de partidos políticos caracterizado por la competencia. Esta es la mejor manera de responsabilizar plenamente a los líderes políticos y de adoptar decisiones que respondan más eficazmente a las exigencias de los ciudadanos. Otros modelos pueden producir beneficios a corto plazo, pero rara vez son sostenibles. A medida que se intensifica la globalización, las estructuras de gobernabilidad caracterizadas por un sistema abierto de partidos corresponderán mejor a los desafíos y necesidades de la región.

Cuadro  
10**Temas claves a nivel nacional**

1

I. Principales problemas para los países latinoamericanos	
Desempleo	21%
Crimen y seguridad	19%
Problemas económicos	16%
Pobreza	7%
Temas políticos	6%
Inflación, violencia, corrupción, salud, educación	3% cada uno
II. Confianza en las instituciones	
Iglesia	68%
Medios	49–56%
Ejército	45%
Gobierno	45%
Sector privado/Bancos	42–44%
Municipalidades/Policia/Congreso/ Poder Judicial	28–34%
Sindicatos de trabajadores	30%
Partidos políticos	21%
III. Garantías bajo un 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 pobres y Seguridad Social	33–36%
Oportunidades de trabajo/ Distribución del ingreso	27–29%
Protección contra el crimen	25%

Fuente: Latinobarómetro (2009).

En las próximas décadas, es probable que sigan aumentando las expectativas entre los grupos recientemente incorporados a la política en América Latina. Será difícil lograr una prosperidad sostenible sin ser inclusivo, e incorporar y consultar a los pueblos importantes, tales como los pueblos indígenas y de ascendencia africana. La importancia de un enfoque político de este tipo puede apreciarse en el caso de Perú, tanto en el conflicto en torno a las privatizaciones que se efectuaron en 2001 como en el conflicto relativo a los recursos naturales (petróleo y gas) en la región de la Amazonía. Los sistemas de partidos coherentes y receptivos, y de liderazgos políticos de calidad están mejor preparados para anticipar ese tipo de problemas y distender las tensiones antes de que se vuelvan desestabilizadoras y pongan en riesgo los objetivos económicos importantes.

Otra dimensión clave de una gobernabilidad democrática eficaz en América Latina supone alcanzar el balance correcto entre la autoridad nacional y el control local. La descentralización está bien encaminada en toda la región y se han logrado avances importantes. Sin embargo, es igualmente importante asegurar un mayor grado de autonomía financiera en las ciudades y regiones de América Latina, y al mismo tiempo proteger a la población local de prácticas antidemocráticas. No existe una única solución que pueda aplicarse a todos los países de América Latina, pero la descentralización junto con la responsabilización frente a la población local es una esfera clave para la experimentación y la reforma de las políticas.

Debería darse máxima prioridad a la reforma del servicio civil para contribuir a una implementación más eficaz y a la continuidad necesaria de las políticas a largo plazo que pueden ser de utilidad para lograr una prosperidad sostenida en América Latina. En particular, la experiencia chilena muestra la importancia de que la rotación de funcionarios públicos claves, tales como los ministros de Hacienda, sea baja. En muchos países, una alta rotación es un obstáculo importante para el progreso económico. Se trata fundamentalmente de un desafío político que constará de incentivos y premios al servicio público de largo plazo y medidas para disuadir que se realicen nombramientos en puestos claves para obtener ventajas políticas a corto plazo.

Al final, el resultado de cualquier formulación de políticas a largo plazo dependerá no solo del ambiente político sino también de la capacidad para implementar las políticas. Además de la falta de una visión compartida, una diferencia importante que existe entre América Latina y los casos relativos al crecimiento que han tenido éxito en el pasado ha sido la falta de estructuras adecuadas de implementación (formales e informales). La región tendrá que llevar a cabo una transformación para: i) crear un servicio civil más competente y motivado, orientado a los desafíos del próximo cuarto de siglo; ii) adoptar un enfoque que no sea polémico respecto de las relaciones público-privadas, en un entorno de cooperación; iii) mejorar el ambiente competitivo de la región; iv) inculcar un código de ética más sólido al servicio civil y al sector privado, especialmente en relación con el comportamiento empresarial frente al gobierno; v) asegurar una formulación adecuada de las prioridades y monitorear los resultados, y vi) fomentar la responsabilización con un sistema claro de premios y sanciones para el sistema político de gobierno.

De igual importancia, es necesario transformar la estructura institucional. Si bien América Latina suele tener una estructura legislativa sofisticada y generalmente integral, tiene un poder judicial que no



opera efectivamente y que está sujeto a considerables presiones políticas. Por consiguiente, la implementación de las normas y los reglamentos existentes no cumple con las necesidades de una sociedad moderna. En el proceso judicial, la prevalencia de la forma sobre la sustancia dificulta todavía más la situación de lo que se podría esperar en las circunstancias actuales. Además de las serias deficiencias de los sistemas judiciales y la necesidad urgente de efectuar reformas, existen motivos de peso para que se adopten medidas gubernamentales en materia de reformas de política. Esta ha sido una esfera de las políticas públicas relativamente olvidada, pero la brecha que existe entre la gravedad de los problemas (que según los expertos no muestra indicios de disminuir en los próximos años) y la capacidad de las fuerzas policiales de responder adecuadamente está creciendo. El crimen y la inseguridad continuarán limitando el crecimiento y la prosperidad en varios países de América Latina, entre ellos, Brasil y México. La corrupción y la falta de profesionalismo que enfrentan las fuerzas policiales en toda la región, deberá ser un problema abordado por cualquier estrategia a largo plazo destinada a combatir el crimen y la inseguridad. De no ser así, peligrará la capacidad de avanzar considerablemente.

A fin de que América Latina pueda experimentar un crecimiento y desarrollo significativamente mejorados en las próximas décadas, será de importancia fundamental crear una asociación—en la práctica, un modelo de gobernabilidad—con un gobierno ágil y eficiente y un sector privado moderno, responsable, y con conciencia social, así como una sociedad civil dinámica y pragmática. Además de los aspectos políticos de la gobernabilidad, la definición propuesta en la presente publicación comprende todas las facetas de gobernabilidad que afectan a la gestión económica, a saber, el papel y la atención de los gobiernos; la importancia que los principales líderes políticos y los encargados de diseñar las políticas confieren al desarrollo económico y social; la entrega de servicios públicos básicos universales y de calidad (el orden público, el estado de derecho, y los servicios de educación y salud), y la atención prestada a los resultados y el cumplimiento de la responsabilización.

América Latina debería esforzarse por emular las cuatro características que han distinguido a Asia del Este de otras regiones con países en desarrollo, a saber:

- un enfoque primordial orientado hacia las cuestiones económicas por parte de los líderes políticos y los formuladores de políticas;
- la capacidad para implementar decisiones de política;
- la insistencia en lograr los resultados en el terreno, y
- la observancia de la responsabilización.

Esto solo se puede lograr si la región efectúa la transformación de gobernabilidad requerida. En concreto, América Latina debe transformar las diez facetas de gobernabilidad que se mencionan a continuación a fin de dinamizar las economías para que logren niveles de crecimiento más altos y para que las sociedades sean mucho más inclusivas:

- Hacer del desarrollo económico y social más rápido el principal foco de los líderes políticos y formuladores de políticas, no solo con palabras sino también en la práctica.
- Revertir el deterioro en materia de gobernabilidad política y, a su vez, fortalecer las instituciones democráticas.

- Lograr que los gobiernos sean más inteligentes, más enfocados, y más creíbles.
- Descentralizar, en caso de necesidad, tanto la autoridad como la responsabilización de la mayoría de los servicios públicos a los organismos locales de fácil alcance para todos.
- Modernizar y hacer más efectivas todas las instituciones que se ocupan de la gestión económica.
- Reformar el servicio civil para satisfacer las necesidades de economías modernas y democráticas, y de sociedades democráticas más abiertas y más inclusivas.
- Mejorar la calidad, honestidad y la respuesta de todos los servicios públicos, como la policía, el sistema judicial y los servicios de educación y salud.
- Fomentar activamente los mercados competitivos y ponerlos en marcha, romper con el predominio de intereses creados arraigados, e impedir que las grandes empresas capturen los órganos estatales.
- Inculcar un código de autodisciplina y una conducta ética en la comunidad empresarial.
- Implementar las políticas y prioridades acordadas, dando seguimiento a los resultados y haciendo cumplir la responsabilización en todos los niveles públicos (nacional, estatal y municipal).





## Capítulo 2

### América Latina: ¿Es suficiente ser promedio?

*Homi Kharas y Harpaul Alberto Kohli*

#### Introducción

América Latina es considerada una región promedio en el mundo. En 2011, tenía un nivel de ingreso per cápita de USD 11.896 (PPA), comparado con un promedio mundial de USD 11.324 (PPA)<sup>1</sup>. En valores de PIB corrientes, el ingreso promedio de América Latina es ligeramente inferior al promedio mundial: USD 9.431 comparado con USD 10.023. Sin embargo, lo sorprendente de América Latina es que, en 2011, su nivel de ingreso medido en dólares constantes se estimaba en un 25% del de Estados Unidos, comparado con el 27% en 1965. Esto es, América Latina se aproxima al promedio mundial en cuanto a los niveles de vida pero no ha convergido ni divergido de Estados Unidos en los últimos 46 años.

El presente capítulo describe las razones por las que América Latina debería no ser una región tan promedio. Después de todo, el período de los últimos cuarenta años ha permitido al mundo presenciar una divergencia considerable en los niveles de ingresos entre países (Pritchett 1997), así como una convergencia considerable de algunos países, especialmente en Asia, en relación con los niveles de vida de Estados Unidos. De modo que el mundo no ha sido un lugar promedio, ¿por qué, entonces, parece estancada América Latina?

No siempre fue así. Durante la década de los setenta, América Latina parecía ser prometedora. Los niveles de ingreso, comparados con los de Estados Unidos, se elevaron del 12,2% en 1970 al 17,7% en 1981, pero esa ola de crecimiento de una década no pudo ser sostenida y los niveles de la región disminuyeron. Los países latinoamericanos vivieron una serie de crisis: las crisis de la deuda externa, las crisis monetarias, las crisis bancarias, las crisis hiperinflacionarias, e incluso las crisis de seguridad en países como Colombia. Junto con los auges y las caídas periódicas de las materias primas, la región rara vez gozó de un período sostenido de prosperidad. A cada avance le siguió una caída. Mientras la volatilidad de la producción y de los precios declinaba en Estados Unidos (la Gran Moderación, como la bautizara el Gobernador del Consejo de Administración de la Reserva Federal, Bernanke, sobre la base de la labor académica realizada por Blanchard y Simon, 2001), lo opuesto sucedía en América Latina. Entre 1961 y 2002, América Latina experimentó 18 años de un crecimiento del ingreso per cápita superior al 2% y 23 años por debajo de este nivel. El crecimiento del ingreso

---

<sup>1</sup> Se utilizan estimaciones en dólares PPA, basados en FMI—World Economic Indicators (WEI), Octubre de 2012.

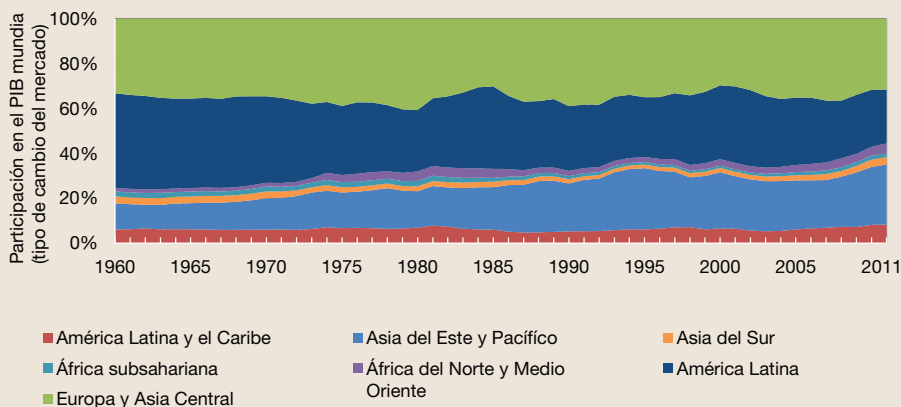
de América Latina como región fue negativo en doce años distintos, aproximadamente uno de cada tres años.

En vista de estos reveses, resulta tal vez alentador que América Latina haya logrado mantener su participación en la producción mundial. Sin embargo, puede parecer que incluso esta mitigación forma parte del pasado. Cada vez más países en desarrollo en Asia, Europa del Este e incluso algunos países en África están creciendo rápidamente. En este capítulo se presenta un escenario para la economía mundial que sugiere que las políticas vigentes en América Latina no serán suficientes para que la región mantenga un crecimiento en línea con otras regiones emergentes, particularmente Asia, aunque en este caso el crecimiento se ha desacelerado.

### Datos y tendencias históricas

En 1950, América Latina representaba el 7,8% del PIB mundial (PPA). En 2008, tenía también el 7,9 por ciento.<sup>2</sup> En base a los datos de WEO (FMI) la participación era de 8,7% en 2011. A valores corrientes de PIB, la participación de América Latina en el PIB global fue 6 por ciento en 1960 y 6.1 por ciento en 2005 pero había subido a 8 por ciento en 2011 (Figura 1).<sup>3</sup> Por un largo periodo, América Latina no mostró ninguna mejora en la participación global. Entre 1960 y 2005, su participación llegó a niveles, tan altos como 7,8% en 1981 y tan bajos como el 4.8 por ciento en 1988. De hecho, en general, los altibajos de la participación de América Latina en la economía mundial siguen los ciclos de precios de las materias primas, en lugar de mostrar un patrón de desarrollo sostenido. A partir de 2006, ha

Gráfico 1 | Participación de América Latina en la producción de los países en desarrollo, 1960–2011



Fuente: base de datos de los *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial.

2 Estos porcentajes están basados en los cálculos de Angus Maddison, que están medidos en términos de dólares Internacionales Geary-Khamis (PPA).

3 Estos porcentajes están basados en valores corrientes del Banco Mundial, World Development Indicators, obtenidos en Octubre de 2012.

habido una mejora considerable, y América Latina representó el 8.2 por ciento del PIB mundial en 2010 y 8.3 por ciento en 2011, aunque gran parte de la mejora entre 2006–2010 fue debido a mejores términos de intercambio, aunque una marcada mejora en las políticas macroeconómicas han sido cruciales para este cambio.

Históricamente, América Latina ha sido una de las regiones de economías emergentes más prósperas. En 1981, representó el 35% del PIB de los países emergentes y en desarrollo<sup>4</sup> (y 39 por ciento de los 10 principales países emergentes), pero desde entonces ha perdido constantemente su participación. Se estima que en 2011 América Latina representaba tan solo el 22% del PIB de los países en desarrollo (y 22 por ciento de los 10 principales países emergentes).

Las grandes economías de América Latina también han disminuido en términos relativos a sus contrapartes Asiáticas. En 1981, tanto México como Argentina tenían un PIB ligeramente mayor que China y India. La economía Argentina era casi el doble que la de Indonesia, un país que prácticamente sextuplica la población de aquel. En 2011, el PIB de Indonesia era casi el doble que la de Argentina y la India fue de 58 por ciento más grande que la de México. China hoy es significativamente más grande que toda América Latina en su conjunto. En muchos sentidos, América Latina ha cedido el liderazgo que ejercía entre los países en desarrollo al continente asiático. En 1980, México y Argentina eran las principales economías emergentes. Actualmente, China ha superado a todos y Corea del Sur ha superado a Argentina. Brasil es el segundo país (a dólares corrientes), pero América Latina ya no atrae la atención que tuvo como mercado potencial importante (ver el Cuadro 1)<sup>5</sup>.

América Latina ya no es considerada en los mismos términos que Asia, como una región capaz de ayudar al mundo a recuperarse de la recesión global de 2008–09. Desde luego, la buena noticia es que no hay señales de una gran crisis en América Latina como las hay en Europa, Asia Central y África, como resultado de la Recesión. Esto, de por sí, es loable. En el pasado, en prácticamente cualquier lugar del mundo las crisis se trasladaban rápidamente a América Latina. Esta vez, si bien América Latina ha sufrido, los países han podido capear el temporal, utilizando instrumentos apropiados, como resultado de un marco macroeconómico fortalecido.

América Latina es mucho más resistente a las crisis que en el pasado. De hecho, medida por el índice de resistencia (*resiliency*) del grupo Centennial, el puntaje de resistencia media de la región aumentó de 96 en 2002 a 103 en 2011.<sup>6</sup> Tal vez, más significativamente, solo un país latinoamericano aparece en la lista de los veinte principales países con las mayores reducciones en sus tasas de crecimiento proyectadas: la República Bolivariana de Venezuela, cuyo crecimiento previsto para 2013–2017 podría llegar a ser del 3% comparado con el crecimiento rápido (pero insostenible) de más de 10 por ciento durante el período 2004–2008.<sup>7</sup>

4 Basado en WEO; FMI, Octubre 2012.

5 Basado en WEO; FMI, Octubre 2012.

6 Un valor de 100 representa la media mundial, y una diferencia de 10 representa una desviación estándar a través de las 1.455 observaciones de país-año. (Hay 97 países y 15 años). Para más detalles, consulte Boorman et al (2012).

7 FMI, Indicadores Económicos Mundiales (WEO), Octubre 2012.

Cuadro  
1
**Las diez principales economías emergentes y la participación de las principales economías de América Latina en el PIB de las diez economías más importantes (1980–2011)**

Puesto	1980	1990	2000	2011
1	México	Brasil	China	China
2	Argentina	China	México	Brasil
3	China	India	Brasil	Rusia
4	India	México	Corea	India
5	Arabia Saudita	Corea	India	México
6	Brasil	Turquía	Argentina	Corea
7	Turquía	Argentina	Turquía	Indonesia
8	Irán	Arabia Saudita	Rusia	Turquía
9	Indonesia	Indonesia	Arabia Saudita	Arabia Saudita
10	Sudáfrica	Arabia Saudita	Indonesia	Argentina
Participación de América Latina	39%	37%	34%	22%

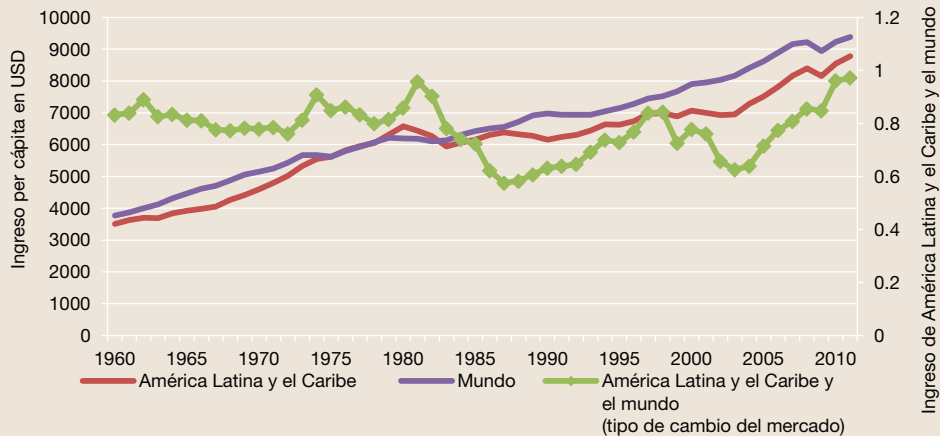
Fuente: FMI—World Economic Indicators (WEI), Octubre de 2012.

En realidad, tal como se describe anteriormente, América Latina es una región promedio comparada con el mundo (ver el Gráfico 2). Su ingreso per cápita ha aumentado desde 1960, de USD 3.500 a unos USD 8,500 en 2011 en términos constantes<sup>8</sup>, pero el ingreso promedio mundial también ha aumentado. En el Gráfico 2 puede observarse que América Latina tuvo un ingreso promedio de alrededor de tres cuartos del ingreso mundial, durante las décadas de 1980 y 1990, aunque actualmente se encuentra al nivel promedio mundial. La fuerte caída de mediados de la década de los ochenta fue el resultado de la crisis de la deuda y de las consecuentes devaluaciones en muchos países de América Latina. En cambio, muchos de los puntos máximos alcanzados en los ingresos relativos de América Latina corresponden a los puntos máximos en los precios del petróleo. En el Gráfico puede observarse que la “década perdida” de los ochenta en realidad se extendió mucho más, con otra caída en los niveles de ingreso de América Latina a comienzos de la actual década, debido principalmente a Argentina, y en menor medida Brasil, antes de la fuerte recuperación durante el presente ciclo alcista de las materias primas, y la mejora en políticas macroeconómicas.

Cuando se miden los ingresos en términos del poder de paridad adquisitivo (PPA), la historia es similar aunque menos dramática. Es probable que América Latina se haya librado de la “*Divergence, Big Time*” (Divergencia a toda marcha) del período de la posguerra, pero no mostró signos de convergencia por cuarenta años y hasta hace pocos años.

<sup>8</sup> A dólares constantes de 2010, tal como se define en el Anexo.



Gráfico  
2**Ingreso per cápita de América Latina y el mundo**

Fuente: World Bank, World Development Indicators, accessed October 2012.

**Fuentes de crecimiento**

¿A qué se debe este desempeño promedio de América Latina? El Cuadro 2 muestra el análisis tradicional de fuentes de crecimiento de las distintas regiones del mundo en los últimos treinta años. El crecimiento del PIB en América Latina, entre 1980 y 2010, medido según los tipos de cambio del mercado (3.07%), es muy cercano al promedio mundial (3.12%). Sin embargo, las fuentes de este crecimiento son muy distintas. América Latina ha tenido un crecimiento mucho más acelerado de la fuerza de trabajo que el mundo en su conjunto, salvo el Medio Oriente, India, y África sub-Sahariana, lo que

Cuadro  
2**Tasas de crecimiento promedio, 1980–2010 (regiones seleccionadas)**

	Capital	Trabajo	PTF	PIB (PPA)	PIB (MER)
América Latina	3.08%	2.57%	-0.20	2.57%	3.07%
América del Norte	2.99%	1.16%	0.94	2.71%	2.77%
Europa	2.80%	0.45%	0.88	2.70%	2.61%
Asia	5.93%	1.85%	2.16	5.59%	4.56%
Países en desarrollo de Medio Oriente y Norte de África	3.51%	3.24%	-1.16	2.78%	2.22%
África subsahariana	2.87%	2.79%	0.46	3.31%	1.59%

Fuente: Centennial Group International, 2012.

da muestras tanto de su previa elevada tasa de crecimiento demográfico como de la creciente tasa de participación en la fuerza de trabajo en muchos países. Sin embargo, ha tenido una tasa de crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) significativamente menor. Al respecto, América Latina se parece más al Medio Oriente, otra región dominada por la producción de materias primas. Tanto el Medio Oriente como América Latina tuvieron un crecimiento negativo de la PTF durante los últimos treinta años, cuando incluso África subsahariana registró tasas de crecimiento positivas.

El Medio Oriente y América Latina comparten otra característica. Su tasa de crecimiento del capital es baja comparada con la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo. En efecto, el cambio en la relación capital-trabajo, dada por la diferencia que existe entre las tasas de crecimiento de del capital y del trabajo, es tan solo del 0,51% por año comparado con el 1.83% en los Norteamérica, 2.35% en Europa y el 4.08% en los países de Asia.

La baja tasa del crecimiento de la PTF y la baja intensificación de capital por trabajador explican gran parte de la incapacidad de América Latina para crecer rápidamente y converger en los países desarrollados.

En muchos de los principales países de América Latina, el crecimiento promedio de PTF entre 1980 y el 2012 ha sido negativo. Por otro lado, en varios países más pequeños, como Panamá, Uruguay y la República Dominicana, el crecimiento de PTF ha sido más razonable, aunque por debajo de los niveles observados en bastantes países asiáticos. El cuadro 3 muestra los niveles de TFP para un número de países, comparados con los Estados Unidos en 1980.

En 1980, Brasil y México eran los líderes tecnológicos en América Latina (sin contar a Trinidad y Tobago, rica en petróleo). Sus niveles de la PTF eran relativamente altos en relación a los EEUU, dados sus ingresos. Hacia 2012, los Estados Unidos ha mostrado un fuerte crecimiento en PTF, pero el crecimiento En Brasil y Mexico fue negativo durante 32 años.

Se puede también comparar a Brasil con los países de Asia del Este. En 1980, el nivel tecnológico de Brasil era mucho mayor que el de Corea del Sur, y Malasia y Tailandia (30%) quedaban muy rezagadas. En 1990 el nivel tecnológico de ambos ya excedía el de Brasil, y la brecha continua ampliándose.

El progreso tecnológico y las inversiones en capital a menudo van de la mano, aunque la contabilidad del crecimiento da cabida a una separación formal entre ambos. Sin embargo, la inversión en infraestructura, por ejemplo, puede elevar la productividad del capital privado y el trabajo. La inversión en nueva maquinaria es una nueva manera de capturar las tecnologías más recientes. La inversión en nuevas industrias permite que tanto el capital como el trabajo se utilicen de forma más eficaz. Por lo tanto, tal vez no sea sorprendente que el progreso tecnológico en América Latina haya sido escaso, dada su baja tasa de inversión. En el Gráfico 3 se ilustra la constante intensidad del capital en Asia del Este que contrasta con la relativa lentitud de la intensidad del capital en América Latina, especialmente desde principios de la década de los ochenta.

### **América Latina está en una “trampa del ingreso medio”**

Pocos países logran sostener una tasa de crecimiento elevada durante más de una generación y aún menos países mantienen sus altas tasas de crecimiento una vez que han logrado situarse en

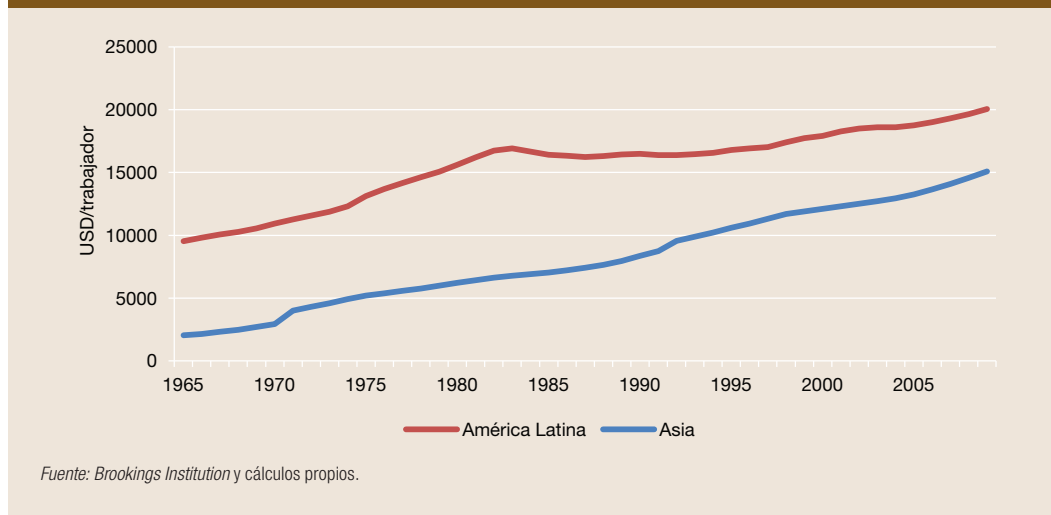
Cuadro  
3

## Niveles de la PTF, 1980 a 2012, países seleccionados, EE.UU. 1980 = 100

	1980	1990	2000	2012	Tasa de crecimiento anual (%)
Estados Unidos	100.0	112.1	131.4	135.3	1.0
Chile	51.4	50.8	65.1	74.5	1.2
Argentina	59.2	46.7	61.5	72.3	0.6
Bolivia	33.5	28.1	30.2	35.8	0.2
Brasil	56.2	46.7	45.7	53.7	-0.1
Colombia	52.4	50.9	43.6	51.2	-0.1
Costa Rica	50.4	46.0	54.2	56.4	0.3
República Dominicana	35.2	30.5	42.1	55.2	1.4
Ecuador	51.2	42.2	37.6	44.8	-0.4
México	77.0	64.4	66.9	62.7	-0.6
Panamá	47.3	40.1	46.3	69.7	1.2
Paraguay	36.1	31.5	28.0	31.5	-0.4
Perú	44.3	30.7	34.3	49.1	0.3
Uruguay	46.6	46.8	53.5	66.9	1.1
Venezuela, RB	67.0	54.4	50.0	55.5	-0.6
China	7.3	10.6	19.0	37.0	5.2
India	13.4	16.1	19.6	28.7	2.4
Corea	37.9	61.5	78.0	96.7	3.0
Malasia	44.6	48.0	55.6	73.3	1.6

Fuente: Centennial Group International, 2012.

la categoría de ingresos medios. El último examen efectuado por la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo en relación con el crecimiento de los países en desarrollo encontró que solo 13 países habían mantenido tasas de crecimiento de más del 7% durante por lo menos 25 años en el período de la posguerra (Spence, 2008). Estos poseen cinco características en común: la apertura a la economía mundial en materia de conocimientos y comercio; la estabilidad macroeconómica; una “orientación al futuro”, ejemplificada por las altas tasas de ahorro e inversión; la confianza en los mercados y en los precios del mercado para asignar recursos, y líderes comprometidos con el crecimiento y la inclusión con una capacidad aceptable para la administración. Estos factores de éxito, muy enraizados en

Gráfico 3  
Relación capital-trabajo

las instituciones locales, son necesarios aunque insuficientes para mantener el crecimiento. Algunos países con estas características crecieron rápidamente pero no pudieron mantener ese crecimiento.

Incluso entre los trece mejores exponentes, el crecimiento ha sido desigual. Algunos países de ingresos medios de Asia del Este experimentaron importantes retrocesos en el período 1997–1998 y probablemente no volverán a tener las altas tasas de crecimiento que alcanzaron. Brasil, cuyas tasas de crecimiento entre 1950 y 1980 mostraron resultados de crecimiento excelentes, ha sufrido desde entonces episodios graves de inflación muy alta y un bajo crecimiento en las décadas de los ochenta y los noventa.

Alcanzar los niveles de ingreso asociados a los países avanzados es poco común: tan solo seis de los países de alto crecimiento lo lograron. Es más frecuente que el crecimiento disminuya marcadamente al llegar a los niveles de ingreso medio. Muchos países latinoamericanos y del Medio Oriente sufrieron el destino de caer en una trampa de bajo crecimiento una vez que alcanzaron los niveles de ingreso medio. Los hechos hablan por sí mismos. Si bien esto es muy común, sigue siendo incomprensible.

Algunas características que distinguen el crecimiento de ingresos medios del crecimiento de ingresos bajos son claras. El crecimiento suele ser más intensivo en capital y en competencias. El mercado interno se expande 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 más calificados, y puede haber escasez. El modelo tradicional de exportaciones de manufacturas con salarios bajos no funciona bien para los países de ingresos medios. Las ventajas de los costos en los sectores intensivos en mano de obra, tales como las exportaciones de manufacturas que alguna vez impulsaron el crecimiento, comienzan a declinar en comparación con los productores de países

pobres de salarios bajos. Al mismo tiempo, los países de ingresos medios no poseen derechos de propiedad, mecanismos de ejecución de contratos, mercados de capitales, una trayectoria satisfactoria en cuanto al capital de riesgo e innovación, o una masa crítica de personas altamente calificadas para crecer por medio de importantes innovaciones, como sucede en los países ricos. Los países de ingresos medios, que se encuentran entre estos dos grupos, pueden caer en la trampa, a menos que cambien las estrategias y logren escalar en las cadenas de valor.

Al parecer, esto ha ocurrido con América Latina, agravado por la persistencia en mantener costosas políticas de sustitución de importaciones. En muchos países, los salarios son muy altos para ser competitivos a nivel mundial en manufacturas básicas, prueba de ello es la caída de la industria textil en América Latina después de que se eliminara la protección. Sin embargo, América Latina no dispone de la capacidad de investigación y desarrollo para desarrollar nuevos productos en sectores avanzados (las excepciones ya son conocidas: Embraer en Brasil, y vinos y frutas en Chile y Argentina).

En algunos países de ingresos medios el mercado interno puede complementar los mercados de exportación a medida que la economía avanza y que el mercado local logra expandirse suficientemente. En la mayoría de los países, el consumo interno comienza a aumentar rápidamente cuando el ingreso per cápita llega a cerca de USD 6.000 en términos del PPA. Esto no ocurrió en América Latina, tal vez debido a la distribución desigual del ingreso que generó la primera fase del crecimiento acelerado.

Al comparar a Brasil con Corea del Sur y Japón, por ejemplo, se observa que el crecimiento de Brasil comenzó a decaer después de 1980, cuando había alcanzado un ingreso per cápita de USD 7.600 (PPA). En ese momento, su clase media—compuesta por hogares con ingresos entre USD 10 y USD 100 per cápita por día—representaba solo el 29% de la población. Esto imposibilitó a la clase media a generar más crecimiento, en la forma en que lo describen Murphy et al. (1989), quienes sostienen que la clase media puede pagar un costo adicional por productos diferenciados, creando así un incentivo para la innovación y un crecimiento extensivo.

En 1987, el ingreso per cápita de Corea del Sur alcanzó USD 7.700 (PPA). A esa fecha, el crecimiento bien distribuido de Corea del Sur había generado una clase media importante que representaba el 53% de la población. El país capitalizó la demanda de esta amplia clase media para aumentar sus industrias de servicios y sentar las bases de una economía del conocimiento. Corea del Sur ha mantenido su fuerte crecimiento per cápita a una tasa del 5,5% por otros 20 años, convirtiéndose en una de las economías más avanzadas del mundo. En la actualidad, el 94% de la población de Corea del Sur pertenece a la clase media y alta.

Japón también se benefició de una importante clase media cuando pasó de ser un país de ingresos medios a ser un país rico. En 1965, el ingreso per cápita de Japón era de USD 8.200 (PPA) y su clase media representaba el 48% de la población. Japón pudo alcanzar una tasa de crecimiento del 4,8% por año durante los 20 años siguientes. La clase media en América Latina ahora está creciendo rápidamente pero aun no ha llegado a los niveles de Japón y los NICs.

La clase media puede impulsar un crecimiento que no se limita únicamente a la demanda del consumo. En general, la clase media valora y exige una educación de alta calidad para sus hijos. Hanushek y Woessmann (2009) documenta que la calidad de la educación es relativamente baja en América Latina y atribuye a este factor al lento crecimiento de la región en el pasado. Sin embargo ciertos países, como Argentina y Uruguay han tenido grandes clases medias, pero políticas deficientes perjudicaron las perspectivas de crecimiento a pesar de tal situación. La relación causal es posiblemente menos importante que la sugerencia de que la distribución, o más precisamente, las políticas de crecimiento inclusivo pueden cumplir una función en cuanto a mantener el crecimiento en América Latina.

Cabe destacar que el enfoque en la clase media no es lo mismo que el enfoque tradicional en la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini. Los movimientos en el Gini suelen estar dominados por los movimientos en la participación del ingreso de los deciles superiores e inferiores de la población. Para los países de ingresos medios, la clase media se encuentra entre el quinto y el noveno decil de la distribución del ingreso. Por lo tanto, las políticas que permiten mejorar la distribución del ingreso no son necesariamente políticas que expanden la clase media (y viceversa).

### **Un escenario de crecimiento en el marco de las políticas vigentes<sup>9</sup>**

A fin de comprender mejor las tendencias a nivel mundial, se construye un escenario del crecimiento del PIB de cada país. Los detalles de esta metodología de escenarios se presentan en el Anexo 1, pero en términos generales se basan en las técnicas desarrolladas por Goldman Sachs (2003) en su trabajo pionero sobre escenarios, y los estudios de Homi Kharas.

Se han elaborado escenarios del crecimiento para 185 países desarrollados y en desarrollo. Con una visión simplificada del mundo, se clasifica a estos países en cuatro categorías, cada una de ellas con variables del crecimiento del PIB que tienen diferentes parámetros. La clasificación esta basada en la de Kharas (2010) *The Four Speed World*.

Desde el principio, es importante hacer hincapié en que al igual que todos los modelos a largo plazo, el objetivo es ilustrativo y tiene por finalidad animar el debate mediante la presentación de un escenario, y no predecir el futuro. En el marco de las importantes categorías analíticas que podrían configurar el desempeño económico de un país, inevitablemente existirán importantes variaciones entre los países, que se quedarán sin ser explicadas, y también una gran cantidad de variaciones en el tiempo para cualquier país en particular. El objetivo no es desarrollar predicciones o proyecciones para un país o para un período concreto, sino más bien mostrar un escenario del perfil de la economía mundial durante los próximos treinta años.

El marco conceptual básico es una función de producción Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala, donde el crecimiento para cada país esta definido por la acumulación de capital, del crecimiento de la fuerza de trabajo y de mejoras tecnológicas.<sup>10</sup> La acumulación de capital está

<sup>9</sup> Esta sección está basada en Kohli, Szyf, y Arnold (2012), y Kharas (2009).

<sup>10</sup> Esto es,  $Y = AL^\alpha K^\beta$ , where  $\alpha + \beta = 1$ , donde Y es el PIB, A es un parámetro, L es trabajo y K es capital.

determinada por la inversión que se basa en los promedios de 2004–2008, con límites superiores e inferiores a largo plazo y con ajustes por cambios en las circunstancias de los diferentes países. El crecimiento de la fuerza laboral se estima por la predicción de las tasas de participación de fuerza de trabajo de hombres y mujeres por separado para siete grupos de edad. Estas estimaciones se combinan con las proyecciones de población de las Naciones Unidas para estas catorce cohortes.

Queda la estimación de la productividad de los factores, que incluye las contribuciones de la tecnología, infraestructura social, cultura, instituciones y otros factores.

Con base en Goldman Sachs, Kharas, y otros, el modelo considera que la tasa de mejoras tecnológicas en cada país tiene dos componentes. En primer lugar, la frontera tecnológica mundial se está desplazando hacia nuevos adelantos científicos, nuevos productos y nuevos procesos. En segundo lugar, la mayoría de los países funcionan dentro de esta frontera mundial y pueden alcanzarla rápidamente. Considérese que la tasa a la cual se llega a la frontera es inversamente proporcional a la brecha que existe entre PTF del país y el de Estados Unidos, que se postula como el líder mundial en tecnología y otros aspectos de PTF. Esto es, los países con PTF muy baja pueden alcanzar la frontera rápidamente, mientras que los países con niveles de ingreso que se aproximan a los de Estados Unidos experimentarán mejoras en la PTF más lentamente.

La tasa a la cual la frontera tecnológica mundial se desplaza es del 1,0% por año. Esto corresponde al crecimiento de PTF promedio de Estados Unidos durante los últimos períodos de 40, 30, 25, y 20 años respectivamente, y también a la media en todos los países “no convergentes” en las últimas dos y tres décadas pasadas. Como esta tasa se ha mantenido estable durante largos períodos de tiempo, puede ser tomada como un buen indicador de futuro crecimiento potencial de la tecnología.

Al asignar un progreso tecnológico rápido a todos los países con niveles de PTF inferiores a los de Estados Unidos, el modelo tendería a producir altas tasas de convergencia en los niveles de PTF y por ello, los ingresos mundiales. En la realidad, esto no ha ocurrido. La convergencia ha estado limitada a un pequeño subconjunto de países en desarrollo. Estos países han trasladado recursos hacia actividades de alta productividad demandadas por el resto del mundo. De esta manera, el crecimiento de su productividad ha sido impulsado por cambios estructurales internos que han apalancado la economía mundial para provocar rápidos cambios tecnológicos. Resulta útil designar a este grupo

Gráfico 4 PIB per cápita real de Estados Unidos (1870–2006)



Fuente: base de datos de los *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial.

de países como “convergentes” puesto que las estrategias que han adoptado, incluyendo una orientación hacia el exterior, al parecer se han traducido en una convergencia de PTF y de ingresos a largo plazo con los países avanzados (Aghion y Howitt, 2006).

Asimismo, existe un grupo de países que aparentemente se encuentran en la “trampa del ingreso medio” y que o bien no convergen con los países ricos o lo hacen muy lentamente. Los países que se encuentran en esa situación son los que, al parecer, están ubicados entre los países pobres en desarrollo con salarios bajos, que pueden desplazarlos por lo que respecta a la exportación de manufacturas normalizadas, y los países ricos altamente calificados, que crecen mediante la innovación. Los países en la trampa del ingreso medio aún no han determinado una estrategia de crecimiento que les permita encontrar un equilibrio entre estos competidores (Gill y Kharas, 2007).

Luego, existen muchos países pobres que, debido a una mala gobernabilidad o condiciones geográficas adversas se han estancado en la pobreza. Paul Collier identifica varias “trampas de ingresos bajos”, de las cuales estos países no han podido librarse (Collier, 2007).

Por último, están los estados “fallidos” o “frágiles”, que no son capaces de proteger a sus ciudadanos, mantener el orden público, controlar sus fronteras, ni mantener instituciones públicas o sistemas de justicia viables (Newman, 2009). Sufren de violencia masiva, anarquía y guerras civiles. Tal caos disuade y no permite tanto a locales como extranjeros a tener en iniciativas creativas, orientadas al crecimiento, y un análisis histórico muestra que sufren sistemáticamente el crecimiento negativo de la PTF.

El modelo toma todos estos factores en cuenta y ofrece una tipología de cinco grupos de países, a saber)

The model takes all of this into account and gives a typology of five groups of countries:

- economías avanzadas y ricas, con niveles de progreso tecnológico relativamente bajos;
- economías en desarrollo convergentes que van cerrando la brecha de ingresos con Estados Unidos;
- economías en desarrollo estancadas de ingresos medios, sin tendencia a la convergencia, y
- economías en desarrollo de ingresos bajos, pobres y sin tendencias a la convergencia.
- Estados frágiles con crecimiento de PTF negativo

La clasificación de los países en estas categorías está en el Anexo, pero fundamentalmente depende de: i) su nivel de ingresos en 2005, ii) su tendencia demostrada hacia la convergencia, y una comparación de su crecimiento de PTF, con lo se hubiese predicho si el país hubiese sido convergente en términos de PTF respecto de los EEUU.

Para iniciar la clasificación, los países que han tenido una tasa de crecimiento sostenida de más del 3,5% per cápita durante más de 25 años están incluidos en el grupo convergente. Ello implica que Rusia, India y China se incluyen como convergentes pero no así Brasil, cuyo crecimiento de ingreso per cápita ha sido mucho más limitado, inclusive desde el programa de estabilización de mediados de la década de los noventa. Para la última etapa de clasificación se utiliza una comparación del crecimiento de PTF de países hasta 2011 con lo que se esperaría con los resultados del modelo si fuesen convergentes, a fin de reclasificar muchos países, incluyendo cuatro en América Latina.





Una vez calculadas las tasas del crecimiento potenciales, estas se aplican a partir de un año base a fin de generar una serie que puede ser proyectada hacia el futuro. El año base se define como el PIB de 2010, medidos en términos de la serie de PPA como la del PIB-no PPA. Para obtener la producción mundial, simplemente se suman las producciones de cada país.

Para resumir el modelo, existen seis factores para el crecimiento económico mundial:

- adelantos tecnológicos de la frontera mundial de producción a una tasa del 1,0% por año.
- Emparejamiento tecnológico en un grupo de países convergentes de rápido crecimiento que se encuentran en un proceso de reasignación de recursos de actividades de baja productividad hacia actividades de alta productividad; la velocidad con la que cierran la brecha dependerá del nivel de ingreso de cada país en relación con el de Estados Unidos;
- Un castigo al crecimiento de PTF para los países frágiles;
- la acumulación de capital, que se conseguirá si cada país mantiene la tasa de inversión en su promedio histórico<sup>11</sup>;
- tasas de crecimiento específicas para cada uno de los 14 grupos de edad y genero, para cada país; y
- tasas de crecimiento específicas a cada país en términos de participación en la fuerza laboral para los catorce grupos De edades y genero.

¿Cuáles son las principales diferencias que existen entre este modelo Global de Cinco Velocidades y otros modelos mundiales?

- En este caso, la muestra consta de 185 países, que cubren prácticamente a todo el mundo.<sup>12</sup> Muchos países tienen un PIB pequeño aunque poblaciones importantes, y una muestra mayor permite comprender mejor la relación que existe entre las tendencias demográficas y las tendencias económicas. Ello significa también que pueden calcularse las tendencias de las regiones geográficas y los grupos más pequeños, tales como existen en América Latina.
- No se prevé que todos los países converjan en Estados Unidos. Cabe destacar que por ahora Brasil y México quedan clasificados como países en la trampa del ingreso medio en vez de formar parte del grupo de los países convergentes. Esto se debe a que se trata de un escenario de políticas vigentes y no de un pronóstico. En realidad, hay gran potencial para que Brasil, México, y otros países latinoamericanos se unan al grupo de convergentes y crezcan mucho más rápidamente que el crecimiento registrado durante su historia reciente (ver el otro escenario).
- Los parámetros para la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad total de los factores están basados en datos y simulaciones reales, y no en supuestos *ad hoc*. Por ejemplo, en su estudio de 2003, Goldman Sachs tuvo en cuenta una tasa de inversión para

11 Este supuesto puede parecer un tanto optimista a largo plazo en el caso de los países de alta inversión, donde la relación de inversión al PIB supera el 35%.

12 Goldman Sachs analizó primero únicamente a seis países desarrollados y cuatro BRIC, y luego amplió su análisis para incluir once economías emergentes adicionales. Price Waterhouse Coopers examina treinta economías emergentes. (En la versión original de este capítulo, Kharas analizó 145).

India del 22% del PIB y una tasa de crecimiento del 6%. En realidad, la tasa de inversión de India se ha elevado actualmente al 35% y aun frente a la crisis económica actual, una tasa de crecimiento del 6% parece baja.<sup>13</sup>

El marco para la elaboración de modelos puede parecer excesivamente determinista y falto de contenido político, pero muchas variables reflejan varias opciones de política. Por ejemplo, algunos analistas subrayan la importancia de las monedas subvaluadas para promover un rápido crecimiento durante largos períodos de tiempo (Bhalla, 2008). En este modelo, se logra el mismo resultado en términos del crecimiento porque una moneda subvaluada reduce el nivel de los ingresos del país, y así de PTF, en relación con Estados Unidos y fomenta un mayor crecimiento tecnológico. Otro ejemplo sería el de la apertura económica y las medidas de reforma que pueden reflejarse en mayores tasas de inversión a medida que las empresas ingresan en nuevos sectores o que pueden ser capturadas por una experiencia demostrada de convergencia, lo que eleva el crecimiento proyectado de la PTF.

La eficacia en la capacidad de ejecución, la gobernabilidad y el desarrollo institucional se obtienen al otorgar mayores tasas de progreso técnico a los países que en el pasado registraron altas tasas de crecimiento, las cuales son indicadores de su solidez institucional. De hecho, los países en las cinco categorías muestran un patrón de gobernabilidad que refleja su desempeño: los países ricos son los mejores, seguidos de los convergentes, los estancados, los pobres, y los frágiles en ese orden.<sup>14</sup> De ese modo, las bases sólidas de la formulación de políticas son capturadas en el modelo por medio de tasas más altas de cambio tecnológico y de inversión, aunque las políticas actuales en sí mismas no se especifiquen explícitamente.

### **Resultados del crecimiento mundial**

La economía mundial alcanza \$69,9 billones en 2011,<sup>15</sup> dominado por los Estados Unidos con \$15,1 billones, poco menos de una cuarta parte del total mundial. En términos PPA, la producción mundial es casi \$80 billones. América del Norte (24%), Europa (27%) y Asia (34%) dominan la economía mundial. La participación de América Latina es hoy alrededor de 8,7 por ciento.

Los BRICs representan el 26 por ciento del PIB mundial 2011 en términos PPA, un máximo histórico después de la guerra. Este es un fenómeno reciente, impulsado en gran medida por China, que ha ampliado su participación de mercado global al 14 por ciento. Incluso a valores nominales de PIB, China ya ha superado Japón como la segunda economía del mundo en 2010. En 2011, el PIB de China fue de \$7,3 billones en comparación con \$5,9 billones Japón. Notablemente, los países ricos tienen una participación en el PIB mundial de 51 por ciento (basado en valores PPA), en comparación con casi el 70 por ciento en 1990. Esta es una de las razones por las cuales el crecimiento mundial (calculado mediante un método de ponderación en cadena) podría en efecto acelerarse: la

13 En efecto, en su actualización de 2007, Poddar y Yi, analistas de Goldman Sachs, elevan su pronóstico de crecimiento sostenible para India al 8% hasta 2020. Ver Poddar y Yi (2007).

14 Los valores medios de gobernabilidad se toman del índice de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (KKM). El patrón de valores medios por categoría es el mismo para los seis indicadores de KKM.

15 En dólares corrientes, FMI, WEO Octubre. El PIB global se estima en Dólares 71,3 billones en 2012.

participación de las economías de rápido crecimiento es mucho mayor de lo que era hace veinte años.

Hacia 2040, la economía mundial podría ascender a USD 225 billones en dólares PPA.<sup>16</sup> Tal mundo es muy distinto al que se observa en la actualidad. Será mucho más rico, con ingresos per cápita que promedian USD 30.000 en comparación con USD 11.000 de hoy en día. El centro de gravedad económico se trasladaría a Asia, que hoy representa 30 por ciento de la actividad global, pero que podría representar el 51% de la producción mundial en 2040. Tres economías muy importantes –China, India y Japón– liderarían el resurgimiento asiático. Sin embargo, otros países grandes como Indonesia y Vietnam también tendrían una masa económica significativa. Incluso Tailandia y Malasia podrían tener economías más grandes que la que tiene Francia actualmente.

El ascenso de Asia no sería sin precedente. De hecho, alinearía la participación económica de Asia con su proporción de la población mundial y restablecería el equilibrio de la actividad económica mundial con el que existía en el siglo XVIII y a principios del siglo XIX, antes de que la Revolución Industrial diera lugar a la gran divergencia de ingresos en todos los países.

La contraparte al ascenso de Asia sería una disminución en la participación que tienen las economías del Grupo de los siete (G7). Su participación en el ingreso mundial ya ha caído a las más bajas de la posguerra (menos de 50 por ciento), y hacia 2040 podría ser apenas el 24%.

A fin de apreciar la probabilidad de este importante cambio deben considerarse los siguientes hechos: dejando a un lado el efecto inflacionario general, en 1978 la economía mundial alcanzó USD 25 billones en dólares PPA de 2010. Transcurrieron 21 años para duplicarlo y llegar a USD 50 billones en 1999, con una tasa de crecimiento anual del 3,4%. En los 12 años siguientes, entre 1999 y 2011, el crecimiento anual alcanzó el 3,6%. Para llegar a USD 225 billones en 2040, el crecimiento mundial deberá alcanzar el 3,8% anual de ahora en adelante.

El motivo por el cual se puede esperar una aceleración del crecimiento mundial radica en que la participación de las economías de rápido crecimiento se ha elevado a casi la mitad de la producción total, mientras que la participación de los países de lento crecimiento ha disminuido. En otras palabras, aunque el crecimiento está disminuyendo individualmente en los diversos grupos de países, el crecimiento mundial general (ponderado en cadena) se acelerará simplemente debido a la mayor participación en la producción mundial de los países de rápido crecimiento. Puesto que los países de rápido crecimiento también tienden a tener una apreciación de las monedas, el crecimiento de la producción mundial a precios del mercado se acelerará debido simplemente a que las economías de más rápido crecimiento en el mundo (tales como China e India) tienen participaciones cada vez más importantes en la producción mundial a tipos de cambio del mercado.

Una razón por la cual los países en desarrollo están creciendo más rápidamente que los países desarrollados es que son más jóvenes, y se encuentran aún en una fase temprana de su transición demográfica. Los cambios demográficos mundiales están cambiando inexorablemente la distribución

---

<sup>16</sup>Las restricciones a los recursos naturales y los efectos del cambio climático no han sido considerados en este escenario. Esto puede parecer poco realista, pero tenerlos en cuenta requeriría un modelo mucho más sofisticado del crecimiento mundial.

de la actividad económica mundial. Los países ricos de la actualidad representaban el 22% de la población mundial en 1965, pero actualmente representan solo un 15%, y se prevé que su participación disminuirá al 13% del total mundial hacia 2040. En total, el mundo contará con 2.000 millones de personas más hacia el año 2040. Sin embargo, se estima que la población de los países actualmente ricos aumentará únicamente en unos 100 millones. El 95% del aumento de la población (excluyendo la migración) ocurrirá en los países en desarrollo, principalmente en África.

### ***El cambio hacia Asia***

Los cambios descritos anteriormente caracterizan un desplazamiento importante de la economía mundial hacia Asia. En aras de mayor simplicidad, se considera que la masa económica se concentra en la capital de cada país. Si se considera al mundo como un plano con dos dimensiones, partiendo de cero grados de latitud y cero grados de longitud, se puede graficar entonces el punto donde yacería el centro de gravedad y trazar el cambio de ese punto a lo largo del tiempo.<sup>17</sup>

En 1965, el centro de gravedad económico mundial se encontraba en algún lugar de España. Esto no es sorprendente. Las tres grandes masas de la economía mundial se encontraban en Europa, Estados Unidos y Japón. Todas estas están en el hemisferio norte. En realidad, el centro de gravedad se encontraba muy cerca a un eje que conectaba a Washington D.C. con Beijing. Con el tiempo, dos desplazamientos en el crecimiento mundial se hacen aparentes: un leve traslado hacia el sur, y uno dominante hacia el este. Estos cambios reflejan el crecimiento de las grandes economías emergentes del hemisferio sur. Brasil, México y el Sudeste asiático son cada vez más preminentes durante ese período. Incluso Japón y Corea están ubicados al sur del eje Beijing-Washington. A lo largo del tiempo, en el escenario propuesto para el futuro, India, China, Indonesia y Vietnam seguirán atrayendo el centro de gravedad económico del mundo hacia el este.

### ***América Latina en el escenario de las políticas vigentes***

¿Cómo se desempeña América Latina en el escenario de las políticas vigentes? No es de extrañar que la respuesta sea simplemente promedio. En términos del PPA de 2010, América Latina puede crecer a un 3,1% (2,3 % en términos per cápita a largo plazo), pero el mundo crecería más rápidamente, al 3,6 % (2,7% en términos per-cápita). El desempeño de América Latina podría permanecer en un nivel constante comparado con los países avanzados, pero este desempeño significa que podría quedar lentamente rezagada en comparación con el resto del mundo, especialmente con Asia en donde la tasa de crecimiento sería de 4,5 % (PPA). A tipos de cambio del mercado, el patrón es similar. Esto es muy decepcionante ya que América Latina podría beneficiarse de un dividendo demográfico en los próximos años: su fuerza de trabajo crecerá más rápidamente que su población durante los próximos treinta años.

---

17 Un grado ya sea de latitud o longitud no es la misma distancia en todo el mundo, por lo que es necesario realizar ajustes. A los efectos de este cálculo, las coordenadas de las capitales mundiales se proyectan en un plano bidimensional en que las coordenadas "x" y "y" figuran en metros, mediante la proyección sinusoidal mundial (0). El centro de gravedad se calcula, grafica y presenta de acuerdo con el mapa estándar WGS84. Dan Hammer del Centro para el Desarrollo Mundial proporcionó gentilmente los mapas y las proyecciones.

En el Cuadro 4 se muestra la trayectoria de las principales variables de América Latina y el resto del mundo en el marco del escenario de las políticas vigentes y el optimista. El Cuadro 4 muestra cómo un escenario de políticas vigentes conlleva una brecha creciente entre América Latina y la mayoría del resto del mundo. Asimismo, muestra las posibilidades de América Latina, ejemplificadas por Chile. Dicho país (junto con la República Dominicana, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago) son los únicos de América Latina en el modelo que cumplen con el criterio de inclusión en la categoría de los “convergentes”. Desde luego, si un país se incluye como convergente, crece muy rápidamente y, en efecto, en la muestra Chile converge en el nivel de ingreso de otras economías avanzadas hacia 2040.

Sin embargo, Brasil, México y muchos otros países latinoamericanos no satisfacen el criterio. Lo que se muestra en el escenario de las políticas vigentes es lo que ocurriría si continuasen por un camino de crecimiento relativamente bajo de la PTF y de tasas bajas de inversión de capital. Al fin y al cabo, las políticas que generarán convergencia tienen un impacto en estas dos variables claves.

### ***El escenario de renacimiento de América Latina***

Si el resto de América Latina pudiera ingresar al club de los “convergentes”, las perspectivas de la región mejorarían radicalmente. Para investigar esto, se recalcula el modelo con el supuesto que los demás países de América Latina gradualmente se transforman de no convergentes a convergentes en diversos momentos específicos de cada país, determinados por cuanto su reciente crecimiento de la PTF se asemeja al crecimiento de la PTF predicho por el modelo si ellos actuasen como convergentes (ver anexo). Esto significa que se comprometen a realizar las reformas de política necesarias para lograr el mayor crecimiento. En 2040, la diferencia para la región es significativa, con niveles de producción que más que se duplican. El crecimiento se acelera a 6,0% a tipos de cambio del mercado, como resultado del crecimiento más rápido de la PTF en los “nuevos países convergentes”. Con un crecimiento acelerado, estos países podrían prever una tasa de crecimiento de la PTF de entre el 2% y el 3% anual. Para 2040, las principales economías de la región tendrán, en promedio, la misma tecnología que se usaba en Estados Unidos en la década de los noventa.

El escenario de resurgimiento simplemente atribuye a las principales economías de América Latina el mismo fenómeno de crecimiento tecnológico acelerado que al resto del mundo convergente. En otras palabras, se trata de una estimación de lo que podría considerarse el crecimiento potencial de estos países. Acumulado a lo largo de muchos años, el impacto es significativo. La producción regional podría cuadruplicarse para 2040, y el ingreso per cápita podría aumentar en aproximadamente tres veces más. Si la región pudiera alcanzar este tipo de tasas de crecimiento, tendría niveles de ingresos de cerca de la mitad de los de Estados Unidos en el año 2040. Los países más ricos de la región alcanzarían rápidamente a Estados Unidos.

### **Una visión para la convergencia**

Desde luego, existe un fuerte debate sobre qué políticas podrían elevar de la mejor manera el crecimiento de la PTF y las tasas de inversión de capital. Algunos de los temas claves se abordan en otros capítulos: la educación, la pobreza y la clase media, el papel de las instituciones y la gobernabilidad.

Cuadro  
4**América Latina—¿Políticas Vigentes o Renacimiento?**

	2011	2040 (Políticas Vigentes)	2040 (Renacimiento)
Producción Global (PPA)	\$77 m.millones	\$216 m.millones	\$226 m.millones
Crecimiento Global		3.6%	3.8%
América Latina—participación	8.7%	7.5%	11.3%
América Latina—crecimiento		3.1%	4.7%
Producto Global (MER)	\$68 m.millones	\$202 m.millones	\$217 m.millones
Crecimiento Global		3.8%	4.1%
América Latina—participación	8.1%	8.0%	13.8%
América Latina—crecimiento		3.8%	6.0%
Producto Global per cápita (PPA)		\$24,544	\$25,632
Crecimiento Global	\$1,180	2.7%	2.9%
América Latina crecimiento		2.3%	3.9%
<b>PIB (MER) (USD m.millones)</b>			
América Latina	5.5	16.1	29.8
México	1.1	2.9	6.2
Brasil	2.4	4.8	9.9
Argentina	.44	1.1	2.5
Chile	.24	1.1	1.1
Perú	.17	1.4	1.4
Colombia	.32	.88	2.5
Venezuela	.31	2.3	3.5
<b>Nivel de PTF (US 2011 = 100)</b>			
Estados Unidos	100	133	133
México	46.6	61.6	86.9
Brasil	39.2	54.6	84.3
Argentina	54.5	69.4	93.6
Chile	54.4	99.9	99.9
Perú	35.5	82.1	82.1
Colombia	37.4	50.7	81.9
Venezuela	40.5	54.3	75.5
Panamá	49.8	97.2	97.2
Ecuador	32.9	43.9	71.4

Fuente: Centennial Group International, 2012.

Nota: El escenario de Renacimiento presentado en este libro refleja una situación de convergencia para todos los países de América Latina pero no afecta las tasas de crecimiento de países en otras regiones. De esta manera, la diferencia en el crecimiento global entre los dos escenarios solo depende de la mejora en la tasa de crecimiento en América Latina en el escenario de Renacimiento.

Otra política que se ha puesto de moda nuevamente en el debate actual es el tipo de cambio real (Bhalla, 2010). El debate sobre la relevancia de estos y otros puntos de intervención continuará con certeza por mucho más tiempo. Sin embargo, un elemento clave para alcanzar un alto crecimiento es precisamente empezar a cuestionarse por qué América Latina no está convergiendo.

En términos generales, el enfoque del crecimiento en muchos países latinoamericanos podría plantearse como “ejecute las políticas correctamente y el crecimiento vendrá”. Esto se aplica especialmente a las políticas macroeconómicas, y América Latina tiene una experiencia envidiable por haber puesto finalmente en orden su sistema fiscal y monetario, con Chile liderando al grupo de países que están desarrollando reglas fiscales responsables. Sin embargo, la región debe evitar caer en la tentación de la complacencia. Por ejemplo, durante la Gran Recesión de 2008–09, mientras muchos de los rivales Asiáticos estaban re-evaluando sus estrategias de crecimiento muchos países latinoamericanos, como Brasil, se felicitaron de haber podido evitar una gran crisis. Esa actitud es contraria al liderazgo para el crecimiento, uno de los factores de éxito a largo plazo identificado por la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo. La Comisión destaca los beneficios de un objetivo nacional para lograr un crecimiento rápido, respaldado y sostenido por consenso entre los partidos políticos. En Asia del Este, la recuperación de la crisis ha estado basada en esfuerzos concentrados en una reforma y reinversión estructural con el objeto de aprovechar los cambios en un entorno mundial cambiante. Al parecer, esa atención centrada en el crecimiento es el secreto de las experiencias asiáticas para lograr el éxito. Los enfoques de Asia del Este se pueden caracterizar en la premisa siguiente: “establezca una meta de crecimiento y haga frente a los problemas estructurales mientras hace cumplir políticas macroeconómicas sólidas para asegurar su consecución”. Existe cierto pragmatismo que sirve para superar las creencias profundamente arraigadas cuando el motor del crecimiento se ve amenazado.<sup>18</sup>

Deben considerarse los ejemplos siguientes: Singapur superó su tradicional antipatía hacia los juegos de azar y promovió una nueva industria de complejos turísticos con casinos cuando advirtió que no podía alcanzar su meta de duplicar la llegada de turistas sin una atracción de ese tipo. Malasia liberalizó recientemente sus políticas sociales hacia los grupos minoritarios locales en algunos sectores de servicios. La recesión de 2009 persuadió al Primer Ministro de adoptar políticas económicas que eran consideradas tabú, con la finalidad de impulsar la economía. Corea decidió dividir los *chaebol* y trasladarse hacia una economía del conocimiento en el año 2000 tras examinar las perspectivas de la economía luego de la crisis asiática. En cada caso, la primacía del crecimiento permitió superar los espinosos obstáculos políticos que anteriormente se consideraban insolubles.

No puede decirse lo mismo de América Latina. Cada país tiene una variedad de problemas, bien conocidos a escala nacional, que impiden su crecimiento, pero en general no existen decisiones políticas ni consenso para enfrentarlos. Esto se refleja, en parte, en tasas de inversión pública muy bajas que exigirían un compromiso a largo plazo por parte del gobierno frente al crecimiento. Incluso Chile, uno de los países con mejor desempeño ha tenido sus fallas. Chile tiene una Comisión de Innovación

---

18 La experiencia de Asia del Este también se ha caracterizado por un conjunto coherente de políticas macroeconómicas que sentaron las bases para el crecimiento sostenido y permitió la implementación de importantes reformas estructurales y políticas sociales (particularmente en el ámbito de la educación).



que diseñó una Estrategia Nacional de Innovación en enero de 2007, respaldada por la entonces presidenta Bachelet. Aunque este programa ha permitido establecer metas cuantitativas para productos y resultados, no ha suscitado mucho entusiasmo entre los líderes empresariales que deberían aportar gran parte del aumento del gasto en investigación y desarrollo recomendado por la Comisión.

La estrategia chilena no tiene un plan de implementación claro. Por ejemplo, el desarrollo de Chile como gran centro de procesamiento empresarial a nivel extraterritorial debería contar con la participación de cuarenta mil personas competentes en inglés en los próximos 2 a 3 años, pero no se ha encomendado a ninguna agencia la prestación de tal capacitación. Cabe comparar esta situación con el enfoque coreano en cuanto al traslado hacia una economía del conocimiento que contaba con 83 planes de acción, 19 ministerios y 17 institutos de investigación, todos supervisados por el Ministerio de Finanzas y Economía, y con rendición de cuentas al Presidente por medio del Comité Privado del Consejo Asesor Económico Nacional (Kharas, et.al, 2008).

América Latina carece de una fuerte visión del crecimiento, una meta ambiciosa que cuente con el compromiso de sus líderes que pueda desarrollarse en un mecanismo para forjar asociaciones público-privadas con el objeto de elaborar los detalles de las estrategias del crecimiento. Ello permitiría examinar la adecuación de la inversión pública y los principales proyectos de infraestructura pública, a fin de reformar la educación, las leyes laborales, la seguridad social y otras importantes barreras políticas. Tal visión debe ser plurianual y requiere la participación de todos los partidos políticos y actores del sector privado; asimismo, debe centrarse alrededor de la premisa de que sin ella la región estaría destinada a ser una región promedio, vale decir, que no converge ni diverge en Estados Unidos y otras economías avanzadas. América Latina perdería lentamente la atención del mundo. Evitaría atraer la atención negativa que recibió en el pasado a razón de las crisis y la pobreza, pero no lograría atraer la atención positiva de estar al frente de los países en desarrollo y de la nueva economía emergente mundial.

América Latina puede desempeñarse por encima del promedio. En la presente publicación, se plantea un escenario de crecimiento del 6,0% por año (al tipo de cambio de mercado). Esa tasa de crecimiento podría alcanzarse si las economías no convergentes de América Latina experimentaran un crecimiento acelerado de la PTF equivalente a otros países en desarrollo convergentes. Ello sugiere que se trata de un escenario factible. Sin embargo, la región y sus líderes necesitan elevar la mirada en torno al crecimiento económico y fomentar una visión de una región económicamente activa, en que las altas tasas de inversión y el crecimiento acelerado de la productividad total de los factores constituyan el objetivo de la política nacional.



## Anexo: Metodología de las proyecciones

Este libro estima el PIB en función de la fuerza laboral, stock de capital y la productividad total de factores de 185 países entre 2011–2042 bajo dos escenarios de crecimiento que llamamos “Renacimiento” o “Convergencia”, y de “Políticas Vigentes”. Esta sección ofrece una breve descripción del modelo; una exposición más detallada, presentada en Kohli, Szyf y Arnold (2012), está disponible a petición.

Como se observa en la ecuación (1), se utiliza una función de Cobb-Douglas con retornos constantes a escala, con  $\alpha$  igual a dos tercios:

$$GDP = TFP \times L^{\alpha} \times K^{1-\alpha}$$

Las cifras del PIB (GDP) se generan para tres medidas diferentes: PIB (precios constantes de 2010); GDP PPA (precios constantes de 2010 de PPA); y el PIB a tipos de cambio de mercado esperados, que incorpora movimientos de tipo de cambio esperado, y sirve como la mejor aproximación del PIB nominal en este libro.

Primero, el modelo estima el crecimiento real anual del PIB para cada país entre 2012 y 2050. Estas estimaciones se aplican a los valores anteriores del PIB real, GDP PPP, y una medición igual al PIB nominal deflactado por la inflación de los EEUU (en el que se basa el PIB a tasas de cambio de mercado) para obtener la serie completa. Por último, para obtener el PIB al tipo de cambio de mercado, se calculan los cambios de tipo de cambio real y estos son multiplicados por la medición del PIB nominal deflactado por la inflación de Estados Unidos para así obtener el PIB al tipo de cambio de mercado.

El crecimiento de la fuerza laboral se basa en el crecimiento de la población y de los cambios en las tasas de participación en la fuerza de trabajo. El crecimiento de la población se basa en la revisión de World Population Prospects de las Naciones Unidas 2010, mientras que las tasas de participación de fuerza de trabajo se proyectan por separado, por género, para siete cohortes de edad (15 a 19, 20–24, 25–29, 30–49, 50–59, 60–64 y 65+) para captar mejor las tendencias específicas de cada cohorte. Las tasas masculinas se proyectan directamente; las tasas femeninas se derivan mediante

---

<sup>1</sup> Este anexo se basa en Kohli (2011), pero ha sido actualizado con las revisiones de metodología detalladas en Kohli, Szyf y Arnold (2012), en la que puede encontrarse más detalles sobre la metodología y su derivación

la proyección de la diferencia entre las tasas masculinas y femeninas para cada grupo de edad. La participación desde 1980 hasta el año 2011 se toma de la Organización Internacional del Trabajo en la fuerza laboral.

Las ecuaciones a través de los diferentes países, para cohortes específicas para pronosticar tasas masculinas son simplemente autor regresiones del siguiente formato:

$$\ln(M_{age,t}) = m_{age} \times \ln(M_{age,t-1})$$

Donde la edad  $M_{age}$  es el porcentaje de varones en cada grupo de edad que están activos en la fuerza laboral y edad  $m_{age}$  es una constante que varía para cada grupo de edad.

Las ecuaciones a través de países, y con cohortes específicas para predecir los diferenciales entre las tasas de participación hombres y mujeres se definen como:

$$\ln(D_{age,t}) = d_{age} \times \ln(D_{age,t-1})$$

Donde edad  $D_{age}$  es igual a la diferencia entre el porcentaje de hombres en el grupo de edad edad en la fuerza laboral y el porcentaje de mujeres en el grupo de edad edad en la fuerza laboral, y  $d_{age}$  edad es una constante que varía según el grupo de edad. En modelos tanto masculinos como femeninos, para determinadas cohortes, e determinan límites superiores e inferiores aproximados, para tener en cuenta valores extremos. Las observaciones que comienzan en 2011 más allá de estos límites no se rigen por las regresiones, pero en su lugar convergen gradualmente con el tiempo hacia los límites.

El crecimiento del stock de capital, esta basado en un capital inicial y las tasas anuales de inversión y amortización, se define como:

$$(1 + K \text{ Growth}_t) = \frac{K_t}{K_{t-1}} = \left( \frac{I_{t-1}}{K_{t-1}} \right) - 0.06$$

Donde  $K$  es el stock de capital, 0.06 representa la depreciación anual del 6%, y  $I_{t-1}$  es la inversión de capital del año anterior, que se define como el PIB del año anterior (medido en dólares PPP de constante 2010) multiplicado por la tasa de inversión como porcentaje del PIB.

El capital inicial se calcula utilizando el método Caselli, con la siguiente ecuación:

$$K_0 = \frac{I_0}{g + 0.06}$$

Donde  $K_0$  es el capital inicial,  $g$  es el crecimiento medio del PIB durante los diez años subsiguientes, 0,06 es la tasa de depreciación, y  $I_0$  es la inversión inicial del año. Para  $I_0$ , para cada país, se identifica el primer año más antiguo para el que existen datos de inversión de capital (año  $y$ ). Se calcula el promedio de los valores de tasa de inversión para el año  $y$  y los dos años siguientes, y este valor se

utiliza como la tasa de inversión inicial. Este cálculo de las fluctuaciones en la tasa de inversión inicial es necesario para producir mejores estimaciones para ciertos países en que hay mucha volatilidad en los valores iniciales de tasa de inversión. Este valor es multiplicado por el PIB en el año y para determinar  $I_0$ . Se elige el primer año disponible para esta estimación, porque cuanto más largo el plazo antes de comenzar de las proyecciones las amortizaciones anuales reducirán más los efectos en el modelo de cualquier imprecisión inicial en las estimaciones del capital.

