Desarrollo productivo en economías abiertas

NACIONES UNIDAS

CEPAL

TRIGÉSIMO PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL
SAN JUAN, PUERTO RICO
28 DE JUNIO AL 2 DE JULIO DE 2004

Distr.
GENERAL

LC/G.2234(SES.30/3)
11 de junio de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

La coordinación de este documento estuvo a cargo de José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y Juan Martin, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo, quienes contaron con la colaboración de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva Adjunta.

La primera parte del documento fue preparada por los coordinadores, con aportes de Martine Dirven, Daniel Heymann, Sandra Manuelito, Jorge Martínez, Michael Mortimore, Annalisa Primi y Verónica Silva. La segunda parte estuvo a cargo de Daniel Titelman, quien recibió las contribuciones de Hugo Altomonte, Jean Acquatella, Gabriela Clivio, José Javier Gómez, Luis Lucioni, Ricardo Martner, Carlos de Miguel, Graciela Moguillansky, Patricio Rosas, Fernando Sánchez Albavera, Marianne Schaper y Miguel Solanes, y del consultor Pedro Cavalcanti Ferreira.

La tercera parte del documento fue elaborada por João Carlos Ferraz y Osvaldo Kacef, con la colaboración de Oscar Altimir y aportes de Renato Baumann, Rudolf Buitelaar, Mario Cimoli, Francisco Gatto, Martín Gilbert, Mónica Kjollerstrom, Bernardo Kosacoff, Wilson Peres e Iván Silva. La realización de la cuarta parte estuvo a cargo de Andras Uthoff y en ella participaron Beverly Carlson, Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres, Martín Hopenhayn, Guillermo Labarca, Arturo León, Juan Carlos Ramírez, Nora Ruedi y Jurgen Weller, además del consultor Víctor Tokman. La quinta parte corrió por cuenta de Ricardo Carciofi, con la cooperación de José Durán y Mikio Kuwayama. Reynaldo Bajraj y Ricardo Ffrench-Davis comentaron varios de los capítulos del documento.

Nota explicativa

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
La coma (,) se usa para separar los decimales.
El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Índice

Presentación 15

Primera parte: América Latina y el Caribe en el contexto internacional 19
Introducción 21

Capítulo 1
Evolución del contexto internacional 23
I. Rasgos básicos de la economía globalizada 24
1. Pérdida del dinamismo económico mundial 24
2. Exportaciones y crecimiento económico: una relación debilitada 28
3. Protagonismo global de las empresas transnacionales 32
4. Predominio del capital financiero y volatilidad de los flujos 36
5. Concentración de las innovaciones y del progreso técnico 40
II. Regímenes internacionales 42
1. Regímenes macroeconómicos y financieros 43
2. Negociaciones comerciales multilaterales 48
3. Sostenibilidad ambiental 52
4. Migración internacional 55

Capítulo 2
El desempeño de América Latina y el Caribe en la economía global 61
I. Hechos estilizados del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa 62
1. Mayor apertura comercial 65
2. Crecimiento económico magro y volátil 70
3. Aumento de la heterogeneidad estructural de las economías 75
II. Lineamientos estratégicos de desarrollo en economías abiertas 83
1. Características del proceso de desarrollo económico 83
2. Los componentes principales del proceso de desarrollo 85
3. Algunos lineamientos estratégicos de la intervención pública 89

Segunda parte: Macroeconomía, inversión y desarrollo sostenibles 93
Introducción 95

Capítulo 3
Macroeconomía y desarrollo financiero para el crecimiento 97
I. Antecedentes macroeconómicos 98
1. Evolución del financiamiento externo, ciclos económicos y vulnerabilidad 99
2. La política fiscal y las finanzas públicas 102
3. Política cambiaria y monetaria 104
II. Desempeño de la inversión interna y el ahorro nacional 108
III. Mercados financieros 113
1. Evolución del sistema financiero 114
2. El sector bancario 118
3. El mercado financiero no bancario 121
IV. Políticas macroeconómicas y financieras en apoyo del desarrollo productivo 123
1. La política macroeconómica 123
2. Desarrollo de mercados financieros 128

Capítulo 4
Crecimiento, infraestructura y desarrollo sostenible 135
I. Infraestructura, financiamiento y regulaciones 136
1. Evolución del acervo de capital en infraestructura 136
2. Crecimiento e infraestructura 138
3. Requerimientos de infraestructura 140
4. Políticas e instrumentos para estimular la inversión en infraestructura 142
II. Estructura productiva, recursos naturales y medio ambiente 151
1. Desafíos ambientales y sectores dinámicos 153
2. Propuestas para una agenda ambiental favorable al desarrollo productivo 163

Tercera parte: Estructura y desarrollo productivo 171
Introducción 173

Capítulo 5
Políticas para mejorar la inserción comercial de América Latina y el Caribe 177
I. El desempeño de las exportaciones y el desarrollo 178
1. La dinámica de las exportaciones y la apertura regional 178
2. Los patrones exportadores y la composición del comercio 183
II. Políticas para la inserción internacional 189
1. El contexto general 189
2. Los sistemas de promoción de las exportaciones 190
3. Acceso y penetración a los mercados: un nuevo marco institucional 199
4. Acceso y penetración a los mercados: acuerdos multilaterales, subregionales y bilaterales 201
III. Desafíos pendientes para promover la inserción internacional y el desarrollo 205
1. Marco general 205
2. La importancia de las señales del sistema de precios relativos 206
3. Los instrumentos de promoción 206
4. Las negociaciones internacionales 208
5. La agenda regional y el ALCA 209

Capítulo 6
Políticas para promover la innovación y el desarrollo tecnológico 211
I. El esfuerzo de innovación en la región 213
II. El cambio de modelo de la política tecnológica 217
1. El modelo lineal de oferta 217
2. El modelo de demanda 219
3. Los fondos tecnológicos 220
III. Dimensiones estratégicas de la promoción de la innovación y el progreso técnico 225
1. La magnitud de los recursos 225
2. Las empresas transnacionales 226
3. Las empresas locales y el fortalecimiento del sistema nacional de innovación 227
4. Modernización de las pymes 228
5. La infraestructura digital 229
6. Infraestructura de ciencia y tecnología 229
7. La inversión en capital humano 230
IV. La formulación y coordinación de políticas 230
1. Los instrumentos 230
2. Los recursos 233
3. La gestión de los sistemas de propiedad intelectual 234
4. Articulación y coordinación de políticas 235

Capítulo 7
Desarrollo empresarial y encadenamientos productivos 237
I. Políticas de creación de empresas y fortalecimiento empresarial 239
1. Modernización del marco jurídico e incentivos fiscales para la actividad productiva y la inversión 239
2. El proceso empresarial, principales áreas de focalización de la acción pública y privada 241
3. La política hacia las empresas informales 247
II. Articulación empresarial 249
1. Asociatividad entre pequeñas empresas: articulación horizontal 253
2. Pequeñas y grandes empresas: articulación vertical 254
3. Fomento de la articulación territorial 254
4. Fomento de la gestión estratégica en *clusters* o conglomerados productivos 258
5. Hacia un balance de las iniciativas de articulación 259
III. La visión de conjunto 260

Capítulo 8
Políticas para fortalecer la estructura productiva 261
I. Práctica y estrategia de las políticas productivas 263
II. Evaluación de la implementación y del impacto 272
III. Comentarios finales 274
Anexo - Estrategias nacionales para las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) 277

Cuarta parte: Empleo, protección social y educación: hacia un pacto de cohesión social 285
Introducción 287

Capítulo 9
Empleo y cohesión social en economías abiertas 289
I. Empleo y mercado de trabajo 291
1. Bienestar familiar y oferta laboral 291
2. Competitividad, innovación tecnológica y flexibilidad laboral 297
3. Flexibilidad “de hecho”: informalidad y la determinación de la estructura salarial 299
II. Política e institucionalidad laboral orientada al sector formal 302
1. Las reformas de flexibilidad laboral 303
2. Flexibilidad laboral, protección social y capacitación productiva 304
3. La flexibilización positiva y razonable con protección social 305
4. Flexibilización y transparencia en el mercado laboral 306
III. La demanda de trabajo 307
1. Políticas para la creación del empleo 307
2. Políticas hacia el sector informal 308

IV. Mercado del trabajo, educación y formación profesional....313
1. Avances en la educación formal....314
2. La educación técnica y las instituciones de formación profesional....316
3. La combinación de iniciativas públicas privadas y la formación profesional....317
V. Un pacto de cohesión social....320
1. Cohesión social y restricciones macroeconómicas....322
2. Cohesión social y empleo....322
3. Cohesión social y protección social....324
4. Cohesión social, educación y capacitación....325

Capítulo 10
Educación y desarrollo productivo....327
I. Los avances en la educación....328
1. Los gastos en educación y su distribución....331
2. Principales resultados en materia de acceso y calidad....335
II. Educación, equidad y transferencia intergeneracional de las desigualdades....336
1. Continuidad educativa y compromiso de la comunidad....339
2. Equidad pre-sistema, intra-sistema y post-sistema....340
3. Educación adecuada y oportuna: hacia una educación media completa....341
III. Educación, competitividad y desarrollo productivo....342
1. Educación y movilidad en un contexto de heterogeneidad....342
2. Educación superior y desarrollo científico y tecnológico....343
IV. Educación, comunicación, cultura de la información y desarrollo productivo....344
1. Diferencias de acceso y caminos para corregirlas....345
2. Diferencias de sentido entre las tecnologías de información y comunicación, la cultura y la educación....348
V. Recomendaciones respecto de las políticas....349

Quinta parte: Desarrollo institucional y gobernabilidad....359
Introducción....361

Capítulo 11
Fortalecimiento institucional....363
I. Las instituciones y su relación con el crecimiento económico....364
II. Estabilidad y cambio institucional....366
III. América Latina: las “reformas de segunda generación” y la modernización institucional....367
IV. Profundización de reformas: eficiencia de las instituciones y gestión política de las reformas....371

Capítulo 12
El papel crítico de los espacios regionales y subregionales....375
I. Mecanismos para profundizar la integración....376
1. Política de competencia....377
2. Facilitación del comercio....377
3. Medidas sanitarias, fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio....378

4. La infraestructura física y el desarrollo sustentable 379
5. Coordinación de políticas macroeconómicas y de financiamiento para el desarrollo 381
6. La cohesión social 384
II. La integración regional y las iniciativas de integración norte-sur 386
III. Conclusiones 386
Bibliografía 389

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Tasas de crecimiento anuales en períodos escogidos 24
Cuadro 1.2 Productos dinámicos y no dinámicos en las importaciones mundiales, según categorías tecnológicas, 1985 y 2000 31
Cuadro 1.3 Distribución regional de las entradas netas de inversión extranjera directa a nivel mundial, 1991-2003 33
Cuadro 1.4 Indicadores de la producción y la inversión internacional, 1982-2002 34
Cuadro 1.5 Estrategias comparativas de las empresas transnacionales 35
Cuadro 1.6 Distribución mundial de las actividades de investigación y desarrollo, 1996-1997 41
Cuadro 1.7 Distribución regional de remesas, 2001-2003 58
Cuadro 2.1 Niveles y cambios en los procesos de reformas económicas 64
Cuadro 2.2 Crecimiento y volatilidad del PIB en períodos seleccionados 71
Cuadro 2.3 América Latina (10 países): productividad total de los factores, 1950-2002 74
Cuadro 2.4 América Latina: productividad de la mano de obra agrícola y no agrícola, 2000 78
Cuadro 2.5 América Latina (10 países): desempeño relativo de las pymes y las grandes empresas industriales 80
Cuadro 2.6 América Latina (10 países): participación de las 1.000 mayores empresas en las ventas de cada sector, según propiedad, 1990-1992; 1994-1996; 1998-2000 82
Cuadro 3.1 América Latina y el Caribe: fuentes de financiamiento externo, 1990-2003 99
Cuadro 3.2 América Latina: crecimiento y volatilidad, 1950-2003 101
Cuadro 3.3 América Latina: regímenes cambiarios, 1996-2003 106
Cuadro 3.4 Política monetaria en América Latina 106
Cuadro 3.5 América Latina y el Caribe: inversión bruta interna fija 110
Cuadro 3.6 Ahorro nacional/PIB 111
Cuadro 3.7 América Latina: depósitos en moneda extranjera respecto del total de depósitos 116
Cuadro 3.8 Colocaciones en moneda nacional, reajustable y extranjera 117
Cuadro 3.9 Diferencias entre las tasas activas ordinarias y las tasas preferenciales 119
Cuadro 3.10 Márgen bancario 120
Cuadro 3.11 Número de empresas listadas en bolsa, por regiones 121
Cuadro 3.12 Chile: emisiones privadas de bonos 123

Cuadro 4.1	Capacidad instalada total de la industria eléctrica de América Latina, 1980-2000	137
Cuadro 4.2	Acervo de capital de infraestructura	139
Cuadro 4.3	Contribución de los diferentes tipos de infraestructura al cambio relativo del PIB por unidad de América Latina comparada con Asia sudoriental, 1980-2000	140
Cuadro 4.4	Estimaciones de los requerimientos de nuevas inversiones en infraestructura para América Latina, 1995-2010	141
Cuadro 4.5	Participación del capital privado en el financiamiento de infraestructura para América Latina	141
Cuadro 4.6	América Latina: principales productos básicos de exportación	154
Cuadro 4.7	Participación de América Latina en la producción mundial de minerales y metales	155
Cuadro 4.8	Cultivos de agricultura orgánica en países de América Latina	157
Cuadro 4.9	Oportunidades de inversión en el sector de infraestructura ambiental mexicano	160
Cuadro 4.10	Ejemplos de uso de instrumentos económicos en América Latina y el Caribe	168
Cuadro 5.1	América Latina y el mundo: crecimiento del PIB total y de sus componentes, 1990-2003	182
Cuadro 5.2	Importancia de las maquiladoras/zonas procesadoras de exportación	187
Cuadro 5.3	Exportaciones de México, América Central y el Caribe: participación en las importaciones mundiales	187
Cuadro 5.4	Resumen de los incentivos fiscales a las exportaciones - algunos países de América del Sur	191
Cuadro 5.5	Resumen de los incentivos fiscales a las exportaciones - México, Caribe y Centroamérica	192
Cuadro 5.6	Resumen de los incentivos financieros a las exportaciones - algunos países de América del Sur	195
Cuadro 5.7	Resumen de los incentivos financieros a las exportaciones - México, Caribe y Centroamérica	196
Cuadro 5.8	América Latina (países seleccionados): acuerdos preferenciales de liberalización comercial, 1991, 1995 y 2003	203
Cuadro 6.1	Gasto en investigación y desarrollo por países	214
Cuadro 6.2	Gasto per cápita en investigación y desarrollo, año 2001	216
Cuadro 6.3	Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)	221
Cuadro 6.4	Principales fondos sectoriales de Brasil	222
Cuadro 6.5	Los fondos de apoyo a las actividades de ciencia y tecnología en Chile	223
Cuadro 7.1	Programas y proyectos gubernamentales relacionados con la equidad de género en el desarrollo empresarial y comercial, según institución ejecutora, en los años noventa	245
Cuadro 7.2	Trámites para registrar una empresa, por países seleccionados y por región	248
Cuadro 7.3	Ejemplos de políticas de gestión estratégica en conglomerados productivos	259
Cuadro 8.1	Incentivos financieros y fiscales a sectores específicos	268

Cuadro 8.2 Instituciones financieras de desarrollo públicas. Estructura de crédito o de la cartera según actividades económicas, 2002 269
Cuadro 9.1 Indicadores de ajuste del mercado de trabajo y pobreza 295
Cuadro 9.2 Indicadores de ajuste del mercado de trabajo y pobreza, por países 296
Cuadro 9.3 Porcentaje de asalariados urbanos 298
Cuadro 9.4 Ocupación en el sector informal en América Latina, 1990-2000 299
Cuadro 9.5 América Latina (2000): importancia del sector informal en el empleo y los ingresos 300
Cuadro 9.6 Diferencias de ingreso por persona ocupada en América Latina, 1990-2000 301
Cuadro 9.7 América Latina: número promedio de años de estudio de la población económicamente activa y de los ocupados según género y área geográfica, 2002 315
Cuadro 10.1 Tasas brutas y netas de matrículas secundarias y niveles de graduación en los niveles altos de secundaria, 1980-2000 329
Cuadro 10.2 Reformas educacionales: casos seleccionados 331
Cuadro 10.3 Gasto en educación, 1980 y 2000 332
Cuadro 10.4 Gasto público corriente en educación según nivel educacional, como porcentaje del total, 2000-2001 333
Cuadro 10.5 Gasto público corriente por estudiante según nivel educativo, como porcentaje del PIB per cápita 1980 y 2000 334
Cuadro 10.6 América Latina (18 países): ingreso medio y promedio de años de estudio de los jóvenes de 20 a 29 años de edad que trabajan 20 o más horas a la semana y completaron 12 o más años de estudio según nivel educacional de los padres, zonas urbanas, 1999 338
Cuadro 10.7 América Latina (16 países): cantidad promedio de años de estudio de la población económicamente activa (PEA), por sexo, según grupos de edad y condición de actividad, 2002 352

Índice de recuadros

Recuadro 1.1 El inédito crecimiento de las reservas internacionales del mundo en desarrollo 26
Recuadro 1.2 El impacto del crecimiento de China sobre el comercio mundial 28
Recuadro 2.1 Evolución del empleo y de la productividad, según tamaño de los establecimientos agrícolas, 1975 y 1995 77
Recuadro 4.1 Los desafíos regulatorios después de las reformas 147
Recuadro 4.2 Contrato de concesiones en carreteras 148
Recuadro 4.3 Los nuevos desafíos de la gestión pública en el sector de las telecomunicaciones 150
Recuadro 4.4 Disponibilidad de recursos naturales en América Latina y el Caribe 153
Recuadro 4.5 Oportunidades ofrecidas por la nueva directiva europea sobre emisiones (Eurokyoto) 165

Recuadro 5.1 Mercados "étnicos" y de "nostalgia": una oportunidad para pequeñas y medianas empresas 198
Recuadro 5.2 El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos (TLC-EUCA) resultados de la negociación y principales características 204
Recuadro 7.1 Principales mecanismos fiscales de promoción de la inversión en América Latina 240
Recuadro 7.2 Inclusión de la dimensión de género en programas de apoyo empresarial 244
Recuadro 7.3 Un siglo de azúcar en el valle 250
Recuadro 7.4 El *cluster* chileno del salmón 252
Recuadro 7.5 Argentina: los centros de desarrollo empresarial 255
Recuadro 7.6 El *cluster* peruano de la alpaca 257
Recuadro 8.1 Las políticas de apoyo a la industria automotriz en México y el Mercosur 265
Recuadro 8.2 Incentivos sectoriales en los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental 266
Recuadro 8.3 Centroamérica: esfuerzo regional de integración turística, promoción e incentivos nacionales 270
Recuadro 9.1 Empleo rural no agropecuario en México 309

Índice de gráficos

Gráfico 1.1 Variación del PIB de los principales países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1990-2003 25
Gráfico 1.2. Variación del PIB de las principales regiones en desarrollo y en transición, 1990-2003 27
Gráfico 1.3 Total mundial: tasas de crecimiento de las exportaciones y del producto, 1950-2003 29
Gráfico 1.4 Crecimiento de las exportaciones y del producto en países seleccionados, 1973-1998 31
Gráfico 1.5 Especialización sectorial de la inversión extranjera directa en países en desarrollo 36
Gráfico 1.6 Emisión internacional de bonos, por regiones definidas según la nacionalidad del deudor 38
Gráfico 1.7 Instrumentos financieros derivados: transacciones anuales y saldos a fin de año 38
Gráfico 1.8 Flujos netos a los países en desarrollo 39
Gráfico 2.1 América Latina: índices de reformas económicas 63
Gráfico 2.2 América Latina y el Caribe: cambios en la apertura comercial, 1980-1983 y 2000-2003 65
Gráfico 2.3 América Latina y el Caribe: índice del tipo de cambio real de las importaciones 66
Gráfico 2.4 Relación entre el crecimiento de las exportaciones y del PIB, 1990-2003 67
Gráfico 2.5 Crecimiento del PIB y balanza comercial, 1950-2003 68
Gráfico 2.6 Exportaciones en el marco de acuerdos preferenciales 69
Gráfico 2.7 América Latina y el Caribe: balance fiscal e inflación 70
Gráfico 2.8 América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB y transferencia neta de recursos, 1990-2003 72

Gráfico 2.9 América Latina y el Caribe: relación ahorro-inversión 73
Gráfico 2.10 América Latina (10 países): evolución de la productividad laboral por sector 76
Gráfico 2.11 América Latina (6 países): evolución de la heterogeneidad en la industria manufacturera 80
Gráfico 3.1 América Latina y el Caribe: finanzas públicas procíclicas, 1990-2000 103
Gráfico 3.2 América Latina: ingresos y gastos del gobierno central 104
Gráfico 3.3 América Latina: tipo de cambio real efectivo 105
Gráfico 3.4 América Latina: M2/PIB y tasa de interés activa real 107
Gráfico 3.5 América Latina: RIN/M2 y crédito sector privado/total 108
Gráfico 3.6 América Latina: inversión bruta interna fija privada y volatilidad, 1990-2003 109
Gráfico 3.7 América Latina: profundización financiera (M2/PIB) 114
Gráfico 4.1 América Latina y el Caribe: ahorro ajustado, 2001 152
Gráfico 5.1 América Latina: producto interno bruto y exportaciones de mercancías, 1950-1980; 1980-1990; y 1990-2003 179
Gráfico 5.2 América Latina y el Caribe: coeficientes de apertura comercial de bienes y servicios 179
Gráfico 5.3 América Latina y el Caribe: evolución de la balanza comercial y en cuenta corriente 180
Gráfico 5.4 Evolución de las exportaciones del mundo y de diversas regiones, 1990-2003 181
Gráfico 5.5 América Latina: tasas de crecimiento de las exportaciones, 1990-2000, 2001-2003 y 2003 181
Gráfico 5.6 América Latina y el Caribe: evolución del comercio intrarregional, 1990-2003 183
Gráfico 5.7 América Latina (16 países): concentración de exportaciones según destinos 184
Gráfico 5.8 América Latina (16 países): concentración de exportaciones según productos 184
Gráfico 5.9 Países del Caribe: concentración de exportaciones según productos, año 2000 185
Gráfico 5.10 Estructura de las exportaciones según el grado de intensidad tecnológica, 1985-1987 y 1999-2002 186
Gráfico 5.11 Maquila en México: exportaciones totales e insumos importados, 1980-2003 188
Gráfico 5.12 Escalonamiento arancelario en algunos países industrializados 202
Gráfico 6.1 Evolución del gasto en investigación y desarrollo por regiones, 1996-2001 214
Gráfico 6.2 Composición del gasto en investigación y desarrollo por fuente de financiamiento, por países 215
Gráfico 7.1 Composición del gasto público destinado al desarrollo agrícola y el apoyo a las áreas rurales, año 2000 246
Gráfico 9.1 América Latina: tasas de crecimiento de la población total y relación de dependencia económica 292

Gráfico 9.2 América Latina: dinámicas del crecimiento, y de las tasas de ocupación y participación en la actividad económica 293
Gráfico 9.3 América Latina: tasa de desempleo 294
Gráfico 9.4 América Latina: ingreso medio por categoría ocupacional en número de líneas de pobreza y tamaño del sector informal en la población económicamente activa 302
Gráfico 9.5 Pacto de cohesión social 321
Gráfico 10.1 Tasa de penetración de las tecnologías de la información y la comunicación, por grupos etareos, 2002 346
Gráfico 10.2 Porcentaje de la población con computador/televisor en el hogar, por origen étnico, 2000 347

Presentación

Los países de nuestra región han mostrado un intenso y persistente interés en los mecanismos de desarrollo económico y las políticas públicas para promoverlo, proceso que ha sido acompañado por la CEPAL desde su fundación, hace ya más de medio siglo. Hoy en día, el debate sobre estos temas se enmarca en el proceso de globalización, que se caracteriza por el contraste entre un inusitado dinamismo en varias de sus dimensiones —sobre todo las económicas, financieras y culturales— y el lento desarrollo de una red de instituciones que permita responder a la mayor interdependencia entre las naciones en diversos planos y corregir progresivamente las acentuadas asimetrías del orden global.

En las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe apostó con fuerza por la integración en la economía global, ya que fue la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión los programas de liberalización económica. El examen de este período permite valorar algunos logros que fueron muy importantes, pero también identificar rezagos y temas pendientes. La CEPAL sostiene que es necesario construir sobre lo ya conseguido, pero también es preciso superar las brechas existentes y abordar los temas aún no tratados. Los avances que se consigan pueden incluso ser esenciales para consolidar la mayor integración al mundo y para que los costos sociales, económicos y políticos asociados al proceso de reformas económicas no hayan sido en vano.

Con este objetivo se hace necesario sustituir la visión que orientó las reformas económicas, y que se resume en el concepto de "más mercado y menos Estado", por una visión que apunte a "mercados que funcionen bien y gobierno de mejor calidad". Este nuevo enfoque, que impone la adopción de políticas públicas activas, capaces de superar tanto las fallas del mercado como las del gobierno, puede ser más "amigable" con el mercado que la visión predominante que motivó las reformas iniciales. Por otra parte, esas políticas públicas activas deben estar amparadas por la legitimidad política que proveen las instituciones democráticas y avaladas por la transparencia hacia los ciudadanos, así como por la eficiencia y eficacia de programas gubernamentales sujetos a procedimientos estrictos de seguimiento y evaluación.

Este es el marco general que orienta la propuesta presentada en este documento, en el que se aborda el tema de las estrategias de desarrollo productivo en economías abiertas. Como es tradicional en los textos elaborados por la Secretaría, se ha aplicado un enfoque estructural e integrado. El estudio consta de cinco partes divididas en doce capítulos. En la primera parte (capítulos 1 y 2) se sitúa el análisis de las estrategias nacionales de desarrollo productivo en economías abiertas dentro del actual contexto internacional. Específicamente, en el capítulo 1 se examinan los rasgos básicos de la economía internacional contemporánea y, a continuación, el estado del debate internacional en varios ámbitos que condicionan los márgenes de maniobra de los países para diseñar e instrumentar sus políticas de desarrollo. En el capítulo 2 se describen los rasgos generales del desarrollo de la región al cabo de casi dos décadas de reformas económicas e institucionales; asimismo, se articulan los demás temas examinados en el documento en torno a un marco conceptual del proceso de desarrollo y, por último, se exponen algunos lineamientos estratégicos sobre desarrollo productivo en economías abiertas, organizados alrededor de tres ejes complementarios: inclusión, modernización y densificación de la trama productiva.

En la segunda parte (capítulos 3 y 4) se abordan los aspectos del entorno macroeconómico y del sistema financiero más relevantes para el desarrollo productivo, así como los vínculos entre el crecimiento económico, la inversión en infraestructura y el desarrollo sostenible de los recursos naturales. En el capítulo 3 se destaca la importancia de la estabilidad en sentido amplio, como pilar de los procesos de ahorro e inversión y el papel crucial que desempeñan la políticas contracíclicas como mecanismo moderador de los efectos de los choques reales y financieros sobre el crecimiento económico. Otro tema destacado en este capítulo es el desarrollo de nuevos instrumentos y mecanismos para la gestión del riesgo, que posibiliten el financiamiento de la innovación y el acceso al crédito, especialmente a largo plazo, por parte de las pequeñas y medianas empresas. En el capítulo 4 se analizan la inversión en infraestructura y desarrollo sostenible de los recursos naturales. En el primer caso, se describen el balance entre oferta y demanda de infraestructura en los próximos años, los cambios en los modelos público-privados de provisión y los problemas críticos en materia de regulación pública. En el segundo, se evalúa la relación entre estructura productiva, recursos naturales y medio ambiente y los desafíos y oportunidades que se les presentan a los países para un aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, para introducir innovaciones biotecnológicas y técnicas de producción no contaminantes, y para la producción de bienes y servicios ecológicos y ambientales de valor global.

La tercera parte (capítulos 5 al 8) está dedicada al examen de políticas para estimular el desarrollo productivo en economías abiertas. En el capítulo 5 se analiza la importante expansión reciente del comercio exterior de la región, la diversificación de los países de destino y productos y el contenido tecnológico de estos últimos. A continuación, se pasa revista a las restricciones de la normativa internacional y bilateral sobre el uso de instrumentos de promoción de las exportaciones, así como el aporte de diversos instrumentos al mejoramiento del patrón de inserción internacional, incluidos los acuerdos comerciales suscritos para ampliar y asegurar el acceso a mercados, que han ido en aumento en los últimos años. El capítulo 6

contiene una descripción analítica del paso de modelos de política tecnológica basados primero en la oferta y después en la demanda a un modelo basado en la vinculación de oferta y demanda para definir el sendero de desarrollo tecnológico más adecuado a cada contexto productivo. Posteriormente, se propone una tipología de estrategias para promover la innovación, que permite tomar en consideración la amplia variedad de situaciones existentes en la región y, por último, se ofrecen lineamientos que permitirían mejorar la coordinación y la complementariedad entre las diversas políticas de fomento de la innovación y se elabora sobre sus características y contenidos específicos. El capítulo 7 contiene un análisis del desarrollo y la articulación de las capacidades empresariales en el ámbito productivo. Se describe el concepto de proceso empresarial implícito en las acciones y políticas para la creación y modernización de empresas en tres grupos: las grandes empresas más integradas a la economía global, las medianas y pequeñas empresas formales y las microempresas del sector informal. Posteriormente, el análisis se concentra en las diversas medidas de política adoptadas con el fin de estimular la articulación empresarial en sus múltiples dimensiones. Para concluir, en el capítulo 8 se examina el objetivo de fortalecer la estructura productiva, a través de una densificación de la trama productiva, tecnológica y empresarial. Después de presentar una descripción general de las políticas instrumentadas con tales fines en el pasado, se describen las prácticas aplicadas en el marco de las estrategias que están vigentes en la región. Además de analizar algunos aspectos del seguimiento y la evaluación de su instrumentación e impacto, se proponen orientaciones de política para el fortalecimiento de la estructura productiva acordes con las condiciones prevalecientes en la región.

La cuarta parte del documento (capítulos 9 y 10) está dedicada al conflicto que han tenido los países de la región para conciliar la flexibilidad que requiere una economía abierta para adaptarse a un entorno siempre cambiante y la protección social que exigen los ciudadanos para protegerse de los riesgos asociados a la reestructuración productiva. En el capítulo 9 se examinan las tendencias y perspectivas de los mercados de trabajo en la región, destacando los cambios en la calidad del empleo. A continuación, se describen la gestación y situación actual de la institucionalidad laboral, y el aporte que puedan hacer las políticas de generación de empleo y de formación profesional al mejoramiento de las condiciones laborales y de seguridad económica de los trabajadores. Por último, se sugiere adoptar medidas que contribuyan a crear condiciones de flexibilidad laboral con protección social, mediante un pacto de cohesión social que garantice responsabilidad fiscal. En el capítulo 10 se amplía el concepto de pacto, añadiéndole una dimensión de dinamismo que permita asegurar la permanente adaptación del sistema educativo a los desafíos de la competitividad. Con tal objeto, se afirma, convendría adoptar medidas destinadas a mejorar la provisión y el financiamiento de los servicios educativos, a fin de ampliar el acceso y elevar la productividad del sector, alcanzar mayores tasas de graduación en el nivel de la enseñanza secundaria, adaptar mejor el sistema educativo a las necesidades del mercado de trabajo y reducir las brechas internacional y social en la aplicación de la informática.

En la quinta parte (capítulos 11 y 12) se estudia la relación entre desarrollo económico y modernización de las instituciones y el papel fundamental que podrían cumplir los espacios regionales para ampliar los márgenes de maniobra de los países de la región. El capítulo 11 se inicia con un análisis de la influencia de las instituciones sobre el crecimiento económico y la equidad, seguido de un examen de las instituciones propias de una economía de mercado y de su relación con el cambio institucional. Después de considerar las características que adquiere la morfología de las instituciones en economías abiertas y cada vez más interdependientes, se explora el procesamiento político de las reformas en el marco de las instituciones democráticas. Por último, en el capítulo 12 se examina la situación actual de los procesos de integración en la región. En primer lugar se destaca el importante papel que jugaron las cuatro uniones aduaneras imperfectas en los años noventa, tanto en términos de creación de comercio, incluso con mayor

contenido tecnológico, como debido al potencial de cooperación en varios frentes. Se concluye que dichos procesos tendieron a estancarse hacia fines de la década de 1990 y que un número creciente de países ha decidido privilegiar los tratados de libre comercio con países o regiones desarrolladas, a fin de acceder a los respectivos mercados. Finalmente, se hace referencia a las alternativas de política que enfrentan en este contexto los países de la región.

Esperamos que las propuestas incluidas en este trabajo motiven a la reflexión sobre un tema de gran actualidad y trascendencia política, económica y social y que, al mismo tiempo, estimulen el debate en el marco de este trigésimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo

Primera parte: América Latina y el Caribe en el contexto internacional

Introducción

Hoy el mundo está signado por el proceso de globalización, vale decir, por la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial en aquellos de alcance nacional o regional (Ocampo y Martin, 2003). Si bien el proceso tiene raíces históricas profundas, los drásticos cambios en los espacios y tiempos generados por la revolución de la información y las comunicaciones le han dado una nueva amplitud y un nuevo ritmo que indujeron transformaciones cualitativas respecto del pasado.

La globalización conlleva oportunidades y riesgos en diversos planos. Quizás la peor opción sea marginarse del proceso y, por lo tanto, desaprovechar sus oportunidades. Sin embargo, la participación también plantea riesgos importantes: los derivados de nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como, especialmente, financiera; los riesgos de exclusión de los países que no están bien preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y los de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran segmentadamente a la economía mundial. El aprovechamiento de las oportunidades y la atenuación de los riesgos dependen de las estrategias nacionales y regionales de inserción en este proceso y de la naturaleza de las instituciones globales en las que dichas estrategias se enmarcan (Ocampo y Martin, 2003).

Esta primera parte tiene como propósito situar la discusión sobre estrategias nacionales de desarrollo productivo en economías abiertas dentro del actual contexto internacional. En el capítulo 1 se examinan, por un lado, algunos rasgos básicos de la economía internacional contemporánea y, por otro, los progresos de las discusiones multilaterales en diversos ámbitos, que condicionan los márgenes de maniobra de que disponen los países para diseñar e instrumentar sus políticas de desarrollo. Por su parte, en el capítulo 2 se presentan los lineamientos estratégicos de la propuesta que se desarrolla en las demás partes del documento. Esta propuesta se construye con el objeto de superar algunas falencias del desarrollo reciente de los países de América Latina y el Caribe.

Capítulo 1

Evolución del contexto internacional

En los años noventa se consolidaron características económicas y financieras que se enraizan en prolongados desarrollos históricos. En dicho proceso se fueron creando las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento, para convertirse progresivamente en un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales. Sin embargo, estos procesos de indudable y creciente empuje no estuvieron acompañados de un desarrollo equivalente de la institucionalidad global, cuya agenda es incompleta y asimétrica (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

En este capítulo se examinan, primero, algunos rasgos básicos de este nuevo contexto, tales como la pérdida de dinamismo de la economía mundial en relación con décadas pasadas, el debilitamiento de la relación entre exportaciones y crecimiento económico, el protagonismo de las empresas transnacionales en el actual escenario global, el predominio del sector financiero y la volatilidad de los flujos de capitales hacia los países en desarrollo, y la acentuación de la concentración de las innovaciones y del desarrollo tecnológico en los países desarrollados. En segundo lugar, se analizan los insuficientes o inadecuados desarrollos institucionales de la gobernabilidad multilateral en materias macroeconómicas y financieras; del comercio internacional, que va abarcando un conjunto cada vez más amplio de temas afines; los inicios promisorios del desarrollo sostenible, aunque aunados todavía a serias dificultades de instrumentación, y el lento progreso en torno a la gobernabilidad de la migración internacional.

I. Rasgos básicos de la economía globalizada

En el marco de un menor crecimiento mundial, el comercio internacional se expandió a tasas cercanas al 6% promedio anual entre 1990 y 2003, la inversión extranjera directa rozó los 1,4 billones de dólares en el 2000, o sea 7 veces más que en los primeros años de los noventa, y las transacciones diarias en los mercados cambiarios superaron los 1,5 billones de dólares en los primeros años de este siglo, en tanto las innovaciones y el cambio tecnológico acentuaron su concentración en los países desarrollados.

1. Pérdida del dinamismo económico mundial

Entre 1990 y 2003 el crecimiento de la economía mundial alcanzó una tasa media anual de sólo 2,6%, situándose en el nivel más bajo de la posguerra para un período equivalente. En este resultado incidieron el magro desempeño de los países desarrollados (2,3%), la caída de Europa oriental (-0,3%) y el escaso crecimiento de África (2,8%) y de América Latina y el Caribe (2,7%). En cambio, Asia se expandió a tasas elevadas (6%) y mejoró el ritmo de crecimiento del Medio Oriente (3,3%), según se aprecia en el cuadro 1.1.

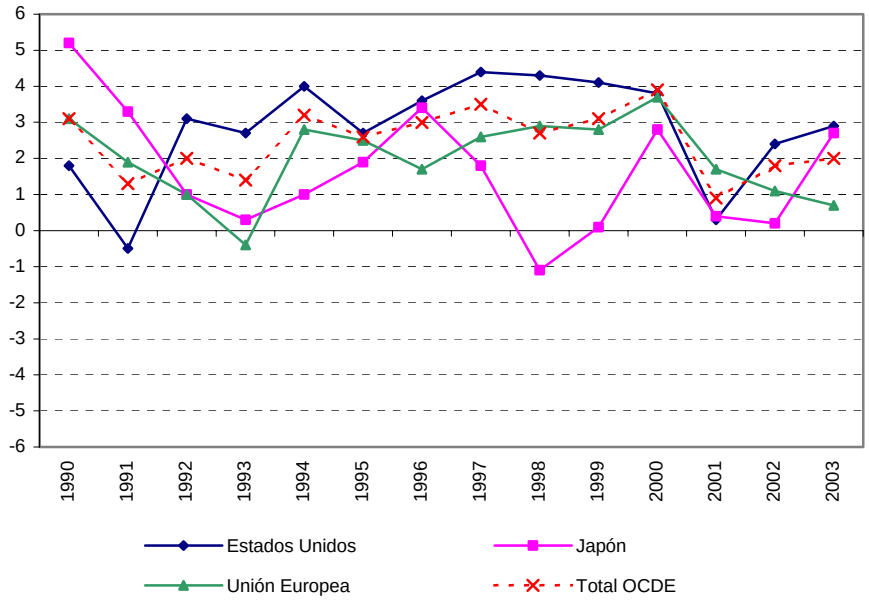
Cuadro 1.1
TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES EN PERÍODOS ESCOGIDOS
(Tasas anuales promedio)

	Mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo	América Latina	África	Asia	Medio oriente	Europa oriental
1950-1960	4,4	4,1	5,1	4,9	4,5	5,7	5,7	9,2
1960-1973	5,1	5,0	5,5	5,5	5,0	5,2	7,7	6,7
1973-1980	3,4	3,1	5,1	5,1	3,5	6,2	4,4	4,6
1980-1990	3,2	3,2	3,7	1,6	2,6	7,0	1,6	2,4
1990-2003	2,6	2,3	4,4	2,7	2,8	6,0	3,3	-0,3
Por habitante								
1950-1960	2,8	2,8	2,8	2,2	2,0	3,6	2,9	8,2
1960-1973	3,1	4,1	3,0	3,3	2,5	2,9	4,8	5,5
1973-1980	1,6	2,3	2,9	2,4	0,3	4,3	1,4	3,7
1980-1990	1,5	2,4	1,7	-0,4	0,1	5,1	-1,6	1,7
1990-2003	1,2	1,7	2,7	1,0	0,4	4,5	1,1	-0,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Economic and Social Survey*, Nueva York, varios números y *Demographic Yearbook*, Nueva York, varios números; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *UNCTAD Handbook of Statistics 2003* (TD/STAT.28), Ginebra, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.03.II.D.33; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., varios números; Comisión Económica para Europa (CEPE), *Trends in Europe and North America:2003 Statistical Yearboook of the United Nations Economic Commission for Europe*, Nueva York/Ginebra, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.E.42; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios números. La denominación de países en desarrollo no incluye los países de Europa oriental. Los agregados regionales están elaborados sobre la base de dólares constantes de 1995. Las cifras de 2002 corresponden a cifras oficiales. Para 2003, los datos referentes a América Latina corresponden a las estimaciones elaboradas por la CEPAL y publicadas en el *Balance preliminar de América Latina y el Caribe 2003* (LC/G.2223-P), Santiago de Chile, diciembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186. Mientras que para el resto de los países corresponden a las estimaciones para 2003 del Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook. Public Debt in Emerging Markets*, septiembre de 2003.

Dentro del grupo de los países desarrollados se verifica, a su vez, un notorio contraste entre el desempeño de Estados Unidos, por una parte, y de la Unión Europea y Japón, por la otra, especialmente a partir de 1992 (véase el gráfico 1.1). Estados Unidos, apoyado en una notable expansión de la inversión fija (8% anual), creció a una tasa de casi 3% como promedio anual entre 1990 y 2003, acelerando su expansión en el trienio 1997-1999, cuando superó el 4% anual, seguida de una brusca caída en 2001 y de una consecuente recuperación que recién parece afirmarse a partir del segundo semestre del 2003. Por el contrario, Japón, que se caracterizó por elevadas tasas de crecimiento en la posguerra, sólo logró un 1% de promedio anual en el mismo período, e incluso registró tasas negativas en 1991 y 1998. La Unión Europea, con su tasa de 2%, se ubicó por debajo del promedio mundial, al sufrir una importante caída en los primeros años noventa, seguida de una ligera recuperación entre 1994 y 2000, que se volvió a interrumpir en los últimos años del período (menos del 1% en 2003).

Gráfico 1.1
VARIACIÓN DEL PIB DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), 1990-2003
(En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Outlook*, N° 74, París, diciembre de 2003.

Esta evolución de los países desarrollados estuvo signada por fuertes desequilibrios macroeconómicos. Aun Estados Unidos, que alcanzó el mayor crecimiento relativo y una baja tasa de desempleo hacia fines de los años noventa (4,2% en 1999), mantuvo un abultado y creciente desequilibrio comercial como resultado del rápido crecimiento de las importaciones. A partir del 2001 se expandió el gasto fiscal, sobre todo por el incremento del gasto militar, al tiempo que la recesión económica y las reducciones impositivas contrajeron los ingresos fiscales. De este modo se eliminó el superávit fiscal alcanzado en los años noventa y se pasó a un considerable déficit, que puso nuevamente en el tapete el problema de los "déficit gemelos" (véase el recuadro 1.1). Japón heredó de su crisis financiera un sector bancario muy debilitado, un sector privado poco propenso al consumo, una reducción de la tasa de inversión, un aumento al doble de la tasa de desempleo

que había sido, en promedio, de 2,5% entre 1985 y 1995 y un sector público que asumió la responsabilidad de sostener la demanda, aumentando su deuda, por los altos y sucesivos déficit fiscales.

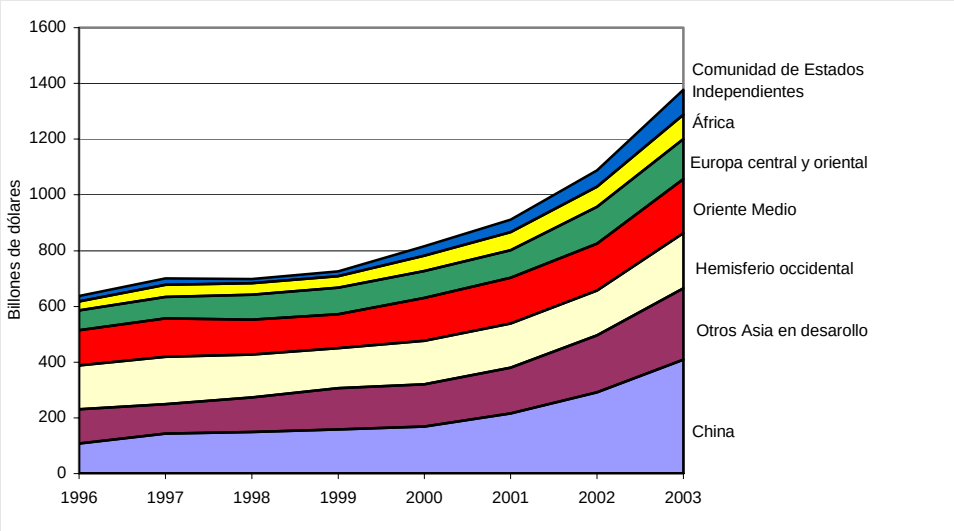
Recuadro 1.1

EL INÉDITO CRECIMIENTO DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DEL MUNDO EN DESARROLLO

Como consecuencia de sus déficit gemelos, la economía de Estados Unidos actúa como una poderosa aspiradora de fondos en el ámbito internacional. Una parte no menor de estos recursos es provista por la inédita acumulación de reservas internacionales por parte de los bancos centrales de los países en desarrollo. En el 2003, dicho monto ascendió a casi 1.400 billones de dólares, con alrededor de una cuarta parte de esa cifra acumulada por los países asiáticos, especialmente China e India.

RESERVAS INTERNACIONALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

(En billones de dólares)



De tal manera, casi el 40% financiamiento del déficit en cuenta corriente de Estados Unidos en el 2003 provino de fuentes oficiales de los países en desarrollo a tasas inusitadamente bajas. La magnitud de esta cifra abre varias interrogantes que van desde la importancia del manejo de estas reservas internacionales como cartera de inversión (monedas e instrumentos) y sus eventuales impactos en las paridades cambiarias y las tasas de interés, hasta si estos superávit en cuenta corriente más el ingreso de capitales a los países en desarrollo son sostenibles. Todo conduciría a pensar que es necesario corregir, al menos parcialmente, estos desequilibrios. En el mediano plazo, ello implicará una depreciación del dólar respecto de las monedas de varios países en desarrollo o un menor crecimiento de la economía de Estados Unidos en comparación al resto del mundo.

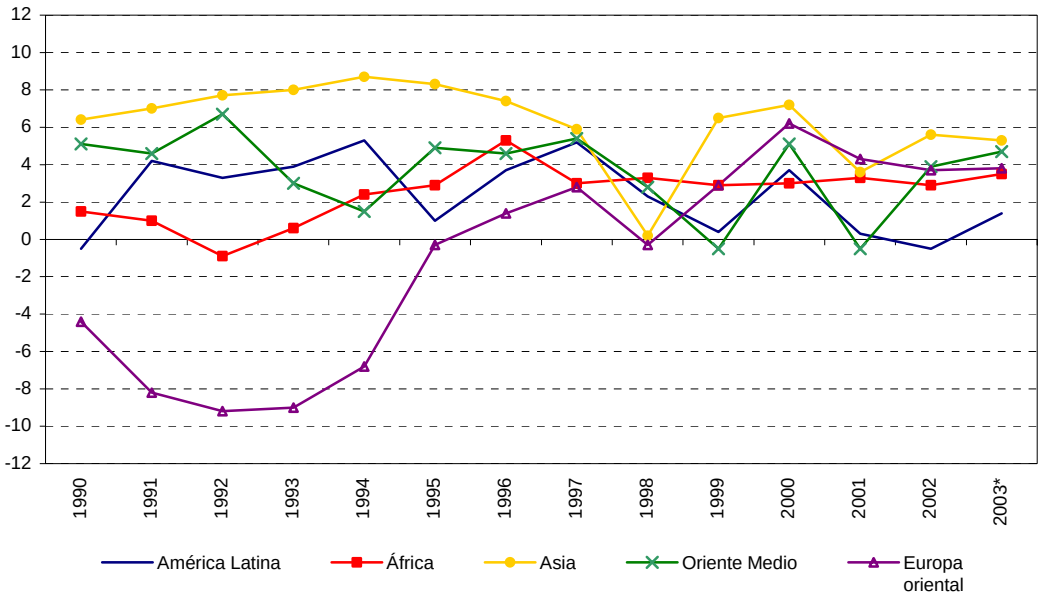
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco Mundial, *Global Development Finance 2004: Harnessing Cyclical Gains for Development*, Washington, D.C., abril de 2004.

Las necesidades de convergencia macroeconómica dominaron el escenario de la Unión Europea desde el comienzo de los años noventa. En efecto, conforme al Tratado de Maastricht (1992), se establecieron criterios en materia de déficit y deuda pública, así como de la variabilidad de la inflación de cada país con relación a la media comunitaria. Posteriormente, en virtud del Tratado de Amsterdam (1997), se consagró el Pacto de estabilidad y crecimiento, como mecanismo de convergencia de las políticas macroeconómicas de mediano plazo para ingresar a la zona euro

(Sistema Monetario Europeo), que entró en vigencia el 1° de enero del 2001. En este mismo marco, comenzaron a lograrse progresos en el tema del desempleo, que en la década de 1990 osciló en torno a un promedio de 10% para los países de la Unión. Actualmente, el escenario está dominado por el histórico acuerdo alcanzado en Copenhague (2003), en virtud del cual ingresaron 10 nuevos miembros a la Unión Europea a partir del 1º de mayo del 2004.

A su vez, los países en desarrollo, incluidas las economías en transición de Europa oriental, iniciaron los años noventa con grandes diferencias en sus tasas de crecimiento, como se indica en el gráfico 1.2. Destacaron por su dinamismo en el período 1990-2003 los países de Asia sudoriental, China e India. Los primeros, con la excepción de Indonesia, se recuperaron rápidamente de la crisis de 1997, mientras que China triplicó con creces su producto entre los años extremos del período (226%) e India prácticamente lo duplicó (98,1% entre 1990 y 2003). El impresionante crecimiento de China la ha convertido en el tercer importador mundial, sólo detrás de la Unión Europea y Estados Unidos (véase el recuadro 1.2). Por su parte, las economías en transición recuperaron un sendero de crecimiento a partir de 1996 que ha tendido a estabilizarse en torno a 4% en los primeros años de la actual década. África, después de su pobre desempeño en los primeros años noventa, tendió a una tasa de crecimiento en torno al 3% anual sin mayores altibajos desde 1994. América Latina y el Caribe, al igual que Medio Oriente, registró un mejor desempeño en los primeros años noventa que en la segunda mitad, sobre todo a partir de 1997, con caídas importantes en 1999 y 2001.

Gráfico 1.2
VARIACIÓN DEL PIB DE LAS PRINCIPALES REGIONES EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN, 1990-2003
(En porcentajes)



Fuente: Estimaciones sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En el caso de los datos para 2003, las estimaciones correspondientes a América Latina fueron realizadas por la CEPAL y las correspondientes a los demás países por el FMI.

Recuadro 1.2

EL IMPACTO DEL CRECIMIENTO DE CHINA SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL

A partir de su notable expansión económica, China se ha ido convirtiendo en un actor global cada vez más importante. A diferencia de otras experiencias de crecimiento económico acelerado del pasado, la expansión reciente de China se ha producido en el marco de una amplia apertura comercial que se acentuó después de su ingreso a la OMC a fines del 2001. En el 2003, la tasa de crecimiento del PIB fue 9,1%, las exportaciones se expandieron 34,6% y las importaciones 39,9%. Como estas tasas de crecimiento se aceleraron en el primer trimestre del 2004, se generó un déficit comercial por primera vez desde 1993. China desplazó a Japón como tercer importador mundial y se ubicó tras la Unión Europea y Estados Unidos.

PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL

(En porcentajes del total mundial)

	Exportaciones		Importaciones	
	1990	**2003**	**1990**	**2003**
Unión Europea	43,8	39,8	44,0	38,6
Estados Unidos	11,4	10,0	14,6	17,3
Japón	8,3	6,5	6,7	5,1
China	1,8	6,0	1,5	5,5
América Latina y el Caribe	4,3	5,3	3,4	4,6

China presenta un patrón especial de comercio exterior. Por un lado, se ha convertido en una plataforma exportadora de manufacturas intensivas en mano de obra hacia el resto del mundo y, por otro, en el foco más dinámico de demanda para un conjunto importante de productos básicos. Estas características explican el impacto diferenciado sobre los países de América Latina y el Caribe del comercio exterior de China. Para México y varios países de Centroamérica y el Caribe, China es un fuerte competidor en el mercado de Estados Unidos, mientras que para algunos países de Sudamérica es una importante locomotora que incide fuertemente sobre las cantidades y los precios de la demanda de varios productos básicos exportados por tales países. Así, en el 2003 la participación de China en las importaciones totales de Estados Unidos superó a la de México y también amplió su participación en el mercado de vestuario y accesorios a expensas de Centroamérica y el Caribe. Por el contrario, Argentina y Brasil proporcionaron el 60% de las importaciones de soja de China, Chile el 40% de sus importaciones de cobre, Brasil y Perú el 38% de las importaciones de hierro y Brasil y Chile el 25% de las importaciones de pulpa de madera. Con todos estos países sudamericanos la balanza comercial de China es deficitaria.

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

El período 1990-2003 también acusó la sensible reducción del ritmo inflacionario en distintos grupos de países, muy especialmente los latinoamericanos. En esa región la inflación cayó de un promedio de 670% anual en el período 1990-1993 a una tasa de un solo dígito en 2003. Menos espectacular, pero también significativa, fue la reducción en los países desarrollados, cuyas tasas fueron del orden de 8% en los años setenta, pasaron a menos de la mitad en la década de 1990, para llegar en 2000-2003 a valores de entre 1% y 2%.

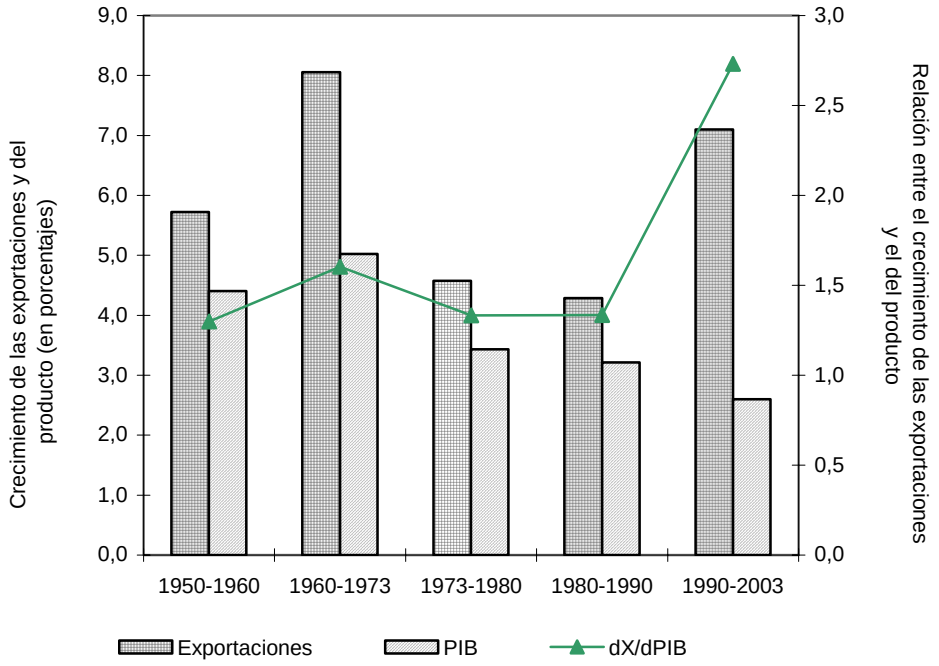
Esta evolución reciente despertó en el 2003 el temor de una deflación mundial por segunda vez en menos de un lustro (FMI, 2003). Sin embargo, ese riesgo comenzó a disiparse en los primeros meses del 2004, de la mano de la recuperación del crecimiento mundial y del aumento de los precios de las materias primas y a pesar de la persistencia de factores de incertidumbre política y de vulnerabilidad económica en el escenario mundial.

2. Exportaciones y crecimiento económico: una relación debilitada

En el período 1990-2003 el comercio mundial volvió a alcanzar tasas de crecimiento anuales parecidas a las de los dos primeros decenios de posguerra, tras la fuerte desaceleración sufrida entre 1973 y 1990. Al disminuir simultáneamente las tasas de crecimiento del producto mundial, la relación entre ambas variables en el período 1990-2003 fue la mayor de la posguerra, con una tasa de crecimiento de las exportaciones que casi triplicó la del producto (véase el gráfico 1.3). De

hecho, la tasa de crecimiento de las exportaciones excedió a la del producto en cada año desde 1985 hasta el 2000. La creciente liberalización comercial en la industria manufacturera y en los servicios y el mayor volumen del comercio intrafirma, debido a la dinámica de los sistemas internacionales de producción integrada, contribuyen a explicar esta brecha entre la expansión del comercio y del producto mundiales (UNCTAD, 2002a).[1]

Gráfico 1.3
TOTAL MUNDIAL: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PRODUCTO, 1950-2003
(En porcentajes y número de veces)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Economic and Social Survey*, Nueva York, varios números y *Demographic Yearbook*, Nueva York, varios números; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *UNCTAD Handbook of Statistics 2003* (TD/STAT.28), Ginebra, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.03.II.D.33; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., varios números; Comisión Económica para Europa (CEPE), *Trends in Europe and North America: 2003 Statistical Yearboook of the United Nations Economic Commission for Europe*, Nueva York/Ginebra, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.E.42; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios números. La denominación de países en desarrollo no incluye los países de Europa oriental. Los agregados regionales están elaborados sobre la base de dólares constantes de 1995. Las cifras de 2002 corresponden a cifras oficiales. Para 2003, los datos referentes a América Latina corresponden a las estimaciones elaboradas por la CEPAL y publicadas en el *Balance preliminar de América Latina y el Caribe 2003* (LC/G.2223-P), Santiago de Chile, diciembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186. Mientras que para el resto de los países corresponden a las estimaciones para 2003 del Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook. Public Debt in Emerging Markets*, septiembre de 2003.

[1] Algo similar, aunque menos acentuado, había ocurrido ya entre 1960 y 1973, cuando el notable crecimiento del comercio intraindustrial en Europa occidental llevó a tasas de crecimiento del comercio internacional también persistentemente más elevadas que las del producto mundial.

Este fenómeno fue más acentuado en las economías desarrolladas que en aquellas en desarrollo y, dentro de estas últimas, mucho más intenso en América Latina y el Caribe que en las economías asiáticas. En efecto, las exportaciones de América Latina y el Caribe se expandieron a una tasa promedio casi cuatro veces mayor que la del producto entre 1990 y 2003, mientras que dicha relación fue de 1,4 en Taiwán (China), 1,6 en China y 1,8 en la República de Corea e India. Vale destacar que el proceso de liberalización comercial fue particularmente intenso en América Latina y el Caribe en los años noventa, mientras que varias economías de Asia ya se habían abierto al comercio internacional en los decenios precedentes.

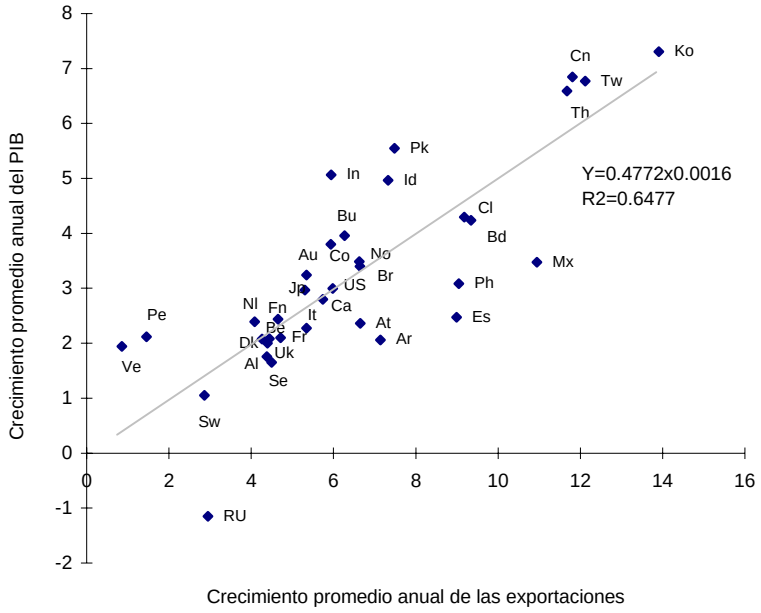
Por cierto, la relación entre estrategia de desarrollo, comercio exterior y crecimiento económico ha sido variable en el mundo en desarrollo de la posguerra. Los análisis comparativos (por ejemplo, Helleiner, 1994) demuestran con claridad que la política comercial ha incidido muchísimo en las estrategias de desarrollo, pero que no hay una relación simple que se pueda aplicar a todos los países en todas las épocas, o a un mismo país en distintos períodos.

En los períodos más recientes, el rápido crecimiento económico ha estado cada vez más vinculado al éxito de las exportaciones (véase el gráfico 1.4). Sin embargo, este desempeño se ha enmarcado en estrategias de política comercial muy variadas. En particular, como muestran Rodríguez y Rodrik (2001), no se observa una relación robusta entre el crecimiento de las exportaciones y la liberalización comercial. Como también indican las abundantes publicaciones sobre Asia oriental (entre otros, Agosin, 2001; Akyüz, 1998; Amsden, 1989 y 2001; Chang, 1994; Jomo, 1998; y Wade, 1990), los casos de elevado crecimiento han ido acompañados de mecanismos de intervención estatal en el comercio exterior, el sector financiero y la tecnología. Según Rodrik (1999 y 2001a), el rápido crecimiento de los países en desarrollo ha coincidido con diversas combinaciones de ortodoxia económica y "herejías locales".

La composición del comercio mundial por categoría de bienes ha sufrido cambios sustanciales en los últimos años (UNCTAD, 2002a). En el cuadro 1.2 se clasifican los productos en dinámicos y no dinámicos (los que crecen por encima y por debajo del promedio, respectivamente) y se indica su importancia relativa en una clasificación del comercio mundial elaborada por la CEPAL, que destaca la intensidad del uso de recursos naturales y tecnología.[2]

[2] En CEPAL (1992a) se presenta dicha clasificación sobre la base del agrupamiento de las partidas a nivel de cuatro dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

Gráfico 1.4
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PRODUCTO EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1973-1998
(En tasas de crecimiento anual promedio)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

Países: Ar: Argentina; At: Austria; Au: Australia; Bd. Bangladesh; Be: Bélgica; Br: Brasil; Bu: Burma; Ca: Canadá; Cl: Chile; Cn: China; Co: Colombia; Dk: Dinamarca; Es: España; Fi: Finlandia; Fr: Francia; Id: Indonesia; In: India; It: Italia; Jp: Japón; Ko: República de Corea; Mx: México; Nl: Holanda; No: Noruega; Pe: Perú; Ph: Filipinas; Pk: Pakistán; RU: Federación de Rusia; Se: Suecia; Sw: Suiza; Th: Tailandia; Tw: Provincia china de Taiwán; Uk: Reino Unido; US: Estados Unidos; Ve: Venezuela.

Cuadro 1.2
PRODUCTOS DINÁMICOS Y NO DINÁMICOS EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES, SEGÚN CATEGORÍAS TECNOLÓGICAS, 1985 Y 2000
(En porcentajes de importaciones totales)

	Productos dinámicos				Productos no dinámicos				
	Número de partidas	1985 (1)	2000 (2)	Aumento A=(2)-(1)	Número de partidas	1985 (3)	2000 (4)	Pérdida B=(4)-(3)	Aumento o pérdida neta (A-B)
Productos primarios	15	0,7	0,8	0,1	132	22,5	11,6	-10,9	-10,8
Manufacturas basadas en recursos naturales	65	5,3	6,8	1,6	134	14,3	8,9	-5,4	-3,8
Manufacturas de baja tecnología	71	7,3	10,8	3,5	90	7,1	4,9	-2,2	1,3
Manufacturas de tecnología media	91	16,7	21,1	4,4	111	11,8	8,6	-3,3	1,1
Manufacturas de alta tecnología	45	9,5	21,6	12,2	21	2,2	1,3	-0,9	11,3
Productos no clasificados	4	1,4	2,8	1,4	7	1,4	0,9	-0,5	0,8
Total	291	40,8	63,9	23,1	495	59,2	36,1	-23,1	0,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del software Análisis de la competitividad de los países (CAN), 2001.

El escaso dinamismo de los productos primarios, y también de las manufacturas basadas en recursos naturales, que en buena medida deviene de las prácticas proteccionistas del mundo desarrollado, es uno de los hechos destacables. Asimismo, dichas prácticas, junto a la competencia creciente en los mercados, han incidido en la fuerte tendencia al deterioro de los precios de los productos básicos (Ocampo y Parra, 2003). Entre las demás manufacturas, las basadas en la aplicación de tecnologías avanzadas exhiben un dinamismo muy superior al conjunto ya que registran un aumento de su participación de más de 11 puntos porcentuales.

3. Protagonismo global de las empresas transnacionales

La aparición de nuevas tecnologías y la aceleración del cambio en las existentes han llevado a modificaciones significativas en las formas de organización de la producción en empresas, sectores productivos y, finalmente, en la economía mundial. Esta nueva modalidad de organización de la producción se puede tipificar a partir de seis actividades, todas las cuales aprovechan las tecnologías de la información y las comunicaciones para superar la dicotomía entre los momentos de diseño y producción.[3]

A su vez, las nuevas formas de organización empresarial, incluidas la subcontratación, la cooperación virtual y el grado de integración vertical, dependen de la dinámica de los costos de transacción y de su impacto sobre la localización de la frontera productiva entre coordinación por jerarquía y por el mercado (Hilbert y Katz, 2002). Según sean más significativas las reducciones de los costos de transacción al interior de la empresa o en el mercado, esa frontera se desplazará en el sentido de un mayor tamaño de empresa o una preponderancia de las transacciones de mercado (*outsourcing*).

Aunque la existencia de oligopolios y conglomerados globales no es nueva en la economía mundial, lo novedoso es el aumento del número de sectores en que ha pasado a ser la forma típica de organización de la producción, especialmente en las industrias con un alto componente de investigación y desarrollo tecnológico y en las manufacturas con fuertes economías de escala (Chesnais, 1993). En este contexto, la coordinación de la totalidad de la cadena productiva es una fuente clave de ventaja competitiva, razón por la cual la red se utiliza como un activo estratégico. Los flujos de información constituyen los mecanismos fundamentales para que las empresas mejoren o consoliden su posición en la cadena productiva, al tiempo que la apropiación de los beneficios dependerá del poder que puedan ejercer las empresas líderes en sus diferentes segmentos, el que naturalmente cambia con el tiempo (Gereffi, 2000).

En esta tendencia a la constitución de oligopolios globales en cada vez más sectores y actividades, los actores económicos más dinámicos han sido las empresas transnacionales, debido a que han podido reaccionar más rápidamente a los cambios en la forma de organización de la producción y han logrado aprovechar sus ventajas competitivas para organizar los sistemas internacionales de producción integrada. La expansión de las empresas transnacionales implicó una fuerte aceleración de los flujos de inversión extranjera directa (IED), que estuvieron acompañados, con diferente intensidad relativa según los sectores y las regiones del mundo, de intensos procesos de fusiones y adquisiciones (véase el cuadro 1.3).

[3] En particular, se aplican técnicas caracterizadas por: i) la ingeniería simultánea, que integra en un proceso único las etapas de diseño y manufactura; ii) la innovación de tipo continuo que, en algunas experiencias, se logra mediante círculos de calidad; iii) el trabajo en equipo, en que participan trabajadores con múltiples habilidades; iv) la producción y el manejo de inventarios justo a tiempo y en tiempo real, lo que permite acelerar el ajuste de la producción a los cambios de la demanda; v) la incorporación del control de calidad al propio proceso productivo, evitando así los costos asociados a corregir errores ex post, y vi) el creciente papel de la interacción entre proveedores y usuarios en materia de innovación, diseño y producción, lo que se traduce en redes y cadenas globales de producción y comercialización (Oman, 1994).

Cuadro 1.3
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS ENTRADAS NETAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA A NIVEL MUNDIAL, 1991-2003
(En miles de millones de dólares)

	1991-1996[a]	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003[b]
Total mundial	**254,3**	**481,9**	**686,1**	**1 079,0**	**1 393,0**	**823,8**	**651,1**	**653,0**
Países desarrollados	**154,6**	**269,7**	**472,3**	**824,6**	**1 120,5**	**589,4**	**460,3**	**467,0**
-Estados Unidos	46,8	103,4	174,4	283,4	314,0	144,0	30,0	86,6
-Japón	0,9	3,2	3,2	12,7	8,3	6,2	9,3	7,5
-Unión Europea	87,6	127,9	249,9	475,5	683,9	389,4	374,4	341,8
-Otros	19,3	35,2	44,8	98,0	114,3	49,8	46,6	31,1
Países en desarrollo	**91,5**	**193,2**	**191,3**	**229,3**	**246,1**	**209,4**	**162,1**	**155,7**
-África	4,8	10,7	9,0	12,3	8,5	18,8	11,0	14,4
-América Latina y el Caribe[c]	27,2	73,4	82,2	108,4	95,5	83,8	56,1	42,3
-Asia y el Pacífico	59,5	109,1	100,1	108,6	142,1	106,8	95,0	99,0
Economías en transición	**8,2**	**19,0**	**22,5**	**25,1**	**26,4**	**25,0**	**28,7**	**30,3**

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2003. Las políticas de IED como impulsoras del desarrollo: perspectivas nacionales e internacionales* (UNCTAD/WIR/2003), Nueva York/Ginebra, septiembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.D.8 y "Global FDI decline bottoms-out in 2003", comunicado de prensa, Ginebra, 12 de enero de 2004.

[a] Promedios anuales.
[b] Los datos del 2003 son cifras preliminares.
[c] Están incluidos los centros financieros del Caribe.

En los años noventa, los flujos de IED registraron un crecimiento notable, sobre todo en la segunda parte del decenio. De hecho, subieron de un promedio anual de 254.300 millones de dólares entre 1991 y 1996 a casi 1,4 billones de dólares en el 2000. No obstante, en el 200l experimentaron una notoria caída que continuó en el 2002, pero que se estabilizó en el 2003. La caída del 2001-2002, que ha sido la cuarta en importancia desde 1970, fue proporcionalmente la mayor de todas ellas. En efecto, las entradas de IED cayeron 21% en 1976, 14% en promedio anual en el bienio 1982-1983, 24% en 1991 y 31% en promedio anual en el bienio 2001-2002 (UNCTAD, 2003).[4]

El motor de esta integración productiva global son alrededor de 64.000 empresas transnacionales que controlan más de 870.000 empresas filiales en el extranjero. Actuando por encima de los espacios nacionales, con capacidad de acumulación y flujos de capitales de alcance mundial, la empresa transnacional es el gran artífice y principal beneficiario de la globalización. Así, la comparación de la distribución mundial de entradas y salidas de IED entre 1980 y 2002 pone de manifiesto su creciente alcance geográfico y la relevancia que la IED ha adquirido para un mayor número de países. En más de 50 de ellos (de los cuales 24 son países en desarrollo) se concentran entradas por concepto de IED que superan los 10.000 millones de dólares, en comparación con sólo 17 países hace poco más de 20 años (7 de ellos en desarrollo). El panorama de las inversiones en el extranjero es similar: el número de países con inversiones en el exterior superiores a 10.000 millones de dólares aumentó de 10 a 33, y en el 2002 incluye a 12 naciones en desarrollo, lo que se compara con sólo 8 en 1980.

[4] Las razones que explican esta baja son de diversa índole: macroeconómicas (el lento crecimiento de la economía mundial y la caída de los valores bursátiles), microeconómicas (la reducción de las utilidades corporativas, los menores préstamos entre matrices y subsidiarias y la lentitud de algunas reestructuraciones empresarias) e institucionales (el menor volumen de privatizaciones y la desconfianza provocada por algunos escándalos corporativos). Vale destacar que si bien la caída en el 2002 ha sido bastante generalizada, no ha sido uniforme en las diversas dimensiones que caracterizan a los flujos de entrada de la IED (regiones del mundo, sectores, modo de financiamiento y modalidades de ingreso) y tampoco respecto de su incidencia sectorial (UNCTAD, 2003).

También es decisivo su protagonismo en el comercio mundial. En efecto, se estima que un tercio del comercio de bienes y servicios no factoriales se realiza como operaciones intrafirma de conglomerados transnacionales entre matrices, filiales y empresas asociadas. Estas transacciones y sus precios, como es obvio, no siempre obedecen a las fuerzas del mercado, sino que son registradas con precios de transferencia. Como otro tercio corresponde a exportaciones de filiales de transnacionales a empresas no asociadas, se concluye que dos tercios del comercio mundial de bienes y servicios no factoriales obedecen, de alguna manera, al esquema internacional de producción de las empresas transnacionales (UNCTAD, 2002a).

La evolución de algunos otros indicadores de la producción y la inversión globalizadas permiten completar esta apreciación. En efecto, entre 1982 y 2002 las ventas de las filiales de las empresas transnacionales se multiplicaron casi 7 veces, el producto bruto generado en ellas aumentó poco menos de 6 veces y sus exportaciones se incrementaron 4 veces. Vale destacar, especialmente, la notable expansión del valor de los activos de las filiales (véase el cuadro 1.4).

Cuadro 1.4
INDICADORES DE LA PRODUCCIÓN Y LA INVERSIÓN INTERNACIONAL, 1982-2002
(En miles de millones de dólares, precios constantes)

Ítem	1982	1990	2000	2002
Ventas de filiales	2 541	5 479	15 087	17 658
Producto bruto de filiales	594	1 423	2 807	3 437
Activos totales de filiales	1 959	8 759	23 460	26 543
Exportaciones de filiales	670	1 169	2 594	2 613
Empleo de filiales (miles)	17 987	23 858	51 013	53 094

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desde el punto de vista de la profundización de la integración global de las redes productivas, así como de los patrones de especialización de las diversas regiones y países, las medidas de stock son más significativas que las de flujos.[5] Es decir que, más allá de la evolución coyuntural de los flujos de la IED, no debe perderse de vista que, mientras éstos sean positivos, aumentan el stock de IED en el mundo. Este stock superó los 7 billones de dólares en el 2002, es decir, más de 10 veces su valor en 1980.

El mundo desarrollado alberga dos tercios de las entradas acumuladas (stock) de IED y da cuenta del 90% de las salidas acumuladas (stock). Dentro del grupo destacan los países que integran la denominada Tríada (Estados Unidos, Japón y Unión Europea) que, en conjunto, dan cuenta del 55% de las entradas acumuladas y del 80% de las salidas acumuladas de IED mundiales.

La importancia relativa de las empresas transnacionales, tanto en las economías desarrolladas como en aquellas en desarrollo, se pone de manifiesto cuando se aprecia que, en 2002, las entradas acumuladas de IED (stock) en las primeras representaron un 19% del PIB respectivo, es decir, casi cuatro veces el porcentaje alcanzado en 1980 (5%). Si bien el crecimiento fue menor en los países en desarrollo, las magnitudes son más elevadas: las entradas acumuladas de IED en 1980 representaban el 13% del PIB y, en 2002, el 33%.[6] Las cifras anteriores indican que, en ambos grupos de países, las entradas acumuladas de IED crecieron muy por encima de la expansión del respectivo producto.[7]

[5] Las estimaciones del stock de IED que realiza la UNCTAD se basan en diversas fuentes oficiales de los países y se complementan con datos del Fondo Monetario Internacional. En algunos casos y períodos los datos se obtienen actualizando estimaciones previas. Aunque no se puede asegurar la aplicación de metodologías uniformes, se considera que a nivel agregado los datos reflejan razonablemente los órdenes de magnitud (UNCTAD, 2003).

[6] Para un análisis del impacto de la IED sobre la formación bruta de capital, véase Bouzas y Ffrench-Davis, 2004.

[7] Las salidas acumuladas de IED también experimentaron una suba en relación con el PIB de los países en desarrollo, de 3% en 1980 a más de 13% en 2002, como reflejo del hecho de la internacionalización de algunas nuevas empresas transnacionales de estos países,

En términos de los grandes sectores de la actividad económica, el rasgo más destacado es el notable crecimiento de los servicios. En efecto, su participación se expandió en todo el mundo, concentrando a fines de los años noventa más de la mitad del stock de IED (UNCTAD, 2001a). Este importante cambio se ha desarrollado en paralelo a la transformación estructural de las economías desarrolladas, en la cual los servicios han ido ganando importancia relativa, hasta representar más de dos tercios del valor agregado en los países de la OCDE (OCDE, 2000a).[8] A su vez, las políticas de liberalización y de privatización adoptadas por los países en desarrollo en los años noventa han estimulado un cuantioso flujo de IED en servicios financieros, telecomunicaciones y otros componentes de la infraestructura. Si bien, como ya se mencionó, estos flujos se redujeron en los primeros años de la actual década, han contribuido a aumentar las entradas acumuladas de IED en los países en desarrollo. Como se verá, este hecho ha sido particularmente intenso en América Latina y el Caribe.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo existen dos visiones respecto de las empresas transnacionales. Una, cuantitativa, que pone el acento en la IED y en aspectos asociados al financiamiento externo desde una visión de la balanza de pagos, y otra, cualitativa, vinculada a sus eventuales contribuciones al desarrollo productivo de los países huéspedes.[9] Una manera útil de combinar estas visiones, a veces conflictivas, es a través del análisis de las estrategias corporativas que motivan a las empresas transnacionales a invertir en los países en desarrollo y que se presentan en el cuadro 1.5.

Cuadro 1.5
ESTRATEGIAS COMPARATIVAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Estrategia/ Sector	Búsqueda de recursos naturales	Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de elementos estratégicos
Bienes	Petróleo/gas Minerales	Automotores Alimentos Tabaco Bebidas Equipo eléctrico	Automotores Electrónica Confecciones	Farmacéutica
Servicios	Transporte de materias primas Turismo	Finanzas Telecomunicaciones Comercio minorista Distribución de energía eléctrica	Logística Sedes regionales Programas computacionales Servicios administrativos	Centros de investigación y desarrollo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El cuadro muestra que existen cuatro motivaciones principales que se pueden aplicar tanto a la producción de bienes como a la provisión de servicios y que abarcan desde la búsqueda de materias primas, de acceso a mercados nacionales o regionales, de eficiencia desde un punto de vista global y de elementos estratégicos a partir de una base tecnológica o científica (CEPAL, 2004a). La evidencia empírica parece sugerir que las distintas regiones del mundo en desarrollo han adoptado diferentes posiciones (pasivas o activas) respecto de cómo aprovechar estas estrategias corporativas sobre la base de sus ventajas comparativas. A su vez, esto se ha

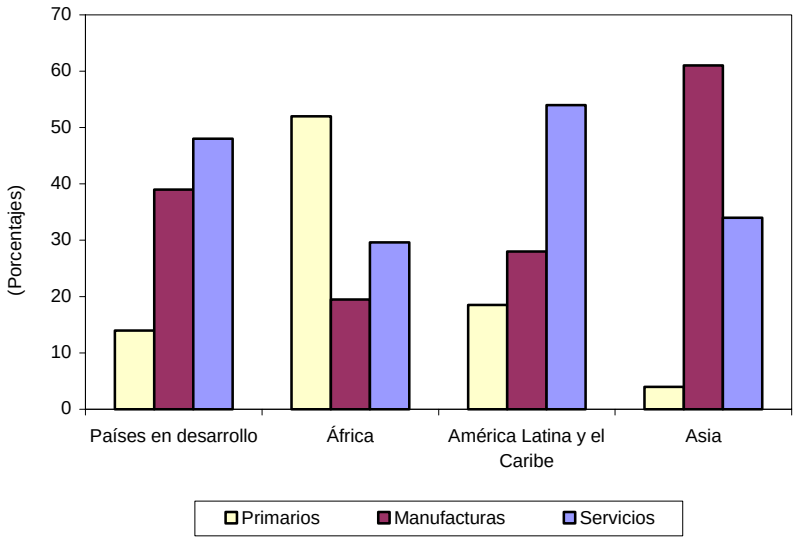
en especial de Asia. En el 2002, tres empresas de países en desarrollo figuraron entre las 100 mayores del mundo (Hutchison Whampoa, de Hong Kong (región administrativa especial de China); Cemex de México y LG Electronics de la República de Corea).

[8] Desde otra perspectiva, las actividades propiamente manufactureras han ido perdiendo peso dentro del valor final de los bienes, hasta corresponder a menos de una cuarta parte, mientras que las actividades de servicios que intervienen desde la concepción del producto hasta su comercialización final equivalen al resto (Giarini, 1999). Por su parte, los ingresos de las empresas clasificadas como manufactureras provienen mayormente de la venta de servicios, lo que ha llevado a algunos autores a sostener que los servicios se encapsulan en las manufacturas (Howells, 2000).

[9] Entre otras, el establecimiento de nuevas actividades para mejorar la calidad de la inserción externa; acceso, transferencia y asimilación de nuevas tecnologías; desarrollo y profundización de los encadenamientos productivos; entrenamiento y capacitación de recursos humanos, y contribución al desarrollo de capacidades empresariales locales.

manifestado en significativas diferencias en cuanto a la composición sectorial de la IED acumulada (stocks) en las distintas regiones: concentrada en el sector primario en África, en las manufacturas en Asia y en los servicios en América Latina y el Caribe (véase el gráfico 1.5).

Gráfico 1.5
ESPECIALIZACIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2004: Harnessing Cyclical Gains for Development*, abril de 2004.

Por último, cabe destacar que comienzan a manifestarse notables similitudes en los vínculos comerciales y de inversión entre cada integrante de la Tríada (Unión Europea, Estados Unidos y Japón) y sus países asociados. Esta similitud de patrones ocurre por distintas razones. Con el fin de proteger sus inversiones, los miembros de la Tríada tienden a establecer acuerdos comerciales bilaterales con aquellos países a los que éstas van dirigidas. Inversamente, los países asociados tratan de establecer esos mismos acuerdos con los miembros de la Tríada para asegurar su principal fuente de IED. La complementariedad entre comercio e inversión refuerza estas relaciones. Los acuerdos comerciales regionales y bilaterales se han ido convirtiendo así, progresivamente, también en acuerdos de inversión y, en varios casos, de doble tributación (UNCTAD, 2003). Estos acuerdos imponen mayores restricciones respecto del tratamiento de las empresas transnacionales que aquellas contempladas en las negociaciones multilaterales.

4. Predominio del capital financiero y volatilidad de los flujos

A las expansiones del comercio internacional y de la inversión extranjera directa se sumó la de los flujos financieros internacionales, que fueron adquiriendo un notable predominio en la economía mundial. Un indicador de esa expansión es el crecimiento de los activos que los bancos de los principales países desarrollados mantienen en el resto del mundo.[10] Entre junio de 1991 y diciembre de 1997 (es decir, entre el virtual fin de la crisis de la deuda y el inicio de la crisis asiática), esos saldos crecieron a un ritmo de 10% anual, pasando de 1,1 a 1,9 billones de dólares.

[10] Se trata de las posiciones que los bancos que reportan al Banco de Pagos Internacionales (BPI) tienen en países situados fuera del área del BPI, es decir, principalmente en países en desarrollo y en centros financieros extraterritoriales (*offshore)*. Las cifras se extrajeron de BIS, The maturity and sectoral distribution of international bank lending, Basilea, varios números. Para un análisis de los efectos de la crisis asiática sobre los préstamos bancarios, véanse Hawkins, 2003 y Lubin, 2003.

En 1998 los saldos totales se contrajeron un 7%, debido principalmente a la caída experimentada por los países asiáticos (30%). A partir del 2000 los saldos totales recuperaron su dinamismo, alcanzando hacia fines del 2003 un valor de 3,1 billones de dólares.

Aún más importantes fueron los valores correspondientes a las emisiones internacionales de bonos, dado que sus saldos treparon desde 1,8 billones de dólares a fines de 1991 hasta 11,1 billones de dólares en diciembre del 2003. Las emisiones anuales crecieron significativamente en la segunda mitad de la década de 1990, con una incidencia algo mayor de los mercados emergentes, en especial en 1996 y 1997 (con un máximo de participación de 16,5% en el segundo trimestre), según se aprecia en el gráfico 1.6 Esta participación se redujo sensiblemente en el último trimestre de 1997 y de nuevo a partir de mediados de 1998, hasta llegar a sólo un 6% en el 2003.

Por último, los saldos de los instrumentos financieros derivados (opciones y futuros) crecieron durante la década de 1990 a una tasa media anual del 25%, superando los 35 billones de dólares hacia fines de 2003. Las transacciones de tales instrumentos en los mercados organizados considerados por el Banco de Pagos Internacionales (BPI) llegaron a casi 900 billones anuales, como se indica en el gráfico 1.7. Las crisis que se sucedieron en 1997 y 1998 afectaron a este mercado con una reducción de 2,7 billones de dólares de sus saldos (o sea, una caída del 17%) en el último trimestre de 1998, debido al colapso de importantes intermediarios. Ante esta situación, surgieron cuestionamientos respecto de la forma de operar de ciertos agentes financieros que, con poco capital, asumen cuantiosos pasivos.[11] Estas percepciones dieron sustento a una serie de iniciativas orientadas a ampliar la regulación y supervisión de los mismos.[12]

Los capitales financieros globalizados parecen estar cada vez más desvinculados de la economía real, a pesar de que su función teórica es financiarla. Sobre la base del financiamiento a un agente no financiero, se construye una pirámide invertida de derivados que abultan los activos y pasivos de los intermediarios y brindan a los inversionistas financieros una multitud de posibilidades de colocaciones, sin relación directa con inversión real o transacción comercial alguna.