El modelo está calibrado mediante el cálculo de la productividad total de los factores (PTF) para un año inicial (2013)<sup>2</sup> ] basado en la fuerza laboral y el stock inicial de capital y el PIB histórico, con el PIB y el stock de capital medido en paridad de poder de compra de dólares a precios constantes de PPP para el 2010. Para los años siguientes, se proyecta la PTF.

Para las proyecciones de PTF, se diferencian cuatro niveles de países: ricos o desarrollados; convergentes; no convergentes; y frágiles. El modelo trata a los países de ingresos medios no convergentes igual que los países de bajos ingresos no convergentes. Por lo tanto, en el presente anexo se clasifican los países en cuatro niveles, mientras que el capítulo clasifica en cinco.

Todos los países comienzan con una tasa de crecimiento de la PTF de predeterminado de 1 por ciento, lo que, a un alto nivel de significación estadística, equivale a la tasa promedio de Estados Unidos durante los últimos 40, 30, 25 y 20 años respectivamente, y es igual, también a un alto nivel de Estadística significativo, a la tasa promedio de todos los países convergentes en los mismos cuatro períodos. En nuestro modelo, esta es la tasa fija de crecimiento de la productividad para países no convergentes, no frágiles.

La investigación muestra que algunas diferencias de crecimiento entre los países en desarrollo pueden ser modelados con éxito por separarlos en dos grupos: países convergentes (nivel 2) y no convergentes (nivel 3) (Gill et al., 2007).

Se considera que un país es convergentes si su renta per cápita ha convergido rápidamente durante un período de 20 años hacia los niveles de las economías con mejores práctica; o si tiene crecimiento de PTF en el periodo 2001–2011 que está más cerca de lo que predice el modelo para un país convergente (ver abajo) que lo que podría predecir para un no-convergente; cuanto menor sea su productividad en relación con la mejor práctica global, más rápidamente converge. Esta convergencia refleja las transferencias de tecnología de los países más ricos de innovadoras, tecnología de avanzada (*leapfrogging*), la difusión de la gestión y la investigación operativa de los países más desarrollados y otras maneras en la que un país puede lograr tener atajos para alcanzar una mejora de la productividad, mediante el aprendizaje respecto de las economías que ya están en la frontera de productividad.

---

2 Se utilizan proyecciones de crecimiento de PIB de FMI WEO para 2012 y 2013.

En el modelo, mientras menor la productividad del país en relación a los Estados Unidos, mayor será el impulso y más rápido el proceso de alcance.<sup>3</sup> El crecimiento de la productividad de 14 de los 36 países ricos de (Nivel 1) es tratado de la misma manera mismo que el de los países de nivel 2. Por otro lado, los países no convergentes (nivel 3) y 22 de los 36 países ricos tienen sólo un 1 por ciento anual de crecimiento de la productividad y sin impulso adicional. La ecuación general para el crecimiento de la PTF es:

$$TFPGrowth = 1.0\% + CB - FP$$

Donde *CB* es el impulso de convergencia que beneficia a países “convergentes” y *FP* es el castigo de crecimiento de la productividad sufrida por Estados frágiles.

El impulso de convergencia se define como sigue:

$$CB = c \times 2.69\% \times \ln \left( \frac{TFP_{USA,t-1}}{TFP_{i,t-1}} \right)$$

Donde *i* es el país, 2,69 por ciento es el coeficiente de convergencia (derivado de datos históricos), PTF es la productividad total de los factores y *c* toma un valor entre 0 y 1 e identifica si un país es tratado como convergente (*c*=1) o como no convergente o frágil (*c*=0), o en un lugar intermedio en el estado de transición entre ser un convergente o no convergente ( $0 < c < 1$ ).

El castigo para países frágiles, *FP* se define como:

$$FP = f \times 1.5\%$$

Donde *f* desempeña un papel análogo a *c* en la ecuación (7) más arriba. Para cada nación (nivel 4) frágil, *f* se establece como igual a 1, correspondiente a un castigo en el crecimiento de la productividad de 1.8 por ciento, por lo que su productividad anual supone caer 0,5 por ciento anual. El coeficiente negativo de 1,8 por ciento y la lista de esos Estados frágiles es derivado al identificar la falla ola presencia de guerras debilitantes antes de la crisis financiera mundial, y que haya durado por lo menos 2 años consecutivos en 44 países.

Las proyecciones de crecimiento del PIB se completan aplicando el crecimiento de la mano de obra, profundización del capital y cambios en productividad para cada país en el período 2012–2042.

La medición del PIB a tipos de cambio de mercado esperados ajusta la estimación de PIB por cambios esperados en el tipo de cambio real. En primer lugar, se deriva una ecuación para establecer

<sup>3</sup> Se utiliza PTF para el plazo de convergencia en lugar de los ingresos per cápita por tres razones: en primer lugar, si se utiliza la ecuación del PIB per cápita, con el tiempo la PTF de un país convergente, no converge al de Estados Unidos sino a otros valores. También, ya que la ecuación de convergencia representa la convergencia de PTF, utilizamos PTF para que la ecuación sea coherente con su objetivo. En tercer lugar, utilizar el coeficiente de convergencia de anteriores investigaciones en tándem con un plazo de convergencia basado en los ingresos resulta en grandes discrepancias con los últimos datos históricos para el crecimiento de la PTF en muchos países; al usar la PTF se obtiene un mejor ajuste.

una relación teórica entre el tipo de cambio real de un país y su ingreso basado en PPA en relación con el de Estados Unidos. Luego, la tasa de cambio resultante del modelo converge hacia el valor que corresponde a su ingreso en esta ecuación teórica. Estas relaciones no son lineales, y los países en que los aumentos en PIB (PPA) per cápita resultan en una apreciación de sus monedas en términos reales son los países cuyos ingresos son entre un tercio y dos tercios de los Estados Unidos, y no los países más pobres o más ricos.

El modelo proyecta también los tamaños de las poblaciones de los países de ingresos bajos, medios y altos, basándose en Kharas, midiendo el número de personas en cada país con niveles de vida—en términos PPA—dentro de cierto rango absoluto. Se deriva una distribución de los ingresos de cada país basándose en el programa de comparación internacional del Banco Mundial.

El modelo calcula la proporción de los ingresos de cada nación que se destina al consumo, y distribuye este consumo en la población según la distribución del ingreso. A medida que aumenta el consumo total del país, aumenta el poder adquisitivo de las personas en la parte inferior de la distribución, que a mueven al status de clase media.

Para efectos de la computación en las clases de ingresos a fines de consumo, el modelo proyecta qué proporción de los ingresos del país está disponible para el consumo mediante la siguiente ecuación:

$$\ln(C_{i,t}) = \alpha_1 \times \ln(C_{i,t-1}) + \alpha_2 \times \ln(GDPPCCap_{i,t}) + \alpha_0$$

Donde t es el año, i es el país, C es la propensión al consumo en el PIB, GDPPC Cap es el mínimo PIB PPA de cada país per cápita y PPA \$50.000 (en dólares internacionales PPA 2010), y  $\alpha_0$ ,  $\alpha_1$ , y  $\alpha_2$  son constantes.

El libro hace proyecciones separadas para los escenarios de “Renacimiento” o “Convergencia”, y de “Políticas Vigentes”. La diferencia entre los escenarios es cómo se clasifican los países, ya sea como convergentes, no convergentes, o, cómo países que gradualmente se mueven entre las clasificaciones.

En ambos casos, el punto de partida es el status de los países en 2012: 14 países son ricos y convergentes, 22 son ricos y no convergentes, 34 (5 latinoamericanos) convergentes, 103 (24 latinoamericanos) no convergentes y 11 (en América Latina 1) frágiles.<sup>4</sup> El escenario de “Políticas Vigentes” supone que todos los países mantendrán sus niveles originales a través de 2042, con excepción de los estados frágiles, que gradualmente dejar ese status a partir de 2041.

El segundo escenario es el escenario del Renacimiento o Convergencia. Aquí, Brasil y Colombia en 2012 y México en 2016, comienzan a experimentar un aumento de la inversión y luego gradualmente se convierten en convergentes. Las especificaciones y el tiempo de esta secuencia es detallada en Kohli, Szyf y Arnold (2012). Además, los otros países no convergentes de América Latina comienzan

<sup>4</sup> Estos suman 186 economías. Se calculan 185 países porque no todas las 186 economías son consideradas países independientes. La clasificación es tomada de Kohli, Szyf y Arnold (2012), que explica cómo se deriva.

a experimentar un aumento de la inversión y empiezan a convergen en 2016 o 2021, dependiendo de cual es su tasa de crecimiento promedio de PTF en 2001–2011 en relación con lo que la ecuación de convergencia del modelo podría predecir si eran convergentes. Nuevamente, estos criterios y la secuencia de su crecimiento de la inversión y convergencia se detallan en Kohli, Szyf y Arnold (2012).

En ambos escenarios, la transición de los países individuales entre convergentes y no convergentes, o frágiles a no convergentes, es gradual. Es decir, los países adoptan un status intermedio entre frágiles y no, o entre convergentes y no convergentes, variando los valores de  $f$  y  $c$  en las ecuaciones (7) y (8).







## Capítulo 3

# Un desempeño macroeconómico próspero: base para emprender las reformas de largo plazo

*Claudio M. Loser, Drew Arnold, y Y. Aaron Szyf*

### Introducción

Los acontecimientos en el mundo emergente han sido difíciles de predecir desde que comenzara la crisis en 2008. En aquel momento, las perspectivas de las economías emergentes se veían promisorias. Había temores sobre el efecto de una recesión superficial en Estados Unidos, pero la percepción general era que a Asia y, en gran medida, América Latina y otras regiones, les estaba yendo bien. Muchos pensaron, equivocadamente, que los países de estas regiones se habían “desacoplado” de las economías avanzadas, y que la riqueza crecería con pocas restricciones. Las políticas económicas en esos países habían llevado a mejoras significativas en los balances fiscales y externos, con pocas excepciones, y las reservas internacionales estaban en niveles récord. Los formuladores de políticas se sentían cómodos. Los precios de las materias primas iban en aumento, la demanda externa era fuerte y el financiamiento no era motivo de preocupaciones serias, ya que el crédito era abundante y había escasa preocupación acerca de la solvencia. Los problemas afectaban solo a Estados Unidos y a algunos otros países desarrollados.

A partir de ese momento, la crisis financiera mundial, denominada la “Gran Recesión” fue la peor de los últimos cincuenta años. Desde entonces, hubo un repunte y muchas de las economías emergentes se recuperaron y continuaron expandiéndose rápidamente hasta 2011. En ese momento, el crecimiento del producto, aunque todavía importante, perdió algo de vigor, debido a las persistentes consecuencias de la gran recesión en los países avanzados y particularmente en Europa. La crisis sigue afectando a muchas economías avanzadas y hay señales de una desaceleración en China y otros países asiáticos, así como en América Latina. Así, a mediados de 2012 los problemas están lejos de haber terminado, como se muestra claramente y dramáticamente por los temas de la deuda pública y la banca en la zona del Euro. En Europa, las acciones de política acciones se han tomado tarde y lentamente, con reformas de alcance insuficiente, y por lo tanto generan el riesgo de crear una crisis profunda, si no para la región como un todo, al menos para algunos de sus miembros. En particular, Grecia, Irlanda y Portugal y España y en menor medida, Italia e Irlanda, enfrentan problemas crecientes; ello se ve agravado por otros temas políticos y económicos en otros países de la región, relacionados a la trayectoria de la política monetaria y fiscal en la zona del Euro.

Algunos analistas consideraron que la intensidad de la crisis financiera global era equivalente a la de la Gran Depresión de 1929–1933. Las condiciones en las instituciones financieras de los Estados

Unidos han mejorado desde la dramática posición que tenían a fines de 2008, aunque con debilidad, pero los de la UE permanecen débiles, ya que muchas instituciones muestran grandes deficiencias de capital y una considerable disminución de depósitos. El PIB mundial ha caído mucho menos que durante la Gran Depresión, y la actividad económica se ha recuperado en países como los EEUU— aunque se ralentizó en los últimos meses—y se ha mantenido no deprimido en Europa donde el problema de la deuda parece haber puesto un freno a las perspectivas de crecimiento de la región. Además, el desempleo sigue siendo alto en Estados Unidos y ha ido creciendo en Europa.

Mientras la crisis financiera mundial ha tenido graves consecuencias para las economías emergentes, estas se recuperaron más rápidamente y más fuertemente que los países avanzados, y los países asiáticos y latinoamericanos fueron capaces de absorber el impacto de la crisis. Sin embargo, sus tasas de crecimiento también han sufrido una desaceleración, reflejando en parte que el débil aumento de demanda de los países avanzados por sus exportaciones. La fuerza relativa de la recuperación refleja las medidas de estímulo fiscal y monetario oportuno aplicado por los países avanzados, así como muchas economías emergentes, ya que estas medidas ayudaron a reducir el impacto de la crisis y estabilizar el desempeño económico. Pero, para la mayoría de los países, estas medidas expansivas no pueden llevarse a cabo a largo plazo sin crear un problema serio de la deuda y debilitando así una recuperación sostenida.

Desde comienzos de la Gran Recesión, los mercados han permanecido altamente volátiles. Desde mediados de 2008 hasta principios de 2009, los precios de las materias primas se redujeron a menos de la mitad. Aunque se han recuperado posteriormente, se mantienen altamente inestables, ya que la demanda por bienes manufacturados disminuyó fuertemente a nivel mundial. La capitalización de las bolsas de valores también se redujo aproximadamente a la mitad aunque posteriormente tuvo una buena recuperación; las monedas de muchos países emergentes se depreciaron cuando los flujos de capital se revirtieron buscando destinos seguros, aunque en muchos países los influjos se han recuperado y los gobiernos han luchado con lo que algunos de ellos consideraron que eran acciones de los países avanzados para devaluar sus monedas. Sin embargo estos países han replicado que la depreciación era una consecuencia de las políticas monetarias consistentes con una política de estímulo. A mediados de 2012, algunos de los flujos de capital, se revirtieron y las monedas de países emergentes, particularmente en Sud America se habían vuelto a depreciar.

El presente capítulo tiene por finalidad proporcionar la información general y los antecedentes sobre la estrecha interacción entre América Latina y el resto del mundo, y hace hincapié en la importancia de mantener políticas macroeconómicas sólidas. Estas últimas, que han sido esquivas por tanto tiempo, parecen haberse convertido en una parte integral de la política económica en la mayor parte de América Latina, con resultados claramente favorables para la región, aun en el contexto de inestabilidad de la economía mundial. El capítulo revisa, desde un punto de vista global, los orígenes de la crisis y la manera en que afectó a las economías de mercado emergentes, especialmente en Asia y América Latina. También plantea lo que se puede esperar, dado que la volatilidad financiera y las fuerzas recesivas pueden prevalecer incluso durante la recuperación en curso.

### Las condiciones en Asia y América Latina antes de la crisis

Cuando la crisis financiera comenzó en Occidente, ni los países emergentes de Asia ni América Latina habían reaccionado en respuesta a la turbulencia internacional. Las autoridades veían su continuo crecimiento como la clara señal de una nueva fortaleza. Sin querer generalizar en demasía, a continuación se describen los elementos que pueden explicar la fortaleza percibida.<sup>1</sup>

- Por muchos años, América Latina se caracterizó por tener una alta volatilidad y la tasa de crecimiento más baja de todas las regiones emergentes. Sin embargo, desde la década de los noventas se pusieron en ejecución importantes reformas en la estructura de política y de reformas estructurales, a fin de mejorar el económico, y con fuertes reducciones en materia de pobreza. El crecimiento de Asia había persistido por más de dos décadas, con la excepción del período traumático de la “Crisis Asiática” seguido de un desempeño fuerte y sostenido. Los logros respecto de la pobreza y la calidad de vida habían sido impresionantes.
- Antes de la década de los noventa, América Latina había sido la región con el peor desempeño en materia de inflación, pero ahora ha convergido a la inflación mundial, ayudada por sus esfuerzos por controlar tanto la política monetaria como fiscal. Los países asiáticos en desarrollo han tenido menos éxito en reducir la inflación, pero en la mayoría de los casos no han experimentado hiperinflación. En términos generales, las políticas monetarias han sido prudentes, especialmente después de la Crisis Asiática, y las políticas fiscales han ayudado a reducir la deuda pública. Los países recientemente industrializados (NIC, por sus siglas en inglés) tuvieron baja inflación y, en general, buenas políticas fiscales.
- Ambas regiones han experimentado un papel creciente del comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED). América Latina ha reducido sus barreras comerciales, que en el pasado habían sido muy altas, pero las exportaciones y la inversión se han concentrado, en gran medida, en los recursos naturales y las materias primas (Loser, 2008b). En Asia, con muchas más diferencias, también hubo un énfasis en los recursos naturales en el Sur y el Sudeste. Sin embargo, un proceso significativo de incorporación de grandes fuerzas de trabajo excluidas del mercado en China e India, unido a un complejo proceso de industrialización han contribuido a crear un proceso de producción altamente integrado y sofisticado.
- Hubo una fuerte reducción de la previa alta dependencia de los flujos de capitales privados, mientras que las reservas internacionales se elevaron a niveles récord y la carga de la deuda se redujo en todo el mundo emergente. Estas tendencias se han fortalecido con las crecientes remesas de trabajadores hacia Asia y América Latina.
- Muchos de los cambios descritos anteriormente fueron el resultado de los esfuerzos realizados por muchos países en la década de los noventa para implementar reformas pro—mercado, incluyendo reformas impositivas, finanzas públicas, sector financiero, comercio internacional, privatización y mercados laborales. El impacto de estas políticas fue impresionante, a pesar de que algunos países pasaron por grandes crisis debido a circunstancias individuales

<sup>1</sup> Basado en parte en: Loser, Claudio (2008a). *The Prospects for Latin America: Risks and Opportunities with a Historical Perspective*, Junio.

o regionales (como, por ejemplo, la Crisis Asiática, Argentina, Brasil y México, aunque en la mayoría de los casos otras reformas ayudaron a mejorar el desempeño significativamente).<sup>2</sup>

- En estas circunstancias, con una mejor productividad y, en el caso de Asia, amplios mercados y una gran oferta de trabajo—en un comienzo no calificado pero cada vez mejor calificado—, tanto Asia como América Latina se convirtieron en destinos atractivos para la IED, ya que los inversionistas vieron la oportunidad de participar en la nueva prosperidad regional (CAF, 2004–08). Más aún, países como Brasil, China, India y México se han convertido en los jugadores claves en el diálogo de cooperación internacional.

### Desarrollo reciente del ambiente económico mundial

Durante la última década, los países asiáticos han podido emerger de la seria crisis que afectó a muchos de ellos hacia fines de la década de los noventa. Esta región, ayudada por el consistente crecimiento de China y, cada vez más, por el de India, tuvo un desempeño estelar. Al mismo tiempo, luego de un período de bajo crecimiento económico, de crisis persistentes y una alta volatilidad, que se extendió durante la década de los noventa, América Latina tuvo una fuerte recuperación, reforzada por el advenimiento de Asia como gran protagonista. La región se vio muy afectada por la crisis, y el impacto sobre la balanza de pagos y la actividad interna fue muy serio. El efecto adverso de los términos de intercambio agravó la situación, junto con una masiva pérdida de la riqueza financiera. Sin embargo, las economías comenzaron a recuperarse rápidamente en respuesta a las acciones de apoyo a la demanda adoptadas por los ejecutores de política de estos países y de las principales economías del sistema.

### Génesis de la Gran Recesión

Las causas de las crisis del período 2008–2009 son complejas y están vinculadas a las tensiones en los mercados financieros de años anteriores. Un período de extraordinario crecimiento estaba acompañado por peligros que no fueron anticipados por la mayoría, incluso un año antes. Durante cuatro años, hasta el verano del hemisferio norte de 2007, la economía mundial estuvo en pleno auge. El PIB global aumentó a una tasa promedio de alrededor del 5% por año, la tasa de crecimiento sostenida más alta desde principios de la década de los setenta. Cerca de tres cuartos de este crecimiento podía atribuirse a la gran aceleración de los países emergentes y en desarrollo. La inflación, en general, se mantuvo contenida aunque con algunas presiones al alza, especialmente en los precios de alimentos y combustibles.

Este desarrollo llevó a la percepción de que la economía mundial estaba entrando en una nueva y próspera fase, lo que—para usar una frase trillada—conllevaba un nuevo paradigma económico

---

<sup>2</sup> Las reformas favorables al mercado de la década de los noventa han sido objeto de considerable controversia en los círculos políticos y económicos de los países en desarrollo. Por ejemplo, algunas privatizaciones mal hechas y la creación de monopolios privados protegidos en lugar de compañías públicas le dieron a la privatización una mala reputación, más allá de lo realmente merecido. La mayor parte de las privatizaciones han tenido buenos resultados, pero aquellas pocas que no lo lograron, fueron descritas como emblemáticas de lo que los críticos consideraron erróneo.

de fuerte crecimiento ininterrumpido. El valor de los activos financieros y reales crecía sin un límite perceptible, y las materias primas estaban alcanzando niveles récord, como se describirá detalladamente más adelante. Lamentablemente, el factor más importante para explicar esta evolución no era un cambio en el paradigma, sino más bien el surgimiento de desequilibrios crecientes entre las principales economías del mundo. Estados Unidos, con bajas tasas de ahorro en aquel momento, se embarcó en un fuerte proceso de consumo privado y burbujas en los valores de activos, apoyados por un proceso de préstamo imprudente por parte de los bancos, y un déficit fiscal creciente, lo que se tradujo en incrementos de los déficits externos de cuenta corriente. Estos se financiaron con los superávits de los países productores de petróleo, China, Japón y, en menor medida, los países superavitarios de Europa y América Latina. Dichos desequilibrios aumentaron rápidamente, pero los mercados no respondieron a los crecientes peligros en el horizonte antes de 2007. Sin embargo, el dólar comenzó a debilitarse en los mercados internacionales y las señales de problemas en ciernes fueron creciendo. Estas tendencias empeoraron debido a un sistema global comercial y financiero crecientemente integrado que aceleró el proceso de transmisión; a una supervisión y a regulaciones inadecuadas de los sistemas financieros nacionales y la fragmentación de las regulaciones globales; y a una supervisión insuficiente del Fondo Monetario Internacional así como de otras organizaciones multilaterales. Los problemas se exacerbaron por las débiles y descoordinadas respuestas de política a las primeras señales de problemas en los mercados financieros (Boorman, 2009a).

En definitiva, los mercados y la economía mundial en general respondieron fuertemente a estos desequilibrios. Después de crecer a una tasa de alrededor del 5% por año en el período 2004–2007, el crecimiento se redujo al 3% en 2008 y fue negativo en 0,6% en 2009—la primera contracción de este tipo desde la Segunda Guerra Mundial—aunque con una fuerte recuperación en 2010 y en menor medida en 2011. Sin embargo, la modesta caída en 2009 esconde grandes diferencias entre los países y las regiones (ver el Cuadro 1). Las tasas de crecimiento económico en 2009 decayeron en dos tercios entre los países en desarrollo y las economías emergentes. América Latina experimentó una contracción del PIB del 1,6%, debido principalmente a México y, en menor medida, a la República Bolivariana de Venezuela. Las regiones más afectadas incluyen a los países emergentes de Europa y los ex-integrantes de la Unión Soviética, con tasas de contracción del 4,2% y el 6,6%, respectivamente. Las economías avanzadas se contrajeron por más del 3,6%. A algunas otras regiones les fue mucho mejor, incluyendo los países de mercados emergentes de Asia del Sur, África y el Medio Oriente, los cuales, en su mayoría, evitaron la recesión. Aunque los países emergentes de Asia crecieron, en su conjunto, en alrededor del 5%, los NIC se contrajeron en un 0,7%. China e India, las mayores economías emergentes de la región, crecieron en 9,2% y 5,9%, respectivamente. Pese a que estas tasas de crecimiento fueron sorprendentemente buenas en el contexto de 2009, fueron más bajas que las registradas en estos países en los años anteriores (Boorman, 2009b). En estas condiciones, los formuladores de políticas adoptaron algunas medidas de estímulo que ayudaron a la protección de sus economías y las ayudaron a recuperarse. En algunos casos, la presión de demanda fue tan fuerte que se requirió revertir el estímulo para generar una desaceleración, como ocurrió en China a principios de 2010.

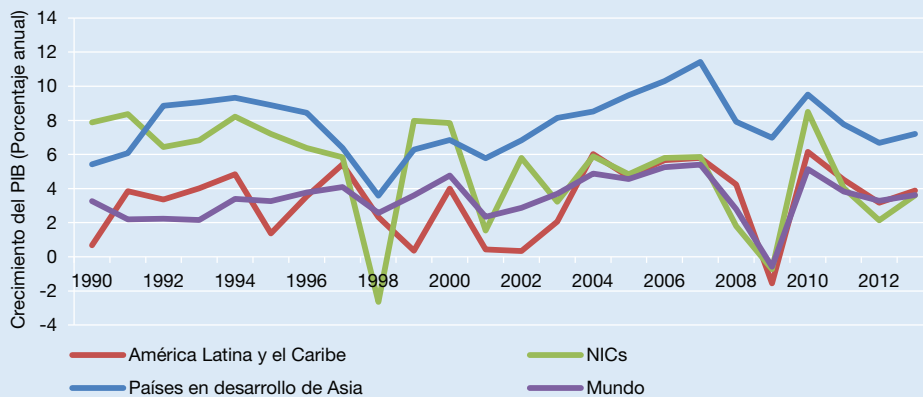
Cuadro 1 | Crecimiento del PIB

	2002–8	2009	2010	2011	2012	2013
Mundo	4.2	-0.6	5.3	3.8	3.3	3.6
Economías avanzadas	2.2	-3.6	3.2	1.6	1.3	1.5
Estados Unidos	2.2	-3.1	2.4	1.8	2.2	2.1
Unión Europea	2.2	-4.2	2.0	1.6	-0.2	0.5
Japón	1.2	-5.5	4.5	-0.8	2.2	1.2
China	11.0	9.2	10.4	9.2	7.8	8.2
India	7.7	5.9	10.1	6.8	4.9	6.0
NICs	4.7	-0.7	8.5	4.0	2.1	3.6
América Latina	4.1	-1.6	6.2	4.5	3.2	3.9
Argentina	5.7	0.9	9.2	8.9	2.6	3.1
Brasil	4.0	-0.3	7.5	2.7	1.5	4.0
Chile	4.7	-0.9	6.1	5.9	5.0	4.4
Colombia	4.8	1.7	4.0	5.9	4.3	4.4
México	2.6	-6.0	5.6	3.9	3.8	3.5
Perú	6.8	0.9	8.8	6.9	6.0	5.8
Venezuela, RB	5.1	-3.2	-1.5	4.2	5.7	3.3

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

La contracción global dio lugar a un renovado crecimiento en los años siguientes, con un aumento del PIB mundial de 4½ % en promedio en 2010–11. Sin embargo, frente a la continua incertidumbre en la política fiscal en los Estados Unidos y las prolongadas dificultades en la zona del Euro, el crecimiento ha tendido a disminuir en la última parte del 2011 y en 2012. El desempeño en las economías avanzadas sigue siendo considerablemente más débil que en las economías emergentes; y las tasas de crecimiento dentro de cada región también varían considerablemente. Las principales economías industriales crecieron 3,2 por ciento en 2010, pero el crecimiento se redujo a 1.6 por ciento en 2011 y se esperan mayor desaceleración en 2012, con sólo recuperación limitada posteriormente, bien por debajo del potencial. Las economías emergentes crecieron alrededor del 7 por ciento anual en los últimos dos años con un crecimiento prospectivo de casi el 6 por ciento en 2012–13 (Figura 1). Hay importantes salvedades sobre futuros desarrollos, particularmente a la luz de la crisis de la deuda en la zona del Euro y el así llamado precipicio fiscal en Estados Unidos, deficiencias en el sistema bancario de Europa y los cambios fundamentales requeridos en la zona del Euro que podría conllevar una mayor desaceleración en el crecimiento de las proyecciones presentes (a Octubre de 2012).



Gráfico  
1**Crecimiento del PIB, regiones seleccionadas, 1990–2012**

Fuente: FMI, CEPAL y cálculos propios.

Ha habido retrasos en el proceso de recuperación, y especialmente en la recuperación del empleo. Este es particularmente el caso en las economías avanzadas donde los empleadores se comprometen a contratar nuevos empleados sólo después de observar claras señales de dirección en política económica y una recuperación en la actividad. Así, el desempleo va a bajar muy lentamente y puede aumentar fuertemente en algunas de las economías avanzadas. Se asegurará la reanudación del crecimiento global sólo si las estructuras macroeconómicas de un número de economías—especialmente el balance de ahorro en los Estados Unidos y China—sigan mejorando (en direcciones opuestas), y ocurran los cambios estructurales necesarios en Europa, particularmente en la zona del Euro.

**Presiones inflacionarias**

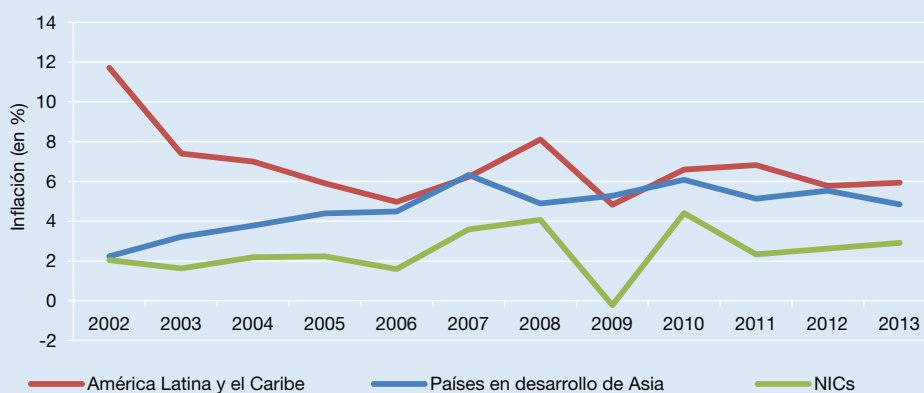
Después de alcanzar reducciones significativas, particularmente en América Latina, la inflación aumentó en 2008 en línea con los precios de las materias primas (particularmente alimentos y combustibles), llegando a cerca del 7,7 por ciento. La inflación disminuyó en 2009, a 5,6 por ciento, a medida que las presiones de los precios en línea con los precios de las materias primas, con más del 5,3% en Asia y el 4,8% en América Latina, a pesar de incurrir en devaluaciones significativas. (Ver el Cuadro 2 y el Gráfico 2).

La inflación se redujo aun más en 2009, pero con la recuperación económica y los precios crecientes de las materias primas, debido a la mayor demanda en Asia, la inflación aumentó en 2010–11, pero a niveles menores que los observados en 2007–08. En las economías avanzadas, aun con aumentos del precio del petróleo las presiones inflacionarias subyacentes fueron contenidas. De hecho, las preocupaciones que motiva la inflación ahora están divididas en partes iguales entre aquellos a quienes les preocupa más la deflación, en respuesta a la débil demanda agregada mundial, y

Cuadro  
2 | Inflación

	2002–2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Economías avanzadas	2.2	1.7	1.0	1.9	2.5	1.7	1.7
Países en desarrollo	6.4	7.7	5.6	6.7	6.6	6.2	5.7
América Latina	7.2	8.1	4.8	6.6	6.8	5.8	5.9
Argentina	13.6	7.2	7.7	10.9	9.5	9.9	9.9
Brasil	7.1	5.9	4.3	5.9	6.5	5.0	5.1
Chile	3.4	7.1	-1.5	3.0	4.4	2.5	3.0
Colombia	5.7	7.7	2.0	3.2	3.7	2.7	3.0
México	4.3	6.5	3.6	4.4	3.8	4.0	3.3
Perú	2.3	6.7	0.2	2.1	4.7	3.0	2.0
Venezuela, RB	21.9	30.9	25.1	27.2	27.6	22.0	29.2
Asia en desarrollo	4.1	4.9	5.3	6.1	5.1	5.5	4.8
China	2.7	1.2	1.9	4.6	4.1	2.8	3.1
India	4.8	9.7	15.0	9.5	6.5	13.0	9.3

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

Gráfico  
2 | Inflación

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

aquellos que están más preocupados por la inflación a mediano plazo, debido a los efectos rezagados de las políticas macroeconómicas expansivas. En las economías emergentes la preocupación es mayor en cuanto a posible mayor inflación. Esto fue inicialmente compensado en parte por la apreciación de las monedas de países clave, como Brasil, Chile y Colombia en América Latina. Sin embargo desde principios de 2012, las monedas de estos países han tendido a depreciarse, al debilitarse las condiciones económicas externas y la Reserva Federal de Estados Unidos terminó con su política de aceleración cuantitativa.

La pérdida del valor de los activos financieros alrededor del mundo—una de las consecuencias más traumáticas de la crisis financiera global—superó ampliamente los USD 50 billones (millones de millones), lo que es equivalente a cerca de un año del PIB mundial. La caída reflejó la reducción de la capitalización de los mercados de valores, la pérdida del valor de los títulos hipotecarios y otros activos financieros y reales, y la depreciación de muchas monedas con respecto al dólar estadounidense. Si bien esto se ha revertido en parte, el impacto de la pérdida financiera continúa pesando sobre la economía mundial. Este tema se discutirá en detalle más adelante.

### La crisis de liquidez de 2008–09 y sus repercusiones

Los mercados interbancarios prácticamente se congelaron en el último trimestre de 2008 debido a que la confianza en las contrapartes contractuales desapareció. En septiembre, el proceso de desintermediación, que se había observado durante por lo menos un año, generó la peor crisis de liquidez de los últimos treinta años, o tal vez desde la Gran Depresión de 1929. El cierre de la largamente establecida institución financiera Lehman Brothers agravó el pánico en los mercados financieros, ya que aumentaron las dudas sobre la estabilidad del sistema de pagos nacional e internacional.<sup>3</sup> El costo de intermediación entre las organizaciones financieras se elevó rápidamente, junto con una parálisis generalizada de las transacciones entre las instituciones financieras.<sup>4</sup> De hecho el sistema financiero virtualmente se paralizó.

Para responder a esta situación, las autoridades de muchas economías, especialmente la Unión Europea y Estados Unidos, adoptaron medidas extraordinarias para estabilizar los mercados, ofreciendo liquidez y otros apoyos financieros en escala masiva, ampliando las garantías de depósito, y adoptando leyes que permitieran usar fondos públicos para apoyar los activos problemáticos de los bancos. En el caso de Estados Unidos, esto se hizo a través del programa TARP (Troubled Asset Relief Program, Programa de Apoyo a Activos con Problemas), y de las nuevas medidas adoptadas subsecuentemente por el nuevo gobierno para estimular la economía, y se tomaron acciones para

---

3 Pese a estar sujeto a debate, parte del colapso financiero puede haberse debido a acciones u omisiones de las autoridades. Un posible ejemplo es la desaparición de Lehman Brothers, sin haber considerado cuidadosamente las consecuencias, y el hecho de que muchas acciones fueron interpretadas como medidas desordenadas, sin un enfoque sistemático.

4 Durante este período, un oscuro concepto se puso instantáneamente de moda, el diferencial TED (TED spread). La tasa TED es la diferencia entre la tasa del tesoro de Estados Unidos y la tasa LIBOR (London Interbank Offer Rate) que mide los costos de los préstamos entre los intermediarios financieros. El diferencial TED, que había estado por debajo del 1% durante la mayor parte del último cuarto de siglo, mostró una significativa volatilidad a mediados de 2007 y llegó a un máximo del 5% en octubre. Cayó desde entonces y ya está de regreso en sus niveles históricos, con ayuda de los principales bancos centrales.

fortalecer el sistema financiero. Se anunciaron acciones similares en otras grandes economías, tales como los programas de compra de bancos en el Reino Unido y otras acciones, inicialmente mal coordinadas, dentro de la zona del euro y en otros países miembros de la Unión Europea, así como en otras regiones. Como se describe más adelante, también se adoptaron fuertes medidas en América Latina y Asia.

Las operaciones nacionales de rescate fueron seguidas de grandes transacciones de canje (*swap transactions*) entre la Reserva Federal de Estados Unidos y otros bancos centrales de economías industrializadas con el fin de proveerlas de suficiente liquidez en respuesta a la demanda constante de dólares. Estos canjes también se extendieron a los bancos centrales de algunas economías emergentes en apoyo a sus monedas en vista de la presión sostenida sobre sus mercados cambiarios.

En el pasado más reciente, los principales países europeos, después de haberlo dudado en un inicio, salieron al rescate de economías con serios problemas, en particular la sobre endeudada Grecia y, en menor medida, Portugal, Irlanda y España (en varios casos como consecuencia de grandes paquetes de recate bancarios) e Italia. En concreto, anunciaron la posibilidad de movilizar € 750.000 millones, o casi USD 1 billón, dos tercios provenientes de la Unión Europea y el resto del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta fue la primera vez en treinta años que el FMI le dio apoyo a las economías de Europa Occidental, aunque ya lo había hecho con otros países de esa región. El primer paso fue un préstamo de € 110.000 millones a Grecia pero también se extendió financiamiento a Irlanda y Portugal, con posibles créditos adicionales a Chipre, Eslovenia y España. Con necesidades financieras de esta magnitud, se hizo indispensable recurrir a las instituciones financieras internacionales. El FMI demostró tener una gran flexibilidad para realizar préstamos y pudo movilizar fondos importantes.<sup>5</sup>

La creación de las Cumbres de los G20 fue otro desarrollo digno de ser destacado. Hasta 2008, muchas decisiones se tomaban a nivel de los G7/G8, el grupo formado por las economías avanzadas más grandes, y Rusia. Los G20 incluyen a los G8 y a las economías emergentes más grandes, tales como China, India, Corea, Sudáfrica y, en América Latina, Brasil, México y Argentina. Es de esperar que este foro refleje mejor la importancia creciente de los países emergentes del mundo y quizás pueda abrir la puerta a un sistema más representativo de gobernabilidad en las instituciones financieras internacionales (IFIs).

Las condiciones mejoraron en 2010, con el crecimiento del PIB recuperándose de la grave recesión de 2008–09. Lamentablemente, surgieron nuevas tensiones en Europa a la luz de la prolongada naturaleza de los desequilibrios fiscales en algunos países. Además, la recuperación en Estados Unidos se mantuvo débil, ya que no se abordaron cuestiones de política fiscal y la deuda pública continuó creciendo. Mientras que el crecimiento fue moderado en las economías avanzadas hasta el tercer trimestre, la actividad económica se deterioró durante el cuarto trimestre, principalmente en la zona del euro. El futuro de la Unión Económica y Monetaria (UEM) fue empañado por la incertidumbre, ya que la crisis de deuda soberana provocó fuertes aumentos en las tasas de interés de

---

<sup>5</sup> Se han otorgado ya varios préstamos con limitadas condiciones, incluyendo a México, Colombia y Polonia.

los bonos gubernamentales; Esto se agravó aun mas por las debilidades en el sector financiero, a su vez estrechamente ligado al rendimiento de la deuda soberana. La disminución de la confianza y el aumento de estrés financiero fueron factores importantes en explicar la contracción de la economía de la zona del euro, mientras que los desastres naturales afectaron de Japón y el sudeste asiático. En los Estados Unidos, por el contrario, se aceleró la actividad, debido a un consumo e inversión fortalecidos. Aunque siempre se esperaba que la recuperación fuera débil y vulnerable por el legado de la crisis financiera, otros factores han desempeñado un papel importante. En la zona del euro, estos incluyen defectos de diseño de política; en los Estados Unidos, un enconado debate sobre consolidación fiscal, que ha socavado la confianza en los mercados financieros. En 2012, las condiciones se han deteriorado aún más, debido a que la crisis europea se profundizó y la actividad decayó en los Estados Unidos. Esto ha tenido consecuencias negativas sobre la demanda agregada, común impacto negativo sobre la actividad económica en el mundo de economías emergentes. Como se discutió en la revisión del FMI de las perspectivas económicas del mundo en julio de 2012, después de sufrir un retroceso importante en la segunda mitad de 2011, las perspectivas globales se fortalecieron, pero terminaron por decepcionar más recientemente, según lo evidenciado por la desaceleración en Estados Unidos. Además, los riesgos de recesión siguen siendo altos. El ritmo de actividad decayó en las economías emergentes y en desarrollo. En los países emergentes de Asia y en América Latina, la producción disminuyó notablemente, debido a factores cíclicos, incluyendo un ajuste en las políticas.

### **La transmisión de la crisis**

La crisis financiera estalló en agosto de 2007, luego del colapso del mercado hipotecario de Estados Unidos, y entró en una nueva fase tumultuosa en septiembre de 2008, después del colapso de Lehman. Estos eventos golpearon la confianza en las instituciones financieras y los mercados globales, y desencadenaron una serie de quiebras, fusiones forzadas y la intervención gubernamental en Estados Unidos y Europa Occidental, que resultaron en un cambio drástico del panorama financiero. Cuando la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos y Europa se rompió, los inversionistas optaron por las materias primas, donde los expertos esperaban un aumento continuo de precios. La burbuja de materias primas llegó a su máximo a mediados de 2008, colapsando posteriormente hasta principios de 2009. Las pérdidas fueron particularmente grandes en el caso de los metales y el petróleo. Una fuerte recuperación posterior revirtió el efecto de estas tendencias.

Las instituciones financieras de la mayoría de las economías emergentes de mercado no se habían involucrado en el tipo de prácticas de los principales países industrializados. En general, los balances no estaban expuestos a los activos tóxicos. Los derivados se usaban con mucha menor frecuencia y normalmente estaban limitados a los instrumentos más tradicionales utilizados para protegerse de los riesgos cambiarios y otros riesgos asociados con el comercio internacional. Las instituciones financieras en las economías emergentes ya sea se mantuvieron alejadas de los instrumentos más exóticos o bien las regulaciones no les permitieron tener o comerciar con esos instrumentos. La crisis se transmitió desde Estados Unidos y Europa hacia el resto del mundo a través de varios canales. Así, el impacto de la crisis en las economías emergentes se percibió a través del impacto en (i) la cuenta

corriente externa con una gran caída en las exportaciones y los precios de exportación; así como una disminución en las remesas; (ii) el retiro de fondos por parte de instituciones financieras de sus filiales; y (iii) una fuerte disminución de las entradas de capital; Estos factores pueden ser vistos en forma estilizada en la figura 3 y son cuantificados posteriormente.

3

### Comercio internacional

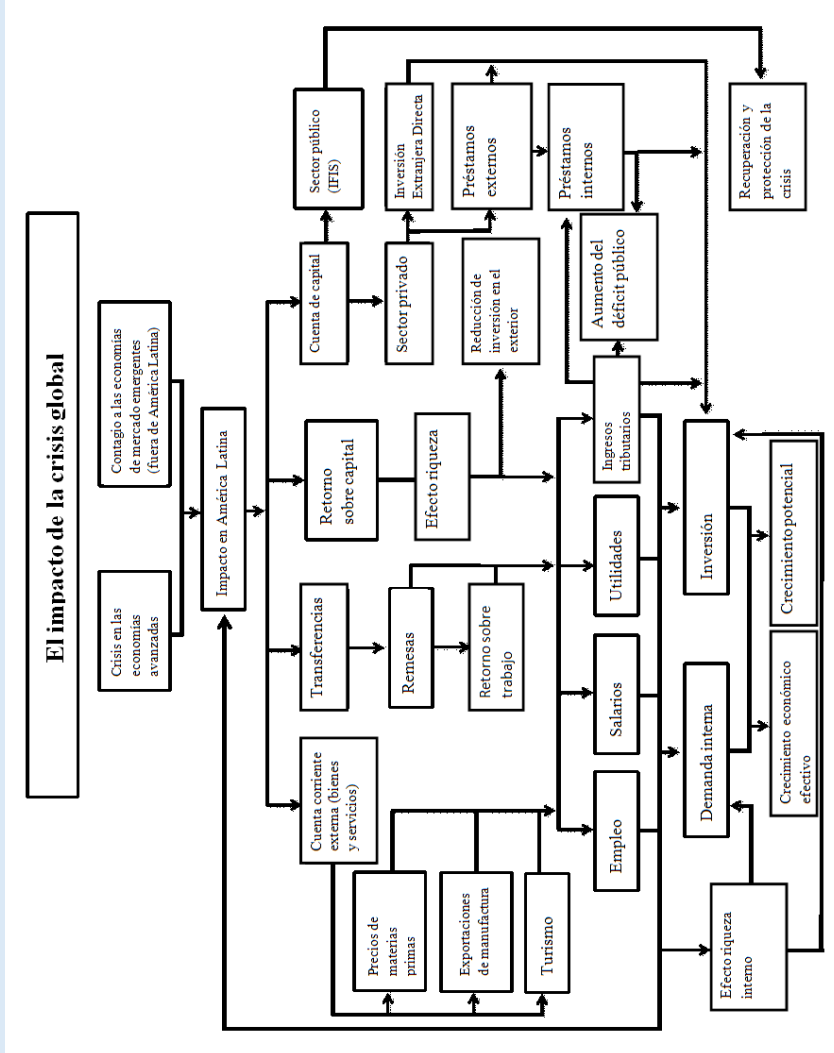
El impacto de la crisis sobre la actividad económica—en primera instancia, en Estados Unidos y Europa, y posteriormente en Japón—se reflejó en la disminución en la demanda de las exportaciones de las economías emergentes de mercado que se habían convertido en las mayores exportadoras al mundo industrial. Muy rápidamente, la caída en la demanda de las exportaciones afecto a otras economías emergentes, esto es, aquellas que exportaban materias primas y productos intermedios enviados a las economías emergentes de mercado, especialmente China, que se habían convertido en los principales proveedores de productos manufacturados finales en la cada vez más compleja cadena de oferta que tomo un rol decisivo en el comercio mundial. La caída de las exportaciones—en una medida y rapidez prácticamente sin precedentes—creó una vía de retroalimentación por medio de la cual la reducción inicial en el comercio debilitó las economías internas de los países emergentes de mercado, Esto se agravaba por la congelación de los sectores financieros nacionales asociados con la incertidumbre creada por el colapso de los sectores financieros en los países avanzados y el rápido deterioro de la calidad del crédito interno.

Durante los últimos veinticinco años, el volumen del comercio mundial había crecido a una tasa promedio anual del 6%, o cerca del doble de la tasa de aumento de la producción mundial. Las exportaciones de Asia habían crecido a una tasa del 10% anual y las de América Latina y el Caribe a una tasa cercana al 7%, con un impacto de transformación importante. Los NIC, que habían logrado un alto grado de integración con el resto del mundo, registraron una razón promedio entre las exportaciones y el PIB del 71% en el período 2002–2007. Los países en desarrollo de Asia registraron una razón del 55%, reflejando relaciones más bajas pero crecientes de China (31%) e India (12%), las cuales fueron dominadas por su desarrollo interno. En Asia, la razón entre las exportaciones y el PIB se debió a volúmenes de comercio crecientes pero, en alguna medida, también una depreciación real de sus monedas. América Latina, cuya economía se hizo más abierta en la década de los noventa, registró una relación estable entre las exportaciones y el PIB del 21%, a pesar del impacto de la fuerte apreciación de sus monedas, compensada por volúmenes de exportaciones crecientes. Los volúmenes del comercio mundial se redujeron en 10.5 % en 2009, luego de alcanzar un máximo de crecimiento del 9,3% en 2006 (ver el Cuadro 3). El impacto no fue igual en todo el mundo. En este aspecto, en 2009 América Latina sufrió reducciones del 9,7% en sus exportaciones y del 16,8% en sus importaciones. La recuperación posterior, ayudada por el fuerte crecimiento en las economías emergentes y en menor grado en los Estados Unidos, ha revertido esta disminución.

Estas tendencias se confirman con los movimientos mensuales de comercio medidos a lo largo de 12 meses, como se observa en la Figura 4. Dada la composición de las exportaciones, la mitad de los cuales son productos básicos, América Latina fue particularmente golpeada por la caída de los

Gráfico 3

El impacto de la crisis global



Cuadro  
3

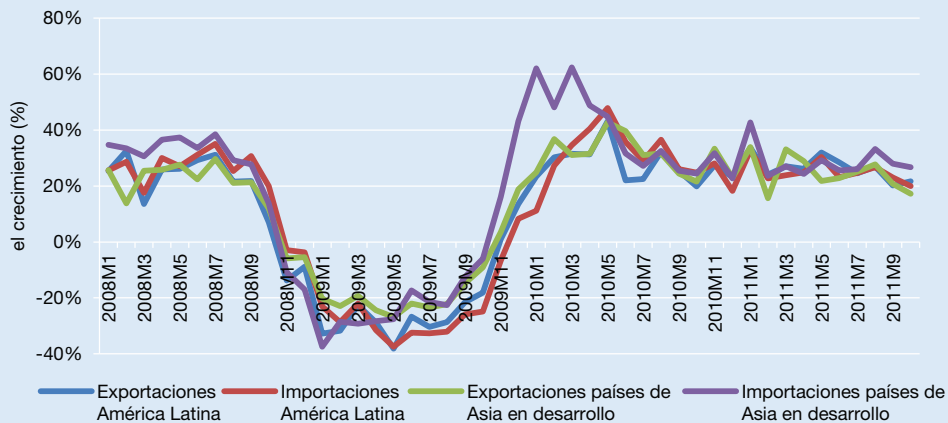
## Proyecciones mundiales de comercio (crecimiento (%))

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Volumen del comercio mundial	9.3	7.9	2.9	-10.5	12.9	5.8	3.2	4.5
Importaciones								
Economías avanzadas	7.7	5.3	1.0	-11.9	11.4	4.8	1.7	3.7
Economías emergentes y en desarrollo	12.3	14.9	8.6	-8.3	14.9	9.8	7.4	6.9
América Latina y el Caribe	13.1	13.8	8.7	-16.5	23.0	10.8	4.6	6.1
Exportaciones								
Economías avanzadas	8.7	6.7	2.2	-11.3	12.0	5.7	2.4	3.5
Economías emergentes y en desarrollo	11.0	9.9	3.9	-7.6	13.7	6.6	4.0	5.6
América Latina y el Caribe	6.5	4.8	0.8	-9.6	10.4	4.1	4.2	6.1

Fuente: Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (Abril 2012).

Gráfico  
4

## Crecimiento del comercio en América Latina y en los países en desarrollo de Asia

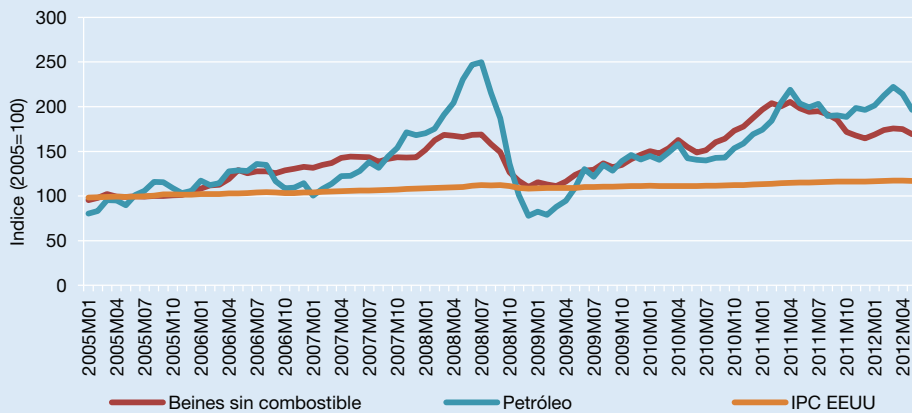


Fuente: Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (2012).



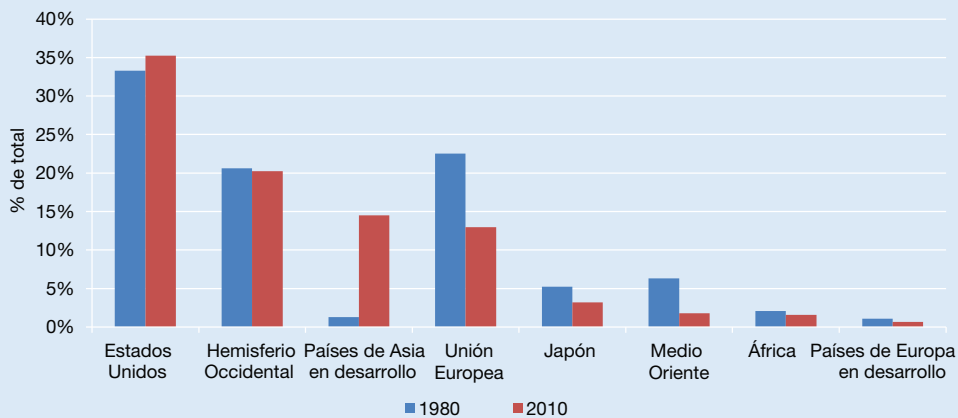
precios (Figura 5), ampliando así el impacto de los volúmenes de exportación más bajos. La desaceleración en Estados Unidos, Europa y América Latina, las principales áreas comerciales para la misma América Latina, explica la contracción en las exportaciones (Figura 6). Las pérdidas del ingreso debido a los términos de intercambio también son significativas, con efectos considerablemente menores en

Gráfico 5  
5 La evolución de los precios de las materias primas



Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Commodity Prices* y cálculos propios.

Gráfico 6  
6 La participación comercial de América Latina (% del total)



Fuente: Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional (2012) y cálculos propios.

Asia, con un muy pequeño balance neto en materias primas y productos intermedios, aunque con importantes diferencias entre países.

Sería fácil sugerir que los países que han estado más abiertos al comercio internacional estuvieron sujetos a un mayor impacto por la reducción en la demanda mundial, justificando así el proteccionismo. Sin embargo, esto debe verse desde una perspectiva más amplia. Los países que se abrieron más vigorosamente al comercio crecieron más rápidamente y se beneficiaron de la prosperidad global. Puede ser que experimentaron importantes pérdidas de corto plazo, como ocurrió en Taiwán y Corea, pero también se recuperaron más rápidamente. Cabe destacar que los países abiertos al comercio se están beneficiando de una estructura productiva cada vez más flexible y diversificada que les permite ajustarse con mayor eficiencia que la mayoría de las economías cerradas.

### Remesas

Durante los últimos quince años, las remesas se han convertido en una fuente importante de prosperidad. Las ventajas de una mayor movilidad de parte de un gran número de trabajadores a empleos mejor remunerados en destinos prósperos (especialmente, los Estados Unidos, Europa y el Medio Oriente) pueden ser objeto de debate. Sin embargo, el impacto de estas remesas hacia los hogares ha ayudado a aumentar la prosperidad y reducir la pobreza, especialmente en Asia y América Latina, siendo China, India, México y Filipinas los principales receptores de remesas de trabajadores. Las remesas a mercados emergentes alcanzaron cerca de USD 443.000 millones en 2008 (alrededor del 3% del PIB de los países que las reciben), con aproximadamente USD 157.000 millones a Asia y unos USD 64.000 millones a América Latina (ver el Cuadro 4). Estos flujos crecían sostenidamente y eran una fuerza contracíclica en los países receptores (Loser, 2006). Sin embargo, las remesas son sensibles a las condiciones económicas en los países generadores de empleo, y en consecuencia las remesas comenzaron a caer hacia fines de 2008 por primera vez en veinticinco años. Posteriormente, las remesas se recuperaron, en parte en respuesta a mejores condiciones económicas. Sin embargo, una nueva tendencia ha afectado estos flujos, ya que muchos emigrantes de la región han vuelto a sus países, especialmente de los Estados Unidos y Europa, debido a la reducción de oportunidades en áreas específicas como la construcción y algunos servicios. Además, los Estados Unidos

Cuadro  
4

#### Remesas de trabajadores (USD miles de millones)

	2008	2009	2010	2011
Mundo	457	429	453	501
Países emergentes de Asia	85	86	95	107
Países emergentes del Sudeste asiático	72	75	82	97
América Latina	64	57	57	62

Fuente: *Migration and Development Brief* del Banco Mundial (2012).

intensificaron su control de fronteras y muchos inmigrantes fueron deportados, ralentizando así la afluencia de trabajadores, con efectos potencialmente significativos en los próximos años. El retorno de trabajadores del exterior a sus países de origen ejerce una presión adicional sobre los mercados de trabajo en tanto esos trabajadores buscan empleo en sus economías.

### Turismo

El turismo es otra área afectada por la crisis. Los ingresos del turismo constituyen una fuente importante de ingreso, especialmente para México, Perú, América Central y el Caribe, así como para otros países de Sudamérica. El arribo de turistas de economías emergentes, quienes probablemente son el segmento más dinámico del turismo internacional, han experimentado una fuerte recuperación en 2010–11 (ver el Cuadro 5).

Cuadro 5 | Llegada de turistas internacionales (millones)

	2000	2005	2009	2010	2012
Mundo	674	799	883	940	983
Europa	385	440.7	461.7	474.8	504
Asia y Pacífico	110.1	153.6	181.1	204.4	217
Américas	128.2	133.3	141.7	150.7	156.6
América del Sur	15.3	18.3	21.4	23.6	25.8

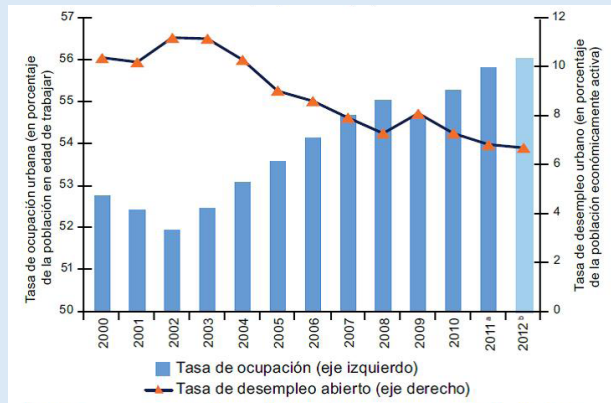
Fuente: Organización Mundial de Turismo de las Naciones Unidas, *World Tourism Barometer* (2012).

### Evolución del empleo

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL/ECLAC, 2009), en 2009 se perdieron más de un millón de empleos en la región. Las economías de la región crecieron subsecuentemente, y las tasas de desempleo cayeron en forma sostenida desde entonces, aunque las perspectivas para 2012 están marcadas por una gran incertidumbre (Figura 7). En el contexto de una continua reducción en la actividad económica, pueden perderse más empleos y puede haber un crecimiento del sector informal así como crecientes tasas de desempleo.

En cualquier caso, ha habido un aumento de 0,6 puntos porcentuales en el nivel de empleo desde 2007 a 2011. Este es el segundo mayor incremento—después de Europa Central y sudoriental—de todas las regiones durante el período de crisis. Como lo explica la OIT (OIT/ILO, 2012), sin embargo, el crecimiento del empleo oscurece dos consideraciones importantes. En primer lugar, la calidad del empleo sigue siendo motivo de preocupación. El porcentaje de empleo informal sigue siendo alto en la región—cerca de 50 por ciento en promedio—y ha aumentado en más de un tercio de los países para los que los datos están disponibles, aunque la región en su conjunto ha experimentado un ligero

### Gráfico 7 América Latina y el Caribe: Cambio en las tasas de empleo y de desempleo abierto



Nota: a. Estimación; b. Proyección

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

descenso en el empleo informal. En segundo lugar, la crisis ha llevado a un aumento de las desigualdades de ingresos en un tercio de los países. Además, el crecimiento económico en la región se ha reducido en 2011–12. Como se debilitan las perspectivas de crecimiento, y los flujos de capital siguen siendo volátiles, esto puede resultar en un más lento crecimiento del empleo en un futuro cercano, especialmente cuando las tasas de inversión permanecen estancadas.

### Mercados financieros y crediticios

El impacto que la crisis financiera global ha tenido en los mercados financieros puede analizarse desde distintos puntos de vista, pero principalmente estos incluyen la valuación de empresas, especialmente aquellas que se transan en las bolsas de comercio; las inversiones de algunos agentes económicos en activos tóxicos; las condiciones generales del sistema bancario en la región; y los problemas de financiamiento externo.

El mercado de valores de los países emergentes experimentó una fuerte caída en 2008 que superó aquella de los países avanzados. La caída fue particularmente pronunciada a partir de mediados de 2008, en contraste con lo que ocurrió en Estados Unidos y Europa, donde la reducción comenzó a mediados de 2007. Reflejando el amplio efecto de la crisis financiera global, el índice S&P 500 de Estados Unidos cayó 36% entre junio y fines de 2008, y el índice Nikkei de Japón cayó 37%, el índice del mercado de valores de Brasil cayó 49%, y en México, la pérdida de valuación fue de 29%. Entre los países asiáticos, la valuación del mercado de valores cayó 36% en Corea, 41% en India y 48% en China (ver el Cuadro 6). Desde fines del 2009 ha habido una recuperación importante tal como se observa en ese cuadro, pero en 2011–12 estas ganancias han sido erosionadas debido al debilitamiento de las perspectivas económicas globales.

**Cuadro 6 | Cambios en los mercados accionarios y tipos de cambio, Países seleccionados**

	Bolsas de valores (Cambios %)					Tipos de cambio (Cambios %)				
	2008	2009	2010	2011	2012 (hasta abril)	2008	2009	2010	2011	2012 (hasta mayo)
Argentina	-48.9%	103.6%	48.8%	-23.3%	-0.5%	-9.5%	-8.9%	-4.5%	-7.2%	-4.7%
Brasil	-41.2%	82.7%	1.0%	-18.1%	-4.2%	-29.8%	25.2%	1.4%	-10.0%	-9.9%
Chile	-19.6%	46.9%	38.2%	-12.4%	4.7%	-28.2%	20.3%	6.7%	-5.7%	2.3%
Colombia	-29.3%	53.5%	33.6%	-18.3%	5.9%	-11.4%	10.1%	3.6%	-2.0%	8.1%
México	-24.2%	43.5%	20.8%	-2.7%	8.8%	-25.3%	5.9%	3.8%	-11.4%	3.5%
América Latina	-34.6%	68.3%	16.1%	-13.4%	0.7%	-25.0%	14.4%	2.0%	-9.4%	-3.2%
China	-65.4%	80.0%	-14.3%	-21.7%	1.2%	6.0%	20.0%	2.6%	3.8%	0.9%
Hong Kong	-46.9%	42.9%	7.1%	-18.8%	4.8%	4.3%	-10.0%	-0.3%	-0.1%	0.2%
India	-57.1%	90.2%	14.1%	-27.2%	15.9%	-23.8%	6.0%	0.4%	-15.5%	-2.7%
Corea del Sur	-40.7%	49.7%	21.9%	-11.0%	1.5%	-34.6%	8.7%	-1.2%	-2.7%	0.2%
Japón	-30.5%	5.6%	-1.0%	-18.9%	5.7%	20.4%	-2.0%	11.0%	5.7%	-3.1%
Zona del euro	-49.6%	23.8%	1.8%	-15.3%	-0.7%	-10.5%	-2.0%	-8.6%	-1.0%	-3.8%
Estados Unidos (NYSE)	-38.6%	24.8%	10.8%	-6.1%	4.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Fuente: Federación Mundial de Bolsas, OANDA (2012).

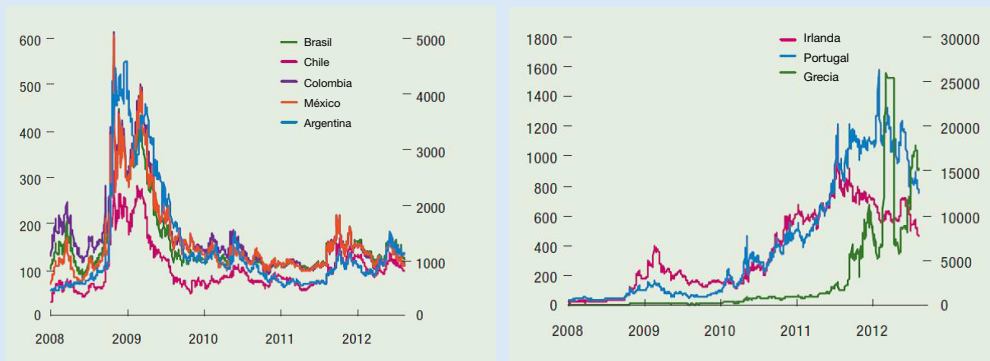
Desde un principio, se pensó que debido a las características de los mercados financieros en desarrollo, no habría una presencia significativa de activos financieros tóxicos. Sin embargo, en algunos de ellos, incluyendo a Corea, India, China, Brasil y México, algunas compañías tenían inversiones en derivados, especialmente para cubrir riesgos cambiarios y, en menor medida, riesgos asociados a las materias primas. La caída de los precios internacionales y la depreciación de las monedas locales tuvieron un fuerte impacto en las finanzas de estas empresas, y, por lo tanto, el valor de sus acciones se vio afectado. Ello, unido a la incertidumbre en cuanto al alcance y extensión de estos derivados, generó fuertes presiones temporarias sobre los mercados cambiarios.

Se han registrado mejoras significativas en las condiciones financieras desde el punto más bajo en el cuarto trimestre de 2008, como lo refleja el Gráfico 8 (CEPAL/ECLAC, 2009b). Sin embargo, los mercados financieros siguieron siendo volátiles, y el riesgo percibido de las inversiones ha llevado a un fuerte aumento en las primas de riesgo, con aumentos particularmente altos para Argentina, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. En el caso de los dos últimos países, los riesgos

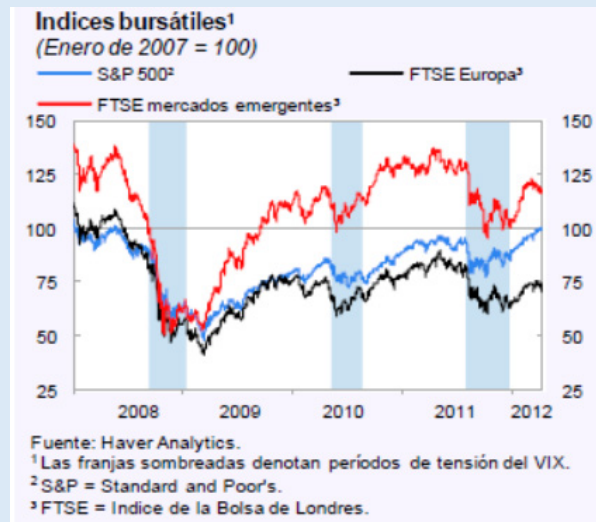
### Gráfico 8 | Márgenes de mercados emergentes y comparación con los mercados seleccionados

3

Márgenes de mercados emergentes y comparación con los mercados seleccionados



Precios de secciones



Source: Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la economía mundial. (2012), y Perspectivas de la economía regional (2012).

causados por la caída en los precios internacionales del petróleo fueron acompañados por políticas macroeconómicas y estructurales que pueden ser consideradas endebles o deficientes. En Argentina esto se vio agravado por la expropiación y nacionalización de la compañía petrolera YPF, y una intensificación de controles comerciales y cambiarios. En la mayoría de los casos, las primas de riesgo disminuyeron, aunque aún no han llegado a los niveles registrados antes de mediados de 2008. Más aún, las primas de intereses para las empresas de América Latina habían aumentado mucho más lentamente que en Europa, que fue duramente afectada por la crisis.

Los datos sobre los flujos de capital del Instituto para las Finanzas Internacionales (IIF, por sus siglas en inglés) muestran una situación dramática. Los flujos privados hacia los países emergentes de mercado (neto de inversiones de capital en el exterior) cayeron de USD 1,252 billones en 2007 a aproximadamente la mitad en 2008 y 2009, pero aumentaron a más de USD 1 billón en 2010–11; se espera un a reducción de unos USD 100 mil millones en 2012, reflejando el menor apetito por el riesgo por parte de los acreedores privados (cuadro 7). Dentro de estos totales, América Latina vio declinar sus flujos privados de USD 229.000 millones en 2007 a USD 130.000 millones en 2008, con una fuerte recuperación subsecuente hasta 2011, con flujos superiores a los de 2007. Sin embargo, como en los otros casos, los menores flujos fueron compensados solo en una pequeña parte por el aumento en los flujos oficiales durante el período.

### **Inversión extranjera directa**

La inversión extranjera directa (IED) también se vio afectada a corto plazo. En los últimos años, los saldos y flujos de la IED crecieron a una tasa muy alta, reflejando tanto el surgimiento de nuevos países como origen y destino de flujos de capitales y la rápida evolución de los mercados de capital. Esto permitió un fuerte aumento en el capital disponible dentro del sector privado, y resultó en una disminución en los créditos otorgados por las IFIS. Lo más interesante fue el cambio en la composición de estos flujos. Mientras el total de la IED dirigido a países avanzados conservó la mayor parte de los influjos totales (70 % del total), tanto Asia como América Latina crecieron en importancia, aunque con alguna volatilidad en el caso de América Latina (ver el Cuadro 8) (UNCTAD, 2006–12 y Loser, 2008). Los flujos en los próximos años permanecerán bajos, debido a que las condiciones en los mercados financieros y de crédito se mantienen débiles, pero superarán los niveles de crisis de 2009.

### **Bancos comerciales**

Los bancos comerciales en América Latina no invirtieron en un grado significativo en instrumentos financieros “tóxicos”, pero fueron golpeados por la fuerte contracción del crédito externo. Estas instituciones, que no están muy expuestas a riesgos externos y se enfocan principalmente en los mercados internos, no incurrir en los mismos riesgos que las instituciones financieras de los países avanzados. En Asia, cuyo sistema bancario es mucho más grande que el de América Latina, los bancos tendieron a invertir más en activos dudosos, con la posible excepción de India, entre las economías más grandes. América Latina se ha beneficiado por el tamaño relativamente pequeño de sus sistemas financieros nacionales así como por la fuerte supervisión y las regulaciones prudenciales que

Cuadro  
7**Financiamiento externo de economías emergentes (miles de millones)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Economías emergentes</b>						
Flujos privados, Netos	1252.2	588.2	530.8	1088	1030	912
Inversiones de capital, Netas	601.9	420.8	465.8	607	545	560
Acreedores privados, Netos	650.2	167.5	65.0	481	485	353
Oficial	42.9	61.4	62.4	69	63	46
Salidas de capital	-482.6	-535.4	-211.6	-607	-715	-663
Reservas (Aumento -)	-1056.7	-477.2	-549.8	-802	-669	-630
<b>América Latina</b>						
Flujos privados, Netos	228.9	129.6	156.6	265.6	253.7	252.9
Inversiones de capital, Netas	134.3	89.4	114.9	138.1	133.5	145.4
Acreedores privados, Netos	94.5	40.3	41.7	127.5	120.2	107.4
Oficial	6.3	14.0	23.7	24	29.3	21.2
Salidas de capital	-79.4	-68.8	-61.8	-168	-137.2	-120.9
Reservas (Aumento -)	-127.8	-43.5	-42.4	-80.2	-98.9	-78.1
<b>Países de Asia en desarrollo</b>						
Flujos privados, Netos	422.2	107.4	282.9	532.1	533.9	452.1
Inversiones de capital, Netas	240.7	158.7	231.0	330.1	310.7	287.7
Acreedores privados, Netos	181.5	-51.3	51.9	202	223.2	164.4
Oficial	28.6	22.5	10.4	18.2	17.7	16.5
Salidas DE CAPITAL	-148.7	-122.0	-65.6	-232.5	-267.6	-291.7
Reservas (Aumento -)	-587.8	-347.8	-518.1	-595.7	-443.9	-398.4

Fuente: IIF, Capital Flows to Emerging Market Economies, Octubre 2010; Septiembre 2011, y Junio 2012.



**Cuadro 8** | **Inversión extranjera directa, regiones de destino, flujos y saldos (miles de millones)**

	Flujos						
	1980	1990	2000	2006	2007	2009	2010
Mundo	55.3	201.6	1411.4	1970.4	1185	1185	1243.7
Economías desarrolladas	47.6	165.6	1146.2	1306.8	602.8	602.8	601.9
Economías en desarrollo	7.7	35.9	256.1	573	510.6	510.6	573.6
De las cuales:							
África	0.4	39.8	9.7	63.1	60.1	60.1	55
América Latina	6.5	35.1	97.8	126.1	81	81	115.8
Sur, Este y Sudeste de Asia	3.9	49.8	144.8	284.1	241.5	241.5	299.7
Sudeste de Europa y CNI	0	0	9	91.1	71.6	71.6	68.2
	Saldos						
Mundo	551.2	2081.3	7445.6				19140.6
Economías desarrolladas	410.9	1563.9	5653.2				12501.6
Participación en el total	74.5	75.1	75.9				65.3
Economías en desarrollo	140.4	517.3	1731.6				5951.2
Participación en el total	25.5	24.9	23.3				31.1
De las cuales:							
América Latina	35.1	101.5	444.3				1376.2
Participación en el total	6.4	4.9	6.0				7.2
Sur, Este y Sudeste de Asia	49.8	311.7	1012.2				3087.8
Participación en el total	9.0	15.0	13.6				16.1
Saldo mundial de IED (términos reales) <sup>1/</sup>	5.1	9.4	23.1				30.3

1/ Ajustado por los precios mundiales de exportación.

2/ Los valores para Asia de 2007 son estimados.

Fuente: UNCTAD (2011).

siguieron a las crisis de los últimos diez a quince años (Loser, 2008c).<sup>6</sup> Por ello, los riesgos han tendido a concentrarse en posibles interrupciones de los flujos tradicionales, relacionados con el comercio internacional y la inversión extranjera, así como a la contracción de la actividad económica mundial.

Por otro lado, el sistema bancario está altamente concentrado y tiene una fuerte presencia de bancos extranjeros. En el caso de México, esto último bien puede aun crear presiones en el sistema a tal punto que los bancos extranjeros de Estados Unidos, España y otros países podrían retirar sus líneas de crédito a México para preservar la salud de sus operaciones en el país sede, tal como lo detectó un reciente estudio del FMI (2009), aun teniendo en cuenta la intervención de los bancos centrales, para neutralizar estas salidas de capital.

### Flujos internacionales y el impacto de la crisis

Con altos niveles de activos en el exterior—en forma de inversiones de empresas o en manos de aquellos individuos que han sacado su dinero de sus países en respuesta a políticas internas defectuosas—, la crisis internacional tiene un impacto adicional sobre las economías emergentes debido a la reducción de los retornos a los activos en el exterior, y las dificultades de financiamiento asociadas con estas inversiones. Este problema no existía cuando las principales economías emergentes eran básicamente las receptoras de los flujos, y no exportaban I capital, como sucede en la actualidad.

El Cuadro 9 presenta datos sobre la posición de inversión externa en Asia y América Latina hasta el año 2011. La posición neta tiende a ser pequeña. La posición neta de América Latina es negativa y equivale al 12% de los activos totales. Aun bajo estas circunstancias, el impacto financiero puede ser considerable, debido al comportamiento diferencial de los activos y pasivos brutos.

### Perspectivas de mediano plazo

Aunque dramático y doloroso, el reciente deterioro del desempeño de la economía mundial surgió luego de una expansión sostenida, construida sobre la creciente integración de las economías emergentes y en desarrollo en la economía mundial, que muy probablemente persistirá y seguirá creciendo. Durante el último cuarto de siglo, el comercio, las remesas y los flujos de capital hacia y entre las regiones emergentes aumentaron significativamente. Sin lugar a dudas, el crecimiento de esas economías y su comercio han sido los aspectos más dinámicos de la globalización en los últimos años.

La gran recesión solamente desaceleró el proceso, tal como lo evidencia la subsecuente recuperación, aun teniendo en cuentas la desaceleración de fines de 2011 y la primera mitad del 2012. Los mecanismos de la recuperación son tan complejos como lo son los mecanismos de transmisión de la

---

6 El Índice de Desarrollo Financiero y Estabilidad, desarrollado por el *Centennial Group* y presentado inicialmente en el *Emerging Markets Forum* de octubre de 2008, muestra que los países de América Latina han desarrollado una considerable fortaleza institucional, con niveles para sus índices que exceden lo previsto según sus niveles de ingreso. A su vez, los índices de desarrollo (que reflejan la profundidad y la estructura) están por debajo de lo previsto según el ingreso per cápita de la región. Esto es contrario a lo que se observa en el caso de los países asiáticos, donde los indicadores de desarrollo tienden a superar aquellos que miden la fortaleza institucional relativa, con la excepción de los NIC.

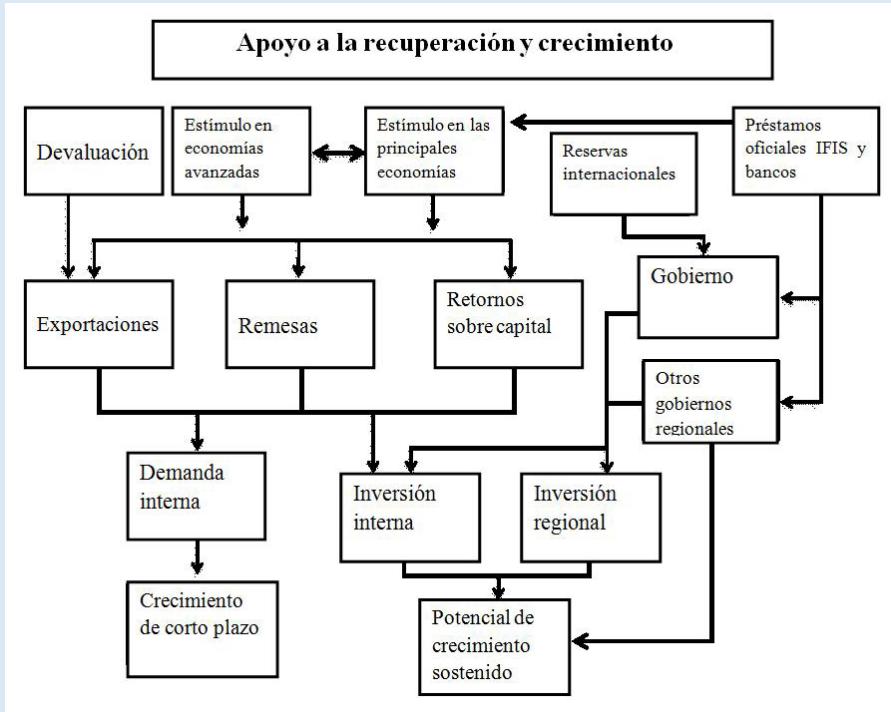
Cuadro  
9**Posición Internacional Financiera Neta**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Economías avanzadas</b>					
Posición de activos neta	-1,115	-1,176	-1,876	-547	300
Porcentaje de activos totales	-1.2%	-0.6%	-1.0%	-0.3%	0.1%
Total international assets (US\$ billions)	33,845	90,053	86,916	88,929	94,672
Posición de activos neta	35.9%	46.4%	48.5%	43.3%	44.5%
<b>Países de Asia en desarrollo</b>					
Posición de activos neta	-304	784	1160	1100	1150
Posición de activos neta	-3.6%	2.6%	4.8%	5.1%	4.4%
Total international assets (US\$ billions)	307	3,342	3,866	4,530	5,372
Porcentaje de activos totales	-33.8%	-14.0%	-10.9%	-13.2%	-12.2%
<b>América Latina</b>					
Posición de activos neta	-584	-927	-650	-965	-1075
Posición de activos neta	-3.6%	-14.0%	-10.9%	-13.2%	12.2%
Total international assets (US\$ billions)	593	1,399	1,513	1,688	1,973
Posición de activos neta	34.4%	21.1%	25.4%	23.0%	22.4%

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional y cálculos propios.

crisis (ver el Gráfico 9). Las fuentes de la recuperación pueden provenir de fuerzas exógenas, esfuerzos internos y fuentes de financiamiento, en particular de organizaciones regionales e internacionales donde CAF desempeña un papel importante. La cuenta corriente externa de América Latina se deterioró en 1% del PIB entre 2007 y 2008; por primera vez desde 2002 registró un déficit. La cuenta corriente había tenido un superávit aquel año debido a las políticas fiscales y las fuertes depreciaciones, pero se debilitó posteriormente. En 2009, el déficit se redujo ligeramente debido a la fuerte reducción de las importaciones, pero volvió a aumentar desde entonces, y podría alcanzar 2 por ciento del producto en 2012 (ver el Gráfico 10). Incluso en estas condiciones, tras un marcado deterioro en las finanzas públicas en 2009, la posición fiscal mejoró en 1½ por ciento del PIB, reflejando mejoras en los términos de intercambio. No se espera mejoras importantes de esta fuente, ya que se espera que las ganancias en términos de intercambio se detengan en 2012.

En el caso de Asia, el impacto de los precios de exportación más bajos es mínimo, debido a la composición del comercio de los países asiáticos emergentes y en desarrollo aunque hay diferencias importantes entre países. El impacto de la recesión sobre las exportaciones fue significativo, aunque esto se vio compensado por una importante caída de las importaciones, y una mejora en términos



de intercambio desde 2009, sin embargo, los términos de intercambio han tendido a empeorar, y aun con un fuerte desempeño de las exportaciones, el superávit de cuenta corriente se ha reducido, aun cuando la posición fiscal a tendido a mejorar fuertemente

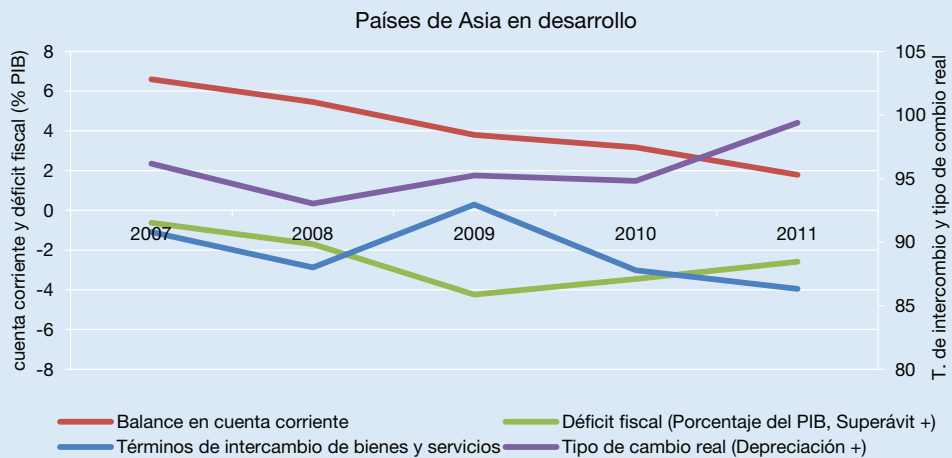
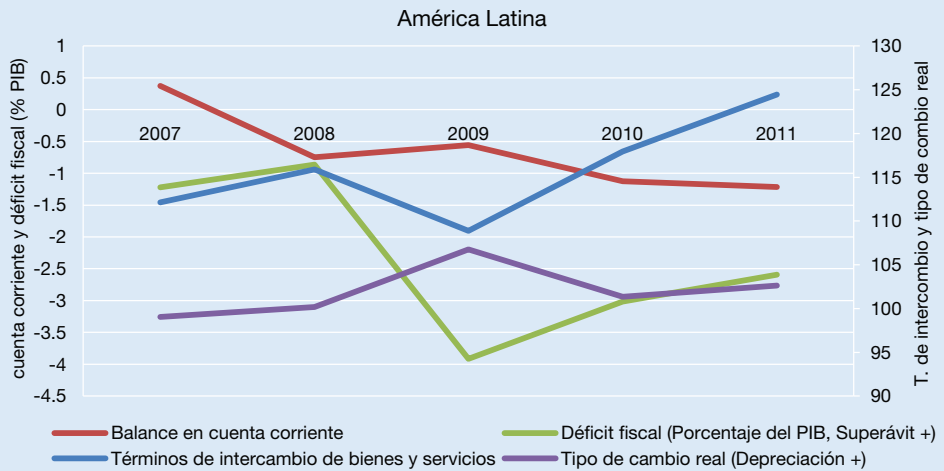
### Perspectivas externas<sup>7</sup>

La recuperación de la gran recesión ha sido desigual: muy débil en muchas economías avanzadas pero fuerte en muchas economías emergentes y en desarrollo. Inicialmente, la trayectoria de la recuperación en las economías avanzadas mostraba algunas similitudes con la lenta recuperación tras la mucho menos profunda recesión de 1991. Más recientemente, sin embargo, esta recuperación se ha debilitado, lo que es motivo de preocupación respecto al ritmo y la durabilidad de la recuperación global.

Se proyecta que el crecimiento global pueda caer en 2012, por el debilitamiento de la actividad que comenzó en 2011, principalmente debido al deterioro de la deuda soberana y la evolución del

<sup>7</sup> Esta sección sigue de cerca las *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (Septiembre del 2012).

Gráfico 10 | Cuenta corriente externa, balance fiscal, tipos de cambio y términos de intercambio



Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012); y *Estadísticas Financieras Internacionales* del Fondo Monetario Internacional (2012).

sector bancario en la zona del euro. Para la mayoría de las economías, existe una expectativa de recuperación en 2013, pero sujeta a riesgos, especialmente en la zona del euro. Aun así, la política ha desempeñado un papel importante en la reducción de riesgo sistémico, y esto debe continuar. Las operaciones de refinanciación de tres años del Banco Central Europeo, un sistema de protección Europeo fuerte, y programas de ajuste fiscal ambiciosos ayudaron a estabilizar la situación, pero solo en forma temporaria. Algunas economías avanzadas han progresado en diseñar e implementar fuertes programas de consolidación fiscal de mediano plazo. Al mismo tiempo, las economías emergentes y en vías de desarrollo siguen beneficiándose de anteriores mejoras en las políticas. Sin embargo, sin acciones adicionales, siguen existiendo riesgos de recesión. En particular, continúan las preocupaciones de un posible aumento generalizado de riesgo en algunos países europeos. Hay tensiones entre la necesidad de sostener el crecimiento y reducir la presión fiscal, y las preocupaciones sobre los niveles crecientes de deuda están tomando cada vez mayor importancia en el debate de la política, mientras las tasas de interés se mantienen a mínimos históricos.

Las políticas deben fortalecerse para solidificar la débil recuperación y contener los muchos riesgos de deterioro. En el corto plazo, esto requerirá esfuerzos más efectivos para abordar la crisis del área del euro, políticas fiscales menos expansivas, aun en presencia de un ritmo de actividad más débil, una continuación de la política monetaria contracíclica y garantizar la liquidez del sector financiero. Sin embargo, existe una necesidad urgente de una mejora en la competitividad y una trayectoria de consolidación fiscal fuerte y sostenible en el mediano plazo. Mirando hacia adelante, el reto es mejorar las perspectivas de débil crecimiento de mediano plazo para las principales economías avanzadas. Las prioridades más importantes siguen siendo una reforma fundamental del sector financiero; más avances en la consolidación fiscal, incluyendo una reforma ambiciosa de beneficios individuales; y reformas estructurales para impulsar la producción potencial, particularmente en los mercados laborales.

Muchas economías emergentes y en desarrollo continúan cosechando los beneficios de políticas macroeconómicas y estructurales sólidas, pero las vulnerabilidades nacionales se han ido acumulando gradualmente. Muchas de estas economías han tenido un fuerte desempeño durante la última década, apoyados por un crecimiento rápido del crédito o los altos precios de las materias primas. La profundización financiera puede explicar esta tendencia. Sin embargo, las inyecciones de liquidez no pueden continuar sin generar serias preocupaciones sobre la inflación futura y la calidad de los préstamos bancarios y pueden generar burbujas en los mercados de activos. Además, los precios de los productos básicos se han desacelerado. Esto significa que las políticas fiscales y otras tendrán que adaptarse para reducir la demanda. La recuperación es frágil. Tipos de cambio flexibles han ayudado a mitigar el efecto de una cambiante realidad económica, con mayores riesgos en algunas zonas avanzadas del mundo. Pero los peligros de los desequilibrios recurrentes permanecen, y las políticas tendrán que ser extremadamente cautelosas.

## Riqueza financiera: estimación de la creación y destrucción de la riqueza (2002–2011)

Durante la última década, la riqueza financiera se convirtió en el signo más claro de avance económico y bienestar. El colapso de los mercados financieros en los últimos dos años ha sido un evento desastroso. Es muy improbable que las condiciones bajo las cuales los mercados financieros han operado durante las últimas décadas se repitan en los próximos años. La enorme generación de riqueza que ha existido en los últimos años podría reaparecer, pero esta vez en el contexto de un sistema financiero mucho más estable y controlado, y sujeto a reglas más estrictas. Si bien ha ocurrido una cierta recuperación, esta ha sido modesta en el mejor de los casos, y con retrocesos, como pudo observarse en 2010 y 2011. Aun más, el camino a seguir es muy difícil. La pérdida de riqueza financiera ocurrida en 2008 ha sido enorme, y las consecuencias para las economías del mundo son comparables. La pérdida de valor de capital de los activos financieros alrededor del mundo alcanzó el equivalente de aproximadamente 87 por ciento del PIB en 2008, y la mayor parte de la recuperación (16 por ciento del PIB) ha sido inducida por acciones gubernamentales, y no por mejoras en las condiciones del mercado. Esta sección provee una estimación de los cambios en la riqueza financiera desde 2002 y las posibles causas de estos cambios. La discusión se basa en un estudio más detallado preparado anteriormente en 2010 y puesto al día hasta 2011.<sup>8</sup>

La presentación que sigue se basa en una distinción entre cambios vinculados al mercado y otros movimientos. A fines de esta discusión se definen cambios vinculados al aquellos que reflejan cambios en los precios de las acciones, cambios en el tasas de interés internas, en función de las tasas de interés base a nivel internacional y los diferenciales específicos a cada país, y los movimientos en tipos de cambio.. Otros cambios incluyen aquellos generados por la expansión del crédito de las autoridades monetarias, el déficit del sector público, además de los cambios producidos por préstamos adicionales al sector privado y la acumulación de reservas internacionales. Estos, a su vez, tienden a reflejar los esfuerzos de ahorro del sector privado.<sup>9</sup>

Los datos disponibles muestran que el valor de los activos financieros se duplicó con creces entre 2002 y 2007 (125%), al tiempo que el PIB creció en 70%, resultando en un aumento de la relación de los activos financieros al PIB del 33% hacia fines de 2007 (ver el Cuadro 10). Durante este período, la relación de activos financieros al PIB en las economías avanzadas creció 33%. En los países asiáticos en desarrollo, la relación aumentó en 60%, mientras que el aumento en América Latina fue de un impresionante 75%.

La tasa de acumulación de los activos financieros llegó a un abrupto fin en 2008, cuando la relación al PIB disminuyó en 20% en respuesta a la crisis, y los valores nominales cayeron en 10%, a pesar de la enorme inyección de liquidez suministrada por los bancos centrales y los gobiernos. Al

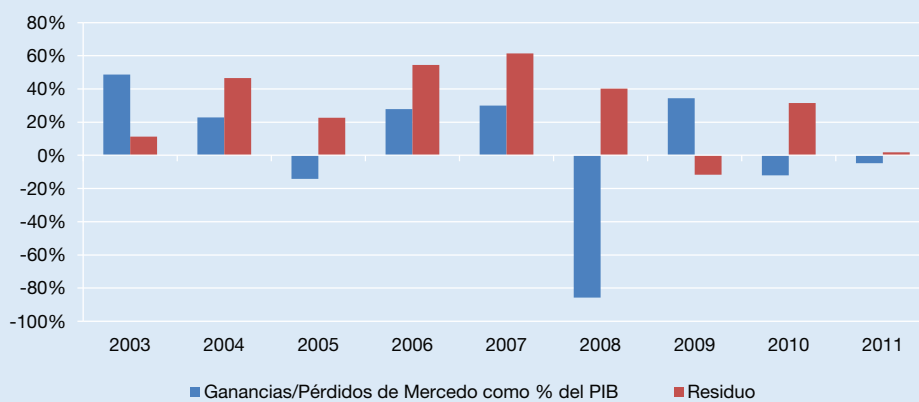
8 Este capítulo se basa en los cálculos presentados en el *Global Financial Stability Report* del Fondo Monetario Internacional para el período 2002–2009, con estimaciones adicionales especialmente preparadas para este documento para 2011. Estos cálculos no incluyen el complejo conjunto de derivados financieros, tales como los *Credit Default Swaps* (CDS) que multiplicaron aún más el tamaño del mercado financiero.

9 Las estimaciones no separan el efecto sobre las tasas de interés y tipos de cambio debido a cambios en riesgos y los resultantes del cambio de postura de la política fiscal y monetaria, y en este sentido pueden llevar a una sobrestimación de los cambios de mercado

**Cuadro 10** | **Activos financieros totales (como porcentaje del PIB)**

País/Región	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mundo	330.8	342.3	369.2	341.5	401.5	439.6	358.6	418.3	407.3	366.0
Unión Europea	418.4	405.4	457.8	433.6	541.7	580.7	488.5	580.8	570.5	500.7
Estados Unidos	344.6	373	401.6	402.9	430.6	445	373.6	431.2	440.6	446.8
Japón	381.9	454.2	467.2	450.5	459.4	546.6	467.8	523.7	536.1	539.8
Países emergentes de Asia	242.2	232.9	251.3	246.8	306.6	389	331.6	274.1	274.7	243.3
Países emergentes de América Latina	105.2	129.1	144.1	148.5	155.1	182.3	141.6	183.7	179.6	147.1
África, Medio Oriente, países emergentes de Europa	83.7	85.1	99.1	86	142.8	176.3	118.1	106.7	127.4	102.6

Fuente: *Global Financial Stability Report*, varios números, del Fondo Monetario Internacional; base de datos del *Centennial Group*; y cálculos propios.

**Gráfico 11** | **Ganancias/pérdidas globales de activos totales como % del PIB**


Fuente: *Global Financial Stability Report*, varios números, del Fondo Monetario Internacional; base de datos del *Centennial Group*; y cálculos propios.



incluir solamente los cambios de mercado, la pérdida de riqueza financiera a nivel mundial puede elevarse a unos sorprendentemente altos USD 46 billones (ver el Gráfico 11), con una posible pérdida adicional de USD 10 billones hasta alcanzar un mínimo a principios de 2009. Por otra parte, mientras que los activos han aumentado desde entonces, los incrementos debido a cambios en las condiciones del mercado en los siguientes tres años y probablemente en el primer semestre de 2012, no han podido compensar las pérdidas sufridas durante la gran recesión. Así, en gran medida, los incrementos observados en activos financieros pudieron ser el resultado de altos déficits fiscales y una inyección de liquidez de los bancos centrales, que buscaban neutralizar un proceso de despalancamiento y mayor ahorro por el sector privado, después de años de endeudamiento insostenible y una masiva sobre-expansión en la riqueza financiera.<sup>10</sup>

Las consecuencias exactas para la demanda agregada, incluyendo la inversión, no han sido cuantificadas, pero explican claramente la disminución del PIB en 2009 y el modesto ritmo de la recuperación que el mundo ha experimentado posteriormente. La reconstrucción del ahorro privado, las preocupaciones sobre el ritmo de la recuperación y los temores resultantes del aumento en la liquidez de los bancos centrales y la deuda del gobierno han tenido un efecto importante en la demanda agregada, compensado sólo en parte por el efecto directo del gasto de gobierno y del crédito del Banco Central. Sobre esa base, la recuperación respecto de los actuales acontecimientos traumáticos puede tomar un tiempo considerable y no puede esperarse que conduzca a la anterior ruta rápida pero insostenible de crecimiento, particularmente en el período 2003–07.

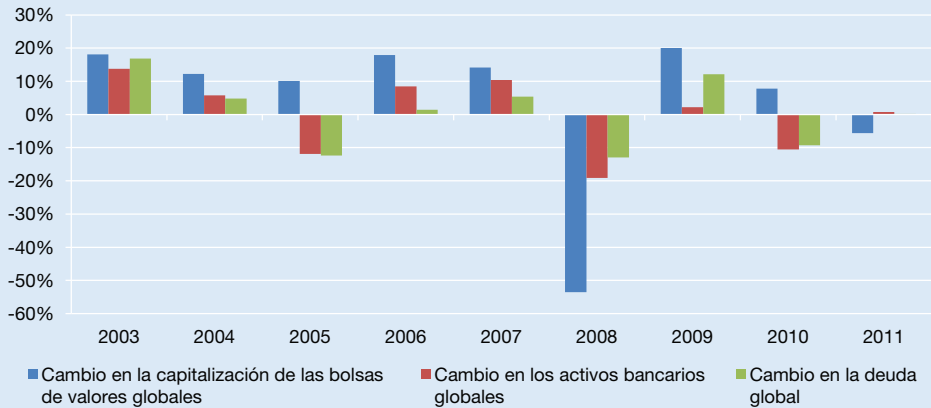
El Gráfico 12 proporciona datos sobre las principales fuentes de los cambios explicados durante el período objeto de estudio (valoración de los cambios bursátiles, variaciones en los tipos de cambio, variaciones en los márgenes de interés, y los movimientos de la cartera vencida). Es evidente que durante este período, la principal fuente de cambio fue la bolsa de valores, con variaciones más limitadas en el área de deuda y activos bancarios. Únicamente en 2003, en un momento en que los mercados financieros se recuperaban, y en 2008, cuando los mercados financieros colapsaron, hubo otras variables que se vieron afectadas de manera significativa. Es notable, sin embargo, que la fuerte caída de activos bancarios observada en 2008 y 2009 no se revirtió, reflejando en particular el despalancamiento y las dificultades en Europa, y en menor medida en los EEUU y Japón.

El impacto de la crisis actual ha sido abrumador en cuanto a su cobertura geográfica. Todas las regiones del mundo sufrieron las consecuencias de la crisis, demostrando una vez más que la teoría de desvinculación que había sido predominante durante los años anteriores era errónea. La figura 13 muestra la magnitud de la caída en 2008, con grandes descensos en el caso de Asia en desarrollo, América Latina y la Unión Europea. Esto se explica por una combinación de los efectos de la crisis en el mercado de

---

10 Los datos regionales presentados en este estudio no incluye desarrollos en las economías avanzadas, fuera de los Estados Unidos, la UE y Japón. Este grupo de países, que incluye Australia, Canadá y las NICs, entre otros, representa alrededor del 7por ciento del PIB en 2007 y alrededor del 10 por ciento en 2011. Estos países mostraron un incremento en su razón de activos al PIB, que refleja en parte la apreciación de sus monedas y un fuerte rendimiento de mercado de valores. En cualquier caso, los resultados globales y regionales discutidos aquí, siguen siendo válidos.

Gráfico 12 | **Estimación de las pérdidas de mercado de los valores de los activos 2003–2011 (% del PIB)**

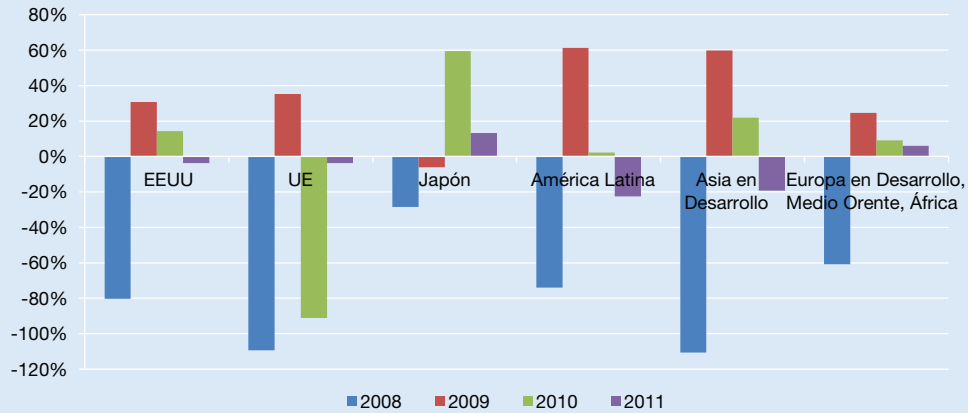


Fuente: *Global Financial Stability Report*, varios números, del Fondo Monetario Internacional; base de datos del *Centennial Group*; y cálculos propios

valores, el sistema financiero y el efecto de una depreciación de las monedas. En el caso de Asia, es en su mayoría explicado por el mercado bursátil y las pérdidas en el sistema bancario, mientras que en América Latina, las pérdidas se produjeron principalmente en el mercado bursátil.

El carácter dramático del colapso se observa claramente en el desempeño trimestral de la riqueza financiera, como se muestra en la figura 14. A pesar de los grandes paquetes gubernamentales que fueron ejecutados en 2008, las pérdidas financieras continuaron sin cesar hasta principios de 2009 cuando los precios tocaron fondo, y comenzó a funcionar la coordinación entre las principales economías del mundo, a través del G-20. Entre las diversas regiones del mundo, América Latina fue la que mostró la menor disminución y mejor recuperación respecto del final de 2006, apoyándose en macro-políticas razonables después de décadas de gestión defectuosa. La riqueza financiera en Asia en Desarrollo, reflejando la fuerza de China y la India y la apreciación de sus monedas respecto al dólar, también se recuperó pero quedó más lejos de su máximo.

La recuperación del shock de 2008 en los siguientes tres años ha sido significativa, pero muy desigual entre regiones, como aparece en el cuadro 11 y la figura 13. En particular, la Unión Europea ha experimentado una continua pérdida de su riqueza financiera, salvo la recuperación inicial en 2009. Esto se explica por la falta de políticas monetarias y fiscales coordinadas, tema que no ha sido abordado seriamente aun. Estados Unidos se ha recuperado en parte, pero todavía no llegó a sus niveles anteriores de riqueza financiera. La débil recuperación en el nivel de activos debido a las condiciones del mercado fue compensada en parte por la acción de gobierno. Sin embargo, el proceso de desalancamiento del sector privado y las preocupaciones sobre el crecimiento de la liquidez y la deuda pública, y el “precipicio fiscal” en EEUU ha reducido aún más el ritmo de la recuperación. Mientras que las economías emergentes han visto una recuperación mucho más fuerte en los activos, esto no ha

Gráfico  
13**Ganancias y pérdidas de mercado de activos por región, 2008–2011**

Fuente: *Global Financial Stability Report*, varios números, del Fondo Monetario Internacional; base de datos del *Centennial Group*; y cálculos propios.

Cuadro  
11**Ganancias/pérdidas globales de activos totales, 2008–11, como % del PIB**

País/Región	Total de Activos (explicados) \$ mil millones	Total Residual \$ mil millones	Total \$ mil millones	Cambio en la razón a PIB
Mundo	-35991	34392	-1599	-73.6
UE	-25750	16598	-9152	-80
EEUU	-5172	7707	2535	1.8
Japón	2184	5518	7703	-6.8
Asia en Desarrollo	-3274	1351	-1923	-145.7
América Latina	-1122	2742	1620	-35.2
Eur, MO, Af en Desarrollo	-772	-1379	-2150	-73.7

1/ Cambios causados por valuación en los mercados accionarios, tipos de cambio, préstamos en atrasos, y tasas de interés.

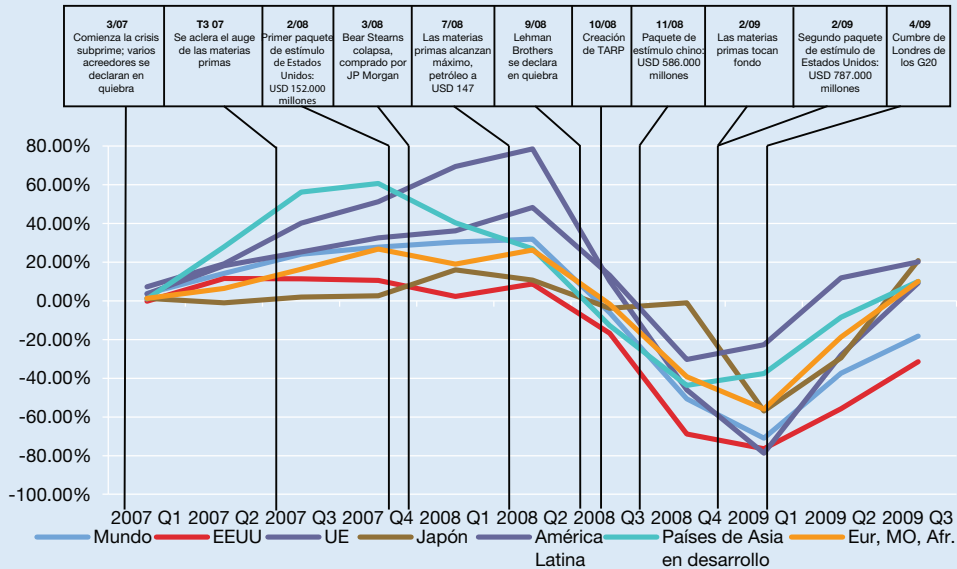
2/ Cambios residuales, resultado de aumento de ahorro, y acciones monetarias y fiscales.

3/ Excluye otros países avanzados, incluyendo los NICs, Australia, Canadá, y Europa no UE.

Fuente: Centennial Group International, 2012.

Gráfico  
14

## Pérdidas de activos por región (trimestral, como % del PIB)



Fuente: *Global Financial Stability Report*, varios números, del Fondo Monetario Internacional; base de datos del *Centennial Group*; y cálculos propios.

sido suficiente para compensar el peso de las economías avanzadas y particularmente en Europa. Por lo tanto, la pérdida de riqueza, continúa afectando la economía mundial.

El impacto de una caída en las bolsas de valores y la posterior lenta recuperación están teniendo un efecto directo sobre el desempeño de las economías del mundo. Distintas estimaciones muestran elasticidades de consumo a riqueza del orden de hasta 0,05 y de 0,06 en el caso de aumentos de valor neto en vivienda. Sin embargo, la asociación parece ser más fuerte en el caso de la disminución de la riqueza. Sobre esa base, una disminución de la riqueza financiera del orden de un 20% podría tener un impacto sobre el consumo de 2 por ciento. Además, el efecto de la inversión es significativo por la percepción de peores perspectivas de crecimiento en un futuro próximo debido al exceso de capacidad existente y la necesidad de desapalancamiento. Así, la disminución de la actividad en 2009 y la lenta recuperación posterior son consistentes con la pérdida de riqueza que se describe aquí. Esto ha ocurrido a pesar de los importantes esfuerzos entre los principales países para reactivar sus economías, que en la práctica se frenó en 2010, particularmente a causa de las graves dificultades que enfrenta el sistema financiero europeo, debido a la falta de acción clara y unificada por los distintos gobiernos de la Unión Europea y especialmente en la zona del Euro. Mirando hacia adelante, la recuperación es probable pero está lejos de ser fácil.

### El acceso futuro a las organizaciones financieras internacionales

Enfrentados a la Gran Recesión, las autoridades de muchas economías emergentes anunciaron paquetes fiscales y crediticios destinados a mitigar el impacto de los menores precios de las materias primas y la reducción en la demanda externa en reacciona al congelamiento virtual de los mercados financieros en muchos países. Estas medidas tuvieron lugar además de la devaluación de las monedas de muchas economías importantes. Se plantearon interrogantes respecto del tamaño de estos paquetes en las economías emergentes y cómo se comparaban con aquellos adoptados por las economías más avanzadas del mundo. Con la excepción de los paquetes anunciados por China y Singapur, los de las economías emergentes fueron significativamente menores a los paquetes implementados en Estados Unidos y Japón (6% del PIB) y Alemania (3%). En estos países, aun con altos niveles de deuda a PIB, su tamaño y la profundidad de los mercados de capital les permitieron aumentar el gasto. En China y Singapur, el muy bajo nivel de deuda pública neta y los altos niveles de reservas también permitieron realizar el esfuerzo propuesto. En América Latina, los dos países que anunciaron los paquetes más grandes son Chile y Perú. Ambos países tienen muy bajos niveles de deuda neta y, en el caso de Chile, los gobiernos habían construido un fondo de estabilización exitoso. En el caso de Brasil, se tomaron una serie de medidas exitosas para destrabar el mercado financiero interno, incluyendo la extensión de líneas de crédito en moneda extranjera para compensar los cortes de créditos relacionados al comercio otorgados en el exterior. Todos los otros países anunciaron paquetes del orden del 1% del PIB, lo máximo que podían afrontar, ya sea por su nivel de deuda o por el tamaño de sus mercados financieros (Indonesia). Posteriormente, a medida que los países (principalmente emergentes) se recuperaron de la recesión, los precios de productos básicos aumentaron, y la financiación privada volvió a estar disponible, la necesidad de estímulo retrocedió para la mayoría de estas economías (ver figura 5 y cuadro 8).

El espacio existente para paquetes adicionales de estímulo fiscal es muy limitado en muchas economías emergentes, y por lo tanto tendrán que apoyarse en el efecto que tengan los paquetes de estímulo externos más que en sus propias acciones, en este área. Aun así, un componente importante en la recuperación es la capacidad usar reservas. América Latina cuenta con USD 800.000 millones en reservas a mediados de 2012, principalmente en manos de Brasil y México, y en menor medida Argentina y Perú. Así la región tuvo la capacidad de resistir las presiones creadas por un financiamiento menor. Además, el limitado número de acuerdos financieros con el FMI, aun luego de la reciente extensión de créditos a México, Colombia y algunos países más pequeños de América Latina sugiere que existe la capacidad para obtener fondos oficiales y que esta no había sido considerada plenamente hasta hoy en día.

La comunidad financiera internacional, incluyendo a los G20 han mostrado tener un significativo grado de compromiso para movilizar recursos de manera masiva. La eventual aprobación de los fondos adicionales fortalece las perspectivas de la región, pero el dinero dista mucho de estar disponible, ya que los Estados Unidos aun no han puesto a consideración de su Congreso la propuesta de aumento de cuota. Aun así, América Latina y el Caribe podrían obtener USD 200.000 millones en préstamos, equivalente a cerca del 5% del PIB, sobre la base de (1) aumentos en el monto de DEG,

asignados proporcionalmente sobre la base de las cuotas o participaciones en el FMI; (2) posibles nuevos préstamos del FMI y otras Instituciones Financieras Internacionales, bajo el supuesto de que China, India y Arabia Saudita no les pedirán préstamos; (3) financiamiento comercial por parte de los países desarrollados (cuadro 12).

Cuadro  
12**Disponibilidad estimada de nuevos fondos para América Latina**

	Cuotas FMI (% del total)	Asignación DEG 1/	Préstamos adicionales FMI 2/	Bancos desarrollo multilat. 3/	Préstamos de comercio exterior 4/	Financiamiento total
Total Mundo	100.0	250	500	100	250	1100
Economías avanzadas	59.6	149	--	--	172	321
Emergentes y NIC, excluyendo AL	32.6	82	378	77	60	596
América Latina y el Caribe	7.8	19	123	23	18	183

1/ Asignación DEG sobre la base de las cuotas actuales en el FMI.

2/ Préstamos adicionales del FMI sobre la base de las actuales cuotas, excluyendo a las economías avanzadas.

3/ Préstamos de Bancos de Desarrollo Multilaterales sobre la base del PIB, excluyendo a las economías avanzadas.

4/ Préstamos de comercio exterior sobre la base del PIB, incluyendo a las economías avanzadas.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, declaración de los G20 (2009), y cálculos propios.

Esta es una cifra significativa, pero hay una serie de limitaciones al respecto: los desembolsos se harán por lo menos a lo largo de varios años; las estimaciones recientes del servicio de deuda para la región son del orden de USD 200.000 millones, de los cuales más de la mitad son obligaciones oficiales; y los flujos de capital privado han fluctuado fuertemente, aun con una recuperación en la inversión extranjera directa. Debido a la nueva caída de las exportaciones, las perspectivas financieras de la región son complicadas. En cualquier caso, aun si los flujos financieros caen y los términos de intercambio son débiles, América Latina puede enfrentar los problemas, especialmente si fortalece su política fiscal, mantiene un enfoque prudente en cuanto al uso de las reservas y considera el posible acceso a los recursos financieros de las organizaciones internacionales, como una herramienta útil y no como un estigma político, especialmente sobre la base de un acceso modificado a los recursos del FMI. Este tipo de paquete financiero refleja un enfoque de políticas adecuado, en el que el sector oficial actúa como una fuerza contracíclica en el caso de una catástrofe financiera. Dentro de los montos que pueden estar disponibles por parte de los organismos multilaterales, CAF puede desempeñar

un papel importante, y ya ha indicado su intención de otorgar préstamos por un total de USD 20.000 millones para ayudar a la región a enfrentar la disminución prevista de financiamiento privado durante los próximos años.

El retorno de las IFIs al escenario internacional, en particular con un rol central en la crisis Europea actual, ha sido difícil de aceptar para muchos de los posibles clientes de la región, que habían sido tajantes respecto de sus políticas en romper con los estrechos lazos financieros anteriores con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Argentina, Bolivia, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y, en menor medida, Brasil y Colombia, consideraban que gracias a su situación mejorada podían prescindir de las IFIs por tener un fuerte desempeño comercial, robustos niveles de reservas internacionales y un mejor acceso a los mercados financieros internacionales. Estos supuestos, sin embargo, están sujetos a una volatilidad considerable.

Si bien han disminuido los requisitos de financiación, el acceso a las instituciones financieras internacionales también puede ser una necesidad para muchos países de la región si las economías avanzadas siguen manteniéndose débiles. Dicho acceso, incluso si es difícil desde el punto de vista de los países, será facilitado por el hecho de que estas organizaciones están mostrando una mayor flexibilidad de préstamo. Las acciones iniciales del G-20 dieron algunas esperanzas en este sentido. El G-20 incluye el G-8 y China, India, Indonesia, Corea, Sudáfrica, Brasil, México y Argentina, entre otros. Este foro debería haber reflejado la importancia creciente del mundo emergente y abrió la puerta a un sistema de gobernanza más representativo a nivel financiero mundial, pero en los últimos años ha perdido su fuerza inicial el empuje para la reforma y ha caído decepcionantemente por debajo de sus objetivos iniciales. La tendencia a una mayor flexibilidad al otorgamiento de préstamos por parte de las IFIs también ayuda. El FMI ha aumentado su capacidad de préstamo a unos USD 800.000 millones, además de la asignación de Derecho Especial de Giro (DGE) que ya se ha acordado. El FMI había desempeñado un papel importante en el financiamiento de América Latina en el pasado. Sin embargo, luego de que los préstamos a América Latina alcanzaran USD 50.000 millones a principios de la década del 2000, estos disminuyeron a menos de USD 1.000 millones a fines de 2008. Después de que se anunciara una mayor flexibilidad, México se benefició del nuevo enfoque de las organizaciones multilaterales y, en particular, del enfoque menos condicionado incorporado en la Línea de Crédito Flexible (LCF). En concreto, a México se le ha otorgado un crédito de USD 47.000 millones y a Colombia, uno de USD 21.000 millones, basados en su historial de implementación de política, y con el derecho a girar sobre la línea de crédito en cualquier momento, mientras las políticas económicas continúen estando en consonancia con los estándares establecidos para las circunstancias existentes. El FMI también puede aceptar peticiones de apoyo bajo lo que define como procedimientos para proporcionar financiamiento de manera acelerada en casos de emergencia.

La LCF está disponible para los países que han implementado políticas razonables y que están dispuestos a tomar las medidas necesarias para mantener el curso de sus economías. Una vez que se ha llegado a un acuerdo con las autoridades sobre un programa de crédito, el Directorio Ejecutivo del FMI, a quien se mantiene informado sobre las negociaciones, considera la solicitud de crédito en un plazo máximo de 72 horas. Esto, en contraste con las seis a ocho semanas requeridas para

un préstamo bajo circunstancias normales. Si las debilidades de política son significativas, el Fondo Monetario Internacional seguirá los procedimientos más tradicionales de crédito. Los países de la región que necesiten financiamiento con mayor urgencia podrían sentirse atraídos por el hecho de que el FMI solo enfatizará algunas condiciones macroeconómicas básicas, en contraposición con la gran diversidad de temas que se abordaban en el pasado.

El Banco Mundial también lanzó la Facilidad de Administración de Deuda (Debt Management Facility) para ayudar a los países en desarrollo a prevenir futuros problemas de deuda. El Banco Mundial también pidió a los países donantes a cumplir con sus compromisos de reducción de la deuda. Según el Banco, la nueva facilidad acelerará el desarrollo de los programas de administración de la deuda en conjunto con varias otras organizaciones, con el objetivo de fortalecer la capacidad y las instituciones de administración de la deuda en los países en desarrollo. Esto complementa la asistencia financiera del Banco a los países pobres, si bien tendrá un impacto limitado en la región ya que en América Latina son pocos los países que reúnen los requisitos. Sin embargo, los países harán un mayor uso de los recursos del Banco Mundial para financiar sus programas de reforma, así como los programas de gasto e inversión pública que muchos de ellos están implementando para enfrentar la desaceleración económica.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también aprobó un volumen récord de créditos desde 2009, y ha establecido un nuevo mecanismo de apoyo de liquidez de USD 6.000 millones de rápido desembolso para ayudar a las economías de América Latina y el Caribe. Este Programa de Liquidez para el Sostenimiento del Crecimiento del BID por USD 6.000 millones está disponible, a través de los bancos comerciales, para las empresas que enfrenten dificultades transitorias para acceder a las líneas de crédito extranjeras e interbancarias, como resultado de la crisis financiera. E s t o s esfuerzos de parte de las IFIS son muy importantes, pero tendrán efecto solo en la medida en que los mismos países estén dispuestos a girar sobre estos fondos y usarlos de manera efectiva. Muchos reconocen las ventajas de estos créditos, ya que son a largo plazo y tienen tasas de interés relativamente bajas. Sin embargo, algunos países optan por no usar estos fondos por razones ideológicas. Esto puede resultarles perjudicial, ya que al final podrían verse obligados a hacer ajustes más drásticos, o declarar el no pago de sus obligaciones pendientes, con peores consecuencias que las que tendrían de recurrir al apoyo de las IFIS. Son pocos los países en esta categoría y sus decisiones no influyen sobre los otros países más responsables de la región.

### Las lecciones de la actual crisis financiera<sup>11</sup>

Hay una serie de lecciones importantes que se han extraído de la crisis financiera de los últimos dos años:

1. La globalización y el mayor tamaño de los mercados financieros internacionales han aumentado drásticamente la interdependencia de las economías del mundo.

---

<sup>11</sup> Esta propuesta refleja una presentación de Jack Boorman, asesor del *Emerging Market Forum* titulada *Global Governance and Reform of the International Monetary Fund: An Update*, 2009.



2. Las grandes instituciones financieras son cada vez más globales en sus operaciones, lo que une a los mercados financieros alrededor del mundo, pero sin regulación o supervisión efectiva a nivel global.
3. Los instrumentos financieros creados y regulados en un país se compran y se venden alrededor del mundo sin demasiada supervisión, pero el fracaso de las regulaciones de muchos de esos instrumentos, de las instituciones emisoras y del proceso de evaluación de riesgo dejaron al sistema altamente vulnerable al tipo de crisis que tuvo lugar.
4. Hoy en día los mercados de capital y los flujos de capital exceden a las operaciones de crédito bancario comercial en su tamaño y rentabilidad así como en su influencia sobre el desempeño de los mercados financieros en general.
5. Las crisis financieras emergen con gran regularidad, pero su origen y naturaleza han sido difíciles sino imposibles de predecir; cada vez más, estas crisis se desarrollan súbitamente, y se rebalsan rápidamente trascendiendo las fronteras nacionales y amenazando al sistema global en su conjunto; su resolución requiere prontas y significativas acciones por parte de las autoridades económicas, como ocurrió en los Estados Unidos, aunque imperfectamente. Sin embargo, las autoridades de Europa claramente han fracasado hasta el momento en solucionar sus problemas de deuda soberana y desarrollar un conjunto de normas y reglamentos equivalentes, consistentes con los requisitos de su unión monetaria.
6. A raíz de la crisis financiera, las instituciones financieras se han fusionado o consolidado aún más. En estas circunstancias, en lugar de resolver los problemas de la existencia de grandes instituciones, las tendencias recientes han agravado el problema de las instituciones que son “demasiado grandes para quebrar” y así generar más peligros de riesgo moral al sistema. Esta es particularmente la experiencia observada en las principales economías avanzadas, donde los bancos y los acreedores han sido protegidos a expensas de los contribuyentes.

Si bien el mercado financiero ha evolucionado rápidamente, su supervisión y regulación están a la zaga:

- La arquitectura internacional y la gobernabilidad del sistema financiero global, así como su estructura de gobierno, aún no reflejan los enormes cambios que han ocurrido en los mercados financieros globales, y en la posición de las economías de más rápido crecimiento dentro de este sistema.
- El actual sistema se apoya en regulaciones y en una supervisión a nivel nacional, mientras que la mayor parte de las instituciones financieras y sus instrumentos son globales, tanto en su alcance como en su influencia.
- A nivel nacional, existen diferencias importantes en el enfoque de las regulaciones y la supervisión; algunas de las partes más dinámicas y rentables del sistema prácticamente carecían de regulación (fondos de cobertura, participaciones privadas, derivados, etc.) y la falta de transparencia tanto a nivel de mercado o de instituciones financieras individuales, continua siendo un problema.

- En algunos ámbitos fundamentales, incluyendo el análisis y la supervisión de los mercados de capital y los flujos de capital, actualmente no existe una institución internacional con un claro mandato.
- Hay grandes brechas en los códigos y estándares que guían la transparencia a nivel nacional y mundial.
- No existe un sistema efectivo de “alerta temprana” respecto de algunos riesgos que se pueden desarrollar a nivel mundial.
- Hay una disposición asimétrica de las instituciones, incluyendo el FMI, aunque mostrando mejoras, a comentar abiertamente sobre las debilidades y riesgos de política que asumen los actores claves en los mercados financieros mundiales. Esta ha sido una clara falla del proceso de supervisión del FMI hasta hace poco.

### Los principios para la reforma

- Deberían eliminarse las brechas, las disparidades y la fragmentación que existen en el establecimiento y monitoreo de los estándares así como en la regulación y supervisión de las distintas partes del sistema financiero.
- Las futuras responsabilidades deberían basarse en un sistema de tres niveles: nacional, regional e instituciones mundiales.
- El establecimiento de normas y la entrega de información deberían coordinarse y monitorearse a nivel mundial.
- Sin embargo, la responsabilidad primordial para la regulación y supervisión debería corresponder al nivel nacional, o a nivel regional tal como es el caso de la Unión Europea.
- Los “sistemas de alerta temprana” deben ser desarrollados a nivel nacional y mundial.
- Los debates periódicos sobre la estabilidad y las vulnerabilidades de los sistemas financieros nacionales y regionales, así como un proceso de revisión entre países de sus sistemas financieros junto con el intercambio de sus experiencias debería operar a nivel regional.
- Para asegurar su legitimidad y credibilidad, la nueva arquitectura financiera mundial debería reflejar las realidades económicas actuales y otorgar una responsabilidad mayor a las economías emergentes de mercado.
- Las IFIS deben contar con los instrumentos y la autoridad para enfrentar las debilidades de las políticas económicas y financieras de todos sus miembros, incluyendo a las economías más grandes y a los centros financieros más importantes del mundo, y deben ser independientes en el ejercicio de dicha autoridad.

### Las regulaciones del sistema financiero<sup>12</sup>

A la luz de los acontecimientos aquí descritos, las economías más grandes del mundo se han embarcado en un esfuerzo serio por reformar las operaciones del sistema financiero. El proceso en curso

---

<sup>12</sup> Este debate refleja el artículo de Narain y Krajnyák (2010).

apunta a corregir las deficiencias del marco regulatorio puestas de manifiesto a raíz de la crisis. Este proceso está generando recomendaciones tanto a nivel nacional como internacional, que a su vez genera alguna incertidumbre para el sector financiero. Las propuestas han avanzado más respecto del fortalecimiento del capital bancario. Las mejoras al marco financiero de Basilea II—estableciendo requisitos de capital más altos para las operaciones de compra y venta de los bancos y algunas titulaciones—fueron puestas en práctica desde 2010. Otras propuestas de reforma (anunciadas en diciembre de 2009) que se enfocan sobre el capital y la liquidez bancaria serán implementadas a fines de 2012.

Las propuestas apuntan a:

- Mejorar la calidad del capital bancario (aumentando la participación del capital accionario en el capital del Pilar I; armonizando internacionalmente la definición de capital del Pilar II; y fortaleciendo la cobertura de riesgo de la estructura de capital).
- Suplementar los requisitos de capital basados en el riesgo con una relación de apalancamiento, con detalles que aún están siendo elaborados.
- Suavizar la prociclicidad (mediante ajustes conservadores al capital requerido para reflejar los períodos de tensión; provisiones que evalúan riesgos futuros; la creación de metas de márgenes de capital para protección a shocks; y ajustes a ese tipo de capital luego de un período de rápido crecimiento de crédito). Actualmente se está trabajando en los detalles de estas propuestas.
- Enfrentar el riesgo sistémico y las interconexiones (mediante un factor de correlación del valor de activos mejor calibrado en las evaluaciones internas, lo que podría conducir a requisitos de capital mayores para exposiciones a grandes firmas financieras reguladas o a entidades no reguladas apalancadas, tales como los fondos de cobertura).
- Reducir la dependencia de las evaluaciones externas del marco de adecuación del capital.
- Introducir estándares comunes internacionales de márgenes mínimos de liquidez de alta calidad, con el doble objetivo de (i) poder cubrir las salidas de liquidez durante un período de tensión de 30 días; y (ii) calzar los perfiles de pasivos y activos sobre un horizonte de un año

Las recomendaciones en otras áreas están menos desarrolladas. El marco para la supervisión prudencial a nivel macro aún está en evolución, y tiene la visión de aliviar los ciclos de crédito y los riesgos de contagio. El debate en torno a los temas relacionados con el riesgo sistémico y las instituciones sistémicas importantes es complejo debido a cuestiones políticas y legales, entre otras. En la agenda se incluyen temas como extender el alcance regulatorio, introducir regulaciones prudenciales diferenciadas para las instituciones sistémicas importantes, crear eventualmente un regulador de riesgo sistémico, establecer un marco de resolución para asistir a las instituciones sistémicas importantes, y reconsiderar los temas regulatorios en las transacciones fuera de bolsa (Over the Counter) de derivados y en los mercados de títulos. Desde luego, estas propuestas no cubren todas las áreas donde se requieren mejoras para fortalecer la estabilidad financiera. Aún quedan tareas importantes pendientes, tales como asegurar las respuestas adecuadas de supervisión, mejorar el manejo de riesgo y la gobernabilidad en el sistema financiero, y nivelar el campo de juego a nivel internacional

(mediante la implementación de estándares prudenciales adecuados y consistentes) e intersectorial (acelerando las reformas atrasadas en el sector de seguros y los mercados de valores).

### 3

#### Comentarios finales

Es muy difícil afirmar que la mayoría de las economías emergentes de mercado, incluyendo las del Asia en desarrollo y América Latina, están saliendo ilesas de la Gran Recesión, y los próximos 12 meses seguirán siendo muy difíciles, especialmente en vista de la crisis europea. La percepción de que las economías emergentes habían roto los vínculos con las economías más grandes ha sido refutada por los duros hechos de los últimos años. Los mercados financieros del mundo están estrechamente interconectados y el impacto del colapso financiero mundial sobre las economías emergentes da cuenta de este hecho.

Aun cuando Asia en Desarrollo y América Latina diversificaron sus socios de inversión y comercio, los efectos de la desaceleración sobre las exportaciones, las finanzas y la inversión han sido significativos. El crecimiento cayó fuertemente y las cuentas externas están reflejando las consecuencias de las caídas en los precios, la actividad económica y la riqueza; y los flujos de capital están creciendo lentamente y con caídas en el corto plazo. Sin embargo, el impacto de la crisis global en estos países habría sido mucho peor y más profundo si no hubiesen fortalecido sus marcos macroeconómicos e institucionales, en respuesta a sus propias crisis. En retrospectiva, las malas políticas macroeconómicas y regulatorias permitieron que la economía mundial excediera su capacidad de crecimiento y contribuyera a la acumulación de desequilibrios en los mercados de activos y de materias primas. Las fallas de política y de mercado no permitieron que los mecanismos equilibradores operaran efectivamente, y las tensiones en los mercados aumentaron. Estos errores ocurrieron principalmente en los Estados Unidos y algunos países europeos, pero también ha habido fallas en las economías emergentes, de manera que no puede echarse totalmente la culpa a terceros. Sin embargo, sus condiciones económicas sugieren que puede esperarse una fuerte recuperación, posiblemente más cauta y sostenible, después de que los ajustes se hayan realizado en los mercados financieros.

La situación es seria y los efectos sobre la producción, la riqueza y la pobreza son importantes. Sin embargo, en América Latina y otras economías emergentes, particularmente en Asia, las autoridades nacionales ven la situación con un mayor grado de realismo. Los países más grandes del mundo reaccionaron inicialmente en forma positiva frente a la crisis, pero perdieron impulso posteriormente. Por ello, ha persistido la incertidumbre, y se han reducido las posibilidades de reacción en las economías avanzadas, particularmente a la luz de los fuertes aumentos de deuda pública.

Las economías emergentes hoy están mejor preparadas a lidiar con los shock externos que en cualquier otro momento del último cuarto de siglo. Lamentablemente, los golpes fueron más grandes que en el pasado, y las defensas han sido efectivas a corto plazo, pero pueden no ser suficientes en el mediano plazo para proteger a estos países. Cada país va a tener que seguir un camino difícil, y las tentaciones populistas y proteccionistas seguirán constituyendo una gran amenaza. Estas tendencias tienen un alto costo. Incluso con mejores defensas, el mundo se enfrenta a un desafío económico

serio. Los países se enfrentan a la necesidad de encontrar un equilibrio entre el estímulo económico, por una parte, y la estabilidad financiera, por otra. Esta tarea no es fácil, y requerirá esfuerzo y claridad de visión.





---

**Segunda  
Parte**

---









## Capítulo 4

# ¿Está disminuyendo la desigualdad en América Latina?

Nora Lustig

Después de un período de creciente desigualdad durante la década de los noventa, la concentración del ingreso en América Latina comenzó a disminuir a partir del año 2000. De los 17 países para los cuales se dispone de datos comparables, 12 experimentaron una disminución a una tasa promedio del 1,1% por año (ver el Gráfico 1). La reducción de la desigualdad ha contribuido a una rápida disminución de la pobreza para una tasa de crecimiento dada. La desigualdad en América Latina es el resultado de la captura del Estado por parte de las élites depredadoras, las imperfecciones en los

Gráfico 1

Cambios en el coeficiente de Gini por país (circa 2000-2007)



**Notas:**

1. Los datos de Argentina y Uruguay son para las áreas urbanas solamente. En Uruguay, las áreas urbanas cubiertas por la encuesta representan el 80% de la población y en Argentina, el 66%.
  2. El cambio promedio en el Gini de cada país se calcula como el cambio porcentual entre el año final y el año inicial dividido por el número de años; el promedio para el total es el promedio de los cambios por país (doce países que experimentaron una disminución de la desigualdad). Los años usados para estimar los cambios porcentuales son: Argentina (2006-2000), Bolivia (2007-2000), Brasil (2006-2001), Chile (2006-2000), Costa Rica (2007-2000), Ecuador (2007-2003), El Salvador (2005-2000), Guatemala (2006-2000), Honduras (2005-2001), México (2006-2000), Nicaragua (2005-2001), Panamá (2006-2001), Paraguay (2007-2002), Perú (2007-2001), República Dominicana (2007-2000), Uruguay (2007-2000) y la República Bolivariana de Venezuela (2006-2000). Usando el método de *bootstrapping* con un 95% de confianza, los cambios no fueron estadísticamente significativos para los siguientes países: Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela.
- Fuente: López-Calva y Lustig (de próxima publicación). <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/sedlac/eng/>.

mercados de capital, la desigualdad de oportunidades (en particular, por lo que se refiere al acceso a una educación de buena calidad), la segmentación del mercado laboral, y la discriminación contra las mujeres y la población no blanca.<sup>1</sup> De ahí que la disminución de la desigualdad sea una buena noticia.

La disminución de la desigualdad ha sido generalizada. Ha disminuido en países de alta desigualdad (Brasil), y en países de baja desigualdad—según los estándares latinoamericanos—(Argentina); en países de rápido crecimiento (Chile y Perú), en países de lento crecimiento (Brasil y México), en países que se están recuperando de una crisis (Argentina y la República Bolivariana de Venezuela); en países con un gran porcentaje de grupos indígenas (Bolivia, Ecuador y Perú), y en países con un bajo porcentaje de grupos indígenas (Argentina); en países gobernados por la izquierda (Brasil y Chile) y en países gobernados por regímenes no izquierdistas (México y Perú); en países con políticas sociales universales (Argentina y Chile) y en países con Estados tradicionalmente excluyentes (Bolivia y El Salvador).

Sin duda, este es un fenómeno curioso que suscita una serie de preguntas inmediatas. ¿La reducción de la desigualdad señala un rompimiento con el pasado? ¿La desigualdad podría continuar disminuyendo en el futuro? De no ser así, ¿qué políticas deberían implementar los gobiernos en los próximos años? Para responder estas interrogantes, deben entenderse los factores que subyacen la reciente reducción de la desigualdad. Para hacerlo, el presente capítulo se centra en la experiencia de cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú.

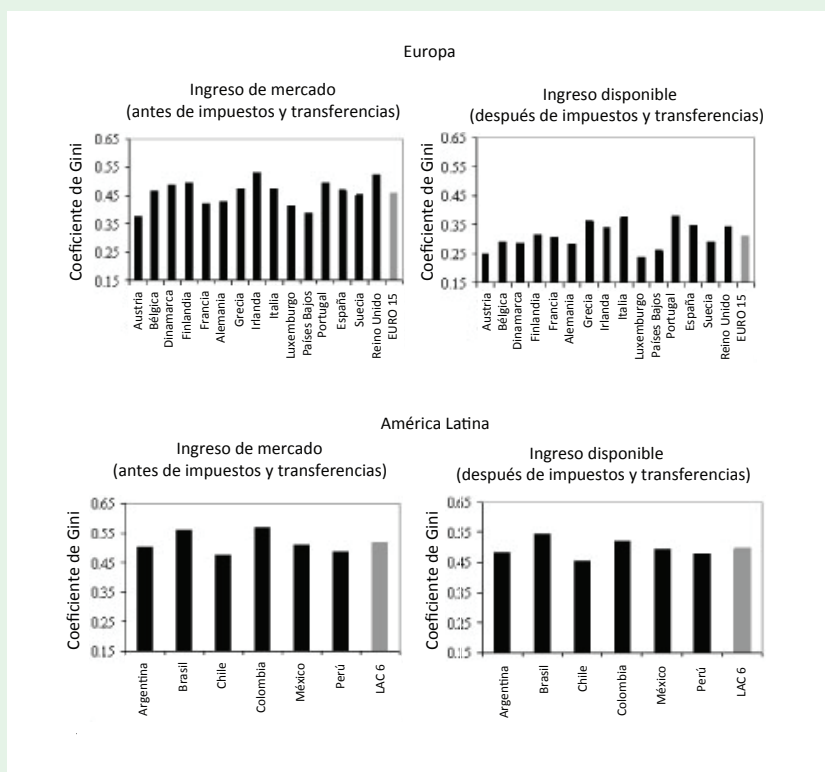
A continuación se presenta una síntesis de los resultados. Existen dos factores principales que explican la reducción de la desigualdad: una caída en la brecha de los ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, y un aumento en las transferencias del gobierno a los pobres. Esta reducción en la brecha de los ingresos se debe básicamente al resultado de la expansión de la cobertura de la educación básica durante las últimas dos décadas. También es el resultado de la disminución paulatina del efecto desigualador del cambio tecnológico sesgado hacia la calificación laboral de la década de los noventa, asociado a la apertura al comercio y la inversión.

Sin embargo, el mejoramiento de las capacidades de los pobres se enfrentará tarde o temprano a la barrera del “acceso a la educación terciaria”—debido a la baja calidad de la educación recibida en los niveles previos—por lo que es probable que la actual disminución de la desigualdad se estanque cuando se llegue a esta etapa. Además, a pesar del progreso hacia políticas públicas más pro-pobres, un gran porcentaje del gasto del gobierno en el sentido distributivo es neutral o regresivo, y la recaudación de los impuestos sobre la renta de las personas y el patrimonio es baja. El Gráfico 2 muestra la distribución del ingreso de mercado (antes de impuestos y transferencias) y el ingreso disponible en algunos países europeos y latinoamericanos seleccionados. Lo que se observa llama mucho la atención: en los países europeos, el coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias es, en promedio, más de 10 puntos porcentuales más bajo que el Gini determinado por el mercado (donde las transferencias explican dos tercios y los impuestos, un tercio de la diferencia), mientras que en América Latina la diferencia es de uno o dos puntos porcentuales.

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, de Ferranti et al. (2004); Atal et al. (2009); Barros et al. (2009); y Levy y Walton (2009).

Gráfico  
2

## América Latina y Europa: ingreso de mercado e ingreso disponible



Fuente: Lopez and Perry (2007), p. 18.

Claramente, esto indica que los programas del Estado y los impuestos son mucho menos progresivos (y muchos son aún regresivos, esto es, aumentan las desigualdades) en América Latina que en Europa. Para continuar en el sendero hacia sociedades más equitativas, es crucial hacer que el gasto público sea más progresivo y realizar esfuerzos para mejorar el acceso a servicios de calidad—en particular, educación—para los pobres.

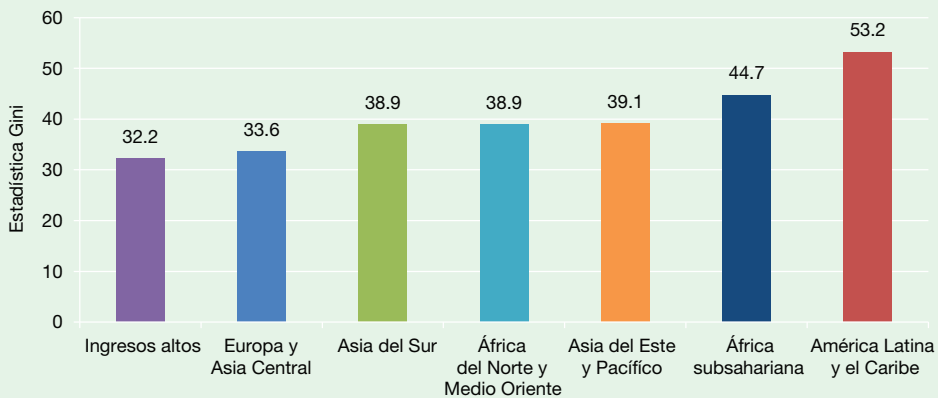
Este capítulo presenta, en primer lugar, una visión general de la desigualdad y la pobreza en América Latina en comparación con otras regiones del mundo. En segundo lugar, se propone hacer un análisis de los determinantes de la disminución de la desigualdad en Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú. Finalmente, presenta conclusiones y recomendaciones sobre aspectos políticos.

### América Latina: la desigualdad y la pobreza en una perspectiva comparada

¿Cuánta desigualdad y pobreza hay en América Latina en comparación con otras partes del mundo? América Latina tiene más desigualdad de ingreso y menos pobreza extrema que otras regiones. Con

un coeficiente de Gini<sup>2</sup> de 0,53, América Latina es 19% más desigual que África subsahariana, 37% más desigual que Asia del Este y 65% más desigual que los países desarrollados (ver el Gráfico 3). Asimismo, al comparar los países de la región de manera individual, con un coeficiente de Gini cercano a 0,60, algunos países alcanzan niveles de desigualdad que se encuentran entre los más altos del mundo (ver el Gráfico 4). La buena noticia es que luego de un período de desigualdad creciente en la década de los noventa, a partir del año 2000 el coeficiente de Gini de la región comenzó a disminuir (ver el Gráfico 5). Entre 2000 y 2007, de los 17 países para los cuales se dispone de datos comparables, 12 experimentaron una reducción y, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela, la disminución del Gini resultó ser estadísticamente significativa<sup>3</sup> (ver el Gráfico 1). Al considerar los 12 países juntos, el coeficiente de Gini promedio cayó a una tasa del 1,1% por año.

Gráfico 3  
3 Coeficiente de Gini por región (en %)



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

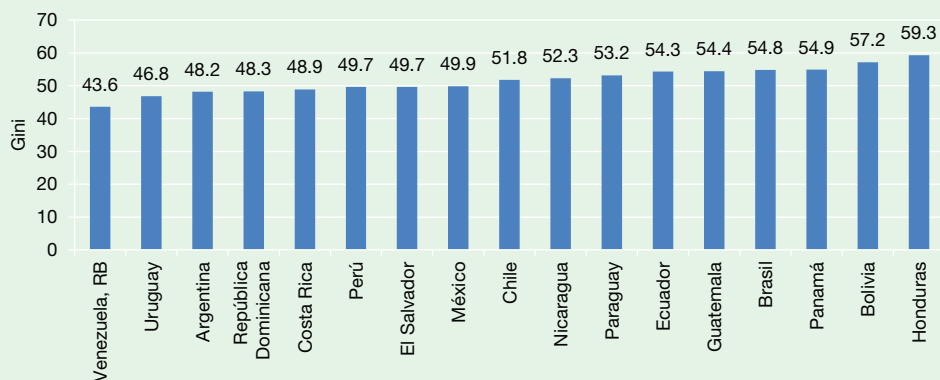
La tasa de pobreza de América Latina<sup>4</sup> de 24,1% (usando la línea internacional de pobreza de USD 2,50 por día) es más baja que en otras regiones. En particular, la tasa de pobreza de Asia del Este y el Pacífico (52,4%) prácticamente duplica la de América Latina, y las de África subsahariana (79,9%) y Asia del Sur (84,4%) son prácticamente cuatro veces más altas (ver el Gráfico 6). Esto no debería sorprender: América Latina es más rica que las otras regiones. Sin embargo, hay países

2 Nombrado por su proponente, el coeficiente de Gini es un indicador comúnmente utilizado para medir la desigualdad. El coeficiente de Gini es un índice que toma valores entre cero y uno (o entre cero y cien, si se expresa en porcentajes). Mientras más cerca esté de cero (uno), será menos (más) desigual la distribución analizada. Los Ginis habitualmente no se encuentran por sobre 0,65 o por debajo de 0,20.