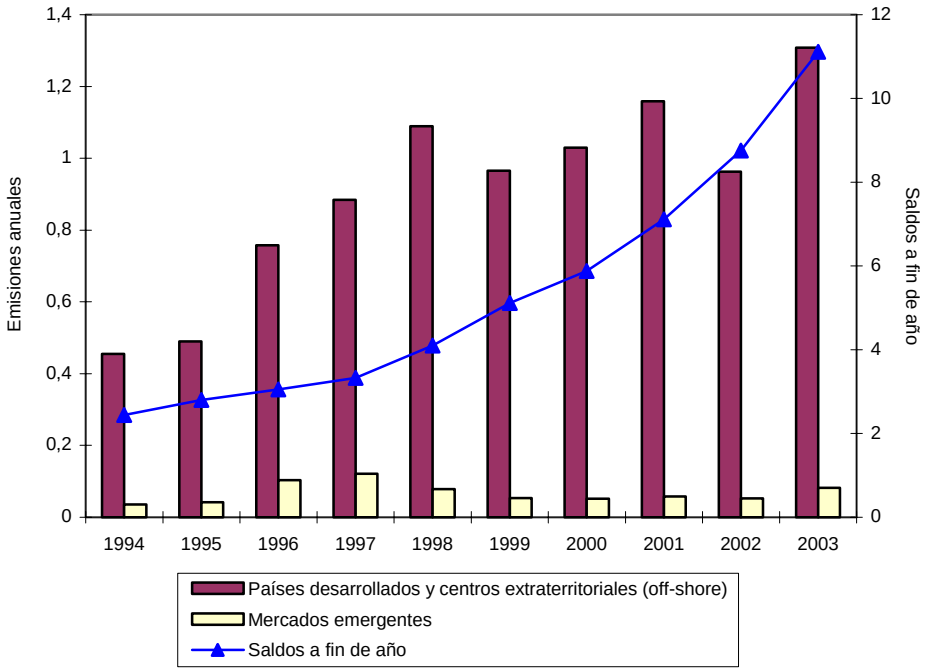
Las transacciones económicas internacionales se expandieron durante el período 1990-2003 mucho más rápido que el crecimiento del producto de los países. Así, el comercio creció más que el producto, pero menos que los créditos bancarios y muy por debajo de la colocación internacional de bonos. Por último, el crecimiento de los saldos de los instrumentos financieros derivados es todavía muchísimo mayor, aunque cabe recordar que estos no sólo corresponden a transacciones internacionales.

Dos características inherentes al rápido desarrollo financiero han sido la volatilidad y el contagio. La volatilidad que ha primado en los mercados financieros internacionales en los tres últimos decenios no es un fenómeno nuevo, pero algunas características contemporáneas de los mercados han tendido a acentuarla. Entre ellas, cabe mencionar en primer lugar la insuficiente regulación, que afecta tanto a las actividades bancarias como a las de los inversionistas institucionales y agentes que operan en el mercado de derivados, y el carácter procíclico de la normativa vigente. En segundo término, destacan los problemas de contagio asociados a la deficiente información acerca de los mercados emergentes, provocados por las restricciones de liquidez que enfrentan en diversos mercados los inversionistas institucionales. En tercer lugar figura el empleo por parte de varios agentes del mismo sistema de evaluación de riesgos, y su aplicación con un horizonte de corto plazo, que tiende a acentuar el comportamiento de manada, a lo cual se agrega la orientación procíclica de las agencias calificadoras de riesgos (Ocampo, 2001a).

[11] Un examen del funcionamiento de diversos mercados de derivados y de sus implicaciones para la estabilidad financiera se desarrolla en Dodd, 2003.

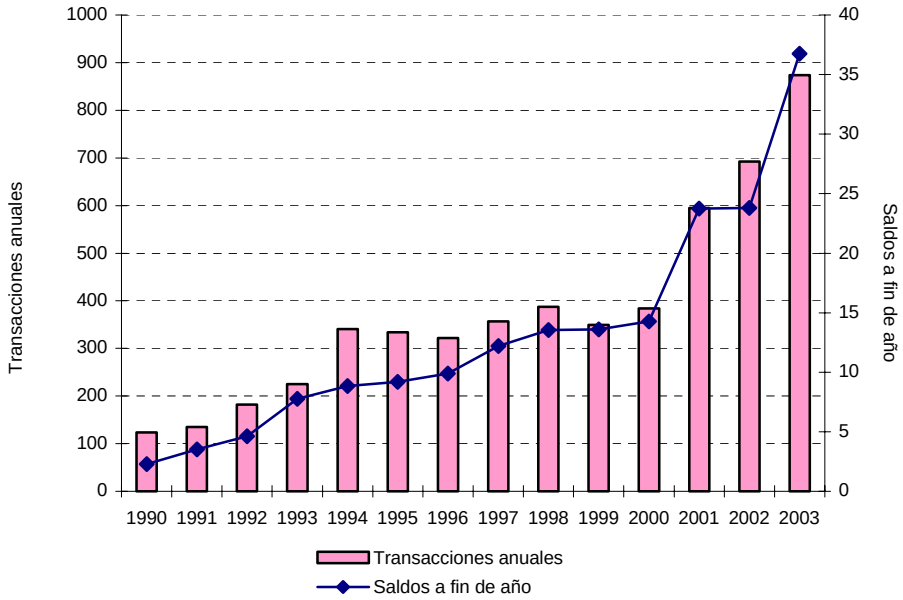
[12] El Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y, más recientemente, el Foro sobre Estabilidad Financiera han analizado los riesgos que la acción de las instituciones financieras fuertemente apalancadas representa para los bancos (BPI, 1999).

Gráfico 1.6
EMISIÓN INTERNACIONAL DE BONOS, POR REGIONES DEFINIDAS SEGÚN LA NACIONALIDAD DEL DEUDOR
(En billones de dólares)



Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI), *International Banking and Financial Market Developments*, Basilea, varios números.

Gráfico 1.7
INSTRUMENTOS FINANCIEROS DERIVADOS: TRANSACCIONES ANUALES Y SALDOS A FIN DE AÑO
(En billones de dólares)



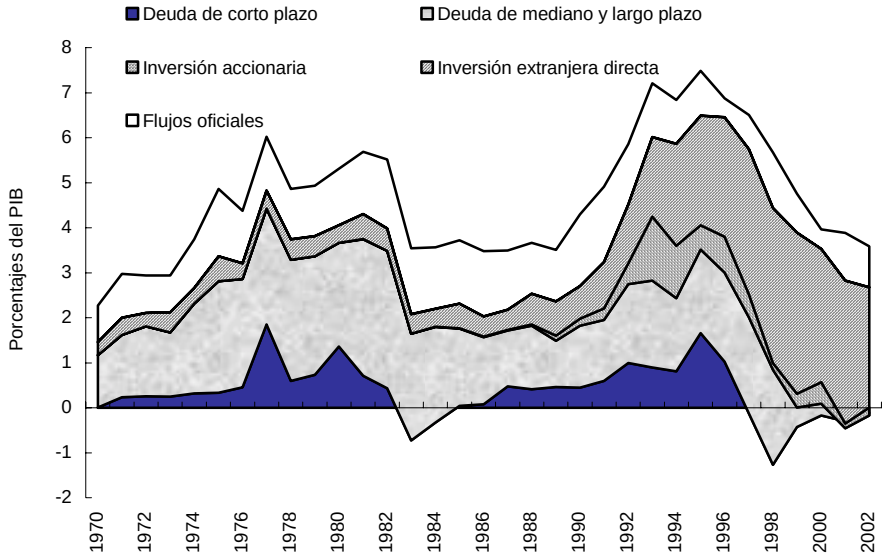
Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI), *International Banking and Financial Market Developments*, Basilea, varios números.

En los años noventa, a diferencia de los decenios anteriores, la inversión extranjera directa y las fuentes privadas de corto y de mediano y largo plazo, principalmente a través de la colocación de bonos, fueron las principales fuentes de financiamiento de los países en desarrollo. A grandes rasgos, la inversión extranjera directa tuvo una tendencia ascendente hasta el 2000 y un comportamiento menos procíclico (véase el gráfico 1.8). Esta fuente de financiamiento aportó tres cuartas partes de los flujos netos de capitales hacia los países en desarrollo como promedio en la década de 1990.

En marcado contraste con la inversión extranjera directa, las fuentes privadas de financiamiento de corto y de mediano y largo plazo fueron fluctuantes y sus condiciones de financiamiento muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales, alternando períodos de apetito por economías y actividades de alto riesgo y de huida hacia la calidad de algunos segmentos de las economías desarrolladas. Los flujos de cartera accionaria y la colocación de títulos de depósitos en los mercados internacionales (ADRs e instrumentos similares) mostraron el mayor grado de inestabilidad. A diferencia de la inversión extranjera directa, el agregado de todas estas otras fuentes de financiamiento fue notablemente procíclico en el período 1990-2003 (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001).

Por último, cabe destacar que una apertura más amplia al flujo de capitales no está necesariamente asociada a un mayor crecimiento económico. Asimismo, si bien una mayor integración financiera parece reducir la volatilidad del crecimiento en los países desarrollados, claramente tiende a aumentarla en los países en desarrollo (véanse Fanelli, 2000; y Prasad y otros, 2003).

Gráfico 1.8
FLUJOS NETOS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance*, Washington, D.C., abril de 2003.

Nota: Los fondos oficiales incluyen las donaciones y la deuda contraída con los organismos multilaterales; la inversión accionaria corresponde a la compra de acciones de empresas nacionales por parte de agentes extranjeros e incluye los American Depository Receipts (ADR); la deuda de mediano y largo plazo incluye las emisiones de bonos, deuda bancaria y otros acreedores privados; y la deuda de corto plazo es la contraída con acreedores privados.

5. Concentración de las innovaciones y del progreso técnico

Como ya se mencionó, la reducción de los costos de transporte de bienes e información derivada de la revolución tecnológica ha llevado a una ampliación de los mercados, posibilitando que, en algunos casos, alcancen dimensiones globales.[13] El aumento del tamaño de los mercados estuvo acompañado de una mayor importancia de las economías de escala en las funciones de costo de las empresas. Ambos procesos se vieron fortalecidos por las tendencias a la homogeneización de las preferencias de amplios grupos de consumidores, lo que redundó en la ampliación del mercado para los productos que podían satisfacer ese tipo de demanda con base en una fuerte competencia de precios. Al centrarse la competencia en la variable precio, se fortaleció la tendencia a uniformar las tecnologías que, combinada con la creciente homogeneización de las preferencias, condujo a una masificación de los consumidores con acceso a mercados globales, dominados por economías de escala en la producción.

Esta configuración llevó a la sustitución de la competencia mediante mecanismos para cubrir costos variables —un ejemplo de lo cual fue el "redespliegue" de actividades industriales hacia algunos países en desarrollo a partir de los años setenta— por la competencia para cubrir costos fijos. La producción, en particular la manufacturera, ha tendido a transformarse en una actividad con una elevada ponderación de los costos fijos. Lo anterior no implica que la competencia para cubrir costos variables haya desaparecido, sino tan sólo que ha perdido peso relativo. Esto se aplica especialmente a las actividades y procesos que lideran el cambio tecnológico y, mucho menos, a la producción de bienes en sectores maduros, los que continúan siendo ensamblados en localidades con bajos costos variables, en particular salarios e impuestos. El aumento de la flexibilidad en los mercados de trabajo, en la medida en que ha reducido los costos laborales, refuerza la tendencia a la pérdida de peso relativo de los costos variables, los que, en algunas ramas manufactureras, no superan el 10% de los costos totales en los años noventa, habiendo sido del orden del 25% dos decenios antes (Oman, 1994).

A su vez, la intensificación de los esfuerzos en investigación y desarrollo de productos y procesos y el desarrollo de marcas mundiales también han llevado al aumento de los costos fijos de las empresas. Así, las economías de escala en investigación y desarrollo y en mercadotecnia se combinan con las economías de escala en la producción, dando origen a productores globales que luchan por obtener cuotas de mercado que les permitan cubrir sus costos fijos. Además, las economías de escala y externas, en las que se han centrado los estudios más recientes sobre comercio internacional, pueden dar origen a economías de aglomeración que tienden a provocar una polarización en la localización de las actividades más dinámicas.[14] La asimilación de estos fenómenos es clave para entender cómo funciona la economía mundial contemporánea. También es esencial para comprender la acentuación de las asimetrías productivas y tecnológicas que se verifican entre los países desarrollados y el mundo en desarrollo.

En primer lugar, cabe destacar la altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico, factor que todas las escuelas de pensamiento identifican como la fuente básica del crecimiento económico. Según la evidencia empírica, cuanto más rico es el país (o región), tanto en términos absolutos como relativos (producto por habitante), mayor es su propensión a encarar actividades de investigación y desarrollo (véase el cuadro 1.6). Asimismo, a medida que se incrementan estas últimas, aumentan las probabilidades de involucrarse en proyectos

[13] Otras revoluciones tecnológicas, como por ejemplo la liderada por el ferrocarril a mediados del siglo XIX, tuvieron efectos similares, destruyendo barreras locales al comercio de bienes y creando mercados nacionales, aun en países con dimensiones continentales como Estados Unidos. Pero lo característico de la actual revolución no es la ampliación de los mercados como tal, sino su alcance, que ha permitido que surjan mercados realmente globales y que se incorporen los servicios en este proceso, reduciendo sensiblemente el universo de los productos no comercializables en el comercio mundial.

[14] Cuando se examinan los índices de concentración geográfica de la producción industrial según su contenido tecnológico emerge un patrón muy claro: cuanto más avanzado es el nivel tecnológico de la industria, mayor es su concentración geográfica en un número reducido de países, así como en unas pocas localidades dentro de ellos (UNCTAD, 2001a). Entre los trabajos que destacan este tema, véanse Krugman (1990) y Fujita, Krugman y Venables (1999).

tecnológicamente más sofisticados y de uso intensivo de capital, incluso en asociación con otros países y regiones.

De tal manera, los países desarrollados concentran el 84,4% del gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID) y un porcentaje algo menor de los investigadores científicos e ingenieros (71,6%). Otros indicadores revelan con mayor crudeza las asimetrías vigentes entre los países desarrollados y en desarrollo: la proporción del GBID por habitante es 19:1, la relación en el número de investigadores científicos e ingenieros por habitante es 7:1 y el GBID por investigador es más del doble.[15] Vale mencionar, asimismo, las profundas disparidades que se aprecian en el mundo en desarrollo, grupo en el que destacan las nuevas economías industriales de Asia. Esta concentración significa que en los países desarrollados se localizan no sólo la investigación y el desarrollo propiamente tales, sino también los sectores y las actividades productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, que se caracterizan por un gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales, así como por sus altas rentas de innovación.

Cuadro 1.6
DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, 1996-1997

Grupos y países	Gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID)				Investigadores			GBID por investigador (miles de dólares PPC)
	Monto (miles de millones dólares PPC)[a]	% GBID mundial	% del PIB	Por habitante (dólares PPC)	Número en miles	% del total mundial	Por millón habitantes	
Mundo	**547**	**100,0**	**1,8**	**100**	**5 189**	**100,0**	**946**	**105**
-Países desarrollados	**461**	**84,4**	**2,2**	**377**	**3 713**	**71,6**	**3 033**	**124**
-Países en desarrollo	**86**	**15,6**	**0,6**	**20**	**1 476**	**28,4**	**347**	**58**
Memo								
-Estados Unidos	199	36,4	2,6	750	981	18,9	3 697	203
-Unión Europea	138	25,2	1,9	370	825	15,9	2 211	167
-Japón	83	15,2	2,8	661	817	15,8	6 498	102
-Federación de Rusia	6	1,0	0,9	39	562	10,8	3 802	10
-Europa central y oriental	6	1,0	0,8	49	168	3,2	1 451	33
-América Latina	17	3,1	0,5	34	348	6,7	715	48
Nuevas economías industriales de Asia	27	4,9	1,1	66	241	4,6	595	111
-China	21	3,9	0,6	17	552	10,6	454	38
-India	11	2,0	0,7	11	143	2,8	151	76
-África	4	0,7	0,3	6	132	2,5	211	29

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *The State of Science and Technology in the World, 1996-1997*, Montreal, Institute for Statistics, 2001.

[a] Dólares con paridad de poder de compra.

En segundo término, el cambio tecnológico en el mundo desarrollado afecta a los países en desarrollo a través de múltiples canales, entre los que vale la pena destacar el traslado de las ramas productivas que se consideran tecnológicamente maduras en los países desarrollados; la transferencia de tecnología propiamente tal, incluida la incorporada en equipos productivos, y la posible participación de los países en desarrollo en las ramas y actividades productivas más dinámicas.

[15] Este último indicador señala no sólo las fuertes diferencias de remuneración (cuya incidencia en el GBID oscila entre un medio y dos tercios) sino también las menores disponibilidades de recursos financieros, instrumentos y equipos para el desarrollo de sus actividades.

Sin embargo, todos los mecanismos mencionados están sujetos a restricciones o costos. Los sectores industriales maduros se caracterizan por reducidos márgenes y bajos costos de entrada; estos últimos pueden provocar un mayor deterioro de su rentabilidad y precio, que no difiere mucho del que suelen registrar las materias primas en los períodos de lento crecimiento. Además, las presiones proteccionistas de los países desarrollados se concentran precisamente en los productos agrícolas y en estos sectores.

La transferencia de tecnología, a su vez, está sujeta al pago de rentas de innovación, cada vez más protegidas por la universalización de normas estrictas de protección a la propiedad intelectual. Debido al carácter "tácito" de la tecnología —es decir, a la imposibilidad de especificarla plenamente por su estrecha vinculación con el capital humano colectivo acumulado por las empresas innovadoras—, su transferencia no es fácil o resulta más atractiva cuando se realiza a través de la red de subsidiarias de las empresas transnacionales.

Por último, la oportunidad de participar en las ramas más dinámicas está muy restringida para los países en desarrollo, o se concentra en actividades que exigen un menor grado de calificación (el ensamble de equipos electrónicos, entre otras). Las economías externas vinculadas a la educación y al conocimiento que inducen una elevada concentración geográfica pueden, por sí solas, frenar toda tendencia a la convergencia en los niveles de productividad, como se ha destacado en la literatura sobre crecimiento endógeno.[16] El desarrollo tecnológico exige, además, cuantiosos subsidios gubernamentales, hecho que recompensa la mayor capacidad fiscal y probablemente la menor urgencia de otras demandas de uso de los recursos públicos en los países desarrollados.

El efecto combinado de estos factores explica que, a pesar de la mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas, en el plano mundial se siguen verificando importantes asimetrías: una alta y continua concentración del progreso técnico en los países desarrollados, su sostenido predominio en el registro de propiedad intelectual en las ramas y actividades más dinámicas del comercio internacional y su influencia hegemónica en la conformación de las grandes empresas transnacionales.

De esta manera, las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas, en gran medida, por la posición que ocupan en la jerarquía internacional. Existe ciertamente una "propagación de progreso técnico" desde el centro, a través de los canales ya mencionados, pero ésta sigue siendo "relativamente lenta e irregular" (Prebisch, 1951a) y sus frutos se han distribuido desigualmente entre los países en desarrollo. Dentro del "blanco móvil" que representa la frontera tecnológica mundial (Pérez, 2001), pocos países, y escasos sectores y empresas dentro de ellos, logran moverse con la rapidez necesaria para reducir su atraso tecnológico. Muchos otros sólo consiguen avanzar al ritmo de la frontera y no pocos quedan rezagados (Katz, 2000).[17]

II. Regímenes internacionales

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades entre países, debido a que los procesos económicos han operado sobre un "campo de juego esencialmente desnivelado".[18] Por ende, el proceso de globalización contemporáneo necesita de nuevas instituciones que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros de solidaridad internacional. Sólo así

[16] Véanse los ensayos ya clásicos de Lucas (1988) y Romer (1990), así como la extensión de este análisis al comercio internacional de Grossman y Helpman (1991).

[17] Conforme el saber científico se ha transformado en un factor decisivo de la producción de riquezas, su distribución se ha vuelto más desigual. Lo que distingue a los pobres (sean personas o países) de los ricos no es sólo que poseen menos bienes, sino que la gran mayoría de ellos está excluida de la creación y de los beneficios del saber científico (UNESCO, 1999).

[18] Para expresarlo en contraste con un término ampliamente utilizado en los debates internacionales recientes, cual es "*level the playing field*" (nivelar el campo de juego).

será posible conseguir que la mundialización "se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo", como reza la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000).

Sin embargo, la estructuración de una nueva institucionalidad enfrenta grandes obstáculos: la ausencia de principios compartidos por los principales actores involucrados, la desigual influencia de quienes intervienen en el proceso y la dificultad para crear coaliciones estables para enfrentar los diferentes temas. A esto se agrega la principal paradoja que encierra el actual proceso de globalización, cual es el contraste entre los problemas de alcance global y la falta de una verdadera internacionalización de la política (Ocampo y Martin, 2003). A continuación se examina el estado de la discusión multilateral sobre algunos temas que son importantes al momento de definir estrategias de desarrollo productivo en economías abiertas.

El explosivo desarrollo financiero mundial ha creado oportunidades de financiamiento y de cobertura de riesgos financieros, pero también ha puesto en evidencia los inmensos problemas que provoca el contraste entre las fuerza dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan. La coexistencia de globalización financiera y políticas macroeconómicas nacionales produce tensiones en los países en desarrollo, que se suman a los problemas propios de los sistemas financieros encarnados en los conceptos de volatilidad y contagio.

El crecimiento sostenido del comercio internacional y el fortalecimiento de las reglas multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como el regionalismo abierto en los términos propuestos por la CEPAL, son elementos propicios para una mejor integración de los países en desarrollo a la economía mundial. Pero estos procesos favorables se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas y a la exigencia de que los países en desarrollo se adecuen a la normativa internacional en varias dimensiones asociadas al comercio.

La globalización valoriza las ventajas comparativas ambientales, tales como la utilización sostenible del capital natural de valor económico (agrícola, forestal, pesquero y turístico), ecológico (información genética contenida en la biodiversidad y el papel de los bosques como sumidero de carbono y otros contaminantes) y de valor científico, histórico y estético. Aunque se han registrado importantes avances en materia de desarrollo sostenible sobre la base de principios adecuados, el grado de ratificación e instrumentación de estos acuerdos es todavía incipiente.

Al tiempo que se promueve la libre movilidad de bienes, servicios y capitales, se restringen los movimientos de las personas. Los acuerdos globales de migración son inherentes a la conformación de una agenda internacional contemporánea. Dichos acuerdos deberían reemplazar los criterios orientados al control de la migración hacia los países desarrollados por otros más afines a la dinámica de sus mercados laborales y a la protección de los derechos de las personas. No obstante, los progresos siguen siendo controvertidos en este campo.

El examen de los cambios acaecidos en todos estos ámbitos en el pasado inmediato es de trascendental importancia para examinar las potencialidades, los riesgos y las restricciones que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en el actual escenario de globalización. La delimitación de los márgenes de maniobra derivados del actual ordenamiento internacional —que en varios aspectos evidencia el carácter incompleto de su agenda y, en otros, refleja las profundas asimetrías que caracterizan al orden global— constituye un punto de partida ineludible para definir e instrumentar estrategias de desarrollo productivo en economías abiertas.

1. Regímenes macroeconómicos y financieros

La incertidumbre que generó la crisis de Asia sudoriental en 1997 y la percepción de que la arquitectura financiera internacional no estaba totalmente equipada para hacerle frente abrieron un espacio político de debate que incluyó no sólo las dimensiones macroeconómicas de la crisis, sino

también sus implicaciones para la promoción del desarrollo y la erradicación de la pobreza (CEPAL, 1999; Naciones Unidas, 2001). En tal sentido, la CEPAL (Ocampo y Martin, 2003) destacó el valor de la estabilidad macroeconómica y financiera como bien público global y, complementariamente, señaló la necesidad de corregir las asimetrías que en este ámbito caracterizan a la economía mundial.

La estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global que genera externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y evita las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio, tanto en los períodos de auge como en aquellos de pánico financiero e impulsos recesivos en general. Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes.

En primer lugar, vale destacar que la ausencia de mecanismos que permitan tomar en consideración los efectos que tienen las políticas macroeconómicas de las principales economías sobre el resto del mundo es una deficiencia básica del ordenamiento internacional actual. Así, por ejemplo, la CEPAL (Ocampo y Martin, 2003) y otros organismos advirtieron recientemente sobre los efectos secundarios que pudieran tener la políticas expansivas de Estados Unidos, en particular, debido a que sus déficit fiscal y externo se han situado en los niveles más altos de los últimos 25 años. Las modalidades de financiamiento de estos déficit gemelos tienen enormes repercusiones sobre el resto del mundo. Algunos de ellas ya se manifestaron durante el 2003 con fuertes devaluaciones del dólar respecto del yen y del euro, en un contexto de fuerte volatilidad cambiaria. De continuar estas tendencias, es probable que los flujos de capitales hacia Estados Unidos disminuyan, obligando a subir las tasas de interés, con el consecuente efecto negativo sobre la recuperación de su propia economía y las del resto del mundo. Por la amplitud de los efectos, los debates que tienen lugar en foros restringidos (G7 o G8) son insuficientes y el Fondo Monetario Internacional (FMI) debería desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías.

El segundo frente es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica. En este campo se han registrado adelantos importantes en los últimos años tanto en lo relativo a la prevención de las crisis como respecto de la elaboración de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana. En materia de prevención de crisis los esfuerzos se han orientado a una adecuada administración de la deuda.[19] También se ha resaltado la necesidad de detectar vulnerabilidades financieras y prestar asistencia técnica para fortalecer los esquemas de supervisión y monitoreo. A tal efecto, el FMI ha establecido programas para evaluar la estabilidad de los sistemas financieros, en particular de los riesgos macroeconómicos que se pueden originar en el sector financiero y de su capacidad para absorber eventuales perturbaciones externas.[20]

Asimismo, se han registrado progresos en la definición y adopción por parte de los países de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica. Estos códigos se han desarrollado para varias áreas.[21] Cada vez más países preparan estos informes para la discusión de política económica con las instituciones financieras internacionales, los que además son utilizados por el sector privado para la evaluación de riesgos. Sin embargo, muchos países en desarrollo encuentran algunos de los estándares muy complejos y difíciles de instrumentar. Si bien no cuestionan su utilidad, exigen una instrumentación gradual y diferencial de los estándares y destacan la necesidad de contar con apoyo internacional y asistencia técnica.

---

[19] Con tal propósito, se ha ampliado el análisis convencional para incluir la trayectoria de mediano plazo de la deuda, su relación con los programas fiscales y las necesidades de financiamiento y la exposición soberana al riesgo cambiario sobre la base del perfil y estructura de la deuda (Wilton Park Conference Team, 2003).

[20] En este sentido, vale destacar que el FMI incorporó, en 1999, un programa de evaluación del sector financiero en apoyo a los esfuerzos de los gobiernos por fortalecer sus sectores financieros.

[21] Las áreas son: diseminación de información, transparencia fiscal, transparencia de la política monetaria y financiera, supervisión bancaria, regulación de valores, supervisión de seguros, sistemas de pagos, control del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo, contabilidad, auditoría y derechos de quiebra y de acreedores.

Por su parte, la gobernabilidad corporativa continúa siendo un motivo de preocupación, sobre todo en los países desarrollados. En varios casos se han detectado abusos en el comercio y, como mínimo, prácticas no éticas en la gestión administrativa de algunos fondos mutuos. Los progresos alcanzados recientemente deberían reflejarse en una revisión de los Principios para Gobernanza de la Empresa de la OCDE. De igual forma se han elaborado propuestas para lidiar con los conflictos de intereses que enfrentan los analistas financieros.

El tercer frente para garantizar la estabilidad macroeconómica global es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial de los mercados financieros, así como la provisión de mejor información a los mercados. Al respecto, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria ha concluido su trabajo de elaborar un nuevo Acuerdo (Basilea II). Las propuestas que allí figuran están siendo criticadas por varias razones, pero se espera que se perfeccionen en varios de estos aspectos, a fin de que el nuevo acuerdo opere hacia fines del 2006.[22]

Por último, la elevada movilidad del capital requiere de la cooperación internacional en materia tributaria. En este campo prácticamente no existen mecanismos institucionales de carácter internacional, por lo que no sólo habría que adoptar nuevos acuerdos, sino también crear un organismo que se encargue de la cooperación tributaria internacional (Tanzi, 2000). Algunas alternativas intermedias serían adoptar acuerdos subregionales o hemisféricos y extender la cooperación ya existente sobre esta materia en el marco de la OCDE a países que no son miembros de dicha organización.

Aparte de los temas sistémicos asociados a la estabilidad macroeconómica y financiera global, los esfuerzos de reforma a nivel internacional deben centrarse en la corrección gradual de las asimetrías macroeconómicas y financieras del sistema económico mundial. Los objetivos primordiales de esta tarea son reducir el acceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y abrirles espacios para ampliar sus márgenes para la adopción de políticas macroeconómicas contracíclicas. Entre los componentes básicos de esta estrategia integral cabe destacar la provisión de liquidez en casos de crisis, el diseño de esquemas multilaterales para manejar los problemas de sobreendeudamiento, el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo y un nuevo consenso en torno al alcance de la condicionalidad.

Con el propósito de perfeccionar los mecanismos existentes para la provisión de liquidez en situaciones de crisis, el FMI debería acentuar gradualmente su función de prestamista internacional de última instancia. Con este fin, se lo debería dotar de los recursos financieros necesarios y supeditar el apoyo únicamente al desempeño de las economías afectadas por problemas de liquidez. Este papel del FMI tendría que complementarse con regulaciones bancarias en los países desarrollados que favorezcan, en situaciones justificadas, la continuidad del financiamiento de corto plazo, así como el empleo de líneas de crédito de contingencia. En todo caso se requiere de un enfoque integral, pues de lo contrario se minimiza el efecto de estos mecanismos, con el resultado de que algunos problemas de liquidez terminan convirtiéndose en problemas de solvencia.[23]

---

[22] La CEPAL (Ocampo y Martin, 2003) ha identificado las siguientes fallas: la falta de participación de los países en desarrollo en su formulación; la tendencia a universalizar estándares, sin tener en cuenta las distintas tradiciones regulatorias y la capacidad de absorción de los distintos países; el intento de condicionar la cooperación financiera del FMI a la aplicación de códigos y estándares, sin que exista consenso internacional sobre la materia; la limitada atención otorgada a algunos temas, en especial a la regulación de los inversionistas institucionales que operan en los países en desarrollo, a la regulación directa de las actividades con altos niveles de apalancamiento y a las operaciones en mercados de derivados, y la escasa atención prestada a la regulación de las actividades de las agencias calificadoras de riesgo, cuyas evaluaciones son procíclicas y han sido objeto de fuertes críticas. En la adopción de nuevas medidas de regulación, habría que evitar que se acentúe la discriminación contra los flujos de capital orientados a los países en desarrollo que caracteriza al sistema actual (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spratt, 2001).

[23] Tal ha sido el caso de las líneas de crédito de contingencia que introdujo el FMI en 1999 para brindar apoyo financiero ante perturbaciones externas y que nunca se utilizó hasta su vencimiento a fines del 2003. El problema crucial fue que los usuarios potenciales consideraron que su uso podía ser interpretado por el mercado como un indicador de debilidad financiera y producir, por ende, un efecto contrario al esperado en la confianza en la economía. Sin embargo, el tema de fondo acerca de que el FMI tenga esa capacidad de respuesta para las necesidades financieras de países con sólidos fundamentos de política, pero que se

La provisión de liquidez debería complementarse con un esquema que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento, elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional.[24] En los últimos años se han logrado avances en algunos temas conexos. Así, por ejemplo, se ha debatido en torno a un Código de Conducta, en que se estipule el papel de los actores claves en la resolución de las crisis. Estos debates entre acreedores y emisores han sido alentados por el G-20 y, en lo esencial, apuntan a fortalecer el intercambio de información entre el gobierno deudor y sus acreedores, a cautelar un tratamiento similar para distintos acreedores y a evaluar la viabilidad del alivio cuando el número de acreedores es elevado.

En el mercado específico de bonos también se han realizado algunos progresos como, por ejemplo, las emisiones en el mercado de Nueva York con cláusulas de acción colectiva. Estas cláusulas, que ya existían en otros mercados (Londres y Tokio), mejoran la capacidad de los países para reestructurar su deuda de una manera ordenada, evitan que una minoría de acreedores bloquee la reestructuración y especifican los procedimientos del proceso.[25] Sin embargo, su aplicación al conjunto de la deuda en bonos de un país puede tomar mucho tiempo debido a la complejidad de su perfil en materia de plazos y de diferentes emisiones y jurisdicciones.

En paralelo a estas iniciativas de los acreedores privados, el Club de París (acreedores gubernamentales) también decidió reformar sus prácticas. Así, elaboró un nuevo enfoque para abordar los problemas de solvencia en países no incluidos en la iniciativa de los países pobres altamente endeudados. Este enfoque esencialmente consiste en dar respuestas ajustadas a las especificidades y méritos de cada caso, en vez de la práctica tradicional basada en criterios uniformes para determinadas clases de gobiernos deudores. La reducción de la deuda para países elegibles será considerada una opción, pero acordada sólo en situaciones excepcionales que justifiquen la medida a través de un procedimiento de tres etapas.[26]

Sin embargo, el esfuerzo del FMI por desarrollar un enfoque estatutario para abordar los problemas de solvencia de una manera integral no ganó suficiente apoyo. La propuesta del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana apuntaba a que un país deudor en crisis y una mayoría calificada de sus acreedores pudiera establecer un acuerdo de reestructuración mediante un proceso formal internacionalmente establecido mediante una modificación de los artículos de acuerdos del FMI. Además, este acuerdo de reestructuración tendría validez para todos los acreedores y cubriría la gama completa de los instrumentos de deuda. La propuesta encontró fuerte oposición del sector financiero privado, por entender que reducía su capacidad de negociación y facilitaba el incumplimiento de los países deudores. Sin avances importantes en este campo, es difícil pensar que pueda establecerse una negociación relativamente rápida para reestructurar la deuda de los países en situación de insolvencia.[27]

Un tercer campo de acción es el fortalecimiento de la banca multilateral y de la cooperación para el desarrollo. Es evidente que la banca multilateral de desarrollo es muy importante para garantizar la provisión de financiamiento a los países sin acceso a los mercados privados, especialmente los más pobres, como también para otorgar financiamiento de largo plazo a los países de ingreso medio durante los períodos de sequía en esos mercados. Esta función contracíclica del

encuentran amenazados por situaciones especiales de los mercados de capitales, continúa siendo válido (véanse Ocampo, 2001a; Wilton Park Conference Team, 2003 y DESA, 2004).

[24] Véase una descripción de sus principales componentes en CEPAL (2003a). En relación con el papel de la banca de desarrollo en estos esquemas, véanse también UNCTAD (1998 y 2001b), Krueger (2001) y Machinea (2004).

[25] Bajo esta modalidad se han hecho nuevas emisiones de bonos soberanos en Belice, Brasil, Guatemala, República de Corea, México y Sudáfrica. La mayoría de estos bonos soberanos no fue castigada por contener cláusulas de acción colectiva. Estas cláusulas se utilizaron también en la reestructuración de la deuda de Uruguay por 5.400 millones de dólares, que representó la mitad de la deuda del país (DESA, 2004).

[26] Véase un análisis detallado de cada una de estas etapas y de las condiciones establecidas en DESA, 2004. El nuevo enfoque también señala la necesidad de coordinación entre los acreedores privados y el Club de París para asegurar un tratamiento similar de sus respectivas acreencias.

[27] La negociación de la deuda de Argentina es una prueba para evaluar la capacidad del sistema actual en un caso que involucra un monto importante de deuda en bonos, con múltiples acreedores, monedas y plazos, y que están sujetos a variadas legislaciones.

financiamiento multilateral complementa la provisión de liquidez que brinda el FMI. A ésta deben agregarse otras funciones críticas de los bancos multilaterales: el estímulo de actividades innovadoras, especialmente de desarrollo social, y de la participación del sector privado en obras de infraestructura; el apoyo a la ampliación del sistema financiero de los países en desarrollo y a las medidas que adopten con tal objeto los bancos nacionales de fomento, y la prestación de asistencia técnica en general.

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo organizada por las Naciones Unidas en Monterrey, México, en marzo de 2002, la comunidad internacional se comprometió a fortalecer la cooperación financiera internacional hacia los países de menor desarrollo relativo. En tal sentido, cabe destacar lo ocurrido posteriormente en torno a dos mecanismos: la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). En relación con la AOD, vale mencionar que, después de Monterrey, los países donantes aumentaron alrededor del 5% sus aportes en términos reales, para alcanzar un monto anual cercano a los 57.000 millones de dólares en el 2003.[28] Sin embargo, dicho aumento está todavía muy lejos de los 100.000 millones de dólares anuales que serían necesarios para dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas (DESA, 2004).[29]

La instrumentación de la Iniciativa PPME también ha resultado compleja. A fines del 2003 un grupo de 27 países alcanzó su "punto de decisión" y se benefició del alivio de su deuda, con reducciones cercanas a dos tercios de su valor presente neto. Sólo ocho países del grupo, entre los que se cuenta Bolivia, también alcanzaron el "punto de término" y abandonaron el programa. Estos resultados indican que la Iniciativa opera con lentitud debido a la dificultad que tienen los países beneficiarios en sus estrategias para reducir la pobreza y alcanzar las metas fiscales. Además, no existe certeza de que al alcanzar el "punto de término", los países hayan realmente logrado un nivel de deuda sostenible, especialmente si se han visto perjudicados por los precios internacionales de sus bienes exportables.[30]

El último elemento inherente a esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme. En este campo han habido avances, entre otros el análisis y la discusión del tema en el FMI durante el año 2001. No obstante, en algunos casos el discurso de apoyo al sentido de pertenencia oculta nuevas formas de condicionalidad, lo que subraya la importancia de un acuerdo internacional explícito sobre la materia.[31]

Cabe destacar que los diversos temas sobre la arquitectura financiera internacional examinados precedentemente requieren aún de importantes procesos de discusión. En primer lugar,

---

[28] Sobre todo por nuevos aportes de Canadá, la Unión Europea, Noruega, Suiza y Estados Unidos, pero muy lejos del incremento sostenido prometido hasta el 2006, que representaría un aumento del 31% de sus actuales niveles, o cerca de 16.000 millones de dólares anuales en el 2006 (lo que correspondería al 0,26% del PIB de los países miembros de Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE). El compromiso de Estados Unidos de aumentar 5.000 millones de dólares (un aumento de 50%) su principal contribución hacia el 2006 requiere de la creación de la cuenta para afrontar las cuestiones del Milenio, para uso de los países que muestren fuertes compromisos en temas de gobernabilidad, salud y educación, dentro de un contexto de políticas económicas a favor del desarrollo empresarial. Sobre este procedimiento se legisló durante el 2003 y se espera empiece a operar en el año fiscal 2004 (DESA, 2004).

[29] Para cerrar esta brecha se ha propuesto reducir los gastos administrativos de la AOD mediante una mejor armonía en el desarrollo de los procedimientos y una mayor coordinación entre donantes. También se ha destacado la baja capacidad de absorción de esta ayuda por parte de los países receptores. Sin embargo, ese último aspecto debería encararse como un problema que debe resolverse más que como un motivo para reducir los aportes de los principales donantes o una limitación para ampliar su número.

[30] En las discusiones en curso para mejorar el funcionamiento de la Iniciativa se destaca la necesidad de revisar los criterios de sostenibilidad de la deuda, innovar en los mecanismos de su alivio y hacer más expeditos los aportes comprometidos por los donantes. Asimismo, se ha sugerido que el "punto de término" debe definirse con mayor flexibilidad, de modo de asegurar la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo y determinar el flujo de donaciones complementarias que fuesen necesarias.

[31] Véanse algunas sugerencias recientes sobre el tema en Rodrik y Subramanian (2003).

involucran decisiones sobre la gestión del FMI y de otras instituciones financieras multilaterales.[32] En segundo término, se han propuesto diversas instancias para impulsar los acuerdos del Consenso de Monterrey, que en general apuntan a involucrar a diversos grupos de interés para promover las mejores prácticas y el intercambio de información en la instrumentación del Consenso (DESA, 2004).

Por último, vale mencionar las acciones complementarias propuestas en distintos ámbitos regionales a las iniciativas de alcance global. En tal sentido, destacan los mecanismos de cooperación establecidos entre los 10 países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) más China, Japón y la República de Corea orientados a las consultas y coordinación macroeconómica, al monitoreo de vulnerabilidades financieras y al desarrollo de esquemas de asistencia mutua entre bancos centrales. Estos arreglos regionales ponen de manifiesto el interés de los países en desarrollo de explorar una arquitectura financiera menos centralizada y más flexible.

2. Negociaciones comerciales multilaterales

Después de la conclusión de la Ronda Uruguay (1994), octava ronda de negociaciones comerciales celebrada al amparo del GATT, el sistema multilateral ha operado bajo la tuición de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La cuarta Conferencia Ministerial de la OMC que tuvo lugar en Doha en noviembre del 2001 dio paso a una nueva ronda de negociaciones, que debería concluir en enero del 2005. Las materias que se están debatiendo abarcan importantes áreas de acción de los gobiernos e inciden en la calidad de la inserción internacional y las posibilidades de crecimiento de todos los países, especialmente de aquellos en desarrollo.

Estos últimos desempeñaron un papel clave en la definición del programa de trabajo que se plasmó en Doha, en el cual consideraron prioritaria la reducción de las asimetrías entre derechos y obligaciones de los países miembros (148 en la actualidad). Este posicionamiento se fundamentó en la apreciación de que, desde la Ronda Uruguay, el sistema multilateral de comercio se había orientado hacia el establecimiento de un marco normativo homogéneo, desconociendo las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores de la economía mundial (Ocampo y Martin, 2003). Además, y a pesar de los compromisos adquiridos en la Declaración de Montevideo, la apertura de los sectores de interés para las exportaciones de los países en desarrollo no sólo avanzó con lentitud sino que también ha ido acompañada de medidas que socavan obligaciones asumidas con anterioridad y de nuevas formas de proteccionismo selectivo.[33]

Por otra parte, ante el avance del proceso de globalización, las negociaciones internacionales en materia de comercio se han ido extendiendo mucho más allá de las disposiciones convencionales sobre las transacciones de bienes que atraviesan las fronteras (restricciones arancelarias o cuantitativas) para cubrir cada vez más temas antes tratados exclusivamente en el marco de las políticas nacionales. En consecuencia, las negociaciones tienen hoy que abordarse de manera mucho más integral y consistente que antes, abarcando acciones sobre una multiplicidad de asuntos. Este enfoque sistémico exige que los países en desarrollo generen capacidades institucionales para definir e instrumentar políticas apropiadas y armónicas en diversos frentes y destinen, a tal efecto, ingentes recursos públicos necesarios para otros fines.

[32] Aunque se han tomado algunas iniciativas para aumentar la voz de los países en desarrollo en dichos organismos, la cuestión fundamental de discutir una nueva fórmula para asignar votos y cuotas de préstamos y contribuciones al FMI muestra todavía escaso progreso. El Comité de Desarrollo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se ha comprometido a trabajar en estas materias y elaborar una ruta para la reforma.

[33] No caben mayores dudas de que los países desarrollados han sido los grandes ganadores en cuanto a los resultados de la Ronda Uruguay. Los países en desarrollo enfrentaron una dura disyuntiva: aceptar la propuesta o quedar al margen de la OMC (véanse Ocampo y Martin, 2003; UNCTAD, 2002 y Finger y Nogués, 2002).

En efecto, la Ronda Doha abarca un conjunto muy amplio de temas.[34] En la Declaración Ministerial se confirmó, además, que el proceso negociador debía regirse, para la mayoría de los temas, por el principio del "compromiso único" ya establecido en la Ronda Uruguay. En otras palabras, los temas de escasa controversia dependen de los éxitos o fracasos de aquellos en los que existen fuertes discrepancias entre las posiciones negociadoras de los países miembros.

Los textos emanados de Doha han generado el denominado Programa de desarrollo. La Declaración Ministerial destaca esta orientación a lo largo de todas sus decisiones, aborda las preocupaciones sobre la instrumentación y reafirma que el trato especial y diferenciado es parte integrante de los acuerdos de la OMC; además, incluye compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo, y en especial en los países menos adelantados (PMA). Asimismo, los ministros expresaron su decisión de conformar tres grupos de trabajo sobre temas de interés de los países en desarrollo: i) pequeñas economías, ii) comercio, deuda y finanzas y iii) comercio y transferencia tecnológica. Cabe destacar que los temas que congregan a cada uno de estos grupos de trabajo no constituyen temas de negociación, a pesar de que deberían serlo debido a su enorme importancia para los países en desarrollo y, sobre todo, para América Latina y el Caribe.[35]

El análisis del espacio de que disponen los países para la adopción de políticas de desarrollo, especialmente para diversificar su oferta de exportaciones, ocupa un lugar destacado en la agenda del Programa.[36] Vale recordar que en esta materia la Ronda Uruguay redujo en forma significativa las posibilidades de fomentar las exportaciones a través de las políticas nacionales de los países de ingresos medios y de fortalecer sus vínculos con el desarrollo productivo nacional. Entre otros aspectos, se adoptaron disciplinas aplicables a los subsidios a las exportaciones y se limitó la adopción de medidas comerciales relacionadas con la inversión (requerimientos de contenido local, de relaciones entre exportaciones e importaciones, de balance de divisas y de restricciones a las exportaciones), que redujeron la discrecionalidad para fomentar activamente las "industrias incipientes de exportación" y la diversificación exportadora. Asimismo, y al igual que en otros campos, en los acuerdos se autorizan las subvenciones más empleadas en los países desarrollados (tecnológicas, al desarrollo subnacional, al medio ambiente), en tanto que se restringieron las utilizadas con más frecuencia en los países en desarrollo (zonas francas, subsidios directos a las actividades exportadoras y convenios de desempeño).[37]

En general, los trabajos emanados de la Ronda Doha han tenido una evolución muy distante de lo que fueron sus propósitos iniciales, registrándose pocos avances durante 2002 y 2003. En términos globales, las asimetrías en el desarrollo de las negociaciones se expresan en dos planos diferentes. Por una parte, en el avance limitado en temas de interés de los países en desarrollo, como la agricultura y las reglas sobre antidumping y subsidios, lo que contrasta con el avance más rápido en la discusión sobre inversión, servicios o la profundización de la liberalización en productos

[34] El mandato para las negociaciones abarca un total de 21 temas y la agenda negociadora los agrupa en ocho conjuntos, seis de los cuales son parte del compromiso único: i) cuestiones y preocupaciones relativas a la instrumentación; ii) agricultura; iii) servicios; iv) acceso a los mercados para los productos no agrícolas; v) aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio; vi) normas de la OMC (incluye las disciplinas sobre *antidumping*, subvenciones y derechos compensatorios y los acuerdos regionales); vii) entendimiento sobre solución de controversias, y viii) comercio y medio ambiente. Algunos aspectos del tema v) y el tema vii) tenían un plazo menor para la conclusión de las negociaciones (en el curso del 2003) y, por lo tanto, estaban fuera del compromiso único. Véase CEPAL, 2003a.

[35] Complementariamente, a través de una decisión especial los gobiernos se comprometieron a abordar las cuestiones y preocupaciones relativas a la instrumentación (*implementation issues*) de la Ronda Uruguay, que inciden sobre más de 10 acuerdos de esa Ronda e incluyen disposiciones especiales sobre trato especial y diferenciado.

[36] En este sentido debe entenderse el artículo 10.2 de la Declaración sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la instrumentación. Estrictamente, la principal restricción de los acuerdos de la Ronda Uruguay es la relativa a subsidios específicos destinados a ramas de producción o agentes económicos determinados.

[37] Algunos analistas opinan que las obligaciones para los países en desarrollo emanadas de la Ronda Uruguay en estas materias deberían modificarse y atenuarse. Véase al respecto Finger y Nogués, 2002.

industriales.[38] Por otra, en el casi nulo avance de las tareas específicas que se han definido dentro de la "dimensión del desarrollo". En los temas nuevos, en su mayoría de interés de los países en desarrollo, también existen diversas interpretaciones sobre el alcance que debiera darse al trabajo y el lugar adecuado para el debate.

La gran heterogeneidad de intereses entre los países desarrollados y en desarrollo ha favorecido la formación de coaliciones en torno a temas específicos de negociación, con participación de ambos grupos de países. Esa configuración se encuentra, por ejemplo, en el Grupo de Cairns, del cual forman parte Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay, y que está interesado, con el apoyo parcial de los Estados Unidos, en agilizar la liberalización de los mercados agrícolas. Otros grupos se forman para limitar el uso de los subsidios a la pesca por sus efectos sobre el medio ambiente (Amigos de la pesca), para avanzar la negociación sobre facilitación del comercio (Grupo Colorado), para aclarar y definir mejor los mecanismos de instrumentación de la normativa antidumping (Amigos de la negociación sobre antidumping) o para oponerse a los Temas Singapur (Grupo África-Caribe-Pacífico, Unión Africana y PMA).

En la Reunión de Cancún (quinta Conferencia Ministerial de la OMC, 2003) estaba previsto realizar un balance de los progresos alcanzados en la Ronda Doha, por tratarse del punto medio de su período de negociación. Además de este balance se debía decidir si los denominados temas Singapur se incluirían en la agenda de negociaciones de la Organización, y bajo qué modalidades.[39] En Cancún, las dificultades mayores se presentaron en los temas de la agricultura, del acceso a los mercados de bienes no agrícolas y de los cuatro temas Singapur. A ellos se agregaron varios otros vinculados con la agenda del desarrollo, incluido el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los problemas de instrumentación, sobre los que no se lograron consensos significativos.

El tema de la agricultura, que se ha mantenido al margen de las negociaciones desde la creación del GATT, fue quizás el mayor fracaso. Aunque se adelantaron algunas propuestas, los países desarrollados persistieron en su negativa a eliminar los subsidios y otras modalidades de apoyo a las actividades de sus productores que distorsionan el comercio mundial. Este inmovilismo es considerado por los países en desarrollo un obstáculo insalvable, pues el comercio agrícola está más protegido que antes de la Ronda Uruguay, debido a sus mayores aranceles respecto de los bienes industriales, a la opacidad de varios mecanismos arancelarios y no arancelarios y a la mayor laxitud del mecanismo de salvaguardias previsto en el sector.

En materia de acceso a mercado de los bienes no agrícolas se propuso una fórmula no lineal para la reducción de aranceles, que preveía mayores reducciones de aquellos situados por encima del promedio y una menor de los que están por debajo. Los países en desarrollo rechazaron esta fórmula por su complejidad y porque vulneraba el principio de reciprocidad no plena de la Declaración de Doha, afectando a sus industrias nacientes de exportación. En los temas Singapur se lograron pequeños acercamientos en lo relativo a la mayor transparencia de las compras gubernamentales y a la facilitación del comercio, principalmente en relación con las aduanas.

De tal manera, los resultados de Cancún fueron considerados un fracaso y la Conferencia instruyó al Consejo General de la OMC a organizar trabajos sobre algunos temas a fin de destrabar el proceso, al tiempo que empezó a considerarse una extensión del plazo original de la Ronda.[40] A

[38] El apoyo de Estados Unidos a los principales proponentes de las negociaciones sobre inversiones —Unión Europea y Japón— podría explicar el avance en este tema.

[39] Los denominados temas Singapur, cuya discusión se inició en la Conferencia Ministerial inaugural de la OMC, incluyen la relación entre comercio e inversiones, la interacción entre comercio y política de competencia, la transparencia de la contratación pública y las formas de facilitación del comercio.

[40] La reunión de altos responsables convocada por el Consejo General los días 15 y 16 de diciembre del 2003 tampoco logró esclarecer mecanismos para destrabar las negociaciones.

la evidente dificultad para alcanzar acuerdos multilaterales de significación, se suman otros hechos inquietantes. Por un lado, el vencimiento de los plazos acordados para algunos regímenes transitorios amenaza con dejar en una zona gris y por tiempo indeterminado temas importantes. Tal es el caso, por ejemplo, de los subsidios no recurribles cuyo plazo venció en 1999 y de la denominada "cláusula de paz" del Acuerdo sobre la Agricultura que expiró a fines del 2003.[41]

Por otra parte, se verifica una proliferación de tratados regionales y bilaterales que a veces involucran a países desarrollados y en desarrollo. A comienzos del 2004 estaban en operación 215 de estos tratados en el mundo y se espera que su número se eleve a cerca de 300 en el 2007. Alrededor del 40% del comercio mundial tiene hoy lugar en el ámbito de estos tratados y la expectativa es que, en el 2005, dicho porcentaje supere el 50% (DESA, 2004). Este fenómeno es particularmente relevante para América Latina y el Caribe, que se distingue de las demás regiones del mundo en desarrollo por la profusión de las negociaciones comerciales en que está involucrado cada país. En efecto, los países asiáticos mostraron históricamente una clara preferencia por el foro multilateral, en relación con negociaciones bilaterales o regionales, y por reglas informales y relaciones contractuales entre empresas, por sobre acuerdos intergubernamentales, mientras que los africanos han procurado preservar sus accesos preferenciales tradicionales, sin otorgar reciprocidad. En América Latina y el Caribe, los países han preferido, por distintas razones, concesiones recíprocas, con reglas vinculantes y mecanismos jurídicos de solución de diferencias, que crecientemente y, entre otras materias, protegen los intereses de los inversionistas privados contra acciones de los Estados. En términos generales, estos acuerdos, a la vez que garantizan el acceso a los importantes mercados de los países desarrollados, reducen aún más los espacios de maniobra de los gobiernos de la región para el diseño e instrumentación de sus políticas de desarrollo productivo.

En consecuencia, el actual escenario de las negociaciones internacionales impone a los países en desarrollo difíciles disyuntivas. Por un lado, seguir negociando es generalmente preferible a suscribir un acuerdo desfavorable. De hecho, algunos analistas consideran que la firmeza que evidenciaron varios países en desarrollo (G20+) en Cancún es un progreso, aunque haya sido a costa de bloquear el proceso negociador. Por otro lado, la falta de progreso en las negociaciones multilaterales favorece la estrategia de los países desarrollados, especialmente Estados Unidos y la Unión Europea, que continúan avanzando en la suscripción de tratados de libre comercio con países o regiones del mundo en desarrollo que incluyen muchos temas sobre los cuales no hay consenso multilateral. Para varios países en desarrollo incrementar y estabilizar el acceso a los mercados de los países desarrollados a través de la suscripción de un tratado de libre comercio constituye casi un fin en sí mismo y, por lo tanto, coadyuva en el mismo sentido.

Un ejemplo palpable de esta disyuntiva para los países en desarrollo es el estado actual de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En noviembre del 2003 los ministros de comercio de los países del ALCA adoptaron una declaración de compromiso en la cual reafirmaron su intención de llevar a buen término las negociaciones en el plazo previsto (enero del 2005) para crear un área de libre comercio hemisférica.

Asimismo, acordaron que los equipos negociadores deberían apuntar al logro de un acuerdo balanceado que recoja las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías del hemisferio y que, además de un acuerdo básico común, los países podrían asumir niveles de compromiso diferentes, en vez de adherir a un compromiso único (acuerdos de geometría variable). Sin embargo, las negociaciones en curso indican una escasa relevancia del acuerdo básico común, razón por la cual el ALCA se parecería cada vez más a una suma de acuerdos bilaterales con Estados Unidos, en una suerte de modelo radial, pero que no incluye a todos los países. Un acuerdo

[41] La cláusula de paz del Acuerdo sobre la Agricultura daba un plazo de nueve años, a partir de 1995, para que algunos subsidios no fueran recurridos en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, es decir invalidaba por un tiempo la posibilidad de aplicar medidas compensatorias contra los mismos. Se ha sugerido que los países en desarrollo exportadores de bienes agrícolas deberían comenzar a plantear sus casos ante el órgano de solución de controversias de la OMC debido al vencimiento de la cláusula de paz (Nogués, 2004a).

de estas características generaría importantes desvíos de comercio, debilitando así las transacciones intrarregionales y el proyecto político de la integración regional.

3. Sostenibilidad ambiental

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Rio de Janeiro, Brasil, 1992) fue un hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible que concitó un consenso político del más alto nivel. A partir de esta Conferencia se inició la transición hacia un nuevo régimen internacional sobre desarrollo sostenible, representado por otra generación de convenios y un programa de acción global.[42] En la Conferencia también se adoptaron principios novedosos destinados a dotar a la cooperación internacional de una base más equitativa. Es importante destacar que los principios contenidos en la Declaración de Rio suponen el reconocimiento explícito de que no es posible ni deseable una "nivelación del campo de juego" en la esfera ambiental, lo que contrasta con los principios prevalecientes en los ámbitos económicos del reordenamiento internacional. Tal es el caso del Principio 7 relativo a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que ofrece el fundamento político para que los países desarrollados asuman mayores compromisos ambientales que los países en desarrollo en el marco de los acuerdos multilaterales.

El encuentro marcó un punto de inflexión en la negociación de acuerdos multilaterales, con una visión amplia de desarrollo en que se reconoce la importancia de conciliar la producción económica y el comercio internacional con un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. En muchos de estos acuerdos y sus protocolos se incorporaron mecanismos financieros innovadores e instrumentos tendientes a facilitar el acceso de los países en desarrollo a las nuevas tecnologías.

Otros avances posteriores a Rio fueron los acuerdos multilaterales con énfasis en algunas amenazas ambientales que adquirieron mayor relevancia debido al progreso del conocimiento científico. El aporte esencial de estos acuerdos consistió en poner de manifiesto los vínculos entre el medio ambiente, la salud y las políticas productivas, comerciales y sociales.[43] La mayor percepción mundial de la interdependencia entre países respecto de los problemas ambientales globales propició que los instrumentos jurídicamente vinculantes de Rio se adoptaran y ratificaran más rápido que en décadas anteriores y que prácticamente todos los países se hicieran parte de ellos.

A pesar de que la comunidad internacional asumió con entusiasmo el compromiso de aplicar dichos instrumentos, el ímpetu inicial disminuyó a medida que fueron transcurriendo los años noventa. Después de más de una década de la celebración de la Conferencia de Rio, es indudable que existe un retraso considerable en su instrumentación. Resta mucho por avanzar en la aplicación de políticas coherentes en los ámbitos de las finanzas, el comercio, las inversiones, la tecnología y el desarrollo sostenible. Además no se han destinado los recursos financieros necesarios para llevar razonablemente a la práctica la gama de acuerdos concertados posteriormente y tampoco han mejorado los mecanismos de transferencia de tecnología contemplados en los acuerdos.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002) se reafirmaron los compromisos políticos emanados de la Declaración de Rio, particularmente los principios 7 y 15 relativos a las responsabilidades comunes pero diferenciadas y al criterio de precaución, respectivamente. Además, las 34 metas acordadas en el plan de instrumentación de las decisiones de esta Cumbre complementaron los compromisos previamente establecidos en el

[42] En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se aprobó el Programa 21, la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático.

[43] Esto es particularmente evidente en los protocolos de Kyoto y de Cartagena, y en los Convenios de Rotterdam y Estocolmo, respectivamente.

Programa 21 y en los objetivos del desarrollo que figuran en la Declaración del Milenio. Asimismo, se reconoció por primera vez la importancia de las iniciativas regionales específicas y, por otro lado, de la cooperación entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil mediante el mecanismo de las asociaciones voluntarias. Desde una perspectiva de desarrollo económico, dichos principios se han traducido en nuevos imperativos para los países de la región, tanto en términos institucionales como políticos. Por un lado, porque se abre la oportunidad de dar valor a aquella competitividad productiva que se construya a partir de la excelencia ambiental y la valoración de la diversidad natural y, por otro, porque impone una condicionalidad a los sistemas de producción de bienes y servicios y al comercio internacional.

La agenda global que se deriva de los debates en curso en el contexto internacional comprende varios temas relevantes (Ocampo y Martin, 2003; Naciones Unidas, 2002a; CEPAL/PNUMA, 2001). En primer lugar, destaca la necesidad de modificar algunos patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En esta área, la eficiencia energética es, indudablemente, uno de los aspectos más importantes de la agenda. Para abordarla debe constituirse progresivamente una alianza mundial para el empleo de fuentes de energía renovables y tecnologías convencionales limpias y eficientes. El Protocolo de Kyoto es el instrumento multilateral por excelencia para impulsar esta estrategia. Los posteriores acuerdos de Bonn y de Marrakesh, que lo desarrollan, permiten contemplar con prudente optimismo la instrumentación del mecanismo de desarrollo limpio que, con notorias excepciones (entre otras, la de Estados Unidos), ha recibido el apoyo de la comunidad internacional y más recientemente de la Unión Europea, que ha acordado establecer un mecanismo regional denominado “Eurokyoto”. Este mecanismo representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, que debería extenderse en éste y otros campos en el futuro.

Los acuerdos sobre recursos energéticos forman parte de un conjunto más amplio de actividades orientadas a promover la ecoeficiencia y el uso de tecnologías limpias a nivel mundial, sobre la base del compromiso de las empresas transnacionales de contribuir al logro de este propósito, la extensión de algunos estándares internacionales voluntarios (ISO 14000), la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y la prestación de asistencia técnica y financiera a las pequeñas y medianas empresas. La iniciativa internacional voluntaria tal vez más importante de los últimos años ha sido el Pacto Mundial (Global Compact), firmado entre el empresariado mundial y las Naciones Unidas en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, en febrero de 1999. En él se plantean nueve principios básicos, a través de los cuales ambas partes se comprometen a emprender un trabajo conjunto. Estos principios abarcan aspectos de derechos humanos, empleo y medio ambiente; los últimos tres buscan conciliar la protección ambiental y el crecimiento económico, al recomendar que las empresas deben apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales (principio 7), adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental (principio 8) y alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente (principio 9).

En este sentido, es necesario que las empresas asuman mayores responsabilidades y que se pongan en práctica programas de desarrollo tecnológico para aumentar la productividad y competitividad de las industrias de los países en desarrollo. Además, se debe promover el diseño de productos ecológicos, las normas de etiquetado y otras prácticas de información transparente, verificable y no discriminatoria orientadas a los consumidores, velando por que no se utilicen como barreras comerciales encubiertas.

En segundo término, cabe destacar la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. En este caso, se trata de establecer una alianza que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación in situ de la biodiversidad, preservar los ecosistemas pertinentes y evitar su degradación. Esta alianza global debería expresarse en un marco que reúna los principios de administración mundial para proteger el medio ambiente terrestre y marino, con metas

cuantitativas y medios para alcanzarlas, y que haga suyos los principales objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, y el Programa Mundial para la Protección del Medio Marino. Para lograr una instrumentación efectiva de estas iniciativas, debería crearse un fondo de compensación global que permita financiar las actividades de conservación y restauración de los ecosistemas y en el que se reconozcan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales. Esto también exige lograr sinergias entre las convenciones y los instrumentos globales y regionales para la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y de los ecosistemas, incluidos los bosques, a través de la Asociación que materializa la colaboración en esa materia.[44]

En tercer lugar, es importante propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, promoviendo su ratificación por parte de los países. Asimismo, es necesario aplicar los mecanismos aprobados para realizar los análisis del riesgo que podrían representar para la biodiversidad los organismos genéticamente modificados. En los últimos años, la biotecnología se ha transformado en una importante industria que desempeña una función estratégica para el aumento de la competitividad. Sin embargo, las innovaciones han estado a cargo del sector privado del mundo desarrollado y están protegidas por derechos de propiedad intelectual. En consecuencia, el acceso de la inmensa mayoría de los países en desarrollo a estas innovaciones está restringido y existe, además, creciente inquietud por los riesgos que pudieran generar.

El Protocolo brinda un marco internacional de reglamentación en estas materias que concilia las demandas de protección del comercio y del medio ambiente. Además, constituye el primer tratado multilateral en que se institucionaliza el principio de precaución y se establece el procedimiento de consentimiento fundamentado previo, para garantizar que los países cuenten con la información necesaria al adoptar decisiones respecto de la importación de productos basados en la biotecnología moderna. Además, está pendiente la creación de mecanismos equitativos para la transferencia de tecnología que permitan a los países en desarrollo, particularmente a los megadiversos, participar activamente en este mercado emergente.

El desarrollo de los mecanismos multilaterales reseñados requiere contar con un volumen adecuado de recursos financieros y consolidar enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En tal sentido, convendría explorar las posibilidades de imponer exacciones a actividades de alcance internacional que pudieran provocar un deterioro del medio ambiente mundial y destinar los recursos recaudados por este concepto a la constitución de fondos específicos que permitan dar una solución, con enfoque multilateral, a esos problemas. La ampliación a nuevos campos de instrumentos similares al de desarrollo limpio es una alternativa para lograr este propósito, mediante la creación de mercados auténticamente globales de servicios ambientales. El criterio rector debe ser el que sirve de base al principio 16 de la Declaración de Rio, según el cual quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, pero a la vez debería otorgarse la flexibilidad necesaria para que la mitigación pueda tener lugar en otro espacio geográfico.

La educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la adaptación tecnológicas y el acceso a la información harán un aporte cada vez más importante a la sostenibilidad. Esto se deriva del Principio 10 de la Declaración de Rio, que consagra el "derecho a saber", para que la sociedad cuente con información precisa y oportuna sobre los riesgos ambientales a los que están expuestos en su vida cotidiana. Este derecho es un concepto jurídico que está cobrando creciente importancia en el diseño de los instrumentos de gestión ambiental de última generación, basados en incentivos vinculados a la difusión pública de la información sobre el desempeño ambiental de los agentes

[44] Véase Naciones Unidas, 2002a.

económicos. Todo ello genera mayor transparencia, lo que limita las asimetrías de información y promueve una competencia "más perfecta" de los mercados.

Ante la evidencia de una mayor fragilidad ecológica producida por la acumulación de daños ambientales a diferentes escalas, el principio precautorio ha adquirido un nuevo y mayor sentido. Llegará un momento en que los esfuerzos de protección serán insuficientes, en tanto que la necesidad de adaptación y mitigación y, sobre todo, de desarrollo científico y tecnológico para hacer frente a los nuevos desafíos irá en aumento. En esta esfera, adquieren especial relevancia los mecanismos de protección de la propiedad intelectual, tanto del conocimiento formal como del informal, que forma parte del saber tradicional.

Estas consideraciones apuntan a la necesidad de lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema mundial de comercio, incluida la protección de la propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible. La Declaración de la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Doha, Qatar; 2001) representa un avance importante en este campo, por reconocer explícitamente la necesidad de analizar las interrelaciones entre las normas de la OMC y los acuerdos ambientales multilaterales. En la Declaración se especifica claramente que los países pueden adoptar disposiciones destinadas a proteger la salud humana y animal, el reino vegetal y el medio ambiente, siempre y cuando las medidas aplicadas no configuren mecanismos de discriminación comercial o proteccionismo disfrazado. Asimismo, se identifican como temas prioritarios para el Comité de Comercio y Medio Ambiente el análisis de los efectos de las medidas ambientales en el acceso a mercados, particularmente en el caso de los países en desarrollo, y las disposiciones relevantes del acuerdo sobre protección de la propiedad intelectual y el etiquetado con propósitos ambientales.

La globalización también plantea imperativos adicionales y distintos de gestión ambiental mundial y, por ende, de cooperación internacional. Por una parte, insta a los gobiernos a actuar de manera proactiva en el ámbito internacional, a fin de proteger los bienes y servicios ambientales globales sobre la base de esquemas multilaterales innovadores. Por otra, propicia un papel protagónico del sector privado, sobre todo en algunos de los acuerdos ambientales multilaterales y de sus protocolos. En este contexto, el tema de la gobernabilidad para el desarrollo sostenible es materia de enorme interés internacional. En particular, es urgente reforzar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder a los retos del desarrollo sostenible, a partir de acuerdos de coordinación y de mecanismos de programación conjunta que superen los enfoques fragmentados y establezcan vínculos estrechos con las organizaciones regionales y subregionales, así como con las organizaciones multilaterales de financiamiento.

4. Migración internacional

En los últimos decenios la migración internacional cobró nuevo impulso, como lo prueba el aumento del número de migrantes y la cifra de países emisores, de tránsito y receptores de mano de obra. Al mismo tiempo, se transformó en uno de los asuntos más delicados en el escenario internacional, debido a la creciente inquietud que reflejan las alusiones a sus consecuencias en los países desarrollados. Ahora bien, el porcentaje que representan los migrantes sobre la población mundial es muy pequeño, pues desde 1965 hasta el 2003 creció hasta alcanzar un 3%. No obstante, lo singular es que la cifra de migrantes tiende a concentrarse en las regiones desarrolladas y, dentro de ellas, en un reducido número de países, lo que se traduce en un porcentaje de migrantes sobre la población respectiva que supera varias veces al promedio mundial (Naciones Unidas, 2002b).

La necesidad de contratar trabajadores extranjeros es indiscutible en el mundo desarrollado, a pesar de las restricciones que se aplican a la movilidad de la mano de obra. En rigor, dichas restricciones no son nuevas, pero se han exacerbado en los países de la Unión Europea y Estados Unidos, conduciendo a una disminución de la migración legal y a un considerable aumento del número de inmigrantes en situación irregular. El resultado neto es que el stock de inmigrantes

siguió creciendo en los primeros años de la actual década, aunque a ritmos dispares según las regiones y los períodos. En algunos países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los flujos legales anuales tendieron a reducirse, si bien se mantuvieron por sobre las 100.000 personas por año en las principales economías (Ocampo y Martin, 2003).

La incorporación de la migración en la agenda internacional es un elemento importante de un sistema internacional destinado a superar las asimetrías del orden global. No existe justificación teórica alguna para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. Más aún, la liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos regresivos en el nivel mundial, ya que beneficia a los factores de producción más móviles (capital y mano de obra más calificada) y perjudica a los que se caracterizan por una movilidad restringida (mano de obra menos calificada). Esta restricción anula, además, uno de los mecanismos que, según varios análisis históricos, desempeñó un papel fundamental en la convergencia de ingresos entre los países actualmente desarrollados. Por otra parte, el imponer mayores restricciones a la movilidad de la mano de obra menos calificada drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo y tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación.

Como ha venido señalando la CEPAL (2002a) con insistencia en los últimos años, el establecimiento de acuerdos globales sobre migración sigue siendo el factor crucial para la conformación de una agenda migratoria contemporánea democrática, compartida y sostenible. Estos acuerdos deben reemplazar los criterios orientados al control de la migración por otros más afines a la dinámica de los mercados laborales y a la protección de los derechos de las personas. Por lo tanto, el principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias, que tenga en cuenta la diversidad y se construya a partir de las experiencias regionales correspondientes. El diálogo entre países y la inclusión de diversos actores, que han venido promoviendo las Naciones Unidas para la gobernabilidad de la migración internacional, encuentran eco en la existencia de mecanismos regionales y hemisféricos, que reflejan la voluntad política de alcanzar consensos y la responsabilidad compartida entre los países.[45]

América Latina y el Caribe se ha destacado por algunas iniciativas recientes con tal propósito. La primera y más importante ha sido la Conferencia Regional sobre Migración, constituida por los países de América del Norte y Central (Grupo de Puebla, establecido en esa ciudad de México en 1996). El Grupo de Puebla reúne a países de fuerte emigración, de inmigración y de tránsito, que muestran además enormes asimetrías en sus niveles de desarrollo social y económico. Su particularidad es la inclusión de numerosos temas que buscan gobernarse y la aplicación de principios multilaterales en la gestión de la movilidad y de la diplomacia migratoria en el tratamiento de problemas que históricamente suscitaron desencuentros entre los países. Paulatinamente, ha venido propiciando la participación de la sociedad civil en el despliegue de su Plan de Acción y, por ello, se esgrime como modelo regional de diálogo y cooperación.

Más recientemente se constituyó la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Esta iniciativa aspira a convertirse en un foro similar al de Puebla y, desde 1999, los países vienen abordando en forma conjunta la búsqueda de mejores prácticas migratorias, en el entendido de que el movimiento de personas a través de las fronteras configura un capítulo importante del desarrollo social y económico. En estos foros institucionalizados tiene lugar el intercambio continuo de experiencias con el fin de encarar problemas comunes, establecer puntos mínimos de consenso (por ejemplo, en el ámbito de legislación comparada) y desarrollar una agenda amplia que rescate las

[45] El Secretario General de las Naciones Unidas creó en diciembre de 2003 la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales. Está integrada por distinguidas figuras públicas de Sudáfrica y Suecia. La Comisión inició sus funciones el 1° de enero de 2004. Su objetivo es tripartito: a) colocar el tema de la migración internacional en la agenda mundial; b) analizar los actuales enfoques de la migración y sus relaciones con otras áreas, y c) presentar recomendaciones al Secretario General y a otras personalidades para fortalecer la gobernabilidad de la migración internacional.

necesidades de cada país. Se ha señalado, también, que otro de sus méritos ha sido propiciar el diálogo y el debate al interior de cada país.

Aunque estas instancias distan todavía de convertirse en organismos supranacionales con capacidad vinculante, han abierto oportunidades a la sociedad civil y han promovido las mejores prácticas para el respeto de los derechos humanos. Asimismo, fortalecen la tolerancia, renuevan las percepciones de distintos sectores y contribuyen, de manera lenta pero sostenida, a que en cada sociedad se comprenda que los movimientos migratorios forman parte de las relaciones cotidianas entre los Estados, comunidades, familias e individuos.

Finalmente, uno de los hitos más importantes corresponde al desarrollo de una agenda migratoria en el proceso de la Cumbre de las Américas, cuyo Plan de Acción (Quebec, Canadá, abril de 2001) incluye explícitamente compromisos en materia de migración, derechos humanos y equidad. Esta iniciativa se ha beneficiado muchísimo de los avances logrados por los foros intergubernamentales mencionados.

La ausencia de un marco internacional que confiera gobernabilidad a la migración acentúa los riesgos de exclusión, discriminación y vulneración de los derechos humanos, sobre todo de la migración irregular, que sigue creciendo a medida que proliferan los mecanismos de evasión de los controles de ingreso y permanencia de los extranjeros. Una situación extrema es la trata de personas, cuya expresión más grave es la explotación de menores. Esto pone de relieve el imperativo ético de la protección de derechos y la necesidad de que los instrumentos internacionales correspondientes sean ratificados o definitivamente puestos en práctica si ya se aprobaron.

En general, los instrumentos vigentes tienen un alcance limitado. El más amplio de todos es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, que entró en vigencia a mediados del 2003. La importancia de esta Convención estriba en que reitera los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes y de sus familiares, incluidos los de quienes puedan encontrarse en situación irregular. Asimismo, brinda a los Estados un instrumento legal que facilita la articulación de legislaciones nacionales uniformes. Sin embargo, a más de 13 años de su aprobación, esta Convención no ha sido firmada por un solo país desarrollado y quienes la ratificaron (25 países) no son receptores importantes de inmigrantes. Un instrumento relacionado con el anterior es la reducción de los peligros que plantean la discriminación y xenofobia, mediante la ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes y el cumplimiento del Plan de Acción suscrito en la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, realizada en Durban (Sudáfrica) en el año 2001.

Por otra parte, la gobernabilidad de la migración internacional debe extenderse al perfeccionamiento del mercado de las remesas (una de las expresiones más visibles de la migración contemporánea), a la adopción de mecanismos novedosos de vinculación entre los países de origen y sus emigrados (aprovechando el desarrollo de los medios de comunicación) y a la inclusión de la perspectiva de género debido a que las mujeres constituyen mayoría en varios flujos. Las remesas hacia los países en desarrollo y en transición se estimaron en alrededor de 93.000 millones de dólares en el 2003, un tercio de los cuales tuvo como destino a países de América Latina y el Caribe, especialmente a México (véase el cuadro 1.7).[46]

[46] La magnitud actual de las remesas es muy importante en términos macroeconómicos. En México equivalen a cuatro veces sus exportaciones agrícolas, superan a los ingresos del turismo y representan dos tercios de las exportaciones petroleras. En las economías de Centroamérica, República Dominicana y varias del Caribe, las remesas dan origen a uno de los mayores flujos de divisas. En general, esta incidencia supera los fondos de asistencia que brindan los países desarrollados y se trata fundamentalmente de remesas familiares.

Cuadro 1.7
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE REMESAS, 2001-2003
(Miles de millones de dólares)

Región	2001	2002	2003	Incremento 2001-2003 (en porcentajes)
África oriental y Pacífico	13,7	17,0	17,6	28,9
Europa y Asia central	10,2	10,3	10,4	1,9
América Latina y el Caribe	22,9	26,8	29,6	29,3
Medio Oriente y África septentrional	13,2	13,0	13,0	-1,2
Sudáfrica	13,1	16,9	18,2	38,7
África subsahariana	3,9	4,1	4,1	3,5
Total	**77,1**	**88,1**	**93,0**	**20,7**

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2004: Harnessing Cyclical Gains for Development*, abril de 2004.

A pesar de su volumen, el mercado de las remesas familiares es muy imperfecto, con costos de transferencia elevados y variables y con la participación diferencial de agentes. A su vez, la ausencia de políticas estables para estimular u orientar la utilización productiva de las remesas familiares minimiza sus efectos sobre las comunidades de destino. Aunque menos significativas en términos cuantitativos, las remesas colectivas son visualizadas como recursos potenciales de calidad, de acuerdo con las experiencias comunitarias de generación y utilización y, también, por el significado que adquieren como vínculo transnacional. Su distinción radica en la participación de los propios actores que generan las remesas (emblematizada en las *hometown associations* en Estados Unidos) y en que se aprovechan alianzas estratégicas entre bancos, instituciones financieras y las comunidades de origen. Con todo, los resultados de estas iniciativas poco tienen que ver con políticas gubernamentales sostenidas, por lo que no han estado desprovistas de limitaciones, como la falta de continuidad de sus resultados, la escasa capacidad gerencial de los receptores y los problemas derivados de la comercialización de algunos productos, entre otros (Moctezuma, 2002).

Un tema particularmente inquietante es el drenaje selectivo de recursos humanos calificados que producen las políticas migratorias de los países de la OCDE, que acentúan las fuertes asimetrías existentes entre los países desarrollados y en desarrollo en materia de sus capacidades para realizar actividades de investigación y desarrollo. Asimismo, como bien se ha resaltado en la literatura sobre desarrollo económico, esto puede conducir a círculos virtuosos y también a trampas de pobreza (Easterly, 2001a y 2001b). Dos factores se conjugan para inducir mayores corrientes migratorias de personal calificado desde los países en desarrollo al mundo desarrollado. Uno es la presencia de retornos crecientes y fuertes externalidades en la creación de conocimiento, que genera procesos de aglomeración de las comunidades científicas.[47] El otro factor corresponde a las políticas migratorias especiales de los países desarrollados en respuesta a la creciente demanda de personal de alta calificación. El principal foco de atracción es Estados Unidos, que en los años noventa recibió casi un millón de especialistas del mundo en desarrollo sólo en el área de tecnología de la información con arreglo al programa de visado especial H1-B. Varios otros países de la OCDE (Alemania, Australia, Nueva Zelandia y Reino Unido) han instrumentado también programas selectivos como, por ejemplo, el esquema de "tarjeta verde" de Alemania (Solimano, 2002).

En el caso de la emigración de recursos humanos calificados, resalta la inacción que caracteriza a las políticas de los países en desarrollo, a pesar de la antigüedad del problema y la percepción de su acentuada vigencia.[48] La capacidad de retención de este estrato de recursos

[47] Al respecto, vale destacar que actualmente tres cuartos del total de estudiantes de posgrado extranjeros en Estados Unidos, que es el destino principal para los estudiantes de América Latina y el Caribe de ese nivel académico, permanecen en ese país después de completar sus estudios. Dicho porcentaje era alrededor de la mitad en la década de 1970 (Lema, 2000).

[48] La mayoría de los países de América Latina y el Caribe tiene más de un 5% de sus recursos humanos más calificados en el exterior. En los países más pequeños o empobrecidos dicho porcentaje supera el 10% (Pellegrino y Martínez, 2001).

humanos es cada vez menor debido a las insuficientes oportunidades de absorción de sus capacidades, que se traducen en desempleo abierto, subempleo, niveles de salarios inadecuados y terciarización (CEPAL, 2002b). Por otra parte, son escasas las iniciativas tendientes a establecer vínculos con los emigrados, ya que las redes existentes han sido esporádicas, de trayectorias erráticas y no han contado con el debido apoyo gubernamental, a pesar de su potencialidad como espacio de encuentro entre la diáspora científica y las comunidades locales.[49] Esta situación es particularmente grave debido al desaprovechamiento que implica para la introducción de estrategias innovadoras en la ciencia, la tecnología y la inversión productiva.

[49] No menos de siete redes latinoamericanas han sido identificadas en la región (en Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Uruguay, Perú y Venezuela). Todas ellas son heterogéneas, de diferente tamaño y generalmente surgidas en los años ochenta. La más conocida es la Red Caldas de Colombia, que fue una de las primeras iniciativas. En Chile se han potenciado algunas de estas redes últimamente (Pellegrino y Martínez, 2001).

Capítulo 2

El desempeño de América Latina y el Caribe en la economía global

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión los programas de liberalización económica. El balance del período 1991-2003 muestra evidentes avances, pero también estancamientos y retrocesos, que se examinan más adelante. La mayor frustración ha sido la persistente divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado desde 1973. Según los datos de Maddison (2001), el producto por habitante de la región fluctuó en torno al 28% del de Estados Unidos entre 1870 y 1973 y descendió al 22% en 1998. Desde ese último año, el PIB por habitante se redujo en el conjunto de la región y en la mitad de los países que la integran y perdieron dinamismo las economías de mayor crecimiento en los años noventa (CEPAL, 2002c). De esta manera, el período entre 1998 y 2002 representó otra media década perdida, que se sumó al magro desempeño económico de la región en el cuarto de siglo previo y la divergencia de producto por habitante con el mundo desarrollado continuó aumentando. La recuperación del crecimiento en el 2003 (1,5%) y las estimaciones para el 2004 (alrededor de 3,8%) aunque son hechos positivos, no revierten la situación descrita.

Esta divergencia ha ido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades en materia de distribución del ingreso y por el aumento de la pobreza y la indigencia en prácticamente todos los países de la región (CEPAL, 2003e). Según las estimaciones de la CEPAL, en el período 1991-2003 continuó la tendencia al deterioro de

la distribución del ingreso, con muy pocas excepciones. Este deterioro está ligado al comportamiento asimétrico de la distribución en las fases del ciclo económico, cuya sucesión se caracterizó por una elevada frecuencia y amplitud en los últimos 30 años. Esto es, en las fases recesivas, la participación de los sectores de menores ingresos se redujo en mayor medida, mientras que el aumento de la magnitud relativa correspondiente a los sectores de mayores ingresos fue superior al promedio en los períodos de auge. Otro tanto ocurrió con la población en situación de pobreza: en la recuperación económica del período 1991-1997 se redujo el porcentaje de personas pobres, pero este se mantuvo por encima de las cifras anteriores a 1980. Después de 1997, los avances se estancaron, e incluso en algunos países se apreciaron retrocesos.[1] El optimismo que reinaba a comienzos de la década de 1990 fue dando paso a un sentimiento de desazón respecto de los resultados del período de reformas.

En este capítulo se presentan, en primer lugar, algunos hechos estilizados del desarrollo económico de América Latina y el Caribe, tras casi dos décadas de reformas económicas e institucionales. En la segunda sección, se propone un marco conceptual que da cuenta de los desafíos que enfrentan las estrategias de desarrollo productivo en las actuales economías abiertas de América Latina y el Caribe. Se enfatiza la necesidad de acumular y articular distintos tipos de capital con el propósito de superar estos problemas: físico, en su doble dimensión de capital natural y construido; capital productivo y tecnológico y las prácticas empresariales imbuidas en las unidades productivas; capital humano, que debe desarrollarse a través de la educación y capacitación, y su vinculación con los mercados de trabajo y los sistemas de protección social; y capital institucional, que apunte al logro de las sinergias necesarias para alcanzar objetivos de eficiencia, equidad y buen funcionamiento de las economías nacionales. La sección culmina con la presentación de algunos lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo en economías abiertas.

I. Hechos estilizados del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa

Aunque las reformas se vinculan habitualmente con los años noventa, los experimentos de liberalización económica comenzaron, en el cono sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay) y, en menor medida, en otros países, en la década de 1970. En los años que siguieron a la crisis de la deuda, entre 1982 y 1985, muchas de las reformas incluidas en los programas de liberalización se detuvieron y, en algunos casos, se revirtieron mediante controles temporarios de la apertura de la cuenta de capitales, el aumento de los aranceles y el uso de barreras no arancelarias y la intervención o nacionalización de los bancos privados insolventes (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

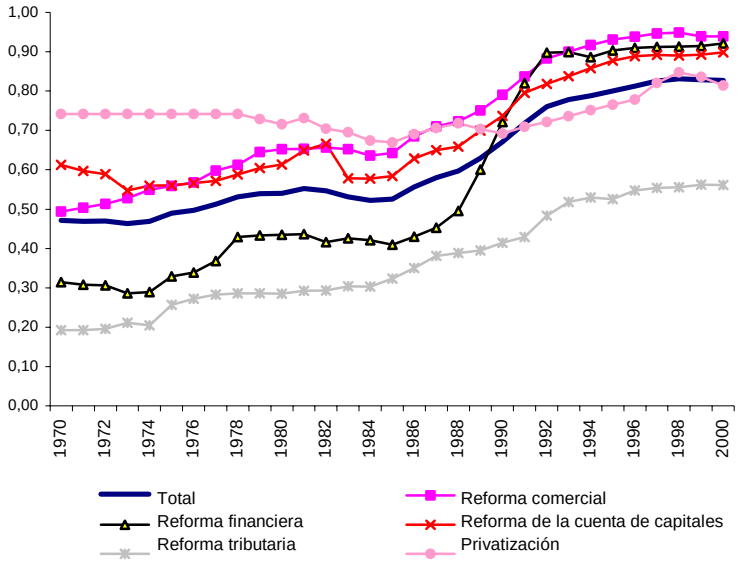
Desde 1985 en adelante, las reformas económicas se fueron generalizando a casi toda la región. La apertura comercial y la liberalización de los mercados financieros nacionales fueron los primeros componentes que tuvieron una mayor difusión regional. A partir de 1991 se verificó también una creciente liberalización de las corrientes de capitales con el exterior. En consecuencia, desde la segunda mitad de los años noventa, se registró una significativa convergencia en estos tres ámbitos de la reforma, que elevó notoriamente el promedio de los correspondientes índices regionales, según se aprecia en el gráfico 2.1.

Por el contrario, la convergencia ha sido menor en otras dos áreas de reforma: las privatizaciones y el sistema tributario. En el primer caso, mientras que en Argentina y Perú se han privatizado la casi totalidad de las empresas públicas, en otros se conserva la presencia estatal en

[1] Debe señalarse que, además de la mayor tasa de crecimiento, buena parte de la mejora apreciada en el período 1991-1997 se debe al esfuerzo que realizaron los gobiernos de la región para elevar el gasto social, que se incrementó del 10,4 % del PIB en 1990-1991 al 13,1% del PIB en 1998-1999 y que se mantuvo en ese nivel hasta la fecha (ILPES, 2004).

sectores clave como los hidrocarburos y la minería (Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) o los servicios públicos (Costa Rica y Uruguay). En un tercer grupo de países de la región, la actividad empresarial del Estado ha sido siempre reducida. Respecto de las reformas tributarias, la convergencia puede haber sido menor como consecuencia del habitual conflicto entre los objetivos de neutralidad y equidad de los sistemas impositivos y, también, debido a las diferencias de tamaño del sector público entre los países de la región. Sin embargo, las reformas en este ámbito han sido relativamente numerosas en la segunda mitad de la década de 1990 y en los primeros años de la actual (Martner y Tromben, 2003).

Gráfico 2.1
AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE REFORMAS ECONÓMICAS



Fuente: Samuel Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", *serie Reformas económicas*, Nº 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, actualizado por CEPAL.

Cuando se examina la amplitud y profundidad del proceso de reforma en los distintos países, emerge un patrón interesante. En efecto, los países cuyas economías presentaban un bajo índice de reforma en 1985 introdujeron mayores cambios en los años noventa, lo que reforzó la convergencia regional. Las excepciones son Argentina, que acentuó aún más sus reformas y, en el sentido contrario, Venezuela, que todavía muestra los menores índices de la región (véase el cuadro 2.1).

En la medida en que ha progresado el debate sobre los resultados de la agenda de liberalización económica (Kuczynski y Williamson, 2003), la terminología utilizada en las evaluaciones se ha ido tornando confusa. Así, se enfatiza la necesidad de consolidar la "primera generación" de reformas y de proceder a reformas de "segunda generación", orientadas al fortalecimiento institucional y a la conformación de redes de contención social. En principio, existe un acuerdo básico en relación con varios temas, a saber, la necesidad de una gestión macroeconómica sólida, la apertura a las oportunidades que ofrece la economía internacional, el aumento de la participación del sector privado en el proceso de desarrollo, la demanda de políticas públicas de mejor calidad y, por cierto, el fortalecimiento de las instituciones y la adopción de políticas sociales activas. Sin embargo, existen profundas diferencias de opinión acerca del alcance y significado de cada uno de estos temas, y de la manera de ponerlos en práctica.

Cuadro 2.1
NIVELES Y CAMBIOS EN LOS PROCESOS DE REFORMAS ECONÓMICAS

Intensidad de las reformas en 1985-2000	Nivel de reformas en 1985	
	Bajo el promedio	**Sobre el promedio**
Bajo el promedio	Venezuela	Chile Colombia Honduras México Uruguay
Sobre el promedio	Bolivia Brasil Ecuador El Salvador Jamaica Paraguay Perú República Dominicana	Argentina

Fuente: Samuel Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", *serie Reformas económicas*, Nº 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, actualizado por CEPAL.

De hecho, el concepto de generaciones de reformas es una parte esencial del problema, ya que se fundamenta en la idea de que el proceso de desarrollo es, a la vez, lineal y universal (CEPAL, 2002a). El supuesto de una evolución lineal se pone de manifiesto si se piensa que las reformas económicas incluidas en la primera generación constituyen una base sólida para cimentar, progresivamente, subsiguientes generaciones de reformas. Sin embargo, esta base ha demostrado ser precaria en varios casos. Cabe enumerar, entre otros, los sistemas de gestión macroeconómica que han engendrado prácticas procíclicas e incrementado los riesgos de los agentes económicos; aperturas comerciales que se han traducido en un balance negativo entre creación y destrucción de actividades productivas y acentuado la heterogeneidad estructural entre sectores, empresas y territorios; el déficit regulatorio en los servicios públicos privatizados, que impide el traslado a las empresas y las familias del incremento de la productividad, y nuevos modelos de política social que ignoran por completo el principio de solidaridad, atentando contra la necesaria cohesión social. En varias ocasiones ha sido necesario introducir ajustes significativos en los diseños originales, para enfrentar los problemas suscitados por las reformas de primera generación. En ciertos casos se ha detenido el progreso del proceso de reforma y, en otros, se han modificado enteramente sus fundamentos. En numerosas oportunidades se han debido "reformar las reformas" (Ffrench-Davis, 1999a).

El segundo supuesto, es decir, la universalidad del proceso, ignora la riqueza de variedad del capitalismo, que muestran por igual las experiencias de los países desarrollados y en desarrollo (Albert, 1992 y Rodrik, 1999). No es posible establecer un modelo único de gestión macroeconómica que garantice la estabilidad de la economía, ni existe una sola manera de integrarse a la economía mundial, o de diseñar instituciones políticas, económicas y sociales con validez universal. Por lo demás, es afortunado que así sea, en la medida en que supone un papel protagónico para la democracia. Asimismo, el "sentido de pertenencia" de las políticas de desarrollo adquiere significado y no se limita a la adhesión a un paradigma dominante (Ocampo y Martin, 2003).

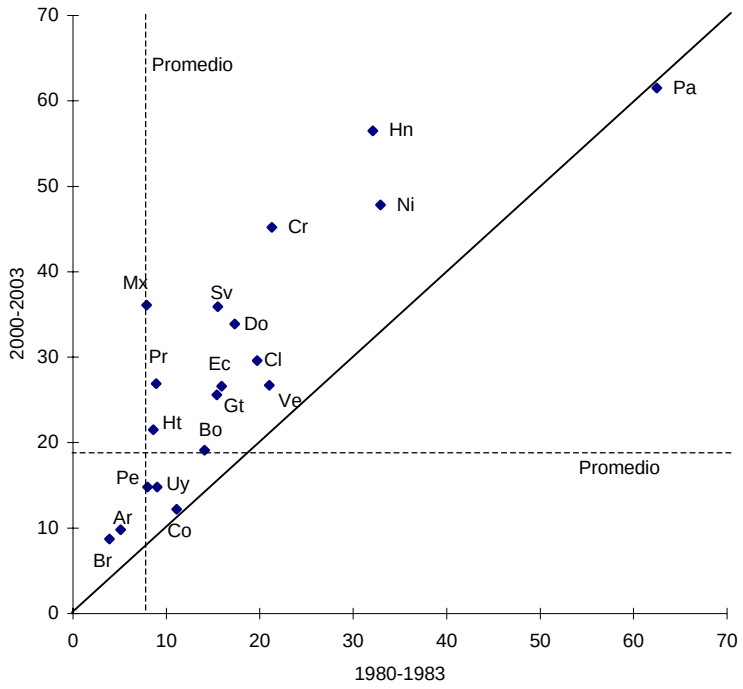
En el caso de América Latina y el Caribe, la revisión de los últimos años permite valorar los importantes logros alcanzados en los años noventa, así como también identificar los rezagos y temas pendientes. La CEPAL comparte la idea de que es necesario capitalizar los logros, pero también es preciso avanzar en los demás temas. Esto puede incluso ser esencial para que

fructifiquen los objetivos de las reformas. El enfoque de políticas públicas activas, correctamente aplicado, puede armonizar mejor con el mercado que los puntos de vista que predominaron en las reformas iniciales.

1. Mayor apertura comercial

Uno de los hechos destacados del período de reformas fue la drástica y generalizada apertura comercial de las economías de la región. En efecto, los coeficientes de apertura aumentaron considerablemente entre los cuatrienios 1980-1983 y 2000-2003, según se muestra en el gráfico 2.2.[2] En primer lugar, todas las economías de la región son hoy más abiertas de lo que eran a principios de los años ochenta. En segundo término, el incremento de la apertura ha sido muy significativo, ya que el promedio regional se duplicó con creces, del 7,8% en 1980-1983 al 18,9% en 2000-2003. La mayor apertura que caracteriza a las economías pequeñas y medianas se aprecia cuando se consideran los promedios simples en vez de los ponderados (17,4% y 29,1% en los respectivos cuatrienios). Por último, las dos economías menos abiertas en los años ochenta (Argentina y Brasil) todavía mantienen esa característica mientras Colombia, Perú y Uruguay, que superaban el promedio regional de apertura, ahora se ubican por debajo del mismo. El resto fueron y son economías más abiertas que el promedio regional. Se destaca el caso de México, que quintuplicó su coeficiente de apertura en el período.

Gráfico 2.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CAMBIOS EN LA APERTURA COMERCIAL, 1980-1983 Y 2000-2003



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

Notas:

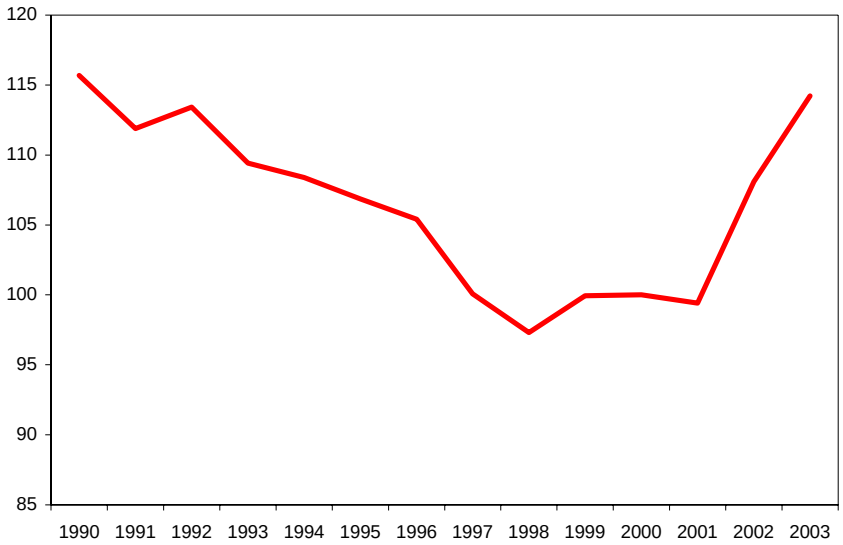
- Los coeficientes de apertura han sido calculados como ½(X+M)/PIB, a precios constantes de 1995.
- Ar: Argentina; Bo: Bolivia; Br: Brasil; Cl: Chile; Co: Colombia; Cr: Costa Rica; Ec: Ecuador; Sv: El Salvador; Gt: Guatemala; Ht: Haití; Hn: Honduras; Mx: México; Ni: Nicaragua; Pa: Panamá; Py: Paraguay; Pe: Perú; Do: República Dominicana; Uy: Uruguay; Ve: Venezuela.

[2] El coeficiente de apertura se define como ½(X+M)/PIB.

Tanto las exportaciones como las importaciones de América Latina y el Caribe mostraron gran dinamismo. Entre 1991 y 2000 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa sin precedentes (9,3% anual), superior al promedio mundial y solo inferior a la de China e India. Las dificultades por las que atravesó la economía internacional en 2001-2002 interrumpieron este proceso, aunque una recuperación comenzó en el 2003. Si bien es cierto que las exportaciones de México, que ascienden casi a la mitad de las de la región, contribuyeron a elevar el promedio regional, también es verdad que el modesto desempeño exportador de Brasil hasta el 2000 incidió en el sentido opuesto. Del resto de los países de la región, la mayoría experimentó un crecimiento vigoroso de sus exportaciones, en torno al 8% anual.

Por su parte, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas que sus exportaciones (CEPAL, 2004c). La razón más importante de este aumento está vinculada a la brusca y amplia reducción de aranceles, en un contexto bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales que abarataron, en términos relativos, las importaciones (véase el gráfico 2.3).[3] Además, se verificó una tendencia al incremento de la compra de insumos y la contratación de servicios en el exterior, por parte de las empresas exportadoras y proveedoras de servicios, especialmente en el caso de las empresas transnacionales, que cuentan con redes internacionales de proveedores. Por otra parte, la reconversión de las empresas orientadas al mercado interno, cuando fue exitosa, exigió crecientes importaciones de bienes de capital e intermedios, así como de servicios tecnológicos. Por último y como, obviamente, la apertura opera en ambos sentidos, también se produjo una sustitución de bienes de consumo nacionales por importados.

Gráfico 2.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL DE LAS IMPORTACIONES[a]
(Promedio simple, 2000=100)



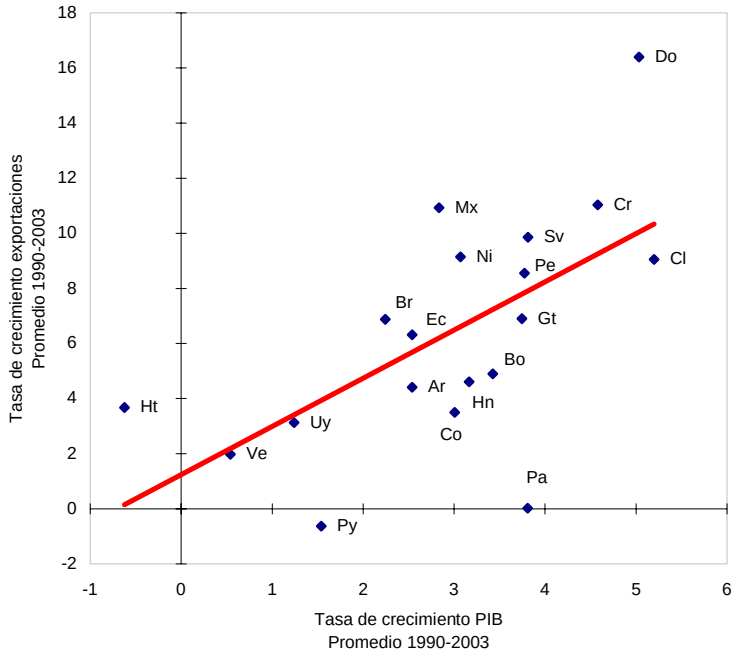
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

[a] El índice del tipo de cambio real efectivo, ponderado por las importaciones se calcula tomando los tipos de cambio nominales respecto de cada uno de los principales socios comerciales; estos se deflactan por las variaciones del índice de precios al consumidor en cada uno de esos países y, por último, se pondera la participación del comercio bilateral en el total de las importaciones.

[3] En principio, la apertura económica debería haber generado una depreciación del tipo de cambio. Sin embargo, como sucedió en el Cono Sur a fines de los años setenta, la apertura de la cuenta de capitales en un período de fuerte ingreso de capitales llevó a una apreciación de las monedas nacionales.

El desempeño por país en el período 1991-2003 muestra una fuerte relación entre las tasas de incremento de las exportaciones y del PIB, en el sentido de que los países que más han crecido son aquellos que lograron una mayor expansión de sus exportaciones (véase el gráfico 2.4).[4] Debe recalcarse que se han registrado resultados tanto exitosos como mediocres en todos los patrones de especialización exportadora vigentes en la región. Esta conclusión contradice los el postulado de la "maldición de los recursos naturales" y la fuerte evidencia que existe acerca de la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio de los productos primarios. El caso más conspicuo es Chile que, a pesar de su patrón de especialización en exportaciones basadas en recursos naturales, mantuvo altas tasas de crecimiento del producto y de las exportaciones. Los magros resultados de Ecuador y Venezuela, también especializados en recursos naturales, aportan la evidencia en contrario. A su vez, México ha sacado poco partido, en términos de crecimiento económico, de sus notables logros en materia de expansión y diversificación de las exportaciones. Costa Rica, El Salvador y, especialmente, República Dominicana han logrado una mayor sincronía entre desempeño exportador y crecimiento económico (Ocampo, 2004).

Gráfico 2.4
RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PIB, 1990-2003



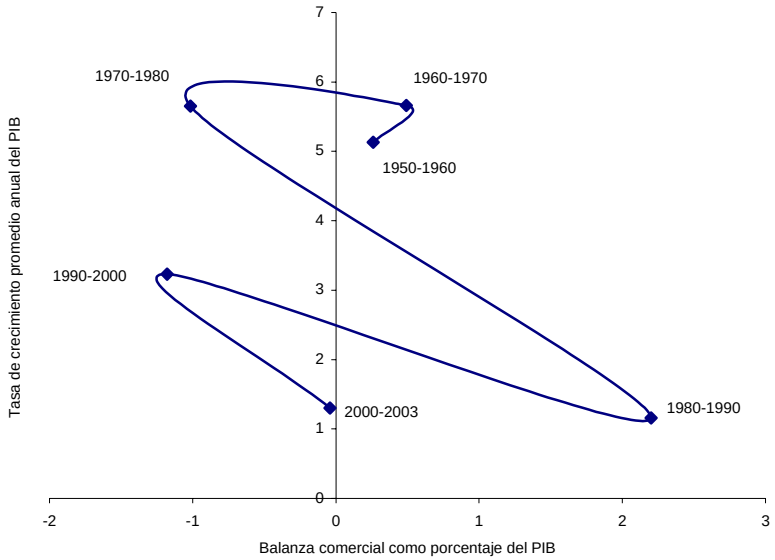
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.
Nota: Ar: Argentina; Bo: Bolivia; Br: Brasil; Cl: Chile; Co: Colombia; Cr: Costa Rica; Ec: Ecuador; Sv: El Salvador; Gt: Guatemala; Ht: Haití; Hn: Honduras; Mx: México; Ni: Nicaragua; Pa: Panamá; Py: Paraguay; Pe: Perú; Do: República Dominicana; Uy: Uruguay; Ve: Venezuela.

En términos macroeconómicos, el agregado de estas transformaciones indujo un deterioro estructural de la interrelación entre crecimiento y balanza comercial. El déficit comercial se amplió en el período 1990-1997 a niveles similares a los de la década de 1970, pero correspondió a tasas de aumento del PIB casi 3 puntos porcentuales inferiores. En 2000-2003, el déficit comercial fue leve y la tasa de crecimiento económico, sumamente baja.[5] De hecho, la tasa de crecimiento de ese período es solo comparable a la de la década de 1980, que estuvo acompañada, sin embargo, de un superávit comercial

[4] Con las excepciones de Panamá y Paraguay, economías en las que predominan las exportaciones de servicios.
[5] Corresponde señalar que el período 2000-2003 fue muy heterogéneo en materia de balanza comercial, ya que la misma arrojó un déficit en 2000 y 2001 (13,4 y 22,9 miles de millones de dólares respectivamente) y un superávit creciente en el 2002 y 2003 (9,2 y 27,7 miles de millones de dólares para uno y otro año).

de más de dos puntos porcentuales. La evolución de los años noventa contrasta todavía más desfavorablemente con los resultados de las décadas de 1950 y 1960, caracterizados por altas tasas de crecimiento y pequeños superávit comerciales (véase el gráfico 2.5). Al deterioro estructural contribuyó la debilidad de los encadenamientos de las exportaciones al resto del aparato productivo, pero también el sesgo a corto plazo de la política macroeconómica, que tendió a favorecer atrasos cambiarios como consecuencia de la abundancia de capitales externos durante gran parte de los años noventa.

Gráfico 2.5
CRECIMIENTO DEL PIB Y BALANZA COMERCIAL, 1950-2003
(Tasas anuales medias)



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

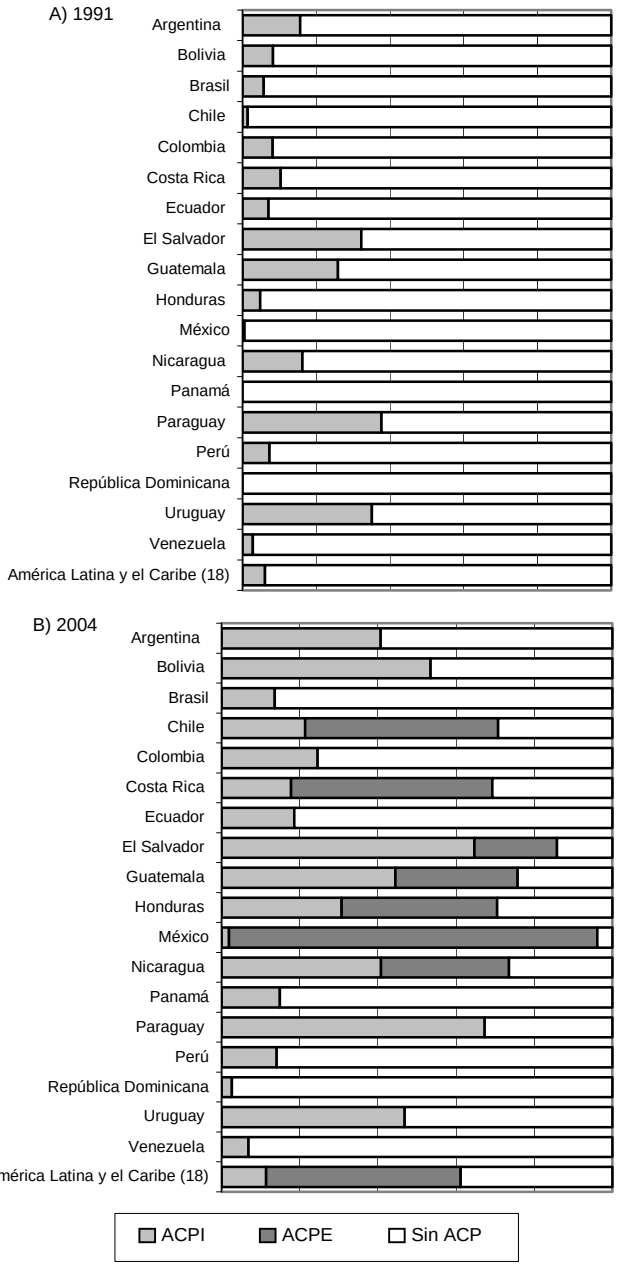
La orientación exportadora de los países de la región y las prácticas proteccionistas de los países desarrollados (véase el capítulo 1) han realzado la relevancia del tema del acceso a los mercados. Así, los gobiernos de América Latina y del Caribe han sido particularmente activos en la suscripción de acuerdos preferenciales, de carácter bilateral y plurilateral, tanto de alcance intrarregional como extrarregional (véase el gráfico 2.6). La justificación básica de esta estrategia es que la liberalización unilateral no garantiza la apertura de los mercados compradores. Así, en una economía que se globaliza y se regionaliza simultáneamente, los países buscan estrategias de inserción que se traduzcan en un acceso mayor y más seguro de sus productos a los mercados importadores. Tal como se discute en el capítulo 5, el acceso a los mercados ha pasado a ser una pieza central del incentivo a las exportaciones.

En 1991 existían casi exclusivamente acuerdos preferenciales multilaterales, vinculados con las cuatro uniones aduaneras imperfectas vigentes en la región, que daban cuenta de alrededor del 6% de las exportaciones totales. Este porcentaje se elevaba considerablemente en los casos de Paraguay y Uruguay en el Mercosur, y El Salvador y Guatemala en el Mercado Común Centroamericano. El resto de las exportaciones de los países de la región se realizaba fuera del marco de acuerdos preferenciales. Esta situación fue cambiando drásticamente a lo largo de los años noventa. Así, tomando en consideración el destino de las exportaciones en el 2003 y los acuerdos preferenciales actualmente vigentes, es posible prever que, en el 2004, el 61,2% de las exportaciones regionales tendrá lugar en el marco de acuerdos preferenciales de varios tipos: bilaterales, intrarregionales (1,2%) y extrarregionales (3,1%), así como plurilaterales intrarregionales (10,2%) y extrarregionales (46,7%).[6] Los casos más destacados son

[6] Los acuerdos intrarregionales han sido definidos como aquellos que únicamente incluyen a países de América Latina y el Caribe.

México, país en el que más del 95% de las exportaciones se realizan en el marco de acuerdos multilaterales extrarregionales, los países centroamericanos, de los que casi tres cuartas partes de las exportaciones se llevan a cabo en el ámbito de acuerdos plurilaterales intra y extrarregionales y Chile, en el que más del 70% de sus exportaciones está amparada por distintos esquemas preferenciales.

Gráfico 2.6
EXPORTACIONES EN EL MARCO DE ACUERDOS PREFERENCIALES
(En porcentajes de las exportaciones)



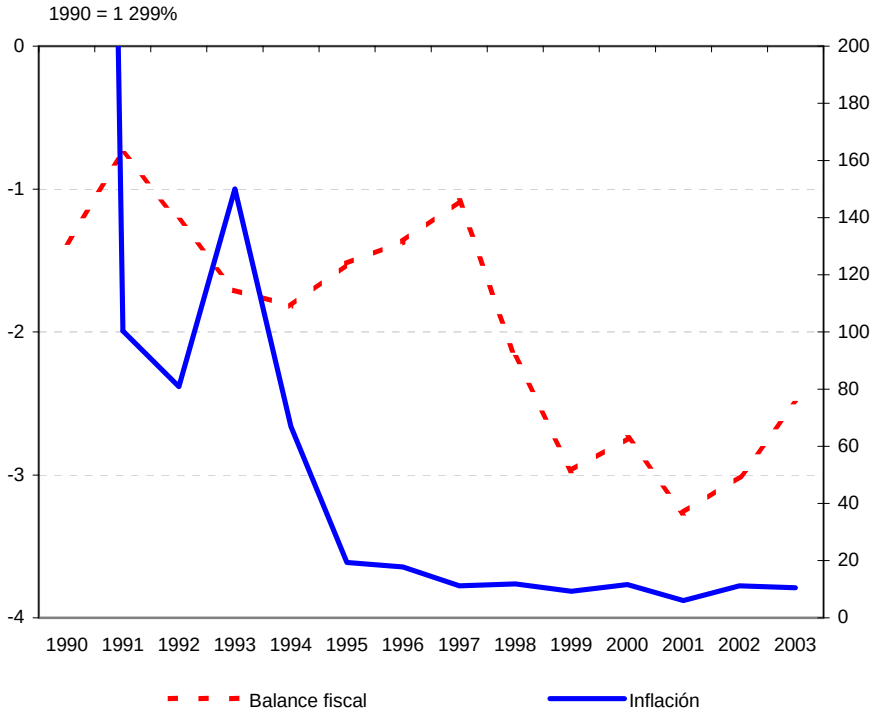
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.
Notas:
- ACPI: Acuerdos comerciales preferenciales intrarregionales.
- ACPE: Acuerdos comerciales preferenciales extrarregionales.
- ACP: Acuerdos comerciales preferenciales.

En contrapartida, se prevé una importante reducción de los aranceles de importación cuando los acuerdos preferenciales operen plenamente. Así, el promedio simple en los países de la región de los aranceles correspondientes a la nación más favorecida, que equivalía al 10,2% en el 2003, se reduciría al 6,9% de arancel efectivo una vez que se instrumenten los compromisos adquiridos en cada acuerdo. Los casos más destacados son México (de 16,4% a 3,1%) y Chile (de 6,1% a 1,3%). En varias situaciones, esta reducción efectiva puede tener importantes repercusiones fiscales, lo que obligará a elevar los impuestos internos.[7]

2. Crecimiento económico magro y volátil

Otro de los hechos económicos destacados del período 1991-2003 ha sido la mayor confianza, interna y, sobre todo, externa, en las autoridades responsables de la gestión macroeconómica debido a los importantes logros en materia de estabilidad de precios y control del desequilibrio fiscal, dos males endémicos en la región. El déficit fiscal del gobierno central como proporción del PIB se redujo de manera significativa desde fines de los años ochenta. Se situó entre uno y dos puntos porcentuales durante la mayor parte de los años noventa y se volvió a incrementar después de 1999, cuando comenzó a superar los tres puntos porcentuales (véase el gráfico 2.7). Además, se aprecian importantes diferencias de país a país, como lo demuestran las crisis fiscales que sufrieron varias economías en los últimos años, y las elevadas relaciones entre deuda y producto que continúan caracterizando a algunos países (ILPES, 2004).

Gráfico 2.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE FISCAL E INFLACIÓN[a]
(Promedio simple para América Latina y el Caribe, 1991-2003)



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

[a] El balance fiscal corresponde al gobierno central y la inflación, a la variación anual del índice de precios al consumidor.

[7] En el caso de Chile, en el 2003 se decidió una suba temporaria del impuesto al valor agregado de un punto porcentual, para compensar la reducción de los ingresos fiscales derivada de los tratados de libre comercio con la Unión Europea y Estados Unidos. Para un análisis más amplio de este tema véase BID (2004a).

El progreso en materia de estabilidad de precios ha sido más uniforme y muestra efectos más duraderos. La inflación promedio en la región se redujo de manera sostenida hasta el 2001, cuando se observaron cifras anuales de un solo dígito. En el 2002, se apreciaron algunos retrocesos, ya que la inflación promedio se incrementó por primera vez en el decenio, aunque los rebrotes inflacionarios de mayor magnitud estuvieron circunscritos a unos pocos países y en el 2003 esta cifra volvió a descender a un solo dígito (CEPAL, 2003a).

No obstante, las expectativas de que el control del desequilibrio fiscal y de la inflación condujeran a un mayor crecimiento económico y a una expansión sostenida de la tasa de inversión no se materializaron. En realidad, el modelo de gestión macroeconómica que logró avances tan significativos en esos frentes, ha sido también parcialmente responsable de la elevada sensibilidad de las tasas de crecimiento económico a las corrientes de capitales externos, de algunos rasgos indeseables del proceso de reestructuración productiva y de la alta propensión a las crisis bancarias nacionales en varios países (Ocampo, 2001a). En realidad, como sostiene Stiglitz (2003b), uno de los efectos principales de las reformas económicas ha sido la instauración de desestabilizadores automáticos, que se vinculan con los déficit y las relaciones entre activos y pasivos privados y no sólo del sector público.

Aunque unas pocas economías de América Latina y el Caribe retomaron el crecimiento económico hacia fines de los años ochenta, dicha recuperación se generalizó al conjunto de la región recién a partir de los primeros años de la década de 1990, gracias a la reanudación de las corrientes de capitales hacia América Latina y el Caribe, después de un largo período de transferencias externas negativas. Estas corrientes facilitaron tanto las reformas estructurales como los programas de estabilización de precios basados en anclas cambiarias. A su vez, la capacidad para atraer capitales externos aumentó debido a las reformas económicas instrumentadas, sobre todo la liberalización de las regulaciones sobre la cuenta de capitales y las privatizaciones, que motivaron importantes corrientes de inversión extranjera directa.

Con todo, las tasas de crecimiento del producto fueron magras en relación con la expansión experimentada por la región en décadas precedentes, con la excepción de la década perdida de 1980. En el período 1991-2003, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tan solo 2,5%, es decir menos de la mitad del 5,5% correspondiente al período 1950-1980 (véase el cuadro 2.2). Al mismo tiempo, el desempeño de América Latina y el Caribe en los años noventa fue claramente inferior al de otras regiones en desarrollo, especialmente Asia sudoriental, que se expandió a una tasa promedio del 6 % (véase el capítulo 1).

Cuadro 2.2
CRECIMIENTO Y VOLATILIDAD DEL PIB EN PERÍODOS SELECCIONADOS
(Tasas anuales medias)

	Mundo		**América Latina**	
	Tasa promedio	**Desviación estándar**	**Tasa promedio**	**Desviación estándar**
1950-1980	4,6	1,49	5,5	1,70
1981-2003	2,8	1,05	2,1	2,17
1991-2003	2,5	0,87	2,5	1,93

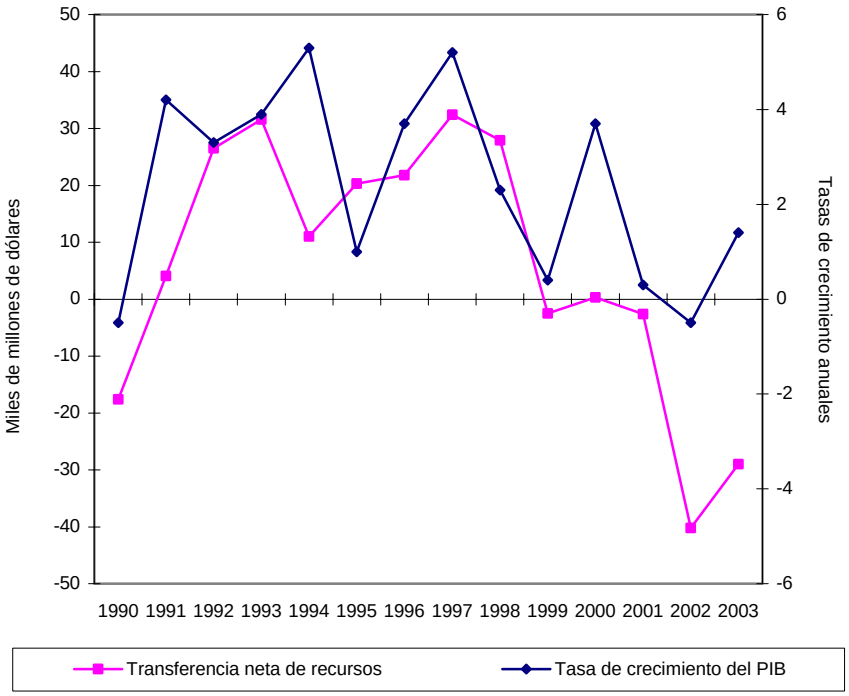
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Además de magro, el crecimiento económico en la región se ha caracterizado por su elevada volatilidad. Así, mientras en el período 1950-1980 la desviación estándar de las tasas anuales de crecimiento en América Latina y el Caribe respecto de la tasa promedio (1,70) era muy cercana al correspondiente valor del PIB mundial (1,49), entre 1981 y 2003 fue más del doble, 2,17 y 1,05, respectivamente. Vale destacar que, tanto en la región como en el mundo, la volatilidad fue menor

en el período 1991-2003 que en la década previa, pero que la relación entre la desviación estándar de cada agrupación se mantuvo (1,93 y 0,87, respectivamente).

Tanto el mayor incremento relativo del PIB de América Latina y el Caribe entre 1991 y 1997, cuando alcanzó una tasa promedio anual de 3,2%, como la amplia desaceleración del crecimiento que experimentó la región en 1995 y, sobre todo, en 1998-2003, son claros indicadores de la vinculación entre los movimientos de capitales y las tasas de crecimiento económico (véase el gráfico 2.8). De tal manera, aunque otros factores (comerciales y de políticas internas) también inciden, la fluctuación de la cuenta de capitales constituye el elemento individual que determina en mayor medida el ciclo económico en los países de la región.

Gráfico 2.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PIB Y TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS, 1990-2003



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

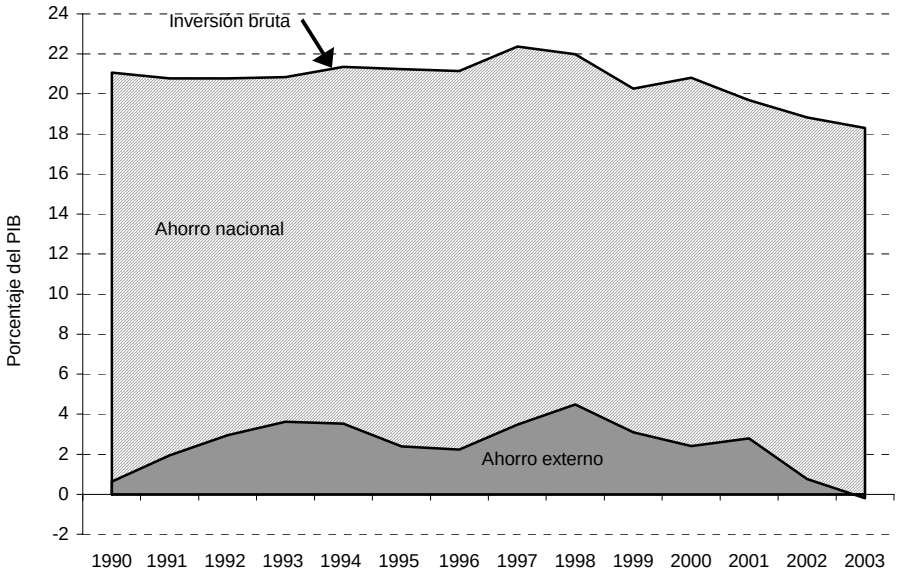
Una lección que emerge con mucha claridad del período reciente es que la inestabilidad de las variables reales es también muy costosa. En las fases recesivas del ciclo económico se disipan recursos que pueden ser irrecuperables. Es el caso de la pérdida de capital tangible e intangible de las empresas y del capital humano de los desempleados y subocupados. Además, la incertidumbre ligada a la volatilidad de las tasas de crecimiento puede ser muy dañina para las nuevas inversiones, en la medida en que estimula las estrategias microeconómicas defensivas, es decir las destinadas exclusivamente a proteger los activos de las empresas frente a un medio hostil, antes que las estrategias ofensivas, que requerirían de altas tasas de inversión e incorporación de progreso técnico.

A su vez, en las fases expansivas, los agentes económicos, públicos y privados, tienden a subestimar la inconsistencia temporal de sus decisiones presentes de gasto y financiamiento. Cuando las buenas noticias se acaban y se desata una crisis, los costos resultantes suelen ser muy altos. Además de la pérdida de activos laboriosamente acumulados a través de los años, es habitual que se generen presiones para socializar las pérdidas, como única alternativa posible a una crisis

sistémica. Esta ruptura de contratos tiene consecuencias cuya magnitud depende de su grado de generalización. En cualquier caso compromete volúmenes presentes y futuros de gasto fiscal (o cuasifiscal) y, por otra parte, afecta la credibilidad en el sistema financiero. Restaurar las confianzas toma tiempo y aumenta la aversión al riesgo del propio sistema financiero, lo que atenta contra el cumplimiento de su función económica primaria.

El débil desempeño de América Latina y el Caribe en el período 1991-2003 en materia de ahorro e inversión contribuye a explicar el magro crecimiento económico. En el período 1991-2003, el coeficiente de inversión, es decir, la inversión bruta como proporción del PIB, se incrementó ligeramente hasta 1997, para descender luego a un nivel más bajo que los del comienzo de la década (véase el gráfico 2.9). Cabe recordar que este coeficiente había sufrido un brusco descenso a partir de 1981 respecto de los valores que prevalecieron en la segunda mitad de los años setenta, cuando se había situado en 24-26% del PIB (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

Gráfico 2.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN AHORRO-INVERSIÓN
(En dólares a precios corrientes)



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

La contrapartida de la inversión bruta es, por definición, el ahorro total, cuya composición experimentó importantes cambios a lo largo del período 1990-2003. Hasta 1998, el ahorro externo fue el componente más dinámico. Se elevó del 0,6% del PIB en 1990 hasta el 4,5% del PIB en 1998, para declinar posteriormente y alcanzar un valor negativo en el 2003 (-0,4% del PIB), por primera vez en el último medio siglo.[8] De hecho, el ahorro externo negativo significa que una parte del ahorro nacional se ha destinado a reducir el endeudamiento neto, a financiar la radicación de capitales en el exterior, o bien a la formación de reservas internacionales, en vez de la acumulación interna de capital (CEPAL, 2003a).[9] En el período, el ahorro nacional mostró un desempeño

[8] El ahorro externo negativo se interpreta como la utilización de parte del ahorro nacional por parte del resto del mundo. Corresponde a un saldo positivo en la cuenta corriente y se refleja en los saldos de las cuentas de capital y financiera, los errores y omisiones, el financiamiento excepcional y la variación de reservas en la balanza de pagos.

[9] De hecho, en el 2003 las reservas internacionales aumentaron en 35.000 millones de dólares, es decir, algo menos del 2% del PIB de la región. Esto significa que todo el superávit en cuenta corriente más el escaso ingreso de capitales a la región fueron destinados a ese fin.

decepcionante. El ahorro del sector público se redujo y el ahorro privado tampoco mostró una evolución positiva, tanto a raíz de la canalización del crédito interno hacia el consumo como de la importante sustitución de ahorro interno por externo que acompañó al mayor ingreso de capitales a la región (Uthoff y Titelman, 1998). A partir del 2000, el ahorro nacional aumentó alrededor de un punto porcentual del PIB como resultado de la declinación del consumo privado y de un incremento significativo de las remesas (un promedio anual de casi 2% del PIB en el bienio 2002-2003). El ajuste del consumo reflejó la necesidad, en muchos países endeudados, de canalizar recursos para atender los elevados compromisos externos.

Además, el vínculo entre inversión y crecimiento durante el período de reformas se ha deteriorado, como demuestra el aumento de la relación incremental entre inversión y producto, desde un promedio simple de 3,8 en el período 1950-1980 a 6,7 en el período 1990-2002 (Ocampo, 2004). Este rasgo, que ha sido insuficientemente analizado, refleja el hecho de que la volatilidad del crecimiento induce una elevada subutilización de la capacidad instalada, lo que reduce la productividad de la inversión (Ffrench-Davis, 1999a). Asimismo, es el resultado, en algunos casos, de la importante destrucción de capital instalado que siguió al proceso de instrumentación de las reformas económicas y, en otros, de la elevada intensidad de capital de las principales actividades económicas del nuevo patrón de inserción internacional.

En el período 1990-2002 la productividad total de los factores se incrementó a una tasa anual media de tan solo 0,6%, si se considera el promedio simple de los diez países incluidos en el cuadro 2.3, o de 0,2%, si se toma el promedio ponderado del grupo. El pobre desempeño de las dos economías más grandes (Brasil y México), que exhibieron tasas negativas, explica la diferencia entre ambos promedios.

Cuadro 2.3
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, 1950-2002
(Tasas anuales medias)

	1950-1980	1980-1990	1990-2002	1990-1997	1997-2002
Argentina	1,2	-2,2	0,7	4,6	-4,5
Bolivia	1,6	-1,9	0,7	1,3	-0,2
Brasil	2,6	-1,5	-0,1	0,0	-0,3
Chile	1,6	0,5	2,4	4,6	-0,5
Colombia	2,4	0,6	0,4	1,6	-1,2
Costa Rica	2,3	-1,1	1,1	1,2	1,0
Ecuador	3,0	-1,6	-0,3	0,8	-1,8
México	1,9	-1,4	-0,3	-0,2	-0,5
Perú	1,8	-3,7	1,2	2,9	-1,0
Venezuela	1,9	-1,4	0,3	2,2	-2,2
Promedio simple	2,0	-1,4	0,6	1,9	-1,1
Promedio ponderado[a]	2,1	-1,4	0,2	1,1	-1,1

Fuente: André Hofman, Crecimiento y productividad en América Latina: una visión a largo plazo (LC/R.1947), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999, actualizado por CEPAL.

[a] Promedio ponderado mediante el PIB de cada país correspondiente al 2001 (en dólares de 1995).

Si bien este desempeño es mejor que el observado a lo largo de los años ochenta (-1,4% en ambos casos), es claramente inferior al registrado en el extenso período que va desde 1950 hasta 1980, en el que la productividad total de los factores se incrementó en alrededor de dos puntos porcentuales por año según ambos promedios. A su vez, en el período más reciente se advierten comportamientos muy diferenciados antes y después de 1997. En efecto, en el subperíodo 1990-1997 el promedio simple de las tasas anuales de aumento de la productividad (1,9%) alcanzó un valor similar al del período 1950-1980, aunque no ocurre lo mismo cuando se comparan los

promedios ponderados (1,1% y 2,1% respectivamente). Nuevamente, el comportamiento de las dos economías más grandes da cuenta de las diferencias. En cambio, en el período 1997-2002 la evolución fue decididamente mala, con tasas anuales de -1,1% en el caso de los promedios simple y ponderado, ambos afectados por el marcado retroceso que registraron todos los países, sobre todo los que habían mostrado un mayor incremento de la productividad en el período 1990-1997 (Argentina, Chile, Perú y Venezuela).

3. Aumento de la heterogeneidad estructural de las economías

El considerable mayor dinamismo de las exportaciones respecto del crecimiento económico en el período 1991-2003, corresponde a una etapa de transición estructural, caracterizada por una abrupta e indiscriminada liberalización comercial, en un contexto bastante generalizado de atrasos cambiarios. En dicho proceso de transición, las empresas productivas se enfrentaron a profundos cambios de las reglas del juego. Si bien durante el proceso de transición surgieron nuevas actividades, en lo esencial no predominó la creación de una nueva estructura productiva, sino más bien la destrucción inicial del segmento más frágil de la base productiva preexistente.

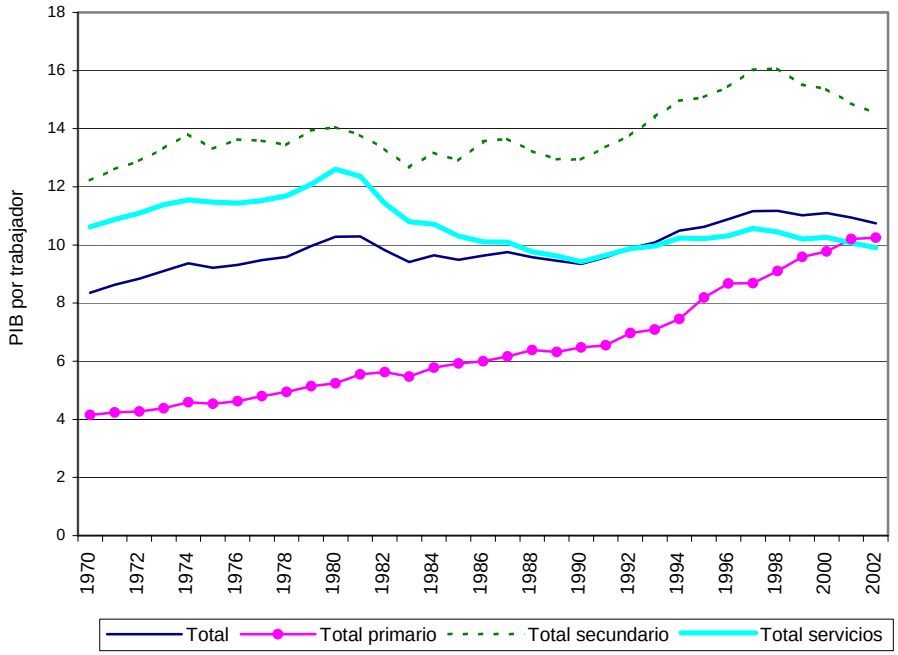
La mayor competencia que caracteriza a las economías abiertas ha incrementado la incertidumbre en el entorno de las empresas. La apertura transmite al escenario local las inseguridades propias del contexto internacional, a saber, los efectos del cambio tecnológico, la variación internacional de los precios relativos, el nivel de actividad y los tipos de cambio en los mercados de exportación o en los países productores de bienes competitivos. Estos se suman a los factores de incertidumbre local, entre otros, las condiciones macroeconómicas, las reglas del juego y el necesario aprendizaje de los nuevos competidores internos y externos. Ello ayuda a explicar la actual concentración de las inversiones nuevas en pocos sectores y agentes, capaces de enfrentar en mejor forma esta multiplicación de la incertidumbre.

Por otra parte, es indudable que los diversos agentes productivos en las economías de la región enfrentaron en condiciones desiguales los cambios y el alza de la incertidumbre que los enmarca. En realidad, el proceso de adaptación ha estado signado por fallas de mercado y, en particular, por fuertes asimetrías de información entre agentes productivos. Estos fenómenos introducen apreciables diferencias en cuanto al conocimiento y a las prácticas de articulación con los mercados externos, al acceso al financiamiento (en especial a largo plazo) y a los conocimientos tecnológicos necesarios para competir en el nuevo contexto. De esto han derivado respuestas muy disímiles en el conjunto del aparato productivo, lo que ha acentuado la heterogeneidad estructural de las economías de la región ysobre todo, originado una excesiva exclusión de agentes económicos en el tránsito hacia la modernización productiva.

Así, junto con el pobre desempeño en materia de productividad agregadala evolución de cada sector de actividad económica fue diferente, como se aprecia en el gráfico 2.10. La tasa media anual de productividad laboral en el sector primario exhibió un fuerte y sostenido aumento desde 1970, tanto en la agricultura (4,1%) como en la minería (6,8%). Este incremento de la productividad se aceleró entre 1991 y 1997, de manera leve en la agricultura (4,4%) y muy intensa en la minería (12,6%).

La elevación de la productividad en la minería está ligada a su notable expansión en los años noventa y ambas son resultado directo de las reformas económicas. De hecho, en ese período se produjo un inusitado desarrollo del potencial minero. Las reformas se basaron en los supuestos de que la incorporación y la difusión del progreso técnico eran imprescindibles para impulsar el desarrollo del sector y de que, dados los avances tecnológicos registrados desde 1970, era necesaria una elevada participación de la inversión privada, especialmente extranjera. Estas reformas, si bien ratificaron el dominio del Estado sobre los recursos, redujeron su protagonismo empresarial, así como los ingresos fiscales provenientes de la actividad, como consecuencia de la instrumentación de diversos programas de estímulo a los inversionistas privados.

Gráfico 2.10
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL POR SECTOR
(Promedio simple de los países)



Fuente: André Hofman, Crecimiento y productividad en América Latina: una visión a largo plazo (LC/R.1947), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999, actualizado por CEPAL.

A raíz de las reformas económicas, las actividades agrícolas experimentaron importantes cambios en su estructura, productividad y competitividad, lo que afectó la rentabilidad relativa de los diferentes productos. La apertura de la economía y la desregulación de los mercados se tradujeron en una modificación de las canastas de producción y exportación y de la forma de adopción de cambios tecnológicos y sus repercusiones, entre otras, el aumento del rendimiento, la expansión del área dedicada a la ganadería y actividad forestal y la baja general del nivel de empleo. En varios casos, estos efectos aceleraron transformaciones del agro que ya estaban en curso desde hacía uno o más decenios.

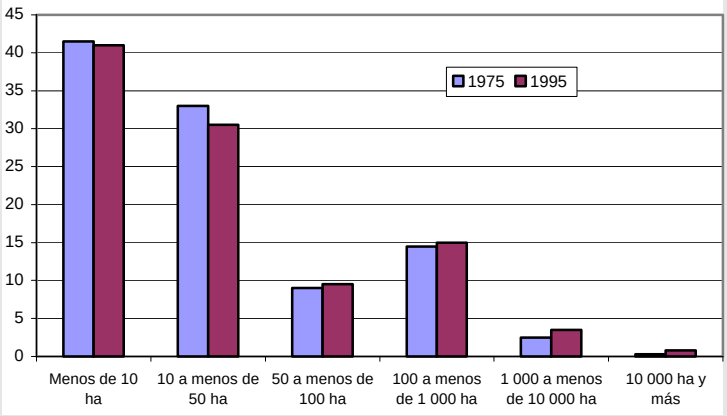
El aumento de la productividad en la agricultura redujo la heterogeneidad entre sectores, ya que en esa actividad se registra, en promedio, el menor nivel relativo de productividad laboral. En sentido contrario, operó el hecho de que se verificaran oportunidades muy desiguales para elevar la productividad agrícola en cada país, de acuerdo con el tamaño de las explotaciones y el acceso a insumos y recursos por parte de los productores. Los sectores más modernos y capitalizados estuvieron en condiciones de introducir innovaciones tecnológicas, mayores grados de mecanización y de orientar su producción hacia las actividades más prometedoras. En cambio, los pequeños productores sufrieron un estancamiento y, en muchos casos, un retroceso, debido a sus dificultades para acceder al crédito, la tecnología y a los mercados, así como a su concentración en cultivos tradicionales, que compiten con las importaciones. Al igual que en otros ámbitos productivos, la dinámica del sector exhibe marcadas asimetrías en cuanto al comportamiento de los agentes en respuesta a las señales económicas y a los cambios institucionales pertinentes. En el recuadro 2.1 se ilustra lo anterior para el caso de Brasil.

Recuadro 2.1

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y DE LA PRODUCTIVIDAD, SEGÚN TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS AGRÍCOLAS, 1975 Y 1995

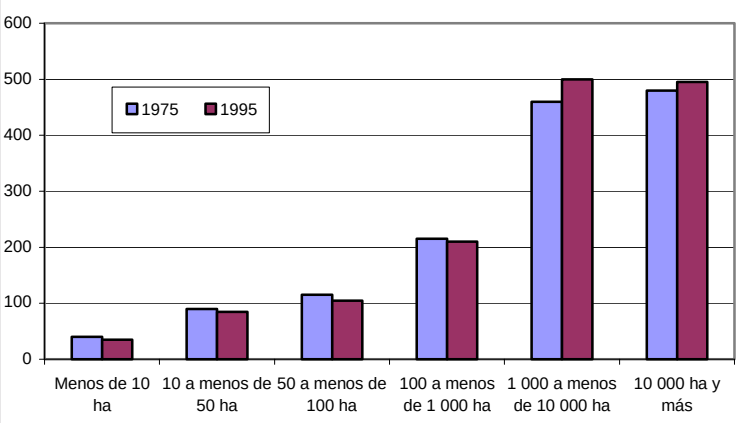
La disponibilidad de cifras censales en Brasil permite establecer una aproximación a la heterogeneidad estructural en el sector agrícola. En efecto, más del 40% del empleo se concentra en unidades productivas de menos de 10 hectáreas y casi tres cuartas partes en establecimientos de menos de 50 hectáreas, con una leve baja en ambos casos entre 1975 y 1995.

PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO AGRÍCOLA



La productividad laboral, medida en términos del valor de la producción por persona ocupada, se eleva a medida que aumenta el tamaño de los establecimientos. Así, tomando como referencia el valor promedio para todos los establecimientos igual a 100, la productividad laboral en los establecimientos que ocupan a más de 1.000 personas es casi cinco veces más alta.

PRODUCTIVIDAD LABORAL
(Total de establecimientos=100)



Cabe destacar, asimismo, que entre 1975 y 1995, la productividad laboral se elevó en las unidades productivas más grandes (más de 1.000 hectáreas), al tiempo que se redujo en las demás. En los estratos más pequeños (menos de 50 hectáreas) esta reducción fue simultánea con un descenso de su participación en el empleo total, mientras que en los estratos intermedios (más de 50 hectáreas y menos de 1.000) ocurrió lo contrario, es decir, el aumento de participación en el empleo se acompañó de una menor productividad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los censos agropecuarios de Brasil de 1975 y 1995.

En términos de los efectos del aumento de productividad en la agricultura, se pueden identificar dos patrones de convergencia rural-urbano entre los países de la región (véase el cuadro 2.4). El primero, representado por Argentina, Uruguay y Chile, se caracteriza por una convergencia

ascendente entre la productividad agrícola y no agrícola. Predominan factores positivos en la evolución rural-urbana, vinculados con una mayor convergencia tecnológica y de niveles de vida. El segundo patrón, corresponde sobre todo a los países del área andina y centroamericana, con la excepción de Costa Rica. En éstos, el aumento de la productividad agrícola va acompañado de una disminución de la productividad no agrícola, lo que refleja un incremento de la informalidad urbana como consecuencia de las migraciones del campo a la ciudad. Costa Rica y República Dominicana, cuya productividad no agrícola es inferior al promedio regional, apuntan al primer patrón identificado. Por su parte Brasil, Colombia, México y Venezuela comparten rasgos del segundo patrón.

Cuadro 2.4
AMÉRICA LATINA: PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA, 2000
(En dólares constantes de 1995)

	Productividad no agrícola bajo el promedio regional de 10.574 dólares/PEA en 2000					Productividad no agrícola sobre el promedio regional de 10.574 dólares/PEA en 2000				
	Crecimiento anual de la productividad de 1990 a 2000 y productividad en 2000					Crecimiento anual de la productividad de 1990 a 2000 y productividad en 2000				
		Agrícola		No agrícola			Agrícola		No agrícola	
		Tasa	Dólares	Tasa	Dólares		Tasa	Dólares	Tasa	Dólares
Productividad agrícola sobre el promedio regional de 3.307 dólares/PEA en 2000	Costa Rica	3,2	5 254,6	0,9	10 114,5	Argentina	2,9	9 461,2	1,8	18 906,1
	Venezuela	2,0	4 856,8	-1,1	7 798,5	Uruguay	2,3	7 807,4	1,7	13 688,7
	Brasil	4,4	4 594,5	-0,2	10 268,6	Chile	4,2	5 084,0	3,4	15 890,3
	Colombia	1,4	3 641,9	-0,9	5 726,7					
	R. Dominicana	5,3	3 361,4	2,3	5 056,3					
Productividad agrícola bajo el promedio regional de 3.307 dólares/PEA en 2000	Paraguay	-0,1	3 062,4	-2,0	4 661,7	México	1,2	2 265,2	-0,1	14 260,8
	Panamá	2,2	2 741,6	1,3	9 141,5					
	Nicaragua	5,4	2 305,8	-2,1	993,6					
	Perú	4,0	1 914,2	0,2	8 132,1					
	Guatemala	0,8	1 881,8	-0,1	6 357,5					
	El Salvador	0,2	1 701,8	0,4	5 051,9					
	Ecuador	0,7	1 659,6	-2,3	4 363,2					
	Honduras	1,5	1 150,0	-1,8	2 263,4					
	Bolivia	0,9	755,5	0,8	3 593,6					
	Haití	-2,4	339,7	-4,0	2 234,2					

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países para el PIB total y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), sobre la base de AGROSTAT para distribución de la población económicamente activa.

Nota: PEA: población económicamente activa.

En el caso del sector secundario (industria manufacturera y construcción) se aprecia que, después de un largo período de estancamiento con altibajos, la productividad laboral se aceleró en el período 1990-1997 (2,6% promedio anual en la industria manufacturera y 4,4% en la construcción), para decaer luego en 1998-2002 (-1,9% y -2,8% anual, respectivamente). De tal manera, la aceleración y desaceleración han sido más marcadas en la construcción que en las manufacturas.

En la industria manufacturera también se advierten comportamientos diferenciados según ramas de actividad y, sobre todo, la escala de las unidades productivas. En primer lugar, la descomposición diferencial-estructural (*shift share*) del cambio en la productividad laboral del sector en el período 1990-2001 (igual a 100) permite apreciar que éste se explica casi enteramente por el incremento de la productividad laboral de las distintas ramas a nivel de tres dígitos de la clasificación industrial uniforme (105,5). Aunque de mucho menor incidencia, el signo de los cambios estructurales, estático (0,6) y dinámico (-6,1), indica que la absorción de empleo fue mayor

en las ramas que tenían los niveles de productividad laboral más elevados en 1990 (cambio estático positivo) y que las que más incrementaron su productividad laboral redujeron el empleo en el período 1990-2001 (cambio dinámico negativo).[10]

En segundo término, la productividad relativa respecto de la frontera internacional del sector manufacturero formal ha aumentado, aunque probablemente sólo de manera muy leve.[11] Cuando se ordenan las ramas manufactureras por su contribución al valor agregado del sector y según la tasa de cambio de la productividad relativa respecto de Estados Unidos, el coeficiente de correlación de rango del conjunto de las ramas es positivo (0,47). Esto indica que aumentaron su participación en el valor agregado de la industria manufacturera las ramas que más se han acercado a la frontera tecnológica, es decir, aquellas que, en el período 1990-2001, lograron reducir la brecha de productividad laboral con Estados Unidos. Cuando se excluyen las ramas 383 y 382 (maquinaria eléctrica y no eléctrica), la correlación de rango se eleva considerablemente (0,72). La razón estriba en que ambas ramas, que ganaron ponderación en el valor agregado de la industria manufacturera de la región, también exhibieron un aumento de la brecha de productividad con Estados Unidos, como consecuencia del notable incremento de la productividad que dichas ramas registraron en ese país.[12]

En tercer lugar, se observan importantes diferencias en la productividad laboral de las pequeñas y medianas empresas cuando se las compara con las empresas manufactureras más grandes (véase el cuadro 2.5). Aunque la definición de pequeña y mediana empresa varía considerablemente de país a país, el promedio simple de su productividad laboral no alcanza a la mitad (44,7%) de los valores correspondientes a las grandes empresas. Como su participación en el empleo manufacturero es de 39,7%, su menor productividad relativa incide de manera importante en la productividad media del sector manufacturero. Asimismo, se observa una amplia dispersión en torno a estos promedios, aunque ello está explicado, en buena medida, por la variabilidad del límite inferior utilizado en cada caso para definir a las pequeñas empresas.

Si bien la productividad relativa de las pequeñas y medianas empresas respecto de las más grandes en América Latina (44,7%) no difiere muy significativamente de la relación que se registra en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que asciende al 54%, sobre todo si se considera que la definición en esta última incluye hasta 250 personas ocupadas, cabe destacar algunas diferencias que dificultan la comparación. Por una parte, las obvias distancias en términos de valores absolutos y, por otra, la diferencia en los universos considerados, ya que la definición en los países de la OCDE incluye a las microempresas, cosa que no ocurre en los países de la región. De hecho, una de las características estructurales de las economías de América Latina y el Caribe es la presencia de un número muy considerable de microempresas manufactureras que integran habitualmente el sector informal de la economía. El gráfico 2.11 muestra no sólo la apreciable diferencia de productividad laboral entre las empresas manufactureras formales e informales, sino también que ésta se ha ampliado desde 1980 y, en especial, durante los años noventa. De manera similar a lo ocurrido en la agricultura, en el sector manufacturero se

[10] El análisis diferencial-estructural (Timmer y Szirmai, 2000) permite descomponer el cambio en la productividad agregada en tres componentes: uno que corresponde a la dinámica de la productividad de las distintas ramas, ponderado por su participación en el empleo del año inicial; otro que recoge los cambios en la participación en el empleo entre los años inicial y final, ponderado por la productividad del año inicial (cambio estructural estático) y, un tercero, que resulta de la evolución de la productividad de cada rama, ponderada por los cambios en la estructura del empleo entre el año inicial y el final (cambio estructural dinámico).

[11] A nivel de las distintas ramas, la reducción de la brecha tecnológica está mucho más vinculada a la expansión de la producción en los respectivos sectores que a una convergencia ascendente motivada por el proceso de reformas económicas. Así, por ejemplo, la producción de automóviles, que continuó operando bajo esquemas de protección selectiva, registró un ascenso de la productividad de magnitud similar al de las actividades de exportación de manufacturas que hacen un uso intensivo de recursos naturales. Por el contrario, las ramas industriales que compiten con las importaciones tuvieron un desempeño insuficiente y fueron desplazadas (Katz y Stumpo, 2001).

[12] Cabe destacar la notable expansión de la inversión en las ramas de maquinaria eléctrica y electrónica en la industria de Estados Unidos, que en el período 1992-2000 se incrementó a una tasa media anual del 11% (Ryd, 2003).

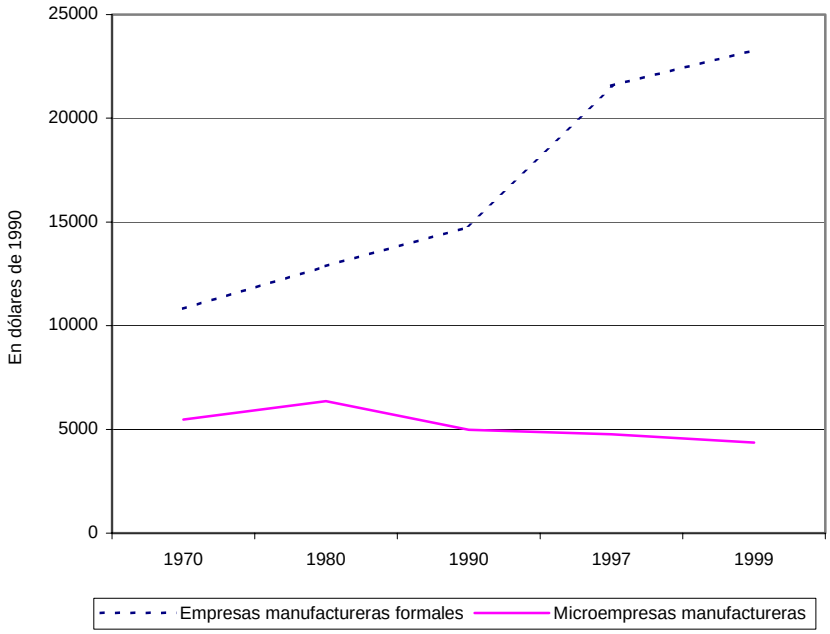
observa un aumento de la heterogeneidad interna, como consecuencia de la desigualdad de las oportunidades con las que cuentan las empresas para afrontar los desafíos de la apertura económica.

Cuadro 2.5
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): DESEMPEÑO RELATIVO DE LAS PYMES Y LAS GRANDES EMPRESAS INDUSTRIALES
(En porcentajes)

País	Tamaño de la empresa	Año	Productividad relativa pyme/grande	Empleo en las pymes como porcentaje del empleo total
Argentina	6-100	1993	56,6	44,6
Brasil	10-99	2000	41,1	32,2
Chile	10-199	1996	37,6	22,1
Colombia	1-199	1996	45,2	52,2
Costa Rica	31-100	1996	73,0	13,2
Ecuador	10-99	1996	39,8	37,7
México	16-250	1993	56,1	44,6
Perú	11-200	1994	25,4	52,5
Uruguay	5-99	1995	47,8	57,9
Venezuela	5-100	1995	24,5	39,5
América Latina (Promedio simple)	**10-145**		**44,7**	**39,7**
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	**0-250**	**1999**	**54,0**	**58,7**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre las pymes industriales.

Gráfico 2.11
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA HETEROGENEIDAD EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(Promedio simple de los países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los países incluidos en el Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

Nota: Calculado sobre la base de la información de 6 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) que, en conjunto, representan el 87% del PIB de la industria manufacturera de la región.

Por último, la productividad laboral en el sector terciario sufrió un brusco descenso durante los años ochenta (-2,6% anual), seguido de una recuperación en el período 1990-2002 (2,6% anual). Este es el resultado de dos tendencias contrapuestas. Por una parte, en los años noventa se registraron amplias reestructuraciones, tanto en los servicios públicos como en el sector financiero, en consonancia con los procesos de privatización e inversión extranjera. Estas reestructuraciones estuvieron asociadas a importantes procesos de expansión y racionalización de personal de las empresas privatizadas, por parte del sector público antes de la venta o del sector privado después de la compra. Por otra parte,como consecuencia de la subcontratación, los servicios a las empresas también se expandieron considerablemente (CEPAL, 2004c). Por lo tanto, el incremento de la productividad laboral después de 1990 se explica mayormente por estos procesos. El resto de los servicios mantuvo la tendencia descendente de su productividad que se inició en 1980. Siete de cada diez nuevos puestos de trabajo en los años noventa se generaron en el sector informal urbano (OIT, 2000).

En cuanto al panorama global, corresponde señalar algunos cambios notables en la evolución de los principales grupos empresariales. En primer lugar, el que corresponde a las grandes empresas de capital estatal, privadas nacionales y empresas transnacionales. La toma de posición estratégica por parte de estas últimas ha estado sustentada en motivaciones diversas. En algunos casos, primó el acceso a recursos naturales, a partir de los cambios institucionales en el trato acordado a la inversión extranjera, especialmente en Chile y algunos países de la Comunidad Andina. Respecto de las manufacturas, se advirtieron dos patrones: por una parte, la ampliación de la capacidad de los sectores en los que ya operaban, para aprovechar la expansión de los mercados resultante de los procesos de integración en la región y, por otra, el inicio de actividades en sectores exportadores, con destino al mercado de Estados Unidos, especialmente en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe. Por último, figura la enérgica ocupación de los mercados y aprovechamiento de las oportunidades creadas por los procesos de privatización en las áreas de los servicios básicos, principalmente en los sectores de las telecomunicaciones y la energía. Por consiguiente, a lo largo de los años noventa se amplió considerablemente la participación de las empresas transnacionales en el segmento de las 1.000 mayores empresas de la región (véase el cuadro 2.6).

En efecto, las empresas transnacionales incrementaron su participación en las ventas del 29,9% en el trienio 1990-1992 al 41,6% en 1998-2000, mientras que las empresas estatales redujeron la suya del 32,5% al 17,1% entre los mismos trienios. La participación en las ventas de las empresas privadas nacionales osciló en torno al 40% entre principios y fines de los años noventa. Si se consideran las actividades específicas, se aprecia que las empresas transnacionales se concentraron en los servicios (especialmente telecomunicaciones, comercio y energía), las manufacturas (en particular, el equipo eléctrico y electrónico, la industria automotriz y de autopartes y la química y farmacia) y aumentaron su participación en el sector del petróleo y minería, en el que todavía existe una marcada presencia de las empresas estatales (62,5% de las ventas en 1998-2000). A su vez, las empresas privadas nacionales concentraron su participación en el sector manufacturero (agroindustria, metal mecánica, petroquímica, cemento, celulosa y papel y otras manufacturas), así como en la construcción, el comercio y los servicios de transporte.

La evolución de las empresas más pequeñas, urbanas y rurales, es muy diversa. Se ha caracterizado, en varios países y sectores, por la desaparición de muchas o su traslado al sector informal de la economía. Si bien buena parte de estos cambios se produjo en la década de 1980, como consecuencia de la cuantiosa retracción del ingreso por habitante, en los años noventa no se logró revertir este proceso. Por el contrario, la recuperación del crecimiento fue insuficiente para impedir la tendencia al aumento del empleo informal, que pasó de algo más del 30% del empleo en 1980 al 43% en 1990 y al 48,4% a fines de los años noventa. Quizás uno de los rasgos distintivos del último período haya sido la acentuación del empleo informal en las áreas urbanas, en las que su participación se elevó cinco puntos porcentuales, el equivalente a 20 millones de personas (CEPAL,

2001b). Aparte de la mencionada migración del campo a la ciudad en algunos países, es muy posible que el incremento del empleo informal en las áreas urbanas esté vinculado a los intensos procesos de reestructuración productiva que supusieron las reformas de los años noventa. Es decir, que en este caso se trataría de un traslado del sector formal al sector informal urbano de quienes carecieron de los recursos y las condiciones para aprovechar las oportunidades y sortear las restricciones del nuevo ordenamiento económico.

Cuadro 2.6

AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE LAS 1.000 MAYORES EMPRESAS EN LAS VENTAS DE CADA SECTOR, SEGÚN PROPIEDAD, 1990-1992; 1994-1996; 1998-2000

(En porcentajes del total)

Sectores/Propiedad	1990-1992[a]			1994-1996			1998-2000		
	EE	PN	EP	EE	PN	EP	EE	PN	EP
Sector primario	**19,3**	**6,3**	**74,5**	**19,3**	**14,5**	**66,2**	**19,7**	**17,9**	**62,5**
Minería y petróleo	19,3	6,3	74,5	19,3	14,5	66,2	19,7	17,9	62,5
Manufacturas	**48,6**	**45,4**	**6,0**	**53,5**	**44,9**	**1,6**	**55,0**	**44,8**	**0,3**
Agroindustria	31,3	66,6	2,1	36,6	62,9	0,6	44,2	55,8	---
Automotor y de autopartes	87,0	12,3	0,7	90,5	9,5	---	83,4	16,6	---
Equipo eléctrico y electrónico	68,6	30,1	1,3	89,6	9,5	0,9	84,4	15,0	0,6
Industria metalmecánica	9,8	57,7	32,5	15,9	73,4	10,7	30,0	70,0	---
Química y farmacia	77,5	21,4	1,1	79,1	20,9	---	71,3	28,7	---
Petroquímica	37,4	47,7	14,9	22,5	75,8	1,7	21,8	78,2	---
Industria del cemento	16,4	83,7	---	31,2	68,8	---	24,6	75,4	---
Celulosa y papel	11,2	79,4	9,3	18,0	82,0	---	19,4	80,6	---
Otras manufacturas[b]	33,0	67,0	---	28,4	71,6	---	27,2	69,9	3,0
Servicios	**10,2**	**53,0**	**36,8**	**19,3**	**54,0**	**26,7**	**36,9**	**49,7**	**13,4**
Comercio	13,3	84,4	2,3	22,9	75,5	1,6	37,1	60,9	2,0
Telecomunicaciones	22,5	38,1	39,5	38,1	17,9	44,0	59,4	36,1	4,5
Electricidad	0,2	6,3	93,5	11,7	20,3	68,0	34,7	18,4	46,9
Servicios de transporte	7,1	63,5	29,3	4,8	76,7	18,4	16,8	79,5	3,6
Construcción	10,3	89,7	---	---	100,0	---	6,8	93,2	---
Servicios públicos	---	---	100,0	---	27,2	72,8	10,4	8,2	81,4
Otros servicios[c]	16,9	83,1	---	11,0	86,4	2,6	18,6	79,2	2,2
Todos los sectores	**29,9**	**37,7**	**32,5**	**35,5**	**42,7**	**21,9**	**41,6**	**41,3**	**17,1**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estudios de *América economía* e información de otras fuentes financieras: *Exame* (Brasil); *Mercado* (Argentina); *Expansión* (México); *Semana* (Colombia); *Estrategia* (Chile); e información de las memorias y balances públicos de las empresas.

Nota: EE: empresas extranjeras; PN: privados nacionales; EP: empresas públicas.

[a] La muestra comprende 800 empresas.

[b] Incluye cuero y calzado, maquinarias y equipos, caucho y plásticos, fotografía, editorial, vidrio e industria textil.

[c] Incluye turismo.

No cabe mayor duda de que, lo anterior ha traído aparejada una ampliación de la heterogeneidad estructural de las economías de América Latina y el Caribe y que los cambios ocurridos han tenido efectos diferenciados en los agentes económicos. El temprano interés de la CEPAL por este tema también indica que el problema no es nuevo, aunque pueda haber adquirido facetas inéditas (Pinto, 1976). En todo caso, resulta primordial encontrar la forma de enfrentar, en la actualidad, estas tendencias de las economías de la región, objetivo al que se aboca este estudio. En la próxima sección, tras algunas consideraciones sobre el proceso de desarrollo productivo en una economía abierta, que articula los temas tratados en los demás capítulos, se proponen algunos lineamientos estratégicos para motivar la reflexión en los países de América Latina y el Caribe acerca de los desafíos del desarrollo contemporáneo.

II. Lineamientos estratégicos de desarrollo en economías abiertas

En América Latina y el Caribe se ha mostrado un interés, hondo y persistente, por los mecanismos del desarrollo económico y las políticas públicas para promoverlo, proceso que la CEPAL ha acompañado desde su creación, hace ya más de medio siglo. En varias ocasiones pareció haberse alcanzado un consenso sobre sus orientaciones fundamentales. Sin embargo, cada ensayo, con sus éxitos y fracasos, terminó planteando nuevas preguntas más que confirmando anteriores certezas.

Por cierto, ha habido aprendizaje y evolución en lo que respecta a los criterios analíticos para formular e instrumentar políticas, ya que la experiencia ha dejado lecciones significativas en varios temas relevantes. No obstante, cabe señalar que, después de décadas de atención al tema del desarrollo económico, no existe un planteamiento, cabal y preciso, acerca de la manera en la que se disparan y sostienen procesos de crecimiento económico y progreso social, aunque se han reconocido muchos de los obstáculos que los dificultan. Señal de que se trata de fenómenos complejos, que difícilmente se presten a interpretaciones basadas en causas simples y únicas (Adelman, 1999).

Hoy, el tema del desarrollo de los países de la región, con todas las diferencias entre países que cabe reconocer desde el inicio, se plantea en un marco relativamente común de apertura al exterior. La economía mundial se caracteriza, a su vez, por una globalización de la producción y de los mercados cada vez mayor, que ha dado lugar a inéditos procesos de cambio en varias dimensiones, cuyos rasgos más relevantes han sido examinados en el capítulo 1.

En esta sección, a partir de algunas reflexiones sobre el proceso de desarrollo económico, y después de analizar sus componentes principales, se presentan los lineamientos estratégicos de intervención pública que la CEPAL estima necesarios para corregir ciertas falencias del pasado inmediato y potenciar el crecimiento de los países de la región.

1. Características del proceso de desarrollo económico

El desarrollo de las economías sigue una lógica general, que consiste en acumular recursos, movilizarlos productivamente y aprovecharlos de manera cada vez más eficaz. Pero la manera de hacerlo varía. Los trabajos sobre teoría del crecimiento, antiguos y nuevos, enumeran la gama de posibilidades analíticas abiertas, que seguramente no se agotan en los modelos que hoy existen. Pero en el análisis concreto no se trata de establecer posibilidades, sino más bien, de asegurar plausibilidad y pertinencia. Ello limita la utilidad de las propuestas que se basan en argumentos de supuesta validez universal. Casi por definición, el desarrollo económico es un proceso no repetitivo, que supone cambios irreversibles en la configuración de actividades y comportamientos de los agentes y ocurre en un tiempo y lugar específicos (Furtado, 1956). La materia prima del análisis del desarrollo son episodios de algún modo únicos, que comparten elementos de la lógica general señalada, pero sobre los cuales parece difícil efectuar extrapolaciones mecánicas.

Una antigua y útil distinción diferencia el desarrollo económico de una simple ampliación a escala de la economía. Su elemento constitutivo básico es el cambio estructural, es decir, la variación de la composición sectorial de la producción, con una mayor diversificación de actividades y división del trabajo, en la propia economía y, probablemente, en su relación con el resto del mundo. Asimismo, sería dable esperar un aumento de la complejidad de los equipos productivos y de la calificación de los individuos, en relación con cambios en los comportamientos, instituciones y modos de interacción social. Si bien el desarrollo trae aparejadas alteraciones en la configuración de la economía, la capacidad para generar continuamente nuevas actividades

dinámicas e innovaciones, en un sentido amplio, es un determinante esencial del rápido crecimiento económico (Ocampo, 2002b).[13]

Esta evolución difícilmente siga un sendero trazado de antemano en todos sus detalles. Es más probable que el éxito de una economía dependa de cómo los agentes identifiquen y aprovechen las oportunidades y sorteen las restricciones que surgen del propio medio y de la economía mundial. Sin duda, estas oportunidades serán dinámicas y el sistema económico debería adaptarse según las circunstancias.[14] Aunque es muy importante que exista una estrategia de desarrollo, que los agentes de la economía tengan en cuenta para organizar sus decisiones y orientar la asignación de recursos, es probable que, debido a la complejidad del problema, la evolución productiva resulte de una secuencia de respuestas a problemas que se van enfrentando a lo largo del tiempo.

Sin embargo, es esencial contar con una visión compartida, elaborada sobre la base de una reflexión colectiva orientada a temas concretos y que, por lo tanto, trascienda las meras definiciones doctrinarias y los desacuerdos que habitualmente las acompañan. Para que ese planteamiento goce de legitimidad política, es necesario que cada grupo social pueda reconocer que la trayectoria elegida es capaz de traducirse en progresos para sus intereses y confiar en que se contemplarán los equilibrios distributivos. Como sostuvo Prebisch (1963), la prueba de la validez dinámica de un proceso de desarrollo está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de crecimiento y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Desde este punto de vista, resulta evidente que el proceso de desarrollo económico trasciende en gran medida lo puramente económico o lo técnico en un sentido limitado (Sen, 1999).

Si el desarrollo se da a través de la introducción de nuevas actividades y formas de producción, es difícil que exhiba una evolución continua, con un movimiento acompasado de los diferentes estratos de la economía. La oscilación entre impulso y desaceleración, así como la tensión y las rupturas en el sistema son rasgos ineludibles del proceso. El resultado dependerá de cómo se afrontan y procesan esas oscilaciones, tensiones y rupturas, es decir en última instancia, de cuán sólida se muestre la coalición para el desarrollo.

Resulta útil considerar la innovación como un proceso que genera aumentos de productividad, gracias a aprendizajes localizados, y que tiene efectos de difusión, que operan a través de complementariedades y eslabonamientos (Bardhan, 1998). La existencia de estos efectos, razonablemente documentados en varios casos, señala que en el crecimiento se generan externalidades, cuya intensidad depende de la configuración de la economía. El crecimiento tiene un componente sistémico, dado por la interacción de la expansión de la actividad en cuestión y las mejoras de productividad en otras actividades, la provisión, a mayor escala y con más calidad, de servicios colectivos, tales como bienes públicos tradicionales, infraestructura y servicios sociales (salud y educación, entre otros).

Difícilmente se obtenga un crecimiento persistente sin impulsos localizados y la contrapartida, al menos inicial, de una mayor heterogeneidad de la economía. Al mismo tiempo, en un proceso de desarrollo hace falta que, de un modo u otro, el alza de productividad e ingresos abarque al conjunto de la economía. Ello requiere que, al margen de esperables rezagos y demoras, los impulsos se difundan y propaguen. La necesidad, por una parte, de facilitar los progresos en los segmentos de la economía con potencial de crecimiento y, por otra, de garantizar una cierta homogeneidad, para que esos progresos se difundan y produzcan efectos sistémicos, puede generar

[13] La definición de innovaciones utilizada por Schumpeter (1961), o combinaciones nuevas en su terminología, incluyen: la introducción de nuevos bienes y servicios o de cambios importantes en su calidad, el desarrollo de nuevos procesos de producción o de colocación en el mercado, la apertura de nuevos mercados, el descubrimiento de nuevas fuentes de recursos naturales o la explotación de las fuentes conocidas y el establecimiento de nuevas estructuras en sectores productivos.

[14] La manera en que algunas economías de Asia y del norte de Europa cambiaron su patrón de especialización son casos particularmente destacados de adaptación. Por cierto, eso no implica que la evolución productiva actual de los países de América Latina y el Caribe pueda o deba reproducir una evolución que data de décadas atrás.

disyuntivas, que difícilmente tengan solución en abstracto, sin contemplar los problemas y condiciones de la economía (CEPAL, 1990).[15] Una perspectiva estructural, es decir, concreta y no dogmática, parecería ser el enfoque apropiado.

2. Los componentes principales del proceso de desarrollo

El desarrollo está ligado a modificaciones en el conjunto del sistema social, como se desprende de la simple observación de las economías que pasaron por tales transiciones.[16] Aunque resulta imprescindible aislar de alguna manera los fenómenos para estudiarlos con cierta precisión, resulta problemático suponer que ciertos elementos del sistema, por ejemplo las instituciones, permanecen constantes. Todo lo anterior hacesuponer que el análisis del desarrollo es necesariamente una construcción conceptual intrincada.

Como enfoque analítico general, se puede representar a la trayectoria potencial del nivel del producto de una economía mediante una función de producción ampliada, cuyos argumentos incluyan el sendero de acumulación del capital físico (natural y construido), del capital humano, del capital conocimiento imbuido en las tecnologías y prácticas empresariales y del capital institucional. A su vez, la trayectoria de estos factores del crecimiento estará influida por el nivel de los recursos y su evolución esperada. Esta perspectiva es útil, porque dirige la atención hacia la interacción de los factores, sus complementariedades y posibilidades de sustitución, como determinantes generales del crecimiento. La incidencia marginal de cada uno y, por lo tanto, las formas de acumulación de recursos que aparezcan como más urgentes o prometedoras variarán según el estado de la economía, la disponibilidad efectiva de recursos y el contexto externo. No basta con señalar que el desarrollo requiere de un crecimiento del conjunto de los factores productivos. En cada momento habrá disyuntivas dadas por las restricciones de presupuesto, que repercutirán sobre las políticas públicas.[17]

Además, esos factores, al igual que el propio indicador que se utilice para medir cuantitativamente el grado de desarrollo, por ejemplo el PIB, no son variables elementales. Por el contrario, reflejan agregados de componentes muy heterogéneos. Cuando se abren las respectivas cajas negras, para aludir al modo en que Fajnzylber (1990) se refirió a la tecnología, se agrega mayor complejidad al análisis pero, recién entonces, se empieza a tratar con cosas concretas, es decir, que son materia de decisiones específicas. Así, difícilmente tengan el mismo significado las inversiones en tecnología o en educación en el caso de un país grande y diversificado que en el de una economía pequeña, de base primaria y bajo ingreso.[18]

Cuando se contemplan los problemas concretos que plantea el desarrollo de economías específicas, hace falta un apreciable esfuerzo analítico para considerar las particularidades del caso, en el marco de referencia que proveen el aprendizaje incorporado en la teoría económica y las buenas prácticas que, a modo de indicaciones heurísticas, se han inferido de casos anteriores, siempre respetando el principio de la "originalidad de la copia" (Cardoso, 1977). Al mismo tiempo, es posible dar una cierta perspectiva a temas que han sido materia de intensas discusiones, entre otros, la interacción del proceso de crecimiento y de la inserción internacional de la economía.

---

[15] Se plantea una disyuntiva, por ejemplo, cuando interesa que una determinada actividad con potencial de expansión tenga acceso a insumos de buena calidad a bajo precio que podrían ser importados y, al mismo tiempo, se considera que los eslabonamientos regresivos de esa actividad pueden ser un mecanismo de difusión importante.

[16] En este sentido, cabe referirse al planteo de Adam Smith acerca de la "riqueza de las naciones", que presupone que la unidad de análisis pertinente es la economía de un país, no representable como agregado de actividades o agentes individuales.

[17] Por mencionar un ejemplo: la elección (*trade-off*) entre los incentivos a la inversión física mediante impuestos bajos y la provisión de servicios públicos en cantidad y calidad no se resuelve en términos generales sino estableciendo un cálculo de costos y beneficios, adaptado al cada caso específico.

[18] Las acciones privadas y las políticas públicas se refieren a actividades, productos y comportamientos particulares. Cuando se contemplan las restricciones de presupuesto, surgen disyuntivas prácticas, esto es, la necesidad de determinar, por ejemplo, qué contribuye más al crecimiento (si de eso se trata): la expansión de la matrícula secundaria o un nuevo politécnico para formar ingenieros que trabajarán en la frontera tecnológica.

a) Macroeconomía, inversión y crecimiento sostenible

En primer lugar, vale destacar que no puede establecerse una distinción nítida entre trayectorias de crecimiento a largo plazo y fluctuaciones coyunturales (Heymann, 2000). Por una parte, la evidencia sugiere que la volatilidad macroeconómica tiene efectos sobre el crecimiento. La disposición a invertir sin duda depende del mantenimiento de condiciones macroeconómicas previsibles, y de un nivel de actividad que motive la utilización de los factores productivos disponibles. Por ello, las decisiones relativas a la expansión de la capacidad de oferta están sometidas a la influencia del nivel y la variabilidad de la demanda (Kaldor, 1978; Barro, 1991). Por otra parte, los altibajos de la percepción que tienen los agentes, públicos y privados, del crecimiento de tendencia pueden tener consecuencias macroeconómicas de primer orden. La restricción presupuestaria determina que la capacidad de gasto de los agentes depende de la generación de ingresos, presentes y futuros. Por lo tanto, el crecimiento económico y el aumento de la productividad son elementos esenciales de la sostenibilidad macroeconómica (véase el capítulo 3).

El sistema financiero cumple una función clave en la conciliación de los ingresos y gastos intertemporales de los agentes productivos. Con tal propósito, es esencial desarrollar instrumentos financieros para la gestión de riesgos, que permitan hacer frente a las necesidades de un sistema productivo heterogéneo y, al mismo tiempo, financiar proyectos de inversión a largo plazo. Por otra parte, este sistema, por medio del acelerador financiero, tiende a amplificar los efectos macroeconómicos de los diversos choques que enfrenta la economía y, por lo tanto, a acentuar la frecuencia y amplitud del ciclo económico. Mitigar estos efectos mediante políticas financieras y una adecuada regulación contracíclica, así como a través de la profundización financiera es un requisito muy relevante para las economías en desarrollo.