3 Las disminuciones de la desigualdad son generalmente robustas, incluso si se utilizan otras medidas de desigualdad.

4 La incidencia de la pobreza se mide como la relación entre el número de personas que viven bajo la línea de pobreza dividida entre el total de la población. La cifra es para 2005.

Gráfico 4  
Coeficiente de Gini por país (en %)

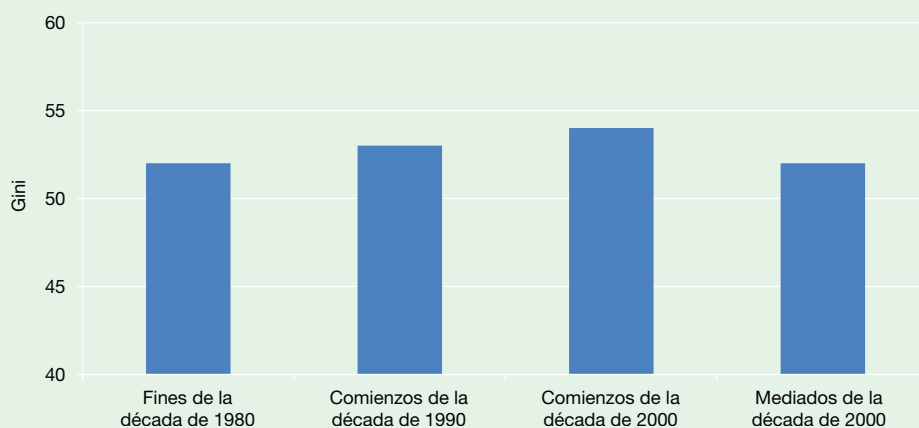


Notas:

1. Con el fin de hacer más fácil la comparación entre los coeficientes de Gini, el eje vertical comienza en 40% en vez de 0.
2. Los años utilizados para estimar el coeficiente de Gini son: Argentina (2006), Bolivia (2007), Brasil (2006), Chile (2006), Costa Rica (2007), Ecuador (2007), El Salvador (2005), Guatemala (2006), Honduras (2005), México (2006), Nicaragua (2005), Panamá (2006), Paraguay (2007), Perú (2007), República Dominicana (2007), Uruguay (2007) y la República Bolivariana de Venezuela (2006). La diferencia en el promedio para la región respecto del Gráfico 2 se debe al hecho de que este último usa coeficientes de Gini para (circa) 2005 y aquí los números corresponden a años posteriores.

Fuente: cálculos propios con datos de SEDLAC (julio de 2009).

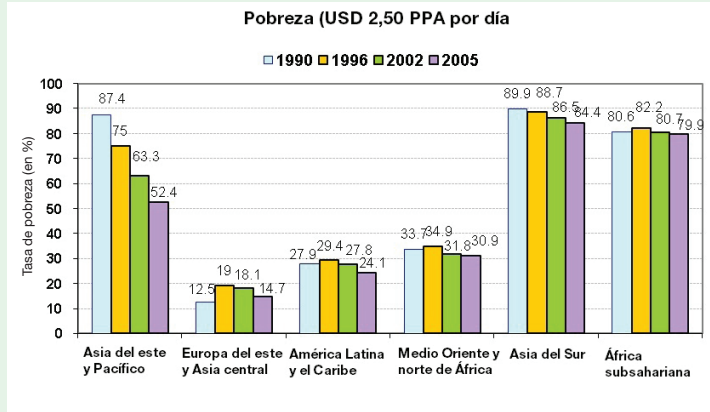
Gráfico 5  
Coeficiente de Gini (%) para América Latina (1990-2005)



Fuente: Gasparini *et al.* (2009).

Gráfico 6

Tasas de pobreza por región (en %): 1990, 1996, 2002 y 2005 (en porcentaje)

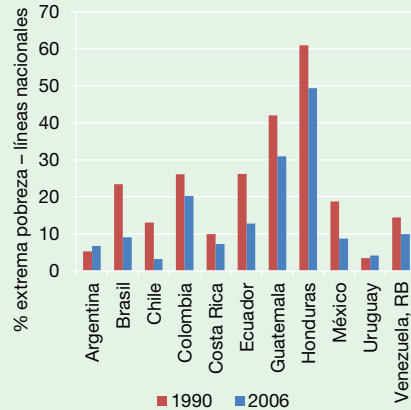


Fuente: Gasparini et al. (2009).

en la región—como, por ejemplo, Honduras—donde la extrema pobreza es tan alta como en los otros países pobres del mundo (ver el Gráfico 7). Asimismo, aunque la incidencia de la extrema pobreza<sup>5</sup> es relativamente baja en países como Brasil y México, debido a su gran tamaño los números absolutos no son despreciables. De hecho, el número de personas que viven en extrema pobreza en Brasil y México (alrededor de 18 millones)<sup>6</sup> es equivalente al total de la población de once países menos desarrollados.<sup>7</sup> La buena noticia es que con la reducción de la desigualdad, tanto la pobreza como la extrema pobreza se han reducido más rápidamente que en el pasado para tasas de crecimiento determinadas.

Gráfico 7

Pobreza entre los países de América Latina y el Caribe (1990-2006)



Fuente: Gasparini et al. (2009).

5 Medida usando la línea internacional de pobreza de USD 1,25 por día en PPA.

6 Estas cifras corresponden a cerca de 2004. Hasta 2008, la pobreza continuó disminuyendo en algunos países. Sin embargo, en 2009 la pobreza en Brasil y México probablemente aumentará como consecuencia de la Gran Recesión en los países avanzados.

7 Bután, Cabo Verde, Comoras, Maldivas, Mauritania, Samoa, Sao Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Vanuatu, Eritrea y las Islas Salomón.



Los cinco países analizados en este capítulo pueden ser considerados una muestra “representativa” de los países de ingresos bajos y medios altos de América Latina (no tanto en el sentido estadístico sino en términos de su perfil). La muestra incluye dos de los países más desiguales de América Latina (Bolivia y Brasil); un país que ha tenido tradicionalmente una baja desigualdad pero que ha experimentado el mayor aumento de desigualdad en la región durante las últimas tres décadas (Argentina); tres de los países más grandes de la región (tanto en población como en PIB: Argentina, Brasil y México); dos de los países que han implementado innovadoras transferencias condicionales de efectivo a gran escala (Brasil y México); dos países con grandes proporciones de población indígena (Bolivia y Perú<sup>8</sup>); un país con una política social de tipo universal (Argentina), dos países con políticas sociales duales (Brasil y México), y uno con un Estado excluyente (Bolivia); y finalmente, dos países gobernados por regímenes populistas o radicales de izquierda (Argentina y Bolivia), un país gobernado por la izquierda social demócrata (Brasil), y dos países gobernados por regímenes no izquierdistas (México y Perú).

Estos cinco países experimentaron reformas significativas pro mercado en la década de los noventa (y, en el caso de México, desde la década de los ochenta). En particular, el comercio internacional y la inversión extranjera fueron liberalizados, muchas empresas estatales fueron privatizadas y, en general, los mercados fueron desregulados. Estos cinco países también sufrieron importantes crisis macroeconómicas entre 1990 y 2006 y, exceptuando Argentina, han seguido políticas fiscales y monetarias prudentes, especialmente desde 2000. A partir de 2003, Argentina, Bolivia y Perú se beneficiaron de términos de intercambio muy favorables como resultado del auge en los precios de las materias primas. En consecuencia, Argentina y Perú gozaron de altas tasas de crecimiento per cápita entre 2003 y 2006: 7,8% y 5,2% anual, respectivamente. En Bolivia, Brasil y México, el crecimiento del PIB per cápita fue modesto: 2,3%, 2,7%, y 2,8% anual, respectivamente.<sup>9</sup> Más aún, la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini cayó en 5,6 puntos porcentuales en Bolivia (2000–2006), 4 puntos porcentuales en Brasil (2001–2006), 3,7 puntos porcentuales en México (2000–2006), 3,1 puntos porcentuales en Perú (2001–2006) y 2,2 puntos porcentuales en Argentina (zona urbana).<sup>10</sup>

¿Qué fuerzas estuvieron tras estas caídas significativas (tanto estadísticamente como en orden de magnitud) de la desigualdad? ¿De qué manera contribuyeron los factores demográficos (por ejemplo, cambios en la proporción de adultos en el hogar)? ¿Fueron importantes los cambios en la distribución del ingreso laboral? ¿Fueron estos empujados por cambios en la distribución de características individuales (en particular, de la distribución de logros educacionales o capital humano) o por cambios en los retornos a las características personales (retornos a la educación, en particular)?

8 Se estima que la población indígena de Bolivia y Perú es del 55% y el 37%, respectivamente.

9 Los datos de PIB provienen de la base de datos de los Indicadores Mundiales de Desarrollo (IMD) del Banco Mundial (enero de 2009). El crecimiento del PIB per cápita (% anual) se calculó usando el PIB per cápita a precios PPA (dólares internacionales constantes 2005). El ingreso per cápita, calculado usando datos de encuestas, es considerablemente menor que las cifras del PIB per cápita. Parte de esto se debe al hecho de que el PIB incluye más conceptos que el ingreso personal. Sin embargo, las encuestas también subestiman el ingreso per cápita promedio debido a la subdeclaración de ingresos en la parte más alta de la distribución. Este es un problema muy conocido que afecta a las encuestas de hogares en América Latina desde los primeros años en que estas comenzaron a realizarse.

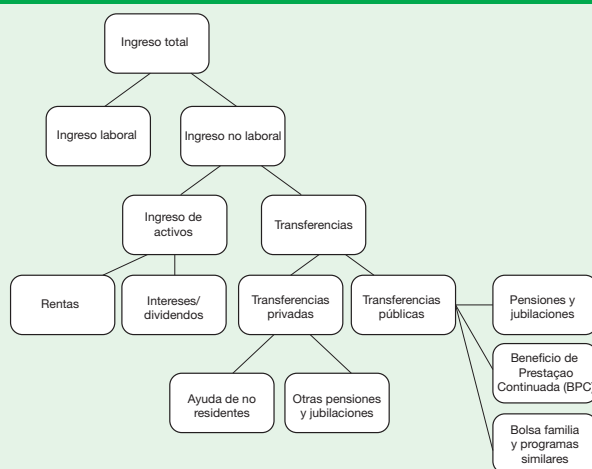
10 Las disminuciones son estadísticamente significativas con un 95% de nivel de confianza. De acuerdo a Gasparini y Cruces, las tendencias de las zonas urbanas de Argentina son representativas del país en su conjunto.

¿Cuán importantes fueron los cambios en las brechas de remuneraciones entre géneros y etnias para explicar la reducción de la desigualdad general? ¿Fueron los cambios en las transferencias de gobierno los que explican una parte significativa del cambio en la desigualdad en el ingreso no laboral y en el ingreso global?

Una forma útil de pensar sobre los determinantes de la desigualdad es considerar las fuentes de ingreso y sus determinantes próximos a nivel individual y de hogares. Estos se pueden resumir, en términos generales, en el Gráfico 8.

Gráfico  
8

### Pobreza entre países de América Latina y el Caribe (1990-2006)



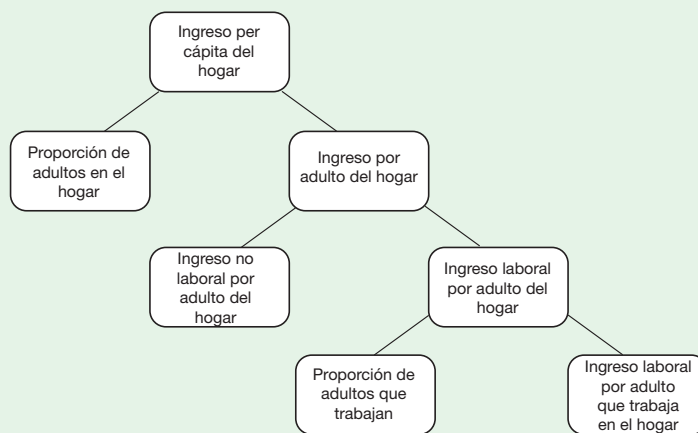
Fuente: Barros *et al.* (de próxima publicación).

Los factores que originan cambios en la distribución del ingreso pueden ser clasificados en cuatro categorías: (i) cambios en la distribución subyacente de activos físicos y financieros, características personales (esto es, la composición racial, étnica, etaria, de género, de salud y de educación de la población) y la ubicación de la población (por ejemplo, áreas rurales o urbanas); (ii) cambios en los retornos de activos y características personales (en particular, el retorno al capital humano); (iii) cambios en la forma en que las personas utilizan los activos (por ejemplo, la utilización de la tierra arable) y participan en el mercado de trabajo (por ejemplo, activo/inactivo, independiente/asalariado y horas trabajadas), y (iv) cambios en las transferencias, tanto privadas (por ejemplo, remesas) como públicas (por ejemplo, transferencias de efectivo o en especies). A nivel de hogares, los cambios en la distribución del ingreso se verán afectados por: (i) cambios en los patrones de formación de matrimonios/parejas (por ejemplo, emparejamiento selectivo, hogares uniparentales); (ii) cambios en los patrones de consumo; (iii) cambios en las tasas de fertilidad, y (iv) cambios en la esperanza de vida. Estos últimos dos afectan a las tasas de dependencia.

La acción del Estado puede modificar la distribución del ingreso a través de dos canales principales: (i) directamente, por medio de intervenciones fiscales o presupuestarias (impuestos y transferencias) que cambian el ingreso disponible y la capacidad de compra (incluyendo impuestos indirectos y subsidios)<sup>11</sup>, y (ii) indirectamente, por medio de intervenciones que afectan a los determinantes del ingreso primario o de mercado. Las intervenciones indirectas pueden ser de dos tipos: medidas que afectan el poder económico y el acceso a activos; y/o acciones del gobierno que cambian la distribución de la influencia y el poder entre los diferentes grupos de la sociedad. Las acciones del gobierno—por medio de intervenciones directas e indirectas—pueden afectar al nivel y la distribución de activos, el retorno de esos activos y los ingresos *post* fiscales (después de impuestos y transferencias). El enfoque aquí propuesto se centra especialmente en el papel que desempeña la expansión de la educación básica y las transferencias monetarias públicas para explicar la disminución observada de la desigualdad.

El ingreso total, a su vez, puede ser visto como el resultado de la proporción de adultos y el ingreso promedio por adulto. Este último puede separarse entre el ingreso laboral y el ingreso no laboral por adulto. A su vez, el ingreso laboral por adulto es el resultado del número de adultos que trabajan multiplicado por su remuneración promedio. Con este enfoque, pueden visualizarse los efectos de las variables demográficas y del mercado de trabajo (ver el Gráfico 9).

**Gráfico 9 | Ingreso per cápita de los hogares y sus determinantes**



Fuente: Barros et al. (2010).

11 Las intervenciones fiscales también incluyen subsidios indirectos generales y focalizados e impuestos indirectos que afectan el poder adquisitivo del ingreso disponible.

Los enfoques empíricos para identificar las “causas” de los cambios en la desigualdad se apoyan en una variedad de métodos paramétricos y no paramétricos que se combinan usualmente con evidencia circunstancial (esto es, indirecta) y narrativas históricas. La aplicación de este enfoque a los cinco países seleccionados sugiere algunos patrones recurrentes que se describen a continuación.

En primer lugar, los cambios en la distribución de la tasa de dependencia en los cinco países tuvieron efectos igualadores, pero la contribución de este factor a la disminución de la desigualdad general fue pequeña (en algunos casos, insignificante). Asimismo, la contribución igualadora de los cambios demográficos ya se había iniciado en la década de los noventa, reflejando la reducción de las tasas de fertilidad que ha caracterizado a la región en las últimas dos o tres décadas; este no es pues un fenómeno nuevo.

En segundo lugar, la desigualdad en la remuneración del trabajo disminuyó<sup>12</sup> en los cinco países y este cambio contribuyó significativamente a la reducción de la desigualdad general (en diversos grados, según el país). La reducción de la desigualdad en la remuneración del trabajo parece estar asociada a la mejora en la educación de la fuerza de trabajo que ha disminuido la desigualdad en el logro educacional (capital humano). La mejora educacional de la fuerza de trabajo se debió a la expansión en la cobertura de la educación básica. El aumento significativo en la cobertura de la educación básica, a su vez, parece estar asociado a un esfuerzo consciente de los gobiernos (inclusive de los gobiernos anteriores). Un mayor gasto por estudiante en educación básica y el esfuerzo por hacer accesible la educación en las áreas rurales redujo las restricciones de oferta. Asimismo, los programas de transferencia condicionada de efectivo, *Bolsa Família* (Brasil) y *Progresar/Oportunidades* (México), redujeron las restricciones por el lado de la demanda al compensar a los hogares pobres por el costo de la educación y el costo de oportunidad del trabajo infantil.<sup>13</sup>

Para las generaciones más jóvenes, la brecha étnica y de género en términos de los logros educacionales se ha reducido. En un número creciente de países, las niñas alcanzan niveles educacionales más altos que los niños. En cuanto a la brecha educativa étnica, al tomar como ejemplo el caso de Bolivia, se observa que, según algunas estimaciones, los grupos indígenas representan el 55% de la población. La población indígena tiene, en promedio, un menor nivel educativo que la población no indígena. En 2002, del total de la población indígena, el 15,9% no tenía educación y el 9,6% tenía educación superior; en cambio, las cifras para la población no indígena eran de 4,3% y 20,9%, respectivamente (Molina y Yáñez, 2009). Una mirada más cercana a los logros educacionales por cohorte de edad sugiere que la brecha se ha ido estrechando en los extremos. La proporción de individuos sin educación entre los 15 y 29 años de edad es muy pequeña (menos del 5%), tanto para los indígenas como para los no indígenas. Al mismo tiempo, prácticamente no existe una brecha étnica en los niveles más altos de educación para los individuos menores de 29 años de edad. Esto es significativo, la paridad escolar no es irrealizable para los grupos más jóvenes en los niveles más altos de educación. Al observar el logro educacional promedio, la brecha entre indígenas y no indígenas

12 En el caso de Perú, este resultado ocurre para las remuneraciones individuales, pero no a nivel de los hogares, indicando que el emparejamiento selectivo probablemente suavizó el efecto igualador de los ingresos individuales.

13 Para mayores detalles, ver Barros *et al.* (2010) y Esquivel, Lustig, y Scott (2010).

para los menores de 29 años de edad es estadísticamente insignificante. Para las personas en edad escolar después de 1982, la brecha se ha estrechado. Este período coincide con la gran ola migratoria desde las áreas rurales hacia las urbanas. La población indígena mejoró significativamente su logro educacional al trasladarse a las áreas urbanas.

El efecto cuantitativo de los cambios en la estructura educacional ha sido, pues, ampliamente igualador. ¿Y qué ha ocurrido con el costo o los retornos a la educación? En contraste con la década de los noventa, la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados cayó, aunque este tema no fue analizado para el caso de Bolivia. En Brasil, México y Perú esto parece haber sido impulsado principalmente por cambios en la composición de la oferta de trabajo. Como resultado de un fuerte aumento en la cobertura de la educación básica, los trabajadores no calificados han llegado a ser relativamente escasos y, por lo tanto, pueden obtener salarios relativamente mayores. En Argentina, sin embargo, la reducción de esta brecha parece estar asociada también con otros eventos: el auge de las materias primas posterior a 2002, que aumentó el empleo total; la devaluación del peso en 2002, que alteró la demanda a favor de los sectores intensivos en trabajo poco calificado; los aumentos de salarios decretados por el Gobierno (incluyendo el salario mínimo) y la presencia sindicatos cada vez mas poderosos. En Brasil, el incremento del salario mínimo, al parecer, también cumplió un papel. Sin embargo, este no fue el caso en México y Perú. Los cambios en las brechas salariales de género no contribuyeron a la reducción de las desigualdades en los ingresos del trabajo, además las brechas étnicas de salarios no fueron objeto de análisis.

La reducción de la desigualdad salarial—particularmente de los trabajadores calificados,— contrasta con lo ocurrido en décadas anteriores. En la década de los ochenta y en particular en la década de los noventa, los retornos a la educación aumentaron. La evidencia sugiere que esto se debió a la apertura de las economías al comercio internacional y la inversión extranjera, con el consecuente cambio hacia tecnologías que requieren mayores conocimientos. La reducción en los retornos a la educación, ocurrida hacia fines de la década de los noventa y la primera mitad de esta década, sugiere que el impacto desigualador del cambio tecnológico que requiere mayores conocimientos se había agotado. La dinámica del mercado laboral se vio gradualmente afectada por los cambios estructurales en la composición de la oferta de trabajo según la capacidad (años de estudios).

Un resultado interesante en el caso de Brasil fue la reducción en el diferencial de ingresos entre las áreas metropolitanas y los municipios más pequeños. Esto puede haberse debido a cambios en la ubicación de las empresas y en la composición de la producción. El vínculo entre la dinámica de la desigualdad y las características espaciales y de composición de la producción merece un mayor análisis. En concreto, sería interesante explorar si la reducción de los retornos en las áreas metropolitanas (en términos relativos) se observa en otros países y cómo eso puede estar vinculado a cambios en los patrones de producción y de ventajas comparativas.

En tercer lugar, la reducción de la desigualdad del ingreso no laboral fue el segundo factor más importante que explica la caída de la desigualdad, nuevamente, en diferentes grados según el país. Los ingresos no laborales incluyen fuentes de ingresos muy dispares (ver el Gráfico 8): (i) los retornos

al capital físico y financiero (intereses, utilidades y rentas); (ii) las transferencias privadas (por ejemplo, las remesas), y (iii) las transferencias públicas (monetarias, y en el caso de Perú, algunas transferencias en especie). La contribución de los cambios en los retornos al capital físico y financiero tendió a ser menor, aumentando la desigualdad. En cuanto a las transferencias privadas, las remesas fueron igualadoras y más aún en la primera década del siglo actual, porque cerraron la brecha de ingreso per cápita entre los hogares rurales y urbanos. Las remesas fueron particularmente relevantes en el caso de México y posiblemente en los casos de Bolivia y Perú (aunque esto no fue analizado empíricamente).

En cuarto lugar, en el ingreso no laboral, el papel de las transferencias monetarias públicas (en aquellos países donde estas ya existían en el período estudiado) adquirió mayor importancia como factor igualador. Un análisis detallado de la contribución de programas, tales como *Bolsa Família* (Brasil) y Progreso/Oportunidades (México), muestra el excepcional poder redistributivo de las transferencias en efectivo, cuando están bien focalizadas hacia los pobres, para reducir la desigualdad (y por supuesto, la pobreza). Estos programas son una pequeña parte del gasto redistributivo total del gobierno (y el PIB) pero contribuyen, de gran manera, a redistribuir el ingreso hacia los niveles más bajos de la distribución.

Finalmente, hay evidencias de que el gasto del gobierno en transferencias (monetarias y no monetarias) se hizo más progresivo en Argentina, México y Perú en la primera década de este siglo.<sup>14</sup> Esta tendencia tuvo más alcance que las transferencias en efectivo focalizadas. El gasto en salud, educación, nutrición e infraestructura básica (por ejemplo, electricidad, y agua y saneamiento) se hizo más progresivo, esto es, más pro-pobre.

### Comentarios finales

Los resultados anteriores sugieren que la región se ha ido moviendo gradualmente en la dirección redistributiva “correcta”. En particular, los gobiernos han estado haciendo un esfuerzo mayor para corregir la desigualdad en la distribución de oportunidades, en especial en lo que se refiere al acceso a la educación básica. Además, los gobiernos han reducido activamente la pobreza por medio de transferencias directas a los pobres, haciendo que los resultados distributivos, y no solo las oportunidades, sean más equitativos. Sin embargo, un análisis detallado del gasto de gobierno de Argentina y México, así como algunas iniciativas nuevas (tales como las transferencias en bloque a departamentos en Bolivia), revelan que una alta proporción del gasto público aún es neutral o regresivo desde el punto de vista distributivo, y que las nuevas medidas lo pueden hacer aún más regresivo. Aunque por razones que serán mencionadas más adelante, se ha optado por no discutir la incidencia de los impuestos, los análisis existentes revelan que los impuestos, en particular los impuestos a la renta personal, están severamente subutilizados como instrumento redistributivo en una región caracterizada por tener un número sustancial de individuos de patrimonio neto extremadamente alto

<sup>14</sup> Para Bolivia y Brasil este tipo de análisis no estaba disponible.

(esto es, muy ricos).<sup>15</sup> Aún hay mucho trabajo pendiente en la agenda redistributiva del Estado. En particular, una proporción creciente del gasto gubernamental debería ser progresivo en términos absolutos.

Bien es sabido que el mejoramiento del nivel educativo de la fuerza de trabajo enfrentará una difícil barrera en cuanto a la educación superior. Pese al hecho de que el alcance de la educación es, sin lugar a dudas, significativamente más parejo, no puede decirse lo mismo respecto de la distribución de la calidad de la educación. Los niveles pobres y medios de la distribución reciben una educación de indudable menor calidad que la del 10% superior, que usualmente asiste a escuelas privadas de mejor calidad.<sup>16</sup> Esto reduce la probabilidad de que los niños pobres— aun con educación secundaria completa—accedan a la educación terciaria, porque no pueden competir con los niños mejor preparados de los hogares más ricos. Por otro lado, compensar el costo de oportunidad para los niños pobres de asistir al nivel educativo superior resulta más caro. Si el Estado quiere seguir consolidando el camino de igualar las oportunidades en términos de educación como una forma de igualar la distribución del ingreso, debe darle prioridad a las políticas públicas que solucionen el problema de la desigualdad de la calidad de la educación básica y encontrar maneras de compensar el costo de oportunidad para que los niños pobres puedan recibir una educación terciaria. A pesar del progreso alcanzado en la reducción de la brecha étnica y de género, la discriminación en estos ámbitos en América Latina continúa siendo significativa. La evidencia empírica muestra que los residuos no explicados (en términos econométricos) de las brechas de ingreso entre blancos y no blancos, y entre hombres y mujeres son importantes.<sup>17</sup> Aun con un bajo nivel educativo, los hombres latinoamericanos ganan 10% más que las mujeres y la brecha étnica es aún mayor. En cuanto a esta última en términos de ingresos, los resultados revelan, nuevamente, la desigualdad que prevalece en términos del acceso a una educación de buena calidad. También revelan que los prejuicios—por ejemplo, en cuanto a acceso a ciertos tipos de trabajo—pueden ser un factor importante que necesita ser abordado.

Como consecuencia de la recesión mundial, el PIB en América Latina se ha contraído o desacelerado, según el país. Esto, desde luego, hizo que la pobreza aumentase. Sobre la base de la información que se tiene de las crisis anteriores, la desigualdad podría aumentar o disminuir.<sup>18</sup> Aún es muy temprano para determinar si el impacto de la crisis sobre la pobreza y la desigualdad será duradero. No obstante, independientemente de lo que ocurra después de la crisis, es evidente que los pobres sufrirán mientras esta dure. Más aún, al impacto de la recesión mundial se le suman los efectos que el aumento de los precios de los alimentos ha tenido sobre los pobres desde 2006.<sup>19</sup> El problema radica en que en América Latina las redes de seguridad social para ayudar a los pobres a

---

15 Ver Loser (2007).

16 Ver Puryear y Ortega Goodspeed (2009).

17 Ver por ejemplo, el estudio de Atal, Ñopo y Winders (2009).

18 Ver Lustig (2009).

19 Para una síntesis, ver Lustig (2008).

enfrentar el impacto del incremento de los precios de los alimentos y las consecuencias de las crisis económicas continúan siendo lamentablemente inadecuadas.

Como se ha explicado en otras secciones, los gobiernos comprometidos en ayudar a los pobres deberían agregar a su agenda medidas para manejar los golpes de la adversidad.<sup>20</sup> Esto significa que "... deberían seguir políticas fiscales contracíclicas, reservando los recursos durante las épocas buenas para estimular las economías durante las épocas difíciles. Los gobiernos deberían preparar programas fiscales de austeridad pro pobres e implementarlos cuando las economías se contraigan. Finalmente, deberían desarrollar redes de protección social que puedan responder rápida y automáticamente a aquellos perjudicados por la contracción económica", o por otros fenómenos adversos, tales como desastres naturales o el aumento generalizado de los precios de los alimentos. Proteger a los pobres de los sucesos sistémicos adversos debería conformar una parte integral de cualquier estrategia de largo plazo de apoyo a los pobres, junto con la provisión de los servicios sociales tradicionales o las transferencias de efectivo focalizadas.

Antes de concluir, deben hacerse cuatro advertencias. En primer lugar, aunque la desigualdad haya disminuido en la gran mayoría de los países, también aumentó en algunos de ellos. La desigualdad creció en uno de los países más pobres y desiguales: Honduras; pero también aumentó en dos de los países más igualitarios y progresistas: Costa Rica y Uruguay. Este capítulo no analiza los elementos que explican la exacerbación de la desigualdad en Honduras o la reversión de la equidad en Costa Rica y Uruguay.

En segundo lugar, aunque en diferentes etapas, América Latina está en plena transición demográfica, y en los próximos treinta años, la proporción de personas mayores de 65 años de edad aumentará significativamente (más pronto en algunos países que en otros). Una población de más edad, en términos de la pirámide demográfica, aumentará con el tiempo la tasa de dependencia de los hogares. En términos de políticas públicas, esto conllevará algunos cambios mayores. Una pirámide de población de mayor edad pondrá menos presión sobre el sistema educacional. Sin embargo, en términos generales los desafíos para el sector salud y los sistemas de protección y seguridad social aumentarán. A pesar de su importancia debido al impacto potencial sobre la pobreza y la desigualdad en el futuro, este análisis trasciende los límites del presente libro.

En tercer lugar, la dinámica de la desigualdad en América Latina responde a la dinámica política y de poder que realizan sus élites. Hay evidencia de que la liberalización de los mercados puede haber reemplazado a un grupo de élites monopólicas por otro grupo igualmente monopólico y que usa su poder, recientemente adquirido, para perpetuar sus privilegios y rentas monopólicas (Levy y Walton, 2009). El Estado deberá entender el papel que desempeñan esas élites en América Latina en limitar el crecimiento y perpetuar las inequidades si lo que busca es emprender acciones verdaderamente redistributivas, no solo en sus intervenciones presupuestarias sino también en la manera en que ellas afectan a las instituciones y las normas.

---

20 Ver Lustig (2000, 2008, 2009).



En cuarto lugar, el análisis de la desigualdad del ingreso presentado anteriormente (y para estos efectos, todos los análisis existentes) está basado en encuestas de hogares. Bien es sabido que estas encuestas no capturan el ingreso de las personas verdaderamente ricas. Por ejemplo, en 2006 el ingreso mensual de los dos individuos con más altos ingresos registrados en las correspondientes encuestas de hogares fueron de USD 14.600 para Chile y USD 2.800 para Argentina. Para otros países y otros años, las cifras son igualmente bajas. Esto tiene dos consecuencias importantes para el análisis de estos datos (y todos los análisis de las otras fuentes también): (i) las estimaciones y análisis de la desigualdad y sus determinantes en América Latina no incluyen a los ricos; y (ii) los estudios sobre la incidencia de los impuestos a la renta son, en el mejor de los casos, una aproximación muy cruda a la realidad y, en el peor de los casos, una absoluta distorsión de cuánto pagan en impuestos en América Latina los individuos con un alto patrimonio neto. Se sabe que la concentración del ingreso antes y después de impuestos es altamente sensible a la carga tributaria del 1%, el 0,1% y el 0,01% de la población.<sup>21</sup> En vista de esta limitación, este capítulo no estudia la incidencia de los impuestos, salvo de manera superficial.

Esto lleva a una última recomendación de política a la que debería asignarse una prioridad máxima. Para mejorar el poder redistributivo del Estado por medio de intervenciones fiscales, la recolección de la información así como el acceso a ella tendrán que sufrir cambios fundamentales. Un análisis de la “verdadera” concentración del ingreso y de la carga tributaria de los individuos ricos de América Latina requerirá tener acceso a las tabulaciones hechas sobre las declaraciones de impuestos. En los países avanzados, estas tabulaciones existen y están disponibles desde principios del siglo XX. En general, estas tabulaciones informan, para un gran número de niveles de ingreso, el número correspondiente de contribuyentes así como su ingreso total y su pasivo tributario. Generalmente, están desglosadas por la fuente de ingreso: ingresos de capital, ingresos de trabajo, ingresos de negocios, rentas, entre otros. Estas tabulaciones se usan tanto para (i) estimar la concentración del ingreso a los niveles más altos con mayor precisión que al usar los datos de encuestas de hogares y (ii) estimar la carga tributaria al más alto nivel de la distribución. Lamentablemente, los gobiernos de América Latina no han facilitado estas tabulaciones. Convencer a los gobiernos de la importancia que tiene habilitar las tabulaciones basadas en las declaraciones de impuestos para la comunidad científica y los formuladores de políticas debería ser un objetivo de las agencias multilaterales.

Aunque el lado del gasto del sector público al parecer se presta más al análisis empírico de su incidencia que el lado de los impuestos (de ingreso), no cabe duda de que muchos países no cuentan con la información para hacerlo o para hacerlo bien. Esta es otra área en la que las agencias multilaterales podrían hacer una contribución importante. Convencer (y, cuando sea necesario, ayudar) a los países a diseñar sus encuestas de hogares para capturar los montos de transferencias monetarias y no monetarias que reciben los hogares podría proveer la información básica necesaria para evaluar la progresividad (o la falta de ella) del gasto gubernamental.

---

21 Ver Atkinson y Piketty (2007, 2010); Piketty y Sáez (2006).

La producción y el acceso a la información para estimar con mayor precisión la concentración del ingreso y la incidencia de los impuestos y el gasto público es esencial para mejorar la transparencia, responsabilidad, equidad y eficiencia del Estado.

## Anexo

# 4

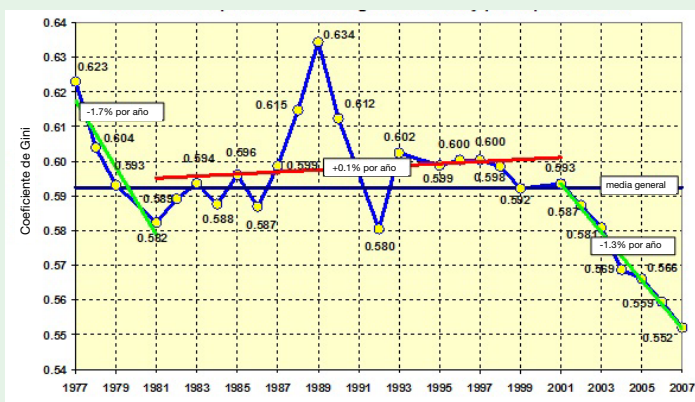
### Dos casos de disminución de la desigualdad de ingresos: Brasil y México

#### Brasil

Brasil tiene uno de los niveles más altos de desigualdad de ingresos en el mundo. En algunas ocasiones, su coeficiente de Gini llegó a 0,63, casi un máximo histórico mundial. Después de algunos años con muy pocos cambios, el coeficiente de Gini ha estado cayendo continuamente desde 1998. La disminución más fuerte ocurrió después del año 2000 cuando cayó 4,1 puntos porcentuales de 0,593 a 0,552, es decir, a un ritmo de 1,3 % anual<sup>1</sup> (ver el Gráfico A.1). La pobreza extrema y la pobreza moderada también han caído entre 2001 y 2007 a pesar del hecho de que el crecimiento

Gráfico  
A.1

#### Evolución del coeficiente de Gini para la distribución de personas según el ingreso per cápita familiar en Brasil



Fuente: cálculos basados en Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1977 a 2007.

<sup>1</sup> La disminución de la desigualdad de ingresos en Brasil cumple con el test de "dominancia de Lorenz" y es estadísticamente significativo (Barros *et al.*, 2009).

promedio del ingreso durante el período fue modesto, del orden del 2,5% al año (Barros et al., 2009) (ver el Cuadro A.1).

Cuadro A.1 | **Pobreza y pobreza extrema en Brasil (2001-2007)**

Indicadores	2001	2007	variación, 2001-2007
<b>Pobreza</b>			
Tasa de pobreza	39	28	-29
Brecha de pobreza	18	12	-34
Severidad de la pobreza	11	7	-37
<b>Extrema pobreza</b>			
Tasa de pobreza	17	10	-42
Brecha de pobreza	7	4	-40
Severidad de la pobreza	5	3	-37

*Notas:*

1. La brecha y severidad de la pobreza se expresan en múltiplos de la línea de pobreza.

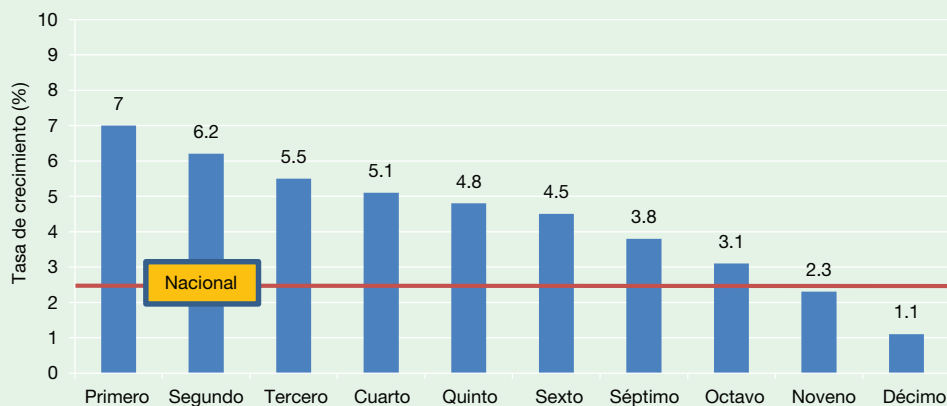
2. Las estimaciones se hicieron usando las líneas de pobreza regional. El promedio de la línea de pobreza nacional es igual a R\$175 al mes y el promedio nacional de la línea de extrema pobreza es igual a R\$88 al mes.

*Fuente:* cálculos basados en Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1977 a 2007.

Así, sobre la base de las tendencias observadas en términos de la pobreza y la desigualdad, el patrón de crecimiento de Brasil podría definirse como pro pobre; es decir, el crecimiento del ingreso de los pobres ha sido mayor que el crecimiento del ingreso de los ricos. De hecho, este es exactamente el caso. Desde 2001 hasta 2007, el ingreso per cápita del 10% más pobre creció 7% al año, una tasa de crecimiento casi tres veces mayor que el promedio nacional (2,5%), mientras el del 10% más rico solo creció 1,1% (ver el Gráfico A.2). Dos tercios de la disminución de la extrema pobreza pueden atribuirse a la reducción de la desigualdad.

La reciente reducción de la desigualdad en Brasil es el resultado de tres factores principales: i) la disminución de los márgenes de sueldo por nivel educacional y las reducciones de la desigualdad en educación; ii) el aumento de la integración espacial y sectorial de los mercados de trabajo, particularmente entre las áreas metropolitanas y no metropolitanas, y iii) la mejora de las transferencias gubernamentales a cotizantes y no cotizantes (Barros et al., 2009). Si se descompone el cambio en la desigualdad de ingresos de los hogares, se observa que casi la mitad de la disminución puede

Gráfico A.2 Tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita en Brasil, por decil (2001-2007)



Fuente: cálculos basados en Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1977 a 2007.

atribuirse a una reducción de la desigualdad del ingreso laboral y la otra mitad a una reducción de la disminución del ingreso no laboral.<sup>2</sup>

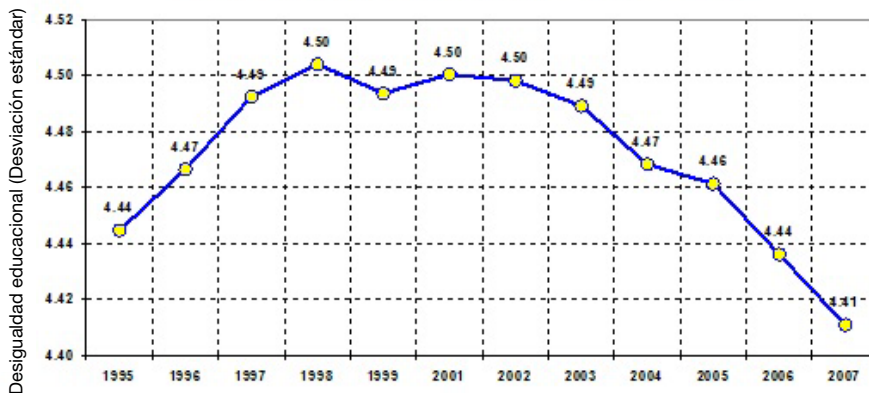
En contraste con el episodio de la reducción de la desigualdad a fines de la década de los setenta, los factores demográficos y el papel del empleo no fueron significativos en ninguna de las dos direcciones. Esto es, los cambios en la tasa de dependencia de los pobres, por ejemplo, no tuvieron mayor importancia, lo que no fue el caso hacia fines de la década de los setenta. En el pasado, un aumento en el desempleo entre los pobres evitó que la disminución de la desigualdad fuera más pronunciada. En el episodio actual, el desempleo no cumplió ninguna función. La reducción de la desigualdad del ingreso laboral se debió, principalmente, a la reducción de la desigualdad salarial, y esta estuvo asociada a la disminución de la desigualdad en la educación (ver el Gráfico A.3), debido a la fuerte expansión del acceso a la educación para la parte más baja de la distribución. Desde 1995, los márgenes del ingreso laboral por nivel educacional han disminuido en todos los niveles. Esta reducción es mucho más clara después de 2002, especialmente respecto de la educación secundaria y terciaria.

Otro factor que ha contribuido a la reducción de la desigualdad del ingreso laboral es la reducción de la segmentación espacial. El Gráfico A.4 muestra que los márgenes del ingreso laboral se han estrechado entre las áreas metropolitanas y los municipios pequeños y medianos. La pregunta que queda por responder es cuáles son los factores que explican esta tendencia. Puede ser que haya ocurrido una mayor expansión de algunos sectores productivos en el “interior del Brasil”,

<sup>2</sup> El ingreso laboral incluye salarios y remuneraciones de los trabajadores por cuenta propia. El ingreso no laboral incluye ingresos de propiedad, negocios propios y transferencias. Las transferencias, a su vez, pueden ser privadas (por ejemplo, remesas y regalos) o públicas (pensiones y transferencias de dinero condicionadas, por ejemplo).

Gráfico A.3

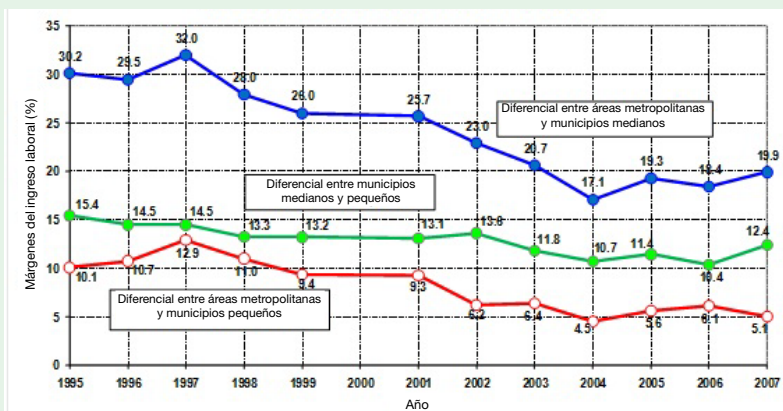
**Educación y desigualdad entre los trabajadores en Brasil (1995-2007)**



Fuente: Barros et al. (2009).

Gráfico A.4

**Evolución de los márgenes de ingreso laboral entre áreas metropolitanas y no metropolitanas de Brasil (1995-2007)**



Fuente: cálculos basados en Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) 1995-2007.

comparada con las áreas metropolitanas, lo que habría aumentado la demanda por trabajo y elevado los salarios en las ciudades pequeñas y medianas en comparación con el pasado. En contraste, la brecha de ingresos entre trabajadores formales e informales aumentó, lo que significa que este tipo de segmentación de mercado cumplió un papel desigualador durante el período 1997–2007. Los cambios en la discriminación (los ingresos laborales varían entre hombres y mujeres, negros y blancos, etc., sin diferencias en productividad) no fueron significativos para explicar la reducción de la desigualdad del ingreso laboral.

Como se mencionó, la reducción de la desigualdad del ingreso no laboral es muy importante para explicar la reducción de la desigualdad general de los ingresos de los hogares. Aunque varíe el tamaño de la contribución según la metodología que se utilice, por consistencia, aquí se muestran los resultados que usan el mismo método que se utiliza para estimar la contribución del cambio en la desigualdad de los ingresos laborales.<sup>3</sup> Los ejercicios de descomposición tratan de separar la contribución de cada fuente al cambio global de la desigualdad: activos (rentas, intereses y dividendos), transferencias privadas y transferencias públicas.

Las transferencias públicas explican más del 80% de los ingresos no laborales de las familias<sup>4</sup> y el porcentaje de la población en familias con al menos un beneficiario aumentó en 10 puntos porcentuales desde 2001. El impacto de los cambios en la distribución del ingreso de activos y transferencias privadas fue limitado. La mayor parte del impacto de los ingresos no laborales sobre la reducción de la desigualdad del ingreso global se debió a cambios en la distribución de las transferencias públicas, que explican el 49% de la reducción de la desigualdad de ingresos no laborales. A pesar de que tanto las transferencias hacia los contribuyentes como hacia los no contribuyentes fueron factores importantes, predominó el primer caso. En particular, los cambios en los beneficios de la seguridad social explican cerca del 30% de la reducción de la desigualdad de los ingresos no laborales. La cobertura creciente de beneficiarios que no son contribuyentes, tales como el BPC (*Benefício de Prestação Continuada*) y *Bolsa Família*—el reconocido programa de transferencias de efectivo de Brasil—, también fue importante. Pese a que representan a una ínfima fracción del ingreso familiar total (0,5%), cada uno de estos beneficios no contributivos explican alrededor del 10% de la disminución de la desigualdad de los ingresos no laborales.

En resumen, en el caso de Brasil, la rápida reducción de la desigualdad de ingresos registrada desde 2001 puede atribuirse a los beneficios de la expansión de la educación; a los cambios en los patrones espaciales de demanda y oferta de trabajo; y al tamaño creciente y la mayor progresividad de algunas transferencias públicas, tanto de la seguridad social como de la asistencia social, aunque con primacía de la primera. Sin embargo, la brecha de salarios entre trabajadores formales e informales continuó aumentando y algunas políticas del gobierno limitaron el progreso alcanzado en la disminución de las desigualdades. En concreto, el aumento del salario mínimo—que incrementa

3 Ver Barros *et al.* (2009).

4 Las encuestas de hogares generalmente no capturan bien a los hogares en la cúpula de la distribución, cuyos ingresos probablemente se originan en activos. Esto es cierto para todos los países.

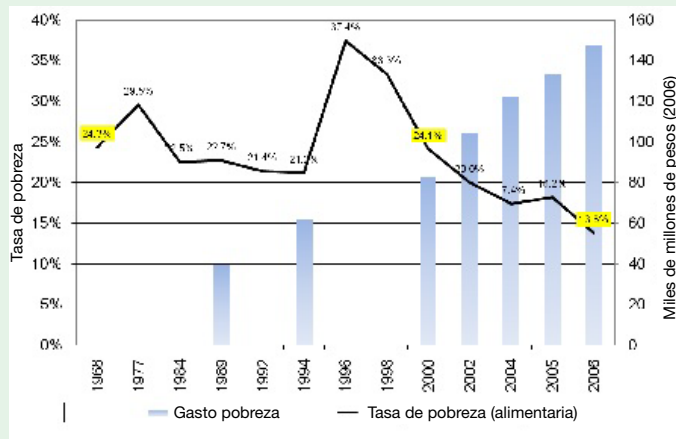
los beneficios de la seguridad social ligados a aquel—es, al parecer, menos efectivo para reducir la desigualdad y la extrema pobreza que los programas focalizados, como *Bolsa Familia*.

### México

Después de un período en que aumentó la desigualdad de los ingresos entre los hogares desde 1984 hasta mediados de la década de los noventa, ésta ha disminuido en México. En particular, entre 2000 y 2006, el coeficiente de Gini cayó de cerca de 0,53 a cerca de 0,49 o en 4 puntos porcentuales. Esto significa una caída del 1,3% por año, la que es equivalente a la observada en Brasil para el mismo período (ver el Gráfico A.5).

Gráfico  
A.5

### México: coeficiente de Gini (1984-2006)



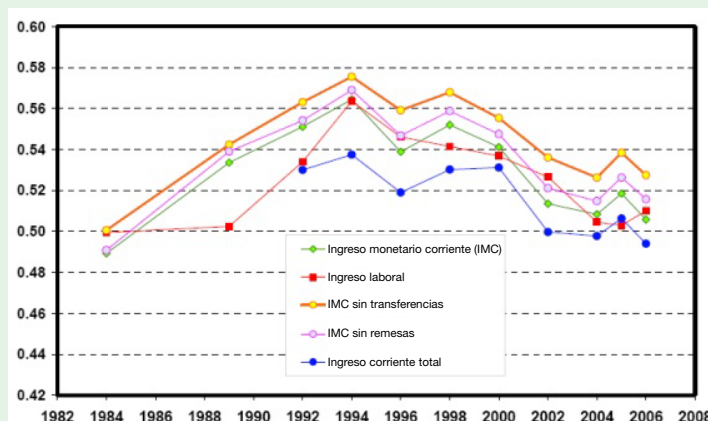
Fuente: Scott (2009).

La extrema pobreza<sup>5</sup> también ha ido disminuyendo consistentemente desde mediados de la década de los noventa, luego de un fuerte aumento de la pobreza originado por la crisis del peso de 1994–1995 (Gráfico A.6).<sup>6</sup> En particular, la extrema pobreza disminuyó en 43% entre 2000 y 2006. Esto resulta especialmente interesante, dado que durante este período el PIB per cápita creció a un modesto 2,5% o menos por año, con lo que se destaca el papel que desempeña la disminución de la desigualdad para explicar la reducción de la pobreza..

<sup>5</sup> La incidencia de pobreza se mide usando la tasa de recuento. En México, la extrema pobreza se mide usando la línea oficial de “pobreza alimentaria”.

<sup>6</sup> Las cifras de 2005 deben ser interpretadas con cautela porque la encuesta de ese año puede no ser comparable con las encuestas de los demás años.



Gráfico  
A.6**México: incidencia de extrema pobreza (eje izquierdo): 1968-2006**

Fuente: Esquivel (2009).

La curva de incidencia del crecimiento<sup>7</sup> para 2006–2000 dibujada en el Gráfico A.7 muestra que los ingresos del 40% más pobre crecieron más rápidamente que la tasa media de crecimiento para toda la distribución—la línea más alta de las dos horizontales en el gráfico.<sup>8</sup> Así, durante este período México experimentó un crecimiento “pro pobre”. La próxima pregunta es qué factores explican este patrón de crecimiento: ¿fueron los cambios demográficos, los cambios en los patrones de empleo, los cambios en la desigualdad de salarios o los cambios en las transferencias gubernamentales?

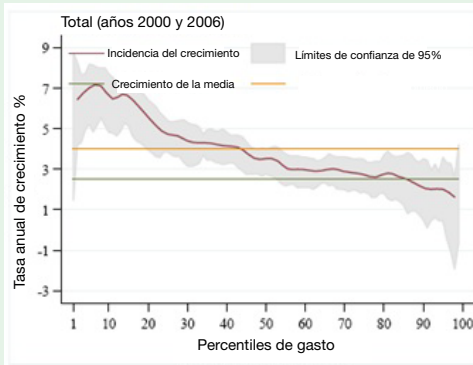
Los ejercicios recientes de descomposición del cambio en la desigualdad entre los años 2000 y 2006 arrojaron los siguientes resultados: los cambios demográficos medidos por la proporción de adultos fueron igualadores, como también lo fueron los cambios en la proporción de los adultos empleados. Esto significa que la tasa de dependencia y el número de adultos empleados por hogar “mejoró” en mayor medida para los hogares más pobres que para los hogares más ricos. La desigualdad en la distribución del ingreso laboral y no laboral se redujo, contribuyendo, de esta manera, a la reducción de la desigualdad global entre los hogares. Los ingresos laborales incluyen los salarios y remuneraciones de los trabajadores por cuenta propia. Los ingresos no laborales incluyen los ingresos de la propiedad, los negocios propios y las transferencias. A su vez, las transferencias pueden ser privadas (por ejemplo, remesas y regalos) o públicas (por ejemplo, pensiones y transferencias de dinero condicionadas).

La reducción de la desigualdad de los ingresos laborales es el factor más importante para explicar la caída en la desigualdad del ingreso de los hogares. Entre 2000 y 2006, el coeficiente de Gini se

7 Las “curvas de incidencia del crecimiento” dibujan los cambios en el ingreso per cápita de los hogares (o gasto) para cada cuantil de ingreso (o gasto) de los hogares más pobres a los más ricos. Los cuantiles son generalmente percentiles o menores.

8 La media de la tasa de crecimiento para toda la distribución fue levemente superior al 2,5%.

Gráfico A.7 **México: curvas de incidencia del crecimiento: 2006/2000**



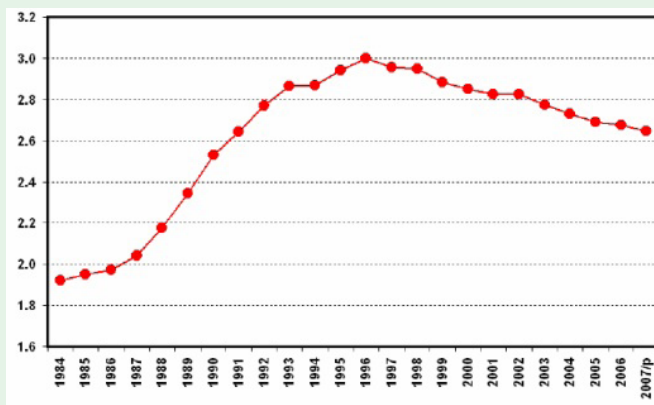
Fuente: Esquivel (2009).

redujo en 3,07 puntos porcentuales o en 5,8%. Si lo único que hubiera cambiado hubiese sido la distribución del ingreso laboral y los demás elementos se hubieran mantenido constantes entre 2000 y 2006, el Gini habría caído en 3,19 puntos porcentuales, esto es, aún más que la reducción global de la desigualdad (Alejo et al, 2009).

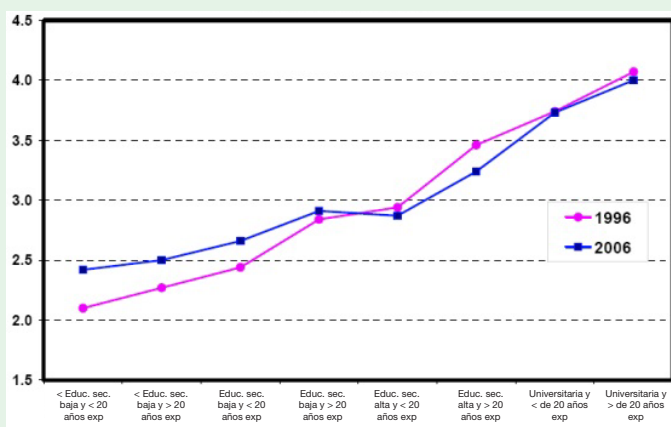
La reducción en la desigualdad de ingreso refleja la caída en la brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y los no calificados. En el Gráfico A.8, puede observarse cómo creció la brecha de salarios en el período que siguió a la liberalización del comercio exterior a mediados de la década de los ochenta. Este fue uno de los principales motores que explicaron el aumento de la desigualdad de ingresos global entre mediados de la década

de los ochenta y mediados de la década de los noventa. Sin embargo, esta tendencia se revirtió a partir de mediados de la década de los noventa. En vista de que coincidió con la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o NAFTA, por sus siglas en inglés) en 1994, ha habido mucho interés en establecer en qué medida esta tendencia igualadora en los salarios

Gráfico A.8 **México: Brecha de salarios de trabajadores calificados/no calificados 1984-2007**



Fuente: Esquivel (2009).

Gráfico  
A.9**México: media logarítmica del salario de hombres  
trabajadores según educación y experiencia**

Fuente: Esquivel (2009).

relativos fue producto del mencionado tratado. Hasta ahora, esta pregunta continúa sin respuesta. Con el TLC hubo un aumento de la demanda de trabajadores poco calificados para el sector de la maquila. Sin embargo, durante el mismo período también aumentó la proporción de trabajadores con educación superior respecto de aquellos con menor educación. La proporción de trabajadores menos calificados (aquellos sin educación secundaria) pasó del 55% en 1989 al 32% en 2006.

De este modo, pareciera que tanto los factores de la demanda (por ejemplo, el aumento del empleo en las maquiladoras) como de la oferta (los cambios en la abundancia relativa de trabajadores pocos calificados) pueden haber cumplido una función en la reducción de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los poco calificados. El Gráfico A.9 muestra cómo los salarios de aquellos con menor educación y menos experiencia—esto es, los trabajadores poco calificados—aumentaron, mientras que los salarios de los trabajadores altamente calificados disminuyeron levemente entre 1996 y 2006. Esto es consistente con la forma de la curva de incidencia de crecimiento y la gran contribución a la reducción en la desigualdad de los ingresos entre hogares, que resulta de la disminución de la desigualdad del ingreso laboral.

En resumen, la disminución de la desigualdad del ingreso de los hogares en México parece estar determinada por un relativo aumento en la demanda por trabajadores poco calificados (esto es, respecto de los trabajadores con mayores calificaciones) y una relativa reducción en su oferta. Esto último debe ser producto del progreso alcanzado en educación a medida que más y más cohortes permanecían en las escuelas por más años (lo que es confirmado por el aumento continuo en los años de escolaridad.). Por el lado de la demanda, parte de la historia podría estar relacionada con el TLC: una mayor demanda de trabajadores de baja calificación en las “maquiladoras” a medida que

los procesos de producción se integraron más con América del Norte después de que el TLC entró en funcionamiento.

Existen otros factores que pueden haber contribuido al aumento de la demanda por trabajadores provenientes de la parte baja de la distribución como el aumento de las remesas y de las transferencias de efectivo de Progres/Oportunidades, el programa antipobreza estrella del Gobierno mexicano. Sin embargo, el efecto directo de las remesas y las transferencias de efectivo parecen afectar el nivel pero no necesariamente la tendencia de la desigualdad del ingreso, ya que se mueven más o menos de la misma forma. Lo que puede ser importante es el efecto indirecto, esto es, el efecto rebalse que las remesas y transferencias de efectivo tienen en el empleo en las economías locales pobres. Los hogares que reciben remesas tienden a utilizarlas en construir, expandir o remodelar sus viviendas. Esto genera demanda por obreros de la construcción en la economía local quienes, a su vez, generan una demanda por otros bienes y servicios, y así sucesivamente. Uno puede pensar en las remesas y las transferencias de efectivo como “paquetes de estímulo” múltiples que benefician a las comunidades pobres.

En consecuencia, México parece ser un caso de crecimiento sin brillo del PIB y de la productividad total de los factores porque una parte importante de la generación de empleo se da en los sectores de baja productividad o bajos salarios y no en los sectores de altos salarios o alta productividad. Sin embargo, aun si las nuevas oportunidades de empleo son de bajos salarios, los salarios (o remuneraciones) que obtiene este grupo de trabajadores poco calificados son más altos que los que recibían antes del año 2000. En este sentido, el patrón de crecimiento de México es pro pobre. Si bien el lanzamiento del programa condicionado de transferencias de efectivo contra la pobreza Progres/Oportunidades hizo que el gasto público fuera más progresivo, el grueso de las transferencias (en particular, las pensiones) no lo es (Scott, 2009). Según algunas estimaciones, de no existir el programa Oportunidades, el coeficiente de Gini sería alrededor de un punto porcentual más alto (ibid), lo que no es insignificante. Aun así, la mayor parte del gasto público no es pro pobre y, en ciertos casos, es simplemente regresivo. Por lo tanto, las recientes reducciones de desigualdad de México, si bien son importantes, continúan siendo limitadas porque las políticas sociales tienen serias deficiencias e inconsistencias. La buena noticia es que esto significa que hay muchas oportunidades para reducir aún más la pobreza y la desigualdad.





  
instituto baccarelli

  
araldamente  
instituto baccarelli

## Capítulo 5

# ¿Cómo puede la educación ayudar al desarrollo de América Latina?

*Jeffrey M. Puryear y Tamara Ortega Goodspeed*

**“...la escolaridad es importante para el crecimiento económico solo en la medida en que en la práctica mejore el conocimiento de los estudiantes...”**

**-Hanushek y Woessman (2009)**

La mayoría de los analistas concuerda en que la educación de alta calidad puede contribuir significativamente al desarrollo de un país. Eleva los ingresos y estimula el crecimiento económico. Es una herramienta poderosa para sacar a las personas de la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Además, puede promover la gobernabilidad democrática al crear una ciudadanía informada capaz de tomar decisiones acertadas. Lamentablemente, la mayoría de las escuelas públicas de América Latina—desde el nivel preescolar hasta el de posgrado—ofrecen una educación de baja calidad que no cumple con las necesidades de los países ni de los estudiantes. Los estudiantes pobres o pertenecientes a las minorías, que son la mayoría de los matriculados en las escuelas públicas (desde el nivel preescolar hasta el último año del nivel secundario), reciben un servicio realmente deficiente.

No cabe duda de que la región ha progresado. En casi todos los países, los gobiernos han aumentado el gasto en educación por medio de la construcción de escuelas, el aumento de profesores, el incremento de los salarios y la matriculación de más niños. Evidentemente estos esfuerzos han permitido aumentar la cantidad de la educación (en términos del número de niños que asisten a la escuela), pero hay poca evidencia de que haya mejorado la calidad de la educación (medida por los puntajes en las pruebas de rendimiento escolar). Esto es lamentable. Si se espera que la educación cumpla una función en materia promoción para el crecimiento, la equidad y la democracia en América Latina, los gobiernos no deben limitarse al énfasis histórico en la expansión de las matrículas sino enfatizar la expansión del aprendizaje.

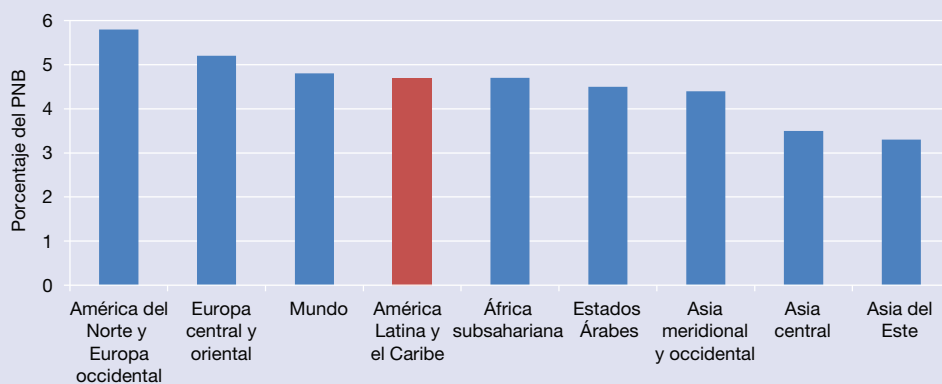
## Los gobiernos han invertido en el acceso a la educación

### Gasto

El gasto público en educación ha aumentado en forma continua en América Latina durante las últimas dos décadas, como proporción del gasto público total y como porcentaje del PNB.<sup>1</sup> En promedio, la región pasó de gastar casi un 4% del PNB en 1990 a cerca del 5% en la actualidad<sup>2</sup>; con lo cual ha prácticamente igualado el promedio mundial de 4,9% y ha superado el promedio de otras regiones en desarrollo, aunque aún está por debajo del 5,5% que invierten los países de América del Norte y Europa occidental (ver el Gráfico 1). El gasto por alumno en la educación primaria también ha aumentado en la mayoría de los países.<sup>3</sup> Sin embargo, debido en parte a que hay más alumnos en edad escolar en América Latina que en los países de ingresos altos, el gasto por alumno es significativamente menor que en los países desarrollados (ver el Gráfico 2).

5

Gráfico 1  
1 Gasto público total en educación como porcentaje del PNB, 2010



Fuente: UNESCO (2012). *Education for all Global Monitoring Report 2012*. Cuadro 9, p. 383.

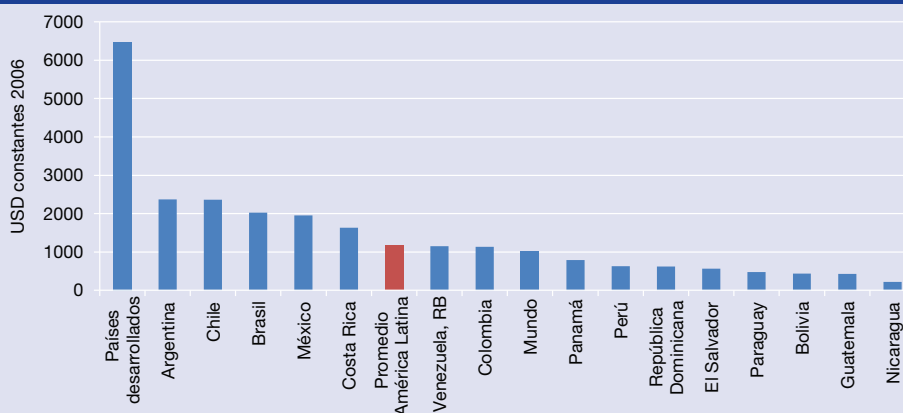
El problema radica en que estos recursos adicionales no han tenido un impacto significativo en la calidad de la educación. Todos los países latinoamericanos que participan en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) muestran un desempeño menor al previsto según el gasto que destinan por estudiante (Ganimian y Solano, 2011). Una gran parte de

1 OCDE (2009).

2 Promedio regional para 1990 de UNESCO, 2000, Cuadro 12, p. 118. Promedio regional para 2010, de UNESCO (2012), Cuadro 9, p. 383.

3 UNESCO (2008), Anexo, Cuadro 11, pp. 364–371; UNESCO (2007), anexo, Cuadro 11, pp. 314–321; y UNESCO (2012), Cuadro 9, p. 383.



Gráfico  
2**Gasto público por estudiante en educación primaria (USD PPA), 2010**

*Nota:* Los datos para El Salvador y Bolivia son para el 2006 y están expresados a dólares constantes de 2005 (PPA).

*Fuentes:* UNESCO (2012). *Education for All Global Monitoring Report, 2010*. Cuadro 9, p. 406; para El Salvador y Bolivia: UNESCO (2009). *Education for All Global Monitoring Report 2009*. Cuadro 11, p. 366.

los escasos recursos de la región “se pierde” en ineficiencias tales como las altas tasas de repetición o la mala calidad de la enseñanza, y pocos países gastan lo necesario para proveer a los niños pobres con la atención adicional que la mayoría de ellos necesita. Al mismo tiempo, las grandes variaciones en términos del gasto de los países redundan muy probablemente en las grandes diferencias de calidad y equidad de la educación que reciben los niños.

### Matrículas

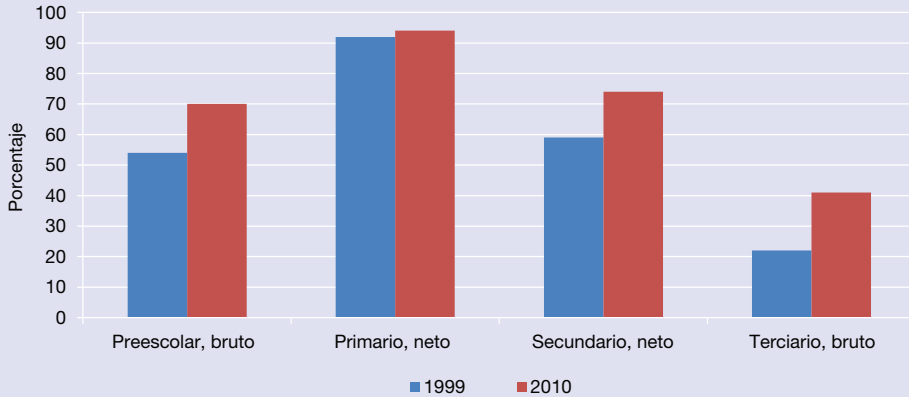
En la actualidad, muchos más niños y jóvenes asisten a la escuela que en ningún otro momento de la historia de la región (ver el Gráfico 3). La matrícula preescolar, que cubre cerca de 70 % de la población elegible de América Latina, supera con creces el promedio mundial (alrededor del 48%). En la mayoría de los países, todos los niños, exceptuando a los más pobres y aislados, están matriculados en la escuela primaria, y la mayoría logra culminar este nivel (ver el Gráfico 4). Las matrículas en el nivel secundario y superior también han crecido significativamente. Las matrículas en el nivel terciario prácticamente se han duplicado: del 22% en 1999 al 41% en 2010.<sup>4</sup> En contraste, el promedio mundial de matrículas de este nivel es del 29%, que es también el promedio para Asia del Este y el Pacífico.

Especialmente en los grupos etarios más jóvenes, el aumento en el acceso ha incluido a un número creciente de niños pobres, reduciendo las brechas con sus pares más ricos. Brasil, Honduras, Nicaragua, y El Salvador son los países que más han progresado en cerrar la brecha entre ricos y pobres en términos de su asistencia a la escuela primaria (ver el Gráfico 5).

<sup>4</sup> Banco Mundial, Edstats.

Gráfico  
3

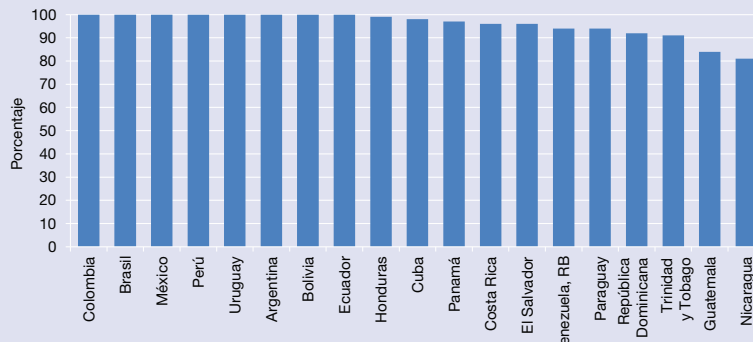
## Tasas de matrícula, América Latina y el Caribe (1999 y 2010)



Fuente: base de datos en línea de EDSTATS del Banco Mundial. Última fecha de consulta: febrero de 2010. Preescolar de UNESCO (2010). *Education for All Global Monitoring Report 2010*, Cuadro 3B, p. 330.

Gráfico  
4

## Graduación de primaria (%), 2010

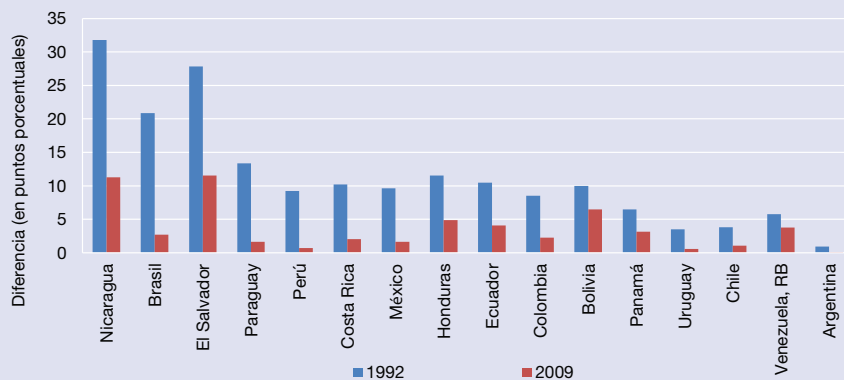


Notas: las tasas de la conclusión de estudios se calcularon sobre la base del 100%. Sin embargo, como las cifras se calculan sobre la base de todos los graduados (independientemente de su edad) en términos del porcentaje de la población en la edad típica de graduarse, es posible que las tasas sobrepasen el 100% si se incluyen a personas mayores o menores a esa edad. Los datos corresponden a un intervalo de dos años del año mencionado, salvo que se indique lo contrario. Brasil, 2005.

Fuente: base de datos en línea de EDSTATS del Banco Mundial. Última fecha de consulta: febrero de 2010.

No obstante, la cobertura dista mucho de ser universal. De cada cuatro niños en edad preescolar más de uno no va a la escuela, y se priva—especialmente a los niños pobres—de la instrucción temprana necesaria para crear la base de un aprendizaje exitoso. Mientras que en los países de ingresos altos y en las economías en crecimiento, como Corea, Finlandia e Irlanda, nueve de cada diez jóvenes están matriculados en la escuela secundaria, en América Latina tan solo un 75% de los jóvenes en

Gráfico 5 | **Diferencias en términos de la asistencia entre el 20% más rico y el más pobre, niños entre 7 y 12 años de edad (1990-2010)**



*Nota:* los países aparecen según el nivel de reducción de la brecha de asistencia rico-pobre, las mayores reducciones figuran a la izquierda, y las menores (o los aumentos) a la derecha.

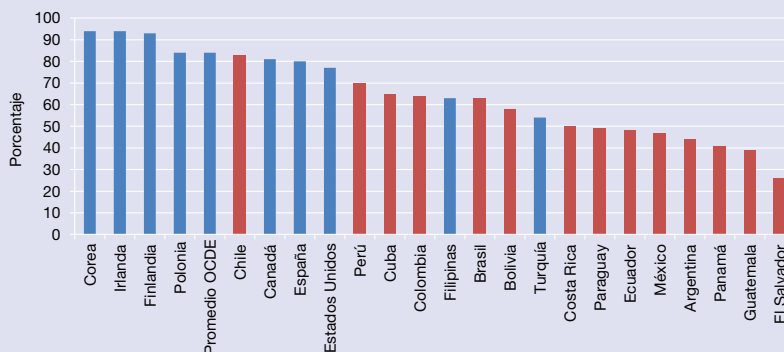
*Fuente:* CEPAL (2007). Panorama Social, Cuadro 29, pp. 401-402. Los datos corresponden a un intervalo de dos años del año mencionado, salvo que se indique lo contrario. Nicaragua 1993 y 2001. Paraguay 1994. Perú 1997 y 2003.

edad secundaria están matriculados. Más aún, las tasas de finalización de los estudios secundarios en América Latina son insatisfactorias; en muchos países, menos de la mitad de los estudiantes se gradúan. Las economías más competitivas tienen tasas mucho más elevadas (ver el Gráfico 6).

A nivel terciario, las matrículas están muy por debajo de los países de ingresos altos y están muy por debajo de las tasas de las economías más prósperas, como Estados Unidos y Corea. Más aún, la mayoría de los estudiantes universitarios de América Latina no culminan sus estudios. El 40% de los estudiantes universitarios argentinos deserta en el primer año, y solo la cuarta parte de los que ingresan se gradúan. Únicamente un tercio de los que ingresan en Chile y la mitad de los que ingresan en Colombia se gradúan (Holm-Nielsen, et al, 2005). La situación es similar en México, donde solo el 30% de los que ingresan a cualquier año se gradúan (Oppenheimer, 2005). Esto tiene serias consecuencias para el financiamiento de la educación. Los contribuyentes están apoyando a un pequeño grupo de estudiantes universitarios (principalmente de clase media) que rara vez obtienen sus títulos, con fondos que, de otra manera, podrían ayudar a un gran número de estudiantes pobres que no logran completar sus estudios secundarios.

América Latina también produce un número limitado de científicos y graduados de cursos avanzados, lo que limita el desarrollo de la región. Mientras los países de la OCDE producen un doctorado (PhD) por cada 5.000 personas, en Brasil la relación es de 1 por cada 70.000; en Chile, 1 por cada 140.000, y en Colombia, 1 por cada 700.000 (Holm-Nielsen, et al, 2005). De no haber un mayor número de personas con grados avanzados, la habilidad de los países para usar y generar conocimientos y para hacer investigación se ve limitada.

Gráfico 6 | Tasas de graduación secundaria, 2010



*Nota:* los datos corresponden a un intervalo de dos años del año mencionado. Los datos para los países de la OCDE y Chile muestran a los graduados de la escuela secundaria superior (todos los programas) como el porcentaje de la población en la edad típica de graduación. Todos los otros países muestran únicamente a los graduados de los programas ISCED3A. (Las tasas brutas de graduación de los programas ISCED3B e ISCED3C en estos países no contienen datos o bien señalan el 5% o un porcentaje menor.

*Fuente:* OCDE (2007-2009). *Education at a Glance*. Cuadro A 2.1. Los datos para Filipinas y todos los países latinoamericanos, excepto Brasil, Chile y México, son de UNESCO (2009). *Global Education Digest 2009*. Cuadro 7, pp. 124-127.

### Serios déficits de calidad y equidad

Lamentablemente, los aumentos en gasto y cobertura no han significado un mejor aprendizaje. América Latina aún tiene un largo camino por recorrer para asegurar que todos los niños reciban una educación de calidad.

#### Calidad

La calidad de la educación que recibe la mayoría de los niños es baja y, por lo tanto, contribuye solo modestamente a aumentar el capital humano. América Latina obtiene resultados muy bajos en todas las pruebas globales de rendimiento escolar. En el examen PISA de 2006, de la OCDE, que evaluó las habilidades de los estudiantes de 15 años en matemáticas, lectura y ciencias, los diez sistemas educativos participantes de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, el estado de Miranda en Venezuela<sup>5</sup>, y Uruguay) se ubicaron claramente en el tercio más bajo entre los 74 países participantes (ver los Cuadros A.1–A.3 en el Anexo).

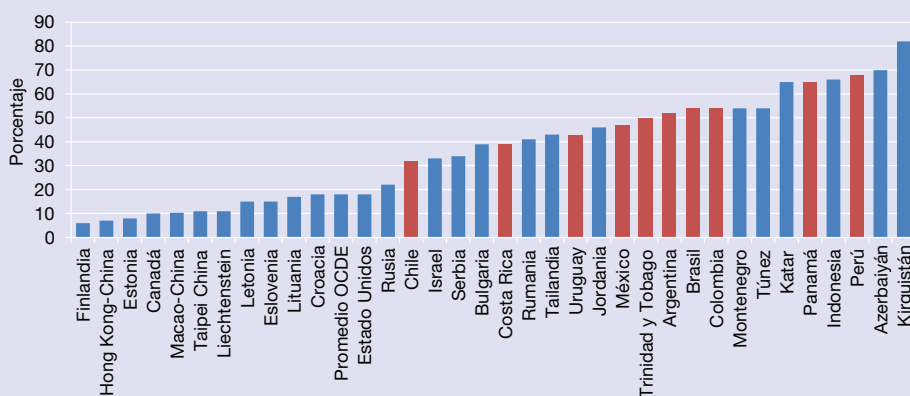
En el examen PISA de 2009, más de la mitad de los alumnos en Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, y Perú, y cerca del 40% de los estudiantes de Costa Rica, México y Uruguay obtuvieron puntajes inferiores al nivel más bajo en ciencias—que la OCDE define como incapaz de “obtener conclusiones de proyectos simples de investigación” (ver el Gráfico 7). En contraste, menos del 10% de

5 La tasa de respuesta en el estado de Miranda, Venezuela, no cumplió con los estándares de PISA.

los estudiantes registraron este nivel en los países de mejores puntajes, como Finlandia. Los puntajes en lectura y matemáticas mostraron tendencias similares.<sup>6</sup>

Gráfico  
7

### Estudiantes con bajos puntajes en la prueba de ciencias, PISA (2009)



Nota: 'bajo puntaje' se refiere a los estudiantes cuyos resultados estuvieron en el nivel 1 o por debajo de él en la prueba de ciencias. La prueba tenía seis niveles de rendimiento, desde el nivel 1 (el más bajo) hasta el nivel 6 (el más alto).

Fuente: OCDE (2007). PISA (2006): *Resumen Ejecutivo*. Cuadro 1, p. 20.

Incluso los estudiantes relativamente acomodados de América Latina fueron incapaces de sobresalir según los estándares mundiales. En el examen PISA de 2006, cinco de los seis países (siendo Chile la excepción), el 20% de los estudiantes más ricos de América Latina no pudieron superar al 20% de los estudiantes más pobres de los países europeos de la OCDE en las tres áreas (lectura, matemáticas y ciencias) (Vegas y Petrow, 2008). De hecho, son pocos los estudiantes, cualquiera sea su origen, que reciben una educación de alta calidad. En el examen PISA de 2009, menos de medio por ciento de los estudiantes mexicanos obtuvieron puntajes en el nivel avanzado del examen de matemáticas de PISA (definido como capaz de “pensamiento y razonamiento matemático avanzado y que puede interpretar información compleja sobre situaciones reales”), comparado con el 7.8% de los estudiantes coreanos y el 2% de los estudiantes estadounidenses. Los resultados de lectura y ciencias fueron similares.<sup>7</sup>

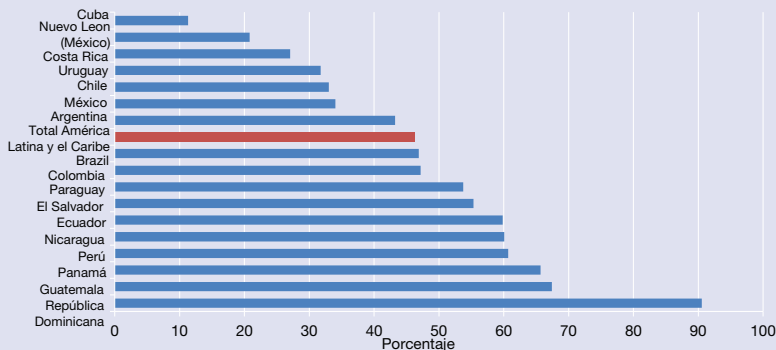
El mal desempeño no se limita a los exámenes globales. En otro examen que cubre 16 países de América Latina y el estado mexicano de Nuevo León—el segundo estudio regional comparado y explicativo de UNESCO (SERCE, por sus siglas en inglés)—, cerca de la mitad de los estudiantes de tercer grado de la región rindieron en el nivel más bajo en matemáticas o por debajo de este (ver el

6 OCDE (2010). PISA (2009). Volumen I: Cuadros 1.2.1 y 1.3.1.

7 OCDE (2010). PISA (2009). Volumen I: Cuadros 1.2.1 y 1.3.1.

Gráfico 8). En términos generales, la misma proporción rindió en el nivel más bajo en ciencias, y cerca de un tercio rindió en el nivel más bajo de lectura.

Gráfico 8 | **Estudiantes de tercer grado con bajo desempeño en la prueba de matemáticas SERCE, 2009**



*Nota:* (1) el gráfico muestra estudiantes de tercer grado cuyos puntajes son iguales o están por debajo del nivel 1; (2) SERCE tiene cuatro niveles de desempeño, siendo el nivel 1 el más bajo y el nivel 4 el más alto. SERCE también da seguimiento a los estudiantes cuyo desempeño está por debajo del nivel 1; (3) el total de América Latina y el Caribe muestra la cifra para América Latina como un todo, con cada país ponderado por su población.

*Fuente:* UNESCO/LLECE (2008). SERCE: *Resumen Ejecutivo. Cuadro 4*, p. 24.

Los bajos puntajes que se han visto siempre en América Latina en las pruebas internacionales de rendimiento estudiantil tienen serias consecuencias en la competitividad de la región en una economía globalizada del conocimiento.

La calidad varía ampliamente de país en país. A unos pocos (Chile, Costa Rica, Cuba, México y Uruguay) les va mejor. A otros (Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana) les va peor. Los dos extremos, sin embargo, son Cuba y la República Dominicana. Cuba registra puntajes muy por encima del resto de América Latina, y en cambio la República Dominicana tiene puntajes muy por debajo del resto. En lectura de tercer grado, cerca de la mitad de los estudiantes cubanos obtienen los puntajes del más alto nivel, comparado con el 1% de la República Dominicana. En contraste, cerca de un tercio de los estudiantes en la República Dominicana obtuvieron puntajes por debajo del nivel 1, comparado con un 1% en Cuba (ver el Gráfico 9).

Cuba es la mayor excepción en términos del patrón de la calidad de educación de América Latina. Sus estudiantes tienen, de lejos, el mejor desempeño global en los exámenes SERCE de lectura, matemáticas y ciencias. Aproximadamente el 50% de los estudiantes obtuvieron puntajes en el más alto nivel en cada área (en comparación con un máximo de 35% en otros países) y, a excepción de matemáticas, solo el 5% de ellos obtuvieron puntajes iguales o peores al nivel más bajo (en comparación con mucho más del 10% en casi todos los demás).

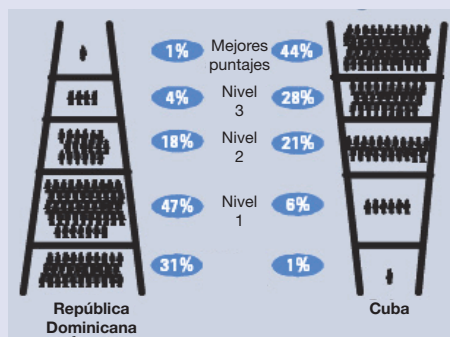
A nivel terciario, son escasos los datos fidedignos sobre la calidad educativa. Los sistemas de acreditación son frágiles, no están generalizados,<sup>8</sup> y han tenido un impacto limitado (Lamarra, 2006).<sup>9</sup> Dos de las universidades más grandes de la región, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Buenos Aires en Argentina, se han resistido tradicionalmente a participar en los sistemas nacionales de acreditación o en evaluaciones externas (Oppenheimer, 2005). Brasil es una excepción interesante, ya que viene evaluando, desde 1995, a sus graduados universitarios bajo distintos sistemas.

La poca evidencia disponible sugiere que las universidades de la región no son competitivas a nivel mundial. En una clasificación de 2012, las 200 mejores universidades del mundo,<sup>10</sup> ninguna universidad latinoamericana clasificó entre las 100 mejores, y tan solo 1 (la Universidad de Sao Paulo) fue incluida—en el puesto 157—. En una clasificación similar, de las mejores 500 universidades realizada en 2012 por la Universidad Shang Hai Jiao Tong,<sup>11</sup> ninguna universidad de América Latina clasificó entre las 100 mejores, y solo 3 (la Universidad de Sao Paulo, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional Autónoma de México) clasificaron entre las 200 mejores. En total, solo 10 universidades latinoamericanas clasificaron entre las 500 mejores (6 de ellas de Brasil). En comparación, Corea del Sur tuvo 10 universidades entre las 500 mejores; China, 42 (excluyendo Hong Kong y Taiwán); y Sudáfrica, 3.

### Ciencia, tecnología e inglés

Las escuelas de América Latina no hacen un buen trabajo en enseñar capacidades más específicas, necesarias para ser más competitivos. Incluso para aquellos que adquieren competencias básicas en

#### Gráfico 9 Desempeño en la prueba de lectura SERCE en tercer grado, 2006 (Cuba y República Dominicana)



Fuente: cálculos de PREAL, basados en LLECE (2008), SERCE: Resumen Ejecutivo, Cuadro 4, p. 24.

8 Según un estudio reciente de UNESCO/IESALC, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay han establecido sistemas nacionales de acreditación durante la última década (Fernández Lamarra, 2006). Brasil también tiene un programa de larga data para acreditar programas de posgrado (Holm-Nielsen et al. 2005).

9 La mayor parte de los sistemas de acreditación no cubre la educación terciaria no universitaria, especialmente los programas virtuales y a distancia.

10 El Times *Higher Education* de 2012 clasificó a las 200 mejores universidades basándose, principalmente, en una evaluación de los propios estudiantes. Las clasificaciones están disponibles en [www.thes.co.uk](http://www.thes.co.uk).

11 La clasificación de la Universidad Shang Hai Jiao Tong se basa en una serie de factores, incluyendo a los exalumnos y profesores que han recibido Premios Nóbeles en física, química, medicina o economía (o Medallas Fields en matemáticas); el número de investigaciones citadas frecuentemente en ciencias biológicas, medicina, ingeniería, ciencias físicas o sociales; los artículos en las principales revistas especializadas y la calidad de la educación en relación con el tamaño. Las clasificaciones están disponibles en: <http://www.arwu.org/rank2008/EN2008.htm>.

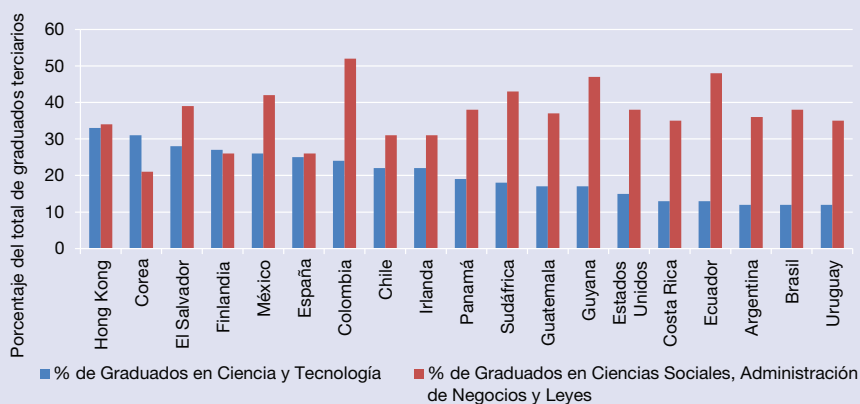
lectura y matemáticas, es poco probable que logren los conocimientos avanzados en matemáticas, ciencias, tecnología e inglés que permiten a los países innovar y atraer inversión extranjera.

### Ciencia y tecnología

Las universidades de la región producen muy pocos graduados en Ciencia o Ingeniería. El grueso de los graduados universitarios egresa de Ciencias Sociales, Leyes o Administración de Empresas. En la mayoría de los países, menos de un cuarto de los graduados reciben grados en Ciencia o Ingeniería. En contraste, cerca de un tercio de todos los graduados universitarios de Hong Kong y Corea, y más de la cuarta parte de los graduados finlandeses están capacitados en Ciencia o Ingeniería. En América Latina, solo México y Colombia tienen tasas similares (ver el Gráfico 10). No es de sorprender, entonces, que cuando se consultó a ejecutivos de empresas en 144 países para que evaluaran la disponibilidad de científicos e ingenieros en su país, solo 2 países de América Latina y el Caribe clasificaron entre los mejores 50 (Chile y Costa Rica), y solo 2 tuvieron puntajes por encima de la media (Barbados y Trinidad y Tobago) (Schwab, 2012).

Gráfico  
10

#### Graduados de la educación terciaria en Ciencia e Ingeniería, 2009



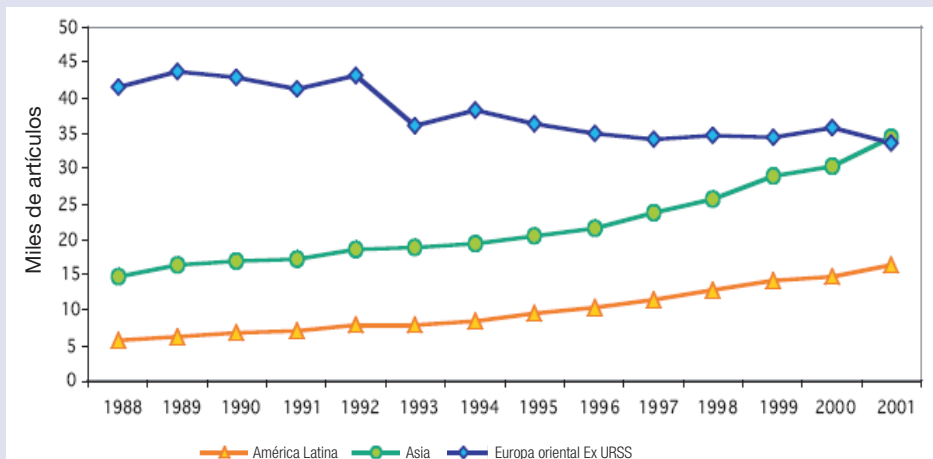
Nota: Finlandia, Sudáfrica, Guatemala y Argentina, 2006.

Fuente: UNESCO (2009). *Global Education Digest 2009*. Cuadro 11, p. 148-157

La producción científica de América Latina también es baja comparada con otras regiones, tanto en términos de publicaciones de ciencia e ingeniería como en el otorgamiento de patentes (ver los Gráficos 11 y 12).



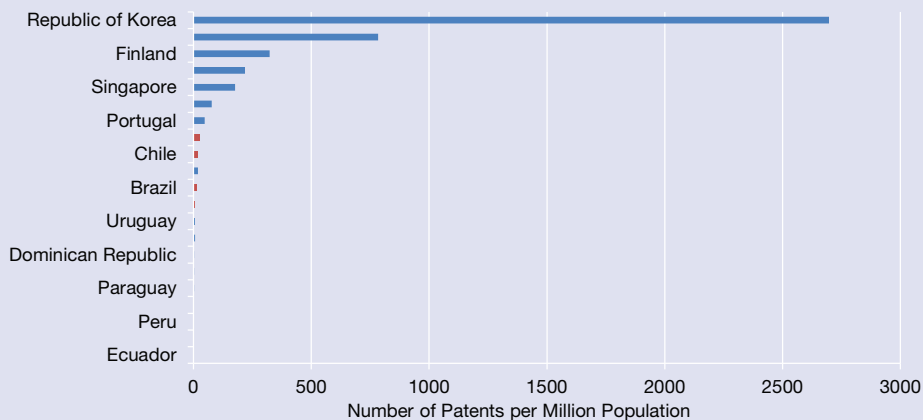
**Gráfico 11** | **Producción de artículos científicos y de ingeniería en países emergentes y en desarrollo por región, 1988-2001**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Gráfico B.3.2.b.

5

**Gráfico 12** | **Patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos, 2010**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up.*

### *Habilidades en el idioma inglés*

Existen muy pocos estudios que hacen un seguimiento del número de personas que hablan inglés en cada país o su nivel de destreza. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que los gobiernos de América Latina le dan una baja prioridad al inglés, y esta es menor que la que le otorgan sus competidores de Asia del Este. La mayor parte de los cursos de inglés en América Latina comienzan en el séptimo grado con dos horas de instrucción a la semana. En cambio, en Singapur, Tailandia y Malasia, la instrucción de inglés comienza en el primer grado, y en China y Corea comienza en tercer grado. Los estudiantes chinos estudian cuatro horas a la semana y los estudiantes de Singapur lo hacen ocho horas a la semana (Oppenheimer, 2005). Algunos estudios en Chile sugieren que solo el 2% de la población ha adquirido destrezas básicas en lectura y expresión oral en inglés (Ibid).

### *Equidad*

Por otro lado, los sistemas escolares de la región hacen poco por reducir la inequidad. Los niños pobres en América Latina tienden a comenzar la escuela tarde, repetir más grados, abandonar la escuela antes, y obtienen menores puntajes que sus pares más acomodados sin importar su género, raza, etnicidad o área de residencia.

La brecha educacional entre ricos y pobres parece comenzar desde muy temprano. Los niños que pertenecen al 20% más rico de la población se benefician por tener padres mejor educados, más acceso a material de lectura así como mejores niveles nutricionales y de salud, todo lo cual es esencial para aprestarse para el aprendizaje. El acceso a la educación preescolar temprana es significativamente desigual. Algunos estudios sugieren que casi la mitad de los niños más pobres logran matricularse en el nivel preescolar en comparación con los niños más acomodados (Vegas y Santibañez, 2010).

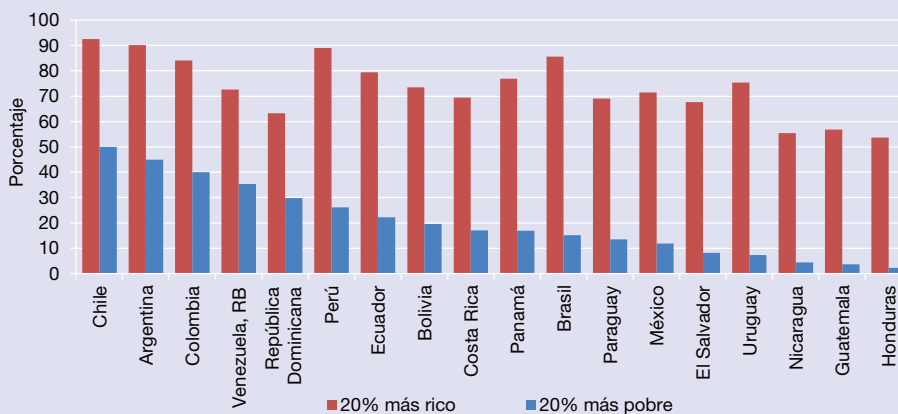
A medida que los niños avanzan en el sistema, la brecha entre estudiantes ricos y pobres crece. En el mejor de los casos (Chile), el 20% más rico de los estudiantes tiene casi el doble de la probabilidad de completar la educación secundaria superior; en el peor de los casos (Honduras), el 20% más rico tiene, por lo menos, una probabilidad diez veces mayor de completar la educación secundaria superior (ver el Gráfico 13).

Incluso cuando los pobres permanecen en la escuela, su desempeño es bastante menor que el de sus pares más acomodados. En el examen PISA (2009), los estudiantes más pobres de Argentina, Panamá, Perú y Uruguay obtuvieron resultados de más de dos niveles por debajo de los estudiantes más ricos en lectura (ver el Gráfico 14). La brecha de rendimiento entre estudiantes ricos y pobres no parece estar reduciéndose, al menos para los pocos países (Brasil, México y Uruguay) para los cuales se dispone de datos.<sup>12</sup>

Las diferencias generalmente son mayores entre los grupos raciales y étnicos desfavorecidos. Los niños de ascendencia indígena tienen menos probabilidades que sus pares de matricularse en las escuelas y graduarse (ver los Cuadros 1 y 2). Estas brechas se amplían en el nivel secundario.

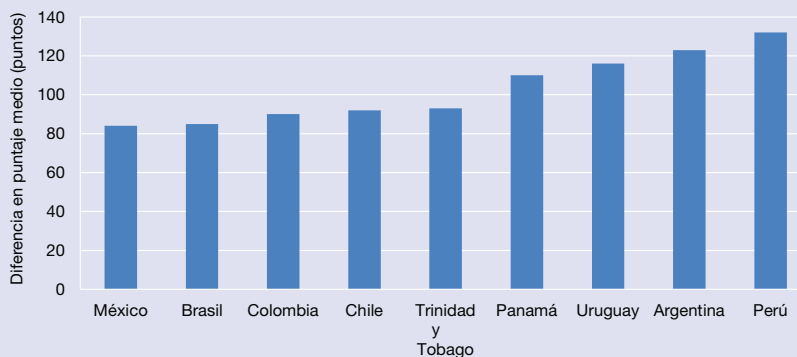
<sup>12</sup> OCDE (2007). PISA, Vol. 2: datos. Cuadro 4.11, p. 15.

**Gráfico 13** Población entre 20 y 24 años que ha completado la educación secundaria superior, el 20% más pobre vs. el 20% más rico (2005)



Fuente: los datos corresponden a un rango de dos años del año mencionado, salvo que se indique lo contrario. Honduras 2002; Nicaragua 2001.

**Gráfico 14** Brecha entre estudiantes ricos y pobres en la prueba de ciencias PISA (2009)



Nota: una diferencia de 74.7 puntos representa un nivel de competencia en la escala de ciencia PISA. Esto puede ser considerado una diferencia comparativamente significativa en el desempeño de los estudiantes en términos sustantivos.

Fuente: OCDE (2007). PISA, Vol. 2: datos. Cuadro 4.11, p. 157.

Cuadro 1 | **Porcentaje de jóvenes entre 15 y 19 años que han completado la educación primaria, 2004**

País	Indígena	No indígena
Bolivia	85	92
Brasil	91	93
Chile	97	99
Colombia	98	98
Costa Rica	88	93
República Dominicana	42	69
Nicaragua	48	65
Panamá	73	97
Paraguay	83	96
Perú	88	90

Fuente: UNESCO/PREALC (2007). *The State of Education in Latin America and the Caribbean*, p. 226.

Cuadro 2 | **Percentage of 20 to 24-Year Olds who have Completed Secondary Education**

País	Educación secundaria inferior		Educación secundaria superior	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Bolivia	69	81	46	58
Brasil	66	71	41	49
Chile	87	95	60	75
Cuba	87	87	46	49
Ecuador	42	66	27	51
Guatemala	16	43	10	34
Nicaragua	18	37	7	27
Panamá	28	74	12	56
Paraguay	43	76	26	58
Perú	68	72	58	62

Nota: los datos corresponden a un rango de dos años, salvo que se indique lo contrario. Cuba 2002; Nicaragua y Perú 2001.

Fuente: UNESCO/PREALC (2007). *The State of Education in Latin America and the Caribbean*, pp. 227-228.

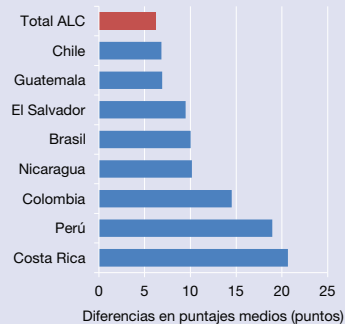
Las tasas de matriculación para los jóvenes indígenas representan el 40% del promedio nacional en México (Birdsall, De La Torre, y Menezes, 2008). Los niños indígenas en Bolivia, Chile, Guatemala, México y Perú también tienen un desempeño significativamente menor que sus pares en lectura y matemáticas (McEwan, 2004).<sup>13</sup> Los niños indígenas en Bolivia, Chile, Guatemala, México y Perú también tienen un desempeño significativamente menor que sus pares en lectura y matemáticas (McEwan, 2004); de hecho, las brechas en términos del puntaje en las pruebas de lengua en Guatemala son de las mayores de América McEwan y Trowbridge, 2007).

Existen disparidades semejantes entre los niños de ascendencia africana y aquellos de ascendencia blanca. En Brasil, los niños que se identifican a sí mismos como mestizos o negros tienen más probabilidades de repetir y abandonar la escuela que sus pares blancos (Birdsall, De La Torre, y Menezes, 2008). Si bien tanto los niños blancos como los no blancos permanecen en el colegio por más tiempo, la brecha en años de escolaridad entre los estudiantes blancos y los de ascendencia africana prácticamente no ha variado por más de una década (Paixão y Carvano, 2008).

Sin embargo, América Latina ha hecho un trabajo relativamente bueno en cerrar la brecha de género en la educación. Las niñas tienen las mismas probabilidades que los niños, y en algunos países incluso mayores probabilidades, de matricularse y completar su educación. Al parecer, en los exámenes internacionales, a las niñas les va mejor en lectura, mientras que a los niños les va mejor en matemáticas y solo a veces en ciencias (ver el Gráfico 15a y 15b). Los resultados de PISA muestran tendencias similares (Ganimian y Solano, 2011). Las niñas indígenas son la gran excepción: ellas permanecen en desventaja en prácticamente todos los países. En Guatemala, por ejemplo, apenas el

Gráfico  
15A

### Ventajas de los niños sobre las niñas en exámenes de matemáticas de sexto grado

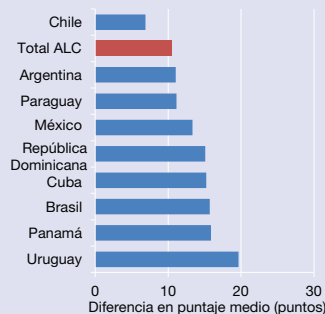


Fuente: LLECE (2008). SERCE: Resumen Ejecutivo. Cuadro 11, p. 35 y Cuadro 14, p. 40.

Nota: Los gráficos solo muestran los países en donde las diferencias eran estadísticamente significativas con un nivel de confianza de 5%. En Cuba, las niñas tuvieron una ventaja estadísticamente significativa de más de 8 puntos en el examen de matemáticas de 6º grado.

Gráfico  
15B

### Ventajas de niñas sobre niños en examen de lectura de 6º grado



Fuente: LLECE (2008). SERCE: Resumen Ejecutivo. Cuadro 11, p. 35 y Cuadro 14, p. 40.

Nota: los gráficos solo muestran los países en donde las diferencias eran estadísticamente significativas en un nivel de confianza del 5%. En Cuba, las niñas tuvieron una ventaja estadísticamente significativa de más de 8 puntos en el examen de matemáticas de 6º grado.

13 See also Murillo (2007). p. 8.

55% de las niñas indígenas de 7 años de edad se matricula en la escuela, comparado con el 71% de los niños indígenas, y el 74% de las niñas no indígenas (UNESCO, 2009).<sup>14</sup>

Las profundas disparidades de la educación en la región reflejan el hecho de que América Latina es la región más desigual del mundo. Cinco de los países más desiguales del mundo se encuentran en América Latina, siendo uno de ellos Brasil, el cual concentra a un tercio de la población de la región (Puryear y Jewers, 2009).

## 5

Bien es sabido que la educación es evidentemente una de las herramientas más poderosas para reducir la inequidad. Sin embargo, el gasto en educación, a pesar de haber aumentado de manera significativa, no ha contribuido mucho en reducir la inequidad. Sin duda, el gasto público en educación primaria y secundaria es, en gran medida, pro pobre o por lo menos neutro, ya que la mayoría de las familias de clase media y alta prefieren enviar a sus hijos a las escuelas privadas. Ahora bien, los gobiernos tienden a gastar en exceso en el nivel terciario para así proveer una educación superior libre de costo para todos. El gasto público por estudiante de la educación superior en América Latina generalmente quintuplica (y a veces con creces) el gasto público por estudiante de la educación primaria, en comparación con tasas de aproximadamente 1:1 en países como España o Canadá. Como la gran mayoría de los estudiantes de familias pobres jamás llega al nivel terciario, el resultado es un masivo subsidio a la clase media y alta. Más de la mitad de los beneficios del gasto público en educación superior va al 20% más rico de la población, mientras que menos del 2% de esos beneficios va al 20% más pobre (ver el Gráfico 16).

Aquella porción del gasto gubernamental en educación que sí alcanza a los pobres—en gran parte, a través de las escuelas primarias y secundarias públicas—proporciona una educación de tan baja calidad que no aumenta significativamente su capital humano ni los prepara para competir con los graduados de las escuelas primarias y secundarias privadas, que son relativamente mejores.

### ¿Qué deberían hacer los gobiernos?

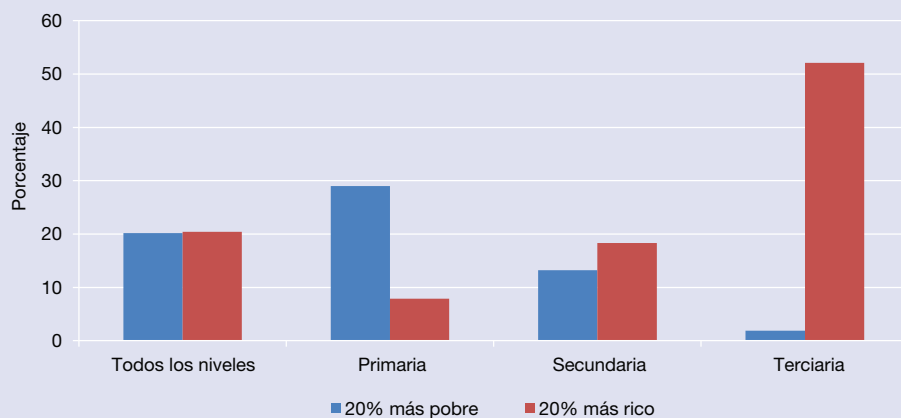
Los principales obstáculos que impiden mejorar los sistemas educacionales de la región son tanto técnicos como políticos, y se necesitan estrategias de reforma serias para enfrentar ambos aspectos.

En cuanto al aspecto técnico, la mayoría de los ministerios de Educación son débiles—incluso incompetentes—y por tanto, tienen una capacidad limitada para administrar un sistema educacional grande y diverso (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005). La enseñanza (por lo menos, en el sistema público) no atrae a los mejores y más brillantes candidatos, debido en parte al hecho de que la capacitación es inadecuada, los estándares y el prestigio son bajos, los incentivos no reditúan el mérito, y la administración es de mala calidad. De esta manera, incluso cuando se adoptan buenas políticas, con mucha frecuencia los sistemas educacionales no tienen la capacidad para ejecutarlas.

Es evidente que las burocracias ministeriales necesitan ser reestructuradas para fortalecer su capacidad de ejecutar políticas. Debe hacerse hincapié en el establecimiento y el cumplimiento de las normas, en la evaluación constante del progreso, y en la promoción de la calidad y la igualdad.

<sup>14</sup> Ver más evidencia de Guatemala en Hallman y Peracca (2007).

Gráfico 16 | **Porcentaje de gastos en educación pública dirigida al 20% más rico y el 20% más pobre, América Latina, 2006**



Fuente: Clements et al. (2007). Cuadro 8, p. 24.

Los gobiernos deben reconocer que la prestación directa de servicios educacionales puede hacerse en forma efectiva y equitativa tanto por el sector público como por el privado, y que estos deben concentrarse en establecer responsables, crear incentivos y mecanismos de supervisión necesarios para lograrlo. La profesión docente necesita ser replanteada en sus fundamentos para hacer de la enseñanza una ocupación de alto estatus que exige y premia el buen desempeño.

En cuanto al aspecto político, los líderes gubernamentales son reticentes a contrariar a los grupos de interés poderosos que se benefician del *status quo*—tales como los sindicatos de profesores o los estudiantes universitarios—que pueden generar protestas o cerrar los colegios. Los sindicatos de profesores son particularmente fuertes. Muchas veces constituyen la organización laboral más grande del país y tienen un monopolio casi absoluto sobre la educación pública. Sus huelgas pueden poner en peligro la estabilidad política de un país.

Los gobiernos tienen poco control sobre estos grupos y rara vez reciben apoyo político cuando los enfrentan. Los clientes de las escuelas públicas—principalmente las familias pobres—prácticamente no tienen poder dentro del sistema escolar. Tienen poca información sobre el funcionamiento de los colegios, cuentan con pocos mecanismos para influir sobre las políticas y prácticas educacionales, y carecen de una tradición de activismo ciudadano. Aquellos padres con verdadero poder para influir en los colegios, principalmente de clase media o alta, envían a sus niños a colegios privados para escapar de las fallas del sistema público. En consecuencia, no ejercen presión significativa sobre los gobiernos (o sobre los sindicatos de profesores) para que mejoren la situación educativa.

El resultado es un sistema que sirve relativamente bien a los intereses de los profesores (ofreciéndoles una seguridad laboral absoluta, independientemente de su desempeño) pero que ignora

los intereses de los padres y los estudiantes (dando una educación de tercer nivel en colegios con deficiencias de financiamiento y una mala administración).

Para corregir este desbalance político, los gobiernos necesitan fortalecer su posición frente a por lo menos algunos de los grupos de interés que “han capturado” el sistema de educación público, pero se desconoce la mejor manera de lograrlo. Por un lado, los gobiernos deberían reducir el poder exagerado que tienen los grupos de interés, especialmente los sindicatos de profesores. Lograrlo resulta políticamente difícil. Por otro, los padres y empleadores deben exigir una educación de calidad efectiva que pueda proveer el apoyo político para los esfuerzos de reforma de la presidencia.

### ***Medidas específicas de política***

Los gobiernos deberían hacer del aprendizaje el objetivo central de sus sistemas educacionales así como enfatizar políticas que promuevan el aprendizaje, especialmente entre los pobres. Para ello, deberían considerar las siguientes políticas:

1. Proporcionar una educación pre-escolar de calidad a todos los niños. Los gobiernos deberían consolidar la base existente de proveedores públicos y privados, focalizarse en los pobres, y llegar a los niños no solo de cinco años de edad, sino también de tres y cuatro años.
2. Fijar estándares de aprendizaje de nivel mundial en lectura, matemáticas y ciencias para todos los grados. Los estándares deben ser claros, medibles y de alta calidad. La capacitación de los profesores, y los textos así como las evaluaciones de los estudiantes deberían estar referidas a esos estándares.
3. Desarrollar sistemas de evaluación robustos y transparentes para evaluar regularmente el aprendizaje de todos los niños en lectura, matemáticas y ciencias. Los resultados deben ser utilizados para informar a los profesores, a los padres, a los políticos y a los líderes de opinión y, a su vez, para mejorar las escuelas.
4. Afrontar las fallas con prontitud, identificando a los estudiantes que se van quedando atrás, particularmente en los primeros grados, para brindarles una instrucción intensiva y correctiva.
5. Reclutar a los mejores graduados para la enseñanza estableciendo altos estándares, haciendo mucho más selectivo el ingreso, y capacitándolos intensivamente en la enseñanza en el aula.
6. Re-estructurar la administración de los profesores, fortaleciendo el poder para contratar y despedir, adaptando el salario al desempeño, evaluando la eficiencia y dando apoyo en el aula. Trabajar arduamente con los profesores para que se conviertan en instructores efectivos, y otorgar seguridad laboral solo a los mejores, retirando de la docencia a los que tienen un mal desempeño.
7. Experimentar con intervenciones que promuevan la responsabilidad por medio de modelos alternativos de servicios que establezcan expectativas claras, y consecuencias significativas por desempeños buenos o malos, y que permitan a los colegios y comunidades tomar decisiones claves respecto de cómo asegurar que sus estudiantes aprendan. Algunos de estos



ejemplos incluyen colegios contractuales (*charter schools*), cupones escolares, reformas en la administración a nivel del colegio y asociaciones público-privadas.

8. Invertir más recursos en educación básica de alta calidad. Los recursos deben ser adecuados para proporcionar una educación de primer nivel a cada niño, y deben estar condicionados al cumplimiento de niveles mínimos de calidad, garantizando un servicio adecuado a los pobres.
9. Hacer de la destreza en inglés un objetivo fundamental del sistema educacional. Los gobiernos deberían esforzarse seriamente en enseñar las habilidades básicas orales y escritas en inglés a los pobres, a partir de la escuela primaria.
10. Desarrollar una demanda más fuerte y efectiva para una educación de calidad: 1) proveer a los padres información confiable, oportuna y fácil de usar sobre el desempeño de los colegios de sus hijos; 2) establecer mecanismos para la participación de los padres en las decisiones políticas; y 3) entregar a los pobres poderes reales, permitiéndoles escoger el colegio de sus hijos.
11. Condicionar la subvención de las universidades al cumplimiento de los objetivos específicos de desempeño. Deberían enfatizarse las mejoras de calidad, fortaleciendo la ciencia y la tecnología, y promoviendo la equidad. En vez de limitarse a entregar todos los fondos públicos directamente a las universidades, los gobiernos deberían considerar entregar una parte del financiamiento directamente a los estudiantes (principalmente a los de familias pobres) por medio de becas que puedan usar para estudiar en cualquier universidad calificada, ya sea pública o privada.
12. Obligar a las universidades públicas a cobrar matrícula a aquellos que puedan pagarla. Las matrículas deberían ser escalonadas principalmente según el origen socioeconómico. La educación superior debería ser gratis solo para los estudiantes de familias pobres.



## Anexo

**Cuadro A.1 | PISA: puntaje promedio en la prueba de matemáticas (puntos), 2000, 2006 y 2009**

Países	2000	2006	2009	Países	2000	2006	2009
Singapur	(...)	(...)	562	Hungría	488	491	490
Hong Kong	560	547	555	Estados Unidos	493	474	487
Corea	547	547	546	Irlanda	503	501	487
Finlandia	536	548	541	Portugal	454	466	487
Liechtenstein	514	525	536	España	476	480	483
Suiza	529	530	534	Italia	457	462	483
Japón	557	523	529	Rusia	478	476	468
Canadá	533	527	527	Grecia	447	459	466
Países Bajos		531	526	Croacia	(...)	467	460
Nueva Zelanda	537	522	519	Israel	433	442	447
Bélgica	520	520	515	Turquía	(...)	424	445
Australia	533	520	514	Uruguay	(...)	427	427
Alemania	490	504	513	Chile	384	411	421
Dinamarca	514	513	503	Tailandia	432	417	419
Francia	517	496	497	México	387	406	419
República Eslovaca	(...)	492	497	Argentina	388	381	388
Austria	515	505	496	Brasil	334	370	386
Polonia	470	495	495	Colombia		370	381
Suecia	510	502	494	Indonesia	367	391	371
República Checa	498	510	493	Perú	292	(...)	365
Reino Unido	529	495	492	Kirguistán	(...)	311	331

Fuente: base de datos en línea de EDSTATS del Banco Mundial. Última fecha de consulta: 20 de noviembre de 2008.

Cuadro  
A.2**PISA: puntaje promedio en el examen de lectura (puntos), 2000, 2006 y 2009**

Países	2000	2006	2009	Países	2000	2006	2009
Corea	525	556	539	Hungría	480	482	494
Finlandia	546	547	536	Portugal	470	472	489
Hong Kong	525	536	533	Italia	487	469	486
Singapur	(...)	(...)	526	Grecia	474	460	483
Canadá	534	527	524	España	493	461	481
Nueva Zelandia	529	521	521	República Checa	492	483	478
Japón	522	498	520	Croacia		477	476
Australia	528	513	515	Israel	452	439	474
Países Bajos		507	508	Austria	507	490	470
Bélgica	507	501	506	Turquía		447	464
Noruega	505	484	503	Rusia	462	440	459
Suiza	494	499	501	Chile	410	442	449
Polonia	479	508	500	Uruguay	(...)	413	426
Estados Unidos	504	(...)	500	México	422	410	425
Liechtenstein	483	510	499	Tailandia	431	417	421
Suecia	516	507	497	Colombia		385	413
Alemania	484	495	497	Brasil	396	393	412
Irlanda	527	517	496	Indonesia	371	393	402
Francia	505	488	496	Argentina	418	374	398
Dinamarca	497	494	495	Perú	327	(...)	370
Reino Unido	523	495	494	Kirguistán	(...)	285	314

Fuente: base de datos en línea de EDSTATS del Banco Mundial. Última fecha de consulta: 20 de noviembre de 2008.

Cuadro  
A.3**PISA: puntaje promedio en los exámenes de ciencia (puntos), 2000, 2006 y 2009**

Países	2000	2006	2009	Países	2000	2006	2009
Finlandia	538	563	554	Suecia	512	503	495
Hong Kong	541	542	549	Austria	519	511	494
Singapur	(...)	(...)	542	Portugal	459	474	493
Japón	550	531	539	Italia	478	475	489
Corea	552	522	538	España	491	488	488
Nueva Zelanda	528	530	532	Croacia	(...)	493	486
Canadá	529	534	529	Rusia	460	479	478
Australia	528	527	527	Grecia	461	473	470
Países Bajos	(...)	525	522	Israel	434	454	455
Alemania	487	516	520	Turquía	(...)	424	454
Liechtenstein	476	522	520	Chile	415	438	447
Suiza	496	512	517	Uruguay	(...)	428	427
Reino Unido	532	515	514	Tailandia	436	421	425
Polonia	483	498	508	México	422	410	416
Irlanda	513	508	508	Brasil	375	390	405
Hungría	496	504	503	Colombia	(...)	388	402
Estados Unidos	499	489	502	Argentina	396	391	401
República Checa	511	513	500	Túnez	(...)	386	401
Noruega	500	487	500	Indonesia	393	393	383
Dinamarca	481	496	499	Perú	333	(...)	369
Francia	500	495	498	Kirguistán	(...)	322	330

Fuente: base de datos en línea de Edstats del Banco Mundial. Última fecha de consulta: 20 de noviembre de 2008.









## Capítulo 6

# Innovación y desarrollo tecnológico para la reestructuración económica

*Vinod K. Goel*

*En el mundo globalizado de hoy, las naciones necesitan transformar su sistema de ciencia, tecnología e innovación para mantener su trayectoria de crecimiento, crear más empleos mejor pagados y hacer posible que todos sus ciudadanos alcancen sus aspiraciones.*

En la actualidad, es ampliamente reconocido que la innovación<sup>1</sup> es una de las fuentes principales de competitividad y crecimiento económico para todos los países, se trate de economías avanzadas o emergentes. La innovación desempeña un papel crucial en la creación de empleos, la generación de ingresos y en el mejoramiento de los estándares de vida de una sociedad. La innovación también puede ser una herramienta poderosa en el desarrollo social general, sacando a las personas de la pobreza y mejorando la distribución del ingreso, por ejemplo. El siglo XXI será el “siglo de la innovación”; en las próximas décadas, el conocimiento y la innovación impulsarán las ventajas comparativas de algunos países, y los países que no las tengan mostrarán un desempeño económico decepcionante. En la nueva economía globalizada, la riqueza de una nación depende cada vez más de su gente calificada—no de su tierra ni de su capital—que genera nuevos conocimientos y los convierte en ideas, bienes, servicios y procesos útiles, con valor agregado. Para efectos de su crecimiento económico, un país no puede depender exclusivamente de la inversión y el crecimiento de la fuerza de trabajo, sino también deberá tomar en cuenta el factor de tecnología e innovación, que tiene un fuerte impacto en el crecimiento de la productividad y la competitividad.

En un país que avanza, muchos sectores de la economía requieren trabajadores con conocimientos especializados, capaces de crear conocimiento y usarlo como una herramienta productiva. Una fuerza de trabajo educada es un prerrequisito para un sistema de tecnología e innovación lleno de vitalidad que sirva de principal fuente de crecimiento económico y social. El aumento de la productividad del trabajo significó por lo menos la mitad del crecimiento en el PIB per cápita de los países

---

<sup>1</sup> En el presente capítulo, en términos generales se define ‘innovación’ como el proceso de creación, adquisición, difusión, absorción y utilización de conocimiento que crea valor agregado en la economía en la forma de productos (bienes y servicios) nuevos o mejorados, procesos o modelos organizacionales. La investigación y desarrollo (I+D) incluye la creación de nuevo conocimiento, así como la capacidad de evaluar, adquirir, adaptar y usar la tecnología existente, especialmente en el sector productivo. La absorción de tecnología también incluye servicios relacionados con metrología, normalización, pruebas y evaluación de calidad, divulgación de tecnología y otros temas más amplios, como la compra de bienes de capital y de habilidades. El concepto de innovación abarca la innovación “tecnológica”, así como las formas “no tecnológicas” de innovación, tales como innovaciones “organizacionales” que incluyen nuevos enfoques de administración y comercialización, abastecimiento y logística, comunicaciones, etc.

de altos ingresos durante el período 1990–2000. Los trabajadores mejor educados generalmente son más productivos y ayudan a aumentar la productividad de sus pares. Una mayor existencia de capital humano facilita la inversión en capital físico, elevando el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías que, a su vez, incrementan la productividad por trabajador.<sup>2</sup>

A largo plazo, los principales motores del crecimiento económico mundial incluyen el avance tecnológico en los países ricos y la adopción de tecnología moderna en un grupo de países globalizadores de alto crecimiento que están dando un giro a sus recursos desde actividades de baja productividad hacia actividades de mayor productividad (tales como Chile, Corea del Sur, China e India). En general, hay diferencias en términos de la productividad (productividad total de los factores, PTF) entre países, y entre empresas formales de la misma industria así como entre el sector formal y el sector informal, donde opera la mayor parte de la actividad emprendedora. Eliminar las disparidades en el crecimiento de la productividad entre los diferentes sectores de la economía, formando un sistema eficiente para producir, difundir y aplicar el conocimiento puede crear una fuente importante de crecimiento económico y social. Cerca de la mitad de las diferencias en el crecimiento observado entre México y Corea del Sur en los últimos cuarenta años son atribuibles a mejoras en la productividad, relacionadas con la tecnología (Banco Mundial, 2006).

Tradicionalmente, los gobiernos han cumplido una función importante en la promoción de la tecnología, apoyando directamente el desarrollo de tecnologías (por ejemplo, del espacio, de defensa, de agricultura, de salud, entre otros) o, más indirectamente, creando un clima favorable para la innovación mediante diversos tipos de incentivos o leyes. En los países en desarrollo, el grueso de las actividades de investigación y desarrollo están más dedicadas a la investigación tecnológica, su adaptación y desarrollo más que a la investigación básica o aplicada. Los países en desarrollo pueden obtener beneficios económicos y sociales considerables si utilizan el conocimiento global y las tecnologías disponibles, adaptándolas a sus condiciones locales. Las fuentes de conocimiento y las tecnologías externas incluyen la inversión extranjera directa (IED), las actividades comerciales (importación de equipos y bienes), la educación, las empresas multinacionales y la diáspora de profesionales calificados.

El clima de innovación está determinado, en gran parte, por el ambiente macroeconómico general, de negocios y de gobernabilidad. A pesar de esas condiciones, las políticas proactivas de innovación siguen siendo muy relevantes, ya que pueden ser una herramienta política eficiente para impulsar cambios y mejoras en las condiciones generales. Los motores de la innovación en el mundo desarrollado se enfocaron en obtener más (desempeño y productividad) de menos (capital físico, financiero y humano) para más (utilidades y valor a los accionistas). Sin embargo, en el caso de los países del mundo en desarrollo, los motores deberían apuntar a obtener más (desempeño o productividad) de

<sup>2</sup> Los estudios realizados sobre la relación entre los logros educacionales y el PIB han encontrado que el aumento de un año en el nivel promedio de educación eleva la producción per cápita entre 3 y 6 puntos porcentuales y la tasa de crecimiento del PIB en cerca de 1 punto porcentual. El impacto acumulado del aumento de un punto porcentual en la tasa de crecimiento excede rápidamente el aumento por una sola vez de la producción (Dahlman, 2008).

menos (costo) para más y más (personas). En otras palabras, la innovación en el mundo en desarrollo también deberá enfocarse en el “crecimiento inclusivo”.

En la actualidad, las naciones emergentes están siguiendo políticas que promueven cada vez más el crecimiento inclusivo para mejorar la equidad social. Cuatro mil millones de personas, una mayoría de la población mundial, forman la Base de la Pirámide (BDP) con ingresos anuales por debajo de USD 3.000 en poder adquisitivo. En este contexto, la innovación no solo cumple un papel crucial en mejorar la competitividad y el crecimiento económico, sino que también es importante para promover el crecimiento inclusivo y el desarrollo social, llamado “innovación inclusiva”. La innovación inclusiva es un fenómeno reciente en el cual los esfuerzos de innovación están focalizados directamente en la población BDP, de modo que los beneficios de la tecnología y la innovación estén disponibles para todos los ciudadanos. Esto se logra de muchas maneras, incluyendo (i) la promoción de sistemas públicos formales de investigación y desarrollo para crear y adoptar tecnologías que resuelvan los problemas del sector BDP de la sociedad; y (ii) el apoyo al desarrollo, la comercialización y el mercadeo de innovaciones concebidas a nivel de la comunidad. De esta manera, la promoción de la “innovación inclusiva” o “innovación pro pobre” es esencial para mejorar la vida de los pobres.<sup>3</sup>

Las comunidades pobres pueden involucrarse en la innovación mediante la organización de vínculos formales e iniciativas de cooperación con los sectores de investigación, educación o con el sector empresarial, y por medio de la explotación del conocimiento autóctono y el empuje empresarial (empresarios comunitarios y sociales) generados en esas comunidades, y a su alcance. Muchos países (por ejemplo, India y China) están poniendo en práctica políticas de innovación inclusiva con bastante éxito, y están desarrollando productos y servicios que benefician directamente (y a precios razonables) a los pobres. Por ejemplo, la Fundación Nacional de Innovación de la India estableció un mecanismo que ha catalogado unas 70.000 innovaciones comunitarias y está trabajando con instituciones de tecnología e ingeniería, así como con la comunidad empresarial para convertir muchas de estas innovaciones comunitarias en productos y servicios viables.

Si bien en la década de los setenta y a principios de la década de los ochenta los niveles de la PTF eran bastante buenos en muchos países de América Latina, en general estos se han estancado durante las últimas tres décadas en la mayoría de los países de la región. Aún más, el nivel de sofisticación tecnológica de las economías latinoamericanas está por debajo de muchos de sus competidores, tales como Corea del Sur, Singapur, Malasia, China e India. La calidad y la cobertura educativa en la región son bajas, los gastos en investigación y desarrollo, insuficientes y las actividades del sistema de investigación y desarrollo, acotadas (ver el Cuadro 1). Como en muchas otras partes

<sup>3</sup> El desarrollo inclusivo o armonioso se reconoce como un objetivo importante del desarrollo socioeconómico en la mayoría de los países en desarrollo, particularmente en India, China, Brasil y Sudáfrica. La inclusión puede ocurrir al tratar a las personas económicamente pobres y en desventaja como consumidoras de políticas públicas asistenciales y de ayuda para cubrir las necesidades básicas, o como consumidoras de productos de bajo costo fabricados por grandes corporaciones, por el Estado o por otras empresas. La inclusión también puede ocurrir mediante la capacitación de los pobres para producir lo que ya saben y ya producen, o para usar sus innovaciones y sus conocimientos tradicionales excepcionales, ya sea en las condiciones existentes o combinándolos o empacándolos con el conocimiento de otros en productos vendidos por ellos o por otras empresas. Además, se puede lograr mediante vínculos con las instituciones de investigación y desarrollo que pueden tomar estas tecnologías o productos y desarrollar productos con valor agregado para su eventual distribución por medio de canales comerciales o no comerciales (Gupta, 2007).

**Cuadro 1 | Indicadores claves de ciencia, tecnología e innovación, países seleccionados**

Indicador	Brasil	China	India	Japón	México	Corea del Sur	Estados Unidos
Tasa bruta de matrícula secundaria, 2010 (%)	105.5	81.2	63.2	102.2	88.8	97.1	96.0
Tasa bruta de matrícula terciaria, 2010 (%)	25.5	25.9	17.9	59.8	28.0	103.1	94.8
Tasa de matrícula en ciencias, 2006 (%)	8.4	n/a	14.3	2.9	13.1	8.6	8.9
Tasa de matrículas en ciencia e ingeniería, 2006 (%)	15.9	n/a	20.3	19.5	31.1	37.5	15.6
Investigadores en I+D, 2006	84,979	926,252	117,528	677,206	33,484	17,9812	1,334,628
Investigadores en I+D (por millón de población), 2006	462	715	119	5,300	331	3,723	4,628
Gasto total en I+D, 2006 (% del PIB)	1.02	1.43	0.85	3.18	0.41	3.20	2.68
Comercio en manufacturas, 2005 (% del PIB)	14.9	53.5	17.1	18.2	46.6	32.7	16
Colaboración universidad-industria en I+D, 2007, (escala de 1, bajo, a 7, alto)	3.4	4.1	3.5	4.9	3.2	5.1	5.6
Artículos técnicos y científicos en revistas académicas, 2009	12,306	74,019	19,917	49,627	4,127	22,270	208,601
Exportaciones de alta tecnología como porcentaje de las exportaciones manufactureras, 2010 (%)	11.2	27.5	7.2	18.0	16.9	28.7	19.9
Disponibilidad de capital de riesgo, 2007 (escala de 1, bajo, a 7, alto)	2.5	3.0	4.1	3.9	2.8	3.2	5.3
Patentes otorgadas por la oficina de patentes y marcas de los Estados Unidos, Promedio 2002-2006	135.2	448.2	316.4	35,469	96.4	4,233	94,217
Patentes otorgadas por la oficina de patentes y marcas de los Estados Unidos, Promedio 2002-2006 (por millón de población)	0.75	0.35	0.3	278.0	0.95	88.4	324.1

Fuente: Goel y Mashelkar (2009).

del mundo, el desafío para los países de América Latina consiste en desplegar sus recursos humanos y otros recursos de manera efectiva. La región puede lograrlo mediante el incremento significativo del monto y el alcance de las inversiones en ciencia, tecnología e innovación (CTI), acompañado de notables mejorías en la capacidad y calidad de la educación en todos los niveles, especialmente la educación terciaria. Para implementar esta agenda, se requiere un cambio en el compromiso, la mentalidad y el enfoque político, incluyendo una redefinición de las funciones del gobierno y el sector privado. Con acciones oportunas y con un aumento en la capacidad y la calidad del desarrollo e innovación tecnológica (así como en el monto y alcance de las inversiones relacionadas), y un cambio en la función del gobierno, los países de América Latina podrían darle un nuevo significado y legitimidad a las aspiraciones de sus pueblos, mejorar la equidad social y fortalecer la competitividad y el potencial de crecimiento de sus economías.

### **Recomendaciones claves para mejorar el desarrollo de la tecnología y la innovación**

Para mejorar los sistemas de ciencia, tecnología e innovación, los países de América Latina necesitan aumentar significativamente sus inversiones en investigación y desarrollo, pasando del actual 0,6% del PIB a cerca del 2,0%. Para ello, deben enfocarse en algunos aspectos claves que se presentan a continuación; aunque es evidente que la especificidad y el nivel de mejoramiento dependerá de las capacidades y necesidades de cada país en particular.

1. **Colaboración regional.** Fortalecer la cooperación y la colaboración entre los países de la región (y fuera de la región) para apalancar las facilidades y capacidades existentes de CTI con los países que tienen mejores sistemas de CTI (tales como Argentina, Brasil, Chile y México). Esto ayudará a alcanzar resultados de una manera más fácil y rápida, y beneficiará a todos los países a un costo menor. Los países más pequeños que pueden no tener la capacidad para construir sistemas de CTI o que no tienen una demanda suficiente para usar sistemas de CTI expansivos, deberían usar las facilidades de CTI de los países más grandes.
2. **Fuerza de trabajo educada y capacitada.** Aumentar la inversión en educación para mejorar la educación en todos los niveles. Elevar la cantidad (y la calidad) de las instituciones educativas y de capacitación, así como la producción de más graduados en ciencia e ingeniería, especialmente de maestrías en ciencia (MS) y de doctorados (PhD), para aumentar la oferta de trabajadores con capacidad de generar, adaptar y utilizar el conocimiento y la tecnología. El capital humano es clave para acceder al conocimiento interno y mundial. Aumentar la matrícula de los pobres de las zonas rurales y urbanas debería acelerar la diseminación de nuevas ideas, mejores prácticas, nuevas tecnologías y la aplicación del conocimiento en la agricultura e industrias de baja productividad. La región debería considerar la creación de unas pocas “universidades regionales” de clase mundial (con colaboración internacional) con gobernabilidad, administración y planes de estudios modernos, y que adopten procesos basados en méritos para reclutar a profesores y estudiantes. Estas universidades, que podrían crearse con la ayuda de instituciones internacionales (tales como CAF), pueden ofrecer oportunidades a estudiantes de todos los países de la región.

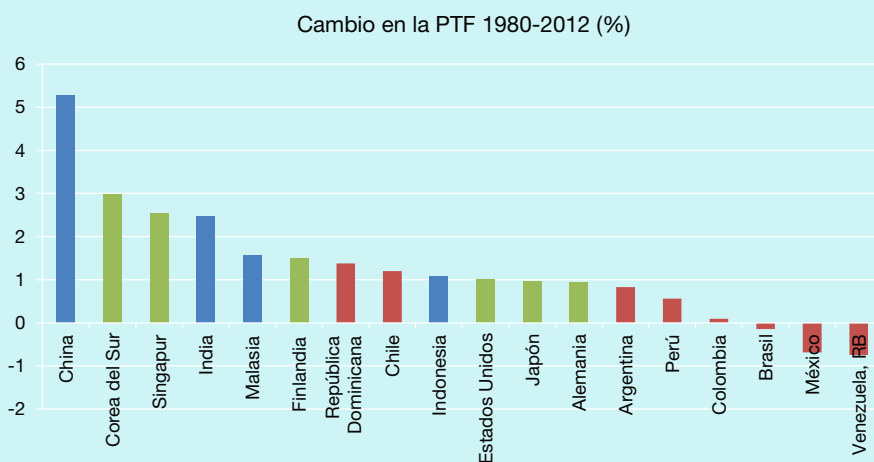
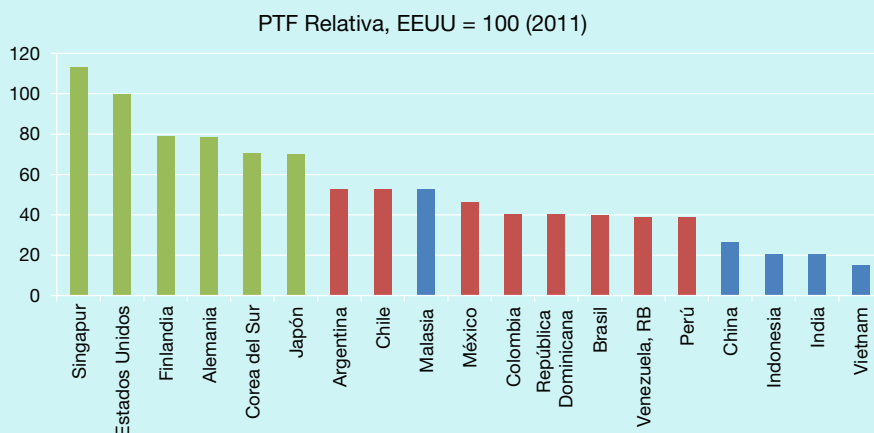
3. *Innovación inclusiva*. Buscar “innovación inclusiva” y de última generación con el doble objetivo de mejorar la competitividad global y generar crecimiento inclusivo para beneficiar a toda la población. Al fomentar que las instituciones de investigación y las universidades también se enfoquen en las necesidades de los pobres y al mejorar la habilidad de las empresas informales para que absorban nuevas tecnologías y conocimiento, el costo de los bienes y servicios puede reducirse, creándose oportunidades de ingresos para las pobres y la población rural.
4. *Infraestructura para la innovación*. Mejorar la infraestructura básica para la innovación, según sea apropiado, tales como el sistema de metrología, normalización, pruebas y evaluación de calidad (MSTQ, en inglés); el régimen de propiedad intelectual (IPR, en inglés); la capacitación y el mejoramiento de habilidades; y las incubadoras científicas para mejorar la comercialización y la difusión de las innovaciones y la tecnología, y contribuir a la competitividad, innovación y comercio de las empresas. Desde luego, el nivel de esas mejoras dependerá de las capacidades y necesidades de cada país.
5. *Investigación, desarrollo y absorción de la tecnología*. Proveer de financiamiento público para la investigación básica, la investigación aplicada, la difusión de la tecnología y el mejoramiento de habilidades. Existe un potencial significativo para aumentar la productividad por medio de la difusión del conocimiento producido en las instituciones académicas locales y regionales de investigación y desarrollo así como del conocimiento disponible a nivel mundial.
6. *Centros de excelencia*. Crear “centros de excelencia” en algunos países (con mandatos regionales). Estos podrían incluir esfuerzos para producir bienes públicos de mayor relevancia, tales como la investigación precompetitiva y las innovaciones socialmente relevantes, como el acceso al agua potable, la congestión urbana, el transporte urbano, las tecnologías de energía limpia, la energía renovable, la medicina tradicional, la salud pública y las tecnologías para medios de subsistencia sostenible.

Las siguientes secciones presentan un resumen del estado de la ciencia, la tecnología y la innovación en la región.

### *El estado de la ciencia, la tecnología y la innovación en América Latina*

El crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) en América Latina es bajo comparado con muchas otras partes del mundo, especialmente Estados Unidos y Europa, así como algunos países dentro de la región (ver el Gráfico 1). Si bien muchas economías emergentes (por ejemplo, Corea del Sur y Singapur) han dado grandes pasos (China, Malasia e India lo están haciendo ahora) para mejorar la PTF de sus economías, en general la PTF en la mayoría de los países de América Latina se ha estancado durante los últimos treinta años (ver el Gráfico 2). Más aún, hay grandes diferencias de productividad entre países y entre empresas formales de la misma industria, así como entre el sector formal y el sector informal, donde se realiza una parte importante de la actividad empresarial de la región.

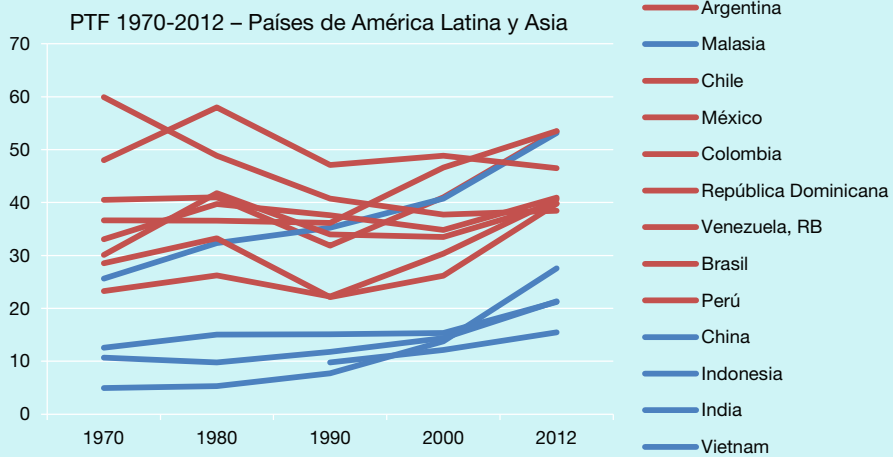
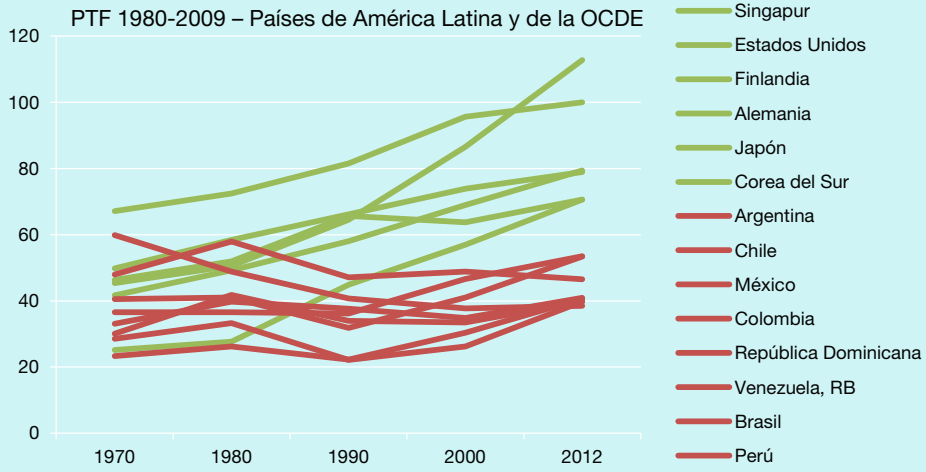
Gráfico 1 | **PTF, Niveles relativos 2011 y cambios entre 1980 y 2012 (América Latina (rojo), Asia (azul) y OCDE (verde))**



Fuente: Centennial Group International, 2012

El progreso medido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) también muestra un patrón similar. Como se muestra en el Gráfico 3, cuando se comparan las condiciones en algunos países

Gráfico 2 | PTF—Países latinoamericanos (rojo) vs. OCDE y NICs (verde), países de Asia en desarrollo (azul), 1970–2012



Fuente: Centennial Group International, 2012



latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México y la República Bolivariana de Venezuela), el progreso alcanzado en el IDH durante el período 1980–2011 ha sido mucho más bajo que el de algunos países asiáticos, tales como China, Indonesia, India y Malasia (PNUD/UNDP, 2011).