La correlación entre estabilidad macroeconómica y crecimiento se articula en torno a la dinámica del proceso de ahorro e inversión. En los procesos de desarrollo exitosos se ha verificado un incremento significativo del acervo de capital físico y de la productividad, sustentado por un ascenso del coeficiente de inversión.[19] Pero el acervo de capital físico es también una variable heterogénea. Así el debate reciente sugiere una profunda complementariedad, en términos de la economía real, entre la inversión productiva de las empresas privadas y la dotación de infraestructura. Debido, precisamente, al importante efecto de esta última en la productividad de las empresas y la competitividad sistémica de la economía y, por ende, en el crecimiento, los gobiernos han buscado garantizar su provisión. En las actuales circunstancias, ésta se basa en una combinación pública y privada, en la cual la estabilidad macroeconómica y la regulación pública son fundamentales. La expansión y el sostenimiento de la capacidad productiva de la economía no sólo requiere conservar y expandir el capital construido, sino también aprovechar, valorizar y preservar los recursos naturales. De hecho, el problema del magro desempeño en términos de ahorro de los países de la región se agudiza cuando se descuenta la pérdida en términos de patrimonio natural (véase el capítulo 4).

b) Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo

En segundo término, la idea de que el desarrollo se vincula con un proceso persistente de aumento de la productividad nada dice, en principio, respecto del patrón de inserción internacional de la economía. Sin embargo, las economías más productivas muestran capacidad para aumentar sus exportaciones y, asimismo, las de productos con mayor grado de elaboración y contenido tecnológico. Si bien las relaciones económicas internacionales son asimétricas, parece difícil que economías como las de América Latina y el Caribe puedan aspirar al desarrollo sin una interacción, estrecha y creciente, con la economía mundial. El crecimiento económico involucra una profundización de la división del trabajo y un perfeccionamiento, cada vez mayor, de las técnicas y

[19] Esto es, la combinación entre la "brecha de la idea" y "la brecha del objeto" de Romer (1994), que distingue las externalidades inherentes a la inversión física de la acumulación de insumos materiales.

procedimientos de producción. Esto exige la disponibilidad de un conjunto de insumos diversificados, muchos de ellos complejos. Algunos son físicos, pero otros incluyen conocimientos y habilidades no incorporados a objetos, e incluso de naturaleza tácita. Para obtenerlos se debe recurrir, de manera amplia y fluida, a la producción del resto del mundo.

Aprovechar las oportunidades que, pese a las asimetrías, brinda la participación en el comercio internacional, sin inducir segmentaciones difícilmente reversibles en el sistema económico, plantea problemas no triviales. Pero estos no pueden enfrentarse rechazando la integración al mundo, ni abriendo la economía indiscriminadamente. El objetivo fundamental debería ser la mejora de la calidad de la inserción internacional, mediante diversificación de las exportaciones en función de destinos y productos, la incorporación de mayor valor agregado y conocimientos y el perfeccionamiento de la diplomacia comercial para lograr acceso a los mercados de varios países (véase el capítulo 5).

Al mismo tiempo, cabe esperar que la diversificación de la demanda traiga aparejada una tendencia al aumento de los coeficientes de importación respecto del producto y, por lo tanto, que las exportaciones se incrementen más rápido que éste.[20] El aumento de las exportaciones abarca distintos aspectos. El primero, cuantitativo, se refiere a la generación de recursos para sostener la demanda de importaciones, con relación a un determinado valor del gasto agregado. Este requisito se vincula con el cumplimiento de la restricción intertemporal de presupuesto, es decir, la posibilidad de financiar la acumulación sin endeudamiento excesivo, que fuercen a realizar, en algún momento, ajustes con recesión. En consecuencia, no es la composición de las exportaciones, sino su valor total lo que cuenta en este sentido. Pero las exportaciones también tienen una dimensión cualitativa. En una economía que se desarrolla, la configuración de las exportaciones probablemente irá variando hacia productos más complejos y elaborados. Este proceso, que suele ser gradual, es un síntoma del desarrollo más que un impulso del mismo.

De tal manera, parte del aprendizaje propio del desarrollo consiste en la habilidad para producir competitivamente bienes que antes se compraban al exterior. Como este aprendizaje puede resultar de la experiencia de hacer, es posible que, en situaciones concretas, y con un adecuado manejo de los conocidos problemas de incentivos, sean pertinentes mecanismos de fomento a la industria incipiente y procesos de prospección, transferencia, adaptación, difusión y creación de tecnología mediados por acciones de política pública.[21] Esta modalidad de sustitución de importaciones parece ser inherente al crecimiento. Esto requiere niveles de ahorro e inversión sostenidos, incluidas las oportunidades que pueden provenir de la demanda interna, complementados con políticas públicas que fortalezcan las conductas de acumulación privadas mediante acciones orientadas al desarrollo de los sistemas nacionales de innovación (véase el capítulo 6).

La calidad de las exportaciones contribuye de otras maneras a la mejora de la capacidad productiva. La participación de la economía en mercados internacionales de bienes relativamente complejos, con los consiguientes requerimientos en materia de calidad y estabilidad de la oferta, puede traducirse en aprendizaje. Vale la pena destacar que no es el grado de elaboración de las exportaciones lo que determina la repercusión sobre el crecimiento, sino el efecto de este progreso en la acumulación de recursos y habilidades en el sistema económico. Es decir, la expansión depende de la existencia de eslabonamientos productivos y tecnológicos, así como del desarrollo de la capacidad empresarial y de las articulaciones entre empresas (véase el capítulo 7).

[20] No debería sorprender que el producto crezca menos que las exportaciones, en especial durante períodos en que la economía se abre al exterior. Esta relación numérica no reduce la importancia de las exportaciones para sostener el producto y el gasto agregados.

[21] Como señalan Acemoglu, Aghion y Zilibotti (2002) existen dos tipos de aprendizaje relevantes para el crecimiento económico, a saber, la adaptación de las tecnologías existentes y la innovación, para crear nuevas tecnologías. En Ramos (2000) figura un análisis de la relevancia de esta distinción para los países de la región.

Dada la dotación de factores de las economías de la región, parece normal que una parte importante de las exportaciones haga un uso intensivo de recursos naturales. Ese patrón de exportaciones parece compatible con un proceso de desarrollo, si los fondos provenientes de la venta de la producción primaria se destinan a ampliar la capacidad de producir bienes y las habilidades para diversificar y hacer más compleja la oferta. Cuando se hace referencia a esos aspectos sectoriales, no se trata de sugerir la conveniencia de intervenciones detalladas. El desafío es encontrar la combinación de instrumentos de política y de contenidos y oportunidad de las intervenciones públicas que mejor se adapte a los problemas concretos de desarrollo que enfrenta la economía, así como a sus capacidades y disponibilidad de recursos. En todo caso, solo es posible trabajar con lo que se tiene, mientras se reconoce que, a lo largo del trayecto, irán cambiando problemas, oportunidades y restricciones. La decisión principal no reside en intervenir mucho o poco, sino en que las intervenciones contribuyan a enfrentar las restricciones concretas en materia de expansión. Es decir, la acción de política se justifica, en una instancia particular, cuando se prevén beneficios concretos y las intervenciones son compatibles con los recursos disponibles y el mantenimiento de los incentivos apropiados (véase el capítulo 8).

c) Mercado laboral, protección social y capital humano

En tercer lugar, los procesos de apertura han traído aparejados nuevos riesgos sociales, debido a la interrelación entre competitividad y empleo. La estabilidad laboral ya no es una característica dominante de la organización del trabajo y la incertidumbre salarial ha aumentado (Rodrick, 2001). La trayectoria laboral basada en el "empleo de por vida" ha sido reemplazada por frecuentes cambios de ocupación, empresa y requisitos de calificación. Las nuevas tecnologías y procesos de trabajo exigen cada vez más creatividad, iniciativa y versatilidad y menos especialización. De allí la necesidad de, por una parte, desarrollar competencias básicas, más que habilidades específicas, para dotar al trabajador de una base de conocimientos que le permita adaptarse mejor a nuevos empleos y, por otra, de evitar que los costos de una mayor flexibilidad del mercado de trabajo recaigan enteramente sobre los trabajadores. Se requiere avanzar hacia la flexibilidad con protección social, en un marco de manejo fiscal responsable (véase el capítulo 9).

En contextos caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación prefigura el destino de personas y sociedades. Los cambios generados por la globalización y los patrones productivos que hoy rigen en el mundo obligan a formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de interactuar, trabajar, producir y competir. De tal manera, la educación es un requisito, tanto para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso, como para que las economías estén en condiciones de garantizar un desarrollo sostenido, gracias a una competitividad basada en el uso más intensivo del conocimiento. Esto incluye mejorar las tasas de graduación en el nivel secundario, adaptar el sistema educativo a las necesidades del mercado de trabajo y reducir las brechas internacional y social en lo relativo al uso de la informática (véase el capítulo 10). La educación tiene considerables efectos potenciales a largo plazo en materia de equidad, pero la condición para que estos se materialicen es que haya una dinámica generación de empleos de calidad. En este sentido, educación y empleo constituyen la llave maestra del desarrollo económico con equidad social (CEPAL, 2000a).

d) Gobernabilidad y desarrollo institucional

En cuarto término, la relación entre el diseño y funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico es recíproca. Algunas instituciones básicas del sistema económico permiten que los agentes aprovechen, con razonable confianza, las oportunidades productivas que se presenten en la economía.[22] Al mismo tiempo, el tipo y la calidad de las instituciones también están

[22] Rodrik y Subramanian (2003) establecen una distinción interesante entre tipos de instituciones. Las instituciones básicas serían las que crean el mercado, sin las cuales este no existiría o funcionaría mal. Sin embargo, el desarrollo económico a largo plazo requiere otros grupos de instituciones, esto es, las que regulan ciertos mercados (con presencia de externalidades, economías de escala e

en función del desarrollo económico, tanto por la progresiva complejidad de la economía como por la mayor disponibilidad de recursos. Más importante todavía, la percepción de oportunidades de crecimiento económico induce la construcción y el rediseño institucional. En varias circunstancias se ha observado que el cambio institucional no responde a una noción difusa de que las reformas son necesarias sino a un incentivo preciso, a la voluntad de ubicarse en un trayecto económico específico, que se ve prometedor.[23] Una perspectiva acerca de las posibilidades de desarrollo permite identificar prioridades y definir intereses de modo que el motivo de ciertas acciones o cambios institucionales se vuelve evidente y su instrumentación se facilita.[24] Por lo tanto, no se trata solamente de que el desarrollo económico exige cambios institucionales sino también que las instituciones cruciales están en función de la trayectoria de crecimiento esperado (véase el capítulo 11).

Por otra parte, más allá de la mayor o menor profundidad de las acciones de reforma, el funcionamiento institucional depende de experiencias y aprendizajes que, además, necesitan de una perspectiva a mediano plazo.[25] Uno de los requisitos es, ciertamente, la estabilidad macroeconómica, es decir, que se logre una correspondencia aproximada entre las expectativas y la evolución real de la economía. Cuando los agentes pueden tener una perspectiva, realista y razonablemente concreta, del rumbo de la economía es menos probable que se dé lugar a situaciones de crisis y, al mismo tiempo, es más verosímil que haya una buena asignación de inversiones, incluidas las orientadas al desarrollo de capacidades y reputación, que tienden a fortalecer a las instituciones.

El regionalismo abierto, en los términos propuestos por la CEPAL (1994), es una opción que puede moderar algunos de los dilemas anteriormente mencionados en materia de competencia en la economía global. En efecto, las cuatro uniones aduaneras imperfectas que existen en la región se tradujeron, en los años noventa, en la creación de comercio intrarregional y potencial de cooperación en varios frentes. Sin embargo, hacia fines del decenio, dichos procesos se estancaron, al tiempo que algunos países (primero México y después Chile) comenzaron a privilegiar los tratados de libre comercio para asegurar el acceso a ciertos mercados de países desarrollados y en desarrollo. Debido a los cambios en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas, otros países (los centroamericanos y algunos de la comunidad andina) están adoptando una estrategia similar. En este contexto, los bloques subregionales se encuentran en la encrucijada de profundizar su unión económica o bien de multiplicar, colectiva o individualmente, los tratados de libre comercio con países del resto del mundo. En el último caso, la vigencia del bloque se vería profundamente afectada (véase el capítulo 12).

3. Algunos lineamientos estratégicos de la intervención pública

Cualquier planteamiento dirigido a la región de América Latina y el Caribe tiene, como punto obligado de partida, el reconocimiento de grandes diferencias entre los países que la integran y la necesidad de respetar sus singularidades. No obstante, los países de la región comparten algunas características comunes, que alientan a una reflexión de conjunto, sin olvidar que se trata de principios generales que requieren de un importante esfuerzo complementario para adecuarlos a las circunstancias específicas de cada país. En esencia, la labor consiste en definir una "carta de

información imperfecta); las que garantizan la estabilidad macroeconómica (instituciones cambiarias, monetarias y fiscales); y las que confieren legitimidad social (sistemas de protección social, seguros de desempleo y fondos sociales).

[23] El caso de los países de Europa oriental y su adopción de instituciones afines con la Unión Europea es un claro ejemplo. También el de Argentina, en la segunda mitad del siglo XIX, cuando los actores tuvieron bien presentes las oportunidades y demandas específicas vinculadas con la dotación de recursos del país y de sus condiciones de inserción internacional.

[24] Así, el argumento "se sabe que la acumulación de capital humano contribuye decisivamente al crecimiento y, por lo tanto, deben destinarse más recursos a la educación" sería más débil que uno que señalara "para abastecer la demanda de técnicos que genera nuestra pujante industria de software hace falta urgentemente ampliar y mejorar las actividades de formación en ese campo".

[25] Dixit (2004) sostiene que la mejor estrategia no es tratar de reproducir las instituciones de los países desarrollados sino más bien modificar aquellas de las que, en cada caso, se dispone.

navegación" que articule políticas públicas en diversos ámbitos, mientras se toma en consideración la situación específica por la que se transite.

En primer lugar, la inconformidad con los resultados de las reformas de los años noventa en materia de crecimiento económico y equidad social va dando pie a una visión alternativa a la que se sostuvo a principios de ese decenio. Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito de un enfoque que pregonaba más mercado y menos Estado a otra que, sin renegar de los progresos logrados en el desarrollo de economías de mercado, revaloriza la necesidad de un mejor gobierno, es decir, de la mayor calidad de sus intervenciones.

En segundo término, es necesario alcanzar un nuevo balance entre las iniciativas privadas y el interés público, prestando especial atención a la igualdad de oportunidades y a la cohesión social. En varios países de la región, muchos ciudadanos y grupos sociales han ido perdiendo su sentido de pertenencia, junto con la capacidad de asumir como propios los objetivos comunes. La superación de estas tendencias centrífugas exige una labor para "crear sociedad", así como una participación más activa en las instituciones políticas de la democracia, una tolerancia de las diferencias y una mayor disposición al compromiso. Con tal objeto, el concepto de política pública debería recobrar su significado original, esto es, toda forma de organización de decisiones que persigue fines de interés común, y no restringirse a su acepción, hoy más habitual, de acciones estatales, o sea, de la responsabilidad "de otros".

En tercer término, lo anterior se facilita cuando existe una visión compartida acerca de cómo crear un futuro inclusivo. En todos los países de la región, siempre han habido diferencias muy marcadas en lo que respecta al tema del bienestar de sus habitantes, pero, en varios casos y durante períodos más o menos prolongados, existía la percepción de que era posible un futuro mejor sobre la base del esfuerzo propio, en el marco de las oportunidades que brindaba la sociedad. Hoy, la situación es distinta y exige movilizar las energías sociales en torno a un proyecto común, que permita establecer acuerdos a largo plazo, explícitos e implícitos, entre el Estado y los actores políticos y sociales, respecto de los objetivos y las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos. Estos acuerdos tienen que basarse en la adopción de compromisos recíprocos, especialmente en el caso del sector empresarial, y no tan solo en las concesiones unilaterales que se espera obtener del Estado para la captación de rentas.

En cuarto lugar, los países de la región presentan una estructura productiva más heterogénea que en el pasado y que la de otras economías en desarrollo como las del Asia oriental. Esta situación se puede representar, de manera esquemática, mediante un modelo de economía de "tres velocidades", según la modalidad de inserción legal y el tamaño de las empresas que la conforman. Un primer grupo está constituido por las empresas informales que, por su estructura y capacidad, presentan la productividad relativa más baja y operan en un contexto que les ofrece pocas oportunidades de desarrollo y aprendizaje. El segundo está integrado por las empresas formales medianas y pequeñas que, a su vez, tienen dificultades para acceder a los recursos, especialmente financieros, y a determinados mercados de factores que les permitirían desarrollar su capacidad de competir. El último grupo abarca a las grandes empresas, nacionales y extranjeras, que muchas veces tienen un nivel de productividad cercano al de la frontera internacional, pero cuentan con escasos encadenamientos al resto de la economía nacional y, en algunos casos, exhiben baja capacidad de generación de innovaciones.

En quinto lugar, así como en el ámbito internacional las asimetrías —macroeconómicas y financieras, productivas y tecnológicas, y de movilidad diferenciada de factores productivos— que caracterizan a la relación entre los países desarrollados y en desarrollo tienden a reproducir y a ampliar las desigualdades, en el ámbito nacional tampoco existe una verdadera igualdad de oportunidades que permita que prosperen de la misma forma los emprendimientos de las diferentes unidades productivas mencionadas. Por ello son necesarias políticas públicas activas que apunten a

una mayor nivelación del campo de juego, mediante acciones específicas orientadas a remover los obstáculos que afectan de manera diferente a las unidades productivas.

Una estructura diferenciada de apoyo e incentivos puede articularse en torno a tres grandes estrategias públicas. La estrategia de inclusión apunta, en lo esencial, a trasladar tantas pequeñas unidades productivas como sea posible del sector informal al sector formal de la economía. Las políticas horizontales que conforman esta estrategia son de cobertura amplia, pero también selectivas en términos de sus destinatarios, sobre la base de una definición, ajustada a cada caso nacional, de las unidades productivas a las que están dedicadas. Entre estas políticas se destaca la simplificación de normas y trámites administrativos, la menor carga tributaria con modalidades de declaración más simples, la ampliación del acceso al crédito para pequeñas inversiones y, sobre todo, para capital de trabajo, y los programas de formación básica en competencias de gestión y tecnológicas. La incorporación al sector formal de la economía posibilitaría el acceso a otros instrumentos y políticas públicas, que hagan posible el progreso de sus emprendimientos y brinden cierta protección social a sus trabajadores.

La estrategia de modernización se basa en políticas horizontales, combinadas con medidas selectivas dirigidas a conglomerados productivos (*clusters*) o cadenas de producción específicas. Los criterios de selectividad deberían abarcar la posibilidad de producir bienes o servicios de exportación, de introducir niveles tecnológicos superiores al medio y de incrementar la eficiencia mediante la articulación de diferentes agentes. El apoyo a la modernización productiva comprende políticas para mejorar el acceso a la información, el crédito, la tecnología y los sistemas de comercialización. La exportación se puede apoyar mediante servicios de orientación referentes a los mercados externos y de apoyo, provistos por los organismos públicos especializados en asociación con las cámaras empresariales del sector privado. A estas políticas se añaden otras de apoyo a las actividades de formación, en materia de introducción de mejoras productivas, tecnológicas y de adquisición de nuevas maquinarias y equipos. En varios países existen políticas de este tipo, pero se deben realizar importantes mejoras en su diseño, con la participación de los eventuales beneficiarios, prever mecanismos de seguimiento y evaluación y, sobre todo, ampliar su cobertura.

La última estrategia puede resumirse en el concepto de "densificación" ya que apunta a incorporar más conocimientos en el tejido productivo nacional, así como a establecer una malla más articulada de relaciones productivas, tecnológicas, empresariales y laborales. En principio, las políticas generales y el buen funcionamiento de las instituciones propias de una economía de mercado bastarían para que las grandes empresas, más vinculadas al mercado internacional, operen en condiciones razonables. No obstante, este marco, idealmente, debería complementarse con acciones específicas, orientadas a provocar cambios de interés público. En este caso, se trata de acciones estratégicas y, por consiguiente, muy selectivas, que requieren de una gran capacidad de negociación y persuasión por parte de las autoridades públicas para movilizar los esfuerzos privados. En general, esta estrategia se puede instrumentar por medio de varios programas, entre otros, los que apuntan a fortalecer los encadenamientos de la base exportadora; fomentar la cooperación público-privada en áreas específicas del sistema de innovación, a fin de realizar ventajas competitivas potenciales; atraer inversión extranjera de mayor calidad en materia de vínculos productivos y capacidades tecnológicas; apoyar la expansión e internacionalización de las empresas nacionales y fortalecer la infraestructura de servicios que remueva los cuellos de botella del desarrollo productivo.

En sexto lugar, la adopción de estrategias diferenciadas como las mencionadas exige un aumento considerable de la transparencia de las políticas públicas. Esto refuerza su legitimidad y mejora de manera importante su diseño, a partir de la interacción fecunda con sus destinatarios. Asimismo, es necesario que, en aras de una mayor transparencia y efectividad, se instrumenten mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan aprender de los éxitos y fracasos y, en consecuencia, enmendar el rumbo o introducir ajustes para alcanzar los objetivos trazados. En

conjunto, estos requerimientos señalan la importancia de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones de la democracia, y la calidad de los directivos de la administración pública en áreas estratégicas. La tarea es posible, como lo demuestran los avances logrados en varios países en relación con los equipos técnicos de los ámbitos monetario y fiscal.

En séptimo término, los instrumentos de política en una economía abierta son menos y más limitados en su alcance que los que se utilizaban en economías semicerradas. Por una parte, la normativa internacional, los tratados de libre comercio y varios acuerdos regionales restringen la utilización de muchos de uso habitual en el pasado. Por otra parte, las restricciones presupuestarias y financieras obligan a una mayor selectividad en lo que respecta a su aplicación. En consecuencia, los incentivos serán seguramente más moderados que los correspondientes a épocas pasadas, en particular que los incentivos fuertes que caracterizaron al período de industrialización dirigida por el Estado, entre otros, las restricciones cuantitativas o arancelarias a la importación de determinados bienes y la canalización de ingentes recursos fiscales hacia las empresas públicas que operaban en sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional. Todo esto exige focalizar los esfuerzos, aumentar su eficiencia y, sobre todo, identificar formas novedosas de hacer políticas públicas.

Como reflexión final, vale recalcar que el crecimiento económico es, a la vez, condición y consecuencia de todo lo anterior. Sin embargo, parece difícil que sea posible de no mediar esfuerzos importantes para aumentar el ahorro interno y mejorar su canalización efectiva hacia la inversión productiva. Aunque las economías en desarrollo deberían ser destinatarias del ahorro externo, uno de los factores que más han perturbado las decisiones económicas en los últimos años ha sido la variabilidad de la oferta internacional de financiamiento. Por consiguiente, es conveniente descansar más en las fortalezas propias, que depender exclusivamente de las ajenas. De manera similar, es preciso alcanzar un nuevo pacto fiscal que respalde financieramente las funciones públicas que emergen de las necesidades de transformación productiva con equidad social, en el marco de economías de mercado abiertas al mundo, como son hoy día las de la región.

Segunda parte: Macroeconomía, inversión y desarrollo sostenible

Introducción

Una de las principales características de los países de la región durante los años noventa ha sido la marcada volatilidad mostrada por los ciclos económicos, que ha afectado negativamente la capacidad de las economías para iniciar procesos de crecimiento sostenido. Esta dinámica ha debilitado la expansión y el fortalecimiento del sector productivo, puesto que uno de los principales requisitos para su desarrollo es un entorno económico estable que promueva la inversión en el sector real. La incertidumbre creada por la volatilidad dificulta las decisiones de ahorro e inversión y, por ende, la capacidad de incrementar la productividad, lo que está muy vinculado al ritmo de acumulación de los distintos tipos de capital.

Asimismo, la evolución de la inversión privada es muy sensible a la política macroeconómica, la que afecta la trayectoria de la tasa de interés, el tipo de cambio, la inflación y los salarios. Cuando estas variables se encuentran desalineadas respecto de sus "valores de equilibrio", se acentúa la volatilidad de los ciclos reales de la economía y se desincentiva la inversión productiva. En el contexto de economías abiertas y financieramente integradas la dinámica de estas variables se ve afectada por choques reales y financieros, siendo estos últimos los que más han predominado en las últimas décadas. Por lo tanto, una política macroeconómica tendiente a fomentar el desarrollo productivo debe orientarse a suavizar los ciclos económicos y evitar la excesiva influencia de los vaivenes financieros en la evolución de estos "macro precios", siendo las políticas contracíclicas un instrumento esencial para lograr este objetivo.

La inversión también se ve afectada por la dinámica y el desarrollo de los sistemas financieros. El surgimiento de nuevos instrumentos y mercados para intermediar el financiamiento de la innovación tecnológica, facilitar y mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los recursos financieros, y promover el financiamiento de largo plazo son cruciales para el desarrollo productivo. Asimismo, dado que los sistemas financieros pueden atenuar o amplificar los efectos macroeconómicos de choques externos o internos, el adecuado funcionamiento de estos sistemas ayuda a estabilizar los ciclos económicos y a reducir la volatilidad del crecimiento.

La inversión en infraestructura es una modalidad de inversión que influye en la competitividad global de las economías. Los países que cuentan con mayores y mejores servicios de infraestructura tienen ventajas competitivas respecto a los que no disponen de estos servicios en la cantidad y calidad necesarias. Hay amplia evidencia empírica que muestra la estrecha relación existente entre crecimiento económico y desarrollo de servicios de infraestructura. Para crecer se requiere expandir la dotación y calidad de estos servicios y, a su vez, la expansión de estos estimula y facilita el crecimiento.

La abundante dotación de recursos naturales ha caracterizado la actividad productiva de la región a lo largo de su historia. Los desafíos de la apertura e integración económicas, junto con la aparición de nuevas tecnologías, han dado un renovado impulso a la relación entre inversión en recursos naturales y medio ambiente, por una parte, y sostenibilidad del crecimiento económico por otra. En particular, las economías que basan su especialización exportadora en la explotación de recursos no renovables deben evaluar el impacto que esta actividad tiene sobre su acervo de capital. De hecho, cuando se considera la “desinversión” asociada a la disminución de este capital, varios países de la región muestran una menor tasa de ahorro que la reflejada por las cuentas nacionales. Por otra parte, la mayor conciencia sobre las repercusiones ambientales del crecimiento económico ha creado nuevas oportunidades productivas y tecnológicas que la región debería aprovechar más ampliamente.

La presente sección está dedicada a los temas mencionados. En el capítulo 3 se pasa revista a la evolución macroeconómica de las economías durante la década de 1990 y los primeros años de este siglo. Se examina el carácter procíclico que ha evidenciado la política macroeconómica, particularmente la política fiscal. Asimismo se discute lo acontecido con el sistema financiero en los países de la región, argumentando que la profundización financiera no es sinónimo de desarrollo financiero, proceso imprescindible para América Latina y el Caribe. Finalmente, en este capítulo se presentan recomendaciones para propiciar políticas contracíclicas y potenciar el papel del sistema bancario y el mercado de capitales en el desarrollo productivo.

La relación entre infraestructura y crecimiento se aborda en la primera sección del capítulo 4, en la que se examinan los desafíos y las demandas de servicios de infraestructura que tiene la región en el futuro inmediato. Asimismo, se analiza la necesidad de aumentar la inversión pública, como necesario complemento de la privada, a fin de potenciar el papel de la infraestructura en el desarrollo, sobre todo en las zonas donde la inversión privada no es rentable. Para ello se analizan los mecanismos que permitirían, en un contexto de responsabilidad fiscal, mejorar y flexibilizar los recursos fiscales para promover y potenciar la inversión pública. Por su parte, la actual y previsible participación privada en la provisión de servicios de infraestructura exige un perfeccionamiento de los mecanismos regulatorios, particularmente en la determinación de las tarifas, para que estas reflejen el incremento de la productividad en los distintos servicios. En la segunda parte del capítulo se analiza la relación entre estructura productiva, recursos naturales y medio ambiente y se evalúan las posibilidades de los países de la región en lo que respecta al desarrollo de productos mineros e hidrocarburos, bienes y servicios ecológicos, mercado de bienes y servicios ambientales, e innovación tecnológica en biotecnología y producción limpia. Para terminar, se discuten los temas que deberían incluirse en una agenda ambiental compatible con el desarrollo productivo.

Capítulo 3

Macroeconomía y desarrollo financiero para el crecimiento

La dinámica del crecimiento económico obedece a factores de corto y largo plazo. En la medida que el desarrollo productivo y las mejoras de productividad, responden significativamente a factores estructurales, las políticas en este ámbito deben incorporar metas y objetivos de largo plazo. La política macroeconómica, a su vez, apoya el crecimiento económico mediante el manejo de instrumentos de política de corto y mediano plazo, destinados a mantener una trayectoria estable de las variables económicas agregadas y de los precios relativos más relevantes. A pesar de que se manifiestan en distintos medios y se rigen por criterios diferentes, la agenda del desarrollo productivo y la política macroeconómica están estrechamente vinculadas requiriéndose para un desarrollo sostenido una efectiva coordinación y convergencia entre ambas.

En primer lugar, las decisiones de ahorro e inversión, elementos clave para el desarrollo productivo, son de carácter intertemporal, ya que sus costos y beneficios se materializan a lo largo del tiempo. Para promover el proceso de ahorro e inversión se requiere de una trayectoria macroeconómica equilibrada, que brinde un ambiente económico estable, con grados de certidumbre razonables. La volatilidad del ciclo económico, inducida por perturbaciones internas o externas, tiene efectos negativos sobre el ahorro y la inversión, lo que dificulta el desarrollo productivo. En segundo lugar, la inestabilidad macroeconómica desplaza las prioridades de la agenda de política económica hacia metas de corto plazo. Es más factible abordar la agenda estructural —de la cual el desarrollo productivo forma parte— en ausencia de grandes urgencias de corto plazo. En efecto, los

episodios de alta inestabilidad macroeconómica (brotes inflacionarios, crisis financieras y fiscales, dificultades de balanza de pagos, alto desempleo, fuertes apreciaciones y depreciaciones cambiarias, entre otros) tienden a postergar la agenda de largo plazo. En tercer lugar, las políticas macroeconómicas afectan los precios relativos de la economía (tipo de cambio real, tasa de interés real y salario real), que juegan un papel significativo en los incentivos que se generan para la inversión y el ahorro. Además, una inflación alta y volátil incide negativamente en el desarrollo, al opacar las señales de precios relativos a nivel microeconómico. Por último, las opciones de políticas macroeconómicas que se adopten no son neutrales desde el punto de vista del desarrollo productivo.

Las políticas financieras tampoco son neutras. La intermediación financiera afecta directamente la inversión y productividad de la economía, en la medida que influye significativamente en la disponibilidad de fondos de ahorro, especialmente de largo plazo, el costo del capital y la cadena de pagos. Una intermediación adecuada propicia nuevas oportunidades de negocios e inversiones, menores costos de capital y una correcta identificación y selección de proyectos de inversión, y por ende, un mayor crecimiento potencial.

Asimismo, la dinámica financiera también repercute considerablemente en la capacidad de las políticas macroeconómicas de suavizar las fluctuaciones de los ciclos económicos. Su efecto se produce a través de la evolución de los mercados de créditos, que inciden en la propagación y magnitud de las diferentes perturbaciones positivas o negativas. Los efectos se propagan, entre otras cosas, a través de la disponibilidad del crédito interno, y la valoración de los activos nacionales.

En lo que sigue se pasa revista, desde la óptica de los países de la región, a la trayectoria y las políticas macroeconómicas, la evolución del sistema financiero de los países de la región y las dificultades de acceso que éstos presentan. Se discuten los instrumentos para el diseño de políticas macroeconómicas contracíclicas y, por último, se examinan instrumentos de intermediación financiera que mejoren la gestión de riesgos y por ende faciliten el acceso a los recursos financieros, en particular de largo plazo.

I. Antecedentes macroeconómicos

Uno de los principales logros económicos de los años noventa ha sido el avance en términos de gobernabilidad macroeconómica que se observa en la mayoría de los países de la región. Los déficit fiscales experimentaron una baja significativa en la segunda mitad de los años ochenta, permanecieron en un rango medio de 1% a 2% del PIB durante gran parte de la década siguiente. Sólo volvieron a aumentar hasta niveles cercanos al 3% a fines de los noventa, producto de la caída en el ritmo de crecimiento de la actividad económica, asociada al contagio de la crisis asiática. El progreso en esta área ha sido desigual de un país a otro, tal como revelan las crisis fiscales sufridas por algunas economías en los últimos años y los altos índices de endeudamiento del sector público que continúan siendo característicos de varios países de la región. Como se discute en el capítulo 2, la reducción de la tasa de inflación ha sido, en cambio, más uniforme y duradera. En promedio, la inflación en América Latina cayó paulatinamente hasta el 2001, cuando alcanzó cifras de un dígito en la mayoría de los países. El retroceso experimentado en el 2002, cuando, junto con significativas devaluaciones del tipo de cambio, la inflación promedio aumentó por primera vez en una década, se concentró en unos pocos países y fue sucedido por una nueva reducción durante el 2003.

Sin embargo, los avances en materia fiscal e inflacionaria no han tenido su contrapartida en un crecimiento económico más dinámico ni en un acceso estable a los flujos de capital externos; tampoco en incrementos significativos del ahorro nacional y la inversión interna. En efecto, las tasas de crecimiento del PIB de los últimos 14 años han sido bajas y altamente volátiles, alcanzando un promedio simple de 2,4% para el período 1990-2003.

1. Evolución del financiamiento externo, ciclos económicos y vulnerabilidad

El renovado acceso de los países de la región a los mercados financieros internacionales fue evidente a partir de los primeros años de la década de 1990, cuando las transferencias netas de recursos pasaron de negativas a positivas. La inversión extranjera directa (IED) y la colocación de bonos se transformaron en los principales canales para la captación de capital externo. La IED concentró a lo largo de la década cerca de tres cuartas partes de los flujos netos de capitales recibidos por la región y hasta el 2001 contribuyó a compensar las caídas registradas en las demás fuentes de recursos. El mercado de bonos se consolidó a partir del Plan Brady, que facilitó el desarrollo de un mercado secundario de papeles y adquirió una importancia creciente, sólo interrumpida por las secuelas de la crisis financiera de México de 1995, la crisis asiática de 1997 y la desaceleración global iniciada en 2001 (CEPAL 2002a, 2003a).

Como se desprende del cuadro 3.1, las bruscas fluctuaciones de las entradas de capital obedecen principalmente a lo ocurrido con los flujos financieros de deuda, y al mercado de cartera accionaria, que incluye la colocación de acciones en el mercado estadounidense (ADR), Por el contrario, desde los años noventa la IED acusó una marcada tendencia ascendente, interrumpida por la crisis internacional de 2001-2002. Las remesas de migrantes han ido adquiriendo una creciente importancia dentro de los flujos de capital hacia la región, alcanzado cerca de un 1,5% del PIB regional en el 2003.

Cuadro 3.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FUENTES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO, 1990-2003
(En porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A. Deuda	0,49	1,05	2,62	2,53	1,02	1,80	0,59	0,83	1,44	-0,95	-0,74	-0,40	-1,81	-0,45
Préstamos [a]	-0,14	0,40	0,52	-0,85	-2,36	1,13	-1,70	-0,36	-0,24	-1,82	-0,95	-0,49	-0,94	-0,10
Bonos	0,63	0,64	2,10	3,38	3,38	0,67	2,30	1,18	1,68	0,87	0,22	0,09	-0,87	-0,35
B. Inversión	0,65	1,23	1,35	2,09	2,40	1,84	2,98	3,77	3,07	3,77	3,32	3,26	2,07	1,54
Directa	0,48	0,76	0,82	0,65	1,45	1,52	2,32	3,16	3,42	4,22	3,47	3,29	2,01	1,54
Acciones	0,17	0,47	0,53	1,44	0,95	0,32	0,66	0,62	-0,35	-0,45	-0,15	-0,03	0,07	0,00
C. Otros	0,36	0,44	0,55	0,52	0,61	0,69	1,01	1,04	1,14	0,79	0,85	1,00	1,17	1,28
Renegociación de deuda, derechos de autor	0,02	0,04	0,03	0,02	0,02	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,06	0,06
Remesas de trabajadores	0,34	0,40	0,52	0,50	0,59	0,65	0,95	0,99	1,10	0,73	0,80	0,96	1,12	1,22
Total (A+B+C)	1,49	2,72	4,52	5,14	4,03	4,33	4,58	5,64	5,65	3,61	3,44	3,87	1,44	2,37
Total sin remesas	1,15	2,32	4,00	4,64	3,44	3,69	3,64	4,65	4,55	2,88	2,64	2,90	0,32	1,15

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

[a] Se utilizó el PIB en dólares a precios de 1995.
[b] Incluye préstamos de bancos comerciales, banca multilateral y FMI.

Si bien los ciclos del comercio y de los términos de intercambio siguen incidiendo en las fluctuaciones experimentadas por las economías de la región, los flujos de financiamiento externo han sido en el último decenio, tal como se muestra en el capítulo 2, fundamentales en la determinación del ciclo económico (Ffrench-Davis 2003a; CEPAL, 2002a y 2003a). Las oscilaciones de los flujos de capitales, más que las modificaciones en los términos de intercambio, explican las variaciones observadas en los tipos de cambio reales de los países de la región. El impacto que tengan los choques de términos del intercambio o financieros sobre las economías depende del grado de apertura comercial de las mismas. Las variaciones de los precios de exportación e importación tendrán distintos efectos sobre la estructura productiva, según la importancia relativa de las importaciones respecto del PIB. Asimismo, una economía comercialmente más abierta debiera tener mayor capacidad para absorber las perturbaciones financieras, lo que se traduce en menores necesidades de ajuste de la demanda interna (Machinea, 2003).

La exposición a la volatilidad y el contagio asociados a las nuevas modalidades de financiamiento externo, se han transformado en la principal fuente de vulnerabilidad externa de las economías de la región. De hecho, la prima de riesgo de los bonos soberanos, que refleja la percepción que tienen los agentes financieros de la capacidad de los países para cumplir con sus obligaciones, se ha convertido en uno de los principales precios macroeconómicos.[1] La similitud observada en la evolución que muestra el riesgo soberano de distintos países de la región, en forma relativamente independiente de la solidez de sus fundamentos macroeconómicos, es una clara ilustración del fenómeno de choques exógenos y de contagio que han caracterizado a los mercados privados de capitales, tanto en los períodos de auge (contagio de optimismo) como de crisis (contagio de pesimismo). Este fenómeno se vio particularmente acentuado durante el auge de 1996-1997 y la posterior crisis asiática y rusa.

La volatilidad de los flujos externos ha dado origen a ciclos de crecimiento del PIB que en grado importante han contribuido, primero, a recuperaciones de la actividad económica, para luego ser interrumpidos por períodos de desaceleración o franca recesión. La consecuencia neta fue un crecimiento regional inestable y mediocre, dividido en dos grandes fases: una de crecimiento, entre 1990 y 1997, a ritmos en cualquier caso inferiores a los de las tres décadas previas a la crisis de la deuda (3,7% promedio anual entre 1990 y 1997 frente a 5,5% entre 1950 y 1980), y otra de fuerte desaceleración (1,7% promedio anual entre 1998 y 2003), que puede caracterizarse correctamente como una nueva media década perdida, ya que durante este período se aprecia una caída del PIB per cápita (véase el cuadro 3.2). La mitad de los países de la región ha contraído en el último lustro su producción por habitante y todos los procesos de recuperación del crecimiento económico de los años noventa se han detenido.

[1] Ello no quiere decir que los cambios en esta variable reflejen de manera adecuada la solidez de la economía. Las agencias calificadoras de riesgo han mostrado una tendencia procíclica en sus clasificaciones lo que las lleva a sobre o subvaluar el riesgo país.

Cuadro 3.2
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO Y VOLATILIDAD, 1950-2003

	1950-1980	1980-2003	1990-2003	1990-1997	1998-2003
Crecimiento promedio del PIB					
Promedio simple	5,5	2,0	2,8	3,7	1,7
Promedio ponderado	4,8	1,9	2,4	3,2	1,3
Países grandes y medianos [a]	5,2	1,9	2,3	3,2	1,2
Países pequeños	4,5	2,1	3,1	3,8	2,2
Crecimiento promedio del PIB per cápita					
Promedio simple	2,7	0,1	0,7	1,4	-0,1
Promedio ponderado	2,1	0,3	1,1	2,3	-0,5
Países grandes y medianos	2,4	0,3	0,9	2,0	-0,7
Países pequeños	1,8	-0,1	0,6	1,0	0,2
Desviación estándar del crecimiento del PIB					
Promedio simple		1,9	1,5	1,1	1,2
Promedio ponderado		2,2	2,0	2,0	1,6
Países grandes y medianos		2,2	2,1	2,1	1,6
Países pequeños		2,3	1,6	1,2	1,7
Saldos de sector público					
Promedio simple	-1,5	-2,5	-1,8	-1,1	-2,7
Países grandes y medianos	-1,0	-2,0	-1,5	-1,0	-2,2
Países pequeños	-1,7	-2,8	-2,0	-1,3	-3,1
Inflación [b]					
Promedio simple	34,4 [c]	107,4	58,5	108,4	10,1
Países grandes y medianos	57,6 [c]	104,1	76,9	148,5	12,4
Países pequeños	17,2 [c]	91,6	40,0	69,8	8,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Notas: La muestra incluye 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Países grandes y medianos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Los demás se consideran países pequeños.

[a] Promedio ponderado.
[b] Período 1971-1980, variación promedio del año. En adelante, variación diciembre/diciembre. Se incluye República Dominicana desde 1994.
[c] Corresponde al promedio geométrico del período 1971-1980.

La sensibilidad del crecimiento económico a los flujos de capital puede atribuirse en parte al manejo de la política macroeconómica, de un marcado sesgo procíclico. Un rasgo particular del período de reformas ha sido el surgimiento de desequilibrios, asociados no solo a déficit públicos sino también a excesos de gasto privado, que se financian con endeudamiento externo (Stiglitz, 2003a; Ocampo, 2004; Marfán, 2000). En las dos últimas décadas, se ha observado que los importantes y crecientes déficit del sector privado que se generaron en algunos países terminaron en severas crisis financieras (Chile en 1982, México en 1994, las economías del Sudeste asiático en 1997). Dado que estas crisis ocurrieron en países que impusieron una fuerte disciplina fiscal, incluso junto a un banco central independiente comprometido con una meta inflacionaria, se puede concluir que estas dos condiciones no son suficientes para revertir un exceso de gasto privado. Dicho exceso normalmente va asociado a una percepción de éxito económico de los agentes nacionales e internacionales y, de hecho, suele ir acompañado de un considerable influjo de capitales. Una vez que el auge cesa, la economía está en una situación de mayor vulnerabilidad y pierde dinamismo, a menos que el sector público logre compensar a tiempo la exuberancia privada con prudencia pública. Ante un exceso de gasto privado, si el sector público no contrae el suyo, el crecimiento del PIB resulta superior al óptimo, con una percepción de la trayectoria futura del ingreso per cápita por encima de la real, lo que lleva a un tipo de cambio real revaluado y un

deterioro en el saldo de cuenta corriente, aumentando así la vulnerabilidad externa de la economía. Si, por el contrario, el gasto privado está "deprimido" y el sector público no lo compensa, el producto crecerá por debajo de su potencial y se generará un superávit de cuenta corriente superior al de equilibrio y una depreciación del tipo de cambio real. Si la autoridad económica no compensa adecuadamente los desequilibrios del sector privado, termina amplificando los ciclos económicos. El problema de economía política surge cuando la compensación de un exceso de gasto privado lleva a la necesidad de un aumento del superávit fiscal, sin que el sector público tenga asignado el papel de compensar el exceso de gasto privado (un ejemplo de ajuste del gasto público "compensatorio" es el caso de la economía chilena en el período 1994-2001 y la irlandesa en los años noventa).

2. La política fiscal y las finanzas públicas

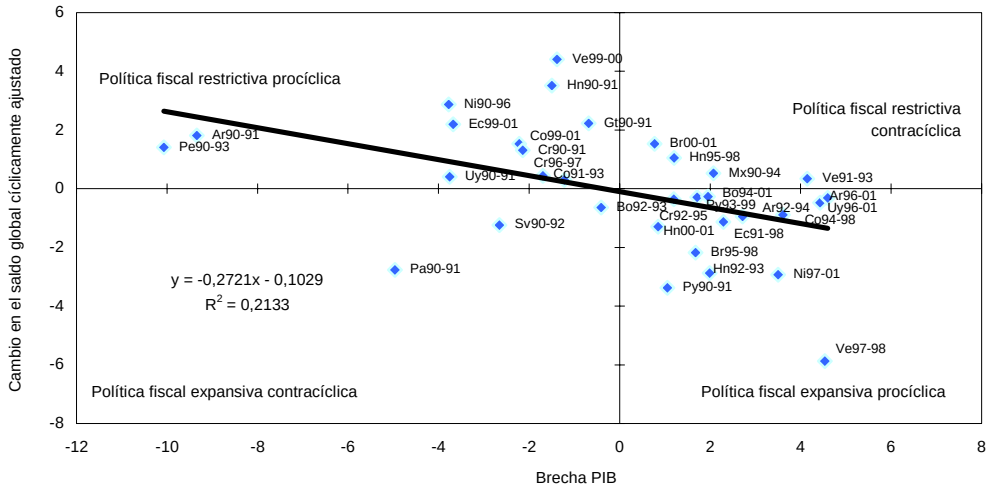
En general, la política fiscal ha actuado de manera procíclica, sirviendo de caja de resonancia de las fluctuaciones del gasto privado, y no ha contribuido a la estabilización macroeconómica a lo largo del ciclo. Junto con la sucesión de perturbaciones externas que se reflejan en menores ingresos fiscales y en un incremento del pago de intereses, las dificultades que se observan, para mantener cuentas fiscales equilibradas, son también la consecuencia de una acumulación de deuda pública, incluso en períodos caracterizados por un crecimiento del PIB superior al de tendencia.

Esto se aprecia al comparar los cambios en el saldo público cíclicamente ajustado con la brecha del PIB (véase el gráfico 3.1). El examen de 45 episodios de variación del saldo público global ajustado por el ciclo económico en economías de la región revela que 12 de ellos fueron neutros respecto del ciclo, en 25 casos la política fiscal tuvo un comportamiento procíclico, mientras que en sólo 8 casos se registró un comportamiento contracíclico.[2] Más precisamente, en 13 de los 17 casos en que el producto creció a un ritmo superior al de tendencia, el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue negativo, lo que refleja una política fiscal expansiva. En cambio, cuando las economías han crecido a un ritmo inferior a la tendencia de mediano plazo, el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue positivo en 12 de los 16 episodios correspondientes, como reflejo de una política fiscal restrictiva.[3] Las conclusiones son similares cuando se analizan los cambios en el saldo público primario cíclicamente ajustado, aunque atenuadas, pues ciertamente el pago de intereses de la deuda tiene una correlación negativa con la brecha del PIB aún más alta que las restantes partidas presupuestarias (Martner y Tromben, 2004).

[2] Si los estabilizadores automáticos hubiesen operado simétricamente, es decir si las políticas hubiesen sido neutras en el conjunto del ciclo económico, los puntos debieran distribuirse a lo largo del eje de las abscisas. En el caso de políticas contra-cíclicas, los puntos debieran ubicarse en los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo. Si los puntos se concentran en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho, la tendencia es a ejercer políticas procíclicas. Los episodios en que han existido pocas variaciones en el saldo cíclicamente ajustado aun con cambios significativos de la brecha del PIB son: Colombia (1999-2000), Chile (1992-1998), Bolivia (1994-2000), Brasil (1990-1994), Guatemala (1992-2000), El Salvador (1993-2000), México (1995-1997), Panamá (1992-2000), Paraguay (1993-1998), Perú (1994-2000) y República Dominicana (1990-1996 y 1997-2000) (Martner y Tromben, 2004).

[3] En este caso, los países no tienen más remedio que ajustar en la mayoría de los casos, por lo que se trata más de un resultado que de una política.

Gráfico 3.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FINANZAS PÚBLICAS PROCÍCLICAS, 1990-2000
(Cambios en el saldo global cíclicamente ajustado y brecha del PIB)

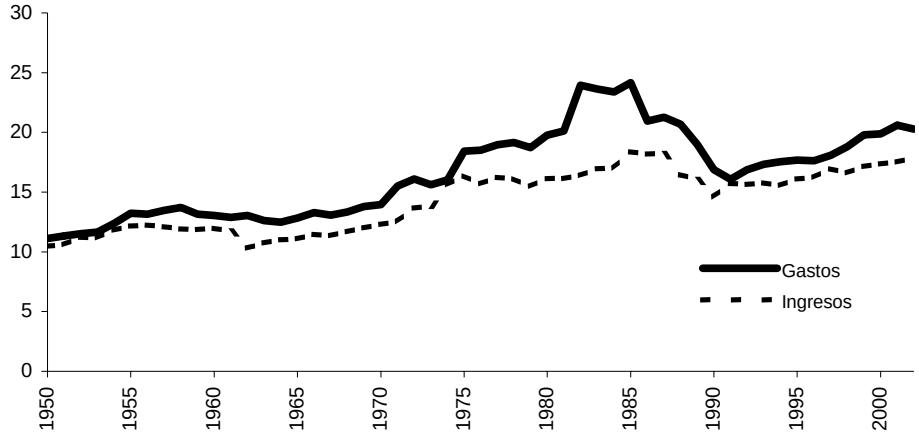


Fuente: Ricardo Martner y Varina Tromben, "La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el 'pecado original'", *serie Gestión pública*, N° 46 (LC/L.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.75.

La reactivación del crecimiento económico, a partir de los años noventa, sumada al diseño de mejores sistemas tributarios permitió una fuerte recuperación de los ingresos fiscales. Entre 1990 y 2002, 16 países de la región aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central como proporción del PIB. Han sido especialmente notorios los aumentos de recaudación por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y, en menor medida, de los impuestos directos. La recuperación de los ingresos fiscales facilitó, a su vez, la elevación del gasto público en más de tres puntos porcentuales del PIB, en promedio simple, a lo largo de los años noventa: de un 17,0% en 1990 a un 20,4% en 2002 (véase el gráfico 3.2). Estos mayores ingresos hicieron posible una recuperación del gasto público social, tendencia que fue más intensa en la primera mitad de la década de 1990 y fue atenuándose desde entonces.

La combinación de déficit públicos persistentes y un alto costo de financiamiento de la deuda ha dificultado la sostenibilidad de las cuentas fiscales en un buen número de países de la región. Las tasas de interés reales pagadas por la deuda pública fueron muy superiores a las del crecimiento económico, por lo que una proporción elevada y muchas veces creciente de los ingresos fiscales se ha destinado al pago de intereses.

Gráfico 3.2
AMÉRICA LATINA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Promedio simple, 1950-2002, en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos propios y de la Oxford Latin American Economic History Database (OXLAD).

Nota: América Latina, promedio simple de los cocientes para los 19 países considerados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

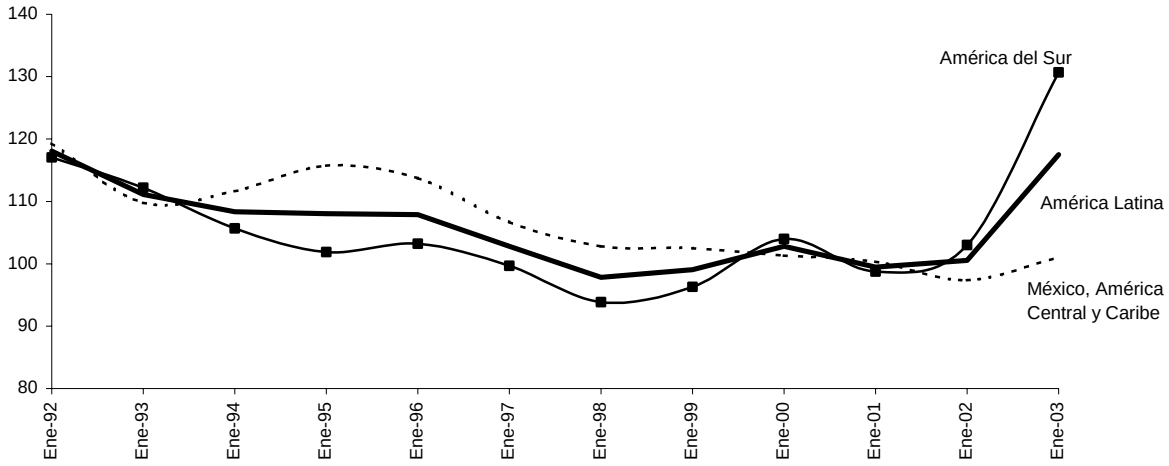
3. Política cambiaria y monetaria

Como ya se mencionó, el control de la inflación ha sido uno de los principales objetivos de la política macroeconómica en los últimos años, por lo cual el diseño e implementación de las políticas cambiarias y monetarias ha estado supeditado a su consecución.

El tipo de cambio nominal fue un componente significativo de las políticas antiinflacionarias. Desde 1990 se registró, en promedio para la región, una tendencia a la apreciación real de las monedas nacionales, que se prolongó hasta 1998 (véase el gráfico 3.5). Esta revaluación se tradujo en un alza de las importaciones y en elevados déficit de cuenta corriente, financiados por capitales externos. En oposición a los pronósticos optimistas de comienzos del decenio, la sobrevaluación se convirtió en el talón de Aquiles de las estrategias de estabilización cuando los flujos de capital externo disminuyeron. Las crisis de balanza de pagos experimentadas por Argentina a fines del 2001, Brasil al inicio de 1999 y México a fines de 1994 son ejemplos de este fenómeno (CEPAL, 2003a).

Al observar la trayectoria del tipo de cambio real es posible agrupar a los países de la región en dos subconjuntos: América del Sur, por una parte, y los países de Centroamérica, El Caribe y México, por otra (CEPAL, 2003a). Hasta 1998, en ambos grupos el tipo de cambio real mostraba una tendencia a la apreciación, aunque en niveles distintos. Entre 1999 y 2002, los países de América del Sur muestran depreciaciones significativas de sus monedas, alcanzando niveles muy superiores a los mostrados en los años noventa. Durante el 2003 se observa una ligera apreciación en la primera mitad del año que tiende a revertirse, parcialmente, a fines del año y comienzos del 2004. Para el conjunto de la región se observa entre 1999-2002 una estabilización del tipo de cambio real y, a partir del 2002, una depreciación y luego una estabilización a partir del 2003 (véase el gráfico 3.3).

Gráfico 3.3
AMÉRICA LATINA: TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO
(Base 2000=100)



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

Nota: El tipo de cambio real es el promedio del tipo de cambio real de importaciones y exportaciones, base 2000=100. Se utilizaron las cifras correspondientes a los promedios anuales. América del Sur comprende los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. América Central, Caribe y México comprende: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y México.

La adopción de los regímenes cambiarios ha estado influida no sólo por la necesidad de estabilizar los precios internos, sino también por la volatilidad de los flujos de capitales y las variaciones ocurridas en los términos del intercambio. Debido a estos dos últimos factores, los regímenes de tipo de cambio fijo o de banda cambiaria resultaron cada vez más costosos, dado lo cual la mayoría de los países se movió hacia regímenes de tipo de cambio flexibles (véase el cuadro 3.3).

A medida que los países pasaban a sistemas de tipo de cambio flexible, la política monetaria se focalizó en el control de la inflación. Varios países de la región han adoptado objetivos de inflación como el ancla nominal de sus economías; en consecuencia, un mayor número de Bancos Centrales han guiado sus políticas monetarias en función de estos objetivos (Mishkin y Schmidt-Hebbel, 2001). Como se aprecia en el cuadro 3.4, en el 2003 diez países de la región ya contaban con esquemas de metas de inflación o habían incorporado su intención de adoptarlos en sus acuerdos con el FMI.

Cuadro 3.3
AMÉRICA LATINA: REGÍMENES CAMBIARIOS, 1996-2003

Régimen	1996	1999	2000	2001	2002	2003
Dolarización	Panamá	Panamá	Panamá Ecuador	Panamá Ecuador	Panamá Ecuador El Salvador	Panamá Ecuador El Salvador
Caja de conversión	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina		
Otros con paridad fija	El Salvador	El Salvador	El Salvador	El Salvador		Venezuela
Paridades móviles	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua
Bandas móviles	Brasil Colombia Chile Ecuador Honduras Uruguay Venezuela	Colombia Chile Honduras Uruguay Venezuela	Honduras Uruguay Venezuela	Honduras Uruguay Venezuela	Honduras	Honduras
Flexible	Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana	Brasil Ecuador Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana	Brasil Chile Colombia Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana	Brasil Chile Colombia Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana	Argentina Brasil Chile Colombia Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana Uruguay Venezuela	Argentina Brasil Chile Colombia Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana Uruguay

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

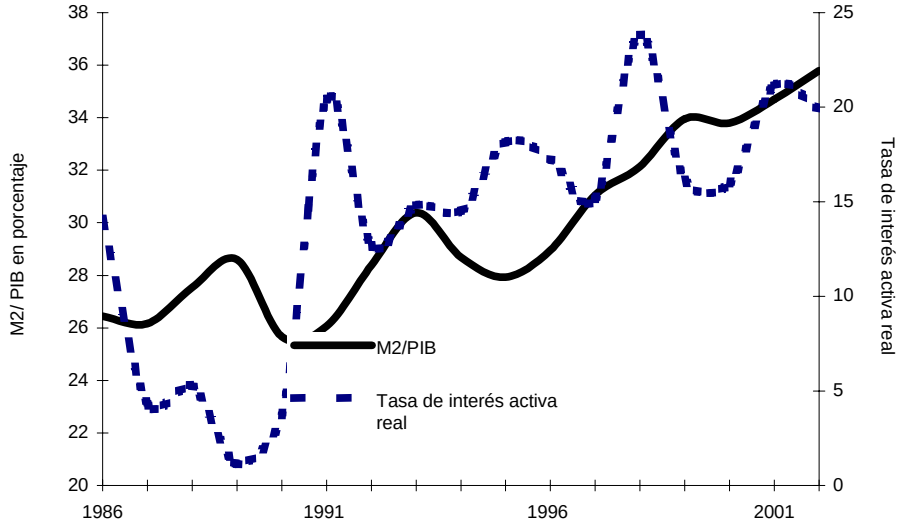
Cuadro 3.4
POLÍTICA MONETARIA EN AMÉRICA LATINA

País	Situación	Instrumento	Meta
Argentina	Evolución hacia un sistema de metas de inflación. Actualmente, metas de crecimiento de base monetaria	Base Monetaria aumentada por cuasi monedas	Inflación entre 4% y 7% (2004)
Brasil	Esquema de metas de inflación vigente	Tasa de política monetaria (SELIC)	Inflación 5,5% (desviación de +- 2,5%) (2004)
Chile	Esquema de metas de inflación vigente.	Tasa de política monetaria	Inflación en el centro de la banda 2%-4% (2004)
Colombia	Esquema de metas de inflación vigente	Tasa de repos de expansión	Inflación de 5,5% (2003)
Costa Rica	Paridad móvil ha aumentado la dolarización y se ha traducido en una pérdida de competitividad		Introducir esquema de metas de inflación
Guatemala	Esquema de metas de inflación vigente		
México	Esquema de metas de inflación vigente	Corto	El país hará esfuerzos por utilizar una tasa de interés objetivo (aumento de la transparencia)
Paraguay	Intención de adoptar una política monetaria basada en el control de agregados		
Perú	Esquema de metas de inflación vigente	Tasa de interés	Inflación 2,5% +- 1,5%
Uruguay	Evolución hacia un sistema de metas de inflación. Actualmente, metas de crecimiento de base monetaria	Base monetaria	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las autoridades monetarias adoptaron como principal instrumento la tasa de interés de política monetaria, la que influye directamente sobre la tasa de interés interbancaria, y a través de ésta sobre el costo del crédito, afectando la demanda de dinero y la composición de las carteras a través de la tasa de interés real. La reducción de las tasas de inflación llevaron a una remonetización de las economías, que se dio en un contexto de incrementos en la tasa real de colocación (véase el gráfico 3.4). Asimismo, se observa una expansión del crédito interno la cual estuvo respaldada, para el promedio de la región, por un aumento significativo de las reservas internacionales, cuyo crecimiento en los años noventa refleja el aumento de las entradas de capitales (véase el gráfico 3.5).

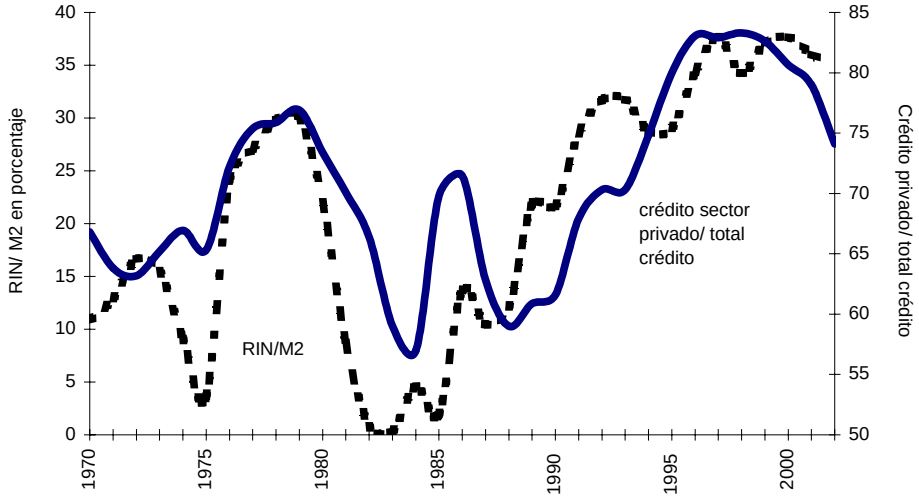
Gráfico 3.4
AMÉRICA LATINA: M2/PIB Y TASA DE INTERÉS ACTIVA REAL
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Para M2, se consideraron saldos a fin de período de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los datos del PIB provienen de las Estadísticas Financieras Internacionales (EFI). Para Venezuela en el 2002 se utilizó el dato correspondiente al 2001 y la variación del IPC y PIB del 2002. Para las tasas de interés activas reales, se deflactaron las tasas nominales por la variación del índice de precios al consumidor entre los meses de noviembre y diciembre anualizada. América Latina corresponde al promedio simple.

Gráfico 3.5
AMÉRICA LATINA: RIN/M2 Y CRÉDITO SECTOR PRIVADO/TOTAL
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Para M2, se consideraron saldos a fin de período de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El dato de RIN corresponde a Activos Externos Netos del FMI. Para el crédito interno se utilizaron datos a fin de cada período del crédito otorgado por bancos comerciales y bancos centrales para los siguientes países: Argentina , Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. América Latina es el promedio simple de los cocientes de los países anteriormente mencionados.

II. Desempeño de la inversión interna y el ahorro nacional

Existe una creciente preocupación por los efectos que la incertidumbre económica tiene sobre la inversión en capital físico. La dinámica de esta interrelación no está clara y aún no se ha logrado un consenso sobre su dirección y magnitud (Caballero,1997; Chirinko, 1993). Sin embargo, existe evidencia analítica y empírica que sugiere que, en presencia de costos de ajustes asimétricos, lo que implica fenómenos de irreversibilidad y costos irrecuperables, la volatilidad de precios afecta negativamente la inversión (Pindyck, 1988). Dado que parte de la inversión en capital físico es irreversible, el inversionista tiende a posponerla cuando se enfrenta a un futuro demasiado incierto y difícil de predecir.

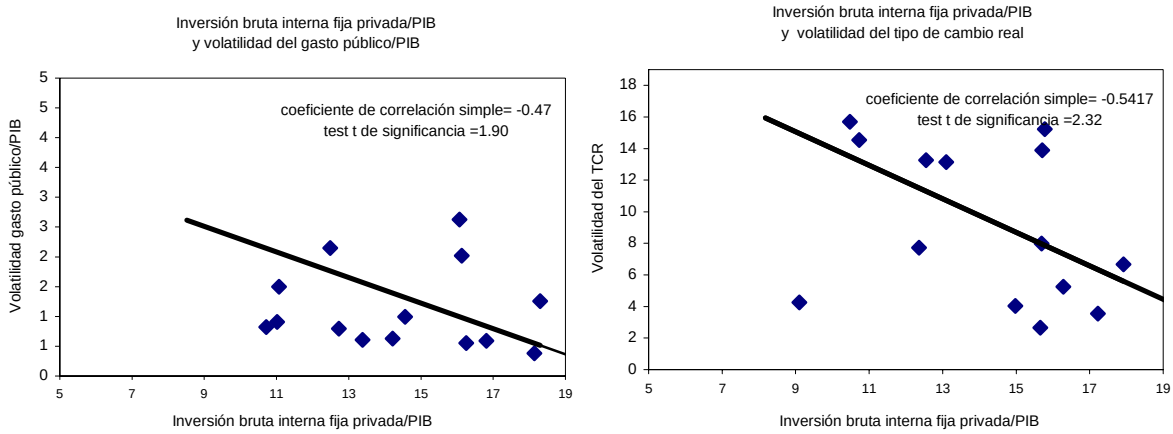
Empíricamente, diversos estudios tienden a constatar una relación negativa, aunque moderada, entre volatilidad macroeconómica e inversión privada (Pindyck y Solimano, 1993; Ramey y Ramey, 1995).[4] Por su parte, Aizenman y Marion (1999), para una muestra de 46 países en desarrollo, encuentran una correlación negativa y ampliamente significativa entre diversos indicadores de volatilidad macroeconómica y la inversión privada. Esta correlación no se da cuando se incorpora la inversión pública. De hecho, la inversión pública aparece positivamente

[4] Si bien volatilidad e incertidumbre son fenómenos diferentes, la primera es un buen indicador de la segunda La volatilidad se refiere a la tendencia de una variable a fluctuar, la incertidumbre se relaciona con las dificultades para predecir las fluctuaciones, esto es, cuando las fluctuaciones son impredecibles. En la práctica es sumamente difícil predecir las fluctuaciones. De ahí que la volatilidad sea un buen indicador de la incertidumbre.

correlacionada con los indicadores de volatilidad, lo que sugiere un comportamiento anticíclico. Los coeficientes de correlación estimados para la inversión privada son robustos y fluctúan entre -0,44 cuando el indicador de volatilidad se aproxima por la evolución del gasto público sobre el PIB, -0,46 cuando se utiliza la tasa de crecimiento del dinero y -0,34 cuando se utiliza el tipo de cambio real.

En el contexto de la región, para la década de 1990 y una muestra de 13 países, se observa una correlación negativa entre la volatilidad macroeconómica y la inversión privada como porcentaje del PIB (véase el gráfico 3.6). Los indicadores de volatilidad se construyen sobre la base de la trayectoria (desviación promedio) del tipo de cambio real y de los déficit o superávit fiscales. En el primer caso el coeficiente de correlación simple obtenido es de -0,54 y en el segundo es de -0,47.

Gráfico 3.6
AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA PRIVADA Y VOLATILIDAD, 1990-2003



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos propios y de la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Nota: En cada año, la volatilidad del Gasto Público/PIB y del TCR se calcula como la desviación media. Se utilizaron 15 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, que representan más del 96% del PIB regional.

La volatilidad no solo afectó negativamente el nivel del crecimiento sino también la trayectoria de la inversión y por lo tanto el desarrollo productivo y la evolución de la productividad. En efecto, a pesar de que el contexto externo más favorable que enmarcó la fase de auge de los años noventa permitió una recuperación de la inversión a precios corrientes a partir de 1992, ésta, en términos de producto, se mantuvo en niveles cercanos a las tasas alcanzadas en los años setenta y muy por debajo de las tasas de inversión de los países asiáticos (véase el cuadro 3.5).

Cuadro 3.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA
(Como porcentajes del PIB)

	Años setenta	Años ochenta	Años noventa	2000-2003	1990-2003
Argentina	21,0	14,0	17,8	14,6	16,9
Bolivia	15,9	12,4	17,3	15,3	16,8
Brasil	24,1	18,3	20,2	18,8	19,8
Chile	11,5	14,6	22,6	22,0	22,4
Colombia	18,7	16,4	18,6	14,9	17,5
Costa Rica	22,7	18,9	18,9	19,6	19,1
Ecuador	17,4	17,1	18,1	18,5	18,2
El Salvador	17,0	13,3	16,3	17,4	16,6
Guatemala	13,6	14,5	14,8	16,8	15,4
Haití	10,5	19,0	22,9	34,2	26,1
Honduras	21,4	17,4	25,4	25,3	25,4
México	20,1	19,2	20,1	21,7	20,6
Nicaragua	15,9	18,4	24,6	28,1	25,6
Panamá	24,0	19,7	22,3	26,5	23,5
Paraguay	21,5	22,2	22,3	16,3	20,6
Perú	15,7	19,9	20,8	18,4	20,1
República Dominicana	21,9	21,1	24,6	27,7	25,5
Uruguay	12,2	13,3	13,4	10,5	12,6
Venezuela	31,6	22,0	17,3	13,4	16,2
América Latina					
Promedio ponderado [a]	21,4	18,1	19,7	18,8	19,4
Promedio simple [b]	18,8	17,4	19,9	20,0	19,9
Mediana	18,7	18,3	20,1	18,5	19,8
Sudeste asiático [c]					
Promedio simple [d]	24,6	28,4	31,1	22,5	29,1
Mediana	24,2	28,2	33,0	23,6	30,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Datos anuales. Para 1970-1979: dólares de 1970, 1980-1989: dólares de 1980 y en adelante dólares de 1995. En todos los casos se usaron las cifras de PIB a precios de mercado, salvo 1971 y 1972, en que no hay datos y se calcularon los coeficientes utilizando las cifras en valores constantes en las respectivas monedas.

[a] El promedio ponderado resulta del total de la inversión bruta interna fija sobre el PIB, en millones de dólares constantes.
[b] El promedio simple resulta de promediar las variaciones de los diferentes países para el mismo período.
[c] Para el Sudeste asiático no se dispone de datos correspondientes al año 2003.
[d] Países considerados: Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur y Tailandia.
Datos calculados sobre la base de cifras en moneda nacional corriente, fuente FMI.

Los aumentos de inversión durante los años noventa se materializaron en aumentos de la productividad del capital, pero no se concretaron en un aumento de la productividad de la mano de obra en la región, con las importantes excepciones de Argentina y Chile. Por lo tanto, en promedio, el ritmo de crecimiento de la productividad total de los factores durante 1990-2002 fue inferior al registrado entre 1950 y 1980 (véase el capítulo 2).

Al igual que la inversión, el ahorro nacional muestra una evolución mediocre, ya que aumentó apenas dos puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2002, alcanzando un 17% del PIB. En el mismo período, los países del Sudeste asiático mostraron cifras de ahorro que bordeaban, en promedio, el 30% del PIB (véase el cuadro 3.6). El magro desempeño se debió en parte a la caída del ahorro del sector público que, si bien mejoró en varios países en la primera mitad del período, posteriormente se deterioró. El ahorro privado tampoco mostró mejoras significativas, tanto por la canalización del crédito interno hacia el consumo como por la importante sustitución de ahorro

interno por ahorro externo que acompañó al mayor ingreso de capitales (CEPAL, 2003a; Titelman y Uthoff, 1997).

Cuadro 3.6
AHORRO NACIONAL/PIB

País	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	24,0	16,5	17,2	15,9	15,0	13,8	13,1	12,5	19,4
Bolivia	14,6	12,5	8,0	10,4	15,8	12,9	11,9	9,3	9,4
Brasil	18,6	20,3	19,3	19,7	16,9	15,4	17,4	16,6	17,3
Chile	13,9	8,7	23,6	22,0	22,7	26,5	19,8	20,7	21,1
Colombia	18,5	13,9	19,9	20,8	14,4	13,5	13,9	12,8	12,9
Costa Rica	12,8	18,5	18,7	15,2	16,8	12,8	12,2	13,7	16,4
Ecuador	20,7	18,6	14,1	13,1	14,0	19,6	23,5	22,0	16,5
El Salvador	14,2	7,3	8,1	17,3	16,8	14,4	13,6	14,7	15,5
Guatemala	13,8	9,3	10,6	11,6	12,3	11,8	12,3	12,6	12,5
Haití	10,6	11,9	19,1	25,5	26,3	26,2	25,1	22,9	25,4
Honduras	12,4	8,8	16,9	27,1	28,5	30,2	26,6	25,4	23,9
México	21,8	21,6	20,3	19,4	20,5	20,6	20,4	17,8	18,5
Nicaragua	-41,6	-28,8	-26,8	-17,9	-5,9	-6,1	-2,8	-5,2	3,7
Panamá	19,5	16,6	20,8	24,3	21,2	20,5	21,5	24,1	22,0
Paraguay	22,5	16,4	19,6	22,9	21,0	20,9	19,4	16,6	17,5
Perú	27,0	22,2	17,2	17,2	17,2	18,0	17,1	16,4	16,3
República Dominicana	14,0	15,2	19,4	17,9	21,3	21,8	18,8	19,8	18,6
Uruguay	10,3	10,0	14,1	14,8	13,1	13,5	12,3	11,2	13,1
Venezuela	32,7	23,9	27,3	20,7	18,5	21,5	28,0	23,2	21,2
América Latina	14,8	12,8	15,1	16,7	17,2	17,3	17,1	16,2	16,9
República de Corea			36,0	37,0	21,0	35,4	33,5	31,5	33,5
India			23,4		24,0	23,1	23,4	24,0	25,0
Pakistán			13,6			11,5	14,1	15,0	16,1
Sri Lanka			15,3			23,7	21,6	20,3	20,5
Indonesia			33,7	31,9	25,0		34,6	29,2	20,8
Malasia			27,1	43,5	34,2	38,2	36,2	32,0	31,8
Filipinas			18,2	22,2	20,2	29,2	29,7	23,9	24,6
Singapur			46,6	33,7	32,0	51,9	48,8	45,2	44,6
Tailandia			32,1	41,6	26,0	30,7	30,3	29,4	29,0
Sudeste asiático			31,5	31,3	23,0	28,0	32,9	30,4	29,3
Asia			27,3	35,0	26,1	30,5	30,2	27,8	27,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información propia y del Fondo Monetario Internacional (FMI), series a precios corrientes.

Nota: Promedios simples. Sudeste asiático incluye: Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur y Tailandia. Asia incluye, además del Sudeste asiático, a India, Sri Lanka y Filipinas.

Ante el comportamiento del ahorro nacional en la región, los incrementos de los coeficientes de inversión durante los años noventa respondieron significativamente a la mayor disponibilidad de ahorro externo que, medido a precios constantes, creció hasta llegar en 1998 a niveles históricamente muy altos (5% del PIB), sin otro precedente que el año 1981. En 1998 este aporte permitió financiar más del 20% de la inversión fija, que ascendió al 22,7% del producto. En comparación, el ahorro externo en 1990 sólo representó el 0,2% del PIB, medido en dólares constantes de 1995, y contribuyó de manera marginal al financiamiento de la formación bruta de capital fijo, que ese año sólo representó el 16,5% del PIB.[5] Dado que los flujos de capital externos han mostrado un comportamiento inestable, la necesidad de recurrir al ahorro externo para financiar

[5] Recuérdese que el ahorro externo calculado a precios constantes suele diferir del resultado obtenido en precios corrientes a partir del déficit corriente de la balanza de pagos.

los aumentos de inversión ha sido fuente de volatilidad y vulnerabilidad. En este sentido, a pesar de los efectos positivos del ahorro externo, es aconsejable recurrir más al ahorro interno para financiar la inversión y el crecimiento y para reducir la volatilidad macroeconómica.

Aumentar el ahorro nacional no es una tarea fácil y aún existe un intenso debate en relación a sus determinantes y las recomendaciones de políticas para promover un comportamiento más proclive al ahorro. En toda recomendación de política se debe distinguir entre el ahorro de las empresas, las familias y el sector público. Como se verá más adelante, el ahorro público es un elemento central del ahorro nacional y debe constituir la base de una política macroeconómica contracíclica.

Con relación al ahorro privado, de la experiencia de los países asiáticos se desprende que la reinversión de utilidades por parte de las empresas es clave para explicar las altas tasas de ahorro de estos países (Akyuz y Gore, 1996). El financiamiento de las empresas se origina en fuentes internas (utilidades y fondos de depreciación) y externas (deuda, acciones, bonos). La opción por una u otra forma de financiamiento depende de la estructura tributaria. Si los impuestos a las utilidades reinvertidas son bajos, éstas pasarán a ser una gran fuente de ahorro. En el corto plazo, la reinversión de utilidades representa un menor flujo de dividendos a los propietarios. Sin embargo, esto se compensa por el aumento del valor de mercado de las empresas, producto del mayor volumen de utilidades reinvertidas.[6]

La tributación sobre base de dividendos retirados debe ser homogénea a través de los distintos sectores productivos. De lo contrario, la superposición de esquemas tributarios genera el riesgo de perder volúmenes significativos de recaudación, en la medida que sea factible concentrar las utilidades en sectores con sistemas de base retirada y los retiros de utilidades en sectores sujetos a esquemas de impuestos tradicionales o sobre la base de rentas presuntas y, de esta manera, trasladar las utilidades y la liquidez mediante precios de transferencia. Asimismo, el sistema basado en los dividendos retirados requiere de instituciones tributarias fuertes, con amplia capacidad fiscalizadora, y parece una estrategia menos recomendable en los países que presentan una elevada erosión tributaria (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

Para promover el ahorro de las familias, los mecanismos de ahorro forzoso han resultado instrumentos relativamente efectivos. El más obvio es el ahorro previsional, destinado a financiar pensiones de vejez, viudez e invalidez. Para que los sistemas previsionales contribuyan positivamente al ahorro nacional deben estar financiados, de lo contrario, se generan efectos adversos. Un sistema deficitario implica trasladar recursos de otros usos para cubrir los pagos de pensiones, lo que actúa en detrimento de la capacidad de financiar la inversión. Sin perjuicio de los componentes solidarios que todo sistema de pensiones debe contener, es preciso evitar los eventuales déficit previsionales, porque en ese caso el mayor ahorro privado se compensa con el menor ahorro público.

Desde la perspectiva del ahorro nacional, no hay mayor diferencia entre un sistema de reparto y uno de capitalización individual, siempre y cuando ambos estén financieramente equilibrados. Por esto, los factores más determinantes, desde el punto de vista del ahorro, son las tasas de cotización, la cobertura del sistema, la edad de jubilación, los costos de administración, los seguros estatales asociados a las pensiones y, en el caso de los sistemas de reparto, las tasas de reemplazo. Cabe reconocer, independientemente de consideraciones previsionales, que los esquemas de capitalización individual tienen la ventaja de estimular un mayor desarrollo de los mercados de capitales nacionales, en tanto su operación y funcionamiento requiere de estos mercados.

Aparte del ahorro previsional, una forma de estimular el ahorro personal y familiar es la que considera el ahorro para fines específicos e identificables. El ahorro para vivienda y educación,

[6] Para mantener la recaudación fiscal, es preciso compensar la reducción de los impuestos a las utilidades reinvertidas con el aumento de los impuestos a las utilidades distribuidas.

particularmente educación superior, pueden ser objetos de subsidios focalizados. Estos subsidios pueden asignarse sobre la base de puntajes que recompensen el ahorro previo, y deben estar vinculados con el ingreso y condiciones de vida de las familias. Los subsidios se realizan cuando se adquiere la vivienda o se accede a la educación superior, según los ejemplos señalados. Aún cuando este tipo de estímulos también adolece de filtraciones, estas son menores que en los estímulos generales a la propiedad de activos (Held, 2000).

Otra forma de estimular el ahorro familiar es a través de los sistemas de seguro y reaseguro. Estos mecanismos son una forma de ahorro para protegerse de imprevistos e incertidumbre. Un ejemplo son los seguros de vida y de salud. Similar es el caso de los seguros de invalidez asociados a las pensiones y los seguros de desempleo total o parcialmente autofinanciados. La contratación de este tipo de seguros puede promoverse mediante estímulos tributarios a su adquisición grupal o individual (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

III. Mercados financieros

La estrecha vinculación entre los ciclos económicos, la inversión y la evolución de los mercados financieros puede entenderse a la luz de los efectos asociados al acelerador financiero (Bernanke, Gerter y Gilchirst, 1998; Aoki, Proudman y Vlieghe, 2002). La dinámica de los mercados de crédito puede atenuar o amplificar el efecto macroeconómico de las perturbaciones internas o externas, afectando la capacidad de la política macroeconómica para suavizar las fluctuaciones económicas. La experiencia de la región muestra que los aumentos en las entradas de capitales han estado acompañados de una excesiva expansión del crédito interno y de la liquidez. Contrariamente, una caída en los flujos externos de capital ha llevado a una exagerada contracción de estas variables. Mientras la integración financiera ha suavizado los ciclos de consumo en los países desarrollados, en las economías en desarrollo se ha producido el efecto inverso (Fanelli, 2000; Prasad y otros, 2003). Así, los mecanismos financieros han tendido a acentuar tanto los períodos de auge como la severidad de las recesiones (CEPAL, 2002a).

Un mecanismo financiero que opera directamente sobre el financiamiento de la inversión responde a la relación entre el costo que debe pagar la empresa por financiarse en los mercados de créditos y el valor de sus activos netos (definido como el valor de los activos líquidos y no líquidos (colaterales) de la empresa, menos sus obligaciones). El costo del crédito está negativamente relacionado con el valor neto de los activos del deudor, lo que se refleja en el valor de los colaterales. Cuanto mayor sea este último, menor será la tasa de interés. Durante la fase negativa del ciclo económico, el valor de los activos tiende a caer lo que deteriora el valor de los colaterales y encarece aún más el costo de financiamiento debido a los aumentos en la tasa de interés. Este comportamiento magnifica el impacto de las perturbaciones negativas sobre la disponibilidad de financiamiento para la inversión y el crecimiento. En contextos de mercados poco desarrollados y altamente segmentados, como los que caracterizan a la región, estos mecanismos tienden a acentuarse, haciendo que el sector financiero amplifique los efectos positivos o negativos de diversas perturbaciones contribuyendo a la volatilidad del ciclo económico, con implicaciones negativas para la inversión y el desarrollo productivo.

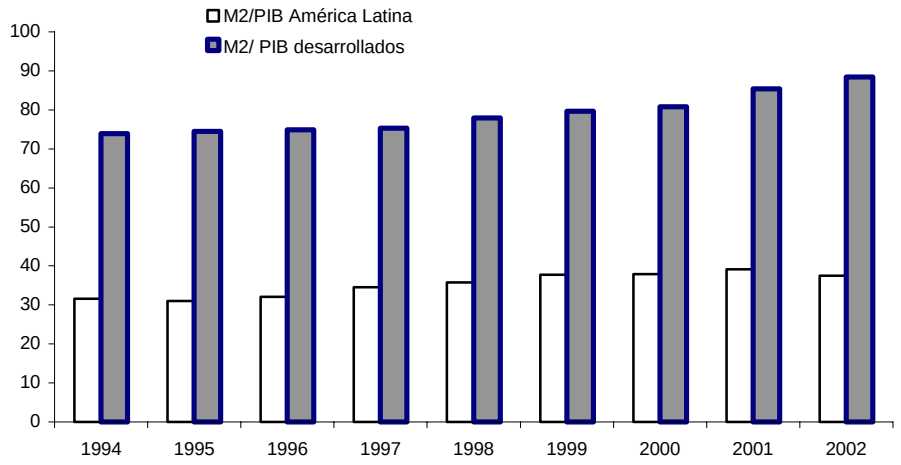
La evidencia empírica sugiere una correlación positiva entre la intermediación financiera y la tasa de crecimiento de los países (Rousseau, 2002; King y Levine, 1993; Neusser y Kugler, 1998; Mullineux y Murinde, 2001). Sin embargo, la sola profundización financiera no resuelve el problema de exclusión de significativos sectores de la estructura productiva, ni apoya el surgimiento del financiamiento de largo plazo (Dymski, 2003). Para apoyar el desarrollo productivo, los sistemas financieros deben contar con instrumentos de intermediación que reconozcan la heterogeneidad productiva de la región y por ende la diversidad en los riesgos financieros y económicos que ella conlleva. En este sentido, una intermediación financiera eficiente requiere, reflejar el “verdadero” costo de oportunidad de los recursos, en función de la rentabilidad esperada

de los proyectos que se financian, mejorar el acceso de sectores tradicionalmente excluidos, como la pequeña y mediana empresa, y de emprendedores sin historial crediticio, pero con proyectos innovadores, y promover el financiamiento de largo plazo.

1. Evolución del sistema financiero

Como ya se mencionó, en los años noventa las economías de la región experimentaron un aumento de la demanda por dinero y una expansión del crédito interno, lo que se reflejó en una mayor profundización financiera. Como se observa en el gráfico 3.7, el coeficiente de M2/PIB muestra una tendencia creciente, al igual que en los países desarrollados. Sin embargo, al compararse con estos últimos, la región aún registra tasas relativamente bajas. La expansión de los sistemas financieros refleja el hecho de que las reformas de estos sistemas tuvieron un papel privilegiado dentro de los procesos de reformas económicas. En general, la mayoría de los países redujeron los niveles de encaje y eliminaron los controles de las tasas de interés. Asimismo, contribuyeron positivamente las menores tasas de inflación, las mejoras en la regulación y supervisión financiera, los avances en la adopción de estándares contables internacionales, la mayor libertad en la entrada de nuevos inversionistas internacionales y el surgimiento de inversionistas institucionales.

Gráfico 3.7
AMÉRICA LATINA: PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA (M2/PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial, *World Development Indicators*, varios números.

Nota: Saldos a fin de período. América Latina comprende: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los países desarrollados comprenden: Estados Unidos, Japón y Canadá. Promedios simples en ambos casos.

El crecimiento de la actividad financiera no se reflejó necesariamente en un mayor desarrollo financiero en las economías de la región, entendiéndose por este último el surgimiento y fortalecimiento de instrumentos de intermediación financiera en beneficio de la inversión productiva. En general, en los países la acumulación de ahorro financiero no se tradujo en aumentos proporcionales al financiamiento de la inversión, sino que se canalizó de manera importante al

financiamiento del consumo y, además, generó burbujas especulativas en los precios de los activos, provocando una fragilidad financiera que amplificó los efectos de las restricciones de financiamiento externo que enfrentaron varios países de la región durante los años ochenta, noventa e inicios del 2000.[7]

El historial inflacionario, junto con las dificultades para ejercer los derechos de propiedad, son dos elementos que tradicionalmente han trabado los procesos de expansión financiera en las economías de la región. En la medida que las decisiones financieras son esencialmente intertemporales, el nivel, la volatilidad y las expectativas inflacionarias han sido factores que, en ausencia de mecanismos de indización, han dificultado el desarrollo financiero en la región. Los avances en la integración financiera, unidos a problemas de credibilidad sobre la trayectoria inflacionaria y cambiaria en los países, condujeron en los años noventa a un proceso de dolarización financiera, el cual ha implicado un crecimiento en la tenencia, en los mercados financieros locales, de activos financieros denominados en moneda extranjera, lo que, a falta de instrumentos de cobertura de riesgos, ha debilitado los sistemas financieros nacionales.[8]

Respecto del total de depósitos del sistema bancario, hay un gran número de economías que se encuentran financieramente dolarizadas, fenómeno que a partir de mediados de los años noventa registra una tendencia creciente. Entre estas economías destacan Argentina hasta la crisis, Bolivia, Costa Rica, Perú, Paraguay y Uruguay, alcanzando un nivel de depósitos bancarios en moneda extranjera entre el 60% y el 90% del total de depósitos (véase el cuadro 3.7).