### *La competitividad y la economía del conocimiento*

De acuerdo al Informe de Competitividad Global (2012–2013) del Foro Económico Mundial, el único país en América Latina que aparece entre las economías más competitivas del mundo es Chile, que clasifica en el puesto número 33 del Índice Global de Competitividad (IGC). Según el mismo informe, Brasil se ubicó en el puesto 48, México en el 53, Colombia en el 69, Perú en el 61, Argentina en el 94 y la República Bolivariana de Venezuela en el puesto 126. En comparación, Estados Unidos se situó en el lugar número 7 en el IGC, Singapur en el 2, Corea del Sur en el 19, e China en el 29. El líder de América Latina en cuanto a innovación es Costa Rica (35), seguido de Brasil (puesto 39), y Chile (puesto 45); Corea del Sur y China clasifican por encima de Brasil en los lugares 17 y 34, respectivamente. La Federación Rusa (puesto 108) es el país con más baja clasificación de las economías BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Los puntajes de países seleccionados de América Latina y algunas otras economías del mundo según el IGC, se presentan en el Gráfico 4 y el Índice de Innovación, en el Gráfico 5.<sup>4</sup>

De acuerdo a la Metodología de Evaluación del Conocimiento (KAM, en inglés) del Índice de Economía del Conocimiento (KEI, en inglés) del Banco Mundial,<sup>5</sup> América Latina está rezagada en comparación con varias regiones del mundo, tales como Asia del Este y el Pacífico, Europa y Asia Central (ver el Cuadro 2).

### *Una fuerza de trabajo educada y capacitada*

#### *América Latina necesita educación en innovación e innovación en educación.*

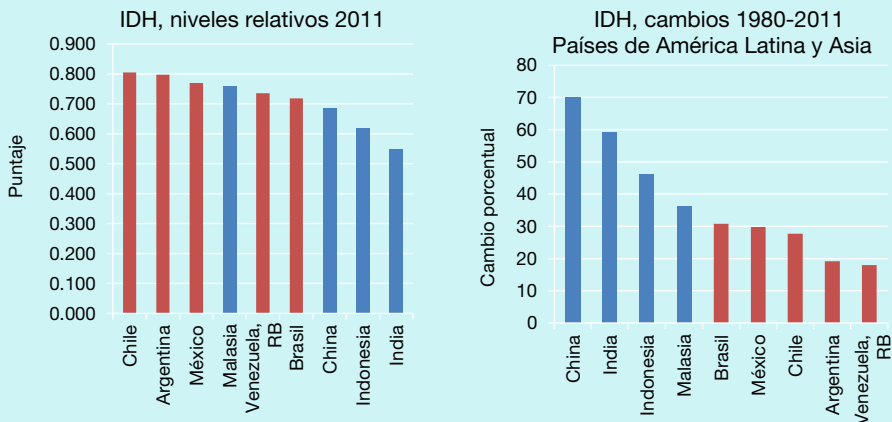
Como se mencionó anteriormente, una fuerza de trabajo educada juega un papel crucial en mejorar la productividad y el crecimiento económico. Esto también es importante para mejorar el crecimiento social y la equidad. En general, las escuelas de América Latina no logran ofrecer las habilidades

---

4 El subíndice de factores de innovación está compuesto de la sofisticación empresarial (redes e industrias de apoyo—cantidad y calidad de proveedores locales y estado de desarrollo de los conglomerados [clusters]—y la sofisticación de las operaciones y estrategias de las empresas, naturaleza de la ventaja competitiva, amplitud de la cadena de valor, control de la distribución internacional, sofisticación del proceso de producción, amplitud del mercadeo, disposición a delegar autoridad y utilización de gerentes profesionales) e innovación (capacidad de innovación, calidad de las instituciones de investigación científica, gasto de las empresas en investigación y desarrollo, colaboración universidad-industria en investigación, adquisiciones gubernamentales de productos tecnológicamente avanzados, disponibilidad de científicos e ingenieros, patentes útiles y protección de la propiedad industrial).

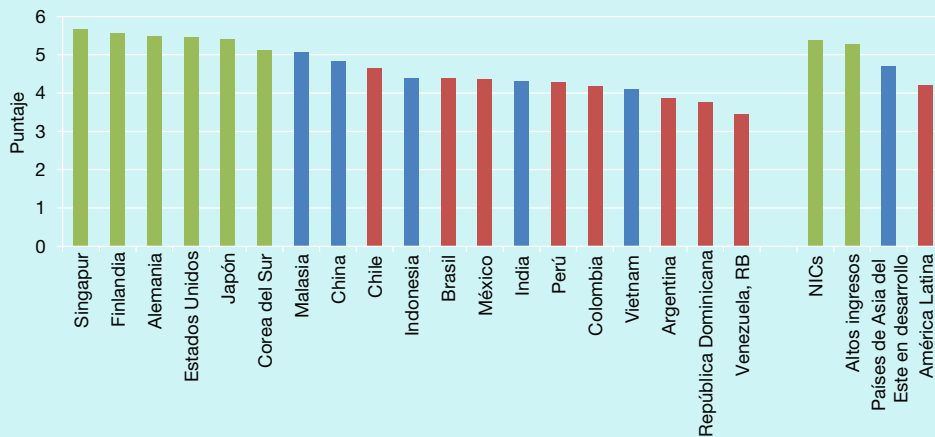
5 La Metodología de Evaluación del Conocimiento (KAM, en inglés) del Índice de Economía del Conocimiento (KEI, en inglés) del Banco Mundial es un índice agregado que representa el avance de un país o una región hacia la Economía del Conocimiento, tomando en cuenta si el ambiente es conducente para que el conocimiento sea usado efectivamente para el desarrollo económico. El Índice del Conocimiento (KI, en inglés), que mide la capacidad de un país para generar, adoptar y difundir conocimiento, indica el potencial global del desarrollo del conocimiento en un país. El sistema de innovación (representado por las variables de Pagos y Recibos de Regalías y Licencias, Solicitudes de Patentes Otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos, y Artículos Científicos y Técnicos en Revistas Académicas) es uno de los pilares de la Economía del Conocimiento utilizado para calcular los índices de KI y KEI.

Gráfico 3 **IDH Niveles y cambios, países seleccionados de América Latina (rojo) y Asia (azul), 1980–2011 América Latina (rojo), Asia (azul) y OCDE (verde)**



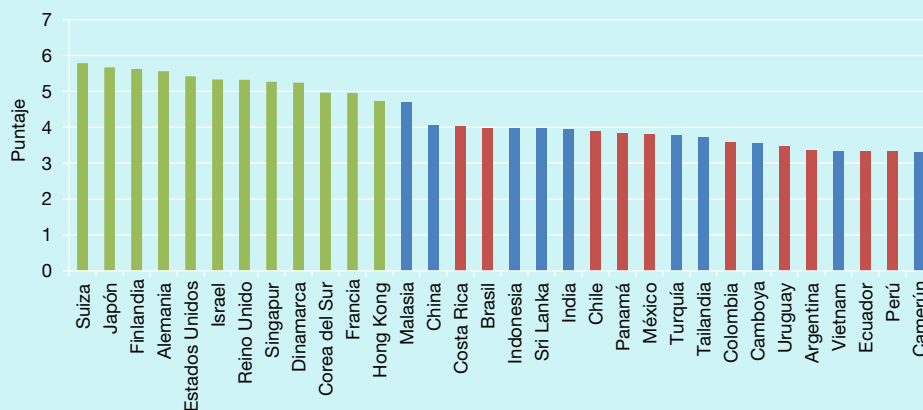
Fuente: PNUD (2011). *Informe de Desarrollo Humano*.

Gráfico 4 **Índice de competitividad global, 2012–2013—América Latina (rojo), OCDE y NIC (verde), Asia (azul)**



Fuente: Foro Económico Mundial, *Informe de Competitividad Global*, 2009–2010.

Gráfico 5 Índice de Innovación y CG, 2012–2013—América Latina (rojo), Asia (azul), OCDE (verde), Asia (azul)



Fuente: Foro Económico Mundial, Informe de Competitividad Global, 2012–2013.

Cuadro 2 Índice de la Economía del Conocimiento (KEI) para grupos seleccionados y regiones, 2012

País	KEI		Innovación		Educación		TIC	
	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000
América Latina	5.15	5.54	5.80	6.14	5.11	5.07	5.02	5.80
Altos ingresos	8.60	8.84	9.16	9.20	8.46	8.81	8.37	8.88
Europa y Asia Central	7.47	7.56	8.28	8.38	7.13	7.38	7.50	7.78
Asia del Este y el Pacífico	5.32	5.79	7.43	7.43	3.94	3.68	4.14	5.98
Medio Oriente y Norte de África	4.74	5.16	6.14	6.44	3.48	3.80	3.92	4.97
Asia del Sur	2.84	2.98	4.23	3.56	2.17	2.22	1.90	2.33
Africa	2.55	3.04	3.95	3.95	1.44	1.70	1.90	3.36
Mundo	5.12	5.95	7.72	7.75	3.72	3.89	3.58	6.53

Fuente: Banco Mundial (2012). KAM.

necesarias para ser competitivo en un mundo altamente globalizado, como el actual. Incluso aquellos que logran alcanzar las competencias básicas en lectura y matemática, tienen pocas probabilidades de adquirir las habilidades avanzadas en matemática, ciencia y tecnología e inglés que permiten a los países innovar y atraer inversión extranjera.

En la actualidad, como se señala en el capítulo 5, asisten a la escuela un mayor porcentaje de niños y jóvenes que en cualquier otro momento en la historia de América Latina. Las matrículas preescolares, que cubren cerca de dos tercios de la población elegible, están muy por encima del promedio mundial (cerca del 40%). En la mayoría de los países, todos los niños, a excepción de los más pobres y aislados, se matriculan en las escuelas primarias y la mayoría logra graduarse. Las matrículas en el nivel secundario y terciario también han crecido en forma significativa y son mayores que el promedio mundial y de otras regiones. Sin embargo, el aumento del gasto y de la cobertura no ha ido acompañado de un aumento en el aprendizaje. América Latina aún tiene un largo camino por recorrer para asegurar que los niños reciban una educación de calidad.

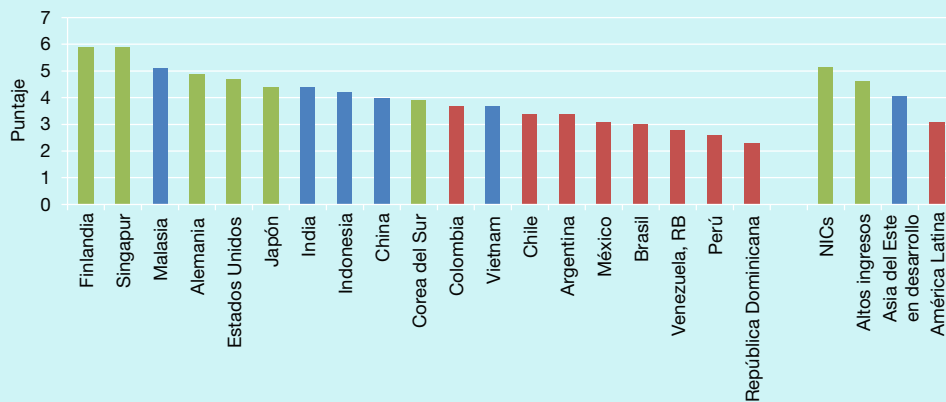
Como se muestra en el Gráfico 6, la calidad de la educación en los países de América Latina está rezagada en relación con sus principales competidores en el mundo. A nivel terciario, las matrículas aún representan tan solo la mitad del promedio de los países de altos ingresos y están muy por debajo de las tasas registradas en las economías más prósperas, como Estados Unidos y Corea del Sur.

Las universidades de la región producen muy pocos graduados en ciencia o ingeniería. En la mayoría de los países, menos de un cuarto de los estudiantes se gradúan en estas áreas, comparado con cerca del 40% en Corea del Sur y cerca del 30% en Irlanda y Finlandia (ver Gráfico 7). En América Latina, México es el único país que tiene tasas similares. La región produce un número limitado de científicos y de graduados con grados avanzados, lo que limita el desarrollo de la región. Mientras los países de la OCDE producen un doctorado por cada 5.000 personas, en Brasil la relación es de 1 por cada 70.000; en Chile, de 1 por cada 140.000; y en Colombia, de 1 por cada 700.000 (Puryear y Goodspeed, 2009). Brasil produce unos 7.000 doctorados por año y tiene el más alto nivel de doctores formados en la región (representando más del 70% del total de doctorados en América Latina, de acuerdo a los estimados de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología [RICYT]). Sin generar más graduados calificados que obtengan títulos avanzados (especialmente en ciencia e ingeniería), la habilidad de los países para usar y generar conocimiento, así como para adaptar y usar tecnología, es limitada.

Como se mencionó anteriormente, la calidad de la educación en América Latina es baja, y el gasto en investigación y desarrollo es inadecuado; asimismo, las actividades del sistema de investigación y desarrollo son limitadas y están desvinculadas de las necesidades del mercado. El Gráfico 8 muestra la preparación tecnológica de los países seleccionados de América Latina en comparación con sus principales competidores: el índice es de 4,3 para América Latina comparado con 6,2 para los países de altos ingresos de la OCDE. El índice para Chile es de 5,2, el de Brasil 4,8, el de México 4,0 y el de Argentina 3,9 en comparación con Estados Unidos 6,5, Singapur 6,2, Corea del Sur 5,8 e India 5,2.

Gráfico 6

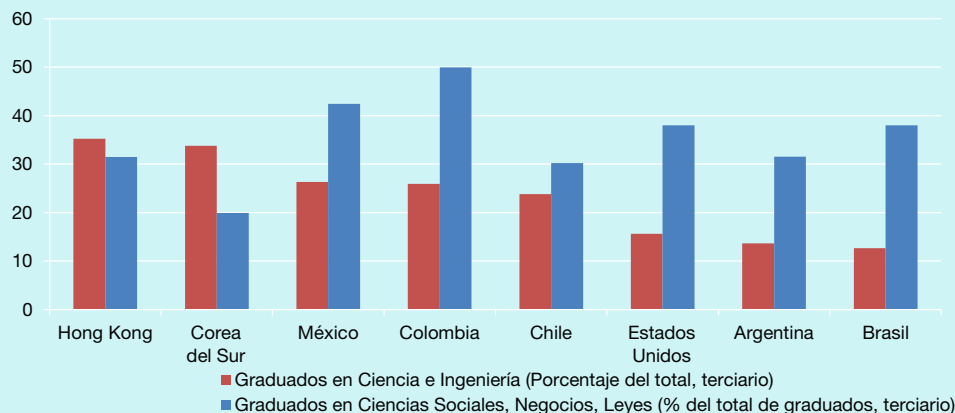
**Calidad de la educación, 2011—América Latina (rojo), Asia (azul), OCDE (verde)**



Fuente: Foro Económico Mundial, *Informe de Competitividad Global*, 2011–2012.

Gráfico 7

**Graduados en Ciencia e Ingeniería (2007)**

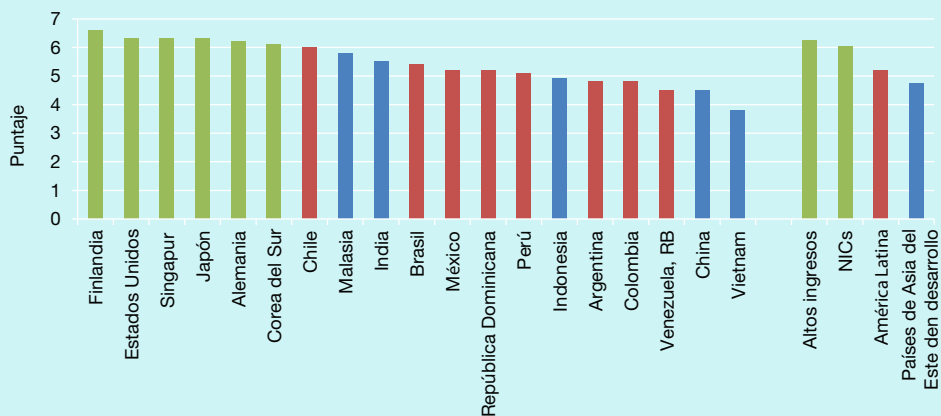


Fuente: UNESCO (2009). *Global Education Digest*.

**Innovación inclusiva: soluciones prácticas para la base de la pirámide**

Cuatro mil millones de personas—cerca del 60% de la población mundial—forman la llamada base de la pirámide económica—(BDP), con un ingreso de menos de dos dólares al día. En muchos países latinoamericanos, una parte importante de la población vive en las áreas rurales y depende de

la agricultura para subsistir. Atrapadas en la zona de la pobreza, no pueden satisfacer las necesidades básicas vitales, tales como agua y saneamiento, vivienda, educación de calidad, atención básica de salud, electricidad, telefonía, caminos y servicios financieros modernos. Más aún, tampoco tienen

Gráfico  
8**Preparación tecnológica, países seleccionados (2011)**

Fuente: Foro Económico Mundial, *Informe de Competitividad Global*, 2011–2012.

acceso a mercados confiables donde puedan vender sus bienes y servicios, lo que se ve agravado por restricciones similares en el acceso a ellos en su calidad de consumidores: con frecuencia, los más pobres solo pueden acceder a bienes y servicios más caros y de peor calidad (si acaso están disponibles). Sin embargo, este grupo de cuatro mil millones de personas tiene un poder de compra sustantivo: la BDP constituye un mercado global de consumidores de USD 5 billones (millones de millones). Atender las necesidades insatisfechas del segmento de la BDP es, por lo tanto, no solo un elemento esencial para elevar el bienestar, la productividad y el ingreso, sino también un elemento importante y sostenible para mejorar su contribución a la actividad económica. Las naciones y la comunidad interesada en el desarrollo deben dar rienda suelta a su pensamiento creativo así como hacer uso de todas las herramientas e instrumentos de políticas públicas disponibles y de los recursos financieros para hacer realidad la provisión de bienes y servicios básicos a la población BDP de forma sostenible. La utilización de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) es una herramienta que tiene un gran potencial para elevar y empoderar a la BDP, especialmente en la sociedad rural. El crecimiento inclusivo liderado por la innovación puede “incluir” a cientos de millones de personas de escasos recursos, excluidas del acceso a la satisfacción de las necesidades básicas vitales. Las tecnologías producidas por medio de la innovación inclusiva deben ser de “alto rendimiento” y de “costos extremadamente bajos”, con métodos de producción universalmente aplicables y sostenibles.

La “innovación inclusiva” o la “innovación pro pobre” se refiere a los esfuerzos de creación, adquisición y absorción del conocimiento focalizados directamente en satisfacer las necesidades de la población BDP, haciendo que los beneficios de la ciencia, la tecnología y la innovación estén disponibles para todos los ciudadanos, especialmente los desfavorecidos. En otras palabras, la innovación inclusiva se refiere al aprovechamiento del conocimiento sofisticado de ciencia e ingeniería para resolver los problemas mundanos que enfrentan las miles de millones de personas en la BDP. El poder que subyace este concepto puede ilustrarse tal vez mediante ejemplos de su potencial y ejemplos de propuestas que rompen los límites de lo que se puede lograr (Recuadro 1).

Todo esto puede parecer imposible; pero este tipo de innovaciones ya ha sido posible en muchas partes del mundo—desde el área rural de India hasta el MIT en Estados Unidos—. Sin embargo, estos adelantos han sido episódicos, y muchas veces han sido posibles gracias a iniciativas individuales. En consecuencia, un objetivo central para la innovación inclusiva es aplicar nuestros conocimientos de CTI para institucionalizar y escalar las innovaciones hechas en los “laboratorios vitales”, esto es, los logros que han permanecido aislados en su alcance, número e impacto y no han operado en gran escala debido a la falta de financiamiento público así como a una cadena inefectiva de innovación que vincule la invención con los usuarios potenciales de la BDP repartidos alrededor del mundo.

En concreto, la innovación inclusiva puede cumplir estos objetivos a través de (i) el mejoramiento del acceso a los servicios básicos más fundamentales, (ii) la facilitación de la difusión y absorción de conocimiento para expandir el conjunto de beneficiarios de las innovaciones, nuevas y existentes, a nivel de la BDP y (iii) el otorgamiento de mayores oportunidades a los innovadores comunitarios para gozar de los beneficios que sus ideas aporten a la economía. La idea central es que las iniciativas públicas y privadas puedan crear un sistema sustentable que expanda el mercado con productos de calidad y de muy bajo costo, que aumente el volumen de las innovaciones inclusivas, focalice sus recursos y su atención en este segmento del mercado y reduzca el costo de la provisión de servicios públicos, haciéndolos más eficientes y más asequibles a un mayor número de personas. Lo que hoy en día esta lejos de ser—efectivo en términos de costos (*cost-effective*) para el sector privado—y una proeza que parece imposible para el sector público a la luz de las restricciones fiscales—no debería serlo siempre. Aplicar tecnologías y conocimientos conocidos para determinados fines—y producir más de estos conocimientos precisamente para sacar a los pobres de la pobreza—ya ha ayudado a millones de personas en el mundo. Si bien la innovación inclusiva estaría enfocada en abordar las necesidades de las personas de la BDP, también puede ser útil para los que no son pobres en países pobres así como para la población en países ricos.

La justificación más poderosa a favor de la innovación inclusiva radica tal vez en sus ya demostrados resultados. Conscientes de su enorme potencial, muchos países (Brasil, China, India y Sudáfrica) ya están implementando la innovación inclusiva con éxito creciente: están desarrollando productos y servicios de calidad a precios razonables que benefician directamente a la BDP. Por ejemplo, la estructura de la Fundación Nacional para la Innovación de India para promover la innovación inclusiva ha clasificado unas 70.000 innovaciones comunitarias y está trabajando con instituciones de tecnología e ingeniería así como con la comunidad empresarial para transformar muchas de estas

## Mejoras en la calidad de vida

1. Acceso a tecnología a precios razonables (computadoras, teléfonos móviles, internet).
2. Acceso a educación (acceso a información, acceso remoto a salas de clases y laboratorios, aprendizaje a distancia, capacitación en línea, acceso a bibliotecas virtuales, libros y revistas académicas, colaboración con otras instituciones del país y del exterior para expandir el acceso a la educación rápidamente y a bajo costo).
3. Acceso a servicios financieros (inclusión financiera, servicios de banco en línea, pago de cuentas, entrega de servicios microfinancieros, cajeros automáticos, productos de seguros e inversión).
4. Acceso a servicios de salud (diagnósticos a costos muy bajos, terapias y vacunas, información sobre los pacientes, acceso a médicos, información sobre enfermedades, cuidado materno-infantil, etc.).
5. Servicios a los campesinos (información sobre patrones de cultivo y precios, condiciones de mercado, pronósticos del tiempo, uso de fertilizantes y pesticidas, seguros de cultivos y animales).
6. Administración urbana (ciudades inteligentes, acceso a internet y servicios educacionales, administración del transporte y la policía, y reducción de la contaminación).
7. Uso de la radio y televisión (en ocasiones vía satélite) para la educación, la agricultura, el entretenimiento así como para ofrecer información sobre las leyes, las emergencias y los desastres, entre otros.
8. Cambio climático (eficiencia energética, uso de energías renovables, uso de lámparas y hornos solares, electricidad sin redes).
9. Administración de emergencias y desastres (pronóstico de maremotos, huracanes, inundaciones, tormentas; planes de evacuación; y entrega de asistencia de emergencia a las víctimas).
10. Acceso al gobierno (información sobre políticas, leyes, reglas y regulaciones; acceso a registros de propiedad y de nacimiento; focalización de servicios públicos; entre otros)..

¿A cuántas de las siguientes preguntas puede responder la innovación de manera positiva?

- ¿Podemos suministrar vacunas contra la Hepatitis B a un precio 40 veces menor que los USD 20 por dosis que cuestan en la actualidad?
- ¿Podemos hacer que un tratamiento contra la soriasis tenga un valor 200 veces menor que los USD 20.000 que cuesta en la actualidad?
- ¿Podemos fabricar un auto confortable, seguro y eficiente que cueste 10 veces menos que los USD 20.000 que cuesta en la actualidad?
- ¿Podemos hacer un pie protésico a un valor 300 veces menor que los USD 10.000 que cuesta en la actualidad?
- ¿Podemos hacer una cirugía de cataratas de alta calidad a un valor 100 veces menor que los USD 3.000 que cuesta en la actualidad?
- ¿Podemos hacer una droga de tratamiento de próstata a un precio que sea 60 veces menor que los USD 10.000 que cuesta en la actualidad?

Estos son simples sueños, pero ya se han realizado aunque a una escala limitada.

*Fuente:* Goel (2010).



Cuadro  
3

**Índice de especialización tecnológica: países seleccionados (1970–2007)**

País	1970	1980	1990	1997	2003	2007
Argentina	22.7	24.9	14.1	17.4	13.0	17.2
Brasil	22.0	32.3	27.8	33.7	33.2	39.6
Chile	16.6	11.0	10.2	12.4	11.3	11.6
Colombia	11.3	11.3	10.4	12.4	11.2	12.3
México	20.2	26.9	26.3	30.5	33.0	41.3
Venezuela, RB	9.0	14.2	9.4	13.5	10.3	12.9

Source: Cimoli et al. (2009).

innovaciones comunitarias en productos y servicios comercialmente viables. El hecho de que, en la actualidad, muchos de estos ejemplos parezcan aislados y sirvan solo a un pequeño número de personas no es razón suficiente para dudar de las capacidades de una agenda de innovación inclusiva. Por el contrario, explica lo poderosa que puede ser una agenda de esta naturaleza: una agenda de innovación inclusiva puede aumentar la frecuencia de ideas pro-pobres, y facilitar el escalamiento, difusión y absorción de tecnología pro pobre, eliminando las restricciones que limitan el impacto y el alcance de estas innovaciones.

En vista de que muchos países no poseen capacidades sofisticadas de CTI, la implementación de una agenda de innovación inclusiva requerirá la formación de asociaciones con organizaciones mundiales, regionales y nacionales, tanto de organismos de CTI como de instituciones financieras de desarrollo. Este enfoque (i) reunirá una base inigualable de recursos de desarrollo, financieros y de CTI, con gran influencia y de alto impacto potencial; (ii) ofrecerá un enfoque potencialmente poderoso para apalancar los recursos de CTI para beneficio de la BDP y aliviar la pobreza, así como para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y (iii) hará más expeditivo el desarrollo de esta importante agenda a un costo menor. Existen diversos ejemplos de estas asociaciones, tales como las instituciones financieras internacionales, los donantes, la Alianza Global de Investigación (*Global Research Alliance, GRA*), las instituciones nacionales y regionales de ciencia y tecnología, y las instituciones académicas, las redes de inversionistas ángeles o sin-fines de lucro, los proveedores pacientes de capital, las fundaciones filantrópicas, la comunidad empresarial y las ONG.

Uno de los socios claves podría ser la Alianza Global de Investigación (GRA), una red que incluye nueve de las organizaciones más prestigiosas en tecnología e innovación intensivas en conocimiento,<sup>6</sup>

6 Estas incluyen el *Battelle Memorial Institute* (Estados Unidos), el *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization* (CSIRO Australia), el *Council of Scientific and Industrial Research* (CSIR India), el *Council for Scientific and Industrial Research* (CSIR Sudáfrica), el Instituto de Tecnología Danés (DTI Dinamarca), el *Fraunhofer-Gesellschaft* (Alemania), la Organización para la Investigación Científica Aplicada de Holanda (TNO), SIRIM Berhard (Malasia) y el Centro de Investigaciones Técnicas (VTT) de Finlandia.

con el objetivo de crear un “Fondo de conocimiento global para el bien mundial”. La GRA tiene la capacidad de desarrollar proyectos de una magnitud y complejidad que una sola organización no sería capaz de emprender. La GRA incluye organizaciones de los hemisferios Norte y Sur, con más de 50.000 científicos e ingenieros. Los socios de la Alianza hacen investigación básica y aplicada, transferencias de tecnología y comercialización, y se especializan en la implementación de soluciones innovadoras que sean viables desde un punto de vista comercial y social. La GRA tiene en sus filas miembros altamente innovadores que han desarrollado grandes adelantos científicos, tales como el reproductor MP3, la tecnología de copiado Xerox, alas de compuestos de fibras de carbono para aviones livianos de combate, satélites espaciales, mijo resistente a la sequía, red de trama para internet rural, la primera medicina contra la influenza, medicinas de bajo costo para tratar el VIH y la tuberculosis, y una plataforma de fuente abierta para el descubrimiento de nuevas medicinas, entre otros.

### *El Sistema Nacional de Innovación*

El Sistema Nacional de Innovación (SNI) de una Nación consiste en las instituciones, leyes, regulaciones y procedimientos que afectan la manera en que el conocimiento es adquirido, creado, diseminado y aplicado en la economía. El SNI varía entre países; por ejemplo, países como Argentina, Brasil, Chile y México tienen Sistemas Nacionales de Innovación de gran extensión y bien desarrollados, mientras que en países tales como Colombia, Perú, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela dichos sistemas no son de gran extensión. De vez en cuando, los gobiernos han tomado medidas para promover la ciencia, la tecnología y la innovación; sin embargo, la mayoría de los países carece de una política de CTI coherente así como de instrumentos relacionados para implementar esa política, por lo que los resultados se mantienen muy por debajo de los niveles deseados. Pese a algunas excepciones, generalmente existe un predominio del sector público en la mayoría de las áreas relacionadas con las actividades de CTI; las instituciones de investigación y desarrollo no están actualizadas; las instituciones que apoyan la innovación son, en su mayoría, ineficaces; el uso de la tecnología y la innovación por parte de la industria (especialmente las pymes) es bajo, y la fuerza de trabajo no tiene la capacidad necesaria para generar y utilizar tecnología. Asimismo, las políticas de CTI en la región no han prestado suficiente atención a la transformación estructural de los institutos públicos de investigación y desarrollo. La colaboración entre los actores de la innovación es débil e incluso, a veces, ineficaz.

La región se encuentra en una encrucijada en la que necesita actualizar sus capacidades de tecnología e innovación para mejorar la competitividad de su economía que, a su vez, es necesaria para un crecimiento sostenible e inclusivo; de igual modo, debe escalar en la cadena de valor en un mundo altamente competitivo y globalizado. Esto es aún más crítico ahora que la región busca avanzar como una economía basada en el conocimiento y posicionarse en la economía global por medio de su expansión económica y su integración. La región tiene un potencial considerable para el crecimiento de la PTF y un potencial significativo para actualizarse en tecnología y crecer económicamente, así como para mejorar la calidad de vida de todos sus ciudadanos. En sus estrategias de desarrollo, los gobiernos necesitan asignarle una alta prioridad a la construcción de un sistema apropiadamente

moderno de ciencia, tecnología e innovación de gran extensión, de alta calidad y que responda a las demandas de sus economías y sociedades. Es importante recalcar que no todos los países son iguales; por lo tanto, las características del sistema de CTI y cómo este debe alcanzarse—así como cuándo y qué—dependerá de las condiciones económicas e industriales concretas de cada país y de sus necesidades, capacidades y recursos (humanos, financieros e institucionales).

### ***Especialización tecnológica***

En América Latina, la participación de los sectores intensivos en tecnología es, en promedio, inferior al 30% del valor agregado total de la industria manufacturera interna; mientras que en las economías de frontera y las economías emergentes, estos sectores contribuyen a generar más del 60% del valor agregado total en la manufactura, como ocurre en Estados Unidos y Corea del Sur. Durante la década de los ochenta y los noventa, los países de América Latina sufrieron, en promedio, un proceso de destrucción de su capacidad de producción y su capacidad tecnológica, junto con muy pocos esfuerzos empresariales en investigación y desarrollo así como un aumento de las importaciones de bienes de capital para la modernización. En años más recientes, entre 2003 y 2007, ha habido un pequeño resurgimiento de estos sectores que comenzaron a recobrar importancia en la industria regional.

Sin embargo, América Latina permanece rezagada respecto de la frontera tecnológica, tanto en términos de especialización tecnológica como de crecimiento de la productividad. En algunos países latinoamericanos (tales como Argentina, Chile y Colombia), la creciente participación de los recursos naturales no ha ido acompañada de un proceso generalizado de modernización tecnológica. Brasil y México son, en alguna medida, excepciones, ya que su estructura industrial se ha transformado a favor de los sectores de ingeniería; no obstante, esto no se ha traducido en un impacto importante en la productividad agregada. Un manejo macroeconómico tradicional y la falta de una verdadera coordinación en relación con políticas que promuevan el desarrollo industrial y el cambio estructural contribuyen a explicar el relativo estancamiento en el crecimiento de la producción con valor agregado en Brasil. Por su parte, México siguió una estrategia diferente, apostando por una mayor apertura económica y la aplicación de políticas para apoyar la integración de la industria manufacturera tradicional con las redes globales de producción.

### ***Gastos en investigación y desarrollo, y capacidad en investigación y desarrollo***

En general, para las economías emergentes, la investigación y el desarrollo deberían ser tanto un sector con gran valor agregado como un motor para aumentar la productividad en otras industrias y para mejorar la calidad de vida. Aunque el gasto mundial en investigación y desarrollo tiene una tendencia ascendente, Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido representan alrededor del 66% del total de inversión en investigación y desarrollo. América Latina sigue siendo un jugador marginal y representa menos del 2% del gasto mundial en esta área. Existe una brecha persistente en el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB entre América Latina y el resto del mundo. Con la excepción de Brasil, el gasto bruto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en América Latina está por debajo del 1%. El gasto promedio en investigación y desarrollo en la

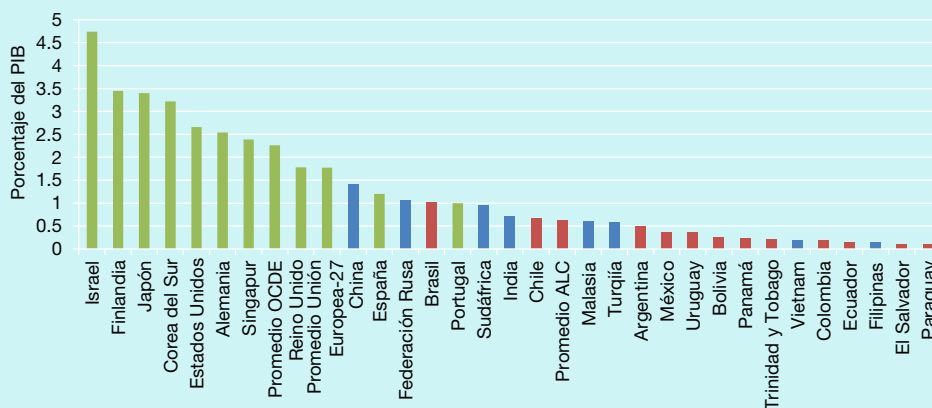
región fue de 0,6% en 2006 comparado con 2,7% en Estados Unidos; 3,0% en Japón; 2,3% en la OCDE, y 1,8% en la Unión Europea-27. Brasil, Chile y Argentina son los tres países de América Latina con la mayor proporción de gasto en investigación y desarrollo en el PIB de la región (ver el Gráfico 9).

El gasto total en los países latinoamericanos para los que hay datos disponibles aumentó de alrededor de USD 15.000 millones en 1997 (PPA) a USD 34.000 millones (PPA) en 2007. Esta cifra representa menos del 10% de la inversión en investigación y desarrollo de Estados Unidos (USD 368.000 millones) en 2007 y, por cierto, una mucho menor relación al PIB. Brasil es el único país con una inversión significativa en investigación y desarrollo, comparable a la de Canadá y España. Son cuatro los países que explican el 88% del gasto total en investigación y desarrollo en la región, a saber, Brasil 60%, México 16%, Argentina 8% y Chile 4%.

El número total de investigadores (con dedicación exclusiva, FTE en inglés) en América Latina es significativamente más bajo que en los países avanzados y los países de rápido crecimiento, como China e India. Brasil, el país de mejor desempeño en la región respecto de este indicador, tiene

6

Gráfico 9 Gasto bruto en investigación y desarrollo como % del PIB en países latinoamericanos (rojo) y economías seleccionadas



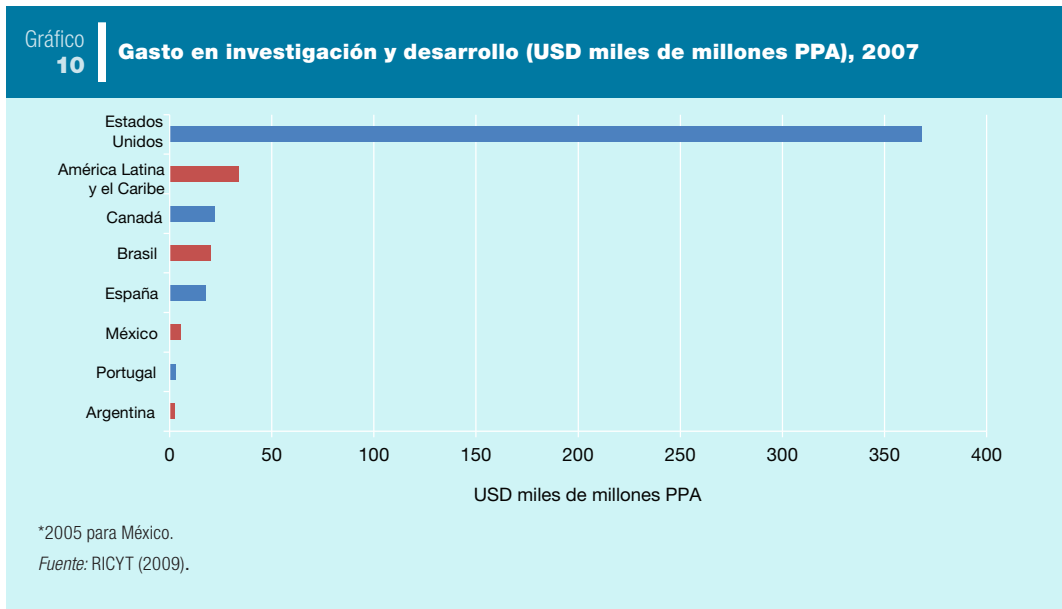
\*1998 para El Salvador, 2002 para Bolivia y Vietnam, 2003 para Filipinas, 2004 para Chile, Costa Rica, Panamá, India, Malasia.

Fuente: RICYT (2009).

el menor número total de personal FTE en investigación y desarrollo entre las economías BRIC: el número total de investigadores FTE en Brasil es de 84.979 comparado con 466.253 en Rusia, 115.936 en India y 1.223.756 en China. La tasa de aumento en China ha sido dramática (123%) en los diez años que median entre 1996 y 2006. El único país latinoamericano que ha experimentado un progreso similar respecto de este indicador ha sido México, que logró un aumento del 143% durante el mismo período.

En América Latina, el gasto en investigación y desarrollo no está distribuido en forma homogénea entre los países de la región (Gráfico 10). Los países más proactivos en términos de gasto en investigación y desarrollo son Brasil, México, Argentina y Chile que, en conjunto, representan cerca del 88% del gasto regional. El sector empresarial es el actor más pequeño en investigación y desarrollo en América Latina, explicando el 40% del gasto total a pesar de haber aumentado su participación que era del 20% en la década de los ochenta. En los países de la OCDE, así como en Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Singapur y China, cerca del 70% del gasto en investigación y desarrollo es ejecutado por las empresas. Más aún, hay una profunda heterogeneidad entre los países de la región. En Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay, las empresas realizan más del 30% del gasto total en investigación y desarrollo. En cambio en Ecuador y Colombia, la participación del sector privado en el gasto total en investigación y desarrollo es la más baja. Las divergencias respecto de los esfuerzos y el tipo de actividades que se realizan en investigación y desarrollo reflejan la asimetría existente en los patrones de especialización entre la región y las economías más avanzadas. El Recuadro 2 ofrece una fotografía de las economías BRIC.

Como se mencionó anteriormente, en la mayor parte de los casos, el gasto en investigación y desarrollo de la región es insuficiente y las actividades de este sistema son limitadas y están desconectadas de las necesidades del mercado. Algunos países latinoamericanos han desarrollado una capacidad significativa en investigación y desarrollo pero no han podido construir vínculos virtuosos entre los actores sociales relevantes involucrados en la producción y el uso de conocimiento. Actualmente, en la mayoría de los países de la región, el conocimiento generado en los laboratorios de investigación y desarrollo tiende a quedarse ahí, limitándose a aparecer en artículos académicos, en vez de materializarse en licencias, patentes, productos, procesos o servicios. Más aún, la mayoría



de los países no están aprovechando plenamente el conocimiento global, que es cada vez más abundante y barato. Existen problemas tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Por el

## Recuadro 2 | Innovación en países BRIC

Las economías BRIC (Brasil, Rusia, India y China) forman un grupo diverso de los países en desarrollo y en transición más grandes del mundo. Los últimos diez o quince años se han caracterizado por una tasa de crecimiento económico significativamente más alta a nivel mundial, empujadas por las economías emergentes BRIC y acompañadas de una expansión del comercio mundial y movimientos de capital.

Si se analizan las tendencias de las tasas de crecimiento, las tres economías de más rápido crecimiento en el mundo durante el período de cinco años 2004–2008 son China (10,8%), India (8,5%) y Rusia (7%). El crecimiento de Brasil (4,7%) durante este período de cinco años no ha alcanzado esas cifras. La tasa de crecimiento económico promedio de los BRIC durante este período fue cercana al 7,8%, muy por encima del resto del mundo.

	Brasil	Rusia	India	China
PIB (2011, USD miles de millones corrientes)	2,477	1,858	1,848	7,318
PIB per cápita (2011 PPA)	11,719	21,248	3,652	8,466
Exportación de bienes (% del total mundial)	1.14	2.52	1.00	8.02
Exportación de servicios (% del total mundial)	0.65	1.11	2.71	3.30
Población (millón, 2011)	197	142	1,241	1,344
Coefficiente de Gini (2007)	55.0	43.7	36.8	41.5
Gasto en investigación y desarrollo (2006, USD miles de millones nominales)	11.1	10.65	7.3	37.7
Gasto en investigación y desarrollo (2006, % del PIB)	1.02	1.07	0.79	1.42
Productos de Ciencia y Tecnología (2005)	9,895	14,424	14,622	41,604

Fuente: Dahlman (2008) y base de datos de los *Indicadores de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial, 2012.

lado de la oferta, las universidades y los institutos de investigación y desarrollo, que realizan, en conjunto, cerca del 70% de la investigación y desarrollo, no han creado los mecanismos para identificar las necesidades de los usuarios y comercializar sus productos en sus economías; por el contrario, se dedican, principalmente, a desarrollar material publicable en el campo de la ciencia convencional. Al mismo tiempo, la industria no ha demandado mucha investigación y desarrollo local. Las iniciativas

gubernamentales no han tenido mucho éxito en corregir este desequilibrio. De llevarse a cabo las reformas apropiadas, los países latinoamericanos podrían convertir a su gente con aspiraciones en trabajadores especializados, crear un ambiente que facilite la innovación y captar esta fuente de crecimiento económico y social de largo plazo.

### **Agenda para la transformación del desarrollo tecnológico y la innovación**

Para el bien de sus pueblos, los países latinoamericanos necesitan ofrecer más y mayores oportunidades, en la educación básica, la educación superior y vocacional, y en la creación de empleos altamente remunerados. Asimismo, necesitan aumentar la oferta de los trabajadores capacitados y altamente educados para mejorar la competitividad y crecer, creando más trabajos de mejor calidad y permitiendo que todas las personas materialicen sus aspiraciones. Deben esforzarse en generar un ambiente de negocios y de políticas macroeconómicas propicio, e invertir en desarrollo tecnológico e innovación para que las empresas de todos los sectores de su economía alcancen estándares nacionales de productividad, así como estándares internacionales según el caso. Los países deben asegurar que la educación y las oportunidades de empleo estén disponibles para todos los ciudadanos y que los beneficios del progreso alcancen tanto a ricos como a pobres, así como a la población rural y urbana por igual. De igual modo, la región debería avanzar en temas estratégicos, como la eficiencia energética y la energía limpia, a parte de la hidroelectricidad, la atención médica de bajo costo y otros temas, tales como agricultura, espacio y defensa.

En muchos países, los gobiernos se están dedicando cada vez más a fortalecer la capacidad de la innovación empresarial. Este interés refleja el reconocimiento cada vez mayor de la importancia de la tecnología y la innovación en el crecimiento económico así como del papel dominante que ejerce el sector empresarial en ese proceso. En las economías desarrolladas, el sector empresarial no solo gasta más en investigación y desarrollo que el sector público (por un factor de dos en los países de la OCDE), sino que también es la principal fuente de los nuevos productos, procesos y servicios que la innovación lleva al mercado. Resulta un desafío diseñar incentivos efectivos y sistemas de apoyo para la innovación en el sector privado. Aunque muchos de los instrumentos normalizados de política —donaciones gubernamentales, incentivos tributarios, préstamos y asociaciones, entre otros—son bien conocidos y ampliamente utilizados, su efectividad depende del diseño específico y el grado de adaptación a las necesidades locales (nacionales). Además, los formuladores de políticas deben considerar la combinación general de las políticas que se utilizan para estimular la innovación. Por ejemplo, deben encontrar un equilibrio entre las políticas horizontales de amplia base y las medidas focalizadas en apoyar a los conjuntos específicos de empresas, tecnologías o sectores industriales.

Es indudable que no todos los países son iguales, y que cada uno tiene diferentes condiciones económicas, industriales, educacionales, sociales y culturales. Por lo tanto, las características que debe tener un sistema de CTI en un país determinado y la manera en que aquel debe desarrollarse dependerá de las condiciones económicas, industriales y sociales específicas de cada país, así como de las necesidades de su economía y su sociedad, y de sus capacidades humanas, financieras e institucionales. Además debido a sus condiciones y capacidades económicas no todos los países

necesitan o—lo que es aún más importante—pueden costear el desarrollo de una infraestructura sofisticada de CTI. Por ende, los países deben ser pragmáticos en el diseño de sus políticas, instituciones y programas de CTI. Deben dar una alta prioridad a la cooperación y colaboración con los otros países de la región (y con otras regiones) antes de emprender este esfuerzo por sí solos. Este es un enfoque altamente sensible, efectivo y eficiente que podría asumirse, aprovechando las facilidades y capacidades existentes de los países con mejores sistemas de CTI.

En este contexto, con el fin de diseñar estrategias para mejorar los sistemas de CTI, se han clasificado los países latinoamericanos en tres grupos desde el punto de vista de la tecnología y la innovación (y no desde el punto de vista político o económico). Al diseñar una agenda pragmática de políticas de innovación para un país determinado, es importante considerar—entre otros temas—lo siguiente: (i) la implementación de programas y políticas de innovación, tomando en cuenta las fortalezas y debilidades de los países en los distintos niveles de desarrollo; (ii) la evaluación de los sistemas y políticas de innovación, y de los métodos relacionados, y (iii) una agenda de largo plazo de políticas y programas de innovación para enfrentar los desafíos mundiales del siglo XXI. Una intervención apropiada y eficiente a nivel macro debe enfocarse en aquellos sectores o áreas así como en los grupos de personas que tengan la mayor probabilidad de desarrollarse exitosamente a la luz de sus competencias, ventajas comparativas y redes, entre otros.

- El *Grupo I* incluiría a países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Hoy en día, estos son países líderes en innovación en la región, con amplias capacidades de SNI y una alta demanda por el uso de la tecnología y la innovación en sus economías.
- El *Grupo II* incluiría a países como El Salvador, Panamá, Perú, Uruguay y algunos otros. Estos países poseen un nivel medio de capacidades de SNI pero tienen necesidades reales para el uso de la tecnología y la innovación en sus economías.
- El *Grupo III* incluiría a países como Bolivia, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela, Honduras, Paraguay, entre otros. Estos tienen una baja capacidad de SNI y necesidades medias en el uso de la tecnología y la innovación.

Como lo muestra el Cuadro 4, pueden considerarse distintas estrategias de CTI dependiendo del nivel científico y tecnológico de un país y de las necesidades tecnológicas de su economía y sus empresas. En todos los casos, el objetivo es promover un “proceso de autodescubrimiento” exitoso mediante la combinación de actores públicos y privados, aprovechando al máximo la situación que enfrentan con sus restricciones y oportunidades.

Los países del *Grupo I*, tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, deberían buscar innovación de última generación e inclusiva para beneficiar a toda su población. Necesitan tener un sistema integrado de CTI que sea impulsado por la excelencia para mejorar su posición en la escala tecnológica mundial, como lo han hecho varios países de Asia del Este (tales como Japón, Corea del Sur y Singapur) en los últimos cincuenta años y como lo hacen China e India en la actualidad. Estos países necesitan un sistema de tecnología e innovación impulsado por el sector privado y altamente productivo, competitivo globalmente, y capaz de satisfacer las necesidades de sus economías en proceso de globalización, elevando la productividad del sector formal e informal, así como satisfaciendo



Cuadro 4

**Estrategias de innovación para grupos de países seleccionados**

Grupos (Países seleccionados)	Capacidades y nivel de demanda tecnológica	Estrategia de innovación sugerida
I. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México	Capacidades altas CTI, Necesidades altas	Estrategia de innovación sugerida Desarrollo de tecnologías de última generación, Aumentar el valor agregado de recursos naturales, Comercialización de tecnología
II. República Dominicana, El Salvador, Panamá, Perú, Uruguay, Costa Rica	Capacidades medias CTI, Necesidades buenas	Adaptación de tecnologías disponibles a nivel mundial Actualización de SNI en el tiempo
III. Bolivia, Ecuador, Venezuela, RB, Honduras, Paraguay	Capacidades bajas CTI, Necesidades medias	Adopción de tecnologías y conocimientos Colaboración con otros países

Fuente: cálculos propios (2009).

las aspiraciones de todos sus ciudadanos. Esto requerirá un aumento en la inversión en investigación y desarrollo del 0,6% al 2% del PIB en el largo plazo—que deberá ser invertido tanto por el sector público como por el sector privado—, buscando innovación de última generación, estratégica e inclusiva, mejorando la investigación y desarrollo comercializable, y creando una fundación para difundir y promover la absorción de las tecnologías existentes y las que se generen.

Los países del *Grupo II*, tales como República Dominicana, El Salvador, Panamá, Perú, Uruguay y algunos otros deberían seguir una estrategia similar. Inicialmente, deben focalizarse en la adopción y absorción, a través de sus economías, de las tecnologías disponibles internacionalmente. Al mismo tiempo, necesitan dar pasos para desarrollar, con el tiempo, un sistema integrado de ciencia, tecnología e innovación. Esto requerirá aumentar la inversión en investigación y desarrollo a cerca del 1,0 ó 1,5% del PIB en el largo plazo.

Los países del *Grupo III*, tales como Bolivia, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela, Honduras, Paraguay y otros deberían buscar absorber tecnología e innovación inclusiva para beneficiar a sus pueblos. Esto requerirá aumentar las inversiones en investigación y desarrollo a mucho menos del 1,0% del PIB en el largo plazo.

Como se mencionó anteriormente, todos los países necesitan mejorar la calidad de su educación en todos los niveles (especialmente en el nivel terciario) y aumentar la oferta de trabajadores altamente educados y capacitados, así como del número de graduados en ciencia e ingeniería.

### **Posible agenda de reforma y transformación**

Para traducir esta ambiciosa agenda de tecnología e innovación en acciones concretas, se necesitará un cambio significativo en las funciones del gobierno y el sector privado, y de la IED. Normalmente, los gobiernos deberían cumplir un papel facilitador con regulaciones inteligentes, una supervisión apropiada y financiamiento, así como incentivar la participación del sector privado con políticas, impuestos y otros incentivos adecuados, y apalancando el conocimiento y los recursos financieros internacionales. Los gobiernos deberían enfocar su energía y sus recursos en los bienes públicos que signifiquen mayores retornos sociales. Una fuerte presencia del sector privado y de IED es necesaria para asegurar una producción creciente, de alta calidad y relevante ahí donde las iniciativas del sector público han sido ineficientes, insuficientes y poco confiables, afectando tanto la cantidad como la calidad de los resultados. La región tiene mucho que aprender de las “islas de excelencia”, países que están innovando (por ejemplo, Chile, Brasil, México, China, India y Corea del Sur) y de Estados Unidos, que tiene el sistema de CTI más creativo, productivo y relevante para el mercado que sobresale a nivel mundial.

Con el fin de implementar la agenda para mejorar sus sistemas de ciencia, tecnología e innovación, los países de América Latina podrían beneficiarse de algunos de los elementos que se describirán a continuación. Los países deberán ser pragmáticos y selectivos al escoger las iniciativas relevantes que mejor se adapten a sus condiciones y necesidades económicas, sociales y culturales.

1. *Entorno propicio.* Mejorar la estabilidad política, las condiciones macroeconómicas y el ambiente de negocios (incluyendo el comercio, la competencia, la educación y la capacitación, los mercados de trabajo y de la tierra, las condiciones de entrada y salida a los mercados, el acceso al financiamiento, la infraestructura de Tecnología, Información y Comunicaciones [TIC], entre otros). Estos son elementos necesarios para promover el desarrollo y el uso de la tecnología y la innovación en cualquier economía. **Aplicable a todos los países.**
2. *Cooperación regional.* Mejorar la cooperación y colaboración entre países de la región (y fuera de la región) para apalancar la infraestructura y las capacidades de CTI con los países que tienen mejores sistemas de CTI (tales como Argentina, Brasil, Chile y México). Esto ayudará a lograr resultados y beneficios de una manera más fácil y rápida para todos los países a un costo menor. Los países más pequeños, que no tienen la capacidad para construir sistemas de CTI o que no disponen de una demanda adecuada para utilizar sistemas de CTI expansivos, deberían usar las facilidades de CTI de países más grandes. **Aplicable a todos los países.**
3. *Fuerza de trabajo educada y capacitada.* Aumentar la inversión en educación para mejorarla en todos los niveles. Elevar el número (y la calidad) de las instituciones de educación y de capacitación, así como la producción de más científicos e ingenieros, especialmente maestrías en ciencias (MS) y doctorados (PhD), para aumentar la oferta de trabajadores calificados con capacidad de generar, adaptar y utilizar el conocimiento y la tecnología. El capital humano es crítico para acceder al conocimiento interno y mundial. Aumentar la matrícula de los pobres de las zonas rurales y urbanas puede facilitar la diseminación de nuevas ideas,

mejores prácticas, nuevas tecnologías y la aplicación del conocimiento en la agricultura e industrias de baja productividad. **Aplicable a todos los países.**

4. *Universidades regionales.* Establecer unas pocas “universidades regionales” de nivel mundial (con colaboración internacional) con gobernabilidad, administración y planes de estudios modernos, y con una selección de profesores y estudiantes basada en el mérito. Estas universidades, que podrían crearse con la ayuda de instituciones internacionales (tales como CAF), deberían ayudar a ofrecer oportunidades a estudiantes de todos los países de la región. **Aplicable a los países del Grupo I.**
5. *Innovación inclusiva.* Buscar innovaciones de última generación así como “innovación inclusiva” con el doble objetivo de mejorar la competitividad mundial y lograr un crecimiento inclusivo para beneficiar a toda la población. Si se alienta a las instituciones de investigación y las universidades para que también se enfoquen en las necesidades de los pobres y se mejora la capacidad de las empresas informales para absorber nuevas tecnologías y conocimiento, el costo de los bienes y servicios puede reducirse y pueden crearse oportunidades para generar ingresos para los pobres y la población rural. **Aplicable a todos los países.**
6. *Centros de excelencia.* Crear “centros de excelencia” en algunos países (con mandatos regionales). Estos podrían incluir esfuerzos adicionales para producir bienes públicos que sean más relevantes económicamente, tales como la investigación precompetitiva, así como innovaciones relevantes desde el punto de vista social, como el acceso a agua potable, la congestión urbana, el transporte urbano, las tecnologías de energía limpia, la energía renovable, la medicina tradicional, la salud pública y las tecnologías para medios de subsistencia sostenible. **Aplicable a los países del Grupo I.**
7. *Investigación y desarrollo.* Otorgar financiamiento público para la investigación básica y apoyar la investigación aplicada y la difusión de la tecnología, ya que la investigación y el desarrollo tienen elementos tanto de bien público como de bien privado. Este apoyo debería basarse en resultados y otorgarse sobre bases competitivas. El gobierno debería ofrecer incentivos (tales como los créditos tributarios de investigación y desarrollo, donaciones paritarias, garantías de préstamos, recompensas tecnológicas y apoyo a la capacitación) al sector público y el sector privado para la investigación aplicada, el desarrollo, el uso y la diseminación de tecnología. Existe un potencial importante para aumentar la productividad difundiendo el conocimiento generado en las instituciones académicas y de investigación y desarrollo locales y regionales. Esto requiere una infraestructura de comercialización tecnológica apropiada, como la protección a la propiedad intelectual, las unidades de transferencia de tecnología en universidades e institutos de investigación y desarrollo, los parques de ciencia y tecnología, las incubadoras, el financiamiento inicial y el capital de riesgo. Por ejemplo, el Gobierno de Estados Unidos provee entre el 20% y el 25% de los fondos para el desarrollo temprano de tecnologías por medio de programas tales como el *Small Business Innovation Research Program* (Programa de investigación para la innovación de pequeñas empresas) y el *Advanced Technology Program* (Programa avanzado de tecnología), en etapas

dentro del ciclo de innovación que con frecuencia los inversionistas privados encuentran muy riesgosas. Estos programas ayudan a desarrollar sinergias entre las universidades, los laboratorios de investigación y desarrollo, y la industria. **Aplicable a países de los Grupos I y II.**

8. *Instituciones públicas de investigación.* Revisar el desempeño de las instituciones públicas de investigación y desarrollo, y ejecutar acciones apropiadas para redimensionarlas, incluso privatizarlas y transferirlas a universidades, así como clausurar algunas de ellas. Las que subsistan deberían ser operadas como corporaciones comerciales con mayores sinergias interinstitucionales (y regionales). Estas deberían generar ingresos y estar sujetas a reglas transparentes de responsabilidad y administración con un fuerte enfoque en la comercialización de investigación y desarrollo, y en satisfacer las necesidades del mercado. Luego de su reestructuración, las instituciones de investigación y desarrollo deberían posicionarse para enfocarse principalmente en áreas claves de importancia nacional: difusión de tecnología, innovación inclusiva y el desarrollo de tecnologías de primera línea, tales como las relacionadas con el cambio climático. Las redes públicas de investigación y desarrollo deben desempeñar un papel importante en estas áreas, ya que es probable que el sector privado no invierta en ese tipo de tecnologías, por lo menos durante la próxima década. **Aplicable a países de los Grupos I y II.**

9. *Infraestructura para la innovación.* Mejorar la infraestructura básica de innovación en Metrología, Normalización, Pruebas y Calidad (MNPC) y derechos de propiedad intelectual. Los países latinoamericanos necesitan sistemas modernos de propiedad intelectual y de MNPC para mejorar la innovación y la difusión de tecnología, contribuyendo así a la competitividad de las empresas, la innovación y el comercio. Un sistema moderno de propiedad intelectual es clave para promover la innovación y facilitar la comercialización de la tecnología. Al mismo tiempo, los países deben proteger sus intereses relacionados con la difusión del conocimiento al mínimo costo posible, especialmente en las áreas de interés público, como la salud, y defender sus intereses respecto de las nuevas tecnologías que aún no estén reguladas por acuerdos internacionales. El gobierno, los beneficiarios de los fondos, el inventor y el público se benefician de la protección y comercialización de la propiedad intelectual dentro del marco legislativo, recientemente introducido (similar a la ley de Estados Unidos conocida como *Bayh-Dole Act* de 1980), para incentivar innovadores y comercializar la investigación y desarrollo financiados públicamente. Si bien algunos países de América Latina tienen un sistema de MNPC relativamente bien desarrollado, este está dominado por el sector público y la cobertura, calidad y uso de los servicios son bajos. **Aplicable principalmente a los países de los Grupos I y II.**

10. *El ecosistema de innovación.* Desarrollar un ecosistema de innovación que facilite—y no limite—las políticas de propiedad intelectual; el financiamiento de capital de riesgo, cuya tolerancia al riesgo, al fracaso y a la ambigüedad forma parte de su marco normativo; los sistemas de recompensa e incentivos apropiados y atractivos; los créditos fiscales positivos que faciliten la investigación y la innovación; y los parques de ciencia y tecnología así como las

incubadoras científicas. Algunos países selectos de América Latina necesitan establecer en los grandes centros metropolitanos parques de ciencia y tecnología con infraestructura de clase mundial por medio de asociaciones privadas con agrupaciones de educación superior e instituciones de investigación y desarrollo, en consonancia con lo realizado en áreas similares de China (China tiene más de cien parques de ciencia y tecnología). La región también puede beneficiarse del establecimiento de zonas de promoción de exportaciones que promuevan a las universidades, los laboratorios nacionales y las industrias el establecimiento de instalaciones de investigación y desarrollo y emprendimientos en manufactura y servicios promisorios de alta tecnología. Además, los programas deberían promover el establecimiento de incubadoras tecnológicas en las principales universidades con la finalidad de apoyar a los científicos a iniciar actividades comerciales basadas en las tecnologías locales desarrolladas en sus instituciones. **Aplicable principalmente a países de los Grupos I y II.**

11. *Investigación y desarrollo en agricultura.* Aumentar las inversiones en investigación y desarrollo y en la absorción de tecnología en el sector agrícola para mejorar la productividad, reducir la dependencia de la población en la agricultura y mejorar la calidad de vida de la población rural. Esto requerirá aumentar la investigación y desarrollo, ampliar la tecnología, la capacitación, el acceso a los mercados y el desarrollo de empresas agrícolas. La agricultura continuará desempeñando un papel importante en la mayoría de los países latinoamericanos. En la mayoría de los países, una proporción pequeña pero significativa de la población está empleada y aún depende de la agricultura para subsistir. **Aplicable a casi todos los países, investigación y desarrollo para países de los Grupos I y II.**
12. *Conocimiento local y mundial.* Ofrecer incentivos a las empresas para aprovechar el conocimiento local y mundial. Crear conocimiento nuevo, si bien es necesario, resulta costoso y riesgoso, y requiere talento científico y otro tipo de infraestructura. Las economías que aún están rezagadas respecto de la frontera tecnológica obtienen mayores ganancias en productividad y mejoras en el bienestar a partir de la adaptación del conocimiento existente más que de la utilización de investigación y desarrollo para expandir la frontera tecnológica. Los principales medios para participar en el conocimiento global de rápida expansión son el comercio internacional, la inversión extranjera directa (IED), la utilización de licencias tecnológicas, el copiado y el uso de ingeniería inversa, la educación y la capacitación en el exterior, el fortalecimiento de la colaboración regional y extranjera, el acceso a la diáspora de profesionales capacitados y la obtención de información técnica extranjera a través de material impreso y del internet. **Aplicable a todos los países.**
13. *Redes de investigación y educación.* Establecer, sobre una base público-privada, redes regionales de investigación y educación: líneas de alta velocidad a nivel regional dedicadas a expandir las oportunidades, aprovechar el conocimiento global y mejorar el acceso de los ciudadanos a la información y la tecnología. Esto servirá como herramienta para ampliar las oportunidades educacionales y como ancla al sistema de innovación productiva. Aunque sería muy difícil (y costoso) aumentar rápidamente los resultados educacionales internos

exigidos por muchos países, podría crearse una red de investigación y educación regional para acceder al conocimiento global y mejorar el acceso a la información de todos los ciudadanos. Si se utilizan líneas de alta velocidad (de 10 gigabits por segundo), la red podría establecer su propio sistema de tecnología de la información y comunicación dentro del país o región y con los principales centros nacionales de investigación y las redes educativas del mundo. La infraestructura de la red que uniría a universidades, laboratorios de investigación y desarrollo, bibliotecas y otros recursos, podría beneficiar considerablemente a educadores, investigadores y estudiantes de una gran variedad de disciplinas. Muchas universidades carecen de laboratorios y bibliotecas adecuadas, aunque en algunos países de la región y del extranjero muchas otras instituciones cuentan con excelentes instalaciones de enseñanza e investigación que podrían estar disponibles por medio de programas de educación a distancia. Con sus propias líneas de alta velocidad, la región también podría participar en los programas de colaboración internacional para la creación de nuevos estándares así como de nuevas tecnologías y aplicaciones para la infraestructura de redes mundiales.

**Aplicable principalmente a países de los Grupos I y II.**







## **Capítulo 7**

# **Necesidades de infraestructura para una América Latina resurgente**

*Harpaul Alberto Kohli*

### **Introducción<sup>1</sup>**

Una mayor inversión en infraestructura es esencial para las perspectivas económicas a largo plazo y el bienestar social en América Latina. Varios estudios llevados a cabo por instituciones multilaterales, tales como CAF—banco de desarrollo de América Latina—y el Banco Mundial, así como por muchas autoridades nacionales han enfatizado reiteradamente la importancia de la función que cumplen los servicios de la infraestructura de calidad en mejorar la productividad económica y la competencia, y en acelerar el proceso de la inclusión social. Además, es ampliamente reconocido que la conectividad física es esencial para facilitar el comercio regional y la cooperación entre las economías latinoamericanas. En pocas palabras, el desarrollo de la infraestructura es crucial en cada uno de los tres grandes pilares de la estrategia propuesta en la presente publicación: mejorar la inclusión social, aumentar la productividad económica y fomentar una mayor apertura y cooperación regional.

Aun así, bien es sabido que como resultado de las inadecuadas inversiones realizadas durante las últimas tres décadas, en la actualidad la mayoría de las economías latinoamericanas están rezagadas en relación con las economías de rápido crecimiento de Asia del Este con lo que respecta a la calidad de los servicios de infraestructura. Un importante informe de CAF (2009) proporciona un excelente análisis del estado actual de la infraestructura de sus países miembros, sus causas y, sobre todo, las medidas correctivas políticas, estratégicas e institucionales necesarias. En el capítulo 1 de dicho trabajo se realiza un breve resumen de estas medidas, razón por la cual en el presente capítulo no se cubren estos aspectos.

En el informe de CAF también se recomienda un importante aumento en la inversión en infraestructura. Sin embargo, no existen estimaciones sistemáticas actuales de los niveles de inversión deseables por sector y por país. En este capítulo se procura abordar este tema. Para una explicación detallada de las estimaciones y metodologías presentadas aquí, ver la publicación de Kohli y Basil (2011) del *Global Journal of Emerging Market Economies*.

### **Necesidades de infraestructura durante 2011–2040**

En el capítulo, se presentan en orden de importancia las estimaciones de las necesidades de inversión en infraestructura para 21 países latinoamericanos, durante el período 2011–2040, con el objeto

---

<sup>1</sup>Este capítulo es una revisión de Kohli y Basil 2010, que se basa en Kohli y Basil (2011).

de apoyar el escenario de crecimiento de convergencia económica presentado en el capítulo 1. Los países que se incluyen son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. En este libro, también se estiman las necesidades de inversión para un escenario de menor crecimiento que el de las políticas vigentes, con el fin de entender la sensibilidad de los requisitos de inversión necesarios para alcanzar determinadas tasas de crecimiento.

Las estimaciones abarcan a los principales sectores y subsectores de infraestructura, a saber, energía (electricidad); telecomunicaciones (banda ancha fija, líneas fijas y telefonía móvil); transporte (aeropuertos, puertos, ferrocarriles y caminos pavimentados), y agua y saneamiento. Las necesidades de inversión incluyen nueva capacidad y mantenimiento de la infraestructura existente.

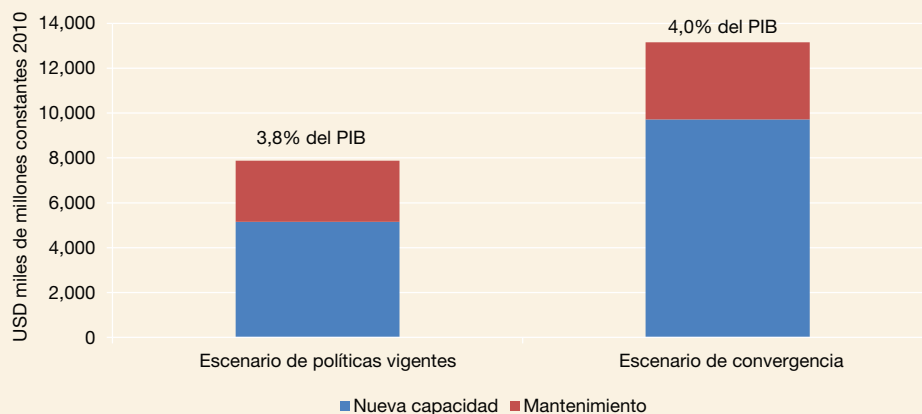
El análisis aquí propuesto, basado en un modelo propio de ecuaciones estructurales que incluye cuatro ecuaciones simultáneas (Kohli y Basil, 2011), confirma que las necesidades de inversión en infraestructura a largo plazo de la región siguen siendo considerables a pesar de la reciente desaceleración económica mundial. En el escenario de convergencia para las economías latinoamericanas, estas necesidades excederían USD 13 billones (millones de millones) a precios de 2010, con alrededor de USD 9,8 billones destinados para nueva capacidad y USD 3,5 billones para mantenimiento (ver el Cuadro 1 y el Gráfico 1). En el marco del escenario de las políticas vigentes, los 21 países latinoamericanos incluidos en este estudio deberían invertir USD 7,9 billones en los próximos treinta años (2011–2040). Esto incluye unos USD 5,2 billones para nueva capacidad y unos USD 2,7 billones para mantenimiento. Las necesidades de inversión en el escenario de convergencia es de más de dos tercios que en el escenario de las políticas vigentes. De hecho, para 2040, las necesidades de inversión en el escenario de convergencia duplicarían las del escenario de las políticas vigentes (ver el Gráfico 2).

Cuadro  
1**Necesidades totales de inversión (2011–2040)**

	Escenario de políticas vigentes		Escenario de convergencia	
	USD miles de millones	% del PIB	USD miles de millones	% del PIB
Nueva capacidad	5,494	1.7	9,766	3.0
Mantenimiento	2,270	0.7	3,451	1.1
<b>Total</b>	<b>7,721</b>	<b>2.4</b>	<b>13,216</b>	<b>4.0</b>

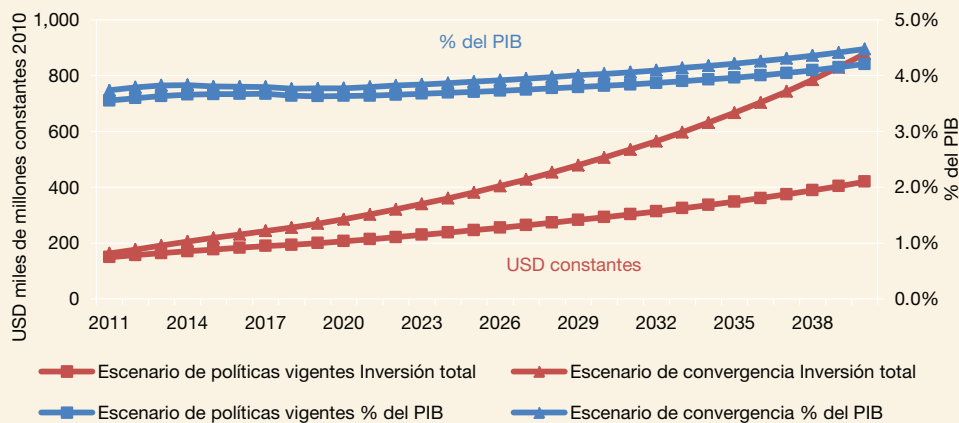
Fuente: Kohli y Basil (2011).