La preferencia de los agentes económicos por mantener activos o pasivos financieros en dólares está estrechamente vinculada al nivel y volatilidad de la inflación y a la percepción de los agentes económicos sobre la trayectoria futura de ésta, en tanto la dolarización es una forma de protección contra la pérdida del valor real de los ahorros.[9] En la medida que la volatilidad esperada del tipo de cambio real sea menor que la volatilidad esperada de la inflación interna, los agentes económicos tenderán a dolarizarse (Nicoló, Honohan e Ize, 2003).

Mientras más dolarizados están los sistemas financieros, están más expuestos a crisis, ante cambios en los precios relativos. El principal riesgo proviene de los efectos negativos de una devaluación, en presencia del descalce de monedas que se produce entre activos y pasivos en el sector de los no transables producto de la dolarización. Los descalces de moneda afectan la solvencia de los bancos de manera directa o indirecta, en tanto debilitan la calidad y rentabilidad de las carteras que éstos mantienen en dólares. Esto se ve aumentado en la medida que los sistemas financieros fuertemente dolarizados utilizan diferentes monedas para las transacciones financieras (dólar) y las transacciones reales (moneda local), magnificando así los efectos negativos de una devaluación. Cuando las empresas que producen y venden en el mercado local se endeudan en dólares, aumentan su fragilidad ante una devaluación de la moneda, lo que repercute en la cartera de los bancos. Por otra parte, la dolarización de activos implica mayor vulnerabilidad ante riesgos sistémicos, lo que puede promover corridas bancarias y generar problemas de liquidez. Además, la dolarización restringe los grados de libertad de la política monetaria y cambiaria esenciales para sostener equilibrios macroeconómicos reales, los que son funcionales para el desarrollo productivo.

---

[7] Un ejemplo de ello fue la crisis de los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) en 1981-1982. El colapso del sistema financiero tuvo un fuerte impacto sobre el período recesivo que siguió a la crisis de la deuda.

[8] Es posible distinguir tres formas de dolarización parcial o de facto: dolarización de pagos (sustitución de monedas), donde los residentes de un país utilizan la moneda extranjera como medio de pago; la dolarización financiera (sustitución de activos), donde los residentes mantienen localmente activos y pasivos en moneda extranjera, y dolarización real, que se refiere a la indización de los precios internos de acuerdo con una moneda extranjera.

[9] Por cierto existen otros factores que influyen en las decisiones de dolarización de activos y que tienen que ver con los marcos regulatorios sobre tenencia de divisas, la percepción de riesgo del sistema financiero y la economía en su conjunto, la política cambiaria y otros factores institucionales.

Cuadro 3.7

AMÉRICA LATINA: DEPÓSITOS EN MONEDA EXTRANJERA RESPECTO DEL TOTAL DE DEPÓSITOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina														43,0	49,2	52,9	52,6	50,6	53,0	56,4	59,7	71,0	
Bolivia					0,9	32,1	54,5	67,8	73,9	81,4	81,6	80,7	81,2	81,4	78,5	78,3	91,6	91,7	91,9	92,6	92,1	90,8	91,0
Chile											19,5	17,6	12,3	12,3	9,4	7,2	5,3	4,4	7,4	10,4	11,4	13,7	12,6
Costa Rica								37,0	40,3	43,4	40,1	49,1	41,7	37,1	37,7	44,6	44,3	49,6	52,9	54,6	54,8	58,8	59,7
Ecuador									4,7	5,9	4,8	5,0	7,7	8,9	11,8	19,8	23,2	30,8	37,3	52,4	100,0	100,0	100,0
El Salvador										9,0	7,2	4,0	5,9	4,3	5,5	6,0	7,2	8,3	8,4	8,9	8,9		100,0
Honduras	6,0	4,9	4,1	3,3	2,5	2,6	2,7	2,3	1,4	1,0	1,9	3,4	5,9	11,5	16,5	19,4	29,6	24,0	25,1	26,0	26,6	30,8	32,0
México						4,6	7,4	8,7				6,0	3,8	5,0		6,4	6,8	5,3	6,0	6,9	8,6	9,9	9,6
Nicaragua	2,4	2,6	1,8	1,0	0,8	0,7	0,5	0,1	11,9	30,3	46,2	41,3	46,9	58,4	59,0	64,9	68,6	68,2	71,3	70,1	72,0	73,7	76,7
Paraguay									5,2	29,1	37,7	40,2	47,8	55,5	49,4	42,3	44,3	46,9	57,6	63,1	64,2	66,7	68,0
Perú													80,8	79,7	74,1	72,5	74,9	72,6	76,5	77,3	76,9	74,3	73,2
Uruguay	38,2	48,8	64,2	61,1	66,7	59,5	65,9	66,1	69,2	75,8	79,1	78,1	76,9	74,8	77,5	75,6	77,2	79,3	80,2	81,8	82,5	85,1	90,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), y los bancos centrales.

Nota: Saldos a fin de período.

Para incentivar el uso de monedas locales en los procesos de intermediación y así estimular el desarrollo financiero, se requiere mantener tasas de inflación bajas y estables. Sin embargo, teniendo en cuenta la historia inflacionaria de la región, hay un período (relativamente largo) de transición donde la indización es primordial para fomentar el uso de las monedas locales. En este sentido, la utilización de una unidad de cuenta indizada es un instrumento fundamental para estimular el desarrollo financiero y, en particular, el financiamiento de largo plazo. En la medida que esta unidad de cuenta permite una protección efectiva contra el riesgo inflacionario, desincentiva el uso del dólar y promueve el endeudamiento en moneda local indizada. La experiencia de los países con instrumentos de indización de uso generalizado así lo demuestra. En el cuadro 3.8 se contrastan los casos de Argentina, Chile y Uruguay. En el caso chileno, que cuenta con una moneda indizada de uso universal y creíble, la mayoría de los créditos financieros, al igual que los depósitos, se generan en esta moneda, siendo el segmento dolarizado relativamente pequeño. En contraste en Argentina y Uruguay, que no disponían de mecanismos de indización generalizados, entre el 60% y el 70% del crédito, en el primer caso, y entre el 80% y el 90%, en el segundo, era intermediado en moneda extranjera. Además de la indización, el mantener mayores encajes para los depósitos en dólares y elevar los requerimientos de provisión para los préstamos en esa moneda al sector de no transables son mecanismos que ayudan a desincentivar el uso de moneda extranjera en las transacciones financieras nacionales.

Cuadro 3.8
COLOCACIONES EN MONEDA NACIONAL, REAJUSTABLE Y EXTRANJERA
(Como porcentajes del total)

Chile	**Porcentaje de las colocaciones efectivas y letras de crédito**		
	Moneda reajustable	**Moneda nacional**	**Moneda extranjera**
1995	51,3	25,2	23,5
1999	60,8	21,3	17,9
2000	59,9	21,5	18,6
2001	56,3	24,1	19,6
2002	53,4	29,5	17,1
Uruguay		**Porcentaje de las colocaciones efectivas**	
1995		18,6	81,4
1999		15,8	84,2
2000		15,6	84,4
2001		12,7	87,3
2002		7,3	92,7
Argentina		**Porcentaje de las colocaciones efectivas**	
1995			
1999		37,3	62,7
2000		31,5	68,5
2001		18,1	81,9
2002		92,7	7,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de los bancos centrales.

La tenencia de activos locales en moneda extranjera no es la única forma de dolarización que afecta a los países de la región. Tal como para otras economías en desarrollo y emergentes, es muy difícil emitir títulos soberanos de deuda en moneda local en los mercados financieros internacionales. El hecho de que la acumulación de deuda externa esté denominada principalmente en moneda extranjera (el pecado original en la terminología de Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2003) genera descalces de monedas en las hojas de balance agregadas de las economías. Estos descalces suelen estar asociados con una mayor volatilidad en la trayectoria del PIB y de los flujos de capital, así como peores calificaciones de riesgo y mayores dificultades para el manejo de la

política monetaria y cambiaria. Las dificultades para emitir deuda externa en moneda local se originan no solo en las deficiencias institucionales y económicas internas, sino también en la desconfianza y reticencia de los inversionistas internacionales para invertir en papeles de deuda denominados en monedas de estos países.

Como una forma de posibilitar la emisión de deuda externa en moneda local por parte de los países emergentes, Eichengreen, Hausmann y Panizza (2003) proponen la creación y colocación de un nuevo instrumento financiero que cuente con el apoyo de los organismos financieros multilaterales (por ejemplo, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo). Esta propuesta consiste en primer lugar en la creación de una unidad de cuenta basada en una canasta de monedas de economías emergentes, denominada "índice EM". Esta canasta de monedas presenta una mayor diversificación del riesgo y por lo tanto debiera tener un comportamiento más estable, en la medida que las perturbaciones negativas para unas economías serán positivas para otras, siendo todas partícipes de la canasta. Un segundo paso es que los organismos financieros internacionales avalen esta canasta, emitiendo deuda denominada en este índice. Aprovechando sus mejores calificaciones de riesgo (AAA), estas instituciones debieran impulsar los mercados para los papeles denominados en "EM". Un tercer paso, a efectos de ir expandiendo el mercado de estos papeles, consiste en que los países pertenecientes al G10 emitan deuda denominada en "EM", pero que luego puedan realizar operaciones de intercambio (*swaps*), con los países incluidos en la canasta del índice.

Como ya se mencionó, las dificultades y trabas judiciales han sido un factor que ha entorpecido el desarrollo financiero. Cada vez más, la evidencia empírica muestra que la estructura jurídica y la eficiencia de los países para hacer cumplir las disposiciones vigentes, son fundamentales en el desarrollo financiero. La capacidad del marco jurídico para proteger los derechos de los acreedores resulta significativa en la valorización de las empresas y los bancos y, por lo tanto, en la oferta y costo del capital (Levine, 2003; Levine y Beck, 2003; Caprio, Laeven y Levine, 2004). En el contexto regional, las dificultades para proteger eficazmente los derechos de propiedad de los acreedores (leyes de quiebra inadecuadas) se han manifestado como un factor que traba y encarece el financiamiento interno, en tanto dificulta la ejecución de garantías en un plazo comercialmente relevante. Asimismo, la falta de un marco jurídico y de supervisión eficiente que establezca estándares mínimos en materia de contabilidad, transparencia y periodicidad de la información pertinente unida a la carencia de agencias calificadoras de riesgos, han complicado el surgimiento de nuevos instrumentos de intermediación financiera que permitan una adecuada gestión de los riesgos a fin de hacer frente a las necesidades de financiamiento de un sector productivo muy heterogéneo.

2. El sector bancario

Las economías de la región operan con sistemas financieros basados fundamentalmente en la intermediación bancaria, donde el papel del mercado de capitales es muy limitado. El crédito bancario tiene un papel preponderante, con una participación creciente pero aún menor del financiamiento no bancario. En 1985 el sistema bancario canalizaba cerca del 93% del total de recursos financieros y el mercado de capitales alrededor del 7%. En 1995 estos guarismos se encontraban en 73% y 27%, respectivamente. En el 2002 se ubican en 72% para el sector bancario y 28% para el mercado de capitales.

El acceso del sector productivo al financiamiento bancario, en los países de la región, está concentrado en las medianas y grandes empresas. Esta situación contrasta con la de los países desarrollados donde, por ejemplo, en Estados Unidos el 50% del financiamiento de las pymes proviene de los bancos y sólo el 20% de capital propio. En Alemania los fondos propios sólo representan el 22,3% de los pasivos de las pymes, en Japón el 26,7% y en Italia el 26% (García y Pollack, 2003; Zahler, 2003).

La falta de acceso al financiamiento en los países de la región se ha transformado en uno de los principales obstáculos para el crecimiento y surgimiento de empresas. Esta variable, según la visión empresarial, constituye una de las principales trabas para su desarrollo, superando con creces a los problemas que se pueden derivar de la falta de infraestructura, la inestabilidad política, la estructura impositiva y regulatoria, la inflación, el tipo de cambio y el sistema judicial. En general, se observa que la capacidad de acceso al sistema bancario está muy ligada al tamaño de las empresas y a su historial crediticio. En todos los países de la región, las pymes enfrentan mayores dificultades para acceder a financiamiento. Los problemas de acceso al crédito se manifiestan en el costo de los recursos (tasas de interés) y en la disponibilidad de éstos (oferta y plazos del crédito). De hecho, dentro de los principales obstáculos declarados por las pymes para acceder al financiamiento, destacan las elevadas tasas de interés, los cortos plazos de endeudamiento y las exigencias de garantías (BID, 2002a).

El costo de acceso de las pymes es sustancialmente mayor que el de las grandes empresas. En el cuadro 3.9 se presentan datos para algunos países de la región. Se observa que en Perú el costo de acceso de las pymes supera en el 2003 por más de 4.000 puntos base al de las grandes empresas; en Brasil lo hace por 2.000 puntos base, en Colombia alrededor de 800 puntos en Chile cerca de 1.300 puntos y en Argentina (en el 2000) por 1.700 puntos base.

Cuadro 3.9
DIFERENCIAS ENTRE LAS TASAS ACTIVAS ORDINARIAS Y LAS TASAS PREFERENCIALES

	Argentina	Brasil	Colombia	Perú	Uruguay	Chile
1995	28,5	35,1				
1996	27,8	27,9				
1997	26,2	16,1				
1998	18,8	20,0	1,4		37,1	
1999	17,5	17,1	4,0		37,8	
2000	17,4	15,4	3,5		33,6	
2001		16,5	5,8		36,3	
2002		18,5	6,0	42,0	36,6	13,1
2003		19,6	7,3	41,7	26,5	12,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Las tasas ordinarias utilizadas fueron: para Argentina, la tasa de créditos personales, para Brasil, la tasa promedio, para Colombia, la tasa ordinaria, para Uruguay, la tasa de familias y para Chile, la tasa de préstamos en moneda nacional a más de 90 días para montos entre 200 y 5000 UF. Las diferencias son en puntos base.

Comparados con estándares internacionales, los sistemas bancarios de los países de la región muestran mayores márgenes de intermediación que los países desarrollados (véase el cuadro 3.10), lo que implica mayores costos financieros para el sector productivo y redunda en una menor competitividad. A esto se suma el descalce entre la oferta de créditos (concentrada en crédito de corto plazo) y las necesidades de financiamiento de las empresas, generalmente de largo plazo. Lo anterior obliga a las empresas a endeudarse a corto plazo para financiar sus inversiones de largo plazo, aumentando la vulnerabilidad del sector productivo e, indirectamente, la del propio sector financiero.

Cuadro 3.10
MARGEN BANCARIO
(En porcentajes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997-2002
Argentina	2,1	2,9	2,8	2,5	8,9	10,8	4,9
Bolivia	30,8	23,6	20,6	21,3	9,3	10,5	19,1
Brasil	43,3	45,6	43,2	33,8	33,7	36,2	39,2
Chile	3,3	4,6	3,7	5,2	5,4	3,8	4,3
Colombia	8,1	7,3	6,8	5,9	7,4	6,8	7,0
Costa Rica	8,4	8,6	10,0	10,1	10,8	13,5	10,2
Ecuador	11,7	7,3	5,9	7,2	8,3	9,2	8,2
Guatemala	12,1	10,5	10,7	9,7	9,4	9,3	10,3
Honduras	8,9	10,2	8,5	9,4	8,1	7,7	8,8
México	8,6	13,1	14,8	11,3	8,7	6,3	10,4
Panamá	3,4	3,8	2,9	3,2	3,9	5,2	3,7
Paraguay	13,1	11,8	8,7	9,6	10,3	9,4	10,5
Perú	13,0	13,6	12,5	12,9	9,6	10,2	12,0
Uruguay	43,4	37,2	34,2	33,0	32,7	64,9	40,5
Venezuela	7,8	8,5	8,9	7,7	6,0	5,9	7,5
América Latina	14,5	13,9	13,0	12,2	11,5	14,0	13,2
Promedio Europa	3,7	3,7	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5
Promedio Asia	2,5	1,5	2,9	3,3	3,3	3,6	2,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Promedio simples en casos regionales.
Se adoptaron la tasa activa y la tasa pasiva de las Estadísticas Financieras Internacionales (EFI).

Dada la importancia del sector bancario en los sistemas financieros nacionales, la regulación que se aplique a los bancos influye enormemente en la estabilidad y los costos de la intermediación financiera. En materia de regulación bancaria, la mayoría de los países de la región han adoptado las normas contempladas en el acuerdo de Basilea de 1988 (Basilea 1) en cuanto a los requerimientos mínimos de capital.[10] En este acuerdo, el análisis se centra en el riesgo de crédito de las carteras de préstamos de los bancos comerciales a nivel individual, estableciendo categorías de riesgo para las diferentes clases de activos y limitando el riesgo asumido por los bancos, al disponer que su capital sea al menos igual al 8% de sus activos ponderados por riesgo. Los bancos deberían cubrirse con capital ante las pérdidas no esperadas y con provisiones ante las esperadas.

El objetivo de estas regulaciones es fortalecer a las instituciones bancarias, tornándolas más seguras y dotándolas de criterios de evaluación de riesgos más prudentes, y así reducir las probabilidades de crisis financieras. Al volverse los bancos más adversos al riesgo y cautelar más el otorgamiento de préstamos, han concentrado su atención en los clientes de menor riesgo y se ha producido un acortamiento de los plazos de los préstamos. Esto ha dificultado la bancarización de las empresas medianas y pequeñas y, en general, de las actividades que presentan un mayor riesgo relativo. Además, dado que la legislación, en la mayoría de los países de la región, estipula que los títulos emitidos por los gobiernos tienen una ponderación de riesgo cero, (supuesto cuestionable según las recientes experiencias de algunos países), los bancos tratan estos títulos como activos no

[10] Si bien Basilea 1 representó un importante avance en materia de regulación, hubo materias que quedaron sin tratar, tales como el riesgo de mercado de las carteras bancarias, en particular, el calce de monedas y plazos, las partidas fuera de balance y el componente operacional. Para llenar estos vacíos se ha elaborado el acuerdo conocido como Basilea 98 y Basilea 2, que entra en vigencia en enero del 2007. Allí se incorpora el riesgo de mercado de las carteras de títulos y valores de los bancos, el riesgo cambiario de las carteras de préstamos y el riesgo operacional. Dado que el énfasis sigue estando en los bancos a nivel individual y se pondrá más atención a las calificaciones de riesgo, el nuevo acuerdo podría volver más inestable al sistema. De hecho, hay gran controversia en torno a las bondades de Basilea 2, por lo cual varios países han optado por no aplicarlo.

riesgosos, lo que lo incentiva a concentrar parte importante de sus activos en instrumentos gubernamentales, en detrimento del financiamiento productivo.

3. El mercado financiero no bancario

La región muestra grandes carencias de alternativas al financiamiento bancario, generando un exceso de demanda por este último, lo que se ha traducido en refinanciamientos y en mayores márgenes de intermediación y costos en los créditos de corto plazo. En la mayoría de los países, la creación de instrumentos financieros no bancarios ha sido incipiente y se manifiesta principalmente a través del mercado accionario y de bonos. Un indicador comúnmente utilizado para medir la profundidad del mercado de capitales es la relación entre la capitalización bursátil y el PIB, cuyo promedio en la región no superó el 18% del PIB en el período 2000-2002.[11] Esta situación contrasta con la de países como Estados Unidos, donde para el mismo período la cifra era cercana al 130% del PIB, y Alemania, Francia e Inglaterra, donde bordea el 100% del PIB. Asimismo, se observa una disminución del número de empresas en la región que utilizan el mercado accionario como fuente de financiamiento, al contrario de lo que ocurre en otras economías emergentes (véase el cuadro 3.11).

Cuadro 3.11
NÚMERO DE EMPRESAS LISTADAS EN BOLSA, POR REGIONES

	1980	1986	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
América Latina y el Caribe	1 436	1 754	1 748	2 120	2 122	1 938	1 785	1 588	1 507
Sudeste asiático	1 353	1 521	2 413	3 615	4 149	4 622	4 935	5 161	5 446
Europa oriental	0	40	110	2 081	8 517	8 008	7 437	6 881	6 424
Ex-Unión Soviética	0	0	0	1 000	1 049	1 017	557	538	562
China	0	0	0	323	853	950	1 086	1 160	1 235
India	2 265	4 744	2 435	5 398	5 860	5 863	5 937	5 795	5 650
Africa	368	695	1 668	1 863	2 072	2 271	2 268	2 223	2 182
Europa	5 606	5 261	5 141	5 729	6 674	7 011	7 296	7 608	8 517
Estados Unidos	6 251	8 403	6 599	7 671	8 450	7 651	7 524	6 355	5 685
Japón	1 402	1 866	2 071	2 263	2 416	2 470	2 561	2 471	3 058
Mercados emergentes	5 610	9 353	8 925	17 837	26 400	26 491	25 836	25 060	24 688
Mercados desarrollados	15 615	18 849	16 499	18 724	20 929	20 666	21 074	20 069	23 488

Fuente: Standard and Poor's, IFC Global Stock Markets y Banco Mundial, *Emerging Stocks Markets Factbook*, Washington, D.C., varios números.

Notas: Datos a fin de período.
América Latina y el Caribe incluye Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.
Sudeste asiático incluye Bangladesh, Filipinas, Indonesia, Malasia, Pakistán, Provincia China de Taiwán, República de Corea, Singapur y Tailandia.
Europa oriental incluye Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Macedonia, Malta, Moldavia, Polonia, República Checa, Rumania, Turquía y Yugoslavia.
Ex Unión Soviética incluye Armenia, Azerbayán, Estonia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Mongolia, Rusia, Ucrania y Uzbekistán.

El crecimiento del mercado bursátil ha sido negativamente afectado por el hecho de que, en la mayoría de los países, en particular los de menor desarrollo relativo, predominan las sociedades familiares, cuyo financiamiento proviene principalmente de recursos propios y utilidades no distribuidas. Además, en muchos países aún no se logra una adecuada normativa que permita hacer

[11] Se entiende por capitalización bursátil el valor que resulta de multiplicar el número de acciones de una empresa por el valor de mercado de las mismas agregado para todas las empresas listadas del mercado.

frente a los riesgos relacionados con la falta de transparencia y de defensa de los derechos de los accionistas minoritarios en la gestión de empresas abiertas.

La falta de liquidez de buena parte de los instrumentos financieros internos es otra característica de los sistemas financieros nacionales. Para incrementar el financiamiento de largo plazo es necesario promover el desarrollo del mercado accionario y de bonos.

La introducción de instrumentos indizados es crucial para el desarrollo del mercado de bonos corporativos de largo plazo. Los bonos reditúan una tasa de interés que contempla un componente de retorno real, más un ajuste por la variación de la inflación. Como la indización elimina la prima por el riesgo de inflación, reduce el costo de emisión de los bonos y, por ende, el costo de financiamiento de las empresas. Para que los bonos indizados operen efectivamente se requiere que la unidad a la cual se indizan sea creíble (mida correctamente la inflación) y no sea manipulable, y que exista un mercado profundo y líquido para los bonos públicos que sirva de referencia para las transacciones privadas (Zahler, 2003).[12]

La liquidez y profundidad del mercado de bonos de largo plazo depende de la existencia de inversionistas institucionales que demanden este tipo de papeles; entre los principales demandantes figuran los fondos de pensiones, las compañías de seguros de vida y los fondos mutuos. En Estados Unidos y Japón los ahorristas individuales no poseen más del 12% de los bonos corporativos (Reinstein, 2002). Los inversionistas institucionales también contribuyen a incrementar el profesionalismo del mercado de capitales al requerir mayor transparencia e información; asimismo, apoyan el mejoramiento de los gobiernos corporativos en la medida que exigen una estricta regulación y supervisión de los títulos y valores a los cuales pueden acceder.

Las reformas que se han iniciado en los sistemas de pensiones de la región han permitido que éstos se perfilen como importantes demandantes de papeles de largo plazo, lo que es coherente con la naturaleza de sus pasivos. Estos fondos administran cuantiosos recursos, que en el 2002 bordearon el 56% del PIB en Chile, el 14% del PIB en Bolivia, el 9% en Argentina, el 8% en El Salvador, el 5% en México, el 6% en Colombia, el 5% en Perú y el 4% en Uruguay, lo cual los convierte en importantes proveedores de liquidez. Cabe destacar que la falta de liquidez no solo encarece el costo del financiamiento, sino que también desincentiva la suscripción de emisiones de papeles para el financiamiento de proyectos de inversión.

La forma en que los fondos de pensiones pueden apoyar el financiamiento productivo es muy sensible al tipo de regulaciones que se impongan sobre su cartera de inversiones. Por lo tanto, un desafío importante en la normativa regulatoria consiste en introducir criterios que consideren el impacto que los instrumentos elegibles tienen sobre el desarrollo productivo. En gran medida la legislación y normativa sobre los posibles instrumentos que pueden formar parte de la cartera de los fondos de pensiones se basan en criterios de diversificación de riesgos. En virtud de dichos criterios, muchas veces se restringe excesivamente el conjunto de activos elegibles, sesgándolos a favor de pasivos gubernamentales, que no siempre están vinculados a inversiones productivas e incluso en ocasiones producen menor rentabilidad que el mercado y cuyo riesgo de no-pago, como ha ocurrido en algunos países, puede llegar a ser bastante elevado (Zahler, 2003; Uthoff, 2003).

Con un esquema de regulación adecuado se reducen los riesgos idiosincrásicos mediante una mayor diversificación de activos, autorizando las tenencias de nuevos activos como, por ejemplo, la inversión en instrumentos financieros relativos a proyectos "sin historia", a proyectos de infraestructura, a cierto tipo de capital de riesgo y a bonos securitizados asociados a actividades económicas no tradicionales. Esto permite aumentar la oferta de financiamiento de largo plazo para el desarrollo productivo. A su vez, al diversificar la cartera de inversiones, se ayuda a reducir la

[12] En la región, Chile es el único país con un mercado de bonos indizados significativo. A fines del 2000, el 89% del total de la deuda interna estaba indizada según la inflación. En otros países de la región ésta no alcanza el 20% y es de menos del 10% en Europa Central y casi nula en Asia (Reinstein, 2002; Mihaljek, 2002).

excesiva volatilidad en la valoración de los activos internos, en los que los inversionistas institucionales realizan sus decisiones de compra y venta.

Al igual que el mercado bursátil, el financiamiento privado a través de la colocación de papeles comerciales o distintas modalidades de bonos de mediano y largo plazo está concentrado fundamentalmente en las grandes empresas. Estas, en la medida que la profundidad del mercado interno de papeles lo permite, han encontrado en la emisión de títulos un financiamiento a menores costos y mayores plazos que los ofrecidos por el sistema bancario. En el cuadro 3.12 se aprecia que, para el caso chileno, el número de empresas que colocaron deuda ha aumentado significativamente, pasando de 5 empresas en 1995 a 40 en el 2002, con un crecimiento sustancial en los montos colocados. Asimismo, los plazos y tasas reflejan condiciones mucho más favorables que las ofrecidas por los préstamos bancarios. La clasificación de riesgo promedio de las empresas que colocaron títulos varió entre A y AA y el plazo promedio fue de 14 años, con la excepción de 1999, que alcanzó los 20 años.

Cuadro 3.12
CHILE: EMISIONES PRIVADAS DE BONOS
(En millones de pesos, a diciembre de cada año)

Período	Emisiones inscritas	Monto colocado	Deuda vigente			Emisores		
			Monto $	Tasa (UF) [a]	Plazo (años)	Clasificación [b]	Endeudamiento [c]	Privados [d]
1995	5	28 082	981 239	5,96	13,35	A	20 465	44
1996	5	73 655	983 855	6,48	27,61	A	20 192	45
1997	7	45 887	836 302	6,13	21,17	A	17 672	41
1998	7	382 189	1 068 617	7,24	14,85	A	22 799	40
1999	13	398 159	1 358 137	7,03	20,41	AA	29 244	43
2000	21	729 224	2 086 184	7,02	13,73	AA	45 747	43
2001	40	1 901 536	4 034 709	6,09	14,91	A	87 093	62
2002	40	1 255 390	5 313 449	5,27	14,51	AA	110 248	66

Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros de Chile.

[a] El plazo y la tasa de interés se expresan en el promedio ponderado por el total emitido en el año.
[b] Elaboración propia, no se incluyen bonos de empresas públicas ni bonos titularizados.
[c] Endeudamiento promedio de empresas privadas, resultado de dividir el endeudamiento a fin de cada año por el número de sociedades con deuda.
[d] Número de emisores privados a fin de cada año.

IV. Políticas macroeconómicas y financieras en apoyo del desarrollo productivo

1. La política macroeconómica

Una de las principales lecciones que se desprenden del desempeño macroeconómico reciente, es que, al igual que inflaciones altas e inestables, la inestabilidad real tiene grandes costos económicos y sociales y desincentiva la inversión y el desarrollo productivo. Por ello es preciso buscar políticas que, junto con controlar la trayectoria inflacionaria, permitan suavizar los ciclos económicos mediante el uso de instrumentos anticíclicos. Estas políticas deben basarse en una definición más amplia de estabilidad macroeconómica, que incorpore tanto objetivos nominales de estabilización de precios, como objetivos reales, en particular el ritmo de crecimiento económico y su estabilidad (Ffrench-Davis, 2004).

Las políticas macroeconómicas —fiscal, monetaria y cambiaria— deben orientarse a evitar que durante las fases expansivas del ciclo económico (que suelen responder a significativas entradas

de capital) se generen aumentos excesivos del nivel de endeudamiento de los agentes públicos y privados, importantes desequilibrios en los precios relativos clave (tasas de cambio y de interés), burbujas en los precios de los activos nacionales (fijos y financieros), que lleven a la necesidad de ajustes excesivos en la fase recesiva del ciclo.

a) La política fiscal

Una política anticíclica consiste en administrar con cautela los períodos de bonanza, con el fin de disponer de recursos en las etapas recesivas y de esta forma suavizar las restricciones financieras y aliviar las necesidades de ajuste. En este contexto, el papel de las autoridades debe ser la búsqueda de un equilibrio estructural de las finanzas públicas que contribuya a fortalecer la capacidad de ahorro de la economía y así contar con un mayor margen para un manejo contracíclico.

La promulgación de leyes sobre responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales en algunos países de América Latina y el Caribe han significado importantes avances en la búsqueda de la consistencia dinámica de la política fiscal. Para implementar políticas macrofiscales que contemplen la consecución de los objetivos contracíclicos es preciso formular una programación fiscal basada en un marco plurianual con un horizonte de largo plazo, definido sobre la base de criterios que impliquen equilibrios o leves superávit o déficit estructurales (CEPAL, 2002a).

A pesar de los avances en materia de programación presupuestaria, y habida cuenta de las crónicas dificultades de financiamiento del sector público, las recientes reglas de política fiscal implementadas en varios países de la región, tienden aún a privilegiar objetivos de corto plazo. Esto obedece al hecho de que se definen metas cuantitativas que fijan trayectorias corrientes o efectivas de las variables, como por ejemplo, objetivos de saldos primario/PIB efectivo que limitan la capacidad de reacción de las autoridades ante desequilibrios vigentes de la economía real, tales como brechas significativas entre PIB potencial y PIB efectivo, y ante cambios inesperados en el ciclo económico y, por consiguiente, promueven un comportamiento procíclico. Ese comportamiento, al final, desalienta la formación de capital, el crecimiento, y los propios ingresos fiscales.

Es por ello, que parece más adecuado establecer criterios de evolución del gasto público a partir de variables estructurales como el PIB potencial, lo que elimina los efectos no deseados de las fluctuaciones cíclicas sobre la programación y la ejecución del gasto fiscal, e introduce un significativo componente contracíclico. Este tipo de reglas permite un mayor margen de funcionamiento a los estabilizadores automáticos y avanza hacia una positiva combinación de disciplina y flexibilidad macroeconómica. Su implementación requiere de un desarrollo institucional que facilite la capacidad técnica y política para realizar y consensuar las estimaciones de las trayectorias de las variables estructurales relevantes.

Los fondos de estabilización de ingresos públicos, tanto los tributarios como aquellos vinculados al precio de las exportaciones de materias primas, al ayudar en la generación de superávit fiscales en períodos de auge y otorgar la libertad necesaria para mitigar las restricciones fiscales en la fase descendente, inciden enormemente en un esquema de política contracíclico. Estos se han utilizado con relativo éxito en algunas economías de la región (Ocampo, 2001a). Los fondos asociados a materias primas representan una eventual solución a la vinculación estructural entre el ciclo de términos de intercambio y el ciclo fiscal.[13] Existen tres elementos que caracterizan a estos fondos: i) un precio de referencia de la materia prima, fijado en la etapa de formulación presupuestaria, basado en perspectivas generalmente conservadoras de mediano plazo; ii) un fondo que se nutre de los excedentes acumulados en épocas de bonanza y que se utiliza en períodos adversos, y iii) reglas operativas que establecen la relación entre las fluctuaciones de precios y los

[13] Fondos del café y el petróleo en Colombia, del cobre y el petróleo en Chile, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en México, y del petróleo en Venezuela y Ecuador.

aportes o giros del fondo. Para esterilizar los efectos del influjo de divisas, es preciso que los ingresos del fondo se depositen en moneda extranjera, y se mantengan en cuentas apartes del sistema monetario o financiero interno. Con ello, entonces, también se contribuye a estabilizar el mercado cambiario.

En los últimos años, se observa la creación de fondos generales de estabilización de ingresos públicos, los que buscan regular el uso de recursos extraordinarios provenientes de la venta de activos públicos, de ingresos por concesiones y de posibles superávit fiscales. En el caso peruano, por ejemplo, la normativa obliga a que estos recursos se destinen al pago de deuda pública cuando superan el 2% del PIB.

b) La política monetaria

Las políticas monetarias que se adopten deben estar destinadas a prevenir que los auges coyunturales de financiamiento externo se traduzcan en aumentos excesivamente rápidos del crédito externo e interno al sector privado, y que las entradas de capitales no distorsionen los niveles de la tasa de interés compatibles con equilibrios internos y externos. Además, éstas políticas deben estar acompañadas de políticas financieras que eviten que el sistema financiero actúe como un amplificador de los efectos macroeconómicos de las perturbaciones reales o financieras (Ocampo, 2001a).

Dado que la tasa de interés es actualmente el principal instrumento de política monetaria, su determinación es uno de los mayores desafíos en este ámbito. Si bien la tasa se ha utilizado como instrumento clave en la consecución de las metas de inflación, la experiencia de las economías latinoamericanas y asiáticas de los últimos años, demuestra que es contraproducente hacer excesivo hincapié en la tasa de interés como mecanismo de estabilización para frenar los ajustes del tipo de cambio, ya que ello acelera el deterioro financiero y genera presiones fiscales adicionales (el costo del rescate de los sectores financieros y el encarecimiento de la deuda pública interna, cuando ésta es cuantiosa). Además, en economías financieramente integradas al mundo, el nivel de la tasa de interés no sólo refleja situaciones internas, sino que obedece en gran medida a los vaivenes de los movimientos de capitales externos. De hecho, hay un vínculo evidente entre los desequilibrios de la tasa de interés real y los auges financieros, que suelen terminar en crisis económicas y financieras. En general, la tasa de interés sube cuando se implementan políticas monetarias restrictivas, cuando aumentan las expectativas de devaluación cambiaria y cuando se percibe un incremento del riesgo país.

La eficacia y los grados de libertad para el manejo de la tasa de interés aumentan cuando la política monetaria va acompañada de regulaciones de la entrada de capitales, de mayores requisitos de liquidez en la fase expansiva del ciclo, de un manejo activo de la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, que incorpore consideraciones contracíclicas en el manejo de los requerimientos de provisiones de la cartera de préstamos, y de una “política de pasivos” explícita, destinada a mejorar el perfil temporal de la deuda pública y privada, tanto interna como externa (CEPAL, 2002a).

Dados los actuales niveles de desarrollo de los mercados de capitales de la región, la elevada volatilidad de los flujos de capitales y la existencia de una arquitectura financiera internacional deficiente, la plena convertibilidad de la cuenta de capitales no es una política óptima. Por el contrario, es deseable contar con instrumentos de manejo prudencial de los flujos de capitales, ya sea directos (encajes o impuestos al financiamiento externo, regulación directa de los flujos de cartera) o indirectos (normas tributarias). Los esquemas de regulación de la cuenta de capitales adoptados por Chile y Colombia en los años noventa constituyen algunas de las mejores prácticas

en este campo.[14] Como instrumentos complementarios de la política macroeconómica, las regulaciones prudenciales de los flujos de capitales ofrecen un mayor margen a las autoridades para adoptar políticas monetarias restrictivas durante los auges y evitar apreciaciones insostenibles del tipo de cambio. Como "política de pasivos", desincentivan en particular los flujos de corto plazo, por lo que permiten mejorar la estructura de financiamiento externo.[15] Entre sus ventajas destaca el hecho de que se aplican por igual a agentes financieros y no financieros, a través de un instrumento de precio no discriminatorio. La necesidad de aplicar políticas que cautelen la composición temporal de los flujos financieros obedece al hecho de que los mercados a futuro para los países de la región no están suficientemente desarrollados, dificultando la cobertura de riesgos lo que aumenta la probabilidad de corridas financieras y por ende de crisis.

El control estricto de los descalces entre activos y pasivos en moneda extranjera del sistema financiero es un elemento esencial de cualquier esquema de regulación prudencial. Sin embargo, el acceso directo al crédito externo por parte las empresas no financieras, sobre todo las de mayor tamaño, resta eficacia a estas normas para evitar los descalces entre los activos y pasivos en moneda extranjera en el conjunto de la economía.

Todas estas medidas precautorias o prudenciales implican que en los períodos de auge se suavizan las expectativas excesivamente optimistas y, así, se generan menores vulnerabilidades financieras. De esta manera, durante la contracción asociada a la sequedad de las ofertas de financiación externa, la intensidad del ajuste recesivo requerido se modera, incluido el reajuste de la tasa de interés. Como ha sido comprobado, ajustes abruptos y masivos de la tasa de interés provocan severos problemas en la actividad productiva, especialmente en la pyme.

c) La política cambiaria

La política cambiaria es objeto hoy en día de demandas contradictorias difíciles de conciliar, en tanto el tipo de cambio refleja lógicas comerciales y financieras. En primer lugar, la apertura comercial requiere tipos de cambio reales estables, que reflejen los niveles de productividad de la economía, a fin de apoyar la competitividad. En segundo término, debido a los vaivenes externos que se transmiten a través de la cuenta de capitales, es preciso hacer ajustes cambiarios que no necesariamente se condicen con las necesidades de la cuenta comercial. Por último, en presencia de importantes descalces entre las monedas en que se denominan los activos y pasivos de los agentes económicos, las variaciones del tipo de cambio tienen importantes efectos riqueza.

Para enfrentar estos conflictos cobró cierta fuerza, durante la década pasada, la idea de que los únicos regímenes cambiarios estables en la fase actual de globalización son los extremos, ya sea un tipo de cambio enteramente flexible o un "ancla dura" para el tipo de cambio (convertibilidad o dolarización).[16] Este argumento se basa en la susceptibilidad de las anclas blandas y la flexibilidad administrada ante ataques especulativos derivados de la percepción de los agentes económicos sobre la inconsistencia entre la política cambiaria y el resto de la política económica.

Si bien este razonamiento apunta a un problema real, en particular, a los problemas que se plantean con los regímenes de cambio fijo (anclas blandas y, en algunos casos, también las anclas

[14] Chile y Colombia tienen una experiencia positiva con el manejo de los flujos de capital a través de la imposición de encajes no remunerados a los flujos financieros. Hasta mayo de 2000, Chile exigía, además, que las entradas de inversión directa y de cartera permanecieran en el país al menos por un año. Colombia regula directamente dichas inversiones.

[15] En los estudios sobre el tema se concluye que este instrumento ha tenido efectos positivos en la estructura de plazos del endeudamiento externo, ya que eleva el costo del de corto plazo sin afectar mayormente los flujos de más largo plazo (Agosin y Ffrench-Davis, 2001; Agosin, 1998; Le Fort y Lehmann, 2000; Ocampo y Tovar, 1999 y Villar y Rincón, 2001). Algunos de estos estudios indican también que, gracias a los encajes, se ha logrado disminuir efectivamente las entradas de capital o, lo que es equivalente, otorgar un mayor margen para el aumento sostenible de las tasas de interés internas, o modificar las expectativas de devaluación, o ambos efectos simultáneamente. Sin embargo, esto último ha sido objeto de mayor controversia. Valdés-Prieto y Soto (1998) y de Gregorio, Edwards y Valdés (2000) presentan una visión contraria.

[16] En Frankel (1999), Hausmann (2000), Velasco (2000), Williamson (2000), Ocampo (2002b) y Ffrench-Davis y Larraín (2003) se presentan análisis más detallados de los temas tratados.

duras) frente a grandes expectativas de devaluación, el principal problema que se plantea actualmente en los regímenes cambiarios de los países en desarrollo es su capacidad para manejar perturbaciones comerciales y fluctuaciones de la cuenta de capitales que son en gran medida exógenas y, al mismo tiempo, evitar que se traduzcan en ciclos económicos agudos o en precios relativos incorrectos o inestables que desincentiven un adecuado desarrollo de los sectores transables de la economía. Este tema es de primordial importancia para estrategias de desarrollo basadas en el auge exportador. Para su eficacia se requiere un creciente aumento de las exportaciones, con su diversificación hacia rubros con mayor valor agregado. Una política cambiaria funcional para ese desarrollo resulta una variable esencial. Por consiguiente, se requiere una política cambiaria activa, que responda principalmente a la evolución de las productividades relativas y, en menor medida, a los vaivenes cíclicos de los flujos de capitales.

Los regímenes intermedios, de flexibilidad administrada, son la alternativa de política más atractiva —siempre resguardando que el tipo de cambio real no se aleje del equilibrio de largo plazo— puesto que permiten conciliar flexibilidad con estabilidad. Algunos ejemplos de estos regímenes son los sistemas de devaluación nominal gradual (*crawling peg*), las bandas cambiarias, el establecimiento de metas o bandas indicativas que las autoridades están dispuestas a defender parcialmente y la flotación sucia. Todos estos regímenes tienen una cierta flexibilidad que permite absorber las perturbaciones externas, suavizando la dinámica de ajuste, y adoptar políticas anticíclicas, además de estar orientados a la búsqueda de incentivos más estables a la especialización internacional. En este contexto, el grado de flexibilidad deseable dependerá básicamente del tamaño de las economías (en las más grandes es deseable una mayor flexibilidad), del grado de profundidad de los mercados financieros y cambiarios nacionales (mayor flexibilidad en países con mayor profundidad financiera interna) y del grado de apertura de la cuenta de capitales (mayor flexibilidad cuando la cuenta de capitales está más abierta) (CEPAL, 2002a; Machinea, 2002).

Al igual que en el caso de la política monetaria, un correcto manejo de estos regímenes intermedios puede exigir el uso activo de regulaciones a los flujos de capitales, para manejar las presiones provenientes del financiamiento internacional. Cabe señalar, asimismo, que estos esquemas pueden ser objeto de presiones especulativas cuando el conjunto de la política macroeconómica no concita suficiente credibilidad. Por último, quizás la lección más importante que se desprende de lo ocurrido en la región y en el mundo en general en las últimas décadas es que no existe un régimen cambiario óptimo para todos los países en todo momento. Por lo tanto, cada país debe determinar el grado de flexibilidad cambiaria nominal que necesita, de acuerdo con sus objetivos y sus posibilidades reales de manejo de las demás variables de política macroeconómica.

d) Mercados financieros y autoseguros

La necesidad de administrar con prudencia los momentos de auge en las entradas de capital refleja el hecho de que los países de la región, al igual que otras economías emergentes, no cuentan con mecanismos financieros robustos que sirvan para manejar la volatilidad de los flujos. Esto es, la dinámica de los mercados financieros internacionales no les ha permitido a las economías desvincular la trayectoria del gasto interno de las fluctuaciones transitorias en los recursos externos (*financial smoothing*). Esto explica, en parte, la estrecha correlación entre la actividad económica y la volatilidad de los capitales externos que se aprecia en la región. La capacidad de aislar la evolución de la demanda agregada respecto de variaciones transitorias en los flujos financieros es un componente clave en un esquema de políticas anticíclicas.

Ante la falta de instrumentos que permitan a los países asegurarse contra los riesgos generados por las fluctuaciones financieras, los países han debido buscar mecanismos de autoseguro altamente costosos para hacer frente a perturbaciones externas adversas de carácter transitorios (Caballero, 2003). Uno de ellos ha sido la acumulación de reservas internacionales, que sin embargo puede resultar onerosa, ya que, como han demostrado las crisis recientes, las salidas netas

de capitales pueden llegar a representar varios puntos porcentuales del PIB. Algunos países han tratado de lograr este mismo objetivo a través de la negociación de líneas de crédito contingentes con bancos internacionales privados. No obstante, el mercado para estas líneas de crédito es aún incipiente y los montos disponibles pueden ser insuficientes en casos de crisis agudas, sobre todo las que se caracterizan por fenómenos de contagio. Si bien existen algunas propuestas para la creación de instrumentos de mercado que ofrezcan coberturas de riesgo, particularmente el mercado de bonos, éstas son rudimentarias y aún no se vislumbra su factibilidad. Lo que sí queda claro es que, por la complejidad de este tipo de instrumentos, se requiere el concurso coordinado de agentes privados, autoridades nacionales y organismos multilaterales.

2. Desarrollo de mercados financieros

La innovación financiera es determinante para reducir los costos de intermediación de los recursos y estimular el proceso de ahorro e inversión. Por innovación financiera se entiende el fortalecimiento y surgimiento de instrumentos bancarios y no bancarios que permitan mejorar la gestión de los riesgos, en contextos de importantes heterogeneidades productivas. Según las características de los países, se observan diversos grados de avances en la implementación de nuevos instrumentos y mecanismos para el manejo de los distintos tipos de riesgos. Los países que han avanzado más en la modernización de sus sistemas financieros tienen mayores oportunidades para desarrollar los mercados de bonos corporativos de largo plazo, la securitización y los mercados de derivados.

Dada la importancia relativa del sector bancario en los sistemas financieros de la región, una estrategia para mejorar, en el corto y mediano plazo, la canalización de recursos hacia el sector productivo debe contemplar el fortalecimiento de la capacidad de intermediación financiera de los bancos privados y públicos, sin perjuicio de promover el desarrollo de los mercados de capitales, fundamentales para el financiamiento de largo plazo.

a) Instrumentos en el ámbito bancario

El problema de evaluar el riesgo crediticio tiene dos aspectos principales. El riesgo moral, que dice relación con el esfuerzo y la capacidad de los deudores para cumplir con la obligación del pago de los préstamos adquiridos, y la selección adversa, que resulta de las dificultades que enfrentan los bancos o instituciones crediticias para evaluar la calidad financiera del deudor, esto es, si el deudor es un "buen o mal riesgo" financiero. En la medida que haya importantes sectores productivos que operan en el sector informal de la economía, con estándares contables y de información inadecuados para las necesidades del sistema financiero, los problemas para la evaluación de riesgos tienden a agravarse.

En la práctica, el racionamiento del mercado del crédito ha afectado principalmente a las pequeñas y medianas empresas, a los pequeños propietarios agrícolas y a las empresas tecnológicamente innovadoras. Para facilitar el acceso al financiamiento bancario, es preciso avanzar en la elaboración de instrumentos financieros que busquen una mayor capacidad para diversificar eficientemente los riesgos y una mayor disponibilidad de información para evaluar a los potenciales demandantes de créditos.

Dependiendo del desarrollo relativo de los mercados bancarios y de capitales, la banca de desarrollo pública o privada puede cumplir un importante papel en el fortalecimiento de la intermediación financiera y la generación de liquidez. De hecho, en países desarrollados que cuentan con sistemas financieros profundos, la banca pública interviene en el financiamiento productivo.[17]

[17] Ejemplos de ello son las distintas modalidades de instituciones de crédito especial (Banca de Desarrollo) presentes en todos los países europeos. En los Estados Unidos se encuentra el Small Business Administration.

En el contexto de los países de la región, la banca de desarrollo pública, con renovadas modalidades operacionales y de gobierno corporativo, debe contribuir al fomento productivo, ya sea facilitando el acceso al financiamiento a agentes excluidos de este proceso o como catalizador e impulsor de nuevas modalidades de intermediación financiera. Sin duda, el papel que cumpla la banca depende del tamaño y grado de sofisticación del sistema financiero. Los sistemas pequeños y poco sofisticados en materia de instrumentos de intermediación probablemente requieren de una mayor participación de este tipo de instituciones. Para que la banca de desarrollo aporte una contribución positiva al financiamiento productivo, debe superar los problemas que ha enfrentado en el pasado: serias falencias en la gestión de los recursos, falta de un mandato y marco institucional explícito, inadecuada asignación del crédito y deficientes políticas de cobranzas (Titelman, 2003; Ocampo, 2001a).

En la medida que la clientela natural de la banca de desarrollo se concentra en la pequeña y mediana empresa, el sector rural y las actividades innovadoras, este tipo de banca podría apoyar a la banca privada en la diversificación de riesgos para estos agentes productivos. Es preciso aunar esfuerzos públicos y privados para fortalecer instrumentos, ya sean relativamente nuevos o de larga data, que faciliten la gestión del riesgo (Assael, 2004).

i) Fondos de garantías

El acceso al crédito de las pymes está restringido por los problemas con que tropiezan para presentar las garantías adecuadas para respaldar los créditos. Los bancos tienden a solicitar garantías constituidas por activos adicionales a los relacionados con las operaciones que financian como una manera de diversificar el riesgo (Rivas, 2003). Además, el uso de las garantías reales se ve limitado por sus dificultades de ejecución, producto de las debilidades del sistema judicial y por la falta de mercados secundarios para liquidarlas, lo que hace que el universo de garantías aceptadas como válidas sea restringido.

Los fondos de garantía para los pequeños empresarios facilitan la bancarización de las pymes. Si bien estos fondos no son nuevos, han sido objeto de un creciente interés en los últimos años, ya que permiten diversificar el riesgo y, por lo tanto, bajar los costos de los créditos, lo que debiera mejorar las condiciones de los plazos y reducir las exigencias de garantías reales. Estos fondos serían proporcionados por la banca de desarrollo, que puede actuar como banco de segundo piso y licitar periódicamente el uso de estos fondos a los bancos comerciales, que asignan las garantías a los créditos que ellos decidan, en la medida que corresponda a las exigencias reglamentarias establecidas.

El funcionamiento de estos fondos debe estar sujeto a una evaluación periódica por parte de evaluadores externos. Es necesario crear un marco regulatorio específico en el cual se explicite, entre otras cosas, la relación entre capital y garantías, las evaluaciones de la cartera de préstamos, los sistemas de evaluación de los deudores y las políticas para el manejo de las reservas (Castellanos, 1997).

ii) Sistemas de puntaje o "credit scoring"

Los sistemas de puntaje también se vislumbran como una alternativa para reducir los costos de los préstamos bancarios y facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas. Estos consisten en un sistema a través del cual las entidades financieras pueden evaluar cuantitativamente la calidad de una operación de crédito, en función de determinadas características del solicitante a las cuales se les asigna un puntaje. Si el puntaje total obtenido supera un rango preestablecido, la operación se aprueba. Como este sistema reduce los costos de evaluación para el otorgamiento de los préstamos, los más beneficiados son los pequeños empresarios que suelen enfrentar mayores costos de

transacción.[18] Entre las principales ventajas de este método destacan la entrega de créditos sin necesidad de un contacto directo con el solicitante, lo que disminuye la necesidad de sucursales y personal de las entidades financieras, reduce la exigencia de presentar documentación por parte del solicitante y acelera el procesamiento de las solicitudes, y proporciona una base cuantitativa para determinar con mayor precisión las tasas de interés que se aplican en cada operación (Larraín, 2000).

Sin embargo, el sistema también presenta algunas limitaciones. Al ser un mecanismo estandarizado, se aplica bien a créditos relativamente pequeños y de plazos cortos. Por otra parte, el método no recoge cierta información en el cómputo del puntaje, lo cual puede perjudicar a algunos solicitantes que pueden ser buenos clientes, pero cuyas fortalezas no se destacan (Rivas, 2003).

Para el buen funcionamiento del *credit scoring* es preciso conocer información histórica de la empresa y el empresario, complementada con información de carácter ambiental referida al medio —geográfico y/o sectorial— en que se desenvuelve la empresa, que normalmente resulta costosa de sistematizar. Por esto, las instituciones públicas o privadas podrían estimular la creación de mecanismos centralizados de credit scoring que permitan reducir el costo de evaluar el riesgo de las pequeñas empresas.

iii) Financiamiento de las exportaciones

El problema del financiamiento de las exportaciones se concentra en las necesidades de pre embarque, en el caso de empresas medianas y pequeñas, independientemente del mercado de destino, y de post embarque, en el caso de empresas medianas y pequeñas con mercados en países no industrializados o en desarrollo (Zahler, 2003).

Las dificultades de acceso obedecen a que los bancos comerciales, para enfrentar el mayor riesgo relativo asociado a los pequeños y medianos exportadores, solicitan garantías reales para otorgar financiamiento y, como ya se mencionó, este tipo de empresas suele no disponer de ellas. Los programas de crédito directo apoyados por organismos oficiales por lo general no han sido exitosos, debido a que si bien operan como líneas de crédito canalizadas por los bancos comerciales a tasas de interés convenientes, el riesgo de crédito de la operación permanece en los bancos. De ahí la necesidad de desarrollar programas de garantías y seguros, los que, en la medida que trasladan parte del riesgo de los bancos hacia otros agentes, han mostrado tener mayor eficiencia. Por cada dólar destinado a cubrir riesgos se logra una cobertura sustancialmente mayor que en el caso del otorgamiento de créditos directos (Zahler & Co., 2002).

Existen distintos programas oficiales de garantía. La garantía para capital de trabajo, que se ofrece en la mayoría de los países de la OCDE, permite a los pequeños y medianos exportadores conseguir créditos del sistema financiero. En la región, la implementación de programas de garantías y seguros es relativamente incipiente y se ha visto dificultada por excesos de requisitos y vacíos legales, que han llevado a que las garantías y seguros oficiales se vuelvan poco operativas y a que el sistema bancario no las utilice adecuadamente. Para asegurar una plena utilización de este tipo de instrumentos, es importante que cumplan con las reglas de la OMC y la OCDE. También deben ser distribuidos a través del sistema financiero privado, tener un grado significativo de recuperación y financiar sólo operaciones financieramente viables. Las instituciones de financiamiento regionales y/o subregionales debieran cumplir un papel significativo en el apoyo financiero de las garantías.

[18] En un estudio del Business Bank Board para Estados Unidos se demostró que el tiempo promedio necesario para aprobar un crédito a una pyme era de 12,5 horas (había tiempos máximos de hasta dos semanas) y que el método de *credit scoring* lo reducía a menos de una hora (si se utilizaba sólo este método para asignar el crédito), con un costo promedio por crédito de 1,5 a 10 dólares.

iv) Financiamiento de capital de trabajo

La mayoría de las pequeñas y medianas empresas encuentran serias dificultades para financiar sus necesidades de liquidez de corto plazo. El surgimiento de instrumentos alternativos al financiamiento bancario de corto plazo tradicional es un camino promisorio para satisfacer dichas necesidades.

El descuento de facturas *(factoring)* es un mecanismo utilizado por las empresas para obtener liquidez, mediante la venta de sus cuentas por cobrar (facturas, letras, pagarés, comprobantes de tarjetas de crédito y otros documentos) a una compañía de *factoring*, la cual adelanta de manera inmediata un porcentaje del valor del documento (normalmente entre 80% y 90%). El día del vencimiento del título la compañía de *factoring* paga el porcentaje restante menos un descuento.

Este instrumento está orientado a empresas que requieren contar rápidamente con el dinero generado por sus ventas y no disponen de recursos para dedicar al cobro de sus cuentas por cobrar. Las ventajas de esta forma de financiamiento radican en que permite acceder a liquidez sin endeudarse.

Actualmente el descuento que cobran las firmas de *factoring* es bastante elevado debido a que el riesgo del documento por cobrar sigue vinculado a la pyme proveedora y no a la empresa, normalmente con menor nivel de riesgo, que adquirió los bienes o servicios y, consecuentemente, el compromiso de pago futuro. Una forma de resolver este problema es la creación de un portal de Internet que facilite el descuento de facturas de modo competitivo. La implementación del factoraje electrónico y los descuentos automáticos permitiría trasladar la toma de riesgo por parte de la banca de la pyme proveedora a la empresa que compra los bienes o servicios, reduciendo significativamente los costos de este tipo de financiamiento. Esto posibilita la competencia entre las entidades financieras, beneficiando a los proveedores que obtienen un menor descuento por sus cuentas por cobrar.[19]

El leasing es otro mecanismo para lograr financiamiento de corto plazo y consiste en un préstamo que, en lugar de dinero, está representado por un bien cuyo propietario transfiere el uso y goce al tomador, junto con una opción de compra del bien, recibiendo a cambio un pago periódico. Durante el contrato de leasing, el propietario del bien conserva el dominio del mismo, que es su garantía. Las ventajas de este mecanismo son que permite financiar activos fijos sin necesidad de inmovilizar capital de trabajo y no genera endeudamiento ni compromete garantías.[20]

Por último, el *leaseback* permite a la empresa transformar activos fijos en capital de trabajo. A través de este mecanismo, la empresa vende el activo al banco y simultáneamente celebra un contrato de arriendo con opción de compra (contrato de leasing) sobre el bien.

b) El mercado de capitales

El acceso a los mercados de bonos de empresas de menor tamaño relativo, que no cuenten con calificación de riesgos, dependerá principalmente de la oferta de instrumentos que permitan la securitización o titularización de activos, lo cual es altamente sensible a los niveles de liquidez y

[19] La experiencia de NAFINSA en México es destacable. En el portal creado por este banco de desarrollo, las empresas adquirentes publican sus cuentas por pagar y las proveedoras pueden descontarlas con los intermediarios financieros que participan en el programa. NAFINSA opera la plataforma y cumple otros roles relevantes, tales como proveer de atractivo re-financiamiento a los intermediarios financieros, atraer a las grandes empresas para que publiquen sus cuentas por pagar y absorber los costos de funcionamiento del sistema, lo que involucra un subsidio.

[20] Existen dos tipos de leasing: el operativo y el financiero. El leasing operativo es un sistema de arrendamiento sin opción de compra, cuyo atractivo es que el riesgo de desuso es tomado por la empresa de leasing. El leasing financiero, en tanto, permite modernizar equipos en condiciones muy ventajosas. La empresa prestadora adquiere el bien previamente seleccionado por el cliente tomador y le facilita su utilización durante un período determinado, durante el cual el cliente debe pagar una cuota por concepto de precio por el uso. Paralelamente, la empresa prestadora reconoce al cliente el derecho de adquirir el bien utilizado al vencimiento del período contractual, debiendo pagar el valor residual de la operación. El beneficio de la entidad prestadora está dado por el remanente de la sumatoria de las cuotas más el pago del valor residual por sobre el valor de la inversión.

desarrollo institucional de los mercados. La capacidad de ampliar la gama de empresas y sectores que pueden beneficiarse de estas modalidades de financiamiento depende del grado de sofisticación y liquidez del mercado de capitales. La securitización o titularización de activos ha demostrado ser una buena manera de abrir las puertas de este mercado a pequeñas y medianas empresas que, por no contar con las clasificaciones de riesgo y/o estándares contables requeridos, no pueden emitir bonos corporativos o abrirse al mercado accionario.

La securitización consiste en la constitución de un paquete de activos homogéneos (créditos, cuentas por cobrar, entre otros) que son transferidos desde el tenedor original hacia un tercer agente (compañía securitizadora), que emite un bono que se transa en el mercado de capitales. Esto permite, por una parte, cambiar activos que involucran una recuperación paulatina en el tiempo, por liquidez inmediata y, por otra, trasladar los riesgos a los tomadores del bono.

El universo de activos sujetos a ser securitizados depende de la normativa legal de los países y del grado de aceptación que éstos puedan tener entre los potenciales inversionistas. La experiencia de algunas emisiones exitosas en países de la región sugiere que el éxito de un proceso de securitización depende de que los inversionistas estén dispuestos a comprar los instrumentos securitizados, lo cual es muy sensible a la calidad de los activos que se están titularizando, y de la forma como se cubran los diversos riesgos que involucra este proceso. Los riesgos contemplan elementos de índole financiera y real que reflejan las características propias del proceso de producción del bien o del servicio que respalda la emisión. Si los activos securitizados son, por ejemplo, cuentas por cobrar, es necesario tener una buena historia de pago de la cartera de créditos, que esté diversificada y que exista un buen sistema de cobro. Por otra parte, si el activo corresponde a derechos sobre flujos futuros, el éxito depende de la calificación de solvencia del originador y se ve favorecida por la creación de patrimonios separados, bancos recaudadores independientes, contratación de seguros de crédito, etc. Además, en este caso, las garantías cumplen un rol esencial, toda vez que los flujos corresponden a servicios que aún no han sido entregados.

Recientemente se han registrado experiencias interesantes que han permitido el financiamiento de agentes productivos que normalmente no acceden al mercado de capitales ni al bancario, así como la reestructuración de pasivos de empresas. En el primer caso destacan la emisión de títulos de inversión ganadera en Colombia y la inversión de bonos forestales en Chile. En el segundo, la emisión de bonos securitizados por parte de la Universidad de Concepción en Chile y los casos de titularización en Perú de las empresas Quimpac y Wong & Metro.

La industria de capital de riesgo (ICR) ha resultado ser otra forma de facilitar el acceso al mercado de capitales de proyectos innovadores, principalmente en el ámbito tecnológico. Esta industria se ha desarrollado en países como Estados Unidos e Israel, así como en Europa y en menor escala en América Latina (Santos, 2003; Botazzi y Da Rin, 2002).

Las inversiones de capital de riesgo operan con un horizonte temporal previamente especificado, ya que esperan una ganancia por haber participado en la formación de la empresa, ganancia que realizan vendiendo su participación, idealmente a través de la colocación de acciones. Esto les permite obtener utilidades y reciclar recursos para nuevas inversiones. Los fondos para capital de riesgo están administrados por organizaciones especializadas, las cuales proporcionan no sólo el financiamiento sino también apoyo organizativo y jurídico, capacidad de gestión y asesoría estratégica.

Para lograr un efectivo desarrollo del capital de riesgo, es preciso conjugar una serie de elementos, entre los cuales se destacan: la existencia de un flujo significativo de proyectos atractivos, inversionistas dispuestos a aportar recursos, disponibilidad de mecanismos de salida para los inversionistas y un adecuado entorno legal y regulatorio (Rivas, 2003).

Las políticas públicas que busquen apoyar el surgimiento de la industria del capital de riesgo deben orientarse en dos direcciones. La primera consiste en apoyar la oferta de capital de riesgo,

mediante la eliminación de trabas que desincentiven los aportes de este tipo de recursos. Por ejemplo, si las ganancias se realizan mediante la venta de acciones, el impuesto a las ganancias de capital es un desincentivo para esta forma de financiamiento. La segunda es fomentar la demanda de estos recursos promoviendo emprendimientos de base tecnológica a través de subsidios focalizados, marcos regulatorios y legales adecuados para facilitar los contratos, entre otras cosas.

Además, la estructura no tradicional de riesgo que enfrentan estos fondos —así como su potencial de crecimiento y rentabilidad— puede requerir garantías estatales por un tiempo, aunque no como mecanismo permanente, como por ejemplo, la creación de fondos de garantías que estimulen la participación de inversionistas institucionales privados en los esquemas de capital de riesgo.

Capítulo 4

Crecimiento, infraestructura y desarrollo sostenible

La expansión económica y los aumentos de productividad de los países están muy ligados al comportamiento de la inversión en capital humano, tecnología, infraestructura y maquinaria y equipo. Sin embargo, no solo estas modalidades de inversión afectan el crecimiento y la productividad; el capital natural también incide en la dinámica y sustentabilidad de estas variables. En este contexto, la dotación y calidad de los servicios de infraestructura, así como la expansión y sustentabilidad de los recursos naturales y la recreación de los sistemas naturales y el medio ambiente, tienen un impacto significativo sobre el desarrollo productivo.

En el transcurso de los próximos años cabe esperar un considerable aumento de la demanda de servicios de infraestructura en los países de la región dado que, a pesar de los logros recientes, el acervo de capital en infraestructura y el acceso a estos servicios son aún deficientes. De ahí la necesidad de diseñar políticas y mecanismos que estimulen la inversión pública y privada en esta área. Para ello es preciso avanzar en la búsqueda de nuevas fuentes e instrumentos financieros, nuevas metodologías para el cálculo de los presupuestos y metas fiscales, a fin de facilitar la inversión pública, y el fortalecimiento de los incentivos para propiciar las alianzas público-privada en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, para lo cual es crucial perfeccionar los marcos regulatorios actualmente vigentes.

La riqueza del patrimonio natural de la región, en términos de biodiversidad y recursos naturales, ofrece una amplia y fructífera gama de recursos renovables y no renovables, cuya gestión y aprovechamiento económico debe ser parte importante de una estrategia de inserción internacional y de desarrollo nacional. La sostenibilidad productiva de estos sectores requiere inversiones que aumenten la capacidad de incorporar valor agregado y disminuyan las externalidades ambientales negativas. Para ello se requiere mejorar la capacidad negociadora de la región en los foros internacionales, una mayor coordinación entre las políticas medioambientales y el resto de las políticas económicas y la aplicación de instrumentos ambientales y fiscales para prevenir el deterioro ambiental y aprovechar las oportunidades de inversión abiertas por una mayor conciencia ambiental.

En la primera sección de este capítulo se examina la evolución del acervo de capital en infraestructura. Además, se discuten algunos aspectos relativos a los problemas de regulación y medidas tendientes a promover la inversión en infraestructura. En la segunda sección se analiza el potencial de algunos sectores vinculados a los recursos naturales, destacándose los mercados de mayor dinamismo, como los de bienes certificados, servicios ambientales, productos biotecnológicos, energía limpia e infraestructura ambiental. Finalmente, se discuten los lineamientos de una agenda de política que compatibilice la agenda ambiental con el desarrollo productivo.

I. Infraestructura, financiamiento y regulaciones

1. Evolución del acervo de capital en infraestructura

Durante los años noventa el sector de servicios de infraestructura latinoamericano fue objeto de profundas transformaciones, principalmente en el área de las telecomunicaciones, la energía, el transporte y los servicios sanitarios. En la mayoría de los países se puso término a los monopolios estatales y se estimuló la participación de los agentes privados.

La apertura de los mercados de servicios de infraestructura y la venta de las empresas estatales permitieron el ingreso de empresas extranjeras que, en muchos casos, introdujeron nuevas tecnologías y modalidades de organización empresarial que resultaron determinantes para la modernización de la infraestructura y de los servicios prestados localmente.

Las reestructuraciones de los servicios dieron origen a una diversidad de modelos, que difieren no sólo de un sector a otro, sino también de un país a otro. Esta diversidad obedece a marcadas diferencias derivadas del tamaño y estructura de los mercados, del grado real de competencia que es posible introducir en cada país y en cada sector, de los procesos de formación de precios, de la cobertura y calidad de los servicios e incluso de sus impactos ambientales.

Entre 1991 y 2002, las telecomunicaciones evidenciaron un crecimiento significativo en telefonía fija y móvil. El número total de líneas fijas de América Latina registró un crecimiento anual promedio de 10,4%, con lo cual la participación de la región en el total mundial de líneas de telefonía fija pasó de 5,5% en 1991 a 8,1% en el 2002. Asimismo, los suscriptores de telefonía celular de la región pasaron de 300.000 en 1991 a 100 millones en el 2002. En este último año su participación en el total mundial alcanzó a 8,7% (Rozas, 2004).[1]

El acceso a los servicios de Internet en América Latina también registró un intenso crecimiento. La Unión Internacional de Telecomunicaciones destacó que en 1999 los computadores centrales conectados a Internet en la región habían alcanzado un hito significativo, al sobrepasar por

[1] A pesar del progreso alcanzado en la prestación de servicios de telefonía fija y móvil, así como de acceso a Internet, no debe perderse de vista que las tasas de penetración de la telefonía y de conectividad a Internet en las principales economías de la región están todavía muy por debajo de las registradas en los países más importantes del mundo desarrollado y de las economías asiáticas emergentes más dinámicas, que como mínimo triplican las tasas de penetración de la telefonía fija de las principales economías latinoamericanas.

primera vez el millón de unidades, aumentando con más rapidez que en cualquier otra región del mundo (UIT, 2000). Durante el período 1996-2002, los usuarios de Internet se multiplicaron 29 veces, pasando de 1,49 millones a 43,3 millones (Rozas, 2004).

Aunque la cantidad de usuarios de Internet se ha incrementado rápidamente, diversos autores han advertido acerca de las limitaciones que se derivan del hecho de que los servicios de Internet están disponibles principalmente para los grupos socioeconómicos de ingresos altos y medio altos. Al respecto se ha sostenido que la distribución de la riqueza en América Latina es tan regresiva que el servicio de Internet es generalmente asequible sólo para una élite y que la mayor parte de la población queda excluida (UIT, 2000; Hilbert y Katz, 2003, y capítulo 10).

En el sector energético, la industria eléctrica también registró una radical transformación y reconversión, que abarcó a casi todos los países de la región. Este proceso tuvo como rasgo predominante el ingreso de nuevos agentes productivos del exterior, que permitieron una rápida modernización de la infraestructura eléctrica y de la prestación de servicios (CEPAL, 2001c). A fines del 2003, la desregulación total o parcial de la generación y la regulación de la transmisión y distribución se ha convertido en la tendencia preponderante en la mayoría de los países de la región. Básicamente se ha buscado fomentar la competencia en la generación, regulando los monopolios naturales en la transmisión y distribución.

Para el promedio de la región la capacidad instalada de la industria eléctrica aumentó 31,5% en los años noventa (véase el cuadro 4.1). En general, los países que aplicaron importantes reformas estructurales al sector, con excepción de Costa Rica, Granada y Guyana, obtuvieron mayores tasas de crecimiento de su capacidad instalada.[2] Estas reformas consistieron principalmente en transformaciones de la cadena productiva de la industria, mediante la privatización de las empresas estatales que ejercían el monopolio público en cada eslabón de la cadena y la apertura del segmento de generación a la participación simultánea de varios agentes privados. En algunos países de la región sólo se aplicaron reformas parciales, manteniéndose agregada parte de la cadena productiva o segmentándose parcialmente el monopolio público. En otros países, tales como Brasil, coexisten regiones donde la industria eléctrica fue completamente segmentada y privatizada con regiones donde se aplicaron reformas parciales y otras donde se mantiene el monopolio público.

Cuadro 4.1
CAPACIDAD INSTALADA TOTAL DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA DE AMÉRICA LATINA, 1980-2000
(En millones de kilowatts)

	1980	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**
América Latina	98 133	131 619	161 072	185 484	231 848
América Latina como porcentaje del mundo	5,1	5,7	6,0	6,3	6,9

Fuente: Naciones Unidas, *Energy Statistics Yearbook, 2000*, Nueva York, División de Estadística.

La entrada de nuevos inversionistas a la industria eléctrica de la región no ha sido siempre acompañada por un aumento en la competencia. De hecho, la competencia se ha visto limitada y en muchos casos ha sido entorpecida o vedada por la concentración y la posición dominante que ejercen algunas empresas. De esta forma, en la mayoría de los países en que se abrió el mercado de la generación, la competencia sigue siendo un objetivo no materializado, lo que ha contribuido a que los inversionistas sean reacios a comprometerse en nuevos proyectos si no cuentan con avales y/o garantías considerables.

[2] Como se discute más adelante, el buen desempeño de la industria eléctrica de la región se atenúa, al compararse con los resultados alcanzados en países desarrollados o de Asia sudoriental.

En el ámbito del abastecimiento de agua potable y saneamiento, la expansión de estos servicios aún no permite cubrir a importantes segmentos de la población. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en el 2000 la cobertura de servicios de agua potable alcanzaba entre el 20% y el 90% de la población en los distintos países de la región (OMS, 2001).

En cuanto a los servicios de saneamiento, sólo un 49% de la población regional está conectada a sistemas convencionales de alcantarillado, mientras que otro 31% utiliza sistemas de saneamiento in situ (OMS, 2001). Los niveles de cobertura de alcantarillado son considerablemente menores que los de agua potable con conexión domiciliaria. Sólo en cuatro países de la región (Chile, Colombia, Guatemala y México) la población urbana conectada a sistemas de alcantarillado supera el 70%, mientras que en Paraguay, Suriname y varias islas del Caribe la cobertura es inferior al 20%. En las zonas rurales de muchos de los países de la región el alcantarillado es todavía algo prácticamente desconocido.

En cuanto a la infraestructura y el manejo portuarios, las reformas han generado importantes efectos, estimulando tanto una mayor competencia entre los puertos como un aumento de la competitividad de los países y las regiones. La incorporación de agentes económicos privados como operadores directos propició grandes inversiones y profundos cambios en los regímenes de propiedad. Al cabo de una década, el panorama ha cambiado sustantivamente y se observan tres situaciones: países cuyos principales puertos están bajo el control de empresas privadas, que conforman el grupo dominante (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Panamá, Paraguay y Uruguay); países que incorporaron parcialmente al sector privado a la actividad portuaria, y países que mantienen el esquema de propiedad y gestión pública (BID, 2001b).

En general, los países que han realizado más reformas muestran cuantiosas inversiones portuarias y ganancias en eficiencia. Los puertos públicos que se han reformado con éxito han tendido al sistema de puerto arrendador (landlord), en el que los Estados nacionales mantienen la propiedad de la infraestructura y la gestión en materia estratégica, mientras que la operación y las inversiones en el nivel de los terminales se transfirieron íntegramente al sector privado. Gracias a las reformas se han logrado grandes rebajas de los precios de la operación portuaria —que en algunos casos se han reducido hasta cuatro o cinco veces— y una marcada mejora en los desempeños operativos, medidos tanto en el tiempo como en la calidad de la prestación.

Los efectos positivos de las reformas a menudo se han visto mitigados debido a que estas se han centrado casi exclusivamente en el otorgamiento de concesiones o la autorización de nuevas iniciativas, dejando sin resolver importantes aspectos tales como los accesos, la conexión con la infraestructura de transporte y logística, la relación con las ciudades, el cuidado ambiental y de los recursos marinos, y la situación de los puertos que no resultan atractivos para la inversión privada.

2. Crecimiento e infraestructura

Diversos trabajos empíricos han examinado la relación entre la inversión en infraestructura y el crecimiento económico encontrando una correlación positiva y significativa, sin que ello refleje necesariamente una dirección de causalidad entre ambas variables (Aschauer, 1989a; Easterly y Rebelo, 1993; Canning y Bennathan, 2002). La dotación de infraestructura afecta el crecimiento, en la medida que una mayor disponibilidad y calidad de estos servicios conlleva una mayor productividad de los factores y costos de producción más bajos para los productores. La mayor rentabilidad incentiva la inversión y por ende aumenta el crecimiento potencial del producto. Por ejemplo, en estudios recientes se señala que, en el caso de los países en desarrollo, las deficiencias de las redes viales elevan significativamente los costos de transporte y, en general, los costos logísticos, por encima de los estándares internacionales, lo que incide en la competitividad de estas economías (Guash y Kogan, 2001).

Por otra parte, una mayor actividad económica induce una mayor demanda de servicios de infraestructura, tanto para el consumo como para la producción, observándose una relación positiva entre la demanda por infraestructura y el crecimiento del ingreso por habitante. Esto es particularmente válido en los países en desarrollo, cuyo acervo de capital en infraestructura y acceso a estos servicios es relativamente bajo. Según cálculos del Banco Mundial, se estima una elasticidad de demanda de infraestructura respecto del producto por habitante de 1%, con elasticidades sectoriales que varían entre 0,3% para el agua potable, 0,8% para las carreteras, 1,5% para la generación eléctrica y 1,7% para las telecomunicaciones (Banco Mundial, 1994).

La evolución de la dotación y calidad de los servicios de infraestructura es causa y reflejo de las diferencias en el ritmo de crecimiento mostrado por los países de la región y los de Asia, especialmente los de Asia sudoriental. Como se aprecia en el cuadro 4.2, el crecimiento del acervo de capital en infraestructura de esta región superó con creces el de los países de América Latina y el Caribe. A partir de 1995 esta tendencia se revierte, gracias a los esfuerzos realizados en las economías de la región, a pesar de que las diferencias siguen siendo importantes.[3]

Cuadro 4.2
ACERVO DE CAPITAL DE INFRAESTRUCTURA

	1970	1980	1990	1995	2000
Energía eléctrica [a]					
América Latina	0,16	0,28	0,38	0,41	0,48
Asia sudoriental	0,14	0,29	0,53	0,68	0,80
Asia	0,15	0,24	0,40	0,48	0,54
Telecomunicaciones [b]					
América Latina	22,0	33,5	56,2	92,8	232,4
Asia sudoriental	28,9	84,3	173,5	275,9	605,9
Asia	30,8	59,7	105,9	165,2	364,7
Transporte[c]					
América Latina	0,78	1,10	1,18	0,93	1,22
Asia sudoriental	0,45	0,58	0,87	0,95	1,04
Asia	0,58	0,73	1,08	1,44	1,71

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial, *World Development Indicators*, varios números.

[a] Medido como capacidad de generación en kilowatts per cápita.
[b] Medido como número de teléfonos fijos y celulares (desde 1995) por 1.000 habitantes.
[c] Medido como kilómetros de carreteras pavimentadas per cápita.

Notas: Promedio simple.
América Latina incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.
Asia sudoriental incluye: Hong Kong (región administrativa especial de China), Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur y Tailandia.
Asia incluye: Bangladesh, Bután, China, Hong Kong (región administrativa especial de China), Filipinas, India, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Nepal, Pakistán, República de Corea, Singapur, Sri Lanka y Tailandia.

[3] La brecha de infraestructura (medida como diferencia en las tasas de crecimiento de los acervos) entre los países asiáticos y América Latina aumentó considerablemente entre 1980 y 2000: 32,7% con respecto a Asia y 67,2% con respecto a Asia sudoriental. Al examinar el desglose sectorial respecto de Asia sudoriental, la brecha en capacidad de generación eléctrica creció un 109%, en telecomunicaciones creció un 24,6% (gracias a la reducción experimentada en la década de 1990) y la brecha en materia de kilómetros de carreteras pavimentadas se incrementó un 68%. En materia de la calidad de los servicios de infraestructura se observa un patrón similar.

Si bien existe una evidente simultaneidad entre la inversión en infraestructura y el crecimiento económico, es posible estimar el impacto que esta inversión tiene sobre el nivel de actividad económica definiendo un modelo donde esta última es la variable dependiente.

Diversos estudios han estimado el impacto de la provisión de los servicios de infraestructura sobre el crecimiento económico. Utilizando las elasticidades obtenidas en Calderón y Servén (2002), en el cuadro 4.3 se presentan estimaciones que brindan una aproximación de la contribución de las brechas en el acervo de capital en infraestructura a la explicación de las diferentes trayectorias de crecimiento mostradas por la región y los países de Asia sudoriental durante el período 1980-2000.[4] En este período el producto por habitante en Asia sudoriental creció un 125% por encima de la cifra anotada por América Latina. La brecha de infraestructura responde aproximadamente por el 30% de esta diferencia. Lo mismo ocurre cuando se examinan las diferencias en la evolución del producto por trabajador.

Cuadro 4.3
CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES TIPOS DE INFRAESTRUCTURA AL CAMBIO RELATIVO DEL PIB POR UNIDAD DE AMÉRICA LATINA COMPARADA CON ASIA SUDORIENTAL, 1980-2000

	Cálculos CEPAL en términos per cápita Asia sudoriental	**Tomado de Calderón y Servén por trabajador (1980-1997)**
Capital de infraestructura	33,7	30,6
Telecomunicaciones	3,9	7,62
Generación eléctrica	17,8	14,58
Transporte	12,0	8,4
Brecha en el PIB per cápita o por trabajador	125,6	90,24

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial, *World Development Indicators*, varios números y César Calderón y Luis Servén, "The output cost of Latin America's infraestructure gap", Documento de trabajo, Nº 186, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, 2002.

Notas:
- La contribución de los diferentes tipos de infraestructura a la diferencia en la evolución del producto resulta de la multiplicación de la brecha entre Asia sudoriental y América Latina en cada categoría y las elasticidades del producto a los factores. Las elasticidades utilizadas fueron las calculadas por Calderón y Servén (2002).
- La brecha de producto per cápita se calcula como la tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita 1980-2000 de Asia sudoriental menos la tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita de América Latina.
- La brecha de producto por trabajador se calcula como la tasa promedio de crecimiento del PIB por trabajador 1997-2000 de Asia sudoriental menos la tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita de América Latina.
- Promedio simple en todos los casos.
  América Latina incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.
  Asia sudoriental incluye: Hong Kong (región administrativa especial de China), Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur y Tailandia.

3. Requerimientos de infraestructura

Para retomar la senda de crecimiento sostenido, la región tiene por delante un gran desafío en materia de provisión de servicios de infraestructura. Las dificultades que ha enfrentado la inversión pública en esta área durante los años noventa han sido parcialmente compensadas por una mayor participación privada. Los procesos de privatización iniciados en los países de la región hacia finales de los años ochenta fueron el primer impulso significativo para la incorporación de capital

[4] Estos autores estiman la elasticidad infraestructura producto por trabajador. Las elasticidades obtenidas son 0,156 para telecomunicaciones, medidas por las líneas telefónicas, 0,163 para la capacidad de generación eléctrica medida en gigawatts y 0,178 para infraestructura vial, medida por kilómetros de carreteras.

privado en el sector de infraestructura (Lora, 2001). Las diversas formas de asociación público-privada surgidas en los últimos años también han ayudado a promover la incorporación privada en el financiamiento, construcción y gestión de estos servicios. A pesar de estos avances, el panorama futuro augura un importante papel para el sector público en el financiamiento de los requerimientos anuales de inversión.

Para que América Latina crezca a una tasa del 3% anual entre los años 2000 y 2010 se requiere invertir anualmente en infraestructura alrededor del 3,02% del PIB, equivalente a 70.000 millones de dólares. Esta cifra se desglosa en nuevas inversiones (57.000 millones de dólares), que representan alrededor del 2,2% del PIB, y 13.000 millones de dólares en inversión de reposición y mantenimiento. Las necesidades de nuevas inversiones no son homogéneas entre los distintos sectores. Como se aprecia en el cuadro 4.4, para el período 2000-2010, los sectores de energía eléctrica y carreteras son los que más recursos estimados de inversión requieren (Fay, 2001; Fay y Yepes, 2003).

Cuadro 4.4
ESTIMACIONES DE LOS REQUERIMIENTOS DE NUEVAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA AMÉRICA LATINA, 1995-2010
(En porcentajes del PIB)

	1995-2000	2000-2010
Telecomunicaciones fijas	0,22	0,27
Telecomunicaciones móviles		
Electricidad	0,76	0,99
Carreteras pavimentadas	0,15	0,48
Vías ferroviarias	0,60	0,23
Agua	0,12	0,10
Saneamiento	0,38	0,18
Total	**2,23**	**2,25**

Fuente: Marianne Fay, *Financing the Future: Infraestructure Needs in Latin America, 2000-2005*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001; Marianne Fay y Tito Yepes, "Investing in infrastructure: what is needed from 2000 to 2010", *World Bank Policy Research Paper*, Nº 3102, 2003.

Nota: Para el período 2000-2005 se tomaron rangos superiores de proyección.

La capacidad del sector privado para financiar estos montos es limitada, por lo que los requerimientos de financiamiento público son significativos. Tomando como base 1998, año en que se materializó el mayor volumen de inversión privada, en el cuadro 4.5 se aprecia que ésta cubriría aproximadamente entre el 46% y el 60% de los 57.000 millones de dólares necesarios para financiar las nuevas inversiones en infraestructura. A excepción del sector de las telecomunicaciones, los sectores de la electricidad, el transporte, el agua y el saneamiento requieren una fuerte inversión pública.

Cuadro 4.5
PARTICIPACIÓN DEL CAPITAL PRIVADO EN EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PARA AMÉRICA LATINA

	Necesidades de inversión estimadas: promedio anual en dólares 2000-2005	Inversiones privadas realizadas, 1998	Inversión privada como porcentaje del valor estimado
Electricidad	22 042	4 536	21
Telecomunicaciones	6 089	14 546 (6 089) [a]	239 (100) [a]
Transporte	22 723	12 366	54
Agua y saneamiento	6 639	339	5
Total	**57 466**	**34 997 (26 540)** [a]	**61 (46)** [a]

Fuente: Marianne Fay, *Financing the Future: Infraestructure Needs in Latin America, 2000-2005*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001.

[a] Para evitar la sobreestimación producto de las privatizaciones brasileñas en 1998, se supone que las inversiones realizadas eran equivalentes a las requeridas en ese año. Así se vuelve a estimar los cálculos de Fay respecto del total invertido en ese año y el porcentaje cubierto por el sector privado.

4. Políticas e instrumentos para estimular la inversión en infraestructura

La necesidad de aunar esfuerzos públicos y privados para hacer frente al crecimiento de la demanda de servicios de infraestructura implica fortalecer la capacidad ejecutora y financiera del sector público y promover una mayor participación del sector privado. Para lo primero se requieren instrumentos que brinden mayor flexibilidad en la gestión de la inversión pública, particularmente en el campo de la infraestructura. En cuanto a lo segundo, es preciso garantizar un ambiente económico y político relativamente estable y perfeccionar los mecanismos de regulación vigentes. Las autoridades reguladoras deben mejorar su capacidad para negociar y fijar las tarifas de los distintos servicios de infraestructura, para lo cual hay que afinar las metodologías de determinación de los costos de inversión y operación y avanzar en los mecanismos y criterios para la fijación y renegociación de tarifas.

a) El papel del sector público

Establecer un marco de financiamiento adecuado para hacer frente a las crecientes necesidades de servicios de infraestructura es un desafío primordial para las autoridades de la región. La evolución de la inversión pública en infraestructura muestra una tendencia decreciente desde principios de la década de 1980, que se ha acentuado en los últimos años. Esto refleja no sólo la creciente participación del sector privado, sobre todo en los años noventa, sino también la necesidad de reducir los desequilibrios fiscales. La importancia relativa de estos dos factores difiere de un país a otro. En cualquier caso, ante las necesidades de ajuste fiscal, las economías debieron reducir significativamente los aportes presupuestarios disponibles para este rubro. Según estimaciones del Banco Mundial, los recortes de la inversión pública durante 1982-2001 fueron en promedio tres veces mayores a los aplicados a los gastos corrientes en los períodos de ajuste fiscal. Asimismo, se ha estimado que la mitad del ajuste fiscal realizado en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú en los años noventa se debe a una disminución de la inversión en infraestructura. El ajuste de la inversión pública en períodos de restricciones fiscales no es exclusivo de la región; de hecho, el mismo patrón se ha observado en los países de la OCDE (Roubini y Sachs, 1988; Easterley y Servén, 2003).

La necesidad de aumentar la dotación de capital en infraestructura y los límites mostrados por la inversión privada han motivado diversas propuestas e iniciativas para incrementar la disponibilidad de recursos financieros para la inversión pública en infraestructura, conjuntamente con brindar una mayor flexibilidad en el manejo presupuestario relativo a este tipo de inversiones.

Un primer grupo de propuestas se refiere a la posibilidad de utilizar impuestos específicos para el financiamiento de proyectos de infraestructura, en particular impuestos a los hidrocarburos para financiar proyectos viales. Se argumenta que, aunque de manera indirecta, este impuesto permite que los usuarios paguen por el uso de la red vial, en tanto el consumo de combustibles es una buena aproximación de la demanda de carreteras. Esta propuesta se inspira en la experiencia de los Estados Unidos, donde los impuestos a los hidrocarburos que se destinan al financiamiento de carreteras, a través de fondos fiduciarios para carreteras estatales y federales, han tenido un impacto positivo y significativo en el desarrollo vial (Millán y Rotaeche, 2004). La experiencia argentina es también un ejemplo de esto. Durante décadas los impuestos a los combustibles financiaron a las empresas dedicadas al desarrollo de infraestructura vial.

Un segundo grupo de propuestas fue presentado por México, en representación de un grupo de países de la región, en la cumbre de Evian celebrada en el 2003, y por los presidentes de Brasil y Argentina ante el FMI. En esencia estas propuestas apuntan a una mayor flexibilidad en el manejo de las cuentas fiscales, mediante un perfeccionamiento de los instrumentos de control fiscal y presupuestarios que den un tratamiento diferente a las erogaciones de capital respecto a las erogaciones corrientes, de manera que las inversiones pasen a tener un tratamiento contable que no

impida la toma de decisiones económicas racionales. En esta misma línea se expresa la llamada Carta de Lima, firmada por los representantes de los gobiernos de los países de América del Sur en ocasión de la última Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta línea de acción cobra especial relevancia en aquellos países que establecen algún tipo de programa o acuerdo con el FMI.

Una primera forma de introducir mayor flexibilidad y promover una política fiscal orientada al crecimiento es reconocer que las inversiones y el gasto corriente constituyen hechos económicos distintos y que como tales deben ser tratados de manera diferente, evitando aplicar límites o cortes a la inversión pública cuando se trata de proyectos con tasas de retorno por encima de los costos de inversión.[5] En este sentido, la regla convencional de control fiscal, que impone metas de déficit sobre el gasto total, no tiene en cuenta los activos que crea la inversión pública, sino que solo considera el costo de adquirirlos, imprimiendo así un sesgo antiinversión. El control fiscal debiera concentrarse en el concepto de solvencia intertemporal en lugar del déficit, siendo el primero más relevante para la sostenibilidad fiscal. Este concepto incorpora la noción de que la inversión pública genera retornos financieros que permitirían a los gobiernos cumplir con sus obligaciones en el mediano y largo plazo. Con esta propuesta se ha abierto un espacio de debate que revitaliza el papel que puede cumplir la inversión pública en el proceso de formación bruta de capital fijo y en la expansión de la infraestructura (Easterly y Servén, 2003).

Una segunda vía para introducir mayor flexibilidad fiscal es el fortalecimiento de mecanismos que estimulen diferentes formas de asociación público-privada. Dentro de los posibles esquemas de colaboración la llamada asociación público-privada (*public-private partnerships*, PPPs) se ha transformado en una importante alternativa. Dichas asociaciones permiten a los gobiernos crear nueva infraestructura sin agregar de inmediato gastos de capital al presupuesto, en tanto las inversiones son financiadas por el sector privado. Este último es remunerado por el gobierno, mediante tarifas, cánones, alquileres u otra forma de erogación corriente, una vez que la prestación del servicio esté operando. Este mecanismo no solo permite incorporar capital y administración privada sino que facilita a los gobiernos la distribución de los costos de las inversiones a lo largo del tiempo, en tanto la inversión se amortiza con las erogaciones que periódicamente el gobierno desembolsa a los operadores del servicio.[6]

Las experiencias con este tipo de programas indican que para que sean exitosos debe asegurarse un alto grado de coordinación y confianza entre el sector público y el privado. Se trata de asociaciones de largo plazo, donde en muchas ocasiones el único demandante del servicio operado por el sector privado son los propios gobiernos y donde están presentes los riesgos usuales en este tipo de actividades, como los de construcción (vinculados al diseño) y financieros (tasas de interés y tipo de cambio). Dado que en los esquemas de asociaciones público-privadas (PPPs) estos riesgos se transfieren del sector público al sector privado, los gobiernos debieran adquirir compromisos políticos y adoptar buenas prácticas que den confianza al sector privado y permitan acotar los riesgos.

En la actualidad un gran número de países de la OCDE ha adoptado este tipo de asociaciones. De acuerdo con el FMI, la Iniciativa Financiera Privada (Private Finance Initiative, PFI) creada por el Reino Unido en 1992, que es el mejor programa de asociación público-privada desarrollado hasta el presente, representa el 14% de la inversión pública en el país y se aplica en áreas clave de los servicios de infraestructura. Otros países con significativa participación de asociaciones público-privadas son Australia e Irlanda. También países con amplias necesidades de infraestructura

[5] En distintos países de la Unión Europea se sostienen argumentos similares. Dada la necesidad de incrementar las inversiones en infraestructura, estos países sugieren que las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE se flexibilicen para permitir la exclusión de esas inversiones en los objetivos y techos que imponen las normas (FMI, 2004).

[6] Las asociaciones público-privadas permiten que el sector privado proporcione infraestructura y servicios en áreas tradicionalmente atendidas por los gobiernos, tales como hospitales, escuelas, cárceles, caminos, agua y saneamiento. Según este esquema, el gobierno define el servicio que ha de prestar el sector privado, que diseña, construye, financia y opera el servicio.

y una débil posición fiscal, como Hungría, Polonia y República Checa, han comenzado a implementar estas asociaciones (FMI, 2004). En la región, México y Chile han sido los pioneros en impulsar las asociaciones público-privadas. La experiencia de México es amplia en el área de la energía a través de los proyectos PIDIREGAS, mientras Chile ha utilizado estas asociaciones en varios proyectos vinculados al transporte, aeropuertos, cárceles y sistemas de regadío.

Para apoyar la participación privada en el financiamiento de proyectos de infraestructura, el desarrollo de los mercados de capitales es un elemento central, al permitir aumentar la oferta de recursos financieros de largo plazo. En la medida que los ingresos de este tipo de proyectos son en moneda local, financiarse mediante la emisión de bonos privados en moneda local reduce los riesgos y costos, ya que se elimina el problema del riesgo cambiario. Debido a la cuantía y plazo de los recursos involucrados, el surgimiento de inversionistas institucionales es un requisito indispensable para proveer liquidez para el financiamiento de este tipo de proyectos. Por ejemplo, en Chile, las principales sociedades privadas que han concesionado proyectos de infraestructura cubrieron mediante la colocación de bonos un 76% de sus necesidades de financiamiento. La presencia de inversionistas institucionales (fondos de pensiones y compañías de seguros) fue fundamental para la colocación de estos papeles, ya que estos respondieron por el 91% de la demanda (Zahler, 2003).

Una tercera forma de propiciar flexibilidad fiscal en el manejo de las inversiones públicas se refiere al papel de la banca multilateral de desarrollo. Hoy en día, la capacidad de estos bancos para desembolsar los préstamos aprobados se ve disminuida por las prácticas presupuestarias del sector público. Por una parte, este tipo de financiamiento se registra como gasto y como tal forma parte del déficit o deuda pública, por lo que se ve limitado por las restricciones y metas fiscales de los países. Por otra, estos préstamos suelen requerir contrapartidas nacionales (*matching fund*) que, al ser contabilizadas como gastos, presionan las cuentas fiscales. En la medida que los gobiernos tienen dificultades para financiar sus aportes de contrapartida, también se afecta el desembolso de los préstamos. Así, es práctica habitual que, dentro de las políticas de contención del gasto público, estas partidas presupuestarias estén limitadas mediante cuotas y techos, que demoran la ejecución de los préstamos y por ende el desarrollo de las obras. Por este motivo, por ejemplo, el BID desembolsó en el 2000 solo el 60% de su presupuesto aprobado para proyectos de inversión, mientras que en el 2003, ese porcentaje descendió al 30%.

Los proyectos financiados por la banca multilateral de desarrollo son en general de alta calidad y garantizan la consistencia microeconómica y la transparencia de las inversiones, por lo que cabría esperar que tengan una rentabilidad social positiva, independientemente de la rentabilidad financiera. En este sentido, al igual que con las asociaciones público-privadas (PPPs), el gasto que estos proyectos generan debiera contabilizarse en el presupuesto público cuando los gobiernos realizan las amortizaciones de los préstamos y no al momento de recibir el préstamo. Esto permitiría distribuir intertemporalmente la carga financiera, generando menos presiones sobre las metas fiscales y abriendo un mayor espacio fiscal para el financiamiento proveniente de la banca multilateral de desarrollo.

La disponibilidad de nuevos recursos para el financiamiento de inversiones en infraestructura es también una demanda creciente de los países de la región. Los aportes provenientes de este tipo de instituciones disminuyeron significativamente desde los años noventa, reflejando en parte los cambios en las estrategias crediticias de los bancos, que pasaron de un modelo orientado al financiamiento de la construcción de obras a otro que promueve la implementación de reformas de políticas y fortalecimiento institucional (Global Development Finance, 2004). Dados su capacidad para el diseño y evaluación de proyectos de inversión y su papel como proveedor de financiamiento de largo plazo, la revitalización de la asistencia técnica y financiera de los bancos multilaterales de desarrollo es fundamental para apoyar el desarrollo de servicios de infraestructura en la región.

Más allá del financiamiento directo que otorgue la banca multilateral de desarrollo, esta puede apoyar el financiamiento de inversionistas privados. Los fondos de garantía de riesgos son un instrumento útil para estos propósitos. En las inversiones de largo plazo los riesgos políticos, contractuales, regulatorios y cambiarios influyen en las decisiones de inversión. La banca multilateral de desarrollo dispone actualmente de instrumentos de garantía para cubrir riesgos políticos y contractuales, como las garantías de riesgo político del BID y las garantías de crédito parcial de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Sin embargo, los riesgos regulatorios y cambiarios no están suficientemente cubiertos con los instrumentos actualmente disponibles. El riesgo cambiario es considerado crítico, dado que las tarifas se fijan en moneda local, mientras el financiamiento de la inversión o la deuda se expresa, en general, en moneda extranjera.

b) Desafíos regulatorios

La incorporación del sector privado en la propiedad, financiamiento, gestión y provisión de los servicios de infraestructura acaecida en los años noventa trajo consigo importantes requerimientos regulatorios que han presionado la capacidad institucional del sector público y puesto en evidencia profundas debilidades institucionales (Chong y Rianõ, 2003). Debido a las falencias en este campo, los beneficios de la participación privada han sido inferiores a los esperados ya que, en muchos casos, los aumentos de la productividad no se han trasladado a las tarifas, lo que ha redundado en una menor competitividad y en salarios reales más bajos. Es por ello que el gran desafío de las políticas públicas es mejorar las regulaciones, de manera que la inversión privada en infraestructura pueda convertirse en un verdadero motor del crecimiento. Actualmente, el futuro de la inversión privada en infraestructura en la región presenta una perspectiva a lo menos incierta. A los riesgos percibidos por las empresas y a las dificultades derivadas de los recurrentes procesos de renegociación de contratos, se debe agregar un creciente descontento entre los usuarios de servicios públicos, privatizados o concesionados, respecto de la calidad y costo de los servicios brindados por las empresas. Según encuestas recientes, en Argentina el porcentaje de aceptación de la población de los beneficios de las privatizaciones y concesiones descendió de un 50% en 1998 a algo más del 10% en 2002. En México ese porcentaje cayó del 60% al 25% y en Brasil del 55% al 35% en el mismo período. En Chile y Bolivia, para el período 1998-2000, se computa una baja de casi 20 puntos al pasar el nivel de aceptación de los usuarios del 60% al 40% (Foster, 2004).

Lo anterior hace evidente la necesidad de mejorar y fortalecer los mecanismos regulatorios del sector público, que deben hacer frente a las diferentes modalidades de la asociación público-privada. La necesidad de contar con una regulación estatal activa también depende del grado de competencia que muestren los sectores de infraestructura en que se incorpora el sector privado. En la medida que las posibilidades e incentivos para la competencia están ausentes, se requiere una mayor regulación (Cavalcanti y Santos de Franca, 2003).

i) Diversidad de arreglos institucionales

La variedad de arreglos institucionales que se observan pueden clasificarse en siete categorías, que van desde lo puramente público hasta lo netamente privado. En una primera modalidad, las autoridades pueden, por diversas consideraciones estratégicas, no permitir la incorporación privada y mantener una estructura de propiedad y gestión enteramente pública. Esto no impide que en los procesos de gestión se incorporen principios de mercado y criterios comerciales. Para ello las empresas públicas que administran y operan los servicios de infraestructura deben contar con grados de autonomía para instrumentar políticas destinadas a incrementar la eficiencia y definir precios en función de los costos de producción.

Una segunda modalidad es la participación público-privada bajo contratos de operación y mantenimiento. El contratista privado se compromete a operar y mantener la infraestructura sin responder por los flujos de inversiones, recayendo estos en el sector público, que permanece como propietario. Generalmente estos son contratos de corto plazo donde el agente privado no asume riesgos comerciales y es remunerado sobre la base de una tarifa fija.

Una tercera modalidad público-privada son los contratos de arriendo que involucran un compromiso de mediano plazo por parte del sector privado (entre 5 y 10 años). El administrador privado asume los riesgos financieros y debe financiar el capital de trabajo y las inversiones de reposición durante la vigencia del contrato, mientras que las nuevas inversiones son de responsabilidad pública. En general, la remuneración privada representa un porcentaje de la tarifa cobrada por el servicio, destinándose el remanente al sector público como honorarios por arrendamiento. Una cuarta modalidad la constituyen los contratos de concesiones que, a diferencia del contrato de arrendamiento, imponen al concesionario privado la responsabilidad de realizar nuevas inversiones durante la duración del contrato. El financiamiento de la inversión y la rentabilidad se originan en las tarifas cobradas. Estos contratos son de largo plazo, con una vida media de 15 a 20 años.

Una quinta modalidad se refiere a los acuerdos de construcción, operación y transferencia (*build-operate-and transfer*). Esta forma de concesión se aplica principalmente a proyectos nuevos (*greenfield projects*), en los cuales el sector privado financia, construye y opera la producción de los servicios correspondientes por un período definido de tiempo. Al final del contrato, el sector privado puede mantener las instalaciones y operarlas de manera independiente o transferirlas al sector público. Al igual que en las concesiones, las tarifas son las que generan los flujos de remuneración. Una modalidad reciente (la sexta) es la asociación público-privada (*private public partnership*, PPP), que se ha transformado en una alternativa a los esquemas de concesiones para atraer inversión privada en áreas no tradicionales como hospitales públicos, recintos penitenciarios, escuelas y medio ambiente. Con arreglo a esta modalidad, el Estado se compromete a pagar, independientemente de la tarifa, una renta al emprendedor privado durante todo el período de asociación. El riesgo consiste en la capacidad financiera del Estado para mantener un compromiso de largo plazo. Por último, la privatización total es la forma extrema de participación privada. En ella el sector privado adquiere la propiedad de las instalaciones y en general está sujeto a normas regulatorias específicas.

La mayoría de los países de la región han adoptado algunas de las últimas cuatro modalidades para incentivar la participación privada en el sector de infraestructura. De ahí que los principales desafíos en materia de regulación consistan en definir marcos jurídicos de derechos contractuales, procesos de licitación transparentes, la fijación de normas y criterios de desempeño para las empresas privadas que se adjudican las licitaciones, marcos regulatorios sobre fijación de tarifas y resolución de controversias y mecanismos de protección del interés público.

ii) Fijación de tarifas

La experiencia de los últimos años sugiere que cuando se incorpora el sector privado al financiamiento y prestación de servicios de infraestructura, uno de los principales desafíos regulatorios son los mecanismos y criterios para la fijación de tarifas. Un primer conjunto de problemas que surge en este proceso se refiere a las metodologías que, de acuerdo con la experiencia regional e internacional, muestran dos modalidades.

Una posibilidad es traspasar el riesgo de rentabilidad al operador privado, determinando, sobre la base de proyecciones de demanda y la estructura de costos, el monto de la tarifa. En este caso el operador privado asume, en principio, el riesgo de posibles pérdidas o ganancias que se generen por cambios en la productividad, en la demanda esperada o en otros factores relevantes. Otra posibilidad es que sea el sector público quien asuma el riesgo, mediante la determinación de una tarifa que asegure al operador privado una tasa de rentabilidad dada. Independientemente del criterio que se adopte, el cálculo de las tarifas se ve dificultado por problemas de asimetrías de información y por las dificultades para proyectar la demanda esperada.[7]

[7] Según un estudio reciente, las proyecciones de tráfico para la fijación de peajes estaban sobreestimadas en 28 de 32 concesiones realizadas en diversos países del mundo, siendo el flujo real un 76% del flujo estimado (Bain y Wilkins, 2002).

Las asimetrías de información son quizás uno de los principales escollos para una buena y eficiente regulación en tanto, al no tener buen acceso a la información, la capacidad del ente regulador de estimar adecuadamente los costos de operación se ve limitada. Este problema se magnifica cuando las tarifas se fijan a través de modelos de "*mark up*" sobre costos, o modelos de eficiencia, los que requieren conocer a cabalidad la estructura de costos (véase el recuadro 4.1).[8] La información asimétrica incentiva a la empresa regulada a tener un comportamiento estratégico, ocultando información sobre su tecnología y costos con el fin de obtener rentas de información. Una forma de enfrentar esta situación es utilizando la regulación "*yardstick*", que consiste en comparar a la empresa con otras de características y ambiente similares, y sobre la base de esta comparación determinar las tarifas. Por ejemplo, en el ámbito de la distribución de energía es posible comparar el desempeño de diversos monopolios regionales y fijar los parámetros relevantes. El regulador también puede utilizar variables observables (costos históricos, rentas obtenidas) y a partir de ellas inducir un comportamiento de la empresa.

Recuadro 4.1
LOS DESAFÍOS REGULATORIOS DESPUÉS DE LAS REFORMAS

En todos los países de la región ha habido conflictos entre los entes reguladores y las empresas por la fijación de tarifas. Uno de los principales desafíos que las autoridades deben abordar supone el perfeccionamiento de los marcos regulatorios, especialmente en lo que se refiere a: i) los mecanismos de resolución de conflictos entre las empresas y las entidades de regulación, puesto que en algunos casos los existentes desvirtúan la función regulatoria del Estado, y ii) los procedimientos de acceso a la información interna de las empresas reguladas, especialmente la contabilidad regulatoria, el control de compras y contrataciones con empresas vinculadas y la participación de los consumidores en el proceso regulatorio, que son sumamente débiles o prácticamente inoperantes en la mayoría de los países (Sánchez-Albavera, 2002).

En los servicios públicos, el objetivo del regulador es incentivar a las empresas reguladas a comportarse esencialmente de la misma manera que si estuvieran sujetas a las fuerzas de la competencia. Cuando este objetivo no se logra y, debido a la debilidad de los marcos regulatorios, los consumidores deben pagar tarifas más altas que las que se originarían en un contexto de competencia, la situación se puede asimilar a la imposición de un impuesto en favor de la industria regulada. Por ejemplo, en el caso de Argentina, Chisari, Estache y Romero (1997) estiman que "una regulación ineficaz ha sido equivalente a un impuesto implícito de 16% al consumidor medio, siendo pagado directamente al propietario de los activos del servicio".

Muchos de los problemas regulatorios se originan en las dificultades del ente regulador para acceder y evaluar la información interna de las empresas reguladas. La dificultad principal es que en la actualidad —con excepción de un par de casos muy recientes y todavía en proceso de consolidación, como Argentina y Chile— prácticamente ningún país de la región cuenta con un buen sistema de contabilidad regulatoria, instrumento que ayuda a mitigar los efectos de la asimetría de la información. Además, las firmas pueden, a través de precios de transferencia, manipular los estados de utilidades y pérdidas y por lo tanto la determinación de tarifas. El caso del informe de los auditores sobre las contrataciones *intraholding* de Aguas Argentinas es un buen ejemplo de transferencias de precios, en las cuales el comitente del servicio tiene muy poco margen de control de costos y transferencias de eficiencia a los usuarios. En general, las obras del tercer año del primer plan quinquenal han sido adjudicadas directamente a empresas vinculadas a Aguas Argentinas. Si bien los pliegos establecen condiciones técnicas por satisfacer con la oferta, en los casos de adjudicaciones directas estas condiciones no se presentan. No se observa que, en las obras por adjudicación directa, se haya efectuado una evaluación técnica y financiera de la oferta, ni hay constancias de su comparación con el presupuesto estimado. Al comparar los costos de las obras con otras similares, se confirman presupuestos internos elevados (Argentina/SIGEN, 2002).

Las dificultades de información son bastante comunes y a modo de ejemplo puede citarse la concesionaria de distribución y comercialización de energía eléctrica de una parte importante del estado de Rio de Janeiro (compañía Light). Esta compañía fue privatizada en 1996 y el problema que enfrenta el regulador se origina en su incapacidad para supervisar los requerimientos de inversión en tecnología por parte de la empresa, ya que se trata de información privada. Además, el regulador tampoco dispone de instrumentos para supervisar la composición de la inversión. Otro ejemplo es la privatización de la telefonía celular en São Paulo (banda B), donde el problema se origina por la velocidad de los avances tecnológicos, que hacen que el ente regulador tenga serias

[8] Este modelo se introdujo en el proceso de fijación de tarifas en el sector eléctrico chileno y consiste en estimar los costos marginales de una empresa que opera eficientemente y definir las tarifas en función de ellos.

dificultades para evaluar los costos de funcionamiento de la empresa concesionaria (Cavalcanti Ferreira y Santos de Franca, 2003).

Un segundo conjunto de problemas en la regulación de tarifas surge por el hecho de que estos contratos son de largo plazo, lo que impone la necesidad de definir criterios y mecanismos para ajustar las tarifas a lo largo del tiempo. Ya sea por la capacidad de injerencia política o la dificultad para predecir eventos futuros que afecten los costos y la rentabilidad de los proyectos de infraestructura, los contratos con el sector privado están sujetos a frecuentes modificaciones. Durante los años noventa cerca del 60% de los contratos de concesiones realizados en los países en desarrollo fueron sustancialmente renegociados en un plazo de tres años, y de ello constituyen un buen ejemplo las concesiones de infraestructura en carreteras (véase el recuadro 4.2) (Guash, 2001).

Recuadro 4.2
CONTRATO DE CONCESIONES EN CARRETERAS

En los años noventa se realizaron en la región más de 50 proyectos de concesiones, para la prestación privada de servicios de carreteras. Estos contratos adoptaron en la mayoría de los casos la modalidad de construcción, operación y transferencia (*build-operate-and transfer*), principalmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Las ventajas de este tipo de arreglo operacional radican en que parte importante del financiamiento requerido recae en el sector privado, que suele ser más eficiente en la construcción y administración de este tipo de inversiones. La continua renegociación de estos contratos ha llevado a una reducción significativa de los beneficios esperados, en la medida que implican, por lo general, menores ingresos para el fisco y dan margen para que las empresas privadas con conexiones políticas puedan limitar los riesgos del negocio y por ende tengan menores incentivos para avanzar en mejorar la eficiencia operacional (Engel, Fischer y Galetovic, 2003).

En Argentina el programa de concesiones en carreteras comenzó en 1990 y fue, después de México, el de mayor envergadura de la región. En 1990 se licitaron 12 franquicias, de 12 años de duración. Los contratos no incorporaban garantías sobre los flujos de ingresos previstos por los operadores privados y la calidad del servicio concesionado se medía por un índice que, según su valor, daba lugar a multas, pero estas no fueron adecuadamente ejecutadas. Se esperaba una importante inversión en los primeros años de la franquicia; sin embargo, apenas cinco meses de iniciadas las concesiones, el gobierno decidió renegociar, en razón de la política de convertibilidad, que tornó ilegales los mecanismos de indización dispuestos en los contratos. Gracias a esta renegociación, las empresas operadoras recibieron subsidios anuales por 57 millones. En 1995 se inició una segunda ronda de negociaciones, debido al inesperado aumento del nivel de tráfico, lo que generó nuevas necesidades de inversión. Una tercera renegociación se realizó en el 2000, en que los peajes se redujeron un 8%. A raíz de estas experiencias, el gobierno afinó el marco jurídico en la licitación de la carretera de acceso a Buenos Aires, cuyos contratos fueron más completos y claros, con una duración de 22 años, adjudicando la concesión a quien ofreciera menores peajes (Cavalcanti y Santos de Franca, 2003).

La primera generación de concesiones en Colombia se inició a mediados de los años noventa y contemplaba 13 proyectos, con una inversión total de 1.080 millones de dólares. De los 13 proyectos, 7 no se decidieron por licitación por falta de interesados. El ente regulador (Instituto Nacional de Carreteras) cometió errores en el trazado exacto de las carreteras, los procesos de licitación fueron cortos y no se realizaron esfuerzos suficientes por atraer inversionistas extranjeros, los estudios para proyectar la demanda de tráfico fueron muy preliminares y los contratos no contemplaban mecanismos de resolución de conflictos ni reglas para garantizar flujos de ingresos. Debido a todos estos factores, no es sorprendente que a corto andar se hayan renegociado las condiciones, lo que entrañó grandes costos fiscales.

En Chile el programa de concesiones viales se lanzó en 1993, alcanzando a finales del 2002 un monto de inversión de 5.000 millones de dólares. El mecanismo para las primeras licitaciones fue complejo. Las firmas ofrecieron sus propuestas basadas en una media ponderada de siete variables, entre las que se incluían el subsidio anual o pago por parte del Estado, el nivel y estructura del peaje, la duración de la concesión, la garantía de renta mínima, el grado de riesgo asumido por el operador privado y otras consideraciones. La decisión de la licitación se tomó fundamentalmente en función del pago anual por parte del Estado, privilegiando la oferta que incorporaba el menor pago. En las subsecuentes licitaciones se utilizaron otros mecanismos, como la regla de menor peaje en la concesión de la ruta 78, o la regla de duración flexible de la licitación, según el valor presente de los flujos de ingresos. La principal ventaja de este último método es reducir el riesgo que toma el operador privado y facilitar la definición de una compensación justa en caso de que el gobierno decida anticipar el fin de la licitación. Recientemente se han suscrito contratos con seguros posteriores, lo que permite asegurar un flujo de tráfico mayor que el mínimo garantizado en el contrato original, a cambio de trabajos e inversiones adicionales.

Las necesidades de renegociación se han visto potenciadas por los mismos mecanismos de franquicia. Muchos países adoptaron la estrategia de “privatizar primero y regular después”, lo que llevó en países como Argentina y Colombia a que las concesiones no tuvieran una clara y definida

estructura contractual, facilitando frecuentes renegociaciones de las condiciones originales y por ende entrañando costos significativos para el sector público y el resto de la economía. Asimismo, muchas concesiones han transferido los riesgos económicos al operador privado, generando incentivos para la renegociación de tarifas. Estos incentivos han estado claramente sesgados a favor del sector privado, ya que, cuando las tasas de retorno han sido menores que las esperadas, el inversionista demanda la renegociación del contrato ante la "imposibilidad" de cumplir con las inversiones. Por el contrario, cuando la rentabilidad es mayor que la esperada, los intentos por renegociar tarifas son habitualmente denunciados como "falta de seguridad jurídica", afectando negativamente al resto de la economía.

Otro problema que se enfrenta con los contratos de largo plazo es la necesidad de definir los mecanismos de indización de las tarifas y la forma de enfrentar choques aleatorios y las variaciones en productividad. Los índices de reajuste tarifario comúnmente utilizados en la mayoría de los países son algún indicador de la inflación interna o de la variación del tipo de cambio.

El riesgo de devaluación representa un obstáculo para las inversiones privadas en infraestructura en los países en desarrollo. Como los inversionistas deben recurrir al mercado financiero internacional para financiar las inversiones, se produce un descalce de moneda entre los ingresos, dado que las tarifas que reciben por el servicio prestado están fijadas en moneda local, y los pasivos financieros están denominados en moneda extranjera. Debido a este descalce de monedas, una devaluación tiene un impacto negativo en la hoja de balance de las empresas y la rentabilidad. Una solución equivocada a este problema es ajustar las tarifas por el tipo de cambio. Si el grueso de las tarifas están indizadas al tipo de cambio, una devaluación significativa debilita la capacidad regulatoria en la medida los gobiernos se vean impelidos a no cumplir con sus obligaciones contractuales. Frente a una coyuntura de este tipo se requieren principalmente dos elementos: flexibilidad para adaptarse a los cambios en las circunstancias (gobernabilidad regulatoria frente a contratos incompletos) y compromisos para limitar la posibilidad del gobierno de comportarse en forma oportunista.

Un ejemplo de falta de flexibilidad puede encontrarse en la regulación tarifaria utilizada en la privatización de la empresa de telecomunicaciones en Argentina. El contrato original, realizado antes del período de convertibilidad, incorporaba una indización mensual sobre la base de la evolución del índice de precios local. Dado que el régimen de convertibilidad eliminó las cláusulas de indización de los contratos, el gobierno acordó con las empresas realizar los ajustes según la evolución del IPC de Estados Unidos, criterio que luego se extendió al resto de los servicios públicos privatizados. Esta forma de indización generó una dolarización de hecho de las tarifas, sin que se incorporaran en los contratos mecanismos explícitos de indización que permitieran hacer frente a imprevistos. Así, la economía experimentó varios años de ajuste de tarifas por la inflación en Estados Unidos en un contexto de deflación interna, lo que conspiró contra la posibilidad de generar mejoras en la competitividad de la economía. De la misma manera, la devaluación ocurrida en ese país en 2002 dejó al proceso de fijación de tarifas sin mecanismos para orientar los procesos de renegociación con posterioridad al cambio de régimen cambiario (Rozenwurcel, 2004).

La dificultad de predecir eventos que afecten la rentabilidad de las empresas privadas operando en el ámbito de la infraestructura ha llevado muchas veces a renegociaciones oportunistas, impidiendo que las ganancias de productividad se traspasen a las tarifas afectando negativamente la competitividad global de la economía. Actualmente las normas regulatorias muestran sesgos negativos en contra del traspaso de las ganancias de productividad a las tarifas, lo que lleva a la necesidad de introducir especificaciones concretas que regulen cuándo y cómo debe darse el proceso de renegociación. Una opción es que en los contratos se especifique una tasa de retorno dada (o un dado valor presente neto del proyecto), ajustando los tiempos de duración de las concesiones ante eventuales cambios en las tasas de retorno. Si por ejemplo se observa una expansión no prevista de la demanda, que implica aumentos en la tasa de retorno, el tiempo de

concesión puede disminuir o, en caso contrario, aumentar. Este mecanismo permite reducir el riesgo del negocio y por lo tanto bajar los incentivos para renegociar los términos del contrato en casos de choques negativos de demanda (Engel, Fisher y Galetovic, 1999, 2001).

iii) Regulación de instalaciones esenciales

Un elemento no menor en la agenda regulatoria se refiere al manejo y regulación de las instalaciones esenciales. Estas instalaciones, también llamadas instalaciones fundamentales, consisten en las líneas de transmisión eléctrica, las estaciones de trenes, las refinerías y las interconexiones en el sector de telecomunicaciones y son uno de los cuellos de botella de los servicios de infraestructura. Entre las instalaciones esenciales también puede incluirse el acceso a recursos naturales, los derechos intelectuales, los aeropuertos y demás instalaciones. La característica de este tipo de instalaciones es que son muy costosas y difíciles de replicar, por lo que el control da lugar a una posición monopolística y reduce la competencia (véase el recuadro 4.3).

Recuadro 4.3

LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

En el último tiempo se han planteado a las autoridades importantes desafíos de gestión pública, que se relacionan con las distorsiones registradas en el funcionamiento de los mercados, alterándose en mayor o menor grado las condiciones de competencia en cada segmento de la industria de las telecomunicaciones.

El primer desafío que se debe enfrentar es la fuerte concentración que se ha generado en la oferta regional de servicios de telecomunicaciones, específicamente en empresas que se orientan por estrategias globales, situación que no está contemplada en los marcos legales regulatorios. En particular, destacan dos aspectos: por una parte, la amplificación de conductas no competitivas al nivel regional y la generación de utilidades extraordinarias obtenidas mediante abusos, sobre la base de una posición dominante y la exclusión ilegítima de competidores; por otra parte, la estrecha relación de algunas de las principales empresas del sector con grupos financieros altamente expuestos en mercados bursátiles que se han caracterizado por una gran inestabilidad, lo que podría comprometer el desarrollo del sector y su modernización en los países que constituyen los mercados objetivos de operación de estas empresas, aun en el caso de que las filiales que operan en tales mercados mantengan rentabilidades positivas.

Un segundo desafío que se debe abordar es la construcción de mercados en condición de verdadera competencia, especialmente en aquellos países en que se estimó necesario garantizar durante un determinado período la conservación de las condiciones monopolísticas de operación a las empresas que se adjudicaron el control del monopolio estatal que se privatizó. En particular, esto significa que las autoridades deberán poner en práctica un conjunto de medidas orientadas a: 1) transparentar la toma de decisiones en materia de consumo y de inversión; 2) eliminar las barreras legales de entrada al sector que subsistan y revisar la concesión de algunos derechos que pudieran constituir obstáculos para el ejercicio efectivo de la competencia; 3) poner término a las situaciones de integración vertical y horizontal de la industria, y 4) conforme a la legislación existente en cada país, tipificar y disponer la sanción ejemplar de las conductas no competitivas, especialmente las que se relacionan con la suscripción de acuerdos de precios y de cuotas de mercado, la aplicación de subsidios cruzados, la fijación de precios predatorios y la confección de ofertas discriminatorias.

Otros desafíos que se deben abordar se relacionan con algunos aspectos de gran relevancia para el desarrollo futuro de la actividad, en virtud de las posibilidades que se generan por la innovación tecnológica y la diversificación de la oferta integrada de nuevos servicios, tales como la mayor sofisticación de la demanda y la integración de los sistemas de telecomunicaciones a nivel regional, aspectos respecto de los cuales los marcos regulatorios actualmente en vigor en la mayoría de los países de la región son claramente insuficientes. Esto implica que los países deberán hacer esfuerzos significativos que se orienten al fortalecimiento de los marcos reguladores, modernizando el marco legal y su estructura institucional.

Finalmente, las autoridades sectoriales deben enfrentar el desafío de cautelar los derechos de los usuarios contenidos en la legislación internacional sobre protección de los derechos del consumidor y que en algunos países de la región están expresamente excluidos del cuerpo normativo general de los actos de consumo en virtud de su carácter supletorio. De acuerdo con ello, el cuerpo legal que norma específicamente los actos de los agentes privados y públicos que interactúan en el sector de las telecomunicaciones debe garantizar el derecho a la libre elección, a la información veraz y oportuna, a la no discriminación, a la seguridad en el consumo, a la protección de la salud y del medio ambiente, a la reparación y a la indemnización, a la educación para un consumo responsable y a la calidad de los productos y servicios provistos.

Fuente: Patricio Rozas, "Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina", *serie Gestión pública*, Nº 25 (LC/L.1810-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.121.

Dado que en un mismo sector pueden coexistir segmentos competitivos, monopolios naturales desagregados horizontalmente por áreas geográficas o por tipo de servicio e instalaciones esenciales, el acceso a estas últimas por parte de los prestadores de servicios es fundamental. Por ello, una parte importante del esfuerzo antimonopolístico se funda en la doctrina de las instalaciones esenciales. Esta doctrina no implica que el acceso deba ser gratis, sino que, a falta de acuerdo entre las partes interesadas, los derechos de uso serán impuestos por la autoridad regulatoria, sin que el debate sobre el monto de la compensación pueda frustrar el acceso. Si se permite que la controversia sobre la compensación afecte el acceso de un prestador, se estaría creando, de hecho, una barrera de entrada. Esta doctrina forma parte del esfuerzo en defensa de la competencia en los Estados Unidos, Australia y la Unión Europea (OCDE, 1996a).

II. Estructura productiva, recursos naturales y medio ambiente

Como se discutió en el capítulo 3, la dinámica y persistencia del crecimiento económico está muy ligada a la evolución del acervo de capital de la economía, que consiste no solo en el capital físico y humano sino también en el capital natural. En este sentido, la inversión debe preservar y expandir, entre otros factores productivos, la base de recursos naturales de la economía, la capacidad de los ecosistemas naturales para apoyar actividades productivas y la provisión de servicios ambientales. Por otra parte, la región debe aprovechar las oportunidades derivadas de una mayor conciencia ambiental mundial, que han generado mayores inversiones tecnológicas, para lograr un desarrollo productivo con un menor impacto ambiental.

Históricamente, la dotación de recursos naturales ha sido un eje central de la actividad productiva en los países de la región. Sin embargo, los vínculos con la dimensión y sostenibilidad ambiental se volvieron más explícitos a partir de la apertura económica y comercial. En este contexto de reformas, la Cumbre de Rio celebrada en 1992 marcó el punto de inflexión en la negociación de acuerdos multilaterales ambientales, con una visión amplia del desarrollo en que se reconoce la importancia de conciliar la producción económica y el comercio internacional con un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. La mundialización de los síntomas del deterioro ambiental dieron lugar a muchos de estos acuerdos y sus protocolos, que incorporaron mecanismos financieros innovadores e instrumentos tendientes a facilitar el acceso de los países en desarrollo a las nuevas tecnologías.

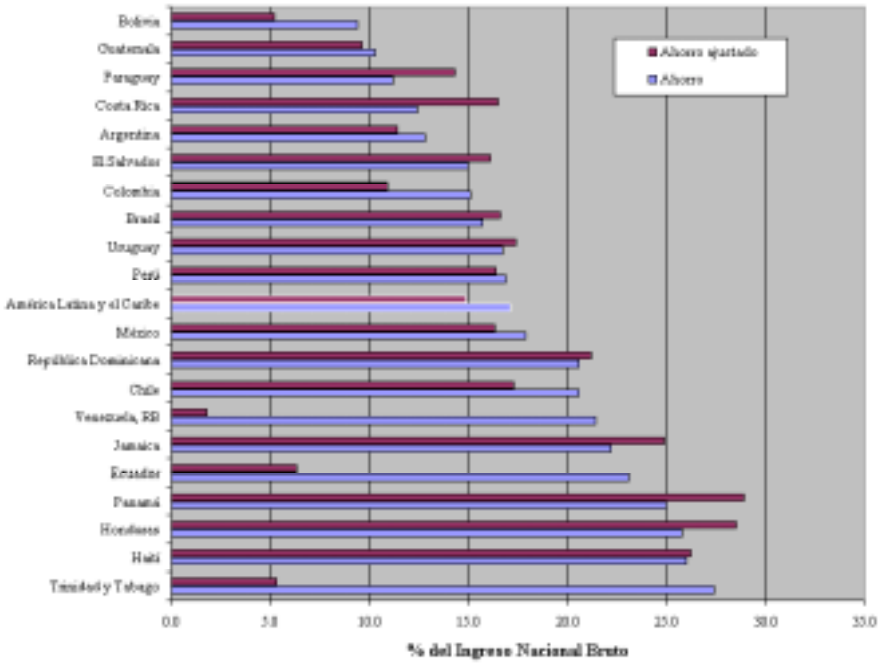
La extensión, escala y acumulación de los problemas ambientales pasó de ser un fenómeno local a uno de carácter global. La conciencia colectiva sobre la urgencia de detener los procesos globales de deterioro ambiental ha dado origen a nuevos imperativos de cooperación internacional pero también ofrece la oportunidad de reconsiderar las restricciones que pudiera imponer el deterioro ambiental al crecimiento económico. Los temas como el calentamiento global y el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférico (“males públicos globales”) han puesto de manifiesto una mayor interdependencia y vulnerabilidad globales y han propiciado la creación de mecanismos financieros tendientes a facilitar el acceso de los países y las industrias a nuevas tecnologías para producir con menores emisiones de carbono y sustituir insumos tales como los clorofluorocarbonos y halogenados, ampliamente utilizados por la industria refrigerante.

Quizás la parte más positiva del debate internacional en estos temas es que la visión moderna del desarrollo ha ido incorporando gradualmente la dimensión ambiental como un factor decisivo del desarrollo económico, al considerar el valor y la función que cumplen los bienes ambientales y ecológicos como base de sustentación material de los procesos económicos.

El considerar los efectos de la dimensión ambiental sobre la evolución del ahorro nacional resulta importante para evaluar si un país se está acercando o alejando de una trayectoria de desarrollo sostenible. Una manera de hacerlo es con la tasa de ahorro nacional ajustada, que se calcula a partir del ahorro nacional, añadiendo los gastos en educación, como la inversión en capital

humano, y sustrayendo las pérdidas de capital natural, tales como recursos energéticos, minerales, bosques, y las externalidades ambientales.[9] Como se aprecia en el gráfico 4.1, el magro desempeño en materia de ahorro evidenciado por las economías de la región se ve agravado al considerar la pérdida de recursos naturales; así, en el año 2001, la tasa de ahorro nacional promedio ajustada es menor que la derivada de las cuentas nacionales.[10]

Gráfico 4.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AHORRO AJUSTADO, 2001



Fuente: A partir del Banco Mundial, *World Development Indicators, 2003*, Washington, D.C.

Para potenciar un crecimiento sostenido se requiere un marco de políticas e instituciones que protejan la base productiva que depende de los recursos naturales. La complementariedad entre el crecimiento económico, una mayor productividad y la preservación de la integridad y sostenibilidad ambiental del capital natural se vincula a la capacidad de la política pública para corregir fallas de mercado causadas por la ausencia de precios y regímenes efectivos de propiedad, así como a la existencia de mercados incompletos para numerosos recursos naturales y servicios ambientales.

[9] El ajuste se hace principalmente a partir de la pérdida neta de recursos minerales y energéticos. La falta de información impide incluir otras variables en el ajuste, como pérdida de recursos pesqueros, emisiones de contaminantes al agua, etc.

[10] La capacidad productiva también se ve seriamente afectada por los frecuentes desastres naturales (CEPAL, 2002a; CEPAL, 2002d). En el caso de Centroamérica, los daños económicos causados por este tipo de fenómenos en los últimos 30 años representan alrededor de un 2% del PIB subregional anual. En los países del Caribe, los desastres naturales son una de las tres principales variables que explican la volatilidad del crecimiento económico. En ambas regiones, los desastres de gran magnitud implican, además de la pérdida de vidas humanas y de capital productivo, la reorientación de recursos de inversión hacia nuevas demandas generadas por tal situación.

1. Desafíos ambientales y sectores dinámicos

a) Recursos naturales

La singularidad del patrimonio natural y la gran variedad de zonas ecológicas de América Latina y el Caribe, que permiten obtener una amplia y diversificada gama de recursos renovables y no renovables, deben ser parte fundamental de una estrategia de desarrollo e inserción internacional (véase el recuadro 4.4).

Recuadro 4.4

DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Con el 15% de la superficie terrestre, la región dispone del 25% de los bosques mundiales, que ocupan cerca del 48% de su superficie total, siendo el 95% bosques tropicales (46% de la superficie mundial), con un 40% de la biodiversidad total del planeta. Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela son considerados países megadiversos y el origen de muchas plantas de alto valor económico (maíz, papa, algodón, frijol). Su material genético y el germoplasma originario han sido utilizados para introducir genes con resistencia a enfermedades y plagas de los cultivos respectivos.

El 38% (761 millones de hectáreas) de las tierras de la región está destinado a fines agrícolas. América del Sur (28%), junto con los países asiáticos (31,6%), concentra la mayor proporción de recursos hídricos mundiales; sus habitantes disponen de 5 veces más agua que el promedio mundial.

En cuanto a los recursos mineros, la región cuenta con el 34% de las reservas de cobre, el 30% de bauxita, el 41% de níquel y el 29% de plata, entre las más representativas.

El potencial energético aprovechable equivale al 35% del potencial mundial, dentro del cual las fuentes hidroenergéticas constituyen el 36%, el carbón el 27%, el petróleo el 24%, el gas natural el 8% y el uranio el 5%. Cabe advertir que las fuentes renovables como la biomasa, la geotermia, la energía solar y la eólica, en que la región tiene gran potencial, adquieren mayor relevancia a la luz de los compromisos ambientales internacionales y la posibilidad de utilizarlas dentro de los mecanismos de intercambio comercial de reducción de emisiones de carbono.

En cuanto a la generación de electricidad, en América Latina el 57,7% proviene de recursos hídricos —la región utiliza solamente el 21,4% del potencial—, el 38,2% es termoeléctrica, el 3,2% proviene de fuentes nucleares y el restante 0,8% proviene de otras fuentes (geotérmica, solar y eólica). La contribución de la región a las reservas mundiales de petróleo es reducida y alcanza sólo a un 11,5%, al igual que las reservas de gas natural (5,2%) y de carbón (1,6%).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para garantizar la sostenibilidad productiva de estos sectores es preciso movilizar inversiones hacia sectores productivos de crecimiento dinámico, que combinen innovación tecnológica para agregar valor y disminuyan las externalidades ambientales de esquemas de especialización basados en industrias ambientalmente sensibles (CEPAL, 2002a). La exportación de recursos naturales depende de las características y dotación de los recursos naturales disponibles, la naturaleza y disponibilidad de los adelantos tecnológicos y las políticas arancelarias de los países importadores que inciden sobre la rentabilidad relativa de los bienes, al proteger en mayor medida a los productos con más valor agregado (Nogues, 2004b y Piñeiro, 2004).

Si bien los países de la región han progresado en la diversificación de sus canastas básicas de exportación, en muchos de ellos todavía existe una marcada dependencia de unos pocos productos, lo cual representa una debilidad estructural del sistema productivo. Los principales artículos de exportación son productos básicos con poco valor agregado, como se aprecia en el cuadro 4.6.

Asimismo, la estructura exportadora de la región es hoy ambientalmente más vulnerable, debido al surgimiento de mayores exigencias ambientales de los mercados, en términos de la calidad y manejo de los procesos y productos. El volumen exportado proveniente de sectores de alto impacto ambiental y de uso intensivo de recursos naturales se ha duplicado en varios países de la región en la última década (véase CEPAL, 2002a).

Cuadro 4.6
AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES PRODUCTOS BÁSICOS DE EXPORTACIÓN
(En porcentajes del total exportado)

	1950	1960	1970	1980	1990	2001
Argentina	trigo (17) carne (15)	carne (22) lana (14)	carne (25) trigo (6)	carne (10) trigo (10)	tort. oleag. (9) trigo (7)	tort. oleag. (10) petróleo (9)
Bolivia	estaño (67) plomo (9)	estaño (66) plomo (7)	estaño (50) antimonio (16)	estaño (36) gas (22)	gas (25) zinc (16)	gas (18) tort. oleag. (14)
Brasil	café (62) cacao (7)	café (55) cacao (6)	café (32) hierro (7)	café (12) hierro (8)	hierro (8) tort. oleag. (5)	hierro (5) soya (5)
Chile	cobre (52) nitrato (22)	cobre (67) nitrato (7)	cobre (79) hierro (6)	cobre (47) molibdeno (6)	cobre (47) harina pescado (5)	cobre (37) pescado (7)
Colombia	café (72) petróleo (16)	café (75) petróleo (18)	café (59) petróleo (11)	café (60) azúcar (4)	petróleo (23) café (21)	petróleo (21) carbón (8)
Costa Rica	café (30) banano (56)	café (53) banano (24)	café (29) banano (29)	café (26) fruta fresca (16)	banano (26) café (18)	banano (11) café (4)
Cuba	azúcar (82) tabaco (5)	azúcar (73) tabaco (8)	azúcar (75) tabaco (4)	azúcar (82) níquel (5)	azúcar (80) níquel (7)	níquel (34) [a] azúcar (27) [a]
México	algodón (17) plomo (12)	algodón (23) café (9)	algodón (8) café (5)	petróleo (61) gas (4)	petróleo (36) legumbres fr.(3)	petróleo (7)
Perú	algodón (34) azúcar (15)	algodón (18) cobre (17)	pescado (27) cobre (25)	cobre (20) petróleo (17)	cobre (19) harina pescado (13)	oro (17) harina pescado (12)
Uruguay	lana (48) carne (19)	lana (57) carne (20)	lana (32) carne (32)	lana (20) carne (15)	lana (16) carne (13)	cueros (11) carne (10)
Venezuela	petróleo (94) café (1)	petróleo (88) hierro (6)	petróleo (87) hierro (6)	petróleo (93) aluminio (2)	petróleo (81) aluminio (4)	petróleo (82) aluminio (2)

Fuente: Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Unión Europea, 1998.

[a] 2000.

i) Agricultura

Los países que cuentan con buenos recursos naturales agrícolas deben aprovechar estas ventajas promoviendo un desarrollo agropecuario y agroindustrial más allá de la producción de bienes primarios, mediante la articulación de las cadenas de valor. La modernización de la producción agroindustrial exige un activo proceso de cambio técnico. Más que impulsar la incorporación de nuevas tierras a la producción agrícola, generalmente menos fértiles y más erosionables, es preciso buscar mayores rendimientos por hectárea cultivada, lo que responde a mejoras tecnológicas más que al uso intensivo de fertilizantes, agroquímicos y energía (Piñeiro, 2004).

Durante la última década la evolución del mercado de productos agroalimentarios en los países más desarrollados ha determinado mayores exigencias en términos de estándares más estrictos de calidad e inocuidad. A raíz de episodios recientes, tales como la aparición de la encefalopatía espongiforme bovina y la creciente comercialización de productos derivados de organismos genéticamente modificados (OGM), los consumidores han expresado un creciente rechazo, particularmente en la Unión Europea. En consecuencia, se han elaborado regulaciones comerciales más abundantes y complejas, vinculadas con cuestiones sanitarias, o regulaciones técnicas relativas a la trazabilidad, el etiquetado, el bienestar animal y las cuestiones ambientales y regulaciones respecto de la comercialización de OGM. Los mercados internacionales de productos primarios se han convertido en mercados “administrados” a través de acuerdos internacionales que dan lugar a restricciones en el acceso a estos mercados. Los países desarrollados sin duda aplicarán estrictamente las reglamentaciones a su disposición, incluidas fuertes barreras arancelarias, y, en tal

virtud, América Latina y el Caribe enfrenta el enorme desafío de tener que reorganizar su producción y comercialización para adecuarlas a estas exigencias, si quiere obtener mayor acceso a los mercados. Lo cierto es que cada vez será más difícil para los países en desarrollo determinar si las restricciones ambientales o sanitarias en los países desarrollados son tácticas proteccionistas o sanciones injustas. Las características de globalidad del problema ambiental han otorgado una legitimidad de facto a las exigencias que se impongan a las exportaciones.

En el tema agroalimentario, la creciente disociación entre lo que produce el sector primario y lo que llega al consumidor ha provocado un profundo cambio en la naturaleza de los productos y los procesos alimentarios, que obliga a dar mayor valor agregado a las exportaciones. El transporte, el almacenamiento, el procesamiento, las formas de presentación y las condiciones ambientales y sociales de la producción de los productos primarios pasan a ser los factores determinantes del valor y la decisión de compra final. La competitividad está cada vez menos vinculada a la disponibilidad o calidad de los recursos naturales y depende más de la capacidad para crear, interpretar y ajustarse a las condiciones de la demanda.

ii) Minería e hidrocarburos

En el caso de la minería, la inserción internacional sobre la base de minerales concentrados se da como una articulación hacia mercados oligopsónicos. A esto se agrega la fuerte concentración empresarial, a tal punto que, en los años noventa, las fusiones y adquisiciones dieron cuenta de una capitalización del orden de los 56.000 millones de dólares. A inicios del nuevo milenio, se estima que tan sólo diez empresas controlan un 33% de la producción minera mundial.

Los países de la región incrementaron de manera sustantiva su participación en la producción mundial de minerales y metales (véase el cuadro 4.7).

Cuadro 4.7
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE MINERALES Y METALES
(En porcentajes)

	Producción mundial de minerales y metales		**Producción mundial de refinados**	
	1990	**2002**	**1990**	**2002**
Zinc	16,7	23,1	7,4	8,4
Plomo	13,4	19,7	7,7	9,0
Níquel	11,4	15,2	9,5	11,2
Estaño	27,3	27,5	23,1	20,2
Cobre	24,9	44,7	15,7	25,6
Bauxita	23,0	26,2		
Aluminio			9,2	8,5
Plata	29,1	39,8		
Oro	9,6	16,3		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Metallgesellschaft Aktiengesellschaft y World Metal Statistics.

Se destaca el caso del cobre, en que la participación de la región pasó de 25% a cerca del 45%; el oro, en que la región aumentó su contribución de cerca del 10% a un poco más del 16%; la plata, cuya participación se incrementó del 29% al 40%, y el zinc, cuya participación se elevó de casi el 17% al 23%. La participación de la región en la producción mundial de productos refinados se incrementó de manera relativamente modesta (zinc, plomo y níquel) o experimentó una

contracción (aluminio y estaño). La única excepción se presenta en el caso del cobre, cuyo aumento fue acentuado. Esto se explica porque la mayor extracción se orientó a satisfacer las capacidades extrarregionales de fundición y refinación de las empresas que lideraron las inversiones.

En los últimos decenios, los márgenes entre las cotizaciones y los costos de producción se han hecho más reducidos. Los ciclos de crecimiento de la economía mundial no dinamizan el consumo de metales como antes, debido a la sustitución y reducción del consumo por unidad de manufactura y por las opciones de nuevos materiales. Estos efectos tienen mayor incidencia en los países desarrollados que en los países de reciente industrialización, donde el consumo registra un mayor dinamismo.[11]

Las estrategias empresariales son muy sensibles a las ventajas competitivas naturales y adquiridas (nivel de reservas, conocimiento de las potencialidades, costo y disponibilidad de infraestructura y de mano de obra calificada, entre otros), así como al grado de estabilidad política y económica. Desde esta óptica, la existencia de ventajas naturales es una condición necesaria pero no suficiente para atraer inversiones. Además, las nuevas tecnologías de exploración y explotación se vinculan cada vez más a las exigencias ambientales, lo cual afecta el origen y la dinámica de la oferta. Por el lado positivo, dichas condicionalidades ambientales han propiciado que algunas empresas extranjeras transfieran a la región avances tecnológicos importantes en la gestión ambiental minera.

En el caso de los hidrocarburos, la región cuenta con una gran dotación de recursos de fuentes fósiles, ya que dispone del 11,5% de las reservas probadas de petróleo en el mundo, que se concentran además en pocos países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela). En el Caribe solamente tres países poseen reservas de este tipo: Barbados, Cuba y Trinidad y Tabago. La región participa solamente con el 13% de la producción mundial, pero sólo cuatro países concentran más del 86% de la producción regional: México, Venezuela, Brasil y Argentina. Por otro lado, América Latina y el Caribe consumen 6,4 millones de barriles diarios, que equivalen al 8,4% del consumo mundial, y se estima que el consumo interno crecerá a un ritmo del 3% anual.

La estructura de la oferta total de energía de la región está compuesta por: petróleo (40%), gas natural (28%), carbón y otras (6,3%) y por un 25,7% de fuentes renovables. Entre estas se destaca la contribución de la hidroenergía, con casi el 15%, la leña sostenible, con 5,8%, y los productos de caña, con 4,1% (Coviello, 2003).

No cabe duda de que la dotación de recursos energéticos es un factor clave del desarrollo productivo. Además de la oferta, es importante considerar la intensidad energética como indicador que mide la eficiencia en el consumo. Este indicador evalúa la energía utilizada para producir una unidad de producto y por tanto refleja las opciones tecnológicas y los patrones de consumo de una sociedad. Al comparar la evolución de la intensidad energética promedio para América Latina y el Caribe con la de los países de la OCDE se observa que entre 1980 y 2002 estos últimos redujeron un 22,5% su porcentaje acumulado de intensidad energética, en tanto que América Latina y el Caribe registra un aumento acumulado de casi el 2%. Tal reducción implicó el desarrollo de instituciones para reglamentar el consumo energético y la asignación de recursos para la investigación y el desarrollo para estimular el uso eficiente de la energía y buscar la diversificación de fuentes de energía, en particular las renovables (CEPAL, 2002a).

b) Bienes y servicios ecológicos: desafíos y oportunidades

La creciente conciencia sobre los problemas ambientales globales, junto con la mayor exigencia de los consumidores y los mercados por contar con productos derivados de procesos que

[11] El fuerte crecimiento de la economía china ha tenido un poderoso efecto de arrastre en el sector minero y forestal de América del Sur (CEPAL, 2004a).

no dañen la integridad de los ecosistemas, ha dado lugar en las últimas décadas a la aparición de lo que se conoce como el mercado de bienes y servicios ecológicos.[12]

El concepto de bienes y servicios ecológicos agrupa a los bienes y servicios ambientales primarios, que generalmente deben ser certificados, provistos directamente por la naturaleza. Este tipo de productos proviene de sectores como el de los productos orgánicos, el forestal y los relacionados con la biodiversidad. El mercado de productos orgánicos de los principales países consumidores (Unión Europea, Estados Unidos y Japón) se estima en 20.000 millones de dólares, lo que implica entre 1% y 5% del mercado alimenticio. Se espera que este porcentaje aumente del 5% al 10% en el 2005. El único país de la región que destina una parte significativa al cultivo de productos orgánicos es Argentina, que representa el 19% del total mundial (véase el cuadro 4.8).

Cuadro 4.8
CULTIVOS DE AGRICULTURA ORGÁNICA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Hectáreas	Porcentaje mundial
Argentina	3 000 000	19,0
Brasil	100 000	0,6
Colombia	22 811	0,1
Paraguay	19 218	0,1
Perú	12 000	0,1
Costa Rica	9 607	0,1
Bolivia	8 000	0,1
Chile	2 700	0,0
Uruguay	1 300	0,0
América Latina	3 175 636	20,1
Resto del mundo	12 638 181	79,9
Total mundial	**15 813 817**	**100,0**

Fuente: N. Borregaard, A. Dufey y Z. Guzmán, *Bienes y servicios ambientales: una definición desde la perspectiva latinoamericana*, RIDES, Grupo Zapallar y Futuro Latinoamericano, septiembre de 2002.

Las materias primas forestales obtenidas con manejo forestal sostenible son aquellas que han sido producidas a partir del cumplimiento de estándares ambientales, económicos y sociales, tales como los que dicta el Consejo de administración de bosques (“Forest Stewardship Council”). El área certificada ha crecido notablemente en los últimos años, alcanzando un total de 82 millones de hectáreas el año 2001, con una concentración del 60% en la Unión Europea y un 25% en América del Norte. A los países en desarrollo sólo les corresponde el 10% de dicha área, con un 3% para el caso particular de América Latina. La demanda de productos forestales certificados ha aumentado en forma sostenida, pasando en la Unión Europea del 0,2% en 1988 al 8% en el año 2000 del total de productos maderables con algún tipo de sello.

Otro mercado en el ámbito ecológico es el de los productos derivados de la biodiversidad, que crece a un ritmo acelerado y alcanza cifras no despreciables. Por ejemplo, en 1997 las exportaciones mundiales de productos obtenidos a partir de plantas medicinales, animales y madera alcanzaron los 136.000 millones de dólares. América Latina y el Caribe es la región del planeta con mayor riqueza en biodiversidad, de manera que se encuentra en una posición privilegiada frente a la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado en la Conferencia de Rio, que establece bases de cooperación para la conservación del patrimonio biogenético de la humanidad, con pleno respeto de la soberanía de cada país, dictando normas para regular el acceso equitativo a

[12] En algunos textos aparece la frase “bienes y servicios ambientales”, pero en este documento se hace la distinción entre estos y los bienes y servicios ecológicos, ya que el término ecológicos se refiere a aquellos vinculados a productos primarios provenientes de la naturaleza.

estos recursos. Esto plantea el reto de captar los beneficios económicos derivados del uso de estos recursos, tanto en términos de conocimiento científico y desarrollo tecnológico (incluido el acceso a biotecnologías) como de utilización comercial. La definición de mecanismos más eficaces para que los países de la región aprovechen muchos de los beneficios que brinda su riqueza biogenética es urgente, ya que el desarrollo reciente de la biotecnología que da lugar a organismos vivos modificados y el creciente aprovechamiento comercial de dichos recursos seguramente provocarán cambios profundos en los sistemas de producción agropecuaria y agroindustrial. El desafío es mayor si se toman en consideración los derechos que se derivan del papel de grupos específicos, como agricultores tradicionales y comunidades indígenas, en la conservación y en el conocimiento de los recursos genéticos.

La expansión del turismo ecológico es otra área que permitiría a la región captar una mayor parte del beneficio económico de sus recursos naturales y servicios ambientales. En la actualidad los ingresos mundiales por concepto del turismo internacional ascienden a 474.000 millones de dólares en 2002 y la Organización Mundial de Turismo prevé que en los próximos años continuarán creciendo a una tasa media anual de un 4,1%.[13] El ecoturismo puede distinguirse del turismo tradicional de sol y playa por ser un segmento especializado del turismo que, aunque también se desarrolla en un espacio natural, tiene como actividad principal la observación y comprensión de la naturaleza.[14] Aunque la distinción es importante desde el punto de vista económico (la tasa de crecimiento del ecoturismo es muy superior a la del turismo tradicional), en la práctica es muy frecuente que los visitantes combinen actividades de turismo tradicional y de ecoturismo.[15] En la región, México ocupa el séptimo lugar a escala mundial como destino turístico y en varios países, sobre todo del Caribe, este sector se ha convertido en un gran generador de divisas.[16] En 2001, un año difícil para el turismo, ingresaron a México por concepto de turismo internacional algo menos de 8.300 millones de dólares, el Caribe recibió casi 17.000 millones, Centroamérica por su parte unos 3.000 millones y América del Sur 11.000 millones. Según datos de sus respectivas cuentas satélite de turismo, el 8,4% del PIB proviene del turismo en México y el 20% en República Dominicana.

La relación entre el turismo y el medio ambiente es compleja pero esencial para la competitividad del sector. Por un lado, la expansión del sector turístico ha provocado problemas ambientales de muy diversa índole, sobre todo en las zonas costeras, como la contaminación y destrucción de ecosistemas marinos como arrecifes de coral y manglares. En el Caribe se estima que los cruceros y yates generan 70.000 toneladas anuales de residuos y la demanda turística de alimentos del mar está aumentando la presión sobre los recursos marinos.[17] En algunos países las zonas turísticas, además, se han convertido en polos de crecimiento que han atraído a un gran número de inmigrantes, en un proceso no planificado que ha exacerbado los problemas ambientales de carácter urbano (acceso a agua potable y saneamiento). Por otro lado, la demanda turística se sostiene manteniendo la calidad de una base de recursos ambientales como playas, montañas, bosques, biodiversidad, etc., de cuya conservación depende el futuro del sector. En este sentido, el desarrollo planificado del sector turístico, con criterios de conservación ambiental, es crucial para el

[13] Véase OMT, 2001 donde se presenta una proyección del turismo mundial, medido en llegadas de turistas internacionales, con una tasa de crecimiento medio anual entre 1995 y 2020 de 4,1%. La OMT indica que esta evaluación se refiere al turismo internacional y no recoge el turismo interno.

[14] No existe acuerdo sobre el significado del término ecoturismo, lo que ha dado lugar a distintas definiciones y clasificaciones. Aunque a menudo se confunde, no es sinónimo de turismo sostenible, ya que este se caracteriza por su responsabilidad social, ambiental y cultural, independientemente de que la actividad turística se desarrolle en la naturaleza.

[15] Considerando las visitas a parques nacionales como una aproximación a la importancia del ecoturismo, de acuerdo con datos del Instituto Costarricense de Turismo, en época alta un 66% y en época baja un 59% de los turistas que viajaban al país por placer e ingresaron por vía aérea visitaron al menos un parque nacional, reserva biológica o refugio durante 1998 (Rojas, 1999).

[16] En 1996 los ingresos procedentes del turismo en el Caribe representaron cerca de 11.500 millones de dólares, frente a 26.700 millones de dólares de exportaciones de bienes. En varios países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) los ingresos de este sector superaron las exportaciones de bienes.

[17] Datos del PNUMA (1995) Programa de Acción Mundial para la protección del Medio Marino frente a las actividades realizadas en la tierra, Washington, D.C.

incremento de la competitividad de la región, la sostenibilidad económica del sector y de sus eslabonamientos, y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

En el Caribe, el miedo a perder ingresos turísticos se ha convertido en el principal factor de preocupación ambiental, que ha impulsado la construcción de sistemas de saneamiento de aguas servidas, la elaboración de planes de manejo de zonas costeras y la creación de áreas protegidas terrestres y marinas. En Costa Rica, los parques naturales han pasado a ser la segunda industria más importante del país y la promoción del turismo sobre la base de las áreas protegidas es uno de los pilares de la estrategia turística del país. Esta exitosa experiencia se está extendiendo a toda la región centroamericana, tomando como base el Corredor Biológico Mesoamericano, que integra las áreas naturales protegidas de los siete países que la componen. Cabe destacar que otra propuesta de gran interés para aumentar la competitividad de la región centroamericana es la iniciativa de contar con un certificado de turismo sostenible, que da valor agregado y aumenta la competitividad de los prestadores de servicios al nivel internacional, al atribuir un valor comercial a los servicios ambientales ligados a la recreación. Por último, en octubre de este año se ha aprobado un plan de turismo de gran envergadura para la Amazonia brasileña, con financiamiento del BID, que implica la creación de 20 parques y áreas de protección ambiental y que se considera una medida fundamental para preservar esta zona y fomentar su desarrollo sostenible.

c) El mercado de bienes y servicios ambientales

La mayor exigencia de los consumidores y los mercados por contar con productos derivados de procesos de producción limpia ha dado lugar a la aparición de un creciente mercado, denominado de bienes y servicios ambientales, que está fundamentalmente referido a la infraestructura y equipamiento para el tratamiento o prevención de la contaminación (alcantarillado, tratamiento de aguas servidas domésticas e industriales, recolección y tratamiento de residuos, control de emisiones al aire, entre otros).

La industria global de bienes y servicios ambientales creció 14% entre 1996 y 2000, pasando de 453.000 millones a 518.000 millones de dólares, y se esperan montos cercanos a 640.000 millones de dólares hacia el 2010. Prácticamente el 50% del mercado corresponde a los servicios ambientales, mientras que la otra mitad a la venta de equipos y recursos ambientales, tanto para el tratamiento de agua y residuos como para equipos que permitan mayor eficiencia energética (OCDE, 1999).[18]

Actualmente la producción y el consumo de los bienes y servicios ambientales se da principalmente en los países desarrollados, que responden por el 87% de los ingresos totales generados (UNCTAD). Pese a que los países de la región participan de manera marginal en este mercado (poco más del 2%), cabe esperar un dinamismo creciente en las próximas décadas.[19] La adecuada explotación de las oportunidades de negocios y beneficios ambientales, sociales y económicos que este mercado genera dependerá desde luego de la eficacia de la política ambiental, de la estabilidad de los marcos regulatorios, de los mecanismos de financiamiento y de las políticas de apoyo y fomento.

Las necesidades y oportunidades en la región son considerables, no sólo para cubrir los rezagos existentes sino también para satisfacer las nuevas demandas acumuladas. Las inversiones futuras que se requieren en los países de la región para enfrentar los déficit de bienes y servicios ambientales son cuantiosas y reclaman un esfuerzo financiero enorme. Por ejemplo, teniendo en cuenta escenarios potenciales, CESPEDES (2001) calcula las necesidades en materia de infraestructura ambiental al año 2010 para el caso de México (véase el cuadro 4.9). Se aprecia que los montos correspondientes son significativos, particularmente en el tratamiento de aguas

[18] El tamaño de este mercado a nivel mundial es comparable al de la industria aeroespacial y farmacéutica.

[19] Las economías de la región experimentan un crecimiento anual de entre el 12% y el 14% en este tipo de mercados, tasa muy superior a la de los países desarrollados.

residuales urbanas, el tratamiento de aguas residuales de origen industrial y el manejo de residuos industriales peligrosos.

Cuadro 4.9
OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN EN EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA AMBIENTAL MEXICANO
(En millones de dólares)

Rubro	Inversión total al año 2010	Costo de operación anual
Tratamiento de aguas residuales de origen urbano	5 551	946
Tratamiento de aguas residuales de origen industrial	2 436	473
Manejo y disposición final de residuos sólidos municipales	728,7	1 249
Manejo de residuos industriales peligrosos	3 365	5 760
Manejo de residuos hospitalarios biológico-infecciosos	14,4	73,5
Sistemas de control de emisiones atmosféricas de servicio público	368,5	99,8
Generación eoloeléctrica	1 000	-
Generación eléctrica fotovoltaica	1 000	-
Total	**14 463,6**	**8 601,3**

Fuente: Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES), *Infraestructura ambiental: necesidades*, México, D.F., 2001.

Una primera etapa en el desarrollo de este tipo de mercados, en la que se encuentran la mayoría de los países de la región, comprende principalmente bienes y servicios ambientales básicos —tales como sistemas de alcantarillado, recolección de residuos, aseo urbano, es decir, esencialmente infraestructura ambiental— que se caracterizan por presentar una dimensión de servicio público asociada a la urbanización. Una segunda etapa, en la que se encuentran algunos países latinoamericanos, se concentra en proporcionar a las empresas bienes y servicios que les permitan hacer frente a las exigencias ambientales que los países aplican internamente, como por ejemplo servicios de tratamiento de aguas residuales o equipos para prevenir la contaminación atmosférica. Una tercera etapa se refiere a bienes y servicios ambientales destinados a mejorar el desempeño ambiental de las empresas y a que éstas cumplan con los requisitos de certificación o acreditación ambiental de los mercados externos, tales como el ecoetiquetado o la ISO 14.000.

La expansión del mercado de bienes y servicios ambientales contribuye a mantener los equilibrios biofísicos indispensables para asegurar la continuidad del propio proceso de desarrollo, facilita la observación de la legislación ambiental, reduce los costos de gestión ambiental en el sector industrial y permite el cumplimiento de las normas ambientales internacionales.

d) Innovación tecnológica y medio ambiente

i) Biotecnología

Las ventas del sector biotecnológico a escala mundial alcanzan los 41.000 millones de dólares, constituyendo la biotecnología el principal motor de innovación no solo en el área médica sino también en agricultura, producción industrial y protección ambiental.[20]

[20] La biotecnología ofrece nuevas formas para proteger y mejorar el medio ambiente, incluida la biorremediación del aire, el suelo, el agua y los residuos contaminados, así como el desarrollo de productos y procesos industriales menos contaminantes, basados, por ejemplo, en el uso de enzimas.

Gran parte de las aplicaciones biotecnológicas son transversales y pueden traer beneficios a varios de los sectores productivos basados en recursos naturales, permitiéndoles agregar valor a los productos. A diferencia de otras tecnologías genéricas, que se difunden por el mundo en paquetes tecnológicos relativamente homogéneos e indiferenciados, la biotecnología tiene la ventaja, para países con recursos limitados, de permitirles elegir el nicho de participación para sus necesidades y requerimientos y así atender problemas locales que no serán de interés para las grandes empresas extranjeras.[21]

La estrategia actual de las empresas biotecnológicas y farmacéuticas es la búsqueda, a escala mundial, de alianzas para investigación y desarrollo y la utilización de la subcontratación. Ello implica la existencia de cadenas globales de valor en las que empresas y países buscan su inserción de acuerdo con sus ventajas competitivas. Para acortar los períodos de maduración de las inversiones (normalmente de 10 a 15 años), el sector está evolucionando de una manera muy parecida a la de la industria de las tecnologías de información. Las empresas encuentran más beneficiosa y eficaz en función de los costos la integración virtual a través de la formación de redes y alianzas en las cuales cada participante contribuye con elementos esenciales al desarrollo de productos de alto valor y participa en los beneficios de manera proporcional a su contribución.

Las actividades de bioprospección forman parte de las estrategias de fomento de la biotecnología en los países desarrollados con altos niveles de biodiversidad y de conocimientos tradicionales (por ejemplo, Nueva Zelandia y Australia). Entre ellas se incluyen el descubrimiento (recolección de muestras, investigación sobre actividad biológica y aislamiento y purificación de los compuestos activos), la protección de la propiedad intelectual y el desarrollo del producto. El crecimiento de esta actividad se ha amparado en los avances tecnológicos en las áreas farmacéuticas, biotecnológicas y agrícolas.

La gran riqueza en diversidad biológica de algunos países, sumada a la posibilidad de regular y controlar el acceso a sus recursos genéticos, ha suscitado un renovado interés en las actividades de bioprospección, para uso farmacéutico, agrícola e industrial, como una de las formas de captar algunos de los beneficios de la biodiversidad. Muchas de las estimaciones económicas de los beneficios de la bioprospección se han centrado en el desarrollo de nuevos fármacos. Sin embargo, hay otras áreas de igual o mayor interés y probablemente de mejores resultados económicos. Así, Brasil se plantea i) actividades de bioprospección de fauna y flora para la identificación de especies y organismos de interés industrial; ii) investigaciones para la utilización sostenible de la biodiversidad con el objeto de obtener productos de aplicaciones diversas tales como fitofármacos, especias, aceites esenciales, etc., y iii) investigaciones en el área de la microbiología para la identificación de nuevos microorganismos que puedan utilizarse en distintas aplicaciones (biolixiviación, biorremediación, producción de antibióticos).

Los productos naturales no maderables del bosque se refieren a los materiales biológicos extraídos para usos antrópicos: alimentos, medicinas, especias, aceites esenciales, resinas, gomas, látex, curtidores, colorante y tintes, plantas ornamentales, especias, hierbas y plantas medicinales, madera para combustible, bejucos, fibras, entre otros. Estos productos representan un mercado potencial muy importante. Por ejemplo, el 90% de las plantas medicinales comercializadas internacionalmente se extrae directamente de la naturaleza. Además, estas partidas sólo reflejan la materia prima de un mercado mucho mayor, como es la industria farmacéutica, química, cosmética y de alimentos, que los utilizan como insumos.[22]

---

[21] En la minería chilena la aplicación biotecnológica con más inmediata utilidad es el trabajo con las bacterias que participan en la biolixiviación de minerales con contenido de cobre, mediante las técnicas de la biología molecular, ingeniería genética y bioinformática. Se estima que la utilización de esta tecnología de manera masiva permitiría disminuir un 50% los costos de producción, multiplicándose por cuatro las reservas de cobre económicamente explotables en el país (Comisión Nacional para el Desarrollo de la Biotecnología, Informe al Presidente de la República, junio de 2003).

[22] En 1999, los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón importaron aceites esenciales y oleaginosos por 717 millones de dólares, de los cuales un 11,7% provenía de países de la región, principalmente Argentina (37,4 millones de dólares) y Brasil (35,7 millones de

Gran parte de las empresas farmacéuticas e instituciones de investigación realizan actividades de recolección de plantas y otros productos naturales en busca de productos de interés, tanto en países desarrollados como en desarrollo.[23] Además, existen diversas experiencias de actividades de bioprospección en países en desarrollo a través de convenios con empresas o institutos de investigación de países desarrollados. Los resultados de estas experiencias son mixtos; en ocasiones se han evaluado favorablemente y en otras se han suscitado fuertes polémicas. Cabe mencionar también otro tipo de beneficios vinculados a estas actividades, que carecen de valor de mercado pero contribuyen a generar beneficios económicos, como: i) la producción de información y conocimiento, que constituye un aporte valioso desde el punto de vista científico y para el logro de los objetivos de identificación y conservación de la biodiversidad, y ii) el estímulo al desarrollo de la capacidad científica nacional en distintas áreas, lo que repercute positivamente en otros sectores económicos, ya que los acuerdos con laboratorios e instituciones de investigación normalmente incluyen compromisos de capacitación, transferencia de tecnología e investigación conjunta.

Para que los países no se conviertan en meros suministradores de materias primas y la prospección de la biodiversidad pueda contribuir significativamente al desarrollo de los países, se requiere infraestructura científica y capacidad tecnológica local, áreas de conservación adecuadas, marcos regulatorios claros, que incluyan un régimen de acceso a los recursos genéticos, protección de la propiedad intelectual, bioseguridad y capacidad de negociación (Feinsilever, 1996; Brenner, 1996).

ii) Tecnología y certificación para la producción limpia

Otro aspecto esencial de la incorporación de criterios de sostenibilidad en el desarrollo productivo se ha concretado en programas de producción más limpia, que incorporan elementos de fomento para acelerar la adopción de tecnologías y procesos de producción de mayor eficiencia ambiental y energética. Estas iniciativas emanan de las nuevas tendencias competitivas y de acceso a nuevos mercados, que combinan mayor productividad y eficiencia en el uso de insumos, incluidas agua y energía, con menor impacto ambiental.

Con Brasil a la vanguardia, pero también en Colombia, Chile y México, los programas de producción limpia han llegado a ser un importante componente de la política ambiental tradicional. Argentina se encuentra en proceso de desarrollo de su política de producción limpia, a la cual en la última década se han destinado cuantiosos recursos. Panamá, Paraguay y República Dominicana, entre otros, también avanzan por ese camino.[24] Los centros de producción limpia son instituciones clave para generar y difundir información sobre opciones tecnológicas y promover proyectos de prevención de la contaminación y fortalecimiento de la competitividad, sobre todo en las pequeñas

dólares); gomas, látex y resinas, que se emplean básicamente en la industria alimenticia, cosmética y química, sobre todo en la producción de pinturas, por un total de 829 millones de dólares, de los cuales un 8,5% provenía de países de la región, principalmente Chile (35,6 millones de dólares) y Brasil (29,6 millones de dólares); colorantes y tintes, empleados en la industria alimenticia, cosmética, textil y manufacturera por más de 217 millones de dólares, de los cuales un 26% provenía de países latinoamericanos, básicamente Argentina (24 millones de dólares), Perú (18 millones de dólares) y Brasil (12 millones de dólares); especias y hierbas por más de 1.200 millones de dólares, de los cuales un 8,2% tenía origen en la región, especialmente Brasil (83,8 millones de dólares) y Chile (15 millones de dólares); y plantas medicinales por más de 450 millones de dólares, de los cuales un 8,3% provenía de países de la región, sobre todo Chile (16 millones de dólares) y Brasil (11 millones de dólares). Asimismo, se importaron más de 487 millones de dólares en extractos vegetales, de los cuales un 3,3% provenía de países de América Latina, especialmente Brasil (12 millones de dólares).

[23] Compañías activas en la recolección de plantas y productos naturales: Abbott Laboratories, Boehringer Ingelheim, Bristol-Myers Squibb, CIBA-GEIGY, Eli Lilly, Glaxo Group Research, Merck & Co., Monsanto, National Cancer Institute, Pfizer, Rhone-Poulenc Rorer. Reid et al. (1994) en Prospección de la biodiversidad.

[24] Uno de los enfoques más importantes de la política de producción limpia es buscar la complementariedad y coordinación entre esfuerzos públicos y privados y apoyar el cumplimiento de normativas nacionales e internacionales. Por ejemplo, Chile cuenta con un instrumento llamado Acuerdo de Producción Limpia (APL), instancia oficializada en 1997 por miembros del Comité Público-Privado de Producción Limpia, compuesto por representantes de organismos de gobierno relevantes en materia ambiental y representantes de organizaciones empresariales y laborales. El aporte del APL es el cambio en la cultura reguladora, ya que destaca que las empresas deben ser activas, más que reactivas, en la búsqueda de soluciones. La aplicación de las regulaciones y la aceptación de las responsabilidades tienen más probabilidades de éxito si se basan en iniciativas impulsadas por los propios actores sujetos a la regulación ambiental.

y medianas empresas. La difusión de información sobre opciones tecnológicas y su demostración mediante proyectos piloto sectoriales (curtiembres, alimentos y bebidas, etc.) complementan la política de producción limpia y son un incentivo para la creación de un mercado de consultoría y la promoción de adelantos tecnológicos endógenos. Los centros de producción limpia prestan asesoría técnica, capacitan a empresarios y consultores, brindan auditoría técnica de procesos y equipos, y ofrecen bases de datos para apoyar la transferencia tecnológica en las empresas y desarrollar tecnologías para el tratamiento y valorización de residuos.

La creciente competencia internacional ha despertado un mayor grado de preocupación y búsqueda de cumplimiento de estándares ambientales internacionales y la diferenciación de productos y procesos. En esta dirección apuntan las normas ISO 14.001 y los conceptos de ecoeficiencia en los procesos de producción. Las subsidiarias de las empresas transnacionales tienen mayor posibilidad de incorporar en su estrategia estándares uniformes de gestión ambiental, en especial en sus operaciones dirigidas al mercado internacional. La certificación ISO 14.001, al igual que la certificación ISO 9.000 relativa a la gestión de calidad, gradualmente se han ido consolidando como una credencial necesaria para las empresas de punta, en particular las dirigidas al sector exportador. En línea con esa tendencia, un número creciente de empresas grandes de la región, tanto extranjeras como nacionales, han invertido en obtener la certificación ISO 14.001 para sus sistemas de gestión ambiental.[25]

2. Propuestas para una agenda ambiental favorable al desarrollo productivo

Existe razonable consenso en la región respecto de que los resultados obtenidos en materia de protección ambiental no son satisfactorios.[26] A pesar del acelerado surgimiento de una institucionalidad ambiental, los temas de sostenibilidad ambiental ocupan todavía un papel secundario en la dinámica de la inversión pública y privada, reflejando la debilidad de las instituciones ambientales (CEPAL, 2002d).

Según la evidencia acumulada en los últimos años, es conveniente centrar la agenda ambiental en tres áreas de acción que permitan una mejor articulación entre las políticas de desarrollo productivo y la gestión sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente.[27] La primera consiste en fortalecer el papel activo de los países de América Latina y el Caribe en diversas negociaciones internacionales, tales como en el grupo de medio ambiente y comercio en el marco de la Organización Mundial de Comercio, en el ámbito agrícola con la Unión Europea y en los distintos acuerdos comerciales regionales, así como en temas no explícitamente comerciales dentro de los diferentes foros de las Naciones Unidas, como el seguimiento de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible y los distintos acuerdos multilaterales ambientales, tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático, que incorporan criterios comerciales.

La liberalización de bienes y servicios ambientales impone una serie de interrogantes sobre las capacidades de los países para llevar a cabo un proceso comercial constructivo. Los países deben

[25] Si bien en América Latina aún no son muchas las empresas certificadas ISO 14.001, en los últimos cuatro años el número se ha incrementado sustancialmente. En junio de 1999, apenas eran 237; a diciembre de 2003 se alcanzó las 2.145. Brasil ocupaba el primer lugar en la región, con 1.008 empresas certificadas, seguido por México, con 406, y Argentina, con 397 (en junio de 1999, tenían 100, 50 y 68, respectivamente). Colombia y Chile tenían 90 empresas, Costa Rica 40, Uruguay 32, Perú 31, Venezuela 17, Trinidad y Tabago 7, Bolivia 5, Puerto Rico 4, Barbados y Guyana 3, Belice, Ecuador, Guatemala y Honduras 2 y R. Dominicana, Jamaica, Panamá y Santa Lucia 1. Respecto del total de empresas certificadas ISO 14.001 en el mundo, la región pasó del 2% al 3.5%. Más información sobre la certificación en: www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy.

[26] OCDE Observer (2002). En la reciente Cumbre de Johannesburgo celebrada en 2002 se hizo una revisión del progreso y se destacó el lento avance registrado en la última década respecto de las metas recogidas en el Programa 21, que sintetiza las aspiraciones y directivas de política consensuadas en la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio en 1992.

[27] Véase Proyecto CEPAL/PNUD Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Estudios de caso disponibles en línea a través de www.cepal.org/dmaah.

fijar reglas claras y estables para orientar la inversión nacional e internacional en estos sectores. Esto es especialmente relevante para el desarrollo del mercado de infraestructura ambiental, el que es particularmente sensible a los riesgos de cambios en los contratos o en la normativa ambiental.

Actualmente hay dos temas de vital importancia en la agenda de acuerdos internacionales. Por una parte, la discusión sobre los derechos de propiedad intelectual es fuente de conflicto, en tanto los países de la región son los dueños de una proporción significativa de la biodiversidad y los países desarrollados poseen un alto nivel de desarrollo tecnológico, y en muchos casos son propietarios de las patentes industriales. El Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC (ADPIC) implica una privatización de los derechos sobre estos recursos, tema que los países de la región deberán analizar para encontrar vías de negociación.[28] Por otra parte, la propuesta del mundo en desarrollo de avanzar hacia la eliminación (o reducción) de los aranceles y de las barreras no arancelarias de los bienes y servicios ambientales genera controversia, a pesar de que los países miembros de la OMC se han comprometido a llevarla a cabo, de acuerdo con lo establecido en la Declaración Ministerial de Doha (2001).

La reducción de subsidios a la producción y el acceso a mercados para los productos agrícolas son probablemente las principales áreas de conflicto en las negociaciones internacionales. También lo es la eliminación del escalonamiento arancelario, que impide la agregación de valor a través de la agroindustrialización. Un ejemplo reciente de negociación en estos temas es la formación del Grupo de los 20, que reúne a Argentina, Brasil, China, India, México y Sudáfrica, entre otros, para presentar un frente alternativo a la propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea en la reunión de la OMC en Cancún.

Una segunda línea de acción consiste en desarrollar una plataforma institucional tendiente a lograr una integración explícita de objetivos e instrumentos entre la política ambiental y el conjunto de políticas económicas y sectoriales. Esto es particularmente relevante en la innovación tecnológica orientada a un manejo más sustentable del sector forestal, energético, minero, pesquero y agropecuario.