**Gráfico 1 Costos totales de las inversiones requeridas: 2001-2040**



Fuente: Kohli y Basil (2011).

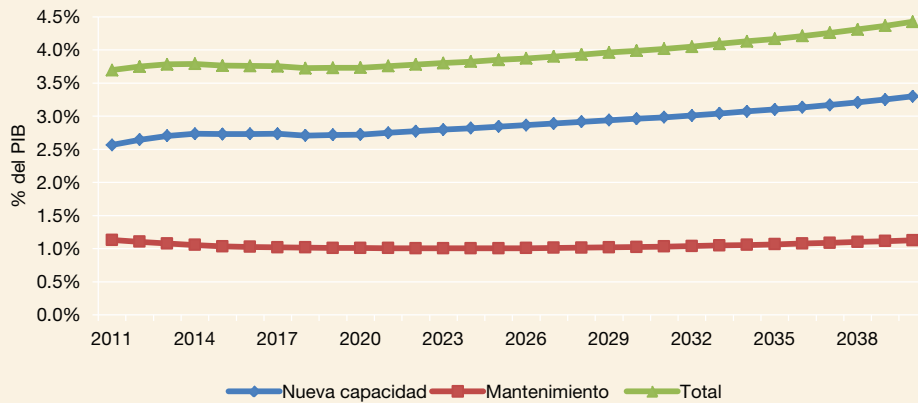
**Gráfico 2 Inversión total a través del tiempo (USD miles de millones y % del PIB)**



Fuente: Kohli y Basil (2011).

### Las inversiones como porcentaje del PIB

Aunque como porcentaje del PIB las nuevas necesidades son mayores (ver el Gráfico 3), estas son significativamente menores que las de otros países, particularmente en Asia. En los próximos treinta años, América Latina deberá invertir en infraestructura entre el 3,8% y el 4% del PIB (ver el Gráfico

Gráfico  
3**Necesidades de inversión, todos los sectores: 2011–2040, % del PIB**

Fuente: Kohli y Basil (2011).

1). A pesar de que, en principio, estas necesidades prácticamente duplican los niveles actuales de inversión, son significativamente inferiores a las necesidades estimadas para Asia, que oscilan entre el 6,0% y el 6,5% del PIB en la próxima década (Centennial Group International para el Banco Asiático de Desarrollo, 2010). Los requerimientos de infraestructura de América Latina, comparativamente menores como porcentaje del PIB, se deben a varios factores: en primer lugar, su menor crecimiento reduce la demanda de nueva capacidad que, a su vez, reduce los costos de mantenimiento posteriores. Asimismo, el denominador del porcentaje del PIB es proporcionalmente mayor porque América Latina goza de un nivel de ingreso que triplica a Asia con creces.

Más aún, existe una larga trayectoria en materia de la capacidad del nivel de ingresos medios para la inversión en infraestructura: a precios de 2010, el ingreso per cápita de 14 de los 21 países latinoamericanos para los cuales se dispone de datos superaba, en 1950, los USD 2.450 por persona; en cambio, en los países en desarrollo de Asia para los cuales hay datos disponibles, este representaba apenas una novena parte de ese nivel, esto es, USD 257. Por lo tanto, en los últimos sesenta años, América Latina ha tenido más posibilidades de mejorar su infraestructura relativa al agua, los caminos y los ferrocarriles, lo que ha permitido a los países de la región satisfacer sus necesidades actuales. La infraestructura comparativamente más baja de Asia ha requerido de tasas de inversión más altas para poder actualizarse.

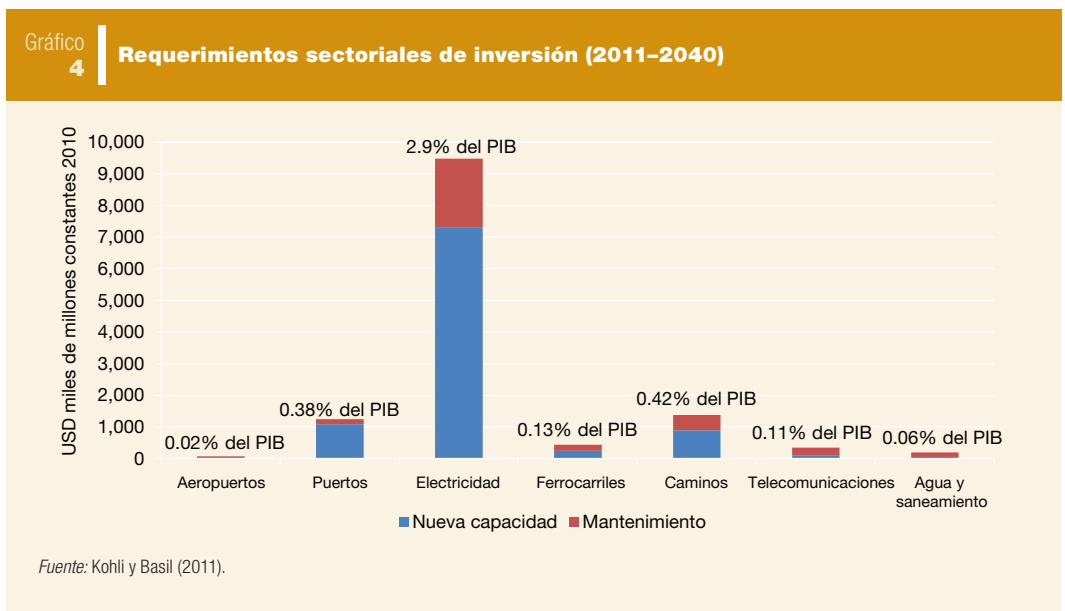
Esto queda más claro si se compara la capacidad de electricidad instalada hace sesenta años con los niveles de la actividad económica actual. En los países en desarrollo de Asia para los cuales hay datos disponibles, la relación agregada de capacidad eléctrica en 1950 al PIB de 2009 era 1.576 W/USD; ahora bien, en los 17 países de América Latina analizados en el presente estudio para los cuales hay datos disponibles, esta relación se eleva en un 25%, a saber, 1.940 W/USD. Esta ventaja

inicial tiene una diferencia práctica en la actualidad. Si se extrapola la experiencia de Estados Unidos, puede apreciarse que el 91% de las plantas generadoras de electricidad construidas hasta 1949 duraron, por lo menos, sesenta años. Su actividad económica en el siglo XXI descansa considerablemente en lo que ya existía en 1950: cerca del 20% de las plantas disponibles en 2008 habían sido construidas para aquella fecha.<sup>2</sup> Si se da por supuesto de que esta relación se mantiene para otros sectores de larga vida, tales como los caminos, los ferrocarriles y el agua, lo que hizo América Latina hace sesenta años le ofreció una ventaja inicial para satisfacer sus necesidades económicas actuales y, por lo tanto, ha requerido menos inversión desde entonces. Sin embargo, este efecto sigue siendo menor que el impacto de las bajas tasas de crecimiento de la región.

En lo que sigue de este capítulo, se presentan las necesidades de inversión estimadas por sector y por país. Con miras a simplificar el análisis, se examinan estas necesidades solo para el escenario de convergencia.

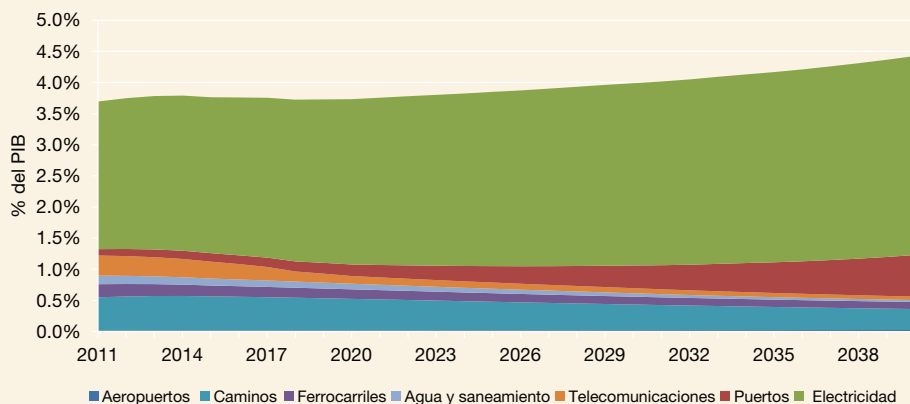
**Necesidades de inversión por sector**

Entre los sectores, la electricidad es el sector que requiere más inversiones, esto es, USD 9,1 billones o el 2,9% del PIB (ver los Gráficos 4 y 5 y el Cuadro 2). En segundo lugar, el sector vial, con USD 1,4 billones o bien el 0,4% del PIB. En tercer lugar, el sector portuario con USD 1,2 billones (0,4%) del PIB, casi completamente de nueva capacidad (87% de los costos), debido a la importancia que reviste el comercio internacional, tanto para los productores nacionales como para los consumidores cada vez más ricos.



<sup>2</sup> Kohli y Basil (2011). De las 13.559 plantas en operación en 2008, 2.598 habían sido construidas hasta 1950, que se aproxima al 20%.

Gráfico 5 Necesidades totales por sector como % del PIB



Fuente: Kohli y Basil (2011).

Cuadro 2 Necesidades de inversiones totales por sector (2011-2040)

Sector	Nueva capacidad	Mantenimiento	Inversión total	% del total
Aeropuertos	59	16	75	0.6%
Banda ancha	15	19	34	0.3%
Líneas fijas	14	60	34	0.6%
Telefonía móvil	68	169	237	1.8%
Puertos	1,088	162	1,280	9.5%
Electricidad	7,326	2,192	9,518	72.0%
Ferrocarriles	243	196	439	3.3%
Caminos	900	490	1,390	10.5%
Saneamiento	37	92	129	0.98%
Agua	15	56	71	0.5%
<b>Total</b>	<b>9,705</b>	<b>3,421</b>	<b>13,216</b>	

Fuente: Kohli y Basil 2011.

### Necesidades por países

El Cuadro 3 presenta la distribución por países de las necesidades de inversión descritas con anterioridad. No es de sorprender que Brasil y México representen cerca del 55% de las necesidades totales, dado que se trata, de lejos, de las dos economías más grandes de la región. Los siguientes dos países con mayores necesidades de inversión son Colombia y Argentina, el primero debido a su alta tasa de crecimiento y el segundo porque es la tercera economía más grande de América Latina. A estos cuatro países se suman Perú, Chile y la República Bolivariana de Venezuela, y juntos constituyen las siete economías más grandes, representando cerca del 88% de las necesidades totales de inversión regional.

Cuadro 3 | Necesidades de inversión total por país, 2011–2040

País	Nueva capacidad	Mantenimiento	Total	% del total
Brasil	3,423	1,149	4,572	34.6%
México	1,900	724	2,624	19.9%
Argentina	722	359	1,081	8.2%
Chile	566	191	757	5.7%
Venezuela, RB	463	223	686	5.2%
Colombia	940	241	1,181	8.9%
República Dominicana	201	70	271	2.1%
Perú	674	153	827	6.3%
Costa Rica	107	107	213	1.6%
Ecuador	76	46	122	0.9%
Otros países	694	258	952	7.2%
Total	9,766	3,451	13,217	100.0%

Fuente: Kohli y Basil (2011).

El Cuadro 4 muestra las necesidades de inversión de los principales países de América Latina como porcentaje del PIB nacional acumulado a lo largo de treinta años. El rango de variaciones de los porcentajes refleja generalmente el nivel de desarrollo y la variedad económica sectorial.

Una vez más, destacan Brasil y México, esta vez porque sus necesidades son bajas en comparación con el tamaño absoluto de sus economías, a saber, solo el 3,1% y el 3,4% del PIB, respectivamente. Como se describió anteriormente, su actividad económica a lo largo del siglo XX les permitió armar un inventario de infraestructura—centrales eléctricas, caminos, ferrocarriles, agua y saneamiento—de larga duración. Por lo tanto, lo que ya existe en infraestructura les es suficiente para cubrir

Cuadro 4 | Inversiones como % del PIB 2011–2040, Caso base

	PIB Total (USD miles de millones 2008)	Nueva capacidad	Mantenimiento	Inversión total
Brasil	146,327	2.4	0.8	3.1
México	78,540	2.4	0.9	3.4
Argentina	18,999	3.8	1.9	5.7
Chile	12,552	4.5	1.5	6.1
Venezuela, RB	16,938	2.8	1.3	4.1
Colombia	22,120	4.3	1.1	5.4
República Dominicana	3,566	5.7	2.0	7.7
Perú	15,365	4.4	1.0	5.4
Costa Rica	2,125	5.1	1.8	6.8
Ecuador	3,215	2.4	1.4	3.8
Otros países	10,632	6.6	2.4	9.0
Total (caso base)	330,379	3.0	1.1	4.0

Fuente: Kohli y Basil (2011).

sus necesidades. El 95% de la población de México y el 91% de la población de Brasil gozan en la actualidad de agua potable. Así, a pesar del reciente crecimiento del 9% del PIB anualizado de Brasil, ningún otro país tiene necesidades de inversión como porcentaje del PIB tan bajas como Brasil y México.

Los países con las mayores necesidades de inversión como porcentaje del PIB son República Dominicana, Chile y Costa Rica. Sus importantes necesidades de inversión corresponden a diferentes realidades: se proyecta que los tres gozarán de una buena tasa de crecimiento de entre el 4% y el 5% a partir de 2020, pero históricamente República Dominicana ha sido más pobre y, por consiguiente, tiene que crear mucha capacidad para alcanzar los niveles deseados, lo que explica que sus necesidades sean mayores que en Chile y Costa Rica, países que han sido históricamente más prósperos.

Pero Kohli, Szyf, y Arnold (2012)—que cubre los sectores de carreteras y agua potable—ofrece la posibilidad de comparar estos resultados con estudios más reciente. Ese estudio utiliza una metodología similar, aunque mas elaborada y con un año adicional de datos históricos. Durante el período 2010–2050, para el sector de carreteras en un escenario optimista, se estima allí que los requisitos de la inversión total son el 0.66% del PIB, comparado con el 0.42% presentado en este capítulo. Esta es una diferencia del orden del 50%. Pero en el escenario optimista de ese estudio, los 21 países latinoamericanos considerados en este capítulo se han vuelto “convergentes” antes



o durante el periodo en consideración. En el escenario optimista usado en este capítulo solo 5 ó 6 países habrán llegado al estatus de ser “convergentes” antes del 2040. Por ello, los dos escenarios no son directamente comparables. Estas diferencias deben ser consideradas cuando uno compara los resultados de los diferentes estudios.

### **Notas de advertencia**

Deben tenerse en cuenta dos advertencias importantes al usar estas estimaciones. Primero, estas estimaciones describen lo que debe hacerse para satisfacer las necesidades de estos países y evitar restringir su crecimiento económico. No predicen lo que efectivamente habrá de gastarse. Segundo, estas proyecciones generales y de orden de magnitud fueron derivadas de relaciones establecidas econométricamente y sirven solamente como puntos de referencia para realizar comparaciones generales entre países. Por lo tanto, no pueden sustituir a las estimaciones detalladas “de abajo hacia arriba” sectoriales y específicas a cada país, que tengan en cuenta los proyectos individuales de infraestructura y las condiciones actuales, tales como los costos unitarios locales y las capacidades de ejecución.



## Anexo

El Cuadro A1 demuestra que existen grandes diferencias entre los países. Incluso en cada país, hay algunas áreas—particularmente rurales—cuyo acceso a los servicios de telecomunicación, caminos pavimentados, agua y saneamiento es mucho peor que el que existe no solo en los países desarrollados, sino incluso en las áreas urbanas del país en cuestión. Esto se debe, en parte, al hecho de que, en términos per cápita, resulta mucho más costoso proporcionar infraestructura de servicios a las áreas rurales pobres que a las áreas urbanas pobres, lo que genera una “brecha de cobertura” aun después de haber salvado la brecha de mercado eficiente. Por ejemplo, la nueva capacidad en telefonía móvil puede costar apenas USD 45 por cada nuevo suscripto en las áreas desarrolladas, pero puede llegar a costar hasta USD 120 en las áreas rurales. Respecto del sector de agua y saneamiento, y de otros sectores que requieren instalaciones para las cuales los costos de conexión son prácticamente proporcionales a la distancia de las redes existentes, la discrepancia urbano-rural en lo que respecta a la prestación de servicios puede ser aún más pronunciada. Estas desigualdades de infraestructura dentro de cada país ocurren no solo entre las áreas rurales y urbanas, sino también al interior de ciudades específicas: en 2008, el 45% de la población urbana de Nicaragua vivía en barriadas. En estas condiciones, los pobres suelen tener tasas de acceso a la electricidad, las telecomunicaciones, el agua y saneamiento mucho menores que los residentes de otras partes de su misma ciudad.

Pero Kohli, Szyf, y Arnold (2012)—que cubre los sectores de carreteras y agua potable—ofrece la posibilidad de comparar estos resultados con estudios más recientes. Ese estudio utiliza una metodología similar, aunque más elaborada y con un año adicional de datos históricos. Durante el período 2010–2050, para el sector de carreteras en un escenario optimista, se estima allí que los requisitos de la inversión total son el 0.66% del PIB, comparado con el 0.42% presentado en este capítulo. Esta es una diferencia del orden del 50%. Pero en el escenario optimista de ese estudio, los 21 países latinoamericanos considerados en este capítulo se han vuelto “convergentes” antes o durante el período en consideración. En el escenario optimista usado en este capítulo solo 5 ó 6 países habrán llegado al estatus de ser “convergentes” antes del 2040. Por ello, los dos escenarios no son directamente comparables. Estas diferencias deben ser consideradas cuando uno compara los resultados de los diferentes estudios.

Cuadro  
A.1

## Estado actual de la infraestructura en países latinoamericanos

	Transporte aéreo, pasajeros transportados, per cápita (pasajeros por cada mil hab.)	Tráfico portuario de contenedores per cápita (TEU/1.000 hab)	Consumo de energía eléctrica (kWh per cápita)	Electricidad capacidad instalada per cápita (watts/persona)	Suscripciones a teléfonos celulares por cada 100 habitantes	Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	Suscripciones a líneas fijas de banda ancha por cada 100 habitantes	Acceso a instalaciones sanitarias mejoradas (% de la población)	Acceso a fuentes de agua mejoradas (% de la población)	Línea férrea por área (km/1.000 km <sup>2</sup> )	Caminos pavimentados por área (km/1.000 km <sup>2</sup> )
Argentina	248	50	2.8	813	135	25	10.5	90	97	13	25
Belice	1590	102		572	64	9	3.1	90	98	0	21
Bolivia	193		0.6	167	83	9	0.7	27	88	3	4
Brasil	396	42	2.2	583	123	22	8.6	79	98	4	11
Chile	598	185	3.3	947	130	19	11.6	96	96	7	22
Colombia	326	53	1.0	293	98	15	6.9	77	92	2	15
Costa Rica	375	218	1.8	601	92	32	8.7	95	97	8	188
República Dominicana	1	139	1.4	574	87	10	4.0	83	86	36	129
Ecuador	308	84	1.1	362	105	15	4.2	92	94	4	26
El Salvador	347	24	0.8	241	126	15	3.3	87	88	14	96
Guatemala	47	70	0.5	191	140	11	1.8	78	92	8	45
Guyana	63			480	69	20	2.5	84	94	0.9	3
Honduras	113	82	0.7	224	104	8	0.03	77	87	6	25
México	120	33	1.9	547	82	17	10.6	85	96	14	66
Nicaragua	12	12	0.5	206	82	5	1.8	52	85	2	20
Panamá	2094	1679	1.7	562	204	15	7.9	69	93	5	70
Paraguay	94	1	1.1	1366	99	6	1.0	71	86	1	38
Perú	211	53	1.1	296	110	11	3.5	71	85	2	9
Surinam	456			781	179	16	4.5	83	92	2	7
Uruguay	221	199	2.7	768	141	29	13.5	100	100	17	44
Venezuela, RB	203	42	3.2	821	98	25	0.9	91	92	0.4	37

Fuentes: base de datos de *Canning World Infrastructure Stock*, base de datos del *Centennial Group*, *Goldson Airport* (Belice), Unión Internacional de Telecomunicaciones, *US Energy Information Administration*, *Indicadores del desarrollo mundial* y *World Population Prospects*. Los datos de telecomunicaciones corresponden a 2009. Los otros datos corresponden al año más reciente.





## Capítulo 8

### Mayor apertura: cooperación regional y comercio

*Harinder S. Kohli, Claudio M. Loser, y Anil Sood*

#### **Las principales tendencias en el comercio de América Latina en el contexto de la economía mundial<sup>1</sup>**

En los últimos treinta años, los flujos comerciales y de capital hacia y desde las economías de mercado emergentes han aumentado a un ritmo muy acelerado. Sin duda, su crecimiento económico y comercial ha constituido el aspecto más dinámico de la cooperación internacional y de la globalización en los últimos años. Después de un período de deterioro relativo, asociado en parte a los bajos precios de las materias primas, los mercados emergentes han recuperado su participación en la producción mundial. Este ha sido, en particular, el caso después de que la Gran Recesión de 2008–2009 golpeará duramente a las economías avanzadas. En general, las economías emergentes de Asia y América Latina fueron golpeadas menos duramente y se han recuperado más rápido. La recuperación reflejó una fuerte demanda mundial y mejores términos de intercambio que impulsaron la actividad interna.

El Cuadro 1 presenta datos del crecimiento de los volúmenes de exportación para distintas regiones. Del cuadro se desprende claramente que el comercio—o más específicamente, las exportaciones—creció más aceleradamente en los países recientemente industrializados de Asia, así como en los países en desarrollo de Asia, y especialmente en China y el Sudeste de Asia. Durante este período, el volumen de las exportaciones mundiales creció a una tasa promedio del 5,7%, casi el doble de la tasa de crecimiento del producto mundial (3,4%), reflejando la creciente interacción entre los diferentes países.<sup>2</sup>

Dentro de estos parámetros, América Latina ha hecho un progreso considerable en abrirse e integrarse a la economía mundial, y este posiblemente sea el avance estructural más destacado logrado en las últimas dos décadas. En la región, ha habido una alta correlación entre la razón de exportaciones a PIB y la liberalización del comercio. El Gráfico 1 presenta el indicador de restricción

<sup>1</sup> Este capítulo se basa, en su mayoría, en el documento de Loser (2009).

<sup>2</sup> Las cifras que se presentan aquí están basadas en las de la base de datos de las *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (FMI). Durante el mismo período, los precios de las exportaciones de manufacturas aumentaron a una tasa promedio del 1,6%, mientras que los precios de las materias primas (excluyendo combustibles) crecieron a una tasa de menos del 2% por año. Durante un período más reciente (1992–2011), las manufacturas crecieron a un promedio del 1% por año, mientras que las materias primas crecieron en 6,8% (incluyendo combustibles) y 4,3% (excluyendo combustibles).

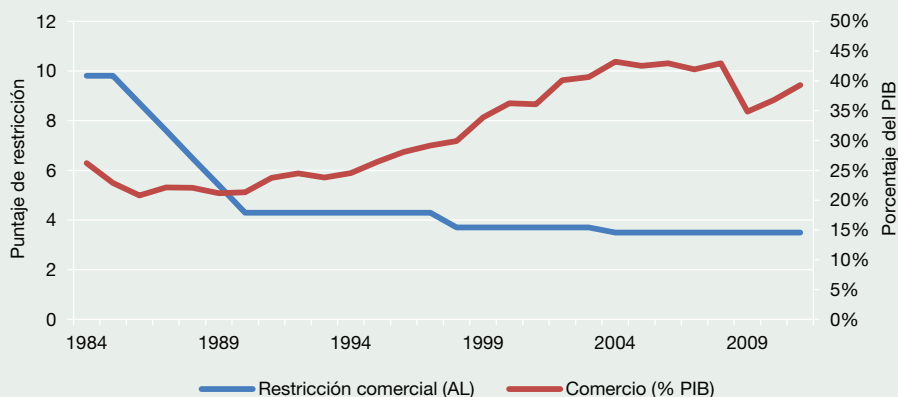
comercial desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y muestra el efecto de la liberalización del comercio sobre la base de precios corrientes y de precios relativos constantes.

Cuadro 1 | **Volumen de exportación mundial (2000=100)**

	1980	1990	2000	2011	Crecimiento promedio anual (%)
Mundo	31	49	100	169	5.7%
Economías avanzadas	30	51	100	153	5.4%
Economías Asiáticas Recientemente Industrializadas (NICs)	12	35	100	225	9.9%
Economías emergentes y en desarrollo	31	43	100	217	6.5%
De las cuales: Asia	17	30	100	307	9.8%
América Latina	26	42	100	153	5.8%
Memorándum: PIB Mundial	53	73	100	148	3.4%

Fuente: base de datos de las *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (abril de 2010), base de datos del *Centennial Group* y cálculos propios.

Gráfico 1 | **Restricción comercial y relación entre el comercio y el PIB de América Latina**

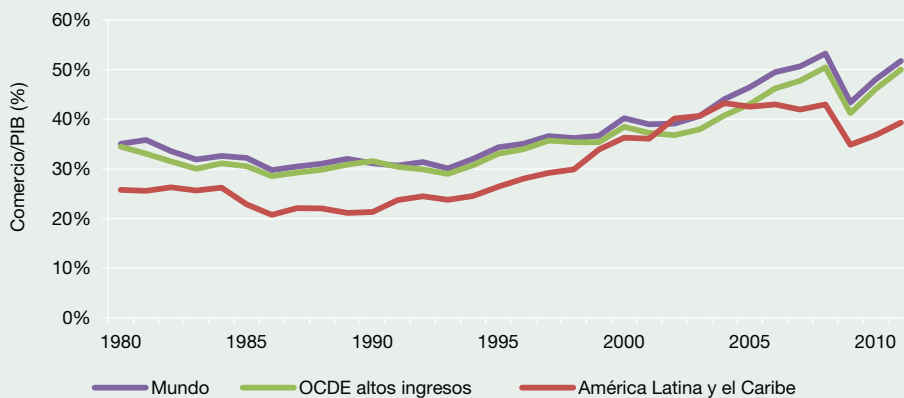


Fuente: "Revisión del Índice de Restricción Comercial del FMI"; base de datos de las *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional y cálculos propios.



El impacto de la liberalización ha sido significativo—aunque con algún rezago—, y la apertura creciente de América Latina al comercio mundial ha resultado en considerables ganancias en comparación con la situación de hace 25 a 30 años. La relación entre el comercio y el PIB a precios corrientes aumentó drásticamente entre 1980 y 2011, desde alrededor del 26% al 39%. Sin embargo, como lo muestra el Gráfico 2, si bien América Latina se ha abierto considerablemente, sigue rezagada con respecto al promedio mundial (52%) y al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (50%). Con frecuencia, se destaca que las cifras de comercio están sesgadas porque hay una correlación inversa entre la relación del comercio con el PIB y el tamaño de la población. Sobre esa base, como lo ilustra el Gráfico 3, América Latina muestra una relación un poco más alta que la que tendría sin correcciones, aunque el resultado es peor en términos relativos.

Gráfico 2  
2 Relaciones entre el comercio y el PIB

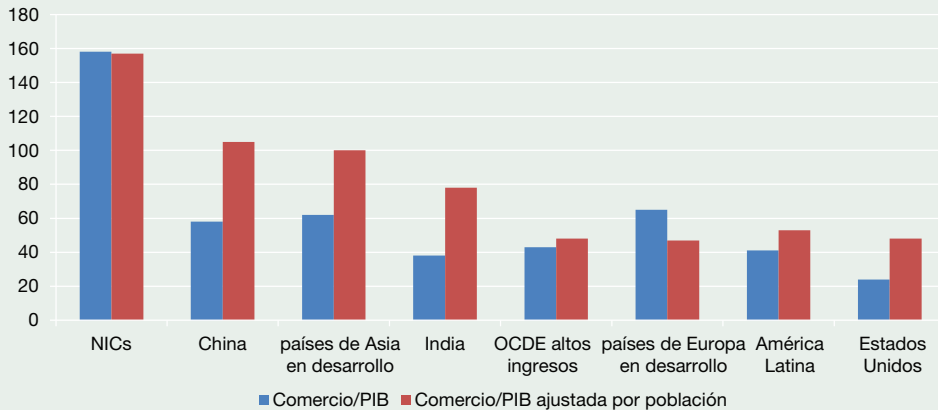


Source: base de datos de Dirección de Comercio y *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

Al compararse la relación entre el comercio y el PIB, ajustada por población, que es inferior al 60% en América Latina, cerca del 160% para los NIC, más del 100% para China y los países de Asia en desarrollo y cerca del 80% para India; se observa que la región está rezagada con respecto a prácticamente todas las principales regiones del mundo.<sup>3</sup>

La historia de las exportaciones de América Latina es similar. Los esfuerzos de la década anterior tuvieron un impacto significativo en el crecimiento del volumen de las exportaciones desde América Latina (ver el Gráfico 4), pero la participación de la región en las exportaciones mundiales se ha ido

<sup>3</sup> El gráfico muestra el índice de comercio sin ajustes (la relación entre las exportaciones más importaciones y el PIB) y también corregida para compensar por el efecto tamaño de los países, usando para ello la población. El ajuste por población se ha corregido sobre la base de una simple regresión de comercio a población.

Gráfico  
3**Relación entre el comercio y el PIB, efectiva y ajustada por población**

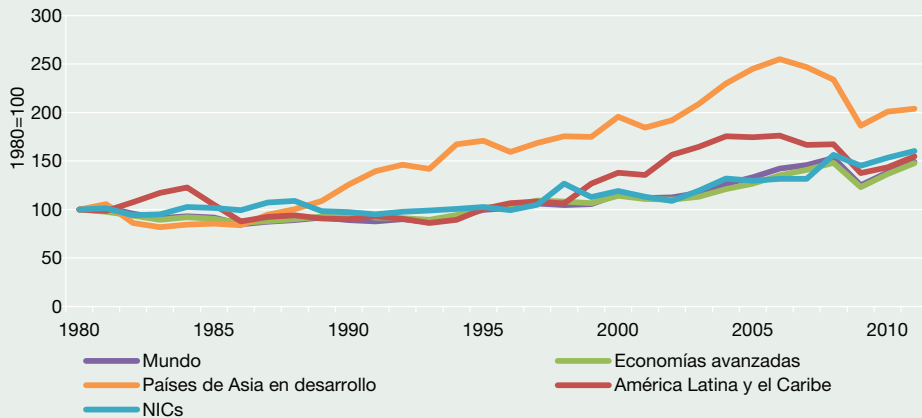
Fuente: base de datos de Dirección de Comercio y *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

quedando atrás en comparación con los países más dinámicos de Asia. A medida que los precios de las materias primas disminuyeron en las décadas de los ochenta y los noventa, la participación de África y América Latina en el comercio total tendió a disminuir, a pesar de la creciente apertura de estas regiones. En los últimos años, el aumento de los precios de las materias primas puede haber distorsionado el resultado en la dirección opuesta; pero mientras que América Latina mantuvo su participación cercana al 5% de las exportaciones mundiales, los NIC la duplicaron con creces, y los países en desarrollo de Asia la triplicaron con creces, pasando de menos del 5% a más del 17%. A nivel mundial, el rápido crecimiento de las exportaciones ha resultado en un continuo aumento en la relación entre las exportaciones y el PIB, como se aprecia en el Gráfico 4. Este gráfico muestra los aumentos en la relación exportaciones a PIB a precios constantes, con una base común en 1980. Dicho gráfico señala el buen desempeño de América Latina, ya que los datos se han ajustado para eliminar el efecto de los precios más bajos de las materias primas (el grueso de las exportaciones latinoamericanas) durante el período 1980–1995 y su posterior aumento. De este modo, la región ha recuperado su participación en el comercio mundial gracias a los volúmenes crecientes de las materias primas y, más recientemente, al aumento de sus precios, tanto en lo relativo a las exportaciones como a las importaciones (ver el Cuadro 2). Sin embargo, al ajustarse la participación de la región para eliminar los efectos de los términos de intercambio, esta disminuyó.

El ritmo del crecimiento de las exportaciones no ha sido parejo, ni a través del tiempo, ni entre los países de la región. Las exportaciones mexicanas crecieron fuertemente en la década de los ochenta, período en que pasó a tener exportaciones basadas en el ensamblaje (maquiladoras), mientras que el resto de la región se veía afectada por los frágiles términos de intercambio. Las exportaciones de México crecieron a un ritmo extremadamente rápido en la década de los noventa cuando accedieron

Gráfico 4

**Relación entre las exportaciones y el PIB en términos reales 1980=100**



Fuente: base de datos de Dirección de Comercio y *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

al TLC con América del Norte. De ahí en adelante, la tasa disminuyó a medida que la economía perdió su dinamismo y su ventaja comparativa contra China se erosionó. El resto de la región, incluyendo Brasil, creció rápidamente durante la última década debido a mayores volúmenes de comercio y, lo que es aún más importante, como reflejo del fuerte aumento en los precios de las materias primas (ver el Cuadro 3).

**El comercio intrarregional y cooperación regional**

*El comercio intrarregional*

Las relaciones comerciales con el mundo desarrollado siguen estando en el centro del interés para la mayoría de las economías emergentes, pero los flujos entre ellas, que crecen rápidamente, han roto el molde tradicional del intercambio. La estructura del comercio ha evolucionado desde nuevos mercados para las exportaciones tradicionales hacia intercambios más complejos, a medida que los procesos tecnológicos han hecho posible aumentar la competitividad. Por otro lado, el comercio se ha especializado más por cuanto los fabricantes

Cuadro 2 Participación en las exportaciones mundiales (%)

	1980	1990	2000	2011
Economías avanzadas	72.6	80.6	74.8	59.9
NICs	3.1	6.0	8.0	7.9
Países de Asia en desarrollo	4.7	5.5	9.5	17.5
América Latina	5.6	3.8	5.7	6.1

1/ Ajustado por cambios en los precios relativos de las materias primas en relación con los bienes manufacturados.

Fuente: base de datos de Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional (2012).

Cuadro 3 **Crecimiento de las exportaciones (% anual promedio)**

	1980–1990	1990–2000	2000–2010
América Latina	2.2	11.1	9.1
Brasil	4.6	6.6	13.0
México	5.7	19.9	6.0

Fuente: base de datos de Dirección de Comercio y *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

han logrado separar los procesos industriales, y se han diversificado geográficamente a una velocidad y complejidad tales que han superado ampliamente la velocidad de reacción de los gobiernos para concluir acuerdos formales de integración.

La integración comercial ha sido un objetivo importante en las diferentes regiones emergentes. Más aún, estos esfuerzos fueron intensificados por el extraordinario progreso de la Unión Europea durante el último medio siglo. El desempeño de la Unión Europea, aun con sus fallas, ha causado admiración en el mundo en desarrollo, especialmente a medida que la Unión Europea ha realizado esfuerzos permanentes para expandir su membresía e integrar la región. Asia ha logrado integrarse sin un marco institucional complejo equivalente al de la Unión Europea. Por el contrario, el proceso ha ocurrido en respuesta a los esfuerzos de liberalización de muchos de sus países, especialmente China e India. Sin embargo, este no ha sido el caso en América Latina, a pesar de los esfuerzos oficiales que ya se han extendido por mucho más de un siglo.

Los flujos comerciales reflejan el proceso de cooperación e integración regional dentro de cada área en desarrollo y con otras economías emergentes. Un aumento en los flujos comerciales puede ser atribuido a la creciente integración formal entre las distintas áreas, el mejor uso de las ventajas comparativas en relación con las economías avanzadas y también, una mayor complementariedad entre los países en desarrollo. Estos parecen ser los aspectos más importantes del crecimiento del comercio entre los países de Asia y particularmente, en lo relativo a la influencia inicial de Japón, la emergencia de los NIC y, más recientemente, la presencia arrolladora de China.

El Cuadro 4 muestra los cambios en el comercio intrarregional de diferentes regiones. Incluye información sobre países en desarrollo así como datos que cubren el comercio con los principales países desarrollados de cada área, es decir, Japón y los NIC en Asia, y Estados Unidos y Canadá en las Américas. Todas las regiones, con la excepción de América Latina, muestran un significativo aumento en el comercio intrarregional. El aumento en el grado de integración regional de Asia a todos los niveles es particularmente impresionante. Este nivel de integración puede llegar al de la Unión Europea, y pronto podría incluso superar la participación del comercio intrarregional de la misma. Las economías asiáticas, tanto avanzadas como emergentes, son mucho más abiertas y tienen un porcentaje entre el comercio y el PIB mucho mayor que el de América Latina.

En América, el grado de comercio regional—incluyendo los países de América del Norte—ha aumentado, pero luego de llegar al 50%, declinó y se mantiene cercano a un tercio del comercio total. Sin embargo, después de algunos años de crecimiento, el comercio intralatinoamericano, que ronda el 20% del total, sigue más o menos en el mismo nivel que en 1980. Esto sugiere que solo se ha logrado un éxito limitado en desarrollar un proceso de integración en nuevas actividades, a

Table 4 **Comercio intrarregional 1980–2011 (en % del comercio total de la región si no se especifica otra cosa)**

Región	1980	1990	2000	2011	Comercio/PIB (% , 2011)
África	5.2	7.6	9.2	9.9	53.0
Países de Asia en desarrollo	7.4	7.6	11.9	18.2	54.5
Developing and Advanced East Asia 1/	21.6	25.4	27.7	30.5	56.3
Países de Asia oriental en desarrollo y desarrollados	43.5	48.2	46.6	42.5	
América Latina y el Caribe	20.6	17.0	17.4	20.3	39.3
Américas 2/	44.6	44.1	53.2	48.1	30.8
Latin America to Latin America, US, and Canada	56.5	57.3	72.2	57.4	
Unión Europea	57.5	65.4	65.1	64.4	67.7

1/ Incluye a los países de Asia en desarrollo, Japón y los NIC (Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur).

2/ Las Américas incluyen a América Latina, el Caribe, Canadá y Estados Unidos.

Fuente: base de datos de Dirección de Comercio y *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

pesar de los grandes esfuerzos realizados para establecer acuerdos comerciales dentro de la región, como los sistemas de integración comerciales Mercosur, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano, que han buscado ofrecer a estas economías oportunidades de integrarse.

Aunque en este mundo dinámico actual, los acuerdos comerciales han surgido después (y no antes) de los flujos de comercio, la función que estos cumplen no es trivial en lo absoluto. Es necesario completar acuerdos comerciales globales que ayuden a eliminar la carga de las políticas proteccionistas tanto sobre los consumidores de los países importadores como sobre los productores en la mayoría de países productores más pobres. Más allá de estos esfuerzos, los acuerdos regionales pueden ofrecer un ambiente institucional estable dentro del cual los flujos comerciales puedan ocurrir, quedando protegidos de acciones políticas discrecionales adaptadas por autoridades nacionales oportunistas en países avanzados, emergentes y pobres por igual.

La pregunta sobre por qué la integración no se ha correlacionado con estos acuerdos, especialmente los acuerdos regionales, continúa abierta. A pesar de que la dotación subyacente de recursos naturales (África y América Latina) y de trabajo (Asia) explican parte de las diferencias, las causas son mucho más profundas. El dinamismo de Asia se debe a sus niveles mucho más altos de ahorro e inversión. Más aún, durante la última década, el ambiente institucional de negocios e inversión

ha sido mucho más favorable en Asia, lo que ha ayudado a generar el impulso de crecimiento que se observa hoy en día.

### *Mejorar la cooperación regional*

Existen tres razones básicas por las cuales la región de América Latina debería considerar seriamente fortalecer el comercio intrarregional de una manera significativa, incluso mediante la mejora de la cooperación regional: i) para permitir que las economías se especialicen, lo que constituye una estrategia importante para escapar de la trampa del ingreso medio; ii) para superar la realidad de que la mayoría de las economías latinoamericanas son pequeñas para los estándares mundiales y no tienen mercados internos suficientemente grandes que posibiliten economías de escala necesarias para que las empresas sean mundialmente competitivas; y iii) para permitir a las empresas locales aprovechar su mejor conocimiento y comprensión de las necesidades de los clientes de los países vecinos en comparación con los competidores de otros continentes.

## 8

#### 1. Necesidad de las economías de especializarse

La Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, dirigida por el Premio Nobel Michael Spence, encontró que una característica importante de las economías que han evitado con éxito la trampa del ingreso medio, y que tuvieron una transición eficaz al pasar del estatus de ingresos medios al de economías de ingresos altos fue su habilidad para especializarse en algunas actividades económicas. Estos países lograron obtener una ventaja competitiva en el mercado mundial al desarrollar, de manera proactiva, capacidades únicas y al crear economías de escala. La especialización y las economías de escala, a su vez, permitieron a estas economías mejorar la productividad y la competitividad. Este tipo de especialización requiere inversiones en actividades con mayor valor agregado al reasignar los recursos—trabajo y capital—desde las actividades intensivas en trabajo, cuya viabilidad depende de los salarios bajos (y por lo tanto, de un ingreso per cápita más bajo), hacia las actividades económicas con un mayor contenido de innovación y tecnología, lo que permite retornos mayores tanto al capital como al trabajo. Este mayor nivel de salarios eleva, por su lado, los estándares de vida y aumenta el ingreso per cápita del país.

Una mirada más detallada a los países de mayores ingresos (países desarrollados y NIC) revela que, a excepción de algunas grandes economías, la mayor parte de las economías de ingresos altos han alcanzado al menos algún grado de especialización en el mercado mundial. Algunos ejemplos de esto—aunque la lista no es exhaustiva—son: Corea en electrónica, construcción de barcos y automóviles; Japón en máquinas-herramientas altamente especializadas, automóviles, diseño e innovación en productos electrónicos industriales y de consumo; Estados Unidos en tecnología de la información, innovación y diseño de productos electrónicos, aviones comerciales, equipo militar, entre otros; Francia en plantas nucleares, la industria de la moda y el turismo internacional; el Reino Unido en servicios financieros y otros servicios; Singapur en servicios financieros, turismo, transporte marítimo y aéreo, biotecnología, entre otros. Actualmente, China se ha convertido en el centro manufacturero para el mundo e India se ha convertido en el líder mundial en servicios de tecnología de la información

y busca hacer lo mismo en la industria farmacéutica. Hasta ahora, el principal papel a nivel mundial de la mayor parte de América Latina ha sido la oferta de materias primas y combustibles al resto del mundo; solamente Brasil y México han ganado una reputación internacional en algunas actividades manufactureras.

Dada la conclusión inicial de que muchas (aunque de ninguna manera todas) de las economías de América Latina se han estancado en la trampa del ingreso medio, a fin de evitar caer en esta trampa, parece lógico que los países latinoamericanos deberían centrarse en moverse con éxito hacia ese tipo de especialización a escala mundial para elevar su productividad. A su vez, esto permitiría a las empresas locales aumentar sus utilidades invirtiendo en actividades que les permitan simultáneamente pagar salarios más altos a sus empleados con las competencias necesarias.

Sin embargo, para lograr tal especialización, las empresas necesitan tener un fácil acceso a los mercados que sean suficientemente grandes para permitir economías de escala a nivel nacional o regional antes de poder competir en el mercado mundial. Lamentablemente, lograr esto a nivel nacional en América Latina no es posible, salvo en un grupo pequeño de países, como Brasil y México. Este constituye el tema del debate que se presenta a continuación.

## 2. El pequeño tamaño de la mayoría de las economías latinoamericanas

Los Cuadros 5 y 6 muestran las 15 economías más grandes del mundo en el año 2011. En ellos se compara el tamaño de las economías latinoamericanas con otras grandes economías del mundo, tanto en términos de PPA como de tipos de cambio del mercado. Solo dos países de América Latina califican entre las 15 mayores economías del mundo: Brasil, en la séptima posición, y México, en la decimo primera, en términos de PPA; y en la sexta y decimocuarta, respectivamente, según el tipo de cambio del mercado. En 2011, solamente Brasil, México y Argentina (con información oficial) estaban incluidas en la lista de las diez mayores economías emergentes. Por otra parte, siete economías de Asia estaban incluidas en la lista.

¿Qué se puede concluir, entonces, a partir de esta información? Con la excepción de Brasil y México, pese a que la mayoría de las economías de América Latina pertenecen al grupo de ingresos medios altos, son relativamente pequeñas en términos de su tamaño absoluto.

A partir del debate anterior, se puede llegar a una conclusión básica muy simple: a nivel individual, las economías latinoamericanas—con la excepción de Brasil y México—son pequeñas para los estándares mundiales y, por lo tanto, las empresas locales que operan exclusivamente en los mercados de sus países enfrentan muchas dificultades que les impiden ser economías de escala, por lo que llegar a ser globalmente competitivas y crear empleos con salarios altos constituye un gran desafío. Una cooperación regional más estrecha en el hemisferio, que facilite un nivel mucho mayor de comercio y flujos de inversión que expandan significativamente los mercados “locales”, puede ayudar a la región a competir a nivel mundial.

Cuadro 5 | PIB (PPA) más grandes del mundo (2011)

	PIB (PPA) USD corrientes miles millones	% mundo
Estados Unidos	15,076	19.1
China	11,300	14.3
Japón	4,444	5.6
India	4,421	5.6
Alemania	3,114	3.9
Rusia	2,383	3.0
Brasil	2,294	2.9
Reino Unido	2,288	2.9
Francia	2,214	2.8
Italia	1,847	2.3
México	1,667	2.1
Corea	1,554	2.0
España	1,406	1.8
Canadá	1,395	1.8
Indonesia	1,125	1.4
Mundo	78,970	

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

Cuadro 6 | PIB (MER) más grandes del mundo (2011)

	PIB (PPA) USD corrientes miles millones	% mundo
Estados Unidos	15,076	21.6
China	7,298	10.4
Japón	5,867	8.4
Alemania	3,607	5.2
Francia	2,778	4.0
Brasil	2,493	3.6
Reino Unido	2,431	3.5
Italia	2,199	3.1
Rusia	1,850	2.6
India	1,827	2.6
Canadá	1,739	2.5
Australia	1,487	2.1
España	1,480	2.1
México	1,154	1.7
Corea	1,116	1.6
Mundo	69,899	

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2012).

### 3. Potencial por explotar dentro de la región

Como se pudo apreciar con anterioridad, el comercio entre las economías de América Latina, 20% en 2011, es inferior a un tercio del de la Unión Europea (64%) y aproximadamente igual al de Asia en Desarrollo (18 por ciento).

Este resultado se debe, en parte, a que tanto los gobiernos de la región como las empresas privadas se enfocaron en los mercados de Estados Unidos y Europa. No obstante, también parece ser el resultado natural de las políticas gubernamentales que a lo largo de los años han creado barreras a los flujos de comercio e inversión hacia los países vecinos. Irónicamente, estas barreras siguieron existiendo a pesar de los numerosos acuerdos y tratados regionales y subregionales adoptados formalmente durante los últimos cincuenta años a nivel de Jefes de Estado, pero que no han sido



puestos en práctica. Además, las facilidades para el transporte físico y las facilidades de logística entre los países vecinos también han constituido una restricción.

Sin embargo, desde una perspectiva empresarial, de eliminarse las actuales barreras, habría un potencial significativo sin explotar para mayores flujos de comercio e inversión dentro de la región. Estas economías—a excepción del Caribe—están unidas geográficamente, tienen una herencia y una historia comunes, poseen culturas similares y hablan el mismo idioma (excepto en Brasil y el Caribe). Sería natural que los consumidores dentro de la región prefieran productos similares (aunque no necesariamente iguales) y que las empresas tengan una ventaja competitiva para forjar relaciones de negocios con sus contrapartes regionales y para comercializar con los consumidores de otras partes de la región.

El aumento en los flujos intrarregionales de comercio e inversión—junto con una mayor concentración en Asia (tema que se presentará más adelante)—no solo crearían nuevas oportunidades de mercado de mayor crecimiento, sino que también ayudarían a diversificar los mercados de exportación de la región, reduciendo de esa manera la fuerte dependencia actual de las exportaciones a Estados Unidos y Europa. Aunque pareciera que este proceso ya se ha iniciado, su ritmo podría y debería acelerarse significativamente.

## La diversificación del comercio

### *Diversificar mercados*

El Cuadro 7 muestra la participación y la tasa anual de crecimiento del comercio de América Latina con diferentes regiones del mundo y con los principales países durante los últimos treinta años; asimismo, revela algunas tendencias interesantes y posiblemente algunas subestimadas:

- La participación de Estados Unidos en el comercio mundial aumentó del 33% en 1980 a un máximo del 53% en el año 2000, cayendo desde entonces en 15%. Durante los últimos diez años, el crecimiento más bajo del comercio fue con Estados Unidos (5,9%), el socio comercial tradicional y más grande de la región.
- La participación del comercio con Canadá del 2,1% en 2011 está prácticamente al mismo nivel que en 1980.
- La Unión Europea redujo su participación considerablemente, especialmente entre 1990 (24%) y 2000 (12,9%).
- El comercio con India y los países de Asia en desarrollo en su conjunto también ha estado creciendo más rápidamente que con cualquier otra región, aunque a partir de una base muy pequeña; la participación de los países de Asia en desarrollo llegó al 14,9% en 2011 del 1,3% en 1980.
- El crecimiento más rápido en la última década ha sido con China (21,8% por año) e India (27,9% por año), ya que los países de América Latina se convirtieron en grandes beneficiarios de la sed de esos países por materias primas que aquella región tiene en abundancia.

Cuadro 7 | **Participación y Crecimiento Promedio de Comercio en América Latina (1980–2011)**

Exports	Participación en comercio				Tasa de Crecimiento Promedio Anual (2000–2011)	Tasa de Crecimiento Promedio Anual(1980–2011)
	1980	1990	2000	2011		
Estados Unidos	33.3	38.6	53.0	35.0	5.9	8.0
Canadá	2.5	1.7	1.8	2.1	11.6	7.2
Japón	5.2	5.7	3.1	2.9	9.2	5.8
Homisferas Occidental	20.6	17.0	17.4	20.3	11.6	7.8
Países en desarrollo de Asia	1.3	1.7	3.5	14.9	25.6	16.7
India	0.2	0.2	0.3	1.4	27.9	15.3
África	2.1	1.3	1.0	1.8	16.3	7.3
Central y del Este Europa	1.1	0.8	0.4	0.7	17.1	6.5
China	0.5	0.6	1.5	11.3	31.8	18.9
Unión Europea	22.5	24.0	12.9	12.9	10.0	5.9

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (2010).

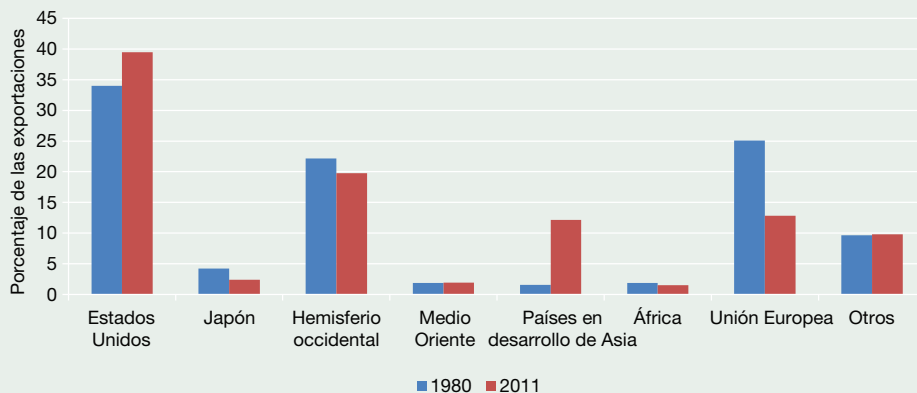
8

Los Gráficos 5 a 8 muestran una distribución de las exportaciones de América Latina a un nivel algo más desagregado, y no consideran a Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela. La tendencia general es a una disminución en el volumen del comercio con la Unión Europea y con Japón, que se explica principalmente por los cambios en el patrón de comercio de Brasil y México. El otro gran cambio es el gran salto en el comercio entre los países de Asia en desarrollo, principalmente China, y casi todos los países, excepto México. La participación de Estados Unidos es abrumadora en el caso de México, pero ha disminuido con respecto de los demás.

Las cifras muestran un fuerte aumento de las exportaciones de Brasil a Asia. Cabe destacar que recientemente China se convirtió en el principal socio comercial de Brasil, superando a Estados Unidos.

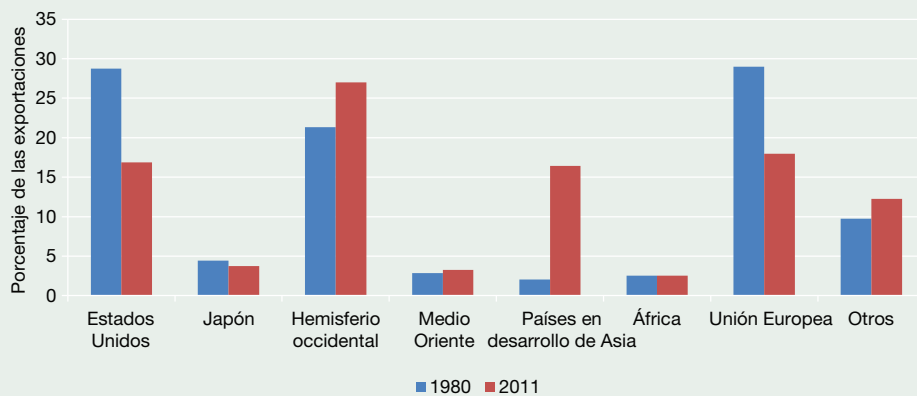
De un modo concreto, el aumento de las exportaciones hacia los países de Asia en desarrollo, especialmente cuando se excluye a México, se basó principalmente en las materias primas, incluyendo combustibles, productos agrícolas y metales—en particular mineral de hierro y cobre a China—, y ello compensó por las disminuciones equivalentes en las exportaciones a la Unión Europea. En contraste, las exportaciones a Estados Unidos desde México y el aumento del comercio dentro de la región han incluido, en gran medida, bienes manufacturados y, en menor medida, combustibles, con la

**Gráfico 5** Destino de las exportaciones: América Latina



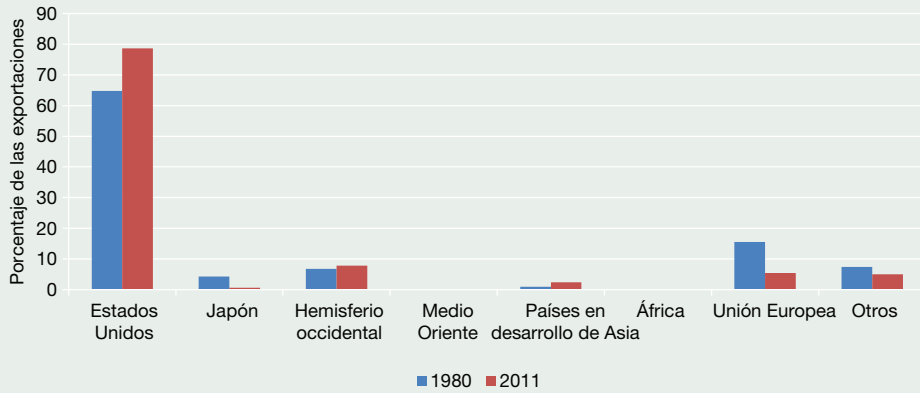
Fuente: Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional (2012).

**Gráfico 6** Destino de las exportaciones de América Latina sin México, Brasil, República Bolivariana de Venezuela



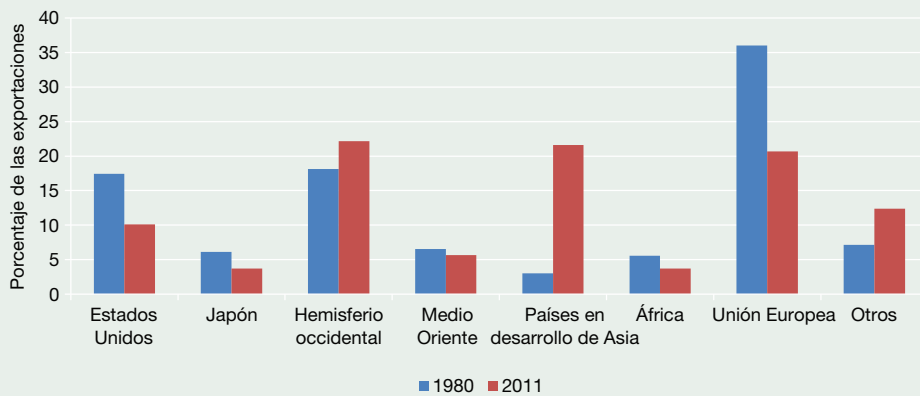
Fuente: Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional (2012).

Gráfico 7 **Destino de las exportaciones: México**



Fuente: Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional (2012).

Gráfico 8 **Destino de las exportaciones: Brasil**



Fuente: Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional (2012).

excepción de la República Bolivariana de Venezuela que ha continuado exportando petróleo (Loser, 2009).

El rápido crecimiento del comercio de la región con el conjunto de Asia—y con China e India, en particular—tiene una serie de ventajas: ayuda a la región a diversificar su comercio; fortalece los vínculos económicos con la región de más rápido crecimiento del mundo; reduce la dependencia de la región de los mercados maduros y de más lento crecimiento de América del Norte y Europa; y, por medio de una mayor tasa de crecimiento de las exportaciones, ayuda a elevar el crecimiento económico de América Latina.

Algunos de los modelos económicos mundiales—incluyendo el modelo utilizado en este libro—anticipan que Asia seguirá teniendo la tasa de crecimiento más alta del mundo y que, como resultado, podría representar hasta un 50% del PIB mundial hacia el año 2050. Si este escenario se materializa o no y, de hacerlo, cuándo sucedería, no es central al argumento; pero hay que reconocer que las tendencias generales existen. Por lo tanto, aumentar su concentración en Asia debería ser una parte integral de la estrategia de crecimiento de largo plazo de América Latina.

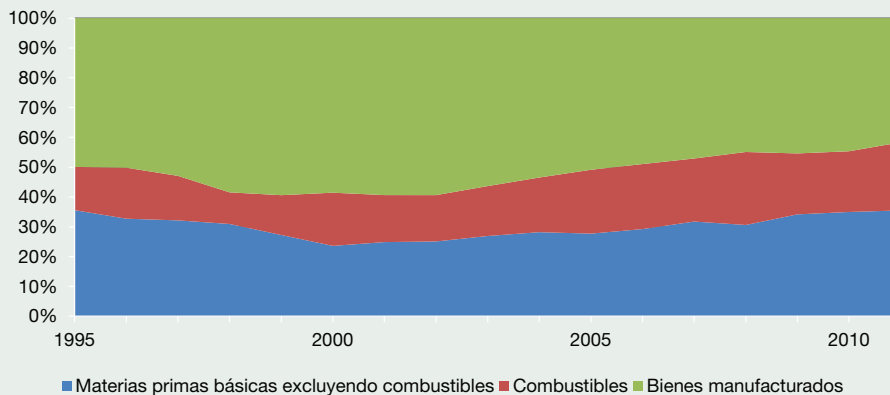
### ***Diversificar hacia productos de mayor valor agregado***

La composición de las exportaciones de los distintos grupos de países latinoamericanos ofrece una visión sobre la situación de la región en relación con el mundo, y en relación con los cambios ocurridos en los últimos años. En síntesis, las exportaciones de América Latina tanto a economías avanzadas como emergentes consisten primordialmente de materias primas y combustibles, aunque también, en algunos casos, de bienes manufacturados. Asimismo, la composición de las exportaciones ha sido considerablemente menos dinámica que su destino. México es, de lejos, el país con el más alto nivel de exportaciones de productos manufacturados, mientras que Brasil ha aumentado la participación de las exportaciones de materias primas, principalmente debido a los productos agrícolas y algunos productos mineros. La República Bolivariana de Venezuela exporta predominantemente petróleo. En los otros países de la región, las materias primas constituyen las principales actividades de exportación (ver los Gráficos 9 y 10).

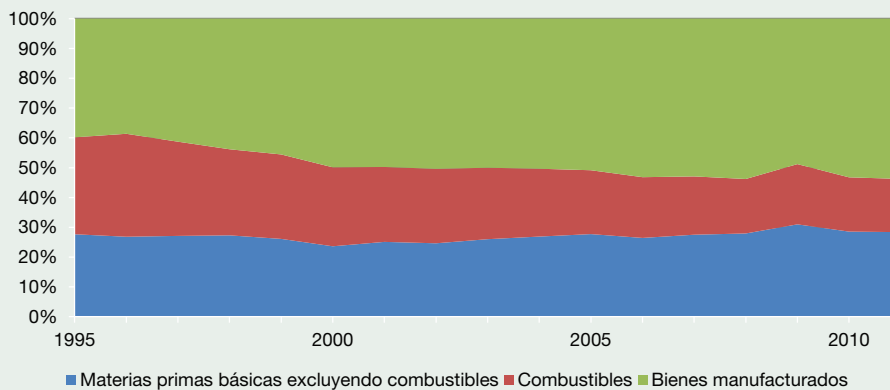
La mayoría de los países de la región—excluyendo a México y, en alguna medida, a Brasil—siguen dependiendo principalmente de las materias primas (ver los Gráficos 11 al 14). La participación de las materias primas básicas y los combustibles en las exportaciones regionales ha fluctuado alrededor del 50%, y actualmente se encuentra en el 58%. Si se excluye a Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela, la proporción se eleva al 74% en 2011 (ver los Gráficos 11 y 12).

En cuanto a otras materias primas, los volúmenes han aumentado significativamente, reflejando el potencial de la región y un importante progreso tecnológico, en el caso de la agricultura. Aun así, la región continúa siendo altamente vulnerable a las variaciones en términos de intercambio.

Cuando se ajustan por cambios en los precios relativos, las cifras sugieren que la mayor parte de la región, con la excepción de Brasil, muestra una tendencia ascendente de la participación de las manufacturas en las exportaciones totales. De hecho, cuando se excluye a Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela, el resto de la región evidencia importantes progresos—aunque

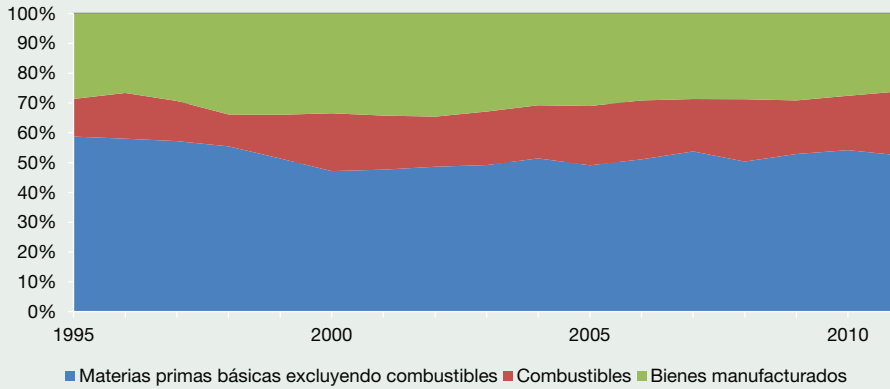
Gráfico  
9**Composición de las exportaciones: América Latina**

Fuente: UNCTAD (2012) y cálculos del Centennial Group.

Gráfico  
10**Composición de las exportaciones: América Latina (precios constantes reales)**

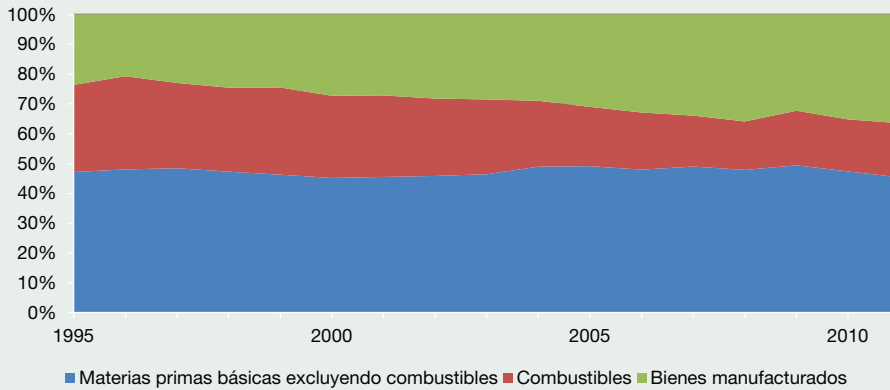
Fuente: UNCTAD (2012) y cálculos del Centennial Group.

**Gráfico 11** | **Composición de las exportaciones: América Latina excluyendo México, Brasil y RB de Venezuela**

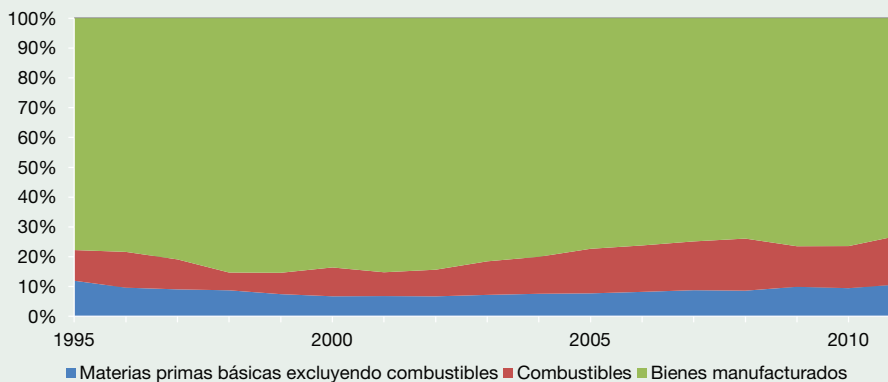


Fuente: UNCTAD (2012) y cálculos del Centennial Group.

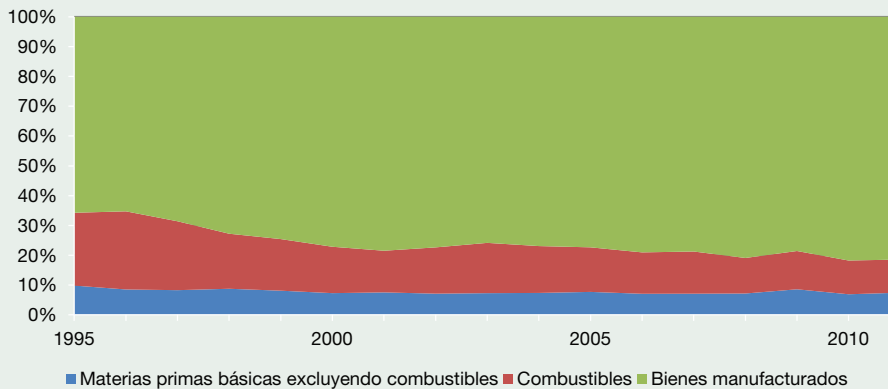
**Gráfico 12** | **Composición de las exportaciones: América Latina excluyendo México, Brasil y RB de Venezuela (precios reales constantes)**



Fuente: UNCTAD (2012) y cálculos del Centennial Group.

Gráfico  
13**Composición de las exportaciones: México**

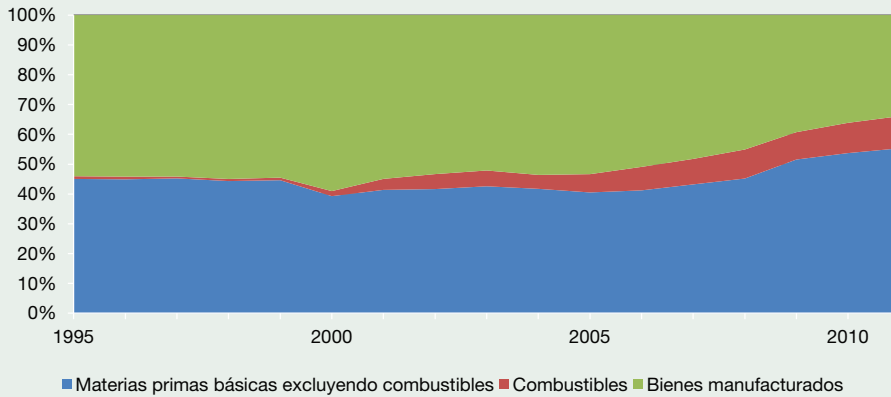
Fuente: UNCTAD (2012) y cálculos del Centennial Group.

Gráfico  
14**Composición de las exportaciones: México (precios reales constantes)**

Fuente: UNCTAD (2012) y cálculos del Centennial Group.

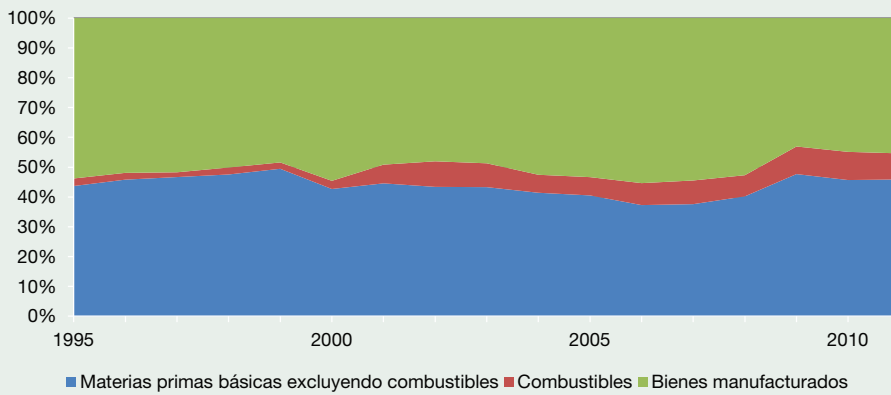


Gráfico 15 **Composición de las exportaciones: Brasil**



Fuente: UNCTAD (2012) y cálculos del Centennial Group.

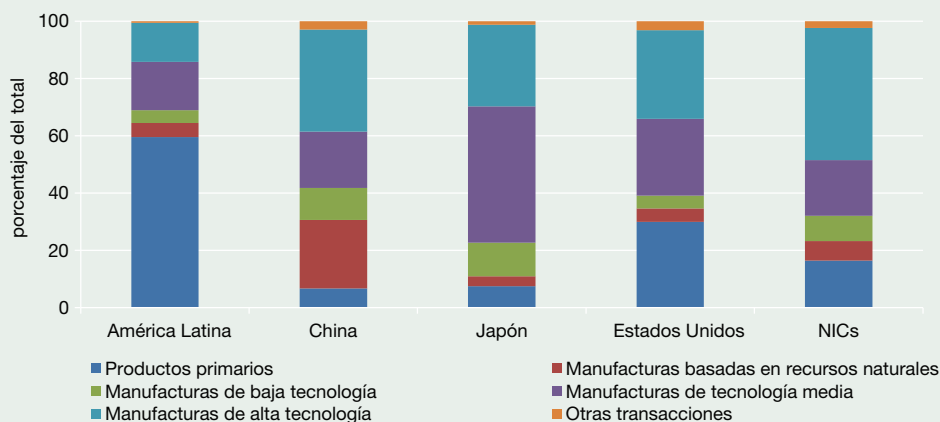
Gráfico 16 **Composición de las exportaciones: Brasil (precios reales constantes)**



Fuente: UNCTAD (2012) y cálculos del Centennial Group.

desde una base pequeña—en cuanto al incremento de la proporción de bienes manufacturados: desde el 24% de las exportaciones totales a más del 36%.

El Gráfico 17 muestra que pese a que la elaboración de manufacturas haya ido ganando terreno en las exportaciones totales de América Latina, cuando se las compara con las economías maduras (Estados Unidos o Japón) o las economías dinámicas (como China y los NIC), las exportaciones de la región están muy concentradas en las materias primas o sus manufacturas. Las exportaciones manufactureras de la región se concentran, principalmente, en la parte baja y media de la tecnología. La proporción de bienes de alta tecnología dentro de las exportaciones de manufacturas de la región en su conjunto es inferior al 14%, comparado con el 36% para China y el 46% para NICs. Como era de esperar, hay una gran variación en esta proporción dentro de la región, con México y Brasil a la cabeza (ver los Gráficos 18 y 19). Cuando se excluyen a estos dos países, la proporción cae por debajo de aquella de India (7%).<sup>4</sup> De hecho, América Latina se ha rezagado respecto de todas las principales regiones durante las últimas dos décadas, aun considerando que el desempeño a nivel

Gráfico  
17**Composición de las exportaciones**

Fuente: base de datos de CEPAL (2012).

mundial ha sido desigual (ver el Gráfico 20).

El análisis anterior señala el potencial de América Latina de lograr avances significativos si aumenta el valor agregado de su producción y sus exportaciones y, respecto de las manufacturas, de hacer

<sup>4</sup> Los Gráficos 17, 18 y 19 tienen fuentes diferentes con definiciones algo distintas acerca de las exportaciones de alta tecnología. Así, el cuadro de composición de las exportaciones, con una definición más amplia de exportaciones de alta tecnología, muestra porcentajes más altos, aunque el ordenamiento no se ve afectado por estos cambios.

progresos tecnológicos, una medida fundamental para salir de la trampa del ingreso medio y avanzar hacia el estatus de altos ingresos.

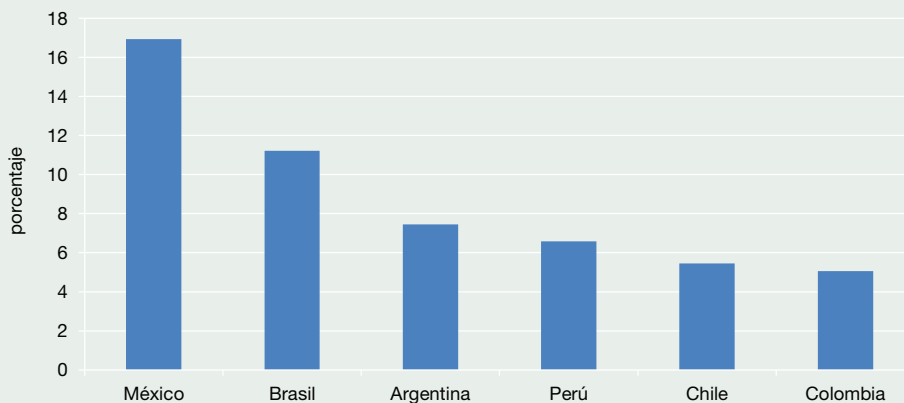
**Gráfico 18** | **Exportaciones de alta tecnología como porcentaje de las exportaciones de manufacturas**



*Nota:* las exportaciones de alta tecnología son productos con una alta intensidad de investigación y desarrollo, tales como aeroespacial, computadores, farmacéuticos, instrumentos científicos y maquinaria eléctrica.

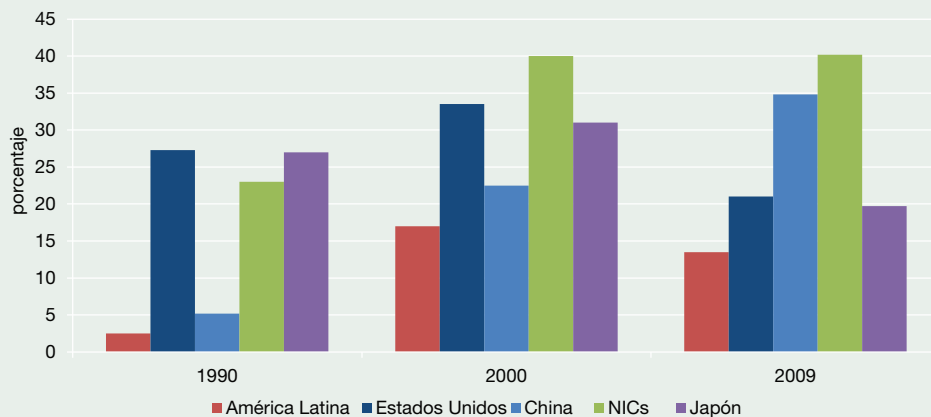
*Fuente:* base de datos KAM (2012) del Banco Mundial.

**Gráfico 19** | **Exportaciones de alta tecnología como porcentaje de las exportaciones manufactureras (América Latina)**



*Nota:* las exportaciones de alta tecnología son productos con una alta intensidad de investigación y desarrollo, tales como aeroespacial, computadores, farmacéuticos, instrumentos científicos y maquinaria eléctrica.

*Fuente:* base de datos KAM (2012) del Banco Mundial.

Gráfico  
20**Exportaciones de alta tecnología (como porcentaje de las exportaciones totales)**

Fuente: base de datos de la CEPAL (2010).





## **Capítulo 9**

# **Gobernabilidad democrática y sostenibilidad política: hacia una América Latina próspera**

*Michael Shifter*

Para que América Latina busque un sendero que realce significativamente la prosperidad en los años venideros, es imperioso construir una gobernabilidad democrática más efectiva en toda la región. Existe una abundante evidencia empírica que demuestra que un desarrollo político de esta naturaleza es esencial para las políticas sociales y económicas más amplias presentadas en este libro. Con ese fin, la gobernabilidad no debe considerarse como un reino separado, sino más bien como una preocupación transversal con un peso sustancial en el cumplimiento cabal de largo plazo de las metas más importantes, como promover una educación de mejor calidad o fomentar la innovación y una mayor competitividad.

Si bien mejorar la calidad de la gobernabilidad democrática es un enorme desafío, América Latina empieza con una variedad de activos y de ventajas. Afortunadamente, en la actualidad las elecciones son comunes, es “lo que se estila” a través de la región. Desde una perspectiva histórica de largo plazo, las últimas décadas han sido muy positivas en este sentido, ya que se han desarrollado electores y consensos fuertes con la convicción de que las elecciones pueden proveer el mecanismo principal y las bases de legitimidad más ampliamente aceptadas para la selección de los líderes políticos. Sin embargo, el predominio de las elecciones no significa que se las debe dar por hechas. La práctica cada vez mayor del sistema electoral se debe, en parte, a una saludable reacción, en varios países, a los regímenes militares que no solo cometieron abusos a los derechos humanos, sino que también, en última instancia, no pudieron construir modelos económicos y sociales sostenibles y efectivos. En contraste con otras áreas del mundo—y en contraste con otros períodos en la historia latinoamericana—las encuestas confiables revelan consistentemente que la mayoría de los ciudadanos de la región prefieren la democracia a cualquier otro modelo político (ver el Cuadro 1 y el Gráfico 1), aun cuando no estén totalmente satisfechos.

Sin duda—como lo señala Robert Dahl (1972) en su obra clásica *Polyarchy*—a pesar de que las elecciones son esenciales para la democracia, distan de ser suficientes. También son cruciales el respeto al estado de derecho, incluyendo una prensa libre e independiente, y un sistema de controles y equilibrios marcado por la separación de los poderes que limite efectivamente la autoridad del Ejecutivo. Una participación ciudadana vigorosa y la inclusión total de todos los grupos sociales también constituyen características indispensables para que una democracia funcione bien.

Cuadro 1 | Apoyo a la democracia

	Support for democracy		
	2007	2009	Variation
Paraguay	33	45	12
Venezuela	67	85	18
Colombia	47	49	2
El Salvador	38	68	30
Dominican Republic	64	67	3
Honduras	38	53	15
Chile	46	59	13
Brazil	43	55	12
Uruguay	75	81	6
Guatemala	32	41	9
Bolivia	67	71	4
Peru	47	52	5
Nicaragua	61	55	-6
Argentina	63	64	1
Mexico	48	42	-6
Panama	62	64	2
Ecuador	65	43	-22
Costa Rica	83	74	-9
Latin America	54	59	5

Fuente: Latinobarometro (2008).

Con respecto a esto, así como también al desarrollo de instituciones democráticas vitales, tales como los partidos políticos y el sistema judicial, el desempeño de América Latina en los últimos años ha sido mucho más decepcionante. Se probó que la noción que de alguna manera las elecciones necesariamente irían acompañadas por mejoras en otras áreas de fortalecimiento democrático era errónea, así como también la teoría que postulaba que a la estabilización económica en la región le seguiría la adopción e implementación de reformas institucionales de segunda generación. La evolución tanto de la economía política como del desarrollo político-institucional necesita esfuerzos sostenidos, disciplina y un enfoque de largo plazo.

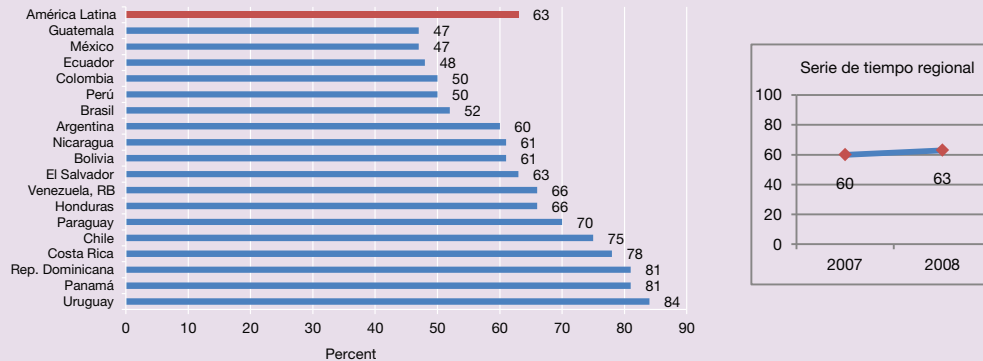
El volumen más reciente de un estudio lanzado en 1994, que rastrea los cambios en la gobernabilidad democrática efectiva examinando una variedad de países y temas claves y transversales, encontró que en términos generales la región ha retrocedido en este aspecto desde principios del siglo XXI (Domínguez y Shifter, 2004). El estudio informó que las prácticas electorales no han cambiado en su



### Gráfico 1 | La democracia garantiza la libertad de la participación política, América Latina 2007–2008/Totales por país (2008)

¿Hasta qué punto se aplica la 'libertad de la participación política'?

Porcentaje de encuestados que respondieron "completamente garantizada" o "garantizada".



Fuente: Latinobarómetro (2008).

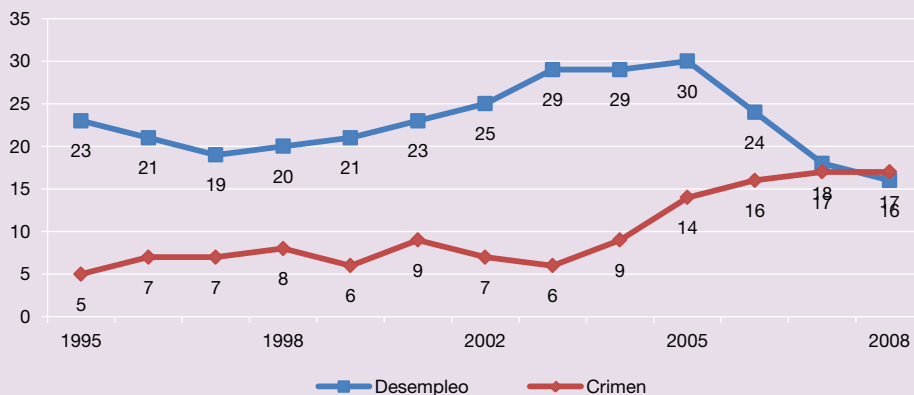
esencia, pero en general los partidos políticos han perdido coherencia y efectividad en la región, y los sistemas judiciales siguen siendo deplorablemente inadecuados. Además, los problemas y riesgos graves para una gobernabilidad democrática—que incluye una criminalidad desenfrenada e inseguridad ciudadana (mucho de esto vinculado al tráfico de drogas)—, junto con niveles significativos de corrupción, son mucho más agudos en varios países (ver el Gráfico 2). El problema no es la ausencia de democracia sino más bien su mala calidad en gran parte de la región.

La tarea de superar estos obstáculos es monumental y requiere de una estrategia bien enfocada y de largo plazo, pero a no ser que se reviertan estas tendencias, el sendero de la región hacia la prosperidad y la estabilidad será significativamente difícil. El sesgo hacia fórmulas que enfatizan la gobernabilidad democrática efectiva no es cuestión de preferencias ideológicas. Refleja, más bien, la experiencia que mejor ha funcionado en la región y lo que nos ha dejado como lección. En última instancia, ese es el estándar al que se debe medir cualquier recomendación o idea.

### Partidos políticos: mejor que las alternativas

El desencanto con los partidos políticos no es exclusivo a América Latina. De hecho, el deterioro y descrédito de los partidos políticos por no resolver ni satisfacer las demandas de los ciudadanos es un fenómeno mundial. Las razones de este fenómeno son variadas, e incluyen la explosión de los nuevos medios de comunicación y tecnologías de la información con el resultante aumento en las exigencias y expectativas por parte de la ciudadanía. Muchos partidos que surgieron en períodos menos globalizados y tecnológicamente menos sofisticados y conectados han estado luchando para sobrellevar las nuevas presiones y adaptarse a los nuevos desafíos. Algunos han podido reinventarse y desempeñar funciones efectivas. Otros, sin embargo, han terminado colapsando, dejando la arena

**Gráfico 2 | Problema más importante: crimen y desempleo, América Latina 1995-2008**



Fuente: Latinobarometro (2008).

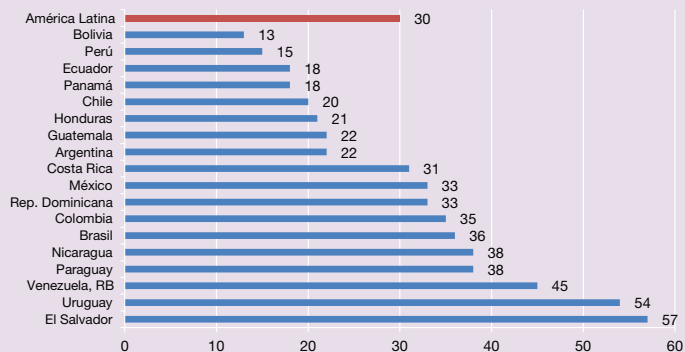
política abierta para individuos y fuerzas que llenan este vacío, sin estructuras para reunir intereses, o mediar y canalizar las demandas. Por lo tanto, la representación se ha visto afectada (ver los Gráficos 3 y 4).

En América Latina este fenómeno ocurre en diferentes niveles. Se ha dado en una variedad de situaciones independientemente de la orientación ideológica. El precursor más importante del patrón

**Gráfico 3 | Evaluación de los partidos políticos, América Latina 2006-2008/Totales por país (2008)**

¿El desempeño de los partidos políticos es “muy bueno, bueno, malo, muy malo, o Ud. no tiene suficiente información para responder”?

Porcentaje de encuestados que respondieron “muy bueno” o “bueno”



Fuente: Latinobarometro (2008).

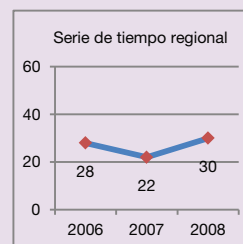
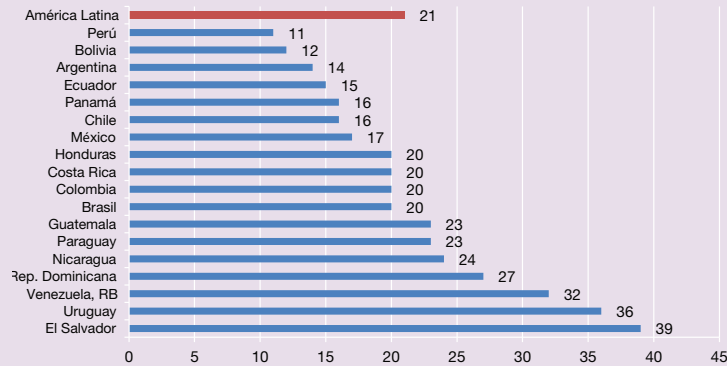
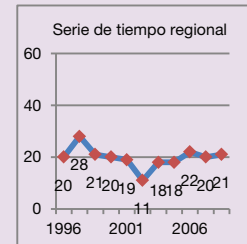


Gráfico 4 | **Confianza en los partidos políticos, América Latina 1996-2008/Totales por país 2008**

¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos, “muchísima, alguna, poca, o nada”?  
Porcentaje de encuestados que respondieron “muchísima” o “alguna”



Fuente: Latinobarómetro (2008).



regional fue Perú, con la sorpresiva elección del consumado outsider, Alberto Fujimori, en 1990. El apoyo que recibió Fujimori fue una reacción a la clase política en bancarota que no había podido solucionar los problemas fundamentales del Perú, a saber, la hiperinflación y la violencia política descontrolada a fines de la década de los ochenta. Fujimori logró resolver estos dos problemas, que fueron logros importantes que ayudaron a mejorar tanto la seguridad como la economía.

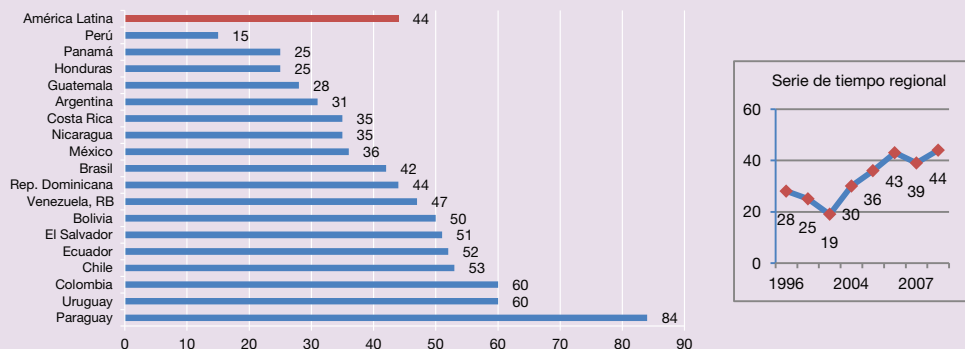
Sin embargo, los innegables progresos de corto plazo se vieron amenazados por el intento de Fujimori de quedarse en el poder, la erosión del estado de derecho y las limitaciones institucionales así como el continuo fracaso de los partidos políticos de renovarse y propone una alternativa coherente. Casi dos décadas después, a pesar de tener uno de los mejores desempeños económicos de América Latina, Perú sigue siendo políticamente incierto e impredecible (ver los Gráficos 5 y 6). Los partidos políticos no han podido modernizarse ni convertirse en vehículos efectivos y estables para la representación política. Si Perú quiere buscar un camino más sólido de desarrollo sostenido, necesitará desarrollar, entre otros desafíos, más estructuras políticas institucionalizadas. De otra manera, enfrentará serias limitaciones.

Los casos de la República Bolivariana de Venezuela (1998), Bolivia (2005) y Ecuador (2006) también presentan un fenómeno similar. Los partidos políticos no pudieron gobernar adecuadamente, lo que causó su disolución y el auge de líderes populares que representaban una crítica al antiguo orden político. Estos casos también presenciaron una movilización y una mayor participación de los grupos sociales que anteriormente habían sido marginados o excluidos de la vida política, como las comunidades indígenas y de ascendencia africana.

Este ingreso de nuevos actores políticos es, sin duda, una medida de progreso democrático. Sin embargo, la oportunidad en manos de los grupos marginalizados para generar cambios en el ámbito

**Gráfico 5 | Confianza en el gobierno, América Latina 1996–2008/Totales por país 2008**

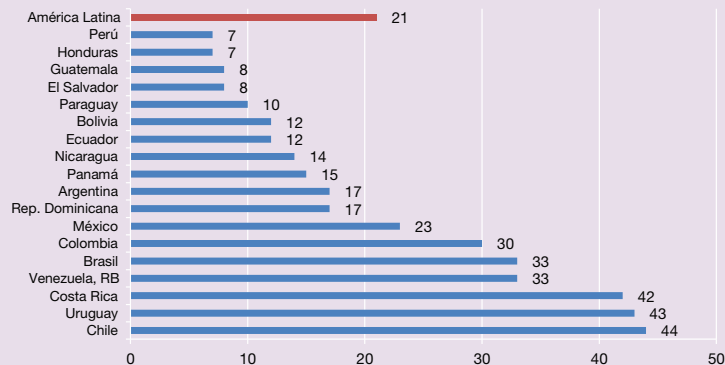
¿Cuánta confianza tiene en el gobierno: “mucha, alguna, poca o nada?”  
 Porcentaje de encuestados que respondieron “mucha” o “alguna”



Fuente: Latinobarómetro (2008).

**Gráfico 6 | La democracia en mi país funciona mejor que en el resto de América Latina 2008**

¿Ud. cree que la democracia en su país funciona mejor, peor o igual que en el resto de América Latina?  
 Porcentaje de encuestados que respondió “mejor”



Fuente: Latinobarómetro (2008).

político solo persistirá a largo plazo si se diseñan instituciones nacionales que puedan expresar y representar efectivamente los intereses y demandas de estos grupos una vez pasadas las elecciones. Cabe destacar que las grandes exigencias en el sistema político y la emergencia del “poder popular” en estas sociedades coincidió con un período de crecimiento económico sólido e impresionante en América Latina (2003–2008).

A pesar de ello, ha habido pocas señales de que la institucionalización política se haya fortalecido, no solo por lo que respecta a los grupos recientemente incorporados sino también por lo que respecta a los partidos políticos tradicionales que se enfrentan a desafíos de renovación y reforma. Los modelos y sistemas políticos que han surgido reflejan cambios profundos en la sociedad, y se requieren algunos ajustes inmediatos. Sin embargo, a largo plazo, será esencial desarrollar partidos políticos que no solo mejoren la calidad de la democracia sino que también hagan que la gobernabilidad sea más predecible y efectiva. Un desempeño gubernamental más seguro y consistente creará en el futuro altos niveles de confianza entre los ciudadanos promedio.

Durante las próximas décadas, América Latina deberá centrarse en el fortalecimiento de una variedad de instituciones, incluyendo los partidos políticos. Sin lugar a dudas, recientemente ha habido alternancia de tendencias políticas en algunos países, lo que es un ingrediente saludable para la competencia política. En 2000, México dio fin a un largo régimen de partido único, al igual que Paraguay en 2008, y El Salvador en 2009. Lo mismo sucedió en Chile en diciembre de 2009. Estos ejemplos traen a colación un tema relacionado que ha tenido poca atención: el papel que cumplen los partidos políticos de oposición en América Latina para demostrar la importancia de construir coaliciones y sostener desacuerdos sustantivos. Nuevamente, la tendencia de esos partidos a criticar y denunciar sin proporcionar ideas alternativas de políticas viables es una característica generalizada, pero precisamente este tipo de comportamiento no le permite a América Latina seguir una estrategia exitosa de largo plazo, ya que puede contribuir a limitar el acceso a distintos puntos de vista por parte de los ciudadanos.

En algunos países con partidos políticos tradicionalmente sólidos, como Chile y Colombia, el sistema de partidos se ha debilitado, aunque no corre el riesgo de colapsar en lo absoluto. Por otro lado, la gobernabilidad democrática en Brasil ha mejorado en los últimos años, en parte porque el sistema político, muy segmentado y fracturado, se ha consolidado más desde la década de los noventa. En este caso, el desempeño general estable y el desarrollo político se fortalecen mutuamente. La continuidad y previsibilidad pueden garantizarse de una mejor manera cuando los partidos políticos funcionan con eficacia.

La agenda de reformas es formidable; incluye desarrollar mejores mecanismos de representación entre las élites y los seguidores de los partidos; establecer reglas más claras y modernas para el financiamiento de las campañas; realizar orientaciones programáticas que no se limiten simplemente a ser vehículos electorales sino que se enfoquen en generar nuevas ideas y políticas; asimismo, crear una mayor apertura para seleccionar nuevos líderes y mecanismos sólidos de transparencia y responsabilidad en el desarrollo de las actividades partidistas. Fortalecer estos pasos es crucial para la prosperidad y el éxito de largo plazo de América Latina, especialmente dado que el desarrollo de los partidos políticos no ha estado a la altura de las profundas transformaciones en el tejido social de muchos países de la región.

### **Instituciones versus liderazgo: una falsa opción**

El debilitamiento de los partidos políticos en los últimos años ha resultado en el surgimiento de fuertes líderes con un aparente apetito por permanecer en el poder. A pesar de que se sostiene lo contrario, esta no es una cuestión de ideología; aquellos líderes que han buscado aferrarse al poder tienen distintas tendencias ideológicas. Además, es erróneo argumentar que para lograr un éxito de largo plazo es importante tener instituciones fuertes y líderes débiles, o viceversa. La relación instituciones-liderazgo, tan central para una gobernabilidad democrática efectiva, no es suma-cero. Más bien, es posible—en realidad, esencial—tener instituciones que sean eficientes, modernas y abiertas, y líderes que exhiban estas mismas características. Lograr el equilibrio indicado—haciendo que ambas partes se fortalezcan mutuamente—es la fórmula más efectiva para superar las barreras que tiene América Latina para alcanzar el éxito así como un dinamismo sostenido.

Más aún, no existe una receta única ni correcta para la reelección presidencial consecutiva, práctica que es cada vez más común en la región. En la actualidad, en América Latina los países que no permiten este tipo de elección son la excepción, no la regla. Existen argumentos razonables a favor y en contra de esta postura, y cada país tiene sus propias circunstancias y desafíos particulares: algunos necesitan enfrentar emergencias, y otros están embarcados en una autoproclamada senda “revolucionaria”.

Ahora bien, resulta indispensable que las reglas del juego democrático sean respetadas, que todos se adhieran a ellas, y que los presidentes no se lleven por delante a las instituciones para imponer su voluntad. Cuando las reformas se llevan a cabo en pro de la reelección dentro de un marco constitucional, según procedimientos aceptados, no existen trasgresiones. En este sentido, el proceso mediante el cual se implementen los cambios es fundamental. Existe un contraste notable, por ejemplo, entre el modo en que se implementaron los cambios en Brasil en la década de los noventa, y cómo se han llevado a cabo, en la actualidad, en Nicaragua, donde la adhesión a las reglas básicas de los procedimientos democráticos ha sido problemática.

Para lograr un liderazgo político saludable y competitivo, que pueda contribuir de la mejor manera posible a un desarrollo óptimo de largo plazo, es importante proporcionar incentivos para una renovación constante y para la incorporación de líderes más jóvenes que provengan de diversos orígenes. Esto plantea un serio problema en varios países de América Latina, donde las rigideces institucionales y las realidades sociales, tales como la discriminación y la exclusión, sofocan muchas oportunidades de ascenso en los partidos y movimientos políticos.

Muchos expertos políticos han estudiado el grado en que las mismas figuras políticas permanecen en la escena por muchos años sin darle cabida a otras personas con aspiraciones políticas.<sup>1</sup> El hecho de que estas personalidades, bien conocidos, continúen dominando la arena política por muchos años es un indicador de que los mecanismos para la capacitación política son frágiles. También puede convertirse en un caso de inquietante autopropetpetuación, ya que estas figuras políticas a veces

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Corrales (2002). *Presidents without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. Pennsylvania State University Press.

rehúsan entregar sus puestos a otros, y manipulan las reglas para dejar fuera a posibles líderes. Prácticas como estas contribuyen a la desilusión de la política y el cinismo. Si América Latina pretende poner en práctica las profundas reformas necesarias—y competir efectivamente en la economía mundial—su perfil de liderazgo tendrá que someterse a importantes cambios.

Además, el estilo de liderazgo más apropiado para los desafíos de largo plazo que enfrenta América Latina es uno de consulta, diálogo y construcción de consensos. La alternativa, una forma más arbitraria de tomar decisiones, puede tener algunas ventajas a corto plazo, pero durante período prolongado simplemente no funciona en una economía y una sociedad tan complicadas y globalizadas. En algunos de los países de América Latina que tienen un líder único y dominante, ya sea de derecha o de izquierda, los ministros tienen poca autonomía para tomar decisiones críticas en sus áreas respectivas. Con el transcurso del tiempo, esto socava la moral y debilita cualquier incentivo de buscar los más altos niveles de servicio público. La toma de decisiones debe compartirse y delegarse pero, a la vez, debe tener una visión clara y enfocarse en una agenda para el progreso.

En contraste, países como Chile (en las últimas dos décadas) y Brasil (particularmente desde mediados de la década de los noventa) se han caracterizado por tener un estilo político que involucra mucha negociación y concesiones mutuas. Esto ha dado como resultado un éxito gradual pero considerable. Para algunos, el progreso puede ser frustrantemente lento, pero un modelo como este tiende a funcionar mejor y a minimizar los riesgos e incertidumbres a largo plazo. Desde una perspectiva histórica más amplia, resulta particularmente sorprendente el hecho de que, pese a las elecciones críticas que enfrentará Brasil en 2010, pocos analistas esperan algún cambio significativo del curso económico y político que ha tenido un éxito razonable en la actualidad.

De hecho, las reformas incrementales, que se mueven en una dirección positiva, parecen ser mucho más duraderas y efectivas que los intentos de hacer grandes revisiones constitucionales que prometen “refundar” la Nación. Esa es una de las principales conclusiones a las que llegó Jorge Domínguez (2008) en *Constructing Democratic Governance* (Construyendo una gobernabilidad democrática), basado en estudios de caso sistemáticos de ocho países latinoamericanos. Buscar cambios grandiosos y demasiado ambiciosos puede ser políticamente conveniente y tentador, pero puede causar una desilusión en el electorado ya que, en términos prácticos, a menudo es difícil satisfacer las expectativas creadas.

Domínguez sugiere que es mucho más efectivo hacer reformas gradualmente así como leyes que busquen tratar temas específicos, con objetivos claros, y bien pensadas. En América Latina, el limitado capital político tiende a invertirse en reescribir constituciones o en apostar por cambios radicales, en lugar de hacer reformas específicas que tendrían más viabilidad y no agotarían un sistema político que ya está agobiado.

En América Latina es importante tener líderes capaces de combinar el carisma y las destrezas, como lo destacó Albert Hirschman hace casi cuatro décadas (Hirschman, 1971). Ambas características son importantes, y a veces se generan tensiones entre ellas. Para Hirschman, la destreza tiene que ver con la habilidad de percibir oportunidades de cambio y de no mantener un estándar demasiado alto acerca de lo que constituye una reforma aceptable. El autor destaca que en los períodos de

mayores reformas, como el caso de Colombia durante la década de los sesenta, los líderes políticos demostraron esta destreza y ayudaron posteriormente a producir importantes cambios.

El desafío actual consiste en encontrar líderes que puedan reconocer los logros relativamente modestos y transformarlos en ventajas políticas para ellos. En América Latina, con mucha frecuencia se ejerce presión sobre un único tema que guarda poca relación con lo que es factible y práctico desde un punto de vista político. La prueba para los líderes políticos en América Latina y otras regiones, consiste en ser capaces de lidiar con estas presiones y tener la habilidad y destreza para guiar a sus países hacia el progreso.

### **El estado de derecho: agenda crítica para la reforma**

El sector judicial es otra institución clave para la gobernabilidad democrática efectiva que ha tenido un desempeño decepcionante en los últimos años. Por lo menos desde principios de la década de los sesenta, se han hecho grandes esfuerzos, frecuentemente respaldados por agencias bilaterales de ayuda y más recientemente por bancos multilaterales, para mejorar la calidad e independencia del sistema judicial. A pesar de que no se ha realizado ninguna evaluación confiable y sistemática, los resultados parecen ser mixtos según los grupos defensores de los derechos humanos, confiables e independientes, tales como *Freedom House* y *Human Rights Watch-Americas*, que siguen de cerca el desempeño de los sistemas judiciales.

Sin duda, ha habido algunos avances notables. Muchos de los niveles más altos de los sistemas judiciales de América Latina, incluyendo las Cortes Supremas, tienen un grado considerable de autonomía, y han logrado tomar decisiones significativas con consecuencias importantes. Por ejemplo, una decisión de la Corte Constitucional de Colombia de mayo de 2006 permitió el aborto (que anteriormente era considerado un crimen, sin excepciones) para salvar la vida de la madre, o en casos de incesto o violación. La decisión fue notable en este país conservador y se sustentó, en parte, en el derecho internacional. Otro ejemplo destacable es el de la Corte Constitucional de Guatemala que recientemente adoptó decisiones cruciales en relación con la reforma judicial de ese país. Además, también se han desarrollado nuevas instituciones en muchos países, tales como la Defensoría del Pueblo), que fortalecen el sistema judicial y pueden ser efectivas en temas administrativos y de derechos humanos.

Más aún, en varios países se ha optado por un sistema penal acusatorio, lo que ha contribuido a una mayor apertura y responsabilización en la mayoría de los procesos judiciales. También debe subrayarse el papel independiente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, (y la Corte Interamericana de Derechos Humanos), una dependencia brazo de la Organización de Estados Americanos (OEA) que ha desarrollado una jurisprudencia regional importante sobre una amplia gama de temas. La eficacia de la Comisión se ha hecho sentir en una región donde no existen otros actores judiciales; en los últimos años se le ha solicitado a la CIDH que revise un enorme número de casos. A través de sus informes temáticos de gran utilidad, también ha puesto en evidencia temas claves y desafíos en términos de los derechos humanos en las Américas, incluyendo la discriminación contra las mujeres y los grupos indígenas así como el estado del sistema de prisiones de la región.

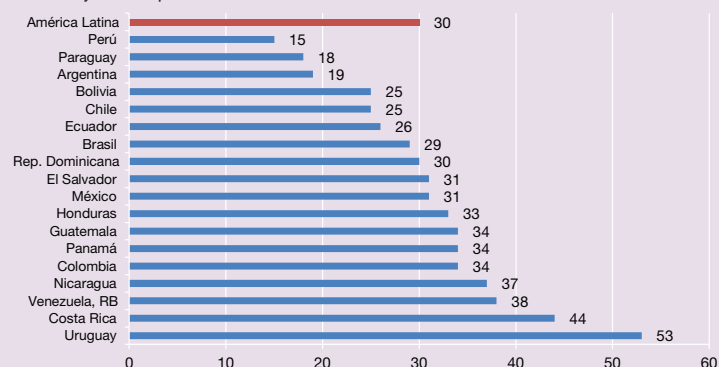


Al mismo tiempo, sin embargo, persisten problemas de corrupción de larga data, una burocracia excesiva y una politización en los sistemas judiciales de muchos países. Las detenciones preventivas a aquellas personas acusadas de haber cometido algún crimen continúan siendo inaceptablemente largas, y la impunidad es más la regla que la excepción, tal como lo enfatizan frecuentemente los grupos confiables, como *Humans Rights Watch-Americas*. Las encuestas de opinión pública muestran un nivel de confianza alarmantemente bajo en el sistema judicial, así como en los partidos políticos (ver el Gráfico 7).

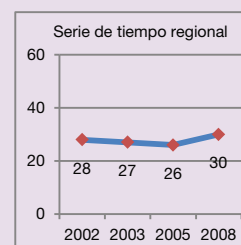
Gráfico  
7**Igualdad ante la ley, América Latina 2002–2008/Totales por país (2008)**

¿Diría Ud. que sus compatriotas tienen igualdad ante la ley (mucha, bastante, poca o nada)?

Porcentaje de respuestas “mucha” o “bastante”



Fuente: Latinobarómetro (2008).



Incluso países como Brasil, que al parecer van por un sólido camino hacia una mayor prosperidad, están significativamente limitados por un sistema de justicia (y penal) que no cumple con estándares modernos y aceptables. Los problemas no resueltos en materia de desempeño judicial presentarán grandes cuellos de botella para el progreso y perspectivas de la región en las próximas décadas. La falta de apertura, profesionalismo y efectividad mínima del sistema judicial desincentivarán significativamente la inversión en los sectores económicos claves y esenciales para el crecimiento a largo plazo y una competitividad mejorada.

Más aún, los gobiernos de la región necesitan enfrentar la creciente criminalidad, que se ha convertido en el mayor riesgo y problema para una efectiva gobernabilidad democrática. Si un gobierno es incapaz de otorgar un mínimo de seguridad y no puede proteger a sus ciudadanos de la violencia física y de los asaltos en una escala significativa, tendrá grandes dificultades para obtener la confianza requerida y enfocarse en las tareas asociadas al dinamismo y el crecimiento económico. Este problema requiere un enfoque mucho más activo que en el pasado, ya que la violencia se hace

cada vez más presente en todo Centroamérica; los grupos terroristas, como Sendero Luminoso, se reagrupan como traficantes de drogas en Perú, y los cárteles de la droga generan un caos sostenido en México. Es cierto que aun en los países más prósperos existe cierto grado de criminalidad, pero en América Latina los niveles actuales son insostenibles y exceden con creces los de otras regiones.

Además de las serias deficiencias de muchos sistemas judiciales y la necesidad urgente de reformarlos, hay un argumento igualmente imperativo a favor de fuertes medidas gubernamentales para reformar el sistema policial. Esta ha sido un área relativamente descuidada de las políticas públicas, pero la brecha entre la gravedad del problema (que según los expertos no muestra señales de disminuir en los próximos años) y la capacidad de las fuerzas policiales para responder adecuadamente es creciente. El crimen y la inseguridad desenfrenada continuarán limitando el crecimiento y la prosperidad en varios países de América Latina, incluyendo a Brasil y, desde luego, a México. La corrupción y la falta de profesionalismo acosan a las fuerzas policiales de la región, y cualquier estrategia de largo plazo para alcanzar el progreso deberá enfrentar este problema responsablemente. De no ser así, el potencial hacia una gran prosperidad se verá amenazado.

9

### **La reforma del servicio civil: obtener los mejores talentos para una nueva agenda**

La probabilidad de que los gobiernos de América Latina puedan implementar reformas sistemáticas en una variedad de áreas necesarias depende, en gran medida, de que se contrate a los ciudadanos idóneos y se deposite en ellos la confianza para que las diseñen y ejecuten. También depende de que se pueda contar con servidores públicos que trabajen continuamente, por un período prolongado, sin interrupciones constantes ni rotaciones, condición sin la cual los esfuerzos serios de reformas seguirán siendo irrealizables. La región necesita un impulso importante para asegurar, en la mayor medida posible, que el personal de calidad permanezca activo y que reciba el apoyo para cumplir con sus funciones a fin de implementar las políticas y adaptarlas con un alto grado de continuidad.

Sin embargo, en la mayor parte de los casos, se observa una alta dosis de politización en las entidades burocráticas del servicio civil, lo que muchas veces frena o limita los esfuerzos bien intencionados para realizar reformas. La rotación en los altos cargos ministeriales en América Latina llama particularmente la atención. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, entre 1990 y 2000 “cerca de la cuarta parte (22%) de todos los ministros en una muestra de 12 países latinoamericanos estuvieron en el mismo cargo por menos de seis meses”, mientras que el 75% permaneció en el cargo por menos de dos años. Uruguay y Chile fueron dos excepciones notables; este último país ha tenido un solo Ministro de Hacienda durante cada uno de los cuatro gobiernos de la Concertación. Aunque el desempeño, relativamente bueno, de Chile, tanto en temas económicos como de gobernabilidad, puede explicarse por un número de factores, la continuidad en los ministerios de Hacienda y otros ministerios es un factor positivo fundamental y puede ofrecer algunas lecciones así como servir de orientación a otros países.

La región también se beneficiaría de un servicio civil reformado que asegure la designación de personas competentes y capaces en posiciones claves. Una razón por la cual el desempeño macroeconómico de América Latina ha mejorado en los últimos años, por ejemplo, se debe a que muchos

de los ministros de Hacienda de la región y sus equipos han sido expertos técnicos de alto calibre. Ellos han mantenido la disciplina fiscal y, en muchos países, se han mantenido al margen de las presiones políticas.

Sin embargo, esta tendencia no se ha extendido a los demás ministerios en los cuales las reformas y las buenas políticas son igualmente esenciales para lograr avances significativos. Por el contrario, en muchos casos, los que han estado a cargo de estos ministerios han sido nombrados por sus funciones políticas más que por sus competencias sustantivas y técnicas. La selección basada en el mérito y las remuneraciones adecuadas para los mejores talentos son fundamentales para asegurar un alto nivel de competencia entre los responsables de presidir las reformas más necesarias de la región. De no ser así, continuará la mediocridad y la frustración en las muchas áreas que han sido descuidadas por demasiado tiempo, pero que son críticas para la prosperidad a largo plazo. Los servicios civiles necesitan ser sustancialmente reformulados, apuntando hacia una mayor profesionalización y mejores habilidades técnicas, para enfrentar los desafíos de las economías globalizadas.

### **Descentralización: en busca de la democracia y la eficiencia**

América Latina presenta un panorama muy diverso en cuanto al equilibrio entre los centros de poder nacionales, regionales y locales. La centralización ha sido el talón de Aquiles en muchos países y ha significado una barrera al desarrollo equitativo y de amplia base. Es común que las ciudades capitales tengan un poder político y recursos económicos desproporcionados, creando un desarrollo distorsionado con fuertes disparidades, y contribuyendo, a su vez, al descontento social y al resentimiento entre los centros urbanos y las provincias. Para el crecimiento de largo plazo de América Latina es crucial superar estas vastas diferencias y moverse hacia un mayor equilibrio.

En efecto, hay que reconocer que, en los últimos años, América Latina ha dado pasos importantes para promover la gobernabilidad descentralizada y aumentar el control. Actualmente, los funcionarios estatales y municipales con frecuencia son elegidos directamente en vez de ser designados. En algunos países ha habido importantes cambios y tendencias hacia una mayor autonomía local, tanto en términos de las prerrogativas políticas como en lo referente a la administración financiera. Sin embargo, no existen reglas inflexibles cuando se trata de la división precisa entre los poderes a nivel nacional y local. El principio de control local es importante—por ejemplo, en los esfuerzos de reforma educacional—y debería aplicarse para promover la democracia local a fin de aumentar la participación e inclusión así como mejorar la eficiencia. Algunas de las iniciativas de la región sobre presupuestos participativos, por ejemplo, han sido significativamente promisorias. Como suele ocurrir, el desafío consiste en combinar el máximo de participación democrática con los sistemas de gobernabilidad funcionales y prácticos.

Al mismo tiempo, sin embargo, los reformadores deben ser sensibles a la naturaleza del poder a nivel local en ciertos países, lo que es motivo de preocupación respecto de la reversión de tendencias positivas. Las formas tradicionales de patronazgo y clientelismo son comunes a las afueras de las grandes ciudades, por lo que es importante evitar políticas públicas que terminen reforzando esos patrones y concentren aún más el poder en manos de unos pocos. El riesgo de consecuencias no

deseadas en esta esfera de políticas debe mantenerse en cuenta para emprender una estrategia seria de largo plazo que apunte al crecimiento sostenido. Resulta fundamental estudiar cuidadosamente las circunstancias y la estructura política local de cada situación y solo entonces buscar descentralizar el control y otorgar una mayor autonomía donde sea necesario.

### **Forjar nuevas asociaciones: gobierno/sector privado/sociedad civil**

Si América Latina ha de experimentar tasas de crecimiento significativamente más altas y un mejor desarrollo en las décadas venideras, será fundamental construir una asociación—de hecho, un modelo de gobernabilidad—que involucre a un gobierno liviano y eficiente, a un sector privado moderno, responsable y con conciencia social, y a una sociedad civil activa y pragmática. En América Latina, donde existe esta combinación, como en los casos de Chile y Brasil, los resultados han sido considerablemente favorables. En otros países, existe una relación marcada por sospechas mutuas y, muchas veces, incluso, antagonismo. Esta dinámica negativa presenta un obstáculo de magnitud para el progreso sostenido en una variedad de temas.

Es difícil expresar cuál debería ser el balance adecuado entre estos tres sectores; este variará según el país y el tema. Sin embargo, una fórmula que reconozca que cada uno de estos sectores desempeña una función vital en el desarrollo de la región constituye un paso importante. En América Latina, todavía sucede que uno de estos sectores es denigrado por otro y es considerado como necesariamente negativo, y el otro como siempre positivo (por ejemplo, aún ocurren discusiones estériles entre personalidades de la sociedad civil y aquellos que representan al sector privado o, incluso, el gobierno). Más aún, la relación entre los tres se ve como un juego de suma-cero antes que como una situación en la que todos ganan.

Así como los estilos de liderazgo político que enfatizan la consulta y el diálogo, este tipo de asociación puede requerir una gran cantidad de tiempo y esfuerzo para su consolidación. Es tentador para cada cual, y probablemente más fácil, seguir su propio camino, lo que posiblemente ayuda a explicar la polarización que frecuentemente ha marcado las últimas décadas. Si bien esta práctica puede generar ventajas y un posicionamiento favorable a corto plazo, también corre el riesgo de perder una importante oportunidad para construir un estilo y modelo de gobernabilidad que puede ser altamente democrático y eficaz, y que quizá lleve a un crecimiento sostenido y a una prosperidad en América Latina.

Para lograr asociaciones efectivas, habrá que hacer reformas internas fundamentales y mejoras en cada uno de los tres sectores. En algunos países claves de América Latina, el sector privado continúa rezagado en el cumplimiento de sus responsabilidades fiscales, haciendo prácticamente imposible la gestión razonablemente eficiente de los servicios gubernamentales. Alcanzar mayores niveles de responsabilidad social de las empresas sigue siendo un desafío fundamental, del mismo modo, constituye un reto lograr una participación más profunda en temas de reforma educacional y un compromiso mayor con actividades filantrópicas lo que, en el mejor de los casos, es incipiente en la mayoría de los países de la región. Una transformación de este tipo en el sector privado necesita ser

complementada por una reforma más completa del sector público, que está paralizado en demasiados países en un sinfín de áreas críticas.

Finalmente, aunque América Latina está dotada de una tradición relativamente rica de organizaciones de la sociedad civil, muchos de los grupos de ese sector no están capacitados para enfrentar los desafíos que podrían hacer de ella una región más próspera y equitativa. En muchas de estas organizaciones, existe un alto grado de burocratización y frecuentemente, de politización. Es necesario poner más énfasis en criterios profesionales, no políticos, para manejar las operaciones del día a día.

Asimismo, es esencial que estas organizaciones superen su aislamiento, haciendo conexiones más sistemáticas y desarrollando mejores relaciones de trabajo con el sector privado y el gobierno. Muchas organizaciones de la sociedad civil hacen contribuciones vitales en la provisión de servicios, proponiendo alternativas viables de política, o llamando al gobierno y a grupos del sector privado a asumir sus responsabilidades. Aun así, hay una necesidad imperiosa y una gran oportunidad para mejorar las estructuras internas de gobernabilidad y, de esa manera, aumentar su legitimidad y credibilidad ante el resto de la sociedad.

### Recomendaciones

- Crear instituciones electorales sólidas en la mayoría de los países y enfocarse en mejorar la comunicación y la coherencia de los partidos políticos que tienen niveles bajos de confianza pública.
- Fomentar una función más constructiva en los partidos de oposición, basada en opciones de política alternativas e ideas para efectuar reformas que fortalezcan la competitividad del sistema político.
- Desarrollar incentivos para promover la renovación y modernización de los líderes políticos, con un énfasis en la generación más joven. Las estructuras actuales se han fosilizado en muchos países.
- Realizar cambios constitucionales para apoyar una mayor flexibilidad y responsabilidad en el sistema político, pero hacerlo en forma gradual, no a través de revisiones abruptas. Cualquier intento por alterar las leyes con plazos de vigencia fijos debe efectuarse en total cumplimiento con las reglas democráticas aceptadas.
- Dar atención prioritaria a mejorar la efectividad y la autonomía de los sistemas judiciales, lo que es esencial para fortalecer el estado de derecho y reducir los altos niveles de impunidad actuales.
- Iniciar un esfuerzo importante y sostenido para reformar y profesionalizar las fuerzas policiales, elemento absolutamente crucial para enfrentar la creciente criminalidad en la región y el principal riesgo para una gobernabilidad democrática efectiva.
- Poner freno a las altas tasas de rotación en ministerios claves para permitir una mayor continuidad y coherencia de las políticas. Readequar el servicio civil, extendiendo los estándares de competencia y las consideraciones de mérito de los ministerios de Hacienda de muchos

países a otras agencias claves que también son vitales para una gobernabilidad nacional efectiva.

- Avanzar hacia una mayor descentralización y control local en las decisiones económicas y políticas sin recurrir al clientelismo y las formas tradicionales de patronazgo (que tienden a generar corrupción).
- Forjar asociaciones más efectivas entre organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las entidades de gobierno por medio de la colaboración en áreas específicas de política; y emprender reformas internas así como la modernización de cada uno de estos sectores.

## Referencias bibliográficas

### Capítulo 1

Banco Mundial. (2010). *Shadow Economies all over the World*, by Schneider, F.; Buehn, A.; Montenegro, C.E., Development Research Group, Human Development Economics Unit. Washington, DC.

Banco Mundial, Edstats database. (2010).

Banco Mundial, Ease of Doing Business. (2012).

Banco Mundial, KAM. (2012), KEI y KI Indexes.

Banco Mundial, World Development Indicators. (2012).

Ferreira, Francisco H. G. y Martin Ravallion. (2008). "Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence." Policy Research Working Paper 4623. Washington, DC: The World Bank, Development Research Group Poverty Team, Mayo.

Fondo Monetario Internacional, Dirección de Comercio. (2012).

Fondo Monetario Internacional, Non-fuel Commodity Price Index. (2012).

Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*. (2012). Octubre y publicaciones anteriores.

Gavin, Michael, Ricardo Hausmann, y Ernesto Talvi. (1997). "Saving Behavior in Latin America: Overview and Policy Issues." IADB Office of the Chief Economist Working Paper No. 346. Inter-American Development Bank, Mayo.

Gasparini, Leonardo, Guillermo Cruces, Leopoldo Tornarolli y Mariana Marchioni. (2009). "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean." Working Paper no. 81 (Febrero). CEDLAS.

IEA, Intenational Energy Agency. (2007).

Kohli, Harpaul Alberto y Phillip Basil. (2011). "Requirements for Infrastructure Investment in Latin American Under Alternate Growth Scenarios: 2011–2040." *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(1).

Latino-barómetro (2009). [Latinobarometro.org](http://Latinobarometro.org)

Maddison, A. (2004). *The World Economy, a Millennial perspective*.

Scandizzo, Stefano y Pablo Sanguinetti. (2009). *Infrastructure in Latin America: achieving high impact management*. CAF's Reporte De Economía y Desarrollo.

Spence, Michael. (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. The International Bank for Reconstruction y Development. The World Bank

UNESCO. (2010). *Education for All Global Monitoring Report: Reaching the Marginalized*. Paris, France: UNESCO.

——— (2009). *Global Education Digest*. Paris, France: UNESCO.

World Economic Forum, *Global Competitiveness Report (2012)*. Global Competitive Index 2012-2013.

World Economic Forum, *Global Competitiveness Report (2011)*. Global Competitive Index 2011-2012.

## Capítulo 2

Aghion, Phillippe y Peter Howitt. (2006). "Appropriate Growth Policy," Schumpeter Lecture, *Journal of the European Economic Association, Papers and Proceedings on why Europe converged with the US after WWII, but more recently has faced slower tfp growth*.

Banco Mundial, *World Development Indicators*. (2012).



Bhalla, Surjit. (2008). "Indian Economic Growth, 1950-2008", disponible en: <http://oxusresearch.com/downloads/CE140309.pdf>.

Bhalla, Surjit S. (2010). "Devaluing Your Way to Prosperity", Peterson Institute.

Blanchard, Olivier, y John Simon. (2001). The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility, Brookings Papers on Economic Activity, 1, pp. 135-64.

Boorman, Jack, Jose Fajgenbaum, Herve Ferhani, Manu Bhaskaran, Drew Arnold, y Harpaul Alberto Kohli. (2012). "The Centennial Resilience Index: Expanding Its Coverage and Testing Its Predictive Power", Emerging Market Forum, Octubre, 2012.

Collier, Paul. (2007). The Bottom Billion, New York: Oxford UP.

Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la economía mundial. (2012).

Gill, I. y H. Kharas. (2007). An East Asian Renaissance.

Goldman Sachs. (2003). Dreaming with BRICs: the path to 2050.

Hanushek, Eric A. y Ludger Woessmann. (2009). "Schooling, cognitive skills, and the Latin American growth puzzle." NBER, Cambridge, MA, WP 15066, National Bureau of Economic Research, June.

Kharas, Homi, et al. (2008). "Chilean Growth through East Asian Eyes," Working Paper No. 31, Commission on Growth and Development.

Kharas, Homi. (2009). The Emerging Middle Class in Developing Countries, background paper for the Global Development Outlook of the OECD, 2010.

Kharas, Homi, Laurence Chandy y Geoffrey Gertz (2010). The Four Speed World, Wolfensohn Center for Development The Brookings Institution, Washington, DC.

Kohli, Harpaul A. (2011). "Model for Developing Global Growth Scenarios" en Asia 2050, eds. Kohli, Sharma, & Sood, Sage Publications.

Kohli, Harpaul A., Y. Aaron Szyf y Drew Arnold (2012). "Construction and Analysis of a global GDP growth model for 185 countries through 2050." Global Journal of Emerging Market Economies 4(2).

Murphy, Kevin M, Adrei Schleifer y Robert Vishny. (1989). "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy*. 1989;97(5):1003–1026.

Newman, Edward. (2009). Failed states and international order: Constructing a post-Westphalian world. *Journal of Contemporary Security Policy*, 30(3), 421–443.

Poddar, Tushar y Eva Yi. (2007). "India's Rising Growth Potential," Goldman Sachs Global Economics Working Paper, No 152

Pritchett, Lant. (1997). "Divergence, Big Time," *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 11(3), pages 3-17, Summer.

Spence, A. Michael. (2008). *The Growth Report*, The Commission on Growth and Development.

### Capítulo 3

Boorman, Jack. (2009a). Remarks for the South Asia Forum on the Global Economic and financial Crisis, March.

Boorman, Jack. (2009b). *The Impact of the Financial Crisis on Emerging Market Economies: The Transmission Mechanism, Policy Response and Lessons*, Mumbai, India, Junio 23.

Bostic, Raphael , Stuart Gabriel y Gary Painter. (2008). University of Southern California, and Ziman Center for Real Estate, University of California, Los Angeles.

CAF, Corporación Andina de Fomento. (2007-2008). "Oportunidades en América Latina: Hacia una Mejor política social,"- Caracas, Reporte de Economía y Desarrollo.

Fondo Monetario Internacional, Direction of Trade, database. (2012).

Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics. (2012). IMF.org website.

Fondo Monetario Internacional, Regional Economic Outlook: Western Hemisphere. (2012). May.

Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la economía mundial. (2012).

Fondo Monetario Internacional. (2002-2009). *Global Financial Stability Report*, Washington DC.

Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*. (2009). Capítulo 4. Washington DC.

ILO, International Institute for Labor Studies, (2012). *World of Work 2012: Better jobs for a better economy*- April.

Loser, Claudio. (2008a). *The Prospects for Latin America: Risks and Opportunities with a Historical Perspective* (Rev. June 2008), *Emerging Market Forum*.

Loser, Claudio. (2008b). *Cross-Border Trade and Investment among Emerging Economies: Lessons from differing experiences in Africa, Asia and Latin America*, *Emerging Market Forum*.

Loser, Claudio. (2008c). "Financial Markets in Latin America", en *Growth and Development in Emerging Market Economies*, Harinder Kohli, Ed., Sage Publications.

Loser, Claudio (2006). "The Macro-Economic Impact of Remittances in Latin America-Dutch Disease or Latin Cure?" *G-24 Technical Papers*, G-24 website, Technical Meetings.

Narain, Aditya y Kornélia Krajnyák. (2010). *Recent Developments in Financial Regulation Reforms*" in *World Economic and Financial Surveys: Regional Economic Outlook; Western Hemisphere-Taking Advantage of Tailwinds*- Washington DC.

OANDA Corporation (2012). *FX History*

UN World Tourism Organization. (2012). *World Tourism Barometer – Interim Update*, April.

UNCTAD. (2006-2012). *World Investment Report*,

## Capítulo 4

Alejo, Javier, Marcelo Bergolo, Fedora Carbajal, y Guillermo Cruces. (2009). "Cambios en la desigualdad del ingreso en América Latina. Contribución de sus principales determinantes. (1995-2006). Informe Final." Background paper prepared for the UNDP project *Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Latin America* co-ordinated by Luis Felipe Lopez-Calva y Nora Lustig. (<http://undp.economiccluster-lac.org/>).

Atal, Juan Pablo, Hugo Ñopo y Natalia Winder. (2009). "Gender and ethnic wage gaps in Latin America and the Caribbean. An extensive review of the literature and contemporary estimates for the region." Washington, DC: Inter-American Development Bank (June).

Atkinson, Anthony B., y Thomas Piketty, eds. (2007). *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast Between European and English Speaking Countries*. Oxford: Oxford University Press.

——— (2010). *Top Incomes over the Twentieth Century vol. II: A Global View*. Oxford: Oxford University Press

Barros, Ricardo Paes de, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, y Rosane Mendonça. (2010). "Markets, the State and the Dynamics of Inequality: Brazil's case study." In *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (forthcoming), edited by Luis Felipe López Calva and Nora Lustig, Capítulo 5. Washington DC: Brookings Institution.

Barros, Ricardo, Francisco H. G. Ferreira, José R. Molinas Vega, y Jaime Saavedra Chanduvi. (2009). *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco H. G. Ferreira, y Michael Walton, eds. (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?* Washington, DC: World Bank.

Eberhard, Juan y Eduardo Engel. (2008). "Decreasing Wage Inequality in Chile." Background paper prepared for the UNDP Project *Markets, the State and the Dynamics of Inequality: How to Advance Inclusive Growth*, co-ordinated by Luis Felipe Lopez-Calva and Nora Lustig. (<http://undp.economic-cluster-lac.org/>).

Esquivel, Gerardo. (2009). "The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA." Background paper prepared for the UNDP project *Markets, the State and the Dynamics of Inequality: How to Advance Inclusive Growth*, co-ordinated by Luis Felipe Lopez- Calva y Nora Lustig. (<http://undp.economiccluster-lac.org/>).

Esquivel, Gerardo, Nora Lustig, y John Scott. (2010). "A Decade of Falling Inequality in Mexico: Market Forces or State Action?" In *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (forthcoming), edited by Luis Felipe López Calva and Nora Lustig, Capítulo 6. Brookings Institution.

Ferreira, Francisco H. G. y Martin Ravallion. (2008). "Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence." Policy Research Working Paper 4623. Washington, DC: The World Bank, Development Research Group Poverty Team (May).

Gasparini, Leonardo, y Guillermo Cruces. (2010). "A Distribution in Motion: The Case of Argentina." In *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* edited by Luis Felipe López Calva and Nora Lustig, Capítulo 4. Washington, DC: Brookings Institution.

Gasparini, Leonardo, Guillermo Cruces, Leopoldo Tornarolli and Mariana Marchioni. (2009). "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean." Working Paper no. 81 (February). CEDLAS.

Gray Molina, George, y Ernesto Yañez. (2009). "The Dynamics of Inequality in the Best and Worst Times, Bolivia 1997-2007." Discussion paper prepared for the UNDP Project Markets, the State and the Dynamics of Inequality: How to Advance Inclusive Growth, co-ordinated by Luis Felipe Lopez-Calva and Nora Lustig. (<http://undp.economiccluster-lac.org/>).

Levy, Santiago, y Michael Walton, eds. (2009). *No Growth without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*. Palgrave Macmilland and the World Bank.

Lopez, J.Humberto y Guillermo Perry. (2007). "Inequality in Latin America: Determinants and Consequences." World Bank Conference: Paradigma y Opciones de Desarrollo en Latin America (June).

López-Calva, Luis F. y Nora Lustig. (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*. Washington, DC: Brookings Institution.

Loser, Claudio. (2007). "Data on Latin America's Rich Highlights Region's Inequality." *The Latin American Advisor*, May 23. Washington, DC: Inter-American Dialogue.

——— (2000). "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics." *Economía, The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1 (Fall) no. 1: 1-45. Washington DC: Brookings Institution Press.

——— (2008). "Thought for food: The Challenges of Coping with Soaring Food Prices." Working Paper no. 155. Washington, DC: Center for Global Development.

——— (2009). "Protecting Latin America's Poor during Economic Crises. Lessons from the Past" Policy Brief No. 3. Washington, DC: Inter-American Dialogue.

Piketty, Thomas, y Emmanuel Saez. (2006). "The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective." *American Economic Review, Papers and Proceedings* 96, no. 2: 200-205.

Puryear, Jeff, y Tamara Goodspeed. (2009). "How can Education Help Latin America Develop?" Inter-American Dialogue. Washington, DC.

Scott, John. (2009). "Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad." Working Paper for Informe de Desarrollo Humano de México 2008/2009. México: PNUD.

SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean). (2009). CEDLAS y Banco Mundial. La Plata, Argentina y Washington DC. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/>.

## Capítulo 5

ACER. (2011). PISA 2009 PLUS Results. Victoria: ACER.

Banco Mundial, Edstats online database. (2012). Disponible en: <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd5.asp>. Last accessed October 2012.

Birdsall, N., A. De La Torre, y R. Menezes. (2008). "Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority" Washington, D.C.: Center for Global Development and Inter-American Dialogue.

Clements, B., C. Faircloth, y M. Verhoeven. (2007). "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues". Working Paper WP/07/21. Washington, D.C: International Monetary Fund.

Fernández Lamarra, N. (2006). "La evaluación y la acreditación de la calidad: Situación, tendencias y perspectivas." In UNESCO/IESALC (Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe). 2006. Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. Caracas.

Ganimian, A., y Alexandra Solano Rocha. (2011). Measuring Up? How Did Latin America and the Caribbean Perform on the 2009 Programme for International Student Assessment (PISA)? Washington, D.C.: PREAL.

Hallman, K., y S. Peracca. (2007). "Indigenous Girls in Guatemala: Poverty and Location." In Lewis, M. E., M. E. Lockheed (eds.) Exclusion, Gender and Education: Case Studies from the Developing World. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Hanushek, Eric y Ludweg Woessmann. (2009). Schooling, Cognitive Skills and the Latin American Growth Puzzle. Working paper 15066. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Holm-Nielsen, L., K. Thorn, J. Brunner, y J. Balán. (2005). "Regional and International Challenges to Higher Education in Latin America." In De Wit, H., I. Jaramillo, J. Gacel-Ávila, and J. Knight, eds. 2005. *Higher Education in Latin America and the Caribbean: The International Dimension*. Washington, D.C.: World Bank.

IDB, Inter-American Development Bank. (2006). *Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean: A Statistical Compendium of Indicators*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

IDB, Inter-American Development Bank. (2005). *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America, 2006 report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and Harvard University (David Rockefeller Center for Latin American Studies).

McEwan, P.J. (2004). The Indigenous Test Score Gap in Bolivia and Chile. *Economic Development and Cultural Change*, 53 (1), 157-90.

McEwan, P. J. y M. Trowbridge. (2007). The Achievement of Indigenous Students in Guatemalan Primary Schools. *International Journal of Educational Development*.

Murillo, F. J. (2007). "Resultados de aprendizaje en América Latina a partir de las evaluaciones nacionales." Background paper prepared for UNESCO's 2008 Education for All Global Monitoring Report. Santiago, Chile: UNESCO/OREALC.

OECD. (2012). *Education at a Glance*, Paris, France: OECD.

——— (2010). *PISA 2009*, Paris, France: OECD.

——— (2009). *Latin American Economic Outlook 2009. Overview*, p. 24. Paris, France: OECD.

——— (2007). *PISA 2006. Vol. II*. Paris, France: OECD.

Oppenheimer, A. (2005). *Cuentos Chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.

Paixão, M. y L. M. Carvano. (2008). *Relatório Annual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2007-2008*. Rio de Janeiro, Brazil: Garamond.

Puryear, Jeff, y Mariellen Malloy Jewers. (2009). Social Policy Brief No.1: How Poor and Unequal is Latin America and the Caribbean? Washington, D.C.: Inter-American Dialogue.

Puryear, Jeff, y Tamara Ortega Goodspeed. (2008). "Building Human Capital: Is Latin American Education Competitive?" In *Can Latin America Compete? Confronting the Challenges of Globalization*, Jerry Haar and John Price, eds. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Schwab, K. (2012). *Global Competitiveness Report, 2012-2013*. New York, NY: World Economic Forum.

Shanghai Jiao Tong University Ranking. (2012). Available at <http://www.shanghairanking.com/ARWU2012.html>.

Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank). (2012). Available at <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics-detalle.php?idE=37>. Last accessed October 2012.

Times Higher Education. (2012). Available at <http://www.thes.co.uk>.

UNESCO/ LLECE. (2008). *SERCE: Resumen Ejecutivo*. Santiago, Chile: LLECE

UNESCO. (2012). *Education for All Global Monitoring Report. Youth and Skills: Putting Education to Work*. Paris, France: UNESCO.

—— (2011). *Global Education Digest 2011*. Paris, France: UNESCO.

—— (2010a). *Education for All Global Monitoring Report. Reaching the Marginalized*. Paris, France: UNESCO.

—— (2010b). *Global Education Digest 2010*. Paris, France: UNESCO.

—— (2009a). *Education for All Global Monitoring Report. Overcoming Inequality: Why Governance Matters*. Paris, France: UNESCO.

—— (2009b). *Global Education Digest 2009*. Paris, France: UNESCO.

—— (2008). *Education for All Global Monitoring Report. Education for All by 2015: Will We Make It?* Paris, France: UNESCO.



—— (2007). Education for All Global Monitoring Report. Strong Foundations. Paris, France: UNESCO

—— (2000). World Education Report. The Right to Education: Towards Education for All Throughout Life. Paris, France: UNESCO.

UNESCO/PRELAC. (2007). The State of Education in Latin America and the Caribbean. Paris, France: UNESCO.

Vegas, E. y J. Petrow. (2008). Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century. Washington, D.C.: The World Bank.

Vegas, E. y L. Santibañez. (2010). The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: The World Bank.

World Intellectual Property Organization, WIPO. (2011). World Intellectual Property Indicators 2011. WIPO Economics and Statistics Series. Geneva: WIPO.

## Capítulo 6

Banco Mundial. (2006). Korea as a Knowledge Economy, Evolutionary Process and Lessons Learned, Book Published by the World Bank, Washington DC.

Banco Mundial, KAM. (2012). Knowledge Economy Database

Banco Mundial, World Development Indicators. (2012).

Dahlman, Carl. (2008). Innovation Strategies of the BRICKS: Brazil, Russia, India, China, and South Korea. Paper presented at the joint OECD-World Bank Conference on Innovation and Sustainable Growth in a Globalized World, Paris, November, 2008.

The Economist. (2008). Battling the Babu Raj. March 6.

Goel, Vinod K. y R.A. Mashelkar. (2009). India 2039, Climbing the Global Technological Ladder-Improving Higher Education, Technological Development and Innovation. Paper prepared for the Emerging Markets Forum—the Centennial Group.

Gupta, Anil. (2007). Towards an inclusive innovation model for sustainable development. Paper presented at the Global Business Policy Council of A.T. Kearney, Dubai Retreat, December, 2007.

Network on Science and Technology Indicators (RICYT). (2009).

Puryear, Jeff, y Tamara Ortega Goodspeed. (2009). Inter-American Dialogue, How can Education Help Latin America Develop? Paper prepared for the Centennial Group.

UNDP. (2011). Human Development Report.

UNESCO. (2009). Global Education Digest.

World Economic Forum, Global Competitiveness Report (2012). Global Competitive Index 2012-2013.

World Economic Forum, Global Competitiveness Report (2011). Global Competitive Index 2011-2012.

## Capítulo 7

Centennial Group International for ADB. (2010). "Infrastructure Investment Requirements of Developing Asia: 2010–2020."

CAF, Corporación Andina de Fomento. (2009). Caminos para el futuro. Gestión de la infraestructura en América Latina. Caracas: Corporación Andina de Fomento.

Kohli, Harpaul Alberto y Phillip Basil. (2010). Capítulo 7: Infrastructure needs for a resurgent Latin America. In Harinder S. Kohli, Claudio M. Loser & Anil Sood (Eds), Latin America 2040: Breaking away from complacency; An agenda for resurgence (pp. 217-228). Thousand Oaks, CA: Sage.

Kohli, Harpaul Alberto y Phillip Basil. (2011). "Requirements for Infrastructure Investment in Latin American Under Alternate Growth Scenarios: 2011–2040." *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(1).

Kohli, Harpaul Alberto, Y. Aaron Szyf y Drew Arnold (2012). "Construction and Analysis of a global GDP growth model for 185 countries through 2050." *Global Journal of Emerging Market Economies* 4(2).

Rothman, Dale S., Mohammad T. Irfan, Eli S. Margolese-Malin, Barry B. Hughes, y Jonathan D. Moyer. (2012). "Building Global Infrastructure: The Next 50 Years Patterns of Potential Human Progress". Volume 4. Frederick S. Pardee Center for International Futures, Josef Korbel School of International Studies, University of Denver, September.

## Capítulo 8

Banco Mundial, World Development Indicators. (2012).

ECLAC. (2011). database.

Fondo Monetario Internacional, Dirección de Comercio. (2012).

Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics. (2012).

Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la economía mundial. (2012). Octubre y publicaciones anteriores.

Loser, Claudio M. (2009). Cross Border Trade and Investment among Emerging Economies: Lessons from Differing Experiences in Africa, Asia and Latin America. *Global Journal of Emerging Market Economies-Vol. 1, Issue 1, January.*

UNCTAD. (2012). UNCTADstat.

## Capítulo 9

Corrales, Javier. (2002). *Presidents Without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s.* Pennsylvania State University Press.

Dahl, Robert A. (1972). *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

Domínguez, Jorge I. y Shifter, Michael. (2008). *Constructing Democratic Governance in Latin America.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Domínguez, Jorge I. (2008). "Three Decades Since the Start of the Democratic Transitions" from *Constructing Democratic Governance in Latin America.* Baltimore: Johns Hopkins Press.

Hirschman, Albert O. (1971). "Underdevelopment, Obstacles to Perception of Change, and Leadership," from *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America.* New Haven: Yale University Press, pp. 328-341.

Latinobarómetro. (2008). *Democracy and the Downturn, Nov. 18, 2008 poll on democracy in Latin America,* Latinobarometro.org

## Fotos

Part I y Part II : Loser, Claudio.

Capítulo 1: Szyf, Y. Aaron.

Capítulo 4: Nijdam, Alicia. (2008). Rocinha Favela, Rio de Janeiro, Brazil, Creative Commons on flickr.  
<http://www.flickr.com/photos/anjdam/2361799355/>

All other photos have been supplied by CAF.