Desde el punto de vista regulatorio, se debe evitar la duplicidad y las contradicciones entre las normativas que emanan de la autoridad ambiental y de las numerosas entidades públicas que ejercen mandatos en la administración de los recursos naturales renovables (ministerios de pesca, bosques, agricultura; diferentes organismos responsables del agua, de la energía, entre otros), evitando señales contradictorias a los agentes económicos. Es importante lograr un análisis cruzado de los marcos e instrumentos regulatorios para sentar las bases de una colaboración operativa entre los agentes económicos y las autoridades ambientales, como por ejemplo la normativa sanitaria, las metodologías de control y certificación de productos (etiquetado, trazabilidad, etc.) y el perfeccionamiento de protocolos de producción de bienes con atributos de calidad específica (orgánicos, no OGM). Además, es preciso comprender plenamente las realidades agroecológicas de la región para determinar aquellas subregiones donde no es conveniente producir ciertos productos transgénicos. En este sentido, la zonificación de las áreas de explotación agropecuaria en función de sus características ecológicas y genéticas es fundamental y se asocia con las medidas de bioseguridad.[29]

El uso de energías renovables es otro sector que debe incorporarse decididamente en la agenda pública. Las políticas energéticas han tendido a privilegiar las fuentes convencionales. Si bien las energías renovables no son competitivas desde la perspectiva económica, han ganado terreno en el ámbito internacional. El desarrollo de este tipo de energías y el impulso de productos y

[28] El otro instrumento que regula el acceso a estos recursos corresponde al Convenio sobre la Diversidad Biológica, en que se reafirma el derecho soberano de los países.

[29] Tal es el caso de la papa en el área andina, dado que es el centro de origen de dicho producto y por lo tanto aún se conservan plantas parentales de gran importancia genética que vale la pena preservar.

procesos ecoeficientes ha tenido como referente la negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entrañó un acuerdo sobre la distribución más equitativa de los costos de mitigación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero entre los países en desarrollo y desarrollados, en virtud del reconocimiento de la mayor responsabilidad histórica por las concentraciones atmosféricas actuales de dichos gases (principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas"). El Protocolo de Kyoto fijó una meta global de reducción de emisiones agregadas de dióxido de carbono, lo que establece las bases de la demanda efectiva para un mercado potencial de proyectos para reducir emisiones de gases de efecto invernadero (alrededor de 1 millón de toneladas de carbono anuales).

El compromiso logrado en Kyoto tuvo por contrapartida la introducción de mecanismos de flexibilidad para que los países (fundamentalmente desarrollados) pudieran efectuar las reducciones y cumplir con el compromiso a menor costo. La lógica de tales mecanismos era realizar transacciones que permitieran que estos países obtuvieran "créditos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero" a cambio de financiar proyectos en países en desarrollo, donde estas reducciones podían llevarse a cabo a menor costo. Los estudios empíricos demuestran que, para reducir los volúmenes comprometidos de emisiones, los países desarrollados enfrentan costos varias veces superiores a los que implicaría ejecutar proyectos en los países en desarrollo, con el mismo impacto global neto sobre la composición de la atmósfera. Esta oportunidad económica plantea la posibilidad de crear un mercado Norte-Sur de proyectos que contribuyan a mitigar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la eficiencia energética y la captura y secuestro de carbono.

Recuadro 4.5

OPORTUNIDADES OFRECIDAS POR LA NUEVA DIRECTIVA EUROPEA SOBRE EMISIONES (EUROKYOTO)

El objetivo de la Propuesta de Directiva 2003/0173 (COD) del Parlamento Europeo y del Consejo es establecer un régimen para regular las relaciones del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea a la luz de los mecanismos establecidos en el Protocolo de Kyoto (por ejemplo, considerar que los créditos obtenidos de proyectos realizados bajo las modalidades de Implementación Conjunta y Mecanismo de Desarrollo Limpio —mecanismos establecidos en el Protocol— se puedan convertir en reducciones de emisiones dentro de la Unión Europea). Esta nueva iniciativa es conocida como "EuroKyoto".

Las motivaciones que subyacen a esta propuesta son principalmente dos: por un lado, como el cambio climático es un fenómeno global, no importa en qué parte del mundo se reducen las emisiones; por otro, resulta menos costoso reducir emisiones fuera de la Unión Europea que dentro.

Los proyectos de Implementación Conjunta (IC) involucran a países industrializados o a países con economías en transición, mientras que los proyectos bajo el esquema del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) involucran a países en desarrollo, como es el caso de los países de América Latina y el Caribe. La condición previa para emprender estos proyectos es que los países beneficiarios hayan ratificado el Protocolo de Kyoto. En último término, a través de estos mecanismos se produce un intercambio: los países con economías en transición y los países en desarrollo reciben capital y conocimientos, mientras que los países de la Unión Europea obtienen créditos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

La información sobre intenciones de inversión para el año 2005 en proyectos bajo el esquema del Mecanismo de Desarrollo Limpio por parte de los países miembros de la Unión Europea arroja un monto de 350 millones de euros. Esta cifra indudablemente se incrementará una vez que la Directiva haya sido adoptada.

Hasta hora, los mecanismos flexibles, así como el cambio de uso de la tierra, han jugado un papel secundario en las estrategias adoptadas por los países miembros. Sin embargo, las crecientes dificultades para el cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto por parte de los países de la Unión Europea (hay estimaciones que indican una reducción proyectada cercana al 5% en el año 2010, por debajo del 8% establecido en los compromisos) deberían impulsar un mayor interés por los mecanismos flexibles. Actualmente se encuentra en discusión una propuesta para aumentar el límite máximo de reducciones provenientes de proyectos IC o MDL del 6% al 8% (respectivamente, Unidades de Reducción de Emisiones (ERU) para proyectos IC y Reducciones de Emisión Certificadas (CER) para proyectos MDL).

Tomando 8% como límite máximo, se estima en más de 1.000 millones de euros anuales el flujo de fondos a países en desarrollo y economías en transición a través de proyectos IC y MDL. Para los países de la región, esta Directiva representa una oportunidad para incorporarse a un sistema de intercambio global "institucionalizado", aprovechando la experiencia obtenida de los proyectos "piloto" desarrollados exitosamente en la región en los últimos años.

La región tiene ante sí la oportunidad de participar en este mercado a través de proyectos que ayuden a disminuir las emisiones de carbono optando por fuentes de energía más eficientes y de ser posible alternativas (energía eólica, solar o hidráulica) o bien manteniendo o enriqueciendo ecosistemas con alta capacidad de absorción de carbono, con el apoyo tecnológico y financiero de los países industrializados para lograr esta transición. Es urgente que la región se prepare para participar en este mercado y a la vez elabore estrategias conjuntas que le permitan ofrecer precios competitivos ante estas perspectivas de intercambio de emisiones de carbono. En el marco del Protocolo de Kyoto, la negociación del mecanismo de desarrollo limpio abriría a los países de la región mejores oportunidades para comercializar servicios ambientales globales vinculados a la reducción y mitigación de las emisiones de carbono.

Sería conveniente que los países actuaran colectivamente para negociar y consolidar la creación de estructuras que contribuyan a captar el valor económico de los servicios ambientales globales que brinda la región, donde el patrimonio natural es una clara ventaja comparativa (Acquatella, 2001). La comercialización efectiva de tales servicios permitiría aprovechar los beneficios económicos de la conservación y el manejo de sus grandes masas forestales como sumideros de CO2. Estos recursos, que actualmente sufren marcados procesos de deterioro año tras año, brindan una externalidad positiva a los esfuerzos por estabilizar el clima mundial, cuyo valor se acrecentará cada vez más. Asimismo, se abrirían importantes opciones para explorar oportunidades de transferencia tecnológica en infraestructura energética de mayor eficiencia y fuentes renovables dentro de este marco.

Paralelamente al Protocolo de Kyoto, la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, presentada y aprobada en la Primera Reunión Extraordinaria del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, celebrada en Johannesburgo en agosto de 2002, estipula que la matriz energética de los países de la región debe mostrar en 2010 una participación mínima del 10% de fuentes renovables en la Oferta Total de Energía Primaria. Cabe aclarar que, a fines del 2002, América Latina y el Caribe ya cumplía con las metas impulsadas en dicha iniciativa y, en este sentido, en la Conferencia Regional sobre Energías Renovables celebrada en Brasilia en octubre del 2003, los países de la región acordaron la reorientación de dicha meta al consumo total energético sobre la base de esfuerzo voluntarios.[30] El objetivo de la iniciativa consiste en promover una mayor participación de las fuentes renovables en el ámbito regional y global. Para ello, además de los esfuerzos propios de cada país, podrían alcanzarse resultados de tipo regional y subregional, fomentando actividades conjuntas en ciertos campos como el intercambio tecnológico, la cooperación para asistencia a comunidades aisladas, el entrenamiento y la capacitación, el agrupamiento de matrices energéticas para alcanzar las metas mínimas y el desarrollo de métodos de contabilización y mecanismos de intercambio de certificados de energías renovables.

Una tercera área de acción se refiere al cobro de las externalidades negativas que se originan por los efectos nocivos en el medio ambiente de las actividades de diversos sectores productivos. La reducción de impuestos, la utilización de subsidios y la promulgación de exenciones tributarias destinadas a atraer inversiones y proyectos en sectores de recursos naturales y actividades de reconocido impacto ambiental han tenido un efecto negativo sobre el medio ambiente y no son coherentes con el desarrollo de instrumentos que ayuden a cuantificar e internalizar los costos sociales de la degradación ambiental.

Los instrumentos fiscales para enfrentar las externalidades ambientales que se producen en los procesos productivos se pueden orientar según dos premisas: el que contamina paga o el que consume paga. De esta forma el costo es asumido por los inversionistas y consumidores. La aplicación del principio del contaminador pagador tiene efectos sobre las rentabilidades relativas de

[30] Nótese que la Plataforma de Brasilia estipula la meta en el 10% sobre el consumo, en tanto que la Iniciativa Latinoamericana se refiere más bien a la oferta.

los distintos sectores productivos, provocando en el margen reasignaciones de recursos que, a la larga, alterarán la estructura productiva.

En el ámbito internacional se observa una creciente preponderancia de los impuestos ambientales como parte integral de los planes de reforma fiscal en los países más desarrollados. La recaudación de impuestos ambientales en los países de la OCDE representó el 2,5% del PIB en 1995 o casi el 7% de la recaudación total en estos países.[31] La mayoría de estos impuestos inciden sobre una base impositiva específica relacionada con los sectores de transporte y energía, pero también incluyen los impuestos sobre manejo de desechos y efluentes, que se hacen cada vez más comunes. En el contexto regional, algunos países han comenzado a utilizar diversos instrumentos económicos para la gestión ambiental, incluidos los de índole fiscal (véase el cuadro 4.10).

La experiencia en materia de tributación ambiental de los países de la OCDE invita a pensar que los instrumentos fiscales son un medio ideal para inyectar las señales apropiadas al mercado. En la región ha ganado aceptación la opción de utilizar estos instrumentos a fin de complementar los esquemas tradicionales de regulación directa. La tributación ambiental no tiene objetivos recaudatorios y teóricamente puede utilizarse con criterios de neutralidad fiscal, aunque en la práctica han sido los impuestos a la energía y la gasolina los más aplicados. Además, los impuestos ambientales permiten una mayor flexibilidad en la regulación, en tanto introducen sistemas de incentivos basados en la relación entre los costos y el valor económico.[32]

Las tarifas y cargos por el uso del medio ambiente y los recursos naturales, que pueden interpretarse como pagos por un servicio ambiental, son el mecanismo para implementar el principio de que el que consume paga. Así, los cargos o tarifas sobre efluentes son pagos por la utilización de la capacidad de absorción de los cuerpos de agua nacionales y pueden usarse para financiar el costo del tratamiento de efluentes industriales y aguas servidas. Estos cargos reflejan pagos por la provisión de agua para cubrir el costo de operación del servicio más las medidas de conservación ambiental que garanticen su provisión sostenida. Los cargos o tarifas de entrada a parques nacionales y pagos por licencias de caza y uso de zonas de conservación son pagos por el uso de un recurso escaso. Otros ejemplos son los cargos asociados al uso de recursos naturales, que buscan optimizar el nivel de regalías, los cargos por explotación maderera y las licencias pesqueras.[33]

Se podría explorar la posibilidad de que la recaudación derivada de los cargos por uso de recursos naturales sea objeto de destinación específica para cubrir el costo del servicio público relevante o financiar algún programa para compensar o controlar la contaminación generada. En términos de recaudación, en los países en desarrollo los cargos por uso tienden a ser generalmente bajos, en tanto que para autofinanciar el gasto ambiental resultan más significativos. En la región el uso de este tipo de instrumentos es un área que ofrece oportunidades para que los gobiernos capten una mayor proporción de la renta económica asociada a la explotación de recursos.

Es preciso impulsar una nueva generación de instrumentos más eficaces, asociados al cumplimiento voluntario y de adopción más generalizada, más accesibles para los productores, sobre todo para empresas pequeñas y medianas, junto con otras medidas de orden económico-financiero que estimulen su inserción en un desarrollo productivo más moderno.

---

31 Véase OCDE, 1999.

32 Una reforma fiscal diseñada para mejorar el desempeño ambiental es la reciente propuesta brasileña, que persigue crear bases legales para la implementación del principio "el que contamina paga" mediante impuestos específicos sobre actividades que exceden la normativa sobre estándares de calidad ambiental. Esta propuesta no tiene metas recaudatorias.

33 Gandhi V., D. Gray, R. McMorran (IMF), A Comprehensive Approach to Domestic Resource Mobilization for Sustainable Development. Fourth Expert Group Meeting on Financial Issues of Agenda 21, 1997.

Cuadro 4.10
EJEMPLOS DE USO DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País	Instrumentos cuya implementación fue objeto de análisis en el proyecto CEPAL/PNUD hasta la fecha
Argentina	• Apoyo económico y ventajas fiscales en la Ley No. 25.080 de inversiones para bosques cultivados
	• Desgravación impositiva en el Régimen nacional de energía eólica y solar
	• Subsidio a equipos de generación autónoma. Proyecto de energías renovables
	• Subsidio a sistemas de gestión ambiental en la industria privada. Proyecto de Gestión de la contaminación
	• Certificación forestal para el mercado de exportación
Barbados	• Sistema de depósito-reembolso para botellas de consumo masivo
	• Tarifa ambiental sobre bienes durables importados
	• Tarifas diferenciadas por recolección de desechos sólidos
	• Exoneración fiscal para calentadores de agua solares
	• Incentivos fiscales para construcción de tanques almacenadores de agua de lluvia y equipo importado para ahorrar agua en hoteles
Brasil	• Compensación financiera por explotación de petróleo
	• Pagos por derecho de uso del agua
	• Tarifa de efluentes industriales
	• Impuesto de Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) y sus criterios ambientales de transferencia a municipios
	• Reconocimiento y premios por mejoras en el desempeño ambiental de la industria (iniciativa no-gubernamental)
Chile	• Sistema de compensaciones por emisiones de material particulado en la Región Metropolitana de Santiago
	• Tarificación diferenciada de residuos sólidos domiciliarios
	• Cuotas individuales transferibles de pesca
	• Ecoetiquetaje para el ozono y agricultura orgánica
Colombia	• Tasa retributiva por contaminación hídrica aplicada a nivel de cuencas por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)
Costa Rica	• Pago por servicios ambientales (PSA)
	• Acuerdo voluntario de disminución de contaminantes en el sector cafetalero
	• Programa bandera ecológica
Guatemala	• Permisos de uso de agua
	• Esquemas de certificación (agricultura orgánica, y ecoturismo)
	• Incentivos (subsidios) a la reforestación
	• Financiamiento de proyectos de producción limpia a tasas preferenciales
	• Fondo nacional para proyectos ambientales
	• Tarifas de cobro únicas por servicios municipales de agua, energía, ornato y recolección de desechos sólidos
Jamaica	• Cargos a usuarios por volumen de agua extraída
México	• Arancel cero y depreciación acelerada para equipo de control y prevención de contaminación
	• Sobreprecio a gasolinas
	• Derechos por uso o aprovechamiento de bienes públicos: flora, fauna, caza deportiva
	• Derechos de descarga de aguas residuales industriales
	• Sistemas de depósito-reembolso para baterías, neumáticos, y lubricantes usados
	• Financiamiento en condiciones favorables y subsidios a proyectos de plantación y manejo forestal en áreas forestalmente devastadas
Venezuela	• Sistemas de depósito-reembolso para botellas de consumo masivo
	• Exoneración de impuestos corporativos por inversiones de control y prevención de contaminación
	• Impuesto a la deforestación
	• Sistema de tarifas de desechos industriales basadas en volumen generado en el área metropolitana de Caracas

Fuente: A partir de Jean Acquatella, "Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes", *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 31 (LC/L.1488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.28.

Una cuarta área de acción es lograr acuerdos entre el sector público y el sector privado sobre la selección de indicadores que permitan la medición periódica y comparable entre países de los avances en materia de sostenibilidad ambiental. Esto debería incluir la cuantificación de las pérdidas de capital natural por degradación y por agotamiento, así como de las cargas ambientales que los distintos sectores de actividad económica tienen sobre la naturaleza y el medio ambiente, a fin de documentar el cumplimiento del objetivo de disminuir su tasa de crecimiento y lograr un paulatino desacople entre actividad económica y presión ambiental. Esto último permitiría acordar una agenda ambiental favorable para el desarrollo productivo entre los distintos actores sociales y económicos con el objeto de disociar las externalidades ambientales de una tasa sostenida de crecimiento económico.

Tercera parte: Estructura y desarrollo productivo

Introducción

Con distinta secuencia y ritmo, todos los países de la región encararon en los últimos años reformas económicas que implicaron mejoras en varios aspectos del desempeño económico. El conjunto de incentivos asociado a las reformas (estabilización, apertura externa y privatizaciones, especialmente) propició aumentos de las exportaciones, mayor acumulación de capital y alzas de productividad en determinados segmentos de las economías. Sin embargo, los países de la región quedaron lejos de haber trazado un sendero de crecimiento intenso y sostenido y, menos aún, de atender con eficacia la mayor heterogeneidad estructural que también trajeron aparejadas las reformas.

El desarrollo productivo, por lo tanto, es más un desafío por enfrentar que un proceso plenamente en curso. La creación de condiciones para que una economía abierta genere un crecimiento sostenido de la productividad es un problema complejo, que involucra aspectos de gestión macroeconómica y de movilización y uso de recursos, de educación y organización de los mercados laborales y de desarrollo de las instituciones y de políticas públicas activas, temas que, junto con los rasgos del actual contexto internacional y las características del desarrollo reciente de la región, se analizan en otras partes de este documento. En esta tercera parte se pone el acento en la articulación entre la configuración de la estructura productiva y el crecimiento de la productividad, a fin de identificar los objetivos de políticas específicas de desarrollo productivo en economías abiertas, en una visión estructuralista y evolutiva de los procesos de desarrollo. En esta visión, la tasa de crecimiento del ingreso arrastra a la de la productividad y esta, a su vez, explica la dinámica del crecimiento, a través de un proceso circular y acumulativo. Complementariamente, las características de la estructura productiva inciden en la intensidad de los vínculos entre el crecimiento del ingreso y de la productividad.

La heterogeneidad estructural implica que la dinámica de la productividad responda a patrones distintos, según se trate del sector formal o informal de la economía. La productividad laboral media resulta de una combinación lineal de las productividades correspondientes a cada sector, en la que los ponderadores son la proporción del empleo total que absorbe cada uno. En el caso del sector informal, el trabajo opera con rendimientos decrecientes, debido a que hay otros factores de producción (por ejemplo, capital y tierra) que deben considerarse fijos, por las restricciones de acceso a estos que tienen las unidades productivas. Por consiguiente, una dinámica que lleve a un incremento sostenido de la proporción del empleo total absorbida por el sector informal provocará una caída monotónica de la productividad media de la economía.

En cambio, el sector formal opera con retornos crecientes a escala por diversas razones: cambio tecnológico incorporado en equipos, mejores prácticas logísticas y organizativas y acumulación de capital humano mediante procesos de educación y formación o a través del aprendizaje en el trabajo. Además, la productividad del sector formal está positivamente relacionada con el crecimiento de la demanda a través de un multiplicador que resume las características de la estructura productiva en términos de capacidad de generación de innovaciones, de la vigencia de encadenamientos productivos y tecnológicos y de la existencia de complementariedades estratégicas entre diferentes actividades. La magnitud de este multiplicador no es necesariamente constante en el tiempo, ya que cabe esperar que, a medida que una economía avanza en su sendero evolutivo y aumenta la densidad de sus tramas productivas, tecnológicas y empresariales, dicho multiplicador irá creciendo. Por ambos motivos, la productividad del sector formal se elevará monotónicamente.

Esta dinámica diferenciada de los sectores formal e informal permite apreciar algunos fenómenos vinculados con el tema de la productividad laboral media de las economías de la región. En primer lugar, los importantes logros en materia de productividad de ciertas empresas de clase mundial coexisten con un pobre desempeño de la economía en su conjunto. En segundo término, el cada vez mayor peso relativo del sector informal en el empleo total es la causa básica del magro desempeño en materia de productividad laboral media, ya que 7 de cada 10 nuevos empleos en los años noventa correspondieron al sector informal urbano.

Con el objeto de destacar el vínculo entre la restricción externa y la estructura productiva, la primera se define como el equilibrio, o un déficit sostenible, de la balanza comercial. Así, se supone que las exportaciones responden, entre otros factores, a la evolución de la productividad interna en relación con la internacional. Las importaciones, a la vez, dependen de su elasticidad respecto del producto y de la disponibilidad de financiamiento, entre otras variables.

En este contexto, a medida que aumenta su productividad relativa la economía gana competitividad y, por lo tanto, expande su capacidad exportadora. Esto permite financiar un mayor volumen de importaciones generando un círculo virtuoso de crecimiento el que, a su vez, fomenta ganancias de productividad futuras. En caso contrario, es decir si la economía pierde competitividad relativa, el menor volumen de exportaciones requiere de mayores entradas de capitales para financiar el mayor desequilibrio comercial. La experiencia de la región muestra que cuando las necesidades de financiamiento externo son crecientes la situación se torna insostenible y suele acabar en ajustes recesivos.

Este enfoque resalta la importancia, en el contexto de economías abiertas, de las ganancias de productividad que, en última instancia, son las que potencian el crecimiento de las exportaciones. En la medida en que la productividad interna depende de la demanda agregada y de la capacidad de la estructura productiva para absorber, generar y difundir conocimiento e innovaciones, las políticas productivas debieran orientarse a potenciar estos factores. Dichas políticas se pueden organizar en cuatro grandes grupos: inserción internacional, innovación y desarrollo tecnológico, desarrollo empresarial y creación de empleo en el sector formal y fortalecimiento de la estructura productiva. Estos grupos de políticas están recogidos en los cuatro capítulos que conforman esta parte del documento.

En primer lugar, el objetivo de sostener un elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar su impacto sobre el crecimiento de la economía requiere impulsar desde la política pública una estrategia que mejore el patrón de inserción externa de los países de la región. En términos generales, el enfoque tradicional de promover las exportaciones mediante incentivos fiscales y financieros ha sido paulatinamente reemplazado por otro que pone el acento en varios temas vinculados con el acceso a mercados. En el capítulo 5 se analiza la fuerte expansión del comercio exterior de los países de la región, su concentración por destino y por producto y la distinta especialización exportadora de los países. A continuación, se examinan los instrumentos de promoción de exportaciones y las restricciones que operan sobre ellos a la luz de los cambios de la normativa multilateral y las restricciones adicionales que imponen los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. Luego se discute la incidencia de los acuerdos comerciales como instrumentos para ampliar y asegurar el acceso a los mercados desarrollados de los países signatarios y, también, el impacto negativo para terceros países del desvío de comercio que habitualmente inducen estos acuerdos. Por último, se propone una agenda de políticas orientada a aumentar las exportaciones y mejorar el patrón de inserción internacional de los países de la región.

En segundo término, el objetivo de aumentar la productividad internacional relativa de las economías de la región demanda políticas públicas para absorber, diseminar y desarrollar innovaciones que permitan aprovechar las ventajas de la aceleración del cambio técnico y de la apertura económica. La experiencia de otras regiones y países exitosos indica que la generación de conocimiento no es un proceso lineal, sino más bien de prueba y error, con resultados inciertos; que el conocimiento es específico y exige la acumulación de aprendizajes y competencias sectoriales, y que es necesaria una fuerte interacción de la oferta y la demanda para definir el sendero de desarrollo tecnológico más apropiado para cada contexto productivo. En el capítulo 6 se analiza el tránsito desde el modelo de política tecnológica aplicado en el pasado al que está asociado al período de las reformas económicas y desemboca en la creación de los fondos tecnológicos. Después se examina una tipología de estrategias para promover la innovación que reconoce la variedad de situaciones nacionales que caracterizan a la región. Por último, se presentan algunos lineamientos para mejorar la coordinación y la complementariedad entre las distintas políticas de fomento a la innovación y se analizan sus características y contenidos específicos.

Tercero, el objetivo de fortalecer el desarrollo empresarial y la creación de empleo en el sector formal exige reconocer las diferencias que existen en materia de estructuras empresariales en las economías de la región. Así, el liderazgo empresarial suele provenir de las empresas más grandes, ya que su disposición a invertir en proyectos de envergadura, a abrir nuevos mercados y a establecer vínculos productivos con el resto del tejido empresarial incide significativamente en el crecimiento económico, en la evolución de la productividad media de la economía y en su sendero de aprendizaje tecnológico. Las medianas y pequeñas empresas y el desarrollo de nuevos emprendimientos constituyen otro ámbito de interés debido a su importancia para rejuvenecer las tramas productivas, enriquecer el proceso innovador y crear nuevos puestos de trabajo de mayor calidad. El tercer ámbito corresponde al desarrollo empresarial del sector informal, respecto del cual prevalecen las medidas tendientes a facilitar su incorporación y la de sus trabajadores a la economía formal y a fortalecer su capacidad de desarrollo. En el capítulo 7 se examina, en primer lugar, el concepto de proceso empresarial implícito en las actividades y políticas para la creación y modernización de empresas a partir de los tres ámbitos empresariales señalados. A continuación el análisis se concentra en diversas acciones de política para estimular la articulación empresarial en sus múltiples dimensiones.

Por último, el objetivo de fortalecer la estructura productiva busca propiciar la consolidación y el desarrollo de sectores de importancia estratégica en la economía, ya sea por su dinamismo y potencial exportador, por su capacidad de adaptar, generar y difundir innovaciones o por la intensidad de sus articulaciones con el resto del aparato productivo, entre otras razones. En el pasado, las políticas sectoriales (principalmente industriales) se apoyaban en una combinación de

protección comercial, promoción de inversiones directas e instrumentos fiscales y financieros. Progresivamente se adoptó un enfoque alternativo, que introdujo diferencias significativas. Por un lado, el sector industrial perdió prominencia dentro de una estrategia que buscaba incrementar la competitividad de la economía en un contexto de apertura e integración al mundo. Por otro lado, predominaron las políticas horizontales para atender fallas de mercado, aunque coexistieron con algunas políticas selectivas (sectores automotor, informático y forestal, entre otros). Finalmente, los recursos públicos dedicados a estos fines perdieron prioridad frente a otros (por ejemplo, el gasto social) en el marco de estrechez fiscal que caracterizó a los países de la región. En el capítulo 8 se examinan, en primer término, las prácticas adoptadas en el marco de las diferentes estrategias que están vigentes en los países de la región. Seguidamente, se analizan algunas de las dimensiones vinculadas con el seguimiento y la evaluación tanto de su instrumentación como de su impacto. El capítulo culmina con orientaciones de política para el fortalecimiento de la estructura productiva en las condiciones que hoy imperan en la región.

Capítulo 5

Políticas para mejorar la inserción comercial de América Latina y el Caribe

Desde comienzos de los años noventa, las exportaciones regionales han mantenido una marcada tendencia ascendente, no sólo en comparación con la observada en otras partes del mundo, sino incluso con la registrada en la historia económica de la región. Este crecimiento, sin embargo, fue considerablemente inferior al de las importaciones, por lo que hacia el final de la década pasada fue generándose un elevado desequilibrio comercial y de cuenta corriente, que puso en evidencia, una vez más, la vulnerabilidad externa de la región.

El dinamismo de las exportaciones no se reflejó en el crecimiento del producto de la región, en parte como consecuencia del proceso de apertura, que supone necesariamente un incremento de las exportaciones y de las importaciones, mayor que el de la actividad económica.[1] Esto se sumó al escaso efecto de las exportaciones regionales en la generación de valor agregado doméstico que reflejan algunos indicadores sobre los que volveremos más adelante.

La necesidad de sostener un elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar el efecto de éstas en el crecimiento económico, lleva a plantearse la necesidad de impulsar, desde la política pública, una estrategia que mejore el patrón de inserción externa de la región. En este sentido, los últimos años han sido testigos de un cambio en la orientación de las políticas, de la tradicional promoción de las exportaciones basada en el otorgamiento

[1] Las elasticidades producto de las exportaciones alcanzan promedios de 3,7 y 2,9 para los períodos 1980-2002 y 1990-2002, respectivamente. En el caso de Corea, la relación entre crecimiento de las exportaciones y la variación del producto alcanzó a 4,5 en el período de gran apertura que va desde 1960 hasta 1980, para luego reducirse a niveles cercanos a 1,2 en los años ochenta y noventa, una que vez se consolidó el proceso.

de incentivos fiscales y financieros, hacia un enfoque orientado a facilitar la penetración en los mercados externos.

En este capítulo se analiza, en primer lugar, la experiencia de la región en los últimos años en términos de crecimiento de las exportaciones, su concentración —por destino y por producto— y su estructura según su dependencia o no de recursos naturales y su contenido tecnológico. En segundo lugar, se analizan los instrumentos de promoción de las exportaciones y su relevancia a la luz de las restricciones impuestas por mecanismos multilaterales y acuerdos bilaterales. Más adelante, se analiza el papel de los acuerdos de comercio como instrumentos de penetración en distintos mercados internacionales, y se evalúa su efecto, no sólo en los países signatarios, sino también en lo que atañe al desvío del comercio, que muchos de estos acuerdos generan. Se finaliza el capítulo con un planteo general acerca de los puntos que debería incluir una agenda de políticas públicas orientadas a aumentar el grado de participación y mejorar el patrón de inserción de la región en los mercados externos.

I. El desempeño de las exportaciones y el desarrollo

Las exportaciones pueden contribuir a incrementar el ritmo de crecimiento económico de un país por: i) la generación de divisas que permitan adquirir las importaciones necesarias para la expansión económica; ii) el aprovechamiento de economías de escala y de especialización, derivadas de la ampliación de los mercados a los cuales las empresas locales destinan su producción; iii) los efectos positivos o encadenamientos que la actividad exportadora tiene en otras actividades, que permiten aumentar la utilización de recursos materiales y humanos insuficientemente utilizados o que estimulan nuevas inversiones; iv) la reasignación de recursos hacia actividades y empresas de mayor productividad, con el consecuente incremento de la productividad media de la economía; y v) la existencia de un mayor contacto con la economía internacional y con las exigencias de competitividad que enfrentan las actividades exportadoras y sus proveedores.

El efecto dinámico en la estructura productiva será mayor cuanto más alta sea la cantidad de empresas y sectores productivos relacionados con las exportaciones, entre ellos, los proveedores de bienes y servicios. De igual forma, ese efecto se intensificará cuanto mayor sea la capacidad nacional para absorber el aprendizaje de las empresas exportadoras, lo que destaca la importancia de la profundización de los vínculos entre la actividad exportadora y el resto del aparato productivo y los mecanismos de transferencia y difusión interna de tecnología, así como los niveles de capacitación del capital humano.

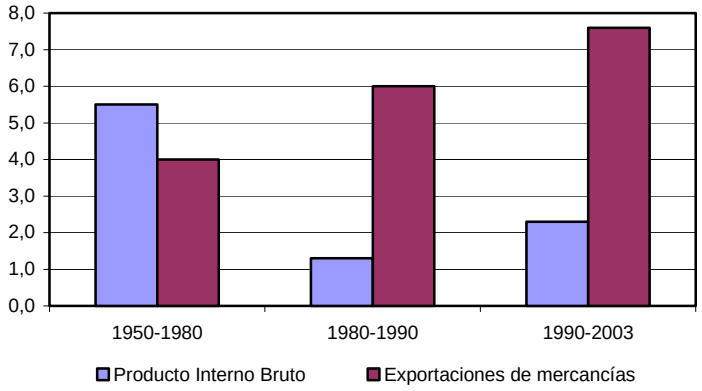
Una relación más estrecha entre las actividades exportadoras y la economía en su conjunto, sin embargo vuelve a esta última más sensible con relación a las fluctuaciones de los mercados internacionales, aumentando su vulnerabilidad externa, en especial si la canasta de exportaciones está muy concentrada en productos y mercados de destino. Ello pone de relieve la necesidad de diversificar las ventas externas, tema sobre el que volveremos más adelante.

1. La dinámica de las exportaciones y la apertura regional

Durante los años ochenta, los países de América Latina y el Caribe realizaron un esfuerzo exportador intenso dirigido a generar divisas para afrontar las obligaciones derivadas de la deuda externa (CEPAL, 2002a, capítulo 6). Durante los años noventa, y en el contexto de los procesos de reformas de las economías, en los que la apertura a los mercados internacionales de bienes y de capitales tuvo un lugar preponderante, las exportaciones continuaron expandiéndose significativamente, constituyéndose en el componente más dinámico de la demanda (véase el gráfico 5.1). Esto permitió que la participación de las exportaciones en el producto llegara casi a duplicarse, de un promedio del 11,7% en el período 1991-1993 a un promedio de 20,8% en el

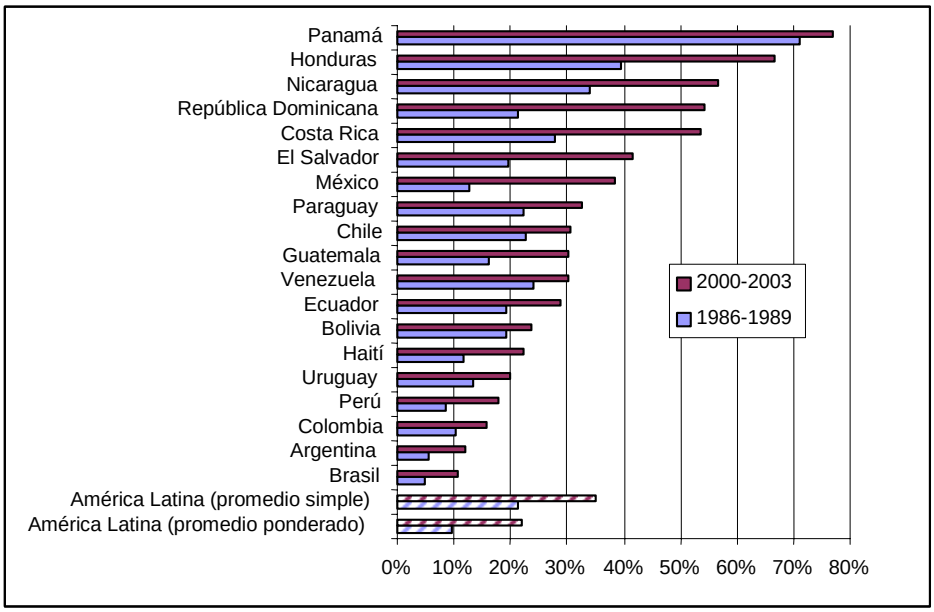
trienio 2001-2003. Del mismo modo, como puede verse en el gráfico 5.2, el coeficiente de apertura de la región, como promedio ponderado, pasó de alrededor del 10% del PIB a más del 20%.

Gráfico 5.1
AMÉRICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS, 1950-1980; 1980-1990; Y 1990-2003



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

Gráfico 5.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COEFICIENTES DE APERTURA COMERCIAL DE BIENES Y SERVICIOS [a]
(Porcentajes a valores constantes)

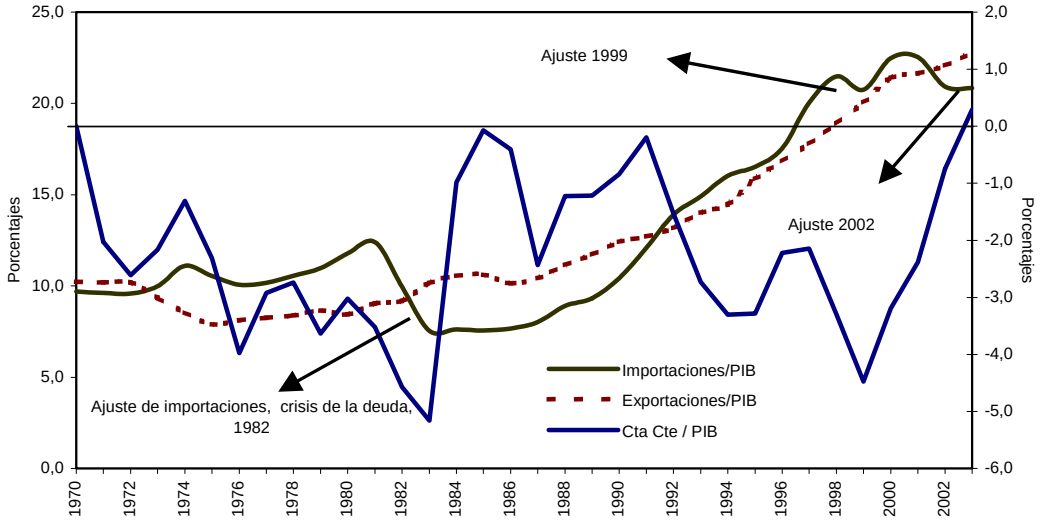


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

[a] Los coeficientes de apertura están definidos como la relación entre la semisuma de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios y el PIB, todos expresados en dólares constantes de 1995.

Sin embargo, tal como se mencionó en la introducción, este esfuerzo exportador no alcanzó a cubrir el aumento de las importaciones, dando lugar a la acumulación de crecientes déficit comerciales que, sumados a los pagos originados en el servicio de la deuda y a las remesas de utilidades, generaron importantes saldos negativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos a fines de la década de los noventa. Tras dos años de un fuerte ajuste en las importaciones asociado a la contracción de la absorción, en el año 2003 se revirtió esta tendencia y la región registró el primer superávit de cuenta corriente de los últimos cincuenta años (véase el gráfico 5.3).

Gráfico 5.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL Y EN CUENTA CORRIENTE
(En miles de millones de dólares y porcentajes de variación)



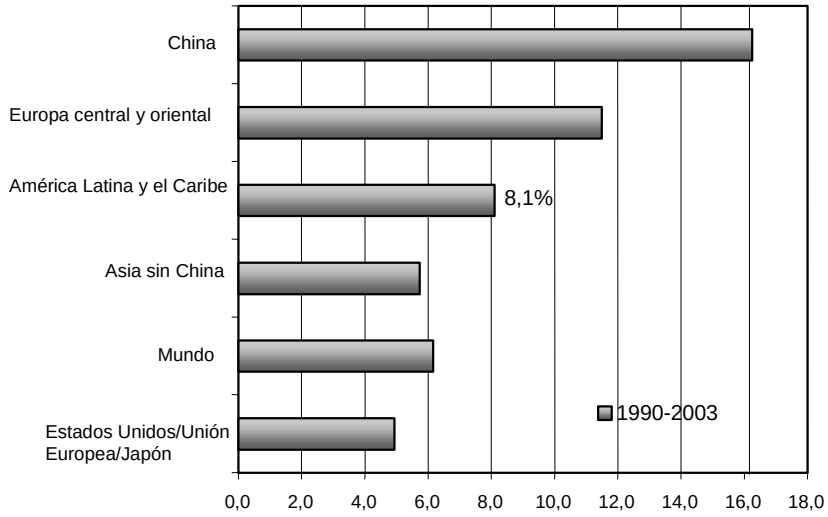
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

Comparativamente, la región exhibió, como se ve en el gráfico 5.4, una de las mayores tasas de crecimiento, tanto en volumen como en valor, del comercio de mercancías, sólo superada por las de China y los países de Europa central y oriental. El incremento de exportaciones fue liderado por México y algunos países centroamericanos y caribeños, como República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Haití y Honduras que, junto con el resto de los países del área, siguen intensificando su comercio con Estados Unidos ligado a la maquila.

En cambio, con la excepción de Chile, las tasas de crecimiento de las exportaciones de los países de América del Sur fueron bastante menores, tal como puede verse en el gráfico 5.5, aunque esta situación se ha revertido a partir del año 2001, dado el retroceso de la tasa de crecimiento de las exportaciones de México y el aumento de las exportaciones del Mercosur.

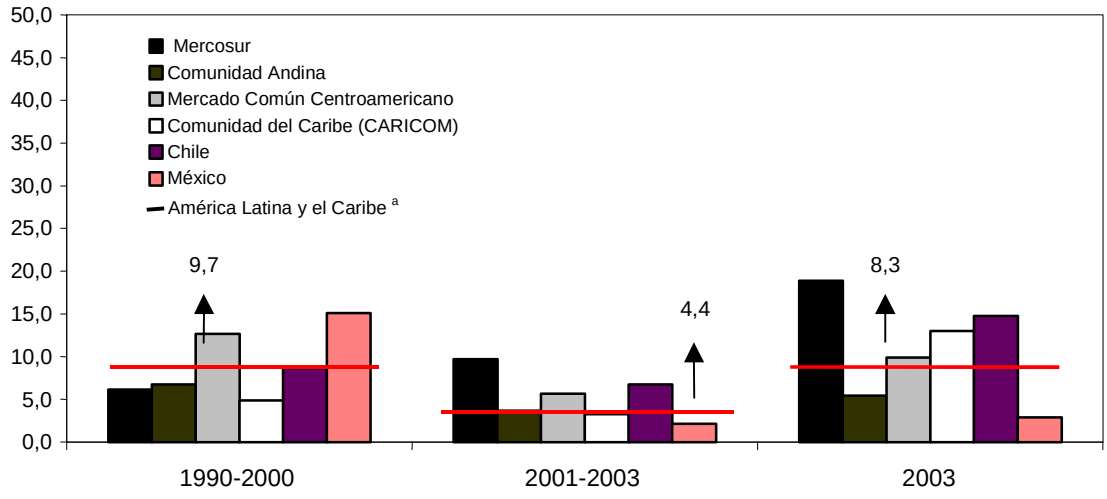
Es interesante destacar que, en el contexto de un rápido crecimiento del comercio hacia todos los mercados, en los primeros años de la década de 1990 hubo un constante aumento del comercio intrarregional y, en particular, del intercambio generado dentro del marco de los acuerdos subregionales. Entre 1991 y 1997 el total de las exportaciones aumentó un 81%, como resultado de una expansión del 213% de las exportaciones intrarregionales y un crecimiento del 60% de aquellas dirigidas hacia los mercados extrarregionales.

Gráfico 5.4
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL MUNDO Y DE DIVERSAS REGIONES, 1990-2003
(En tasas de crecimiento)



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

Gráfico 5.5
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, 1990-2000, 2001-2003 Y 2003
(En porcentajes)



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

[a] Agrega 37 países de la región.

A partir de 1998, el impacto de la crisis asiática y la posterior desaceleración del ritmo de crecimiento de las economías desarrolladas, deprimieron los precios de las exportaciones y los términos del intercambio de los países de la región no petroleros.[2] Así, a pesar del aumento del tipo de cambio real en varias de las economías de la región, la caída de la demanda internacional y la necesidad de reducir los desequilibrios en la cuenta corriente mediante la disminución de las importaciones, llevaron a un fuerte ajuste de la actividad económica interna, como muestra el cuadro 5.1, lo que trajo aparejado, a su vez, una fuerte depresión en el intercambio intrarregional, en particular en América del Sur.

Cuadro 5.1
AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO: CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y DE SUS COMPONENTES, 1990-2003
(Tasas de crecimiento promedio anual, %)

	América Latina Producto Interno Bruto			Mundo	
	Total	**No exportado**	**Exportado**	**Exportaciones**	**PIB**
1990-1994	3,1	2,6	7,1	5,3	1,5
1995-1997	3,3	1,9	11,2	7,5	2,8
1990-1997	3,2	2,3	8,6	6,1	2,0
1998-2003	1,3	0,3	5,5	4,3	2,5
1990-2003	2,4	1,5	7,3	5,3	2,2

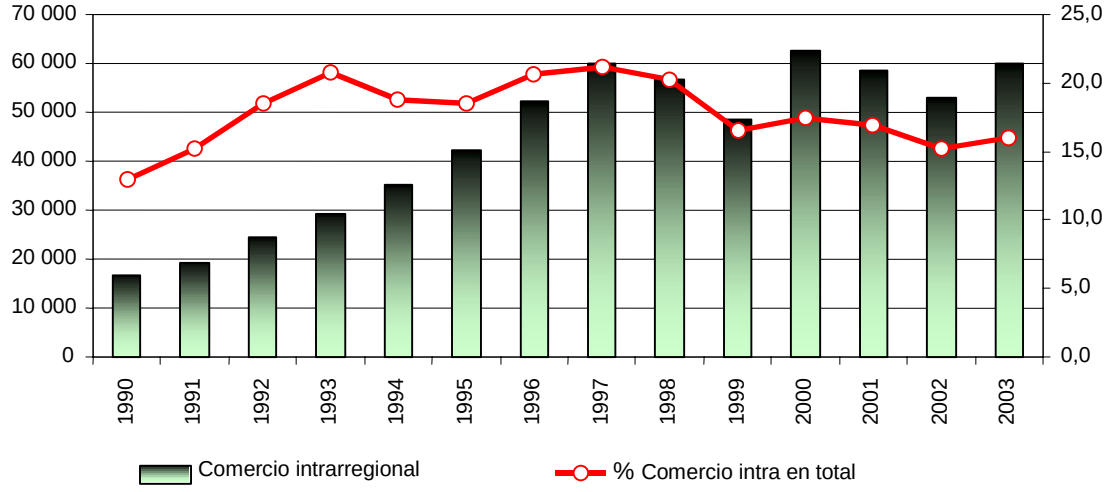
Fuente: Cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales para 19 países y Organización Mundial del Comercio (OMC), datos provisionales para 2003.

Tal como se observa en el gráfico 5.6, el aumento del comercio intrarregional llegó a su punto más alto en 1997, para luego descender abruptamente en el ámbito de todos los acuerdos subregionales, con la excepción del Mercado Común Centroamericano. La velocidad del impulso exportador del conjunto de la región se debilitó, reduciéndose al 5,5% anual en el período 1998-2003, pese a que, simultáneamente, se reactivaron las exportaciones extraregionales. La región creció en ese lapso a una tasa promedio del 1,3%, lo que implica que el PIB no exportable se expandió apenas un 0,3%, siendo ambas cifras inferiores a la tasa de crecimiento poblacional y, por lo tanto, negativas per cápita.

Una característica del comercio intrarregional, en el período analizado, es su comportamiento procíclico que, aunque con diferencias en los grados de expansión y contracción, se aprecia en todos los esquemas subregionales de integración. En este sentido, la recuperación observada en el comercio intrarregional en el último año puede considerarse un reflejo de la leve mejora en el nivel de actividad económica de la región. Cabe agregar que, como puede verse en el gráfico 5.6, aunque en el 2003 el comercio intrarregional alcanzó un valor equivalente al de 1997, su participación en las exportaciones totales de la región disminuyó sensiblemente en relación con la de ese año.

[2] En el período 2001-2003, los términos del intercambio de los países de la región se ubicaron un 10% por debajo de los de 1997. Los países petroleros, en cambio, mejoraron sus precios relativos en una magnitud similar (9%).

Gráfico 5.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1990-2003
(En millones de dólares y porcentajes)



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

2. Los patrones exportadores y la composición del comercio

Tal como fuera señalado, la dinámica exportadora ha sido distinta en los países de la región y es así como el aumento de la participación en el mercado mundial se explica por el desempeño de un conjunto relativamente pequeño de países, integrado por Chile, México, República Dominicana, y algunos países centroamericanos como Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. En 2003, las exportaciones de México representaban más del 40% de las exportaciones regionales, lo que supone aproximadamente el 2,5% de las exportaciones mundiales, mientras que a fines de los años ochenta estos porcentajes eran el 25% y el 1%, respectivamente.

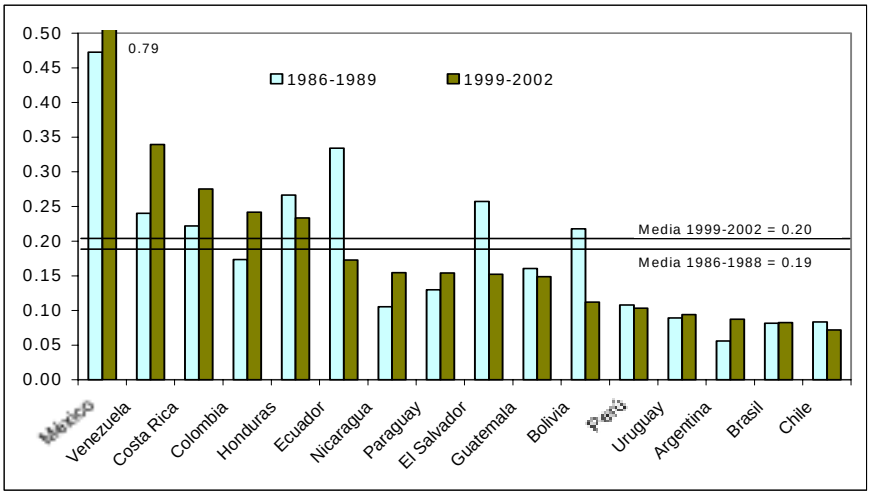
De manera estilizada, puede decirse que en la región se han ido conformando tres patrones de especialización exportadora, que influyen tanto en el grado de diversificación, por destino y por producto, como en su dinamismo.[3] El primero se basa en la integración a flujos verticales de comercio de manufacturas, con un peso fundamental de la maquila, siendo éste el caso de México, de casi todos los países centroamericanos y de algunos del Caribe. Como puede verse en los gráficos 5.7 y 5.8, las exportaciones de estos países están bastante concentradas en relación con su mercado de destino, ya que se dirigen principalmente al mercado de América del Norte pero, por el contrario, son bastante diversificadas en lo que se refiere a los productos que integran la canasta.

Los países de América del Sur, en cambio, se han integrado, mayoritariamente, a redes horizontales de comercio, con una participación muy importante de los productos originados en recursos naturales, aunque presentan una mayor diversificación de sus mercados de destino, señalada por un intenso comercio intrarregional (véanse el gráfico 5.7 y el gráfico 5.8). Cabe, en este sentido, hacer una distinción entre los países andinos y el bloque del Mercosur, ya que los primeros presentan una canasta de exportaciones mucho más concentrada, tanto en destinos como en productos.[4]

[3] Como toda descripción estilizada, estas clasificaciones son simplificadoras de estructuras y desempeños exportadores más complejos.

[4] Venezuela es un caso extremo, ya que en la última década ha continuado concentrando sustancialmente el destino de sus exportaciones, aun desde niveles ya altos y lo mismo ha ocurrido con la participación de sus exportaciones de petróleo crudo.

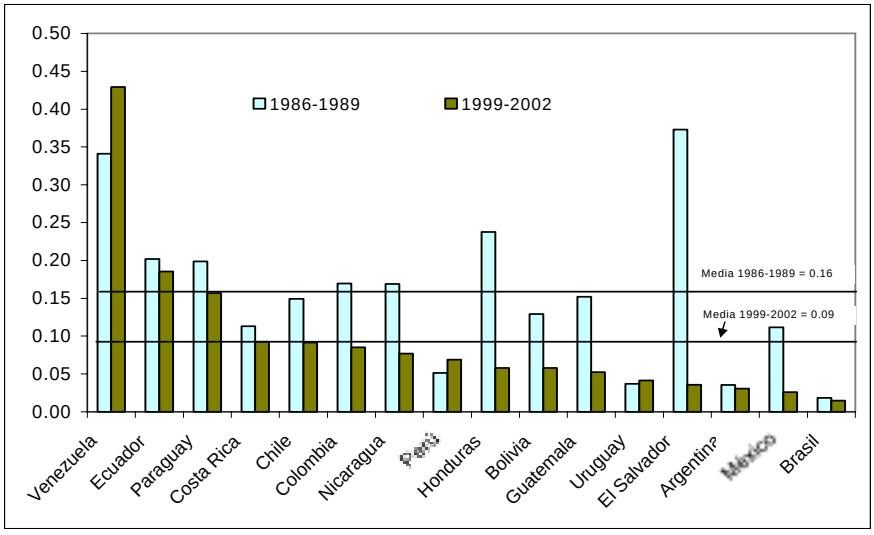
Gráfico 5.7
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES SEGÚN DESTINOS
(Índice de Herfindahl)[a]



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

[a] Índice que pondera el peso de cada producto y país en el total del comercio; varía de concentrado (más de 0,18), pasando por moderadamente concentrado (entre 0,10 y 0,18), a diversificado (menos de 0,10).

Gráfico 5.8
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES SEGÚN PRODUCTOS
(Índice de Herfindahl)



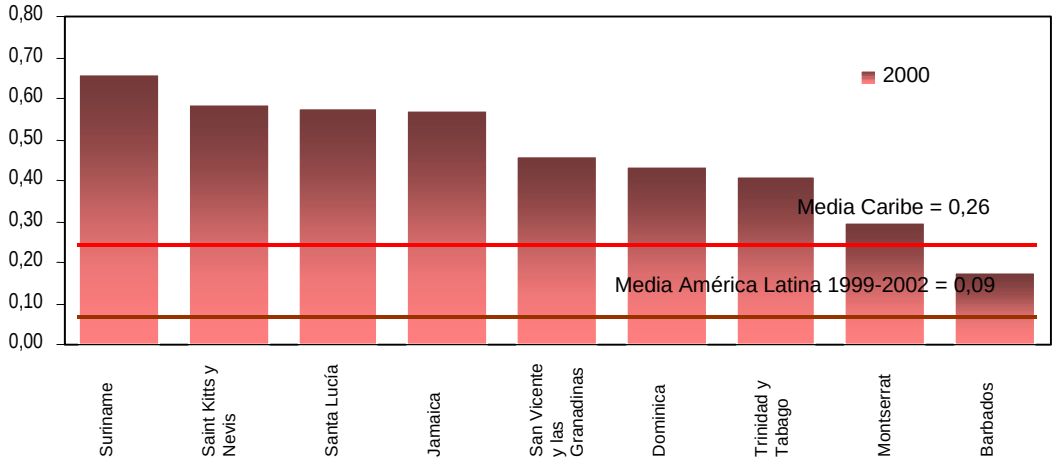
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

El tercer patrón comercial, predominante en algunos países del Caribe y en Panamá, corresponde a la exportación de servicios, principalmente aquellos relacionados con el turismo, las finanzas y el transporte.[5] En Cuba, República Dominicana y algunos de los pequeños estados

[5] Mientras que para el total de América Latina y el Caribe, las exportaciones de servicios del año 2002 representaban el 13,9% de las exportaciones totales, en los países del MCCA este porcentaje alcanzaba al 24,5%, destacándose el caso de Panamá donde la

insulares, los servicios relacionados con el turismo constituyen la mayor parte de las exportaciones de servicios. En Panamá, los servicios de transporte ligados al Canal constituyen más de la mitad de este tipo de exportaciones, lo que se complementa con el comercio ligado a la Zona Franca de Colón, que agrupaba el 86% de las exportaciones totales en 2001. En lo que respecta a las exportaciones de bienes, como se observa en el gráfico 5.9, los índices de concentración por producto de los países del Caribe son relativamente elevados.

Gráfico 5.9
PAÍSES DEL CARIBE: CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES SEGÚN PRODUCTOS, AÑO 2000
(Índice de Herfindahl)



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

En líneas generales, puede decirse que en los últimos 20 años América Latina ha logrado aumentar de manera significativa el grado de diversificación de los productos que integran su canasta de exportación con ejemplos destacables como Centroamérica, México en menor medida, al mismo tiempo que aumentó ligeramente el grado de concentración de sus mercados de destino[6] aunque con bastante heterogeneidad entre los distintos países.[7]

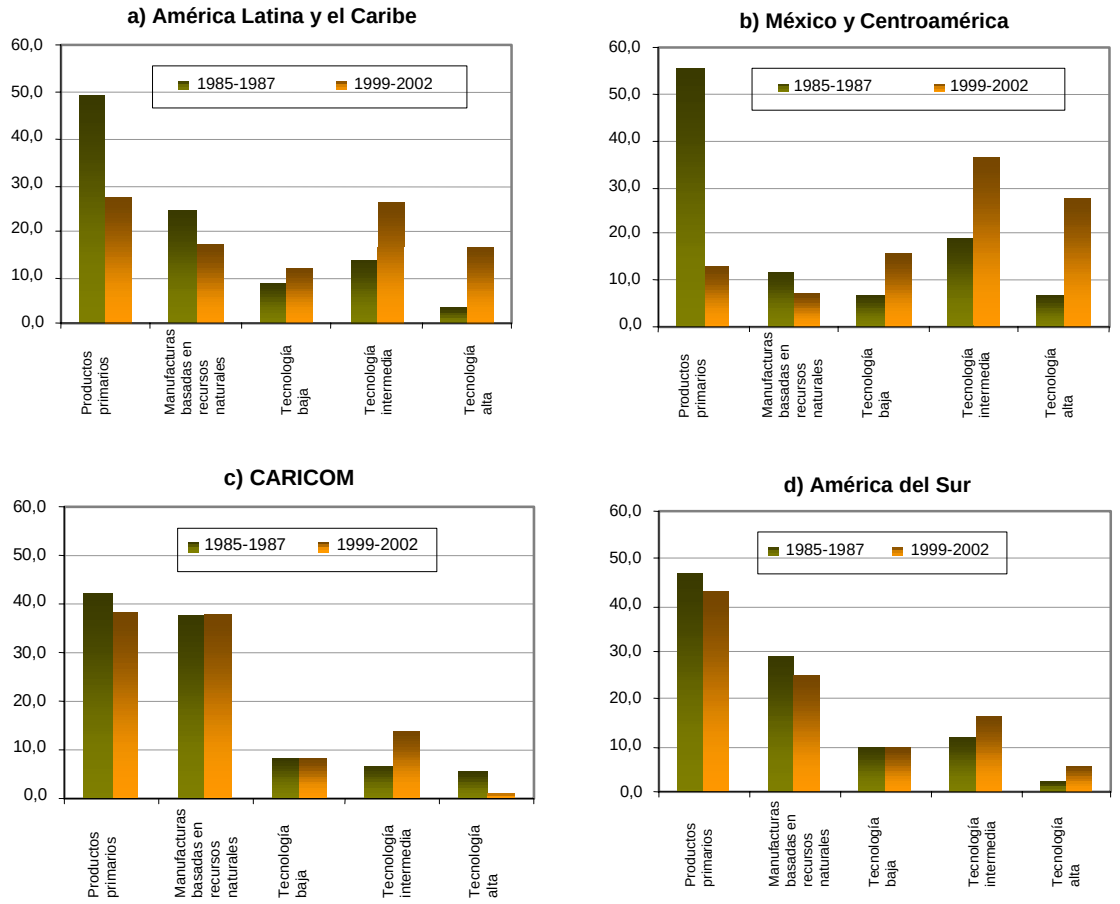
Desde la década de 1980 se produjeron cambios profundos en la composición regional de las exportaciones, no sólo en términos de valor, sino también en relación con su contenido tecnológico. El peso de las exportaciones de productos primarios ha ido reduciéndose en forma sostenida, desde niveles cercanos al 50% entre 1985 y 1987 a menos del 30% entre 1999 y 2002, mientras que la participación de las exportaciones de productos manufacturados, incluyendo la maquila, ha aumentado desde alrededor del 50% a más del 70% en el mismo período, tal como se observa en el gráfico 5.10a.

participación de los servicios llegaba al 33,4%. En los países del Caribe estos porcentajes son aún mayores; por citar algunos casos, en Cuba representaba el 66,7%, en República Dominicana el 40%, en los países del CARICOM el 42,4% en promedio y en los países de la Organización de Estados Caribeños Orientales (OECO) el 72,2%. (para obtener más detalles puede consultarse CEPAL, (2004b).

[6] Para los mismos períodos y siguiendo la misma clasificación, los índices de Herfindahl para Corea son: a) por productos (exportaciones al mundo): Período 1986-1989 0,02 (diversificado); 1999-2002 0,03 (diversificado); b) por destinos: Período 1986-1989 0,18 (moderadamente concentrado); 1999-2002 0,08 (diversificado).

[7] El leve incremento del nivel promedio de concentración por mercados de destino se explica, en gran medida, por el aumento de las exportaciones de México y Venezuela al mercado estadounidense.

Gráfico 5.10
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN EL GRADO DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1985-1987 Y 1999-2002
(En porcentajes del total)



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

En América del Sur, la tendencia a la diversificación de los productos que integran la canasta de exportación se observó en especial en los años ochenta, para luego estabilizarse desde comienzos de los noventa. La región sigue siendo extremadamente dependiente de los productos primarios (véase el gráfico 5.10 d). [8] Aunque ha aumentado la participación de las manufacturas de intensidad tecnológica intermedia y alta, este aumento resultó significativamente inferior al observado en Centroamérica y México. El incremento del comercio de bienes de consumo duraderos y manufacturas en el Mercosur y en la Comunidad Andina, explican, en gran medida, este hecho positivo.

La menor dependencia respecto de los productos primarios ha sido mucho más pronunciada en Centroamérica y México que, como muestra el gráfico 5.10 b, han cambiado completamente su patrón exportador, al pasar de una canasta en la que los productos primarios constituían alrededor del 56% a otra en la que las manufacturas, incluso de elevado contenido tecnológico, constituían un 87%. Un proceso similar, aunque de mucha menor magnitud, se observó en los países del Caribe, tal como puede verse en el gráfico 5.10 c. En los tres casos, los cambios comentados se originaron

[8] En Venezuela, Ecuador y Paraguay, los dos principales productos de exportación representaron el 82%, el 55% y el 45% de sus exportaciones en 2001, respectivamente. En los tres casos se trata de productos primarios: petróleo crudo y derivados, petróleo crudo y plátanos, y soja y tabaco, respectivamente. En Chile el cobre alcanza al 35% y en Colombia el petróleo crudo y el carbón a más del 30%.

en el fuerte aumento de la participación de las actividades maquiladoras en las exportaciones, tal como puede verse en el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2
IMPORTANCIA DE LAS MAQUILADORAS/ZONAS PROCESADORAS DE EXPORTACIÓN
(En millones de dólares y porcentajes)

	1980	1990	1995	2000	2001	2002
México						
Exportaciones totales (A)	18 031	40 711	79 542	166 455	158 443	160 763
Exportaciones maquiladoras (B)	2 519	13 873	31 103	79 468	76 881	78 098
(B)/(A) (%)	14,0	34,1	39,1	47,7	48,5	48,6
República Dominicana						
Exportaciones totales (A)	962	735	3 780	5 737	5 276	5 183
Exportaciones maquiladoras (B)	…	…	1 565	…	4 482	4 336
(B)/(A) (%)	…	…	41,4	…	84,9	83,6
Costa Rica						
Exportaciones totales (A)	1 001	1 354	3 482	5 813	4 923	5 259
Exportaciones maquiladoras (B)	…	307	910	3355	2692	2967
(B)/(A) (%)	…	22,6	26,1	57,7	54,7	56,4
El Salvador						
Exportaciones totales (A)	1 075	644	1 651	2 963	2 891	3 017
Exportaciones maquiladoras (B)	…	81	647	1612	1690	1758
(B)/(A) (%)	…	12,6	39,2	54,4	58,4	58,3
Guatemala						
Exportaciones totales (A)	1 520	1 211	2 158	3 082	2 860	2 629
Exportaciones maquiladoras (B)	…	285	699	1488	1612	1549
(B)/(A) (%)	…	23,5	32,4	48,3	56,4	58,9

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

El aumento de la actividad de las maquiladoras que, como ya señalamos, es la razón por la que México, Centroamérica y el Caribe lideraron el proceso de crecimiento de las exportaciones regionales, originó también un fuerte aumento de la participación de estos países en la exportaciones mundiales de productos con mayor contenido tecnológico, tal como surge del cuadro 5.3.

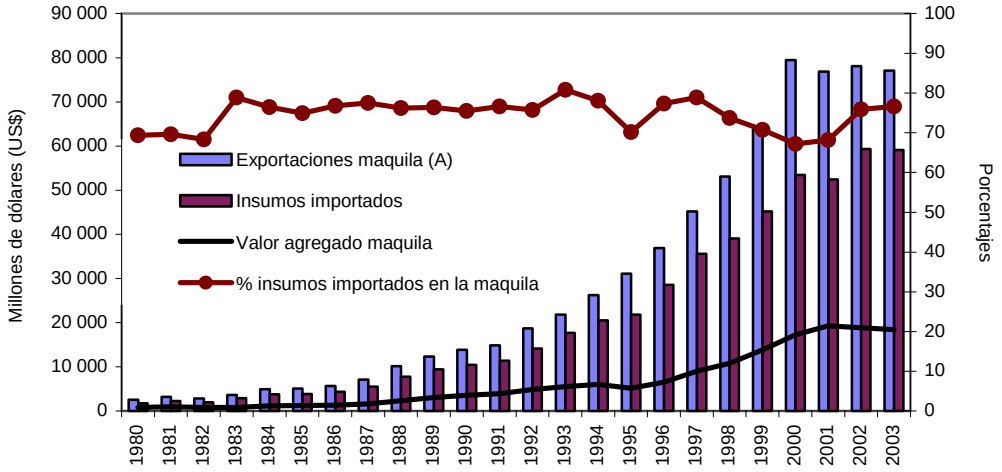
Cuadro 5.3
EXPORTACIONES DE MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES
(Porcentajes)

	1985	1990	1995	2000	Variación 1985-2000
Participación total	2,39	1,96	2,40	3,35	40,2
1. Recursos naturales	5,01	3,56	3,28	3,54	-29,3
2. Manufacturas basadas en recursos naturales	2,09	1,82	1,86	2,10	...
3. Manufacturas no basadas en recursos naturales	1,34	1,55	2,33	3,57	166,4
- Tecnología baja	1,25	1,53	2,48	3,92	213,6
- Tecnología media	1,27	1,64	2,51	3,68	189,8
- Tecnología alta	1,66	1,40	1,91	3,19	92,2
4. Otros	2,06	2,01	2,37	3,27	58,7

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

El hecho de que se trate en su mayor parte de actividades de maquila no implica, necesariamente, que se trate de industrias que irremediablemente deban apoyarse en la abundancia relativa de mano de obra de baja calificación y ser muy dependientes de insumos importados. De hecho, como señalan Buitelaar, Padilla y Urrutia-Alvarez (1999), México y Costa Rica iniciaron a fines de la década de los años noventa un proceso prometedor de incorporación de mano de obra más calificada , acompañado de un paulatino incremento del contenido de valor agregado doméstico de la producción. En el caso de México, sin embargo, este proceso parece haberse detenido, y en alguna medida revertido, como muestra la evolución de la relación entre importaciones y exportaciones que puede verse en el gráfico 5.11. Mientras que entre 1995 y 2001 el contenido de valor agregado de la maquila aumentó de manera sostenida, al mismo tiempo que se reducía la relación entre las importaciones y las exportaciones, desde 2001 el contenido de valor agregado ha tendido a estancarse, en tanto que la relación entre las importaciones y las exportaciones retornó al promedio histórico que la ubica entre el 70% y el 80%.

Gráfico 5.11
MAQUILA EN MÉXICO: EXPORTACIONES TOTALES E INSUMOS IMPORTADOS, 1980-2003
(En millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México (http://ww.inegi.gob.mx/).

En suma, los patrones de inserción y especialización exportadora de la región están determinados por ventajas comparativas estáticas, derivadas de la abundancia de recursos naturales o de mano de obra no calificada, o ventajas de localización, derivadas de la cercanía a mercados de alto poder adquisitivo como los de América del Norte.

Aunque estas exportaciones no han podido hasta el momento producir el resultado esperado en términos de crecimiento, ni han logrado generar un proceso endógeno de asimilación y difusión de conocimiento que se traduzca en una oferta con rápida capacidad de respuesta y lo suficientemente diversificada de bienes y servicios exportables, puede constituir una base interesante a partir de la cual impulsar estrategias orientadas a aumentar su contendido de valor agregado doméstico, así como a profundizar y difundir procesos de aprendizaje, de progreso técnico y de innovación y, de un modo general, el desarrollo de la competitividad sistémica.

Los sectores basados en recursos naturales pueden presentar altas tasas de crecimiento de la productividad, así como oportunidades para la incorporación de conocimientos y transferencia tecnológica y encadenamientos con otros sectores productivos, de la misma manera que ocurre en el sector manufacturero de alta tecnología. Las industrias maquiladoras pueden generar empleo y contribuir a la formación de recursos humanos, introduciendo una gestión empresarial moderna y fomentando capacidades productivas locales.

Sin embargo, para que un patrón de inserción basado en la maquila, en la explotación de recursos naturales o cualquier otro, cumplan con los resultados esperados, es necesario invertir en recursos materiales y humanos, y contar con políticas de apoyo público al desarrollo productivo. La estrategia de inserción internacional debe otorgar prioridad al crecimiento y la diversificación de las exportaciones como una meta de largo plazo, y debe integrar la actividad exportadora con las demás actividades de la economía y coordinar los sistemas de fomento de las exportaciones con las políticas de desarrollo industrial, tecnológico y laboral.

II. Políticas para la inserción internacional

1. El contexto general

A partir de mediados de la década de 1980, la mayoría de los países de América Latina comenzó a adoptar políticas de liberalización comercial.[9] Más allá de las diferencias en los procesos de apertura de los diferentes países de la región, estas políticas se caracterizaron por una rápida y significativa reducción de las barreras comerciales, aranceles en niveles bajos y con pocos (o sin) tramo arancelario. Asimismo, se fueron eliminando los subsidios a las exportaciones, con excepción de los reintegros de derechos de importación o impuestos indirectos pagados por los exportadores por insumos incorporados a las exportaciones.

A diferencia de lo que ocurrió en la región, la apertura económica de los países asiáticos fue el resultado un largo proceso liderado por el Estado, cuyo objetivo era la construcción de un aparato productivo orientado hacia los mercados internacionales. Cuando se liberalizaron las importaciones en Asia, la transformación estructural de la economía ya había avanzado y las exportaciones de manufacturas exhibían un prolongado dinamismo. A ello se agregaba, en general, una situación macroeconómica equilibrada, cercana al pleno empleo y con tasas de inversión notablemente elevadas, que llegaban al 30% del PIB y más. Por el contrario, los países de América Latina y el Caribe impulsaron una profunda liberalización de las importaciones al mismo tiempo que comenzaron a aplicar sus estrategias de internacionalización, en muchos casos, en medio de procesos de estabilización recesivos y con una baja tasa de formación de capital que se ubicó en alrededor del 20% del PIB.

Además, la cuenta de capital de la balanza de pagos se liberalizó al mismo tiempo que la cuenta corriente, en una coyuntura en la que los flujos de capitales externos regresaron masivamente a la región, originando la pérdida de control sobre el tipo de cambio por parte de las autoridades económicas de los países y, consecuentemente, una significativa apreciación cambiaria real en casi toda la región (véase el capítulo 3).[10] Este efecto se vio agravado, en algunos casos, porque la liberalización comercial fue acompañada, además, por la aplicación de políticas de estabilización que utilizaron el tipo de cambio como herramienta antiinflacionaria, aprovechando la relativa holgura de divisas que caracterizó a la región en gran parte de los años noventa.

Por otra parte, mientras las reformas económicas, en especial la apertura comercial, implicaban el desmantelamiento de las instituciones y sistemas de incentivos, originalmente concebidos para proteger al sector productor de bienes que competía con las importaciones, no hubo un desarrollo adecuado de otros tipos de arreglos institucionales dirigidos a promover procesos productivos orientados hacia las exportaciones, ni una estrategia clara y definida para incentivar el incremento de la competitividad sistémica a través de la innovación tecnológica, la capacitación de los recursos humanos o la provisión de infraestructura, entre otros elementos. Más aún, en algunos

[9] Chile había sido un pionero en este sentido, ya que su proceso de liberalización data de mediados de los años 70. En 1985 inician procesos profundos de liberalización comercial México y Bolivia, que luego son seguidos por Venezuela, Colombia, Perú y la Argentina hacia comienzos de la década del 90.

[10] La brecha cambiaria tiende, en verdad, a subestimarse, dado que la apertura implica la existencia de un tipo de cambio real de equilibrio más alto que el que regía antes de ella.

casos, los ajustes fiscales de fines de los años noventa y la percepción de que el mercado proveería la competitividad necesaria, conllevaron a la descomposición de las estructuras existentes de promoción de exportaciones.

De esta forma, con alguna excepción, los países de la región carecen actualmente de una infraestructura promocional completa, que combine instrumentos fiscales y financieros, con otros destinados a facilitar el acceso a mercados, y que permitan: i) la reducción del sesgo antiexportador que aún persiste en las economías de la región, así como los incentivos hacia la producción para el mercado interno; ii) la compensación de los costos relacionados con el acceso a nuevos mercados de exportación; y iii) el fomento de una mayor diversificación de las exportaciones, que reduzca la vulnerabilidad de las economías de la región ante los impactos internacionales.

La difícil tarea de diseñar políticas e instrumentos para aumentar y mejorar la calidad de la inserción en los mercados externos se produce, además, en un contexto internacional en el que las negociaciones multilaterales imponen restricciones a las medidas de promoción de la exportación, que superan a las que en su momento enfrentaron, tanto los países industrializados como, más recientemente, las economías dinámicas del este de Asia.

Por otro lado, ni las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay ni las citas de Cancún y Miami preparatorias de la Ronda de Doha han contribuido al progreso en la apertura de aquellos mercados donde la región tiene o puede desarrollar ventajas comparativas, como los mercados para productos agrícolas. Además, el comercio mundial tiende a segmentarse, como consecuencia de una cantidad creciente de acuerdos subregionales y bilaterales, que discriminan contra los países que no son miembros e imponen nuevas restricciones que, en algunos casos, van más allá de las impuestas por los acuerdos multilaterales.

2. Los sistemas de promoción de las exportaciones

Como se ha señalado anteriormente, en la región constituyen una excepción los casos en los que se combinan, de manera equilibrada, los incentivos tradicionales, es decir, fiscales y financieros, con otro tipo de instrumentos dirigidos a diversificar la estructura de las exportaciones, tanto por la aparición de nuevos productos exportables, como por la apertura de nuevos mercados de destino. El panorama de la región muestra que, en general, son escasos los estímulos para mejorar la oferta exportable, cómo la introducción de normas de calidad, o allanar el acceso a mercados mediante actividades de promoción y establecimiento de marcas, inversión en el exterior en instalaciones que faciliten la comercialización o el apoyo para la participación en cadenas mayoristas de distribución, entre otras actividades.

Los mecanismos de promoción tradicionalmente usados en la región han sido los incentivos fiscales y los financieros (véanse CEPAL (1995) y CEPAL (2002e)). Además, como una forma de estimular las ventas externas y, al mismo tiempo, promover la absorción de mano de obra y la internacionalización del progreso técnico, muchos países de América Latina y el Caribe han recurrido al establecimiento de regímenes promocionales específicos, ya sea mediante la diferenciación de las unidades procesadoras de rubros de exportación, la explotación de sus ventajas en los mercados de servicios o en productos ambientalmente idóneos.

a) Incentivos fiscales

El fomento a las exportaciones mediante los estímulos fiscales es una práctica de larga data y extendida en la región, aunque con diferencias entre los países, tal como puede verse en el cuadro 5.4 y 5.5. En Argentina, Brasil, Chile y Colombia se ha contado con incentivos de diverso tipo desde los años sesenta, mientras que en otros países, como Nicaragua, esos incentivos han sido incorporados más recientemente.

Cuadro 5.4

RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LAS EXPORTACIONES - ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

(Marzo de 2004)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay	Venezuela
Reintegros	Devolución de los impuestos indi-rectos (manufac-turas, plantas-llave en mano y expor-taciones de algunas regiones) (1991)	Certificado de reintegro arancelario (CRA) DS 21660 (Hasta 1991)	No	Niveles similares a aranceles	Certificado de reintegro tributario (CERT) Ley 48 de 1983. Sustituyó al CAT. Derogado en 2002	No	Devolución de impuestos pagados una vez realizada la exportación (5% del valor ad valorem)	Sí	Sí
Certificados de abono tributario	No	Certificado denota de crédito negociables (CENOCREN) DS 21530	No	No	Certificado de abono tributario (CAT) Decreto ley 444 de 1967 (derogado)	Certificado de abono tributario (CAT). Ley de desarrollo agrope-cuario (derogado)	Crédito fiscal (Reembolso de impuestos)	Sí	Certificado especial de reintegro tributario[a]
Reintegro de derechos (*drawback*)	Restitución de impuestos de importación y tasas (1960)	Devolución de derechos por insumos importados incluidos en las exportaciones (1991).	Restitución de impuestos de importación y tasas (1964	Restitución de impuestos de importación y tasas (1988)	*Duty Drawbak* Plan Vallejo, creado por Decreto ley 444de 1967 (hasta fines de 2004)	Sí	Sí	Mecanismo de admisión temporaria con excepción de aranceles	Sí
Exención del impuesto al valor agregado	Incluye crédito para etapas anteriores a la exportación	Certificado de devolución de impuestos (CEDEIM) Ley 1489 (16/04/1993)	Derecho constitucional desde 1965	No	No	Sí, Empresas petroleras. En revisión por parte del gobierno	"Saldo a favor del exportador" por concepto de IVA. D.S. No. 126 (1994)	Mecanismo de devolución de tributos	No
Exención de otros impuestos indirectos	Incluye exportadores indirectos	No	No	No	No	No	No	Mecanismo de devolución de tributos	No
Exención del impuesto a las ganancias	No	No	No	No	Exención total de impuestos en zonas francas industriales	No	Exención total de impuestos en zonas francas industriales	No	Exención total de impuestos en zonas francas industriales
Incentivos sujetos al desempeño exportador	Régimen de especia-lización industrial (de 1993 a 1996) Régi-men compensado automotriz (1991)	No	Existieron entre 1972 y 1990	Reintegro simplificado (1985)	No	No	Reintegro simplifi-cado para reconocimiento ex ante del *drawbac*k, con base en factura de garantía.	No	No
Incentivos a empresas comercializadoras	No	No	Existió hasta 1990	No	No	No	No	No	No
Zonas francas o procesadoras de exportaciones/maqui-ladoras	Sí	Sí (Zona franca industrial) DS 21660 16/04/1993. Régimen de internación temporal para exportación (RITEX)	Sí (1967)	Sí (1974)	Sí (Sector Textil)	Sí Ley No. 90 (3/08/1990)	Sí , Zofratacna y CETICOS. Para empresas que exportan el 92% de su producto	Sí	Sí
Pago diferido de tributos aduaneros	No	No	No	Para bienes de capital	No	No	No	No	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, y de los siguientes estudios: Tomás Uribe, Promoción y fomento de las exportaciones en la Comunidad Andina de Naciones, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; Alejandra Labarca Instrumentos de fomento exportador y su relación con la evolución de la estructura exportadora en Chile, Santiago de Chile. CEPAL, 2004; Roberto Villamil y Marcel Vaillant, Promoción y fomento de las exportaciones en el Uruguay, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

[a] Hasta mediados de los años noventa. Certificado especial de reintegro tributario para exportaciones agrícolas no tradicionales, dependiendo del valor agregado nacional (bonos de exportación). D.881/75 (1992).

Cuadro 5.5

RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LAS EXPORTACIONES - MÉXICO, CARIBE Y CENTROAMÉRICA

(Marzo de 2004)

	México	**Guatemala**	**El Salvador**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Jamaica**	**Otros Caribeños**[d]
Reintegros	No	Devolución de derechos arancelarios [b] impuestos a la importación e IVA (1989)	Devolución de impuestos a la importación y otros impuestos indirectos. [c] Reintegro de crédito fiscal a exportadores (Art. 77 Ley de IVA)	El Impuesto sobre Ventas (ISV) pagado en la compra de insumos, se convierte en crédito abono tributario de la empresa (Ley de impuesto sobre las ventas)	Reintegro tributario del 1,5% del valor de las exportaciones de bienes	No	...	No
Certificados de abono tributario	No	No	No	No	Existió (hasta 1997)	Existió (hasta 1999)	...	No
Reintegro de derechos (*drawback*)	Restitución de impuestos de importa-ción y tasas (1960) [a]	Para empresas exportadoras o maquiladoras	No	No	No	No	...	No
Exención del impuesto al valor agregado	Incluye etapas anteriores a la exportación (1985) [*]	Régimen de exportación de componente agregado total	Sí (con tasa cero)	Sí (1998) Impuesto sobre ventas	Sí (1991)	Sí (1972)	Sí	Sí
Exención de otros impuestos indirectos	Sí, para países no miembros del TLCAN Propuesta proyecto de ley zonas estratégicas presentado al Congreso, diciembre/2002	Régimen de exportación de componente agregado total	Sí	Sí (1998)	Sí (1991)	Sí (1972)	Sí	Sí
Exención del impuesto a las ganancias	Sí, para países no miembros del TLCAN Propuesta proyecto de leyzonas estratégicas presentado al Congreso, diciembre/2002	Para exportaciones a países fuera del área centroamericana	Para las zonas francas	Sí (1998)	Sí (1992)	Existió hasta 1996	...	Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Guyana
Incentivos sujetos al desempeño exportador	Programa de empresas latamente exportadoras (ALTEX)	No	No	No	No	No	...	Guyana y la OECO
Incentivos a empresas comercializadoras	Exención del IVA (1997)	Exoneración de impuestos, derechos arancelarios y cargos	No	No	No	No	...	No
Zonas francas o procesadoras de exportaciones /maquiladoras	Diversas regiones con empresas maquiladoras (1965)	Sí (1989)	Sí (1974) Reformado en 1998	Sí (1976)	Sí (1991)	Sí (1981)	...	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, así como de los siguientes estudios: Eduardo Alonso, Promoción y fomento de las exportaciones en México y Centroamérica, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; y Esteban Pérez, *Export promotion policies in CARICOM & Caribbean economies*, Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2004.

[a] Para países no miembros del TLCAN.

[b] Sólo cuando se utiliza el régimen de devolución de derechos, de lo contrario las empresas tienen exoneración o suspensión de pago.

[c] Se devuelve únicamente el 6% del valor FOB; y [d] Incluye Barbados, Granada, Guyana, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Los instrumentos de uso más común están vinculados con el acceso a insumos importados en condiciones preferenciales y con exención del impuesto al valor agregado y de otros impuestos indirectos. Más que incentivar las exportaciones en sentido estricto, buscan compensar la carga fiscal interna, respondiendo a la práctica internacional de aplicación de impuestos indirectos en el lugar de destino. Algunos países, como los centroamericanos, mantienen en vigencia la exención del impuesto sobre las utilidades, eliminado en la mayor parte de la región, para exportaciones a países fuera de Centroamérica.

Son usuales los mecanismos de reintegro o devolución de impuestos a la exportación en Argentina, Chile, El Salvador y Guatemala, así como el mecanismo de suspensión o reintegro de derechos de importación sobre bienes relacionados con una operación de exportación, vigente en la mayor parte de los países de América del Sur, El Salvador, Guatemala y México.

En cambio, en pocos los países, entre ellos, El Salvador, Guatemala y México , se conceden incentivos específicos a empresas comercializadoras —en Brasil ese incentivo existió hasta 1990— y es, sobre todo, en México y los países de Centroamérica y el Caribe que se ha estimulado la creación de zonas francas de importaciones, aunque con marcadas diferencias entre ellos. No obstante, hay casos de menor significación, que muchas veces se instrumentan como incentivo a zonas fronterizas o deprimidas, en la mayoría de los países.

Cabe señalar, por último, que los incentivos sujetos al desempeño exportador se han ido eliminando a partir de la segunda mitad de los años ochenta, ya sea por limitaciones de orden fiscal, por acuerdos entre países socios en procesos de integración regional, por las marcadas devaluaciones que siguieron a la crisis de la deuda y que alentaron dicha eliminación o por lo establecido por la OMC.[11]

b) Incentivos financieros

En el plano financiero, los países en desarrollo sufren una desventaja derivada no sólo de sus menores niveles de ingreso, sino también del menor desarrollo de sus mercados de capitales, que los coloca en una posición desfavorable respecto de sus competidores (véase el capítulo 3 de este documento). Estas limitaciones, en particular en lo referente al costo del crédito y a la virtual ausencia de financiación de largo plazo dificultan la actividad económica en general, pero son especialmente limitantes para el desarrollo de nuevos mercados de exportación o nuevas ofertas exportables.[12]

Por esta razón, en muchos países de la región se han implementado mecanismos de apoyo financiero a las exportaciones que suponen, en general, el uso de recursos públicos. Entre estos mecanismos se incluye el financiamiento directo, los redescuentos de títulos adquiridos a exportadores, la cobertura de la diferencia entre las tasas de interés de mercado y tasas fijas establecidas a un nivel menor, y la provisión de seguros y créditos.[13]

Como puede verse en los cuadros 5.6 y 5.7, no todos los países de la región tienen sistemas de incentivos financieros a las exportaciones, y no todos los que los tienen disponen de líneas específicas de financiamiento para la promoción comercial o para las inversiones de los exportadores en activos fijos, o mecanismos que faciliten el acceso al financiamiento a los agentes que actúan en las diversas etapas del proceso productivo.

---

[11] En la reunión ministerial de Doha se estableció que a partir del año 2008 debe iniciarse el desmantelamiento de los incentivos condicionados al desempeño exportador, proceso que debe concluirse a fines del 2009.

[12] Hay una correlación positiva entre la disponibilidad de financiamiento para las exportaciones y el incremento de la participación de las exportaciones de manufacturas en el total exportado.

[13] Las políticas de seguro de crédito —sobre todo para los créditos de preembarque— no son totalmente eficientes, en la medida en que el acceso efectivo al crédito esté concentrado en aquellos exportadores en condiciones de ofrecer garantías, lo que en gran medida discrimina a las empresas pequeñas y medianas.

En un conjunto de países, integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela , se cuenta con líneas de crédito de pre-embarque y post-embarque, y el financiamiento a la promoción comercial está, igualmente, presente en casi todos ellos. En Brasil, Chile y México se cuenta, además, con líneas destinadas al financiamiento de activos fijos ligados a la exportación, y al desarrollo de productos exportables.

Otros instrumentos, utilizados en algunos países de América del Sur, Jamaica, México, y Trinidad y Tabago, son los mecanismos de seguro al crédito de pre-embarque, seguro al crédito de post-embarque, fondos de garantía para productos exportables y cobertura de préstamos bancarios a exportadores. Además, en países como Argentina, Brasil, El Salvador y México, se dispone de mecanismos variados de financiamiento específico a pequeñas y medianas empresas exportadoras.

En general, el financiamiento se concentra en los exportadores finales, siendo pocos los mecanismos que benefician a los proveedores de insumos al sector exportador. Aun con las limitaciones señaladas precedentemente, la banca comercial desempeña un papel clave en el financiamiento de las exportaciones en la mayoría de los países de la región. Por su parte, en Centroamérica, la utilización de instrumentos financieros en el apoyo a las exportaciones está mayormente relegada a un segundo plano, detrás de los incentivos fiscales.

c) Los regímenes de procesamiento o maquila de las exportaciones[14]

Ha sido una práctica bastante usual en la región el establecimiento de regímenes especiales para el procesamiento de rubros de exportación, ya sea a través de unidades productivas específicas —maquilas— o de zonas donde las empresas cuentan con un tratamiento fiscal especial o zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE).

Las ZPE, son enclaves que permiten la aplicación de políticas de libre importación y de promoción de exportaciones, sin alterar el régimen comercial ni la estructura de protección en el resto del territorio nacional.[15] Estas zonas son áreas limitadas que quedan al margen de la jurisdicción de la aduana del país, y el incentivo más común es la exención del impuesto sobre la importación de mercaderías extranjeras. Generalmente, las ZPE producen manufacturas livianas que suponen un uso intensivo de mano de obra.

En algunas economías de la región, las ZPE o las maquilas han contribuido en forma importante a la generación de puestos de trabajo y al aumento del contenido tecnológico de las exportaciones. No obstante, las exportaciones netas de las ZPE son bastante menores que las exportaciones brutas, debido a la gran proporción de contenido importado (Kuwayama y Durán, 2003). Una de las debilidades de las ZPE es, entonces, su escasa vinculación con el resto del aparato productivo, reflejada en un efecto débil en la evolución del PIB.

Por otra parte, los gastos relacionados con la provisión de la infraestructura que exige la instalación y el funcionamiento de las ZPE pueden elevar sustancialmente el costo gubernamental del empleo generado. En algunos casos, además, las concesiones e incentivos concedidos a las empresas radicadas en las ZPE han conducido al desplazamiento de productores locales, originalmente instalados fuera de la zona especial.

[14] El tema ha sido tratado en profundidad en CEPAL, México: La industria maquiladora, 1996 y Buitellar, Padilla y Urrutia-Alvarez (1999).

[15] La definición de ZPE como enclaves físicos no siempre es precisa. En varios países existen plantas con tratamiento fiscal y cambiario diferenciado, que procesan productos exportables y están localizadas en diversas partes del territorio nacional.

Cuadro 5.6

RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS A LAS EXPORTACIONES - ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

(Marzo de 2004)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay	Venezuela
Crédito de pre y Post-embarque	Líneas de crédito del BICE y de bancos comerciales	No	Productos seleccionados BNDES-Exim	Financiamiento a insumos nacionales p/ xportadores (CORFO)	Línea de crédito del BANCOLDEX a través de bancos comerciales	Banca privada y crédi-to EXIMBANK a través de la Corporación financie-ra nacional (CFN)	Banca privada	Línea de crédito del BROU (1969)	Línea de crédito del BICE través de bancos comerciales
Crédito de post-embarque	Líneas de crédito del BICE y de bancos comerciales	No	Productos seleccionados recursos del PROEX	Financiamiento al comprador de bienes de consumo duradero (CORFO)	Línea de crédito del BANCOLDEX a través de bancos comerciales	Banca privada	Banca privada	Línea de crédito del BROU (1979)	Línea de crédito del BANCOEX a través de bancos comerciales
Promoción comercial	Banco de la Nación	Recursos pro-pios como contraparte a proyectos CAF, BID, Banco Mundial y otros	Recursos del BNDES-Exim	Financiamiento de gastos de comercialización en el extranjero (CORFO)	Subsidio al transporte de PROEXPORT (suprimido en 2002)	COERPEI[a] Cámara de Comercio de Guayaquil[a]	Recursos propios PROMPEX Perú	Línea de crédito del BROU (1969)	BANCOEX[a]
Financiamiento de activos fijos a exportadores	No	No	BNDES (2002) Empresas de dapital nacional en el exterior	Devolución anticipada del IVA a proyectos de inversión de exp. (2000)	Línea de crédito del BANCOLDEX a través de bancos comerciales	Banca privada y crédito EXIMBANK a través de la Corporación financiera nacional (CFN)	Banca privada FOGAPI	Línea de crédito del BROU (1969)	Líneas de crédito del BANCOEX a través de bancos comerciales
Financiamiento del desarrollo de productos exportables	No	No	Para pymes (APEX) (1997)	Línea crédito CORFO	Línea de crédito del BANCOLDEX a través de bancos comerciales	Crédito de U.S, TDA y crédito del Banco Mundial – CORPEI para estudios de Proyectos Piloto	No	No	Líneas de crédito del BANCOEX a través de bancos comerciales
Seguro al crédito de pre-embarque	Aseguradoras privadas	No	Sí	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	No	Aseguradoras privadas (SEPIMEX / Cofide)[c]	No	Aseguradoras privadas
Seguro al crédito de post-embarque	BICE y aseguradoras privadas	No	Aseguradora de capital mixto (público y privado) (1997)	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	No	Aseguradoras privadas	No	Aseguradoras privadas
Fondo de garantía para exportadores	No	No	Fondo de garantía para promoción de competitividad (1997)	Fondo degarantía para exportadores no tradicionales (1987)	No	No	No	No	No
Cobertura de préstamos bancarios a exportadores	BICE	No	Fondo de garantía a exportaciones (BNDES)	Cobertura de préstamos (Cobex)	No	No	No	No	No
Financiamiento a pymes exportadoras	Programa PYMEXPORTA, BICE y bancos comerciales	No	No	No	No	No	(SEPIMEX / Cofide)[a]	No	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, y de los siguientes estudios: Tomás Uribe, , Promoción y fomento de las exportaciones en la Comunidad Andina de Naciones, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; Alejandra Labarca Instrumentos de fomento exportador y su relación con la evolución de la estructura exportadora en Chile, Santiago de Chile. CEPAL, 2004; Roberto Villamil y Marcel Vaillant, Promoción y fomento de las exportaciones en el Uruguay, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

[a] Subsidio parcial a la participación en eventos, ferias y misiones en el extranjero. [b] Programa Gestor de Exportación a tiempo parcial (GTP). [c] Fondo para Seguros de Crédito al Exportador (SEPIMEX) Asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas 50 millones de dólares, cubre el 50% del valor de líneas de crédito preembarque otorgadas por la banca privada. Dicho fondo será administrado por la Corporación financiera de desarrollo de Perú (COFIDE).

Cuadro 5.7

RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS A LAS EXPORTACIONES - MÉXICO, CARIBE Y CENTROAMÉRICA

(Marzo de 2004)

	México	**Guatemala**	**El Salvador**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Jamaica**	**Otros países caribeños**[b]
Crédito de pre-embarque	Para productos manufacturados BANCOMEXT (1988)	Banca privada comercial[a]	Banca privada comercial[a]	No	Banca Privada Comercial[a]	Banca Privada Comercial[a]	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK[c]
Crédito de post-embarque	Recursos BANCOMEXT (1985)	Banca privada comercial[a]	Banca privada pomercial[a]	No	Banca Privada Comercial[a]	Banca Privada Comercial[a]	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK[c]
Promoción comercial	Recursos BANCOMEXT (1985)	No	No	No	No	No	JAMPRO	Trinidad yTabago (TIDGO), Barbados (BIDC)
Financiamiento de activos fijos a exportadores	Recursos BANCOMEXT (1985)	Banca privada comercial[a]	Banca privada comercial[a]	No	Banca privada comercial[a]	Banca privada comercial[a]	...	...
Financiamiento del desarrollo de productos exportables	Recursos BANCOMEXT (1985)	Banca privada comercial[a]	Banca privada comercial[a]	Banca privada comercial[a] y apoyo del Estado	Banca privada comercial[a]	Banca privada comercial[a]	...	...
Seguro al crédito de pre-embarque	BANCOMEXT	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK
Seguro al crédito de post-embarque	BANCOMEXT	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK
Fondo de garantía para exportadores	BANCOMEXT	No	No	No	No	No	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK
Cobertura de préstamos bancarios a exportadores	BANCOMEXT	No	No	No	No	No	No	No
Financiamiento a pymes exportadoras	Programa "México Exporta" (BANCOMEXT)	Banca privada comercial[a]	Fondo de fomento a las exportaciones Fondo de asistencia técnica para el exportador	Banca de Segundo Piso: BCIE, BGA, FICOHSA, FUNDACIÓN COVELO, COHEP	Banca privada comercial[a]	Banca privada comercial[a]	No	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, así como de los siguientes estudios: Eduardo Alonso, Promoción y fomento de las exportaciones en México y Centroamérica, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; y Esteban Pérez, *Export promotion policies in CARICOM & Caribbean economies*, Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2004.

[a] En todos los países centroamericanos, la banca privada comercial juega un papel preponderante en las actividades de comercio exterior, a través de sus recursos propios, y la gestión de líneas de créditos otorgadas por organismos internacionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica o el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), organismos que además otorgan créditos a la banca privada de los demás países de la región. No obstante existir, en algunos países como Honduras la banca privada no se aprovecha plenamente.

[b] Barbados y Trinidad y Tabago.

[c] Financiamiento además por la Agencia *Regional Caribbean Exports.*

d) Los servicios y el comercio

El comercio de servicios comprende transacciones en las que: i) los residentes de un país pueden desplazarse a otro país para adquirirlos, como en el caso del turismo, o prestarlos mediante consultorías; ii) pueden ser incorporados a algún soporte material e instrumentarse mediante transacciones por medios electrónicos; iii) el intercambio ocurre entre residentes del mismo país, pero a través de un prestador que es una empresa de capital extranjero, y iv) pueden ser un medio de apoyo al intercambio de bienes, transportes o servicios financieros.

La participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de servicios es modesta, tan sólo un 4% en 2001, y la región en su conjunto acumula un fuerte déficit en este rubro. Dentro de un panorama bastante variado, en relación con la importancia de las distintas actividades comprendidas en los servicios en cada país, el turismo es la principal actividad generadora de divisas y empleos, especialmente, como se señaló en el punto II.2, para las economías del Caribe, Centroamérica y México. En este último país y en otros, como Brasil, se destacan las actividades relacionadas con el comercio, el transporte, la construcción civil y, en menor medida, los programas informáticos.

Los principales incentivos fiscales disponibles para la promoción de las exportaciones de bienes pueden ser extendidos a los servicios.[16] Algunos de estos incentivos son: i) el mecanismo de reintegro de derechos existente en Argentina, Chile o República Dominicana; ii) la devolución de impuestos indirectos, como ocurre en México; iii) los mecanismos de almacenes particulares de exportación y zonas de procesamiento de exportaciones, como en Chile; iv) el pago diferido de aranceles para la importación de bienes de capital, como en Chile, México o Uruguay; y v) la equiparación de los servicios de turismo a las exportaciones, con exención de impuestos como ocurre en Chile.

Los mecanismos de financiamiento que pueden aplicarse a los servicios pueden ser, entre otros: i) el financiamiento para la adquisición de servicios nacionales en los mercados externos, como ocurre en Brasil o Chile; ii) el financiamiento de inversiones en el exterior, como ocurre en Centroamérica; iii) los seguros de exportación, y iv) el financiamiento al desarrollo y difusión de nuevos productos como ocurre en Argentina, Brasil o México.

Otros instrumentos de apoyo al comercio de servicios son los acuerdos internacionales: i) de doble tributación; ii) de doble cotización previsional; iii) de protección y promoción de inversiones; y iv) de apoyo a la movilidad internacional, a los prestadores de servicios, entre otros.

e) Los bienes y servicios no tradicionales

Un área que ofrece enormes oportunidades, poco explotadas, es la de los bienes y servicios no tradicionales, entre los que destacan los mercados étnicos y de nostalgia, los bienes y servicios ambientales, así como ciertos rubros agropecuarios (véanse el recuadro 5.1 y el capítulo 4). Su producción puede realizarse en pequeñas y medianas empresas, donde se genera un número importante de empleos, y suele enfrentar una demanda bastante dinámica, cuyo potencial está insuficientemente explotado.

Las limitaciones que enfrenta el comercio de productos agrícolas tradicionales, muchas veces relacionadas con prácticas proteccionistas en los mercados de los países desarrollados pero, otras veces, relacionadas con cambios en los hábitos de consumo, constituyen una debilidad significativa para el desarrollo futuro del sector agropecuario. El desarrollo de una estrategia tendiente a mejorar la calidad de los productos y adecuarlos a las características requeridas por una demanda cada vez

[16] La justificación para eximir de impuestos indirectos a las exportaciones de bienes, incluido su transporte es que, en general, son gravadas en su lugar de destino. En el caso de los servicios turísticos ello no sucede, dado que el usuario en el extranjero no suele pagar impuestos en su lugar de residencia por los gastos en servicios recibidos en el exterior y compras en tiendas libres de impuestos, con lo cual la exención de impuestos constituye un incentivo al turismo (Prieto, 2003).

más exigente, podría ayudar a corregir o eliminar dichas restricciones, pero esto requeriría de una acción concertada y persistente del Estado en la aplicación de las políticas públicas adecuadas y en el fortalecimiento de las instituciones necesarias para aplicarlas.

América Latina ha quedado rezagada en relación con las transformaciones de los mercados internacionales referidas a la calidad y la inocuidad de los alimentos que se comercian, y necesita hacer un esfuerzo para seguir compitiendo en los mercados de altos precios y altas exigencias en estas materias. Para ello sería necesario: a) perfeccionar la normativa sanitaria y las metodologías de control y certificación; b) desarrollar las normas, regulaciones y métodos de control y certificación de los productos agroalimentarios con atributos específicos de calidad, como el etiquetado y la trazabilidad, perfeccionando los protocolos de producción para productos con atributos de calidad especiales como los productos orgánicos y los productos que no han sido genéticamente modificados; y c) desarrollar la infraestructura física y comercial requerida para comercializar productos diferenciados según atributos especiales de calidad que hacen necesaria la preservación de la identidad para mercados segregados. La adecuación de la normativa, los procedimientos y la infraestructura material pueden requerir importantes aumentos en los costos de comercialización e inversión tanto en infraestructura material como en desarrollo institucional.

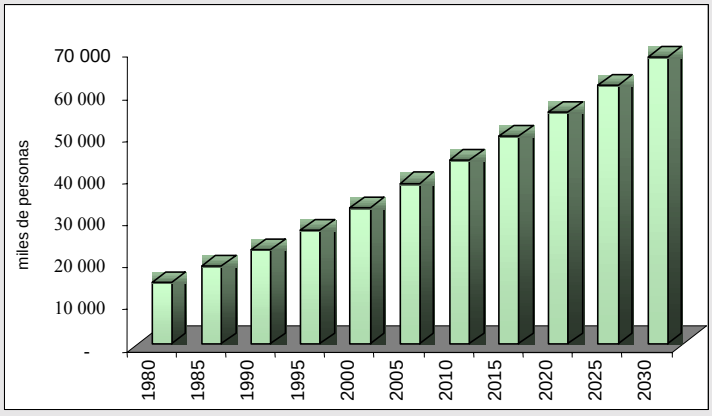
Por último, la riqueza de América Latina y el Caribe, en cuanto a biodiversidad y servicios de la naturaleza, abre nuevas posibilidades que deben ser exploradas con cuidado. La experiencia muestra que, hasta el momento, en un contexto de liberalización comercial donde los países de la región son los dueños de la biodiversidad y los países desarrollados son poseedores de un alto nivel de desarrollo tecnológico e innovador, y en muchos casos son propietarios de las patentes industriales, han surgido conflictos en relación con los derechos de propiedad intelectual.

Recuadro 5.1

MERCADOS "ÉTNICOS" Y DE "NOSTALGIA": UNA OPORTUNIDAD PARA PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

La apertura comercial y la desregulación de los flujos financieros también se vieron acompañadas por una mayor migración a nivel internacional y, en el caso de América Latina, por un aumento significativo de la migración hacia Estados Unidos. Los inmigrantes hispanos ya casi alcanzan los 39 millones, un porcentaje importante de la población estadounidense (13% en 2002), y su tasa de crecimiento es mayor que la de todos los demás grupos en ese país. Si a ello se agrega que los ingresos percibidos por ese estrato poblacional son aproximadamente 5 veces más elevados que los que podrían obtenerse en su país de origen, existe una posible fuente de demanda de productos provenientes de los países de origen de dicha población.[a] Este nicho ofrece un potencial significativo para las pequeñas y medianas empresas de El Salvador, México, y varios otros países de América Latina.

POBLACIÓN DE ORIGEN HISPANO EN ESTADOS UNIDOS, 1980-2000 Y PROYECCIONES 2005-2030



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Washington, D.C., Bureau of the Census, 2002.

Esa población podría generar una demanda importante de productos llamados de "nostalgia" o "étnicos" (PNE). Los productos de nostalgia son los bienes y servicios que forman parte de los hábitos de consumo, cultura y tradición de los diferentes pueblos y naciones. Los grupos de población que emigran al extranjero generalmente extrañan estos productos, que son difíciles de obtener en los nuevos territorios donde se asientan. Por productos étnicos nos referimos a aquellos asociados a un país, pero que son consumidos en el exterior tanto por nacionales como por otros grupos de población. En este sentido, los productos étnicos han logrado penetrar en mercados de mayor dimensión. Ambos tipos de productos están integrados por diversos satisfactores, entre los cuales se destacan los alimentos y bebidas, los muebles y artesanías, el vestuario, la música e incluso los detergentes y jabones.

Los PNE no se ven enfrentados a una estandarización a nivel internacional de normas de calidad, ni necesitan una innovación tecnológica muy costosa para incorporarse a estos mercados. Es más, una de las virtudes de algunos de estos productos es precisamente la de estar elaborados de forma artesanal, de manera que si se aplican a ellos los cambios necesarios para cumplir con las normas principalmente sanitarias y fitosanitarias, podrían tener acceso a un mercado importante en Estados Unidos.

Si bien las exportaciones de productos étnicos y de nostalgia no tienen un peso muy significativo dentro del total de importaciones que realiza Estados Unidos, alcanzaron a 22.400 millones de dólares en 2001. Se identificaron 190 productos con exportaciones en el orden de los 6 dígitos, según la clasificación del Sistema Armonizado, dentro de los cuales estarían los productos de nostalgia y étnicos. Estos productos sumaron 16.245 millones de dólares en el 2001 con respecto a México y El Salvador. Debido a que no existe una clasificación con el criterio específico para productos de nostalgia y étnicos, esta cifra puede considerarse como una aproximación a las exportaciones de este tipo.

Entre los elementos que adquieren especial importancia para el éxito de las pyme que intentan aprovechar estos mercados, se destacan los canales de distribución, el cumplimiento con normas de etiquetado, calidad, sanidad, y tanto o más importante, el fortalecimiento de la interconexión entre el aspecto nacional y el internacional. De esta forma, la confianza entre las partes, la transparencia en el manejo de procedimientos de financiamiento; el aprovechamiento de las tecnologías de informática y mercadotecnia accesibles; y la capacitación en diversas materias, pueden determinar los buenos o malos resultados de estas empresas.

Fuente: Miriam Cruz, Carlos López Cerdán, Claudia Schatan, "Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: oportunidades en el mercado internacional; los casos de México y El Salvador (LC/MEX/L.589), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 2003.

[a] US Census (2002); México (2002), II Informe de Gobierno y Banco Central de Reserva de El Salvador (2003).

El comercio de productos provenientes de la biodiversidad está regulado internacionalmente por el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, que supone una privatización de los derechos sobre estos recursos, mientras que el Convenio sobre la Diversidad Biológica regula su acceso y reafirma el derecho soberano de los países sobre esos recursos. Los países de la región podrían beneficiarse si se abriera un espacio de negociación con los países desarrollados, para incentivar el desarrollo tecnológico local y evitar, de esa forma, que el aprovechamiento de estos recursos perjudique a los países de la región.

3. Acceso y penetración a los mercados: un nuevo marco institucional

Las estructuras institucionales mediante las cuales se aplican las políticas de apoyo a la inserción externa son variadas en cuanto a su jerarquía y formato en los diversos países, aunque predomina, en general, cierta tendencia a centrarse casi exclusivamente en actividades de información comercial, organización para la participación en ferias y misiones comerciales y cursos básicos de capacitación para exportar. Puede constatarse, sin embargo, que está comenzando a generarse cierto reconocimiento de la necesidad de ampliar la concepción de las estrategias de acceso a los mercados internacionales, aunque todavía queda un largo camino por recorrer en este sentido.

El desafío que enfrentan las políticas públicas destinadas a aumentar y mejorar el grado de inserción internacional de la región, es lograr una mayor diversificación de la canasta de productos exportados y, al mismo tiempo, desconcentrar los mercados de destino. Esto requiere un nuevo diseño de los marcos institucionales, que cambie el énfasis de las políticas tradicionales de fomento y promoción de exportaciones hacia una estrategia integral orientada a estimular y facilitar el acceso a los mercados externos, que comience con la producción misma del bien a ser exportado fomentando, entre otras cosas, la introducción de normas de calidad, y que llegue hasta la

comercialización del producto en el mercado de destino mediante inversiones en logística para la distribución de productos.

Del mismo modo, una estrategia que tienda a la diversificación de la canasta de exportaciones debe dirigirse a cubrir, al menos parcialmente, los costos iniciales relacionados con la apertura de un nuevo mercado, ya sea que se trate de un nuevo destino o de un nuevo producto, así como a compensar las externalidades asociadas a la actividad de los exportadores pioneros, que abren un camino que luego puede ser transitado por otros productores.[17]

Además, la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y la necesidad de participar en las sucesivas conversaciones sobre el acceso a los mercados, que se dan en el marco de la OMC, transforma a la diplomacia comercial en uno de los pilares del esquema institucional de apoyo a la exportación. Facilitar el acceso a los mercados, identificar nuevas oportunidades y contrarrestar las diversas prácticas que restringen el libre comercio, exige preparar equipos negociadores de alto nivel y desarrollar mecanismos apropiados, tanto de comunicación entre estos equipos y en el sector privado, como de información a posibles exportadores sobre las oportunidades que ofrecen los distintos acuerdos o esquemas preferenciales. También es esencial contar con grupos de expertos que hagan posible el aprovechamiento eficiente de los mecanismos de solución de controversias previstos en los acuerdos comerciales y en el ámbito de la OMC.

En su gran mayoría, las actividades de promoción y acceso a los mercados son desarrolladas por instituciones estatales, lo cual presenta algunas ventajas: i) establecer una coordinación gubernamental para el financiamiento y la facilitación de las exportaciones; ii) establecer alianzas entre entidades de promoción y las empresas exportadoras; y iii) coordinar la política comercial externa y la política de promoción, incluyendo las negociaciones de acceso a los mercados. Sin embargo, el aprovechamiento pleno de estas ventajas requiere que las actividades de promoción de las exportaciones estén centralizadas en un único organismo, o que las diversas entidades estén articuladas eficazmente entre sí, cuando la centralización no es posible, y que se establezca una canal fluido de coordinación y cooperación entre la esfera pública y la privada, que podría llegar a la conformación de entidades de promoción de carácter mixto.

La red de oficinas en el exterior de las instituciones dedicadas a la promoción de exportaciones y de las delegaciones diplomáticas nacionales cumple, en muchos países, un papel destacado, contribuyendo a facilitar el acceso a la información necesaria para exportar, así como a proporcionar antecedentes sobre la oferta exportable a posibles compradores. Pueden también realizar un aporte importante en la promoción de distintas formas de asociación entre los exportadores, por productos o mercados de destino, para aprovechar las economías de escala y las externalidades que genera su presencia conjunta en los mercados internacionales. El uso más activo de estas instituciones y su estrecha cooperación con asociaciones gremiales de exportadores o productores, así como con empresas privadas que ofrezcan a las empresas exportadoras servicios complementarios de información, certificaciones de calidad y ambiental, son elementos claves para lograr un mayor dinamismo exportador.

Por último, hay un conjunto de acciones para facilitar el comercio que pueden ser encaradas regionalmente. Pueden mencionarse entre otras áreas prioritarias las siguientes: a) el intercambio de experiencias, mediante reuniones y contactos entre responsables gubernamentales de la ejecución de políticas de fomento; b) la cooperación en materia de inteligencia comercial y desarrollo de la imagen regional, de manera de evitar la duplicación de esfuerzos en cuestiones tales como estudios de mercados.; y c) la adopción de medidas de los gobiernos para la promoción y expansión, en el ámbito regional, de acuerdos de reconocimiento mutuo para licencias, acreditaciones y normas técnicas, de doble tributación y de doble cotización previsional, de protección y promoción de

[17] Este tema es tratado en Ramos (2000).

inversiones y de facilitación al movimiento temporal de personas de negocios mediante visas regionales de negocios.

4. Acceso y penetración a los mercados: Acuerdos multilaterales, subregionales y bilaterales

Se ha generado un consenso entre los países de América Latina y el Caribe acerca de la necesidad de integrarse al mundo, como condición para alcanzar mayores y más sustentables tasas de crecimiento económico. A partir de este convencimiento, los países de la región han impulsado rápidas y profundas liberalizaciones comerciales. Después de varias rondas del GATT y de la OMC, sin embargo, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo acerca de la posibilidad de incrementar el acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido creciendo.

Del otro lado de la mesa de negociaciones, los países en desarrollo han observado que, para los países desarrollados, la lógica de las decisiones políticas sobre asuntos comerciales está mucho más relacionada con intereses privados o sectoriales que con consideraciones de tipo técnico y económico. Es así como los debates acerca del diseño y la aplicación de las normas que regulan el comercio internacional han estado condicionados por temas relacionados con el poder en torno a: i) quién diseña las reglas; y ii) cómo afectan esas reglas a las economías de los distintos países.

No es raro, entonces, que la Ronda Uruguay no haya logrado reducir la alta protección, especialmente de los productos agrícolas, que existe en los países de la OECD, ni haya logrado que se cumpliera la promesa de incrementar el acceso a sus mercados. Cabría esperar que la Ronda de Doha permita corregir muchas de estas deficiencias aunque, hasta el momento, las distintas posiciones se han ido alejando, en el marco de un amplio debate sobre diversos temas en los que prevalecen grandes desacuerdos, que se profundizan aún más en los temas agrícolas.[18]

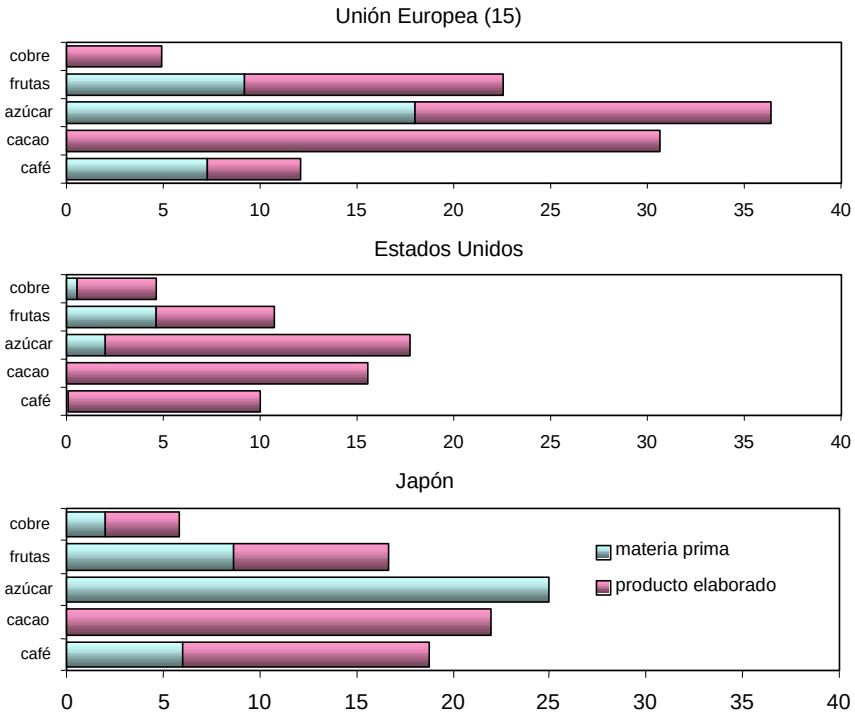
Las negociaciones sobre la política agrícola tienen tres dimensiones, a saber: i) criterios para el acceso a los mercados; ii) la competencia de las exportaciones -criterios para concesión de subsidios a las exportaciones, créditos a las exportaciones, y iii) medidas de ayuda interna. Los países industrializados son, como es sabido, muy activos en la provisión de incentivos a la producción doméstica y de instrumentos orientados a mantener elevados niveles de protección de sus mercados agrícolas. En este sentido, es particularmente perjudicial para América Latina y el Caribe la existencia de un escalonamiento arancelario que, como muestra el gráfico 5.12, discrimina contra la agregación de valor, a través de la manufactura de las materias primas agrícolas.

Dados los magros avances logrados en el ámbito multilateral, los acuerdos regionales y bilaterales se consideran una alternativa para el acceso a los mercados. Es así como la cantidad de acuerdos notificados a la OMC ha aumentado en forma permanente, lo cual se tradujo en la imposición de condicionamientos para los países no miembros y sus equipos negociadores, que ven incrementadas las dificultades técnicas y administrativas para manejar y procesar un continuo de distintos acuerdos.[19]

[18] Las propuestas del Grupo Cairns y de Estados Unidos son más liberalizadoras del comercio agrícola que las de la Unión Europea. La propuesta conciliadora de Harbison no fue aceptada por la Unión Europea y en las reuniones preliminares de Cancún se observaron resistencias para una liberalización significativa del comercio por parte de Corea del Sur, Japón y la Unión Europea. El documento elaborado para la reunión se acercó finalmente a la posición de la Unión Europea y la contrapropuesta interministerial elaborada por los países en desarrollo no obtuvo apoyo del grupo de los 20 (China e India incluidos) quienes tienen intereses de exportación diferentes a los de América Latina.

[19] Los acuerdos bilaterales o plurilaterales imponen condiciones diferenciadas de acceso al mercado para los productos originados en los países participantes de esos acuerdos en comparación con productos de terceros países, generando desvíos del comercio que perjudican a los países no miembros. También implican nuevos efectos proteccionistas, por la aplicación de reglas de origen que dan lugar a problemas de interpretación e implementación.

Gráfico 5.12
ESCALONAMIENTO ARANCELARIO EN ALGUNOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Banco Mundial.

América Latina y el Caribe no han sido ajenos a esta tendencia.[20]Como se observa en el cuadro 5.8, es creciente la proporción del comercio de América Latina y el Caribe que se realiza en el marco de algún acuerdo bilateral regional o extrarregional. Por citar algunos ejemplos recientes, Chile firmó un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, vigente desde el 1º de enero de 2004, mientras que los países centroamericanos celebraron varias rondas de negociaciones comerciales con Estados Unidos, que culminaron con el cierre de las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre ese país y El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Posteriormente, también República Dominicana y Costa Rica alcanzaron un acuerdo con Estados Unidos. En este último caso, después de obtener condiciones especiales para sus sectores sensibles, y un mayor plazo para la apertura de los sectores de telecomunicaciones y seguros (véase el recuadro 5.2). Asimismo, para mayo de 2004 se ha previsto la realización de la primera reunión de negociación entre Estados Unidos y varios países de la Comunidad Andina, sin que aún esté decidido si la reunión se llevará a cabo en bloque o bilateralmente.

[20] Esta tendencia incluye también a los países asiáticos que antes apoyaban acuerdos multilaterales. A modo de ejemplo, pueden citarse la firma del Acuerdo de Estados Unidos y Singapur, y las negociaciones de los países de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) con China, y de China con otros países.

Cuadro 5.8

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): ACUERDOS PREFERENCIALES DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL, 1991, 1995 Y 2003

(En porcentajes de las importaciones totales de cada país)

Región/Países	% Acuerdos preferenciales intrarregionales			% Acuerdos preferenciales extrarregionales			% Total acuerdos preferenciales		
	1991[a]	1995	2003[b]	1991[a]	1995	2003[b]	1991[a]	1995	2003[b]
América Latina (19 países)	7,4	10,4	11,8	0,0	25,9	42,3	7,4	36,3	54,1
América Latina (excluidos Chile y México)	11,4	16,0	20,8	0,0	0,0	0,0	11,4	16,0	20,8
Argentina	20,8	22,8	32,1	0,0	0,0	0,0	20,8	22,8	32,1
Bolivia	3,7	17,0	54,8	0,0	0,0	0,0	3,7	17,0	54,8
Brasil	10,7	13,8	15,4	0,0	0,0	0,0	10,7	13,8	15,4
Chile	3,9	7,7	37,4	0,0	0,0	40,2	3,9	7,7	77,6
Colombia	9,4	18,2	19,3	0,0	0,0	0,0	9,4	18,2	19,3
Costa Rica	6,7	12,9	13,6	0,0	0,0	0,0	6,7	12,9	13,6
Cuba	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Ecuador	7,0	19,5	27,5	0,0	0,0	0,0	7,0	19,5	27,5
El Salvador	17,0	17,9	33,0	0,0	0,0	0,0	17,0	17,9	33,0
Guatemala	8,4	8,9	25,7	0,0	0,0	0,0	8,4	8,9	25,7
Honduras	8,9	17,7	28,0	0,0	0,0	0,0	8,9	17,7	28,0
México	0,3	1,2	1,4	0,0	76,4	80,6	0,3	77,6	82,0
Nicaragua	17,3	23,8	38,2	0,0	0,0	0,0	17,3	23,8	38,2
Panamá	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	8,4
Paraguay	30,0	41,8	55,3	0,0	0,0	0,0	30,0	41,8	55,3
Perú	14,8	14,9	34,9	0,0	0,0	0,0	14,8	14,9	34,9
República Dominicana	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4
Uruguay	41,0	47,5	48,2	0,0	0,0	0,0	41,0	47,5	48,2
Venezuela	3,6	12,7	16,9	0,0	0,0	0,0	3,6	12,7	16,9

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

[a] Para la estimación de 1991, se consideró la estructura promedio de las importaciones para el período 1990-1991, y el estado de los Acuerdos preferenciales al 31 de diciembre de 1991.

[b] Para la estimación de 2003, se consideró la estructura promedio de las importaciones para el período 2000-2002, y el estado de los Acuerdos preferenciales al 31 de diciembre de 2003, excluyéndose aquellos casos en los que únicamente se cerraron las negociaciones.

Por otra parte, el Mercosur espera suscribir un acuerdo con la Unión Europea en el 2004 y, en lo referente a las negociaciones intrarregionales, tanto el Mercosur como la Comunidad Andina (CAN) decidieron reforzar los procesos de integración, tal como fue expresado en la propuesta brasileña "Objetivo 2006" y en la "Declaración de Quirama".

Muchas veces, los acuerdos bilaterales que los países de la región han buscado, como respuesta a su insatisfacción respecto de los avances del multilateralismo, restringen la libertad para implementar políticas de fomento productivo, incluso más severamente que las normas de la OMC. Este hecho subraya la importancia de los acuerdos regionales, lo cual implica la introducción de nuevos temas en la agenda de integración, tal como se plantea en el capítulo 12.

En cuanto a la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la VIII Reunión Ministerial realizada en Miami en noviembre de 2003 concluyó con la ruptura del esquema de "compromiso único", según el cual se negociarían los temas en su totalidad, y se definió más bien un esquema mixto en el cual los países aceptarían obligaciones comunes para una serie de puntos, quedando para el resto la posibilidad de llevar a cabo negociaciones bilaterales o plurilaterales. Esta solución, que fragmenta la agenda negociadora, podría ser perjudicial para los países con menor capacidad de negociación, así como para los intereses de la región vista en su conjunto (véase el capítulo 11).

Recuadro 5.2

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CENTROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS (TLC-EUCA)
RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

En diciembre de 2003, en Washington D.C., se llevó a cabo la IX Ronda de negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-EUCA); en esta fase final, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua arribaron a un acuerdo con Estados Unidos; Costa Rica concluyó su negociación con este país en enero de 2004.

La culminación del proceso de negociaciones ha creado una gran expectativa en los países centroamericanos, tanto en lo que se refiere a la consolidación y ampliación de las concesiones comerciales otorgadas por Estados Unidos a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), como por el establecimiento de reglas y disciplinas claras, que se espera promuevan el comercio de nuevos bienes y servicios, y las inversiones directas en la subregión.

El TLC entre Centroamérica y Estados Unidos es el tercer tratado que negocia este país con socios latinoamericanos —México, 1993 y Chile, 2003. Su estructura es similar a la del TLC Chile— EUA, y se acordaron disciplinas y reglas similares en capítulos como el Laboral, Propiedad Intelectual, Medio Ambiente, Contratación Pública y Servicios. En materia de acceso a mercados se determinaron seis categorías de desgravación lineal y dos de desgravación no lineal; en éstas últimas se fijaron plazos de gracia de 6 a 10 años, estableciéndose un plazo máximo de desgravación de 20 años. Una de las categorías quedó reservada para aquellos productos que fueron excluidos de la desgravación, como la papa y la cebolla, en el caso de Costa Rica, el maíz blanco en el resto de los países centroamericanos y el azúcar en Estados Unidos.

Se establecieron tres tipos de salvaguardia (bilateral, multilateral y agrícola especial) para permitir a los sectores productivos protegerse de los incrementos de importación durante el período de transición. Cualquier país podrá activar la Salvaguardia Agrícola Especial (SAE) al rebasarse un determinado volumen de importación. La SAE reviste especial importancia para Centroamérica, por cuanto protege productos sensibles como carnes de bovino, cerdo y pollo, arroz, productos lácteos y aceites, entre otros.

El azúcar fue uno de los productos en que Centroamérica logró mayores beneficios, al negociar un aumento de la cuota en el primer año que duplica su volumen actual y un crecimiento anual del 2%. En cuanto a los lácteos, se acordó una ampliación recíproca de la cuota de exportación hacia y desde Centroamérica, con un crecimiento anual del 5%. Para la carne de bovino, los países centroamericanos otorgaron libre acceso sólo a los cortes finos estadounidenses, mientras que para el resto de esta carne y de la de cerdo se acordó el establecimiento de cuotas de libre acceso al mercado centroamericano y una desgravación no lineal de 15 años. (Sólo El Salvador y Guatemala otorgaron cuotas en el caso de la carne de bovino). En el sector avícola la desgravación no lineal será de 17 años en Costa Rica y de 18 años en el resto de los países centroamericanos. Para el arroz, otro de los productos sensibles de la subregión, se establecieron cuotas de libre acceso y un plazo de desgravación no lineal de 20 años en Costa Rica y de 18 años en el resto de los países de la subregión. Respecto de la importación de fructuosa, los países centroamericanos convinieron en aplicar una desgravación lineal de 15 años y, con excepción de Guatemala, una SAE, en caso de que se rebase el volumen de importación acordado.

En materia textil los países centroamericanos lograron que sus productos ingresen a EUA sin aranceles, respetando las reglas de origen. Además se negoció una lista de escaso abasto que permite importar insumos que se encuentren dentro de la lista de países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), del Acta de Crecimiento y Oportunidad del África (AGOA) y de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), para ser incluidos como originarios. A Costa Rica y Nicaragua se les concedió tratamiento preferencial en la utilización de algunas telas de fuera de la región como originarias.

En materia industrial, se respetaron y ampliaron los beneficios otorgados por la ICC para la entrada libre de aranceles a Estados Unidos de productos no tradicionales de la región. Algunos de los nuevos productos con acceso libre son atún enlatado, calzado, joyería y azulejos; además se establecieron reglas de origen para que todos los productos conservaran sus estructuras de suministro de insumos.

En los temas de Propiedad Intelectual, Ambiental y Laboral se adoptaron medidas similares a las negociadas por Estados Unidos en otros acuerdos. En el caso de las patentes, por ejemplo, se acordó extender el plazo de protección cuando se atrase su registro por más de cinco años; por lo tanto, el plazo de protección de una patente podría extenderse al menos por tres años del plazo estándar de 20 años considerado por el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). En materia laboral y ambiental, se acordó la aplicación de una multa de hasta 15 millones de dólares, a pagar por el gobierno del país que se trate, en caso de incumplimiento de las respectivas leyes.

En Servicios y Telecomunicaciones, sectores especialmente sensibles para Costa Rica, se otorgó un plazo más amplio para abrir a la competencia las redes privadas de datos y servicios de Internet en el año 2006, los servicios celulares en el 2008 y aprobar una Ley de Modernización y Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). También se fijó un plazo mayor para abrir a la competencia los seguros no obligatorios en el 2008 y algunos seguros obligatorios como el de vehículos y riesgos de trabajo en el 2011.

En los capítulos sobre Contratación Pública e Inversiones se adoptan los principios de apertura, transparencia y de protección al inversionista y a sus inversiones. Con respecto a la contratación pública, Estados Unidos concedió la aplicación de umbrales más altos durante los primeros tres años de la puesta en marcha del acuerdo. Por último, en el capítulo sobre Solución de Controversias se acordó el establecimiento de un mecanismo dividido en fases con la posibilidad de aplicar multas que pueden destinarse a un fondo para la ejecución de actividades que faciliten el comercio o que ayuden a un país a cumplir con sus obligaciones.

Una vez acordado y concluido el texto del TLC-EUCA, los respectivos Congresos de los seis países discutirán la aprobación del acuerdo. Se estima que este proceso podría llevar todo el año 2004, caracterizado por elecciones presidenciales en Estados Unidos y El Salvador, así como por el inicio de una nueva administración en Guatemala. Aun así, los gobiernos de los países firmantes esperan que el Tratado entre en vigor el 1º de enero de 2005.

Fuente: Martha Cordero, El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: resultados de la negociación y características principales (LC/MEX/R..854), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, marzo de 2004 . Disponible en línea en www.eclac.cl.

III. Desafíos pendientes para promover la inserción internacional y el desarrollo[21]

1. Marco general

Para mejorar cuantitativa y cualitativamente la inserción de las economías de la región en la economía mundial, se requieren avances simultáneos y coherentes, en el marco de un enfoque sistémico, en distintas áreas de políticas que van más allá de la mera política comercial. Apoyarse exclusivamente en políticas comerciales, descuidando el desarrollo productivo y el entorno macroeconómico, puede, en el mejor de los casos, originar un crecimiento de las exportaciones, pero sin que este logre dinamizar al resto de la economía. Por otra parte, reducir el fomento exportador a reformas comerciales y a la preservación del equilibrio macroeconómico puede asegurar estabilidad, pero no crecimiento, y menos aún la gestación de procesos endógenos de productividad y competitividad.

Aunque no hay un paradigma de validez universal acerca de los caminos a seguir para adquirir competitividad internacional y aumentar las presencia en los mercados externos, es posible trazar líneas generales de orientación, acerca de qué elementos pueden contribuir al diseño de una estrategia eficaz de integración a la economía internacional.

Los aranceles, las medidas no arancelarias y los incentivos a las exportaciones no tradicionales son componentes centrales de la política comercial, dado que, junto con el tipo de cambio, determinan el incentivo neto a exportar o a sustituir importaciones. Es imperativo eliminar el sesgo antiexportador que aún pueda prevalecer, a partir de la combinación de estos incentivos. Más aún, parece incluso conveniente introducir medidas transitorias que favorezcan la exportación de rubros no tradicionales o a nuevos mercados, como parte de un conjunto de políticas selectivas orientadas a superar insuficiencias de los mercados y a aprovechar externalidades evidentes.

Todavía persiste en la región cierta tendencia contra el valor agregado en la producción y venta de bienes y servicios exportables, dado que aunque los aranceles de los insumos tienden a reducirse, no siempre tienen una contrapartida equivalente en incentivos para compensar a los exportadores. A ello se agrega, en general, la falta de compensación a los exportadores pioneros por las externalidades que generan, a pesar de que su actividad tiene todas las características de una "industria naciente".[22] Las primeras empresas en identificar un nuevo mercado de destino para las exportaciones o un nuevo producto que se pueda producir eficientemente y colocarse en los mercados internacionales a precios competitivos son verdaderamente innovadoras. Incurren en los costos y riesgos de conquistar el nuevo mercado y, una vez que lo logran, otras empresas se benefician de sus esfuerzos.

La apertura de la economía no garantiza un elevado ritmo de aumento de las exportaciones y mucho menos, como la experiencia de la región ha mostrado, su diversificación. Tampoco, como es evidente, ha sido suficiente para aumentar de manera sostenida la tasa de crecimiento del producto.

[21] Véase un análisis y propuesta más detallada en CEPAL (1995, cap. VI) y CEPAL (2002a, cap. 6).
[22] Este tema es analizado en Ramos (2000).

Es imprescindible, por lo tanto, aplicar medidas complementarias, directamente orientadas a promover las exportaciones y facilitar la reestructuración de los sustitutos de importaciones, así como a mejorar la competitividad sistémica. La experiencia muestra, sin embargo, que los incentivos deben ser acotados, con límites en el tiempo, desviarse moderadamente de la neutralidad y hacerlo selectivamente, y compensar los sesgos antiexportadores específicos de la protección.

En otros términos, la composición sectorial de las ventas externas refleja la dotación de recursos, la productividad promedio y el desarrollo tecnológico de un país. La remoción de las distorsiones y de las imperfecciones en el mercado interno y la estructura de ventajas comparativas definen, en lo inmediato, cuál es la composición de la oferta exportable; pero las políticas tecnológicas, de inversión y de educación determinan qué será posible exportar en el mediano y largo plazo.

Más aún, si no va acompañada de una estrategia en materia de inversiones en capacitación tecnológica, en recursos humanos, y en infraestructura, la política de promoción y fomento de exportaciones tenderá a ser inviable, puesto que deberá compensar a los empresarios por los elevados costos sistémicos para producir una unidad del bien o servicio a ser exportado. A la larga, se corre el grave riesgo de que esas exportaciones no sean sostenibles una vez que las subvenciones son disminuidas o eliminadas.

2. La importancia de las señales del sistema de precios relativos

Es importante dar señales nítidas sobre la conveniencia de invertir e innovar para expandir y mejorar la capacidad exportadora, y de reestructurar y racionalizar los sectores productores de rubros que compiten con las importaciones. Para esto es esencial mantener un tipo de cambio competitivo y estable en el tiempo; es decir, un tipo de cambio que refleje la canasta de monedas del comercio exterior del país y se mueva en torno a sus determinantes de largo plazo, con relativa independencia de las condiciones económicas coyunturales y de la manera más aislada posible respecto de los movimientos de capitales de corto plazo. La inestabilidad cambiaria tiende a perjudicar la inversión, sobre todo en exportaciones nuevas, ya que el proceso de introducción de productos en mercados internacionales suele ser costoso y no se realizará si no hay un cierto grado de certeza respecto de su rentabilidad.

Uno de los desafíos clave de la política económica en la región, entonces, radica en cómo mantener la apertura comercial, garantizando cierta estabilidad del tipo de cambio real, en una situación de ingreso neto de capitales considerable. Para hacerlo, además de regular tal ingreso, será necesario fomentar el ahorro interno, de modo de mantener un nivel competitivo del tipo de cambio real, de acuerdo con sus determinantes de largo plazo.

Además, las señales derivadas de la política macroeconómica deben complementarse con un entorno jurídico favorable para la inversión y la innovación tecnológica, lo que supone, entre otros requisitos, el respeto a la propiedad privada y a la movilidad de trabajadores bajo regímenes de protección social y, además, con la disponibilidad de una oferta de factores productivos que esté en condiciones de responder a la demanda de los productores de bienes exportables o que pueden sustituir eficientemente ciertas importaciones.

3. Los instrumentos de promoción

Los países de la región deben tener una política activa de promoción de las exportaciones a fin de contrarrestar el sesgo antiexportador remanente en la estructura arancelaria, aprovechar las externalidades positivas que genera la actividad exportadora, compensar las falencias de los mercados de capitales para el financiamiento de las exportaciones, y explotar adecuadamente las economías de escala y las oportunidades de aprendizaje relacionadas con esta actividad. La ausencia de una política activa en este sentido, hará que las exportaciones tiendan a concentrarse en pocas empresas grandes y en productos de demanda menos dinámica y de mayor vulnerabilidad en los mercados mundiales.

El primer instrumento de esta política de fomento integral del comercio externo es facilitar el acceso de las empresas exportadoras a insumos importados a precios internacionales, ya sea a través del reintegro de impuestos indirectos o mediante regímenes de admisión temporaria. Estos mecanismos podrían cubrir también a los exportadores indirectos, es decir, a los productores nacionales de insumos para los exportadores, como una manera de propender a la integración de las cadenas de valor asociadas a la actividad exportadora.

Los gobiernos de la región deberían apoyar a las empresas pioneras en la actividad exportadora mediante incentivos a las exportaciones de nuevos productos o a la penetración de nuevos mercados, que ayuden a afrontar los altos costos iniciales propios de la actividad y que las compensen por las externalidades positivas que generan para las demás empresas que las imitan. Estos incentivos, sin embargo, deben ser moderados, tendientes a facilitar el posicionamiento en los mercados externos de productos competitivos o cercanos a serlo, acotados en el tiempo, y estar sujetos a rendimientos precisos en términos de nuevos productos, montos o mercados.[23]

Otro elemento importante de una estrategia de inserción internacional es el establecimiento de una diplomacia comercial activa y preocupada por eliminar las barreras comerciales existentes para los productos de la región, en especial en los países desarrollados. Del mismo modo, los países de la región deberían plantear en la mesa de negociación de la OMC la posibilidad de ampliar los márgenes de acción de los países en desarrollo, que quedaron seriamente limitados tras la Ronda Uruguay. En particular, sería provechoso obtener mayor libertad para fomentar sectores incipientes de exportación, restablecer en algunos casos reglas de desempeño que permitan mejorar los encadenamientos internos de las actividades exportadoras y, al menos para los países de menor tamaño relativo, mantener algunos de los beneficios especiales de las zonas francas que, de acuerdo con la normativa vigente, deberán ser desmanteladas en los próximos años.

Se espera, además, que el sector público asuma un papel decidido en el apoyo institucional a la actividad exportadora, no sólo en áreas como la información, el financiamiento y los seguros de exportación, la formación gerencial y la promoción de la oferta exportable en el exterior, sino también mediante inversiones en el exterior para apoyar el esfuerzo exportador, facilitando la participación en cadenas de comercialización o mediante operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, entre otras medidas.[24]

Además, la posibilidad de diversificar la oferta exportable se potenciaría a través de la difusión de las exigencias de los mercados de exportación, en términos de calidad, normas ambientales, estandarización, plazos y volúmenes, de modo de facilitar la adecuación de la producción interna a los estándares de los mercados externos. En el mismo sentido, podría ser útil promover vínculos entre empresas del país y compañías comercializadoras a nivel internacional, particularmente en rubros específicos en los cuales el país tenga potencial exportador.

La posibilidad de consolidar en una sola institución, dotada de financiamiento estable y personal profesional calificado, la política de apoyo a las exportaciones, o la coordinación de iniciativas de las distintas áreas que intervienen, cuando lo primero no fuera posible, contribuiría de manera decisiva a la eficacia de la estrategia a implementar. Otro tanto puede decirse de la colaboración estrecha y sistemática entre los sectores público y privado.

El acceso al financiamiento y al seguro de exportación es otro componente crítico, particularmente para las pequeñas y medianas empresas que no pueden acceder a los mercados

[23] El reintegro simplificado aplicado en Chile podría ser un instrumento adecuado, aunque su implementación está sujeta ahora a las restricciones impuestas por la OMC a partir de la Ronda de Uruguay. Otro instrumento para apoyar estas actividades podría ser la facilitación del acceso al crédito a tasas internacionales, lo cual no es considerado un subsidio desde el punto de vista de las normas de la OMC, pero representa un incentivo interesante para las empresas de la región, habida cuenta de las dificultades que caracterizan a sus mercados de capitales.

[24] Ramos (2000) señala que Japón gasta alrededor de 5 dólares por habitante en este tipo de actividades, lo cual da como resultado una cifra global varias veces superior a la que gasta cualquier país de la región.

internacionales de capital. En la misma línea, y teniendo en cuenta las falencias características de los sistemas financieros de la región, comentadas en el capítulo 3 de este documento, podría ser conveniente impulsar la creación de una banca de inversión u otras entidades privadas especializadas en la canalización de capital de riesgo hacia empresas o nuevas actividades que buscan diversificar la base exportadora.

De manera general, sería deseable que el diseño de mecanismos de incentivo tenga en cuenta que su finalidad debe ser, principalmente, el fomento de la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados; que el apoyo tiene que ser moderado, con el fin de atraer empresas que realmente estén dispuestas a compartir el costo del programa; que la asistencia debe ser temporal, evitando los subsidios permanentes; que hay que someter periódicamente los resultados del programa a evaluaciones externas, de modo que sea posible modificarlo o suspenderlo si no contribuye a un aumento y diversificación de las exportaciones; y que el programa debe ser diseñado y administrado en conjunto por entidades de los sectores público y privado. Por último, es imprescindible que las políticas de fomento a las exportaciones se encaren como estrategias de mediano y largo plazo, asegurando la continuidad de las políticas independientemente de los cambios en los equipos de gobierno que las implementen.

4. Las negociaciones internacionales

Los países de América Latina están participando activamente en diversas negociaciones internacionales, en temas tales como productos agrícolas, servicios y regiones desfavorecidas, de cuyo resultado dependen las características del mercado internacional para el desarrollo exportador de la región en los próximos 20 años.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, además de la discusión sobre los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados, hay temas de especial importancia que estarán sobre la mesa de negociaciones, entre los que cabe citar: la reducción de los picos arancelarios, que contribuyen a la exagerada especialización productiva; la eliminación del escalonamiento arancelario (véase el gráfico 5.12), que desincentiva la agregación de valor a través de la industrialización, particularmente en el sector agrícola; y el logro de un acuerdo razonable en torno a las preocupaciones no comerciales, que brinde seguridad jurídica en el comercio internacional y permita que los países exportadores tengan reglas claras en cuanto a las especificaciones que deberán cumplir para acceder a los mercados de los países desarrollados.

De modo general, es importante que los países de la región, y los países en desarrollo en general, insistan en la necesidad de que los acuerdos multilaterales que se alcancen respeten los avances logrados, y reconozcan la necesidad de estos países de acelerar su ritmo de desarrollo. Este reconocimiento debería manifestarse en un trato especial y diferenciado que implicaría, por una parte, que las concesiones no sean necesariamente recíprocas en lo que respecta al acceso a los mercados; y por otra parte, que se mantenga alguna flexibilidad y discrecionalidad en relación con las políticas de los países en desarrollo respecto de sus propios mercados.

El trato especial y diferenciado debe materializarse, particularmente, en el derecho de los países en desarrollo a implementar políticas integrales de fomento de las exportaciones con vistas a garantizar la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino, así como políticas tendientes a mejorar los encadenamientos productivos nacionales y regionales de las actividades más estrechamente vinculadas a los mercados internacionales.

En lo que atañe a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, es necesario evitar que se conviertan en un obstáculo a la transferencia de nueva tecnología o en costos indebidos para los países en desarrollo, y asegurar que actúen como un instrumento efectivo para la protección de temas en los que los países en desarrollo tienen un alto interés, como el conocimiento tradicional y su riqueza biológica.

5. La agenda regional y el ALCA

Como ya se señaló, los países de América Latina y el Caribe enfrentan una creciente segmentación de los mercados regionales, asociada a la malla de acuerdos multilaterales, subregionales y bilaterales, que incrementa los costos administrativos y de coordinación de las políticas regionales. Además, la modalidad de los países de la región de establecer acuerdos bilaterales con Estados Unidos, que puede ser beneficiosa para los países que logran, de este modo, el acceso al mercado estadounidense, debilita la posibilidad de alcanzar un acuerdo hemisférico que sea beneficioso para la región en su conjunto.

Un acuerdo como el ALCA debe partir del reconocimiento de las asimetrías existentes entre los distintos países del continente. El ALCA obligará a crear, y en otros casos a reformar, reglas e instituciones nacionales que gobiernan la protección de la propiedad intelectual, la elaboración y administración de estándares y el diseño y la instrumentación de las políticas sobre competencia, entre otros varios aspectos. La adopción de disciplinas comunes puede reforzar los procesos nacionales de reforma en beneficio de los países.

Sin embargo, también implica importantes disyuntivas respecto de las políticas, sobre todo en el caso de los países con menor desarrollo relativo. Ejemplo de ello son las restricciones para establecer requerimientos de contenido local o relacionados con la incorporación tecnológica que pueden invalidar el uso de estas políticas para promover la diversificación de la economía y de las exportaciones. Asimismo, la apertura irrestricta a los movimientos de capital puede atentar contra el manejo apropiado de la volatilidad de la cuenta de capitales y, por ende, acentuar la vulnerabilidad de muchos países ante los ciclos financieros, con los conocidos efectos que esto tiene en la sostenibilidad de los flujos comerciales.

Para los países de América Latina y el Caribe, un aprovechamiento pleno de los beneficios derivados del mayor acceso a los mercados y de la liberalización del comercio dependerá de la posibilidad de instrumentar políticas activas en apoyo de la competitividad sistémica para favorecer la expansión de las exportaciones. Además, la diversificación de estas últimas hacia productos con mayor valor agregado y contenido tecnológico, y la ampliación de sus encadenamientos con el conjunto de la actividad productiva, son esenciales para que esa mayor capacidad exportadora se traduzca en un crecimiento económico.

De manera complementaria, se necesitarán mecanismos que permitan reestructurar empresas y, eventualmente, sectores no competitivos, y hacer viable la participación de las pequeñas y medianas empresas en los flujos de comercio hemisférico.

En síntesis, puede decirse que el aprovechamiento pleno por parte de los países de la región de los beneficios derivados de la liberalización del comercio y del mayor acceso a los mercados internacionales dependerá de la capacidad para instrumentar políticas activas en apoyo a las exportaciones en el marco de una estrategia general orientada a incrementar la competitividad, y de la posibilidad de lograr una mayor coherencia en las negociaciones internacionales que permita garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo, que evite las desviaciones de comercio y la segmentación de los mercados regionales y que impulse un comercio eficiente basado en una estrategia de regionalismo abierto.

Capítulo 6

Políticas para promover la innovación y el desarrollo tecnológico

El proceso de crecimiento económico depende de la acumulación de factores productivos (capital, trabajo, capital humano y recursos naturales) y de la incorporación de conocimiento a la producción (lo que denominamos genéricamente “innovación”), ya sea a través de los bienes de capital, de las habilidades y capacidades de los trabajadores o bien de cambios en la organización de la producción o en la gestión empresarial. En la medida en que la tecnología determina la productividad potencial del conjunto de los factores y, por lo tanto, la competitividad de las empresas, el ritmo de innovación constituye el vehículo mediante el cual el bienestar de un país se aproxima o se aparta del imperante en las áreas más desarrolladas del planeta, que pueden considerarse en la frontera tecnológica mundial o cercanas a ella.

La innovación y el aprendizaje representan los esfuerzos de las empresas por aplicar nuevas tecnologías de producción y gestión, ir perfeccionándolas gradualmente y, a la larga, desarrollar nuevas tecnologías. El fortalecimiento permanente de tales capacidades es una condición para mantener la competitividad de las empresas, que a su vez constituye el soporte del crecimiento sostenido de la economía a largo plazo.

La economía mundial registró en las últimas décadas un notable incremento del ritmo y el alcance del cambio tecnológico. Los avances científicos y tecnológicos impulsan la aparición constante de nuevas actividades y nuevas formas de producir, distribuir y consumir bienes, servicios y conocimientos, así como la reestructuración de las actividades preexistentes. La exposición a los mercados internacionales ofrece variados estímulos al cambio tecnológico. La competencia internacional estimula la adopción de medidas destinadas a reducir costos, elevar la calidad e introducir nuevos productos; permite obtener economías de escala y, entre otras cosas, proporciona información sobre mejoras del diseño y los procesos que incrementan la tasa de crecimiento de la productividad. El acceso ininterrumpido a tecnologías y conocimientos generados en otros países es un factor clave para los que se encuentran por debajo de la frontera tecnológica y que tratan de aprovechar las ventajas de estos cambios para superar la brecha de productividad con las naciones más avanzadas.

En las economías abiertas al comercio y a las inversiones internacionales, la importación de tecnologías incorporadas en maquinarias, equipos e insumos y de activos tecnológicos intangibles o desincorporados (conocimientos especializados, licencias, patentes, marcas, asistencia técnica, acceso a redes y otros) constituye en muchos casos la manera más eficaz y rápida de adquirir las tecnologías de producción, procesos, organización y gestión que se requieren para ir reduciendo las diferencias de productividad y calidad con los países más avanzados desde el punto de vista tecnológico. Pero esto no es suficiente, porque la adquisición de los conocimientos que permiten utilizar eficientemente las tecnologías y conocimientos disponibles no es automática; además, implica el desarrollo de capacidades a través de un complejo proceso colectivo de aprendizaje, en contextos caracterizados por una elevada incertidumbre macroeconómica y una endémica debilidad institucional.

El proceso de adquisición, adaptación y desarrollo de tecnología tropieza en algunos casos con la falta de mercados o graves fallas de funcionamiento de estos. En particular, la innovación y adaptación de tecnologías se llevan a cabo mediante la interacción de distintos agentes (empresas, institutos públicos de investigación y tecnología, e instituciones educativas y financieras), nacionales y extranjeros, en los mercados existentes o mediante vínculos de otro tipo, cuando estos no existen o son incompletos (CEPAL, 1996b). El sistema que relaciona a todos esos actores en torno a la transmisión de conocimientos y su aplicación a la producción dentro de un país ha sido definido como “sistema nacional de innovación”.[1]

El progreso técnico, fruto de la innovación en todas las dimensiones de la producción, es un proceso sistémico, en el que participan una serie de agentes que interactúan en el sistema nacional de innovación. Cada uno de ellos maximiza su función objetivo, en tanto que el sistema nacional es el contexto en el que se hacen efectivas las externalidades y sinergias que caracterizan el desarrollo tecnológico. Por ende, el ritmo de aumento de la productividad del sistema productivo no sólo depende de las inversiones individuales sino también de la densidad, profundidad y dinamismo de los flujos de conocimiento trasmitidos dentro del sistema de innovación.

Por estos motivos, se reconoce ampliamente que para la generación de capacidad tecnológica es imprescindible no sólo fomentar inversiones privadas apropiadas sino también adoptar políticas de institucionalización y fomento de las relaciones entre quienes participan en investigaciones científicas y el sistema empresarial, y desarrollar mecanismos que permitan el debido aprovechamiento de los beneficios que aportan las innovaciones. El sistema nacional de innovación es una fuente de externalidades, que no se manifiestan en el funcionamiento de mercados, y de economías de escala; constituye una red de vínculos que puede llegar a institucionalizarse como mercados o cuasimercados. Esto explica el hecho de que las políticas públicas ofrezcan la

[1] Freeman 1987, Nelson 1993, Lundvall 1992, Cimoli y Dosi 1995, CEPAL 2000a y 2002a.

posibilidad de fomentar las innovaciones, tanto favoreciendo el desarrollo de capacidades tecnológicas a nivel microeconómico como fortaleciendo los sistemas de innovación.[2]

Durante décadas, la mayoría de los países de la región se esforzaron por expandir sus capacidades tecnológicas sobre la base de un enfoque de política centrado en el aumento de la oferta de los servicios pertinentes. A partir de los años ochenta, se produjeron cambios importantes en el diseño y en los instrumentos de política. Junto a las reformas económicas, se adoptaron políticas más horizontales, orientadas por la demanda del sistema productivo, mientras se introducían reformas en la infraestructura institucional y se modificaban los métodos organizacionales de las instituciones responsables de fomentar la ciencia y la tecnología.[3]

A pesar de esos cambios, el modelo de política tecnológica sigue obedeciendo en gran medida a una lógica lineal y caracterizándose por una débil articulación entre actores económicos y una escasa capacidad de formulación e implementación de políticas. Por otra parte, las instituciones que se ocupan de la aplicación de políticas y de los sistemas de propiedad intelectual siguen siendo débiles y los encargados de la adopción de decisiones ocupan una posición marginal en la estructura que gobierna las políticas públicas. Asimismo, la mayor parte de los países de la región han suscrito acuerdos internacionales de propiedad intelectual, pero sin llegar a desarrollar la capacidad institucional necesaria para la gestión eficiente de los regímenes de propiedad intelectual y el aprovechamiento de los márgenes de acción que estos acuerdos otorgan.

En síntesis, el desarrollo productivo de las economías que se proponen reducir la brecha de productividad con las más avanzadas exige la adopción de políticas públicas destinadas a crear y desarrollar capacidades de innovación que permitan aprovechar las ventajas de la aceleración del cambio tecnológico y de la apertura económica. Para seguir elevando la productividad y beneficiarse en mayor medida de la importación de tecnología, resulta imprescindible crear un marco más propicio a los esfuerzos de constituir capacidades endógenas de innovación. La literatura especializada y lo ocurrido en las economías más desarrolladas indican que i) la producción de conocimientos no es lineal, ii) para incrementar el uso de tecnologías en el proceso productivo se requiere, por una parte, el aporte de la ciencia y de los investigadores y, por otro, del mercado y la demanda, iii) los conocimientos son específicos y su adquisición tiene como requisito esencial la acumulación de aprendizaje y competencias sectoriales y iv) la generación de conocimiento es un proceso de prueba y error cuyos resultados son inciertos.

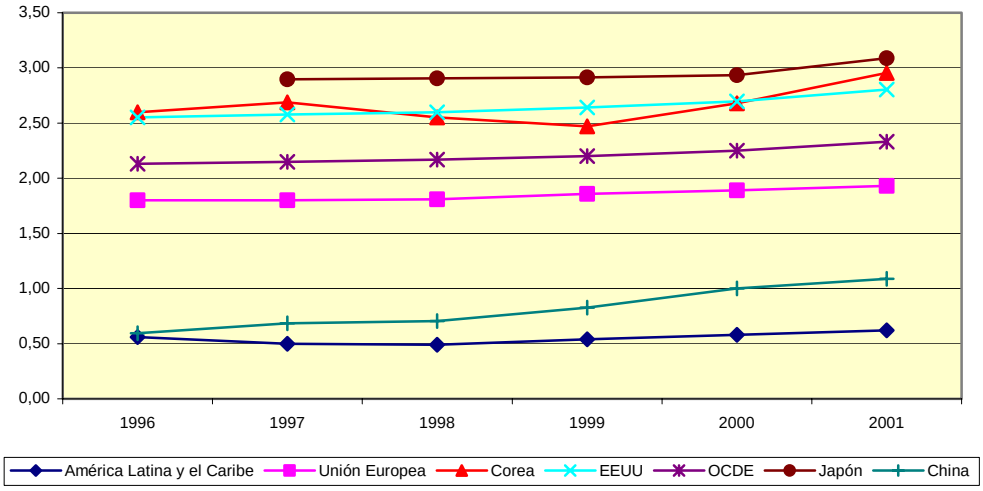
I. El esfuerzo de innovación en la región

El escaso esfuerzo realizado por los países de la región en el campo de la investigación y el desarrollo queda en evidencia en la comparación con economías más desarrolladas. Mientras Estados Unidos, Japón y la República de Corea invierten en este rubro entre 2,5 y 3 puntos de su producto y la Unión Europea cerca de 2 puntos, en América Latina y el Caribe en su conjunto se destina apenas medio punto del producto a investigación y desarrollo, volumen comparable al registrado en 1996 en China, país que ya lo ha duplicado (véase el gráfico 6.1).

Con la notable excepción de Brasil, que gasta cerca de un punto porcentual del PIB en investigación y desarrollo,[4] la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe dedican menos de medio punto porcentual del PIB a estas actividades. En el año 2000, destacaron los casos de Chile y Cuba, con algo más de un 0,5%, y Argentina y Panamá, con una cifra levemente inferior (véase el cuadro 6.1).

[2] Ya sea a nivel nacional o, dentro del sistema nacional, a nivel de sistemas locales o sectoriales de innovación.
[3] Véase Casalet, 2003; Jaramillo, 2003; Pacheco, 2003; Vargas Alfaro y Segura Bonilla, 2003; Yoguel, 2003.
[4] Incluyendo el financiamiento del sistema público de posgrados.

Gráfico 6.1
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO POR REGIONES, 1996-2001
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología (RICYT) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Cuadro 6.1
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO POR PAÍSES
(Porcentaje del PIB)

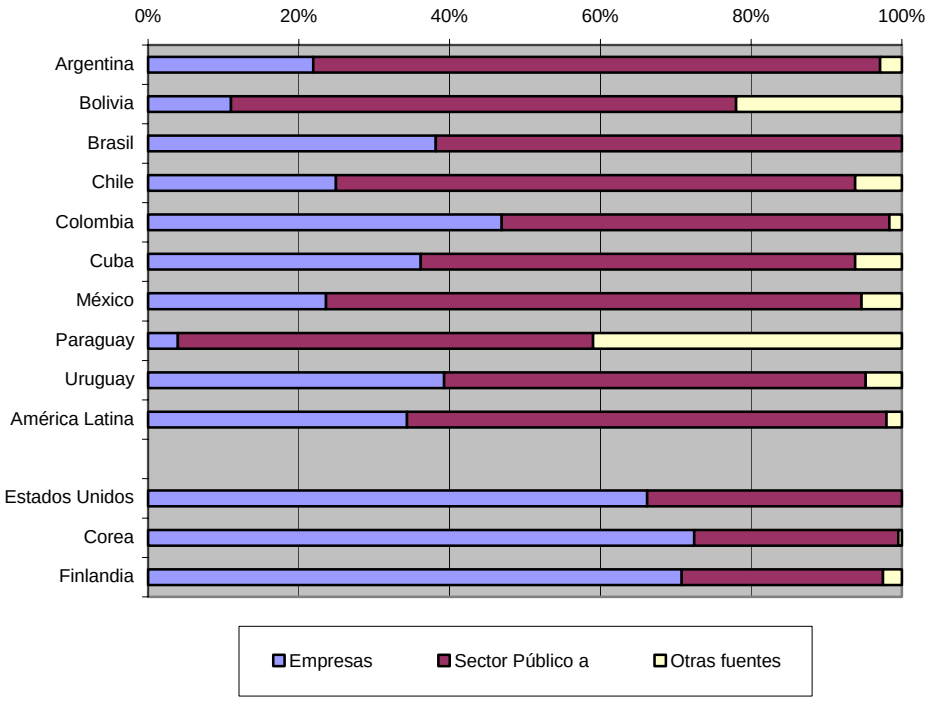
América Latina		**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Argentina	0,42	0,42	0,41	0,45	0,44	0,42
Bolivia				0,30	0,29	0,34
Brasil	0,77			0,77	1,05 [a]	
Chile	0,58	0,54	0,54	0,55	0,56	0,54
Colombia	0,30	0,27	0,21	0,20	0,18	0,17
Costa Rica	0,21	0,21	0,20			
Cuba	0,38	0,44	0,54	0,51	0,53	0,65
Ecuador	0,10	0,09	0,09			
México	0,31	0,34	0,38	0,43		
Nicaragua		0,15				
Panamá	0,38	0,37	0,33	0,35	0,45	0,44
Perú		0,08	0,10	0,10	0,11	0,11
Uruguay	0,26	0,39	0,22	0,26	0,24	
Venezuela	0,29	0,33	0,35	0,33	0,34	0,44
Estados Unidos	2,55	2,58	2,60	2,64	2,70	2,80
Corea	2,60	2,69	2,55	2,47	2,68	2,96
Finlandia	2,54	2,72	2,89	3,19	3,35	3,42

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

[a] Si se excluye gasto en posgrados la cifra es 0,75.

La investigación y desarrollo de la región está financiada principalmente por los gobiernos, ya que las empresas sólo se hacen cargo de un tercio del total. En la mayoría de los países del mundo, gran parte del gasto (entre un cuarto y la mitad) corre por cuenta de instituciones de educación superior y organizaciones privadas sin fines de lucro y un tercio por los gobiernos, en tanto que las empresas asumen entre un quinto y un tercio del total. En los Estados Unidos, las empresas financian dos tercios de la investigación y desarrollo y algo similar ocurre en la República de Corea.

Gráfico 6.2
COMPOSICIÓN DEL GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, POR PAÍSES
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

[a] Incluido el gasto financiado a través de universidades.

Fuera de las proporciones indicadas, impresiona lo magro de los gastos en investigación y desarrollo de las empresas nacionales. En los países desarrollados, las empresas invierten en este rubro entre 200 y 700 dólares por habitante.[5] Los países de América Latina y el Caribe en que el gasto en investigación y desarrollo de las empresas es mayor son Argentina, Brasil y Chile, en los que ascienden aproximadamente a 50 dólares por persona, en tanto que México gasta 33 dólares y Costa Rica, Uruguay y Venezuela algo más de 20 dólares. En cambio, el gasto de los gobiernos latinoamericanos en investigación y desarrollo —que en los países desarrollados se ubica entre 150 y 250 dólares por habitante— es más elevado, de un orden de magnitud que varía entre 20 y 36 dólares en Argentina, Brasil, Chile y México.

[5] Dejando de lado los mínimos constituidos por Australia (150 dólares) y España (90 dólares).

Cuadro 6.2
GASTO PER CÁPITA EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, AÑO 2001
(Dólares corrientes PPA)

	Total	Gobierno	Empresas
I. Latinoamérica			
Argentina	51	27 [a]	13 [b]
Bolivia	7	3	1
Brasil (2000)	56 [f]	25 [f]	31
Chile	51	36	13
Colombia	11	1	6
Costa Rica (1998)	25		
Ecuador (1998)	2	2	
El Salvador (1998)	4	2	
México (2000)	33	20	9
Uruguay (2000)	20	4	9
Venezuela	24 [c]	13 [a]	7[b]
II. Otros países			
Alemania	633	200	418
Australia (2000)	336	155	154
China	44		
Corea	509	122	369
España	193	77	91
Estados Unidos	962	259	659
Francia	527	205 [d]	279 [d]
Italia (2000)	260	133 [e]	112 [e]
Japón	875	162	639
Suecia (1999)	1 063	260	720
Reino Unido	459	139	213
Rusia	83	47	28

Fuente: Países desarrollados y Corea: UNESCO Institute for Statistics (UIS); América Latina: Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología (RICYT); y paridades de poder adquisitivo: Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI), Washington, D.C., varios números.

[a] Corresponde al gasto per cápita en ciencia y tecnología del gobierno.
[b] Corresponde al gasto per cápita en ciencia y tecnología de las empresas.
[c] Corresponde al gasto per cápita en ciencia y tecnología.
[d] Datos de participación del gobierno y empresas del año 2000.
[e] Datos de participación del gobierno y empresas del año 1996.
[f] Exluyendo gasto público destinado a financiar posgrados.

A lo anterior se suma la repercusión que tiene el papel predominante del sector público en esas inversiones en América Latina y el Caribe. En 2000, ese sector realizó un 58,2% del gasto en investigación y desarrollo, mientras las empresas asumieron solo un 33,3% (RICYT, 2003). En las economías más avanzadas se registra la tendencia opuesta; en Estados Unidos en el mismo año, las empresas financiaron un 68,4% del gasto en investigación y desarrollo, mientras la inversión gubernamental representó apenas un 27,1% del total. En el caso de una economía de reciente industrialización como la República de Corea, se observa una distribución del gasto similar a la de Estados Unidos; en 2000, las empresas financiaron un 74% del gasto en investigación y desarrollo mientras el sector público contribuyó con el 26% (UNESCO, 2003). La escasa participación del sector privado en la financiación de las actividades de investigación y desarrollo en la región contribuye a explicar su deficiente desempeño en materia de investigación aplicada y desarrollo experimental, y la dificultad de las empresas nacionales para aplicar los conocimientos de manera económicamente eficiente.

El débil desempeño de la región en materia de inversiones en investigación y desarrollo y generación de conocimientos, tanto a nivel absoluto como relativo, y la escasa vinculación entre los sectores privado y público en lo que respecta a esas inversiones explican la persistencia de un círculo vicioso que crea un entorno desfavorable para el desarrollo de actividades de investigación y dificultan la instauración de un círculo virtuoso de aprendizaje. El rezago en términos de producción, difusión y adopción de conocimientos acentúa las carencias estructurales de la región, es decir, su incapacidad de cerrar la brecha tecnológica y su creciente heterogeneidad estructural. Por su parte, estas características reducen los incentivos a la realización de mayores inversiones en investigación y desarrollo.

II. El cambio de modelo de la política tecnológica

1. El modelo lineal de oferta

En la etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones, el sector público desempeñó un papel fundamental de prestación de apoyo directo e indirecto al desarrollo de capacidades tecnológicas y la creación de la infraestructura institucional de ciencia y tecnología (CEPAL, 2002a). En ese período se adoptaron políticas caracterizadas por una oferta institucional centralizada y selectiva, un patrón descendente y lineal de difusión de conocimientos y el control de la transferencia de tecnología.

Las políticas de ciencia y tecnología obedecían a las prioridades de desarrollo establecidas por los gobiernos y, junto con los instrumentos para su aplicación, se regían por la noción de que el conocimiento codificado y las innovaciones se transferían siguiendo una trayectoria lineal y unidireccional desde centros de investigación y universidades estatales (oferta) a las empresas (demanda). Debido a la importancia primordial otorgada al desarrollo de la infraestructura pública, el 80% del gasto destinado a ciencia y tecnología fue de origen público y la mayoría de las actividades pertinentes fueron realizadas por empresas públicas de los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte e institutos tecnológicos de propiedad del Estado relacionados con los sectores agrícolas, energético, nuclear, minero, forestal y aeronáutico (CEPAL, 2002a).

Este modelo nace en los años cincuenta, cuando comienza la creación de instituciones públicas orientadas a la realización y difusión de investigaciones básicas y aplicadas y al desarrollo científico (CEPAL, 2002a). En esa época surgen los consejos nacionales de ciencia y tecnología con el mandato de fomentar la investigación en institutos ubicados tanto dentro como fuera de universidades públicas.[6] A estos se sumaron instituciones especializadas en el fomento de la

[6] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina, 1958; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), México, 1970; Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (*CNPq*)), Brasil, 1951; entre otros.

formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel.[7] Además, se crearon empresas públicas e instituciones dedicadas a la investigación científica y tecnológica.[8]

El patrón de gestión de las organizaciones que integraban la infraestructura institucional de ciencia y tecnología respondía a una lógica según la cual sus objetivos y su organización interna eran establecidos por los gobiernos. La organización de la infraestructura institucional era piramidal y jerárquica, mientras que la determinación de las prioridades para seleccionar proyectos de investigación dependía de los intereses de administradores públicos y de representantes del mundo científico en las instancias decisorias. El presupuesto para la realización de las actividades de ciencia y tecnología provenía exclusivamente de fondos públicos y su monto dependía de la importancia que se les concedía en la estrategia de desarrollo de cada país. Los institutos de investigación no consideraban el autofinanciamiento como modalidad de captación de fondos ni lo valoraban como una fuente importante de recursos.

Este modelo facilitó la creación de una base productiva, pero tenía graves limitaciones estructurales que le restaron viabilidad. En primer lugar, se basaba implícitamente en una concepción determinista según la cual el avance científico daba lugar por sí solo a la innovación tecnológica. En segundo lugar, a las estrategias de desarrollo de infraestructura institucional no se sumó el diseño de políticas que implicaran la coordinación entre organismos, lo que se tradujo en un conjunto fragmentario de instituciones, superposición de iniciativas y desperdicio de recursos (Capdevielle, Casalet y Cimoli, 2000; Yoguel, 2003).[9] En tercer lugar, los modelos de gestión de las organizaciones eran poco flexibles y no se adaptaban a las demandas del sector productivo.[10] En la medida en que el sector productivo exigía mayores conocimientos para mejorar los procesos y productos, el modelo dominante de gestión de las organizaciones de ciencia y tecnología llevó a un creciente aislamiento del sistema, con la consiguiente pérdida de competitividad de las economías de la región.

---

[7] En Brasil, la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal del Ministerio de Educación (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ministério da Educação (CAPES)*) y la Financiadora de Estudios y Proyectos (*Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)*) eran, junto con el CNPq, la base institucional para las políticas científicas y tecnológicas, que se inspiraban en el modelo estadounidense de fomento de la oferta de formación y capacitación a nivel de posgrado, mediante un sistema de becas institucionales y personales (Pacheco, 2003).

[8] En Argentina, en 1954 se creó la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y, en 1957, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), orientados a prestar servicios tecnológicos, industriales y agrícolas, respectivamente (Yoguel, 2003). En México, el Servicio de Información, Consultoría y Capacitación Tecnológica (INFOTEC) fue creado en 1975 para proporcionar servicios de asesoría en problemas técnicos y apoyar la introducción de nuevas tecnologías para el desarrollo urbano, la difusión del sistema de salud y la creación de capacidades tecnológicas en los sectores de energía, transporte, agropecuario y forestal. Dentro de esta óptica se crearon también el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), el Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), con objetivos de fomento y apoyo a las actividades de investigación y ciencia y tecnología de los sectores nuclear, eléctrico, hídrico y petrolero, respectivamente (Casalet, 2003). En Brasil también se desarrolló una infraestructura institucional sectorial. Para fomentar las actividades de investigación y desarrollo en el ámbito agrícola se creó, en 1973, la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA), mientras que el Centro Técnico Aerospacial (CTA) fue instituido a principio de los años cincuenta. Además, surgieron centros de investigación dirigidos por empresas estatales que operaban en sectores clave, por ejemplo, el Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo M. de Mello (CENPES), nacido en 1995 y administrado por PETROBRAS, y el Centro de Pesquisa de Energía Eletrica (CEPEL), fundado en 1973 y dirigido por ELETROBRAS (Pacheco, 2003).

[9] El primer intento de coordinación en Argentina se registró en 1970, con la creación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT), iniciativa que fracasó sin conseguir los resultados esperados. En Costa Rica la falta de coordinación se produjo, más que entre organismos o dentro de ellos , entre las actividades de los centros de investigación y las exigencias de las empresas, debido al desarrollo de una política tecnológica no vinculada con la política industrial (Buitelaar, Padilla y Urrutia-Alvarez, 2000).

[10] Sin embargo, ya en ese período se debatían los alcances del modelo. Una primera corriente, asociada a los consejos nacionales de ciencia y tecnología, sostenía la necesidad de transferir recursos a los investigadores evitando la interferencia de los organismos en la definición de prioridades. La segunda corriente fomentaba la transferencia de recursos hacia áreas prioritarias, mientras la tercera, y minoritaria, apuntaba a la creación de universidades de elite científica vinculadas al mundo empresarial, según el modelo de la universidad estadounidense Johns Hopkins (Yoguel, 2003).

2. El modelo de demanda

En los años noventa gran parte de los países de la región tomaron medidas con el objeto de ampliar la participación del mercado como promotor activo del desarrollo. En el ámbito científico y tecnológico de varios países la lógica de la oferta comenzó a ser sustituida por los incentivos del mercado y la demanda proveniente del sector productivo. La demanda tecnológica pasó a convertirse en uno de los principales criterios para definir las prioridades de la política y asignar recursos. A fin de evitar interferencias en el funcionamiento de los mercados, se impulsó la aplicación de políticas más horizontales y más neutrales. Conforme a ese enfoque, se esperaba que las inversiones extranjeras fueran las principales fuentes de tecnología y se adoptaron nuevas leyes sobre patentes con el objeto de protegerlas.

En las políticas se otorgaba prioridad al diseño y la utilización de instrumentos de fomento de la demanda y de apoyo a la transferencia de información tecnológica al sector productivo. Por una parte, comenzaron a otorgarse subsidios a la demanda para la asignación de recursos basada en la selección de proyectos propuestos directamente por las empresas; por otra, para aumentar y facilitar el acceso a la información, se pusieron a disposición de las empresas especialistas y consultores en actividades de gestión productiva y tecnológica.

El paso de un modelo a otro supuso una reasignación de recursos que redujo el financiamiento del aparato institucional de ciencia y tecnología y la provisión de un mínimo de recursos a programas horizontales.

En la mayor parte de los países de la región estas políticas se supeditaron a la obtención de préstamos provenientes de organismos internacionales. Conforme a esta óptica, se formularon y aprobaron leyes y programas nacionales que fueron delineando un nuevo marco jurídico de referencia para la realización de las actividades de ciencia y tecnología.[11] Además se adoptaron instrumentos financieros e incentivos fiscales para facilitar la innovación en las empresas y en toda la región se recurrió a la liberalización de las importaciones de bienes de capital como un incentivo importante, aunque pasajero, de la actualización tecnológica, cuyos efectos se vieron reforzados, en algunos países (Argentina y México, entre otros), por una baja adicional del precio de esos bienes debida a la apreciación cambiaria.

Colombia y Costa Rica presentan la particularidad de vincular las políticas tecnológicas con las de fomento de las exportaciones (Jaramillo, 2003; Vargas Alfaro y Segura Bonilla, 2003). En Colombia, gracias a las leyes y los programas nacionales de ciencia y tecnología, se delineó un marco de acción caracterizado por la importancia otorgada a la posición competitiva de las empresas en los mercados internacionales y a la productividad. Las innovaciones, de origen nacional o importado, se concebían como una forma de incrementar la competitividad del sector productivo; por lo tanto, se aprobaron leyes de fomento a las actividades de ciencia y tecnología y programas nacionales orientados a apoyar a los sectores académicos y productivo en sus actividades de desarrollo tecnológico (Jaramillo, 2003). Costa Rica adoptó un conjunto de políticas de ciencia y tecnología, en el que se combinan subsidios con la adopción de normas de calidad, fomento de la capacitación de recursos humanos y mayor colaboración entre los centros de investigación y las empresas de los sectores exportadores (Vargas Alfaro y Segura Bonilla, 2003).

En lo que respecta a los instrumentos diseñados para facilitar la prestación de servicios y el desarrollo tecnológico de las pymes, en Argentina se asignaron recursos a la cartera administrada por el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), que prevé otorgar aportes no reembolsables, créditos y subsidios sobre la base de convocatorias públicas. En Chile, el cambio más importante en este ámbito se dio en el mecanismo de gestión de los fondos para las pymes, una proporción cada

[11] Véase un análisis detallado de la situación por países, para Argentina: Yoguel, 2003; México: Casalet, 2003; Costa Rica: Vargas y Segura Bonilla, 2003 y para Colombia: Jaramillo, 2003.

vez mayor de los cuales se ha venido canalizando a través de instituciones privadas que se encargan de administrar su asignación. Programas como los Proyectos de Fomento (PROFOS), el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) y el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) han sido importantes elementos de apoyo a la reestructuración tecnológica y de refuerzo de las estrategias orientadas hacia el exterior.

A pesar de sus objetivos igualitarios, las políticas horizontales de fomento no resultaron tan neutrales como se pretendía y, por este motivo, contribuyeron a acentuar la heterogeneidad del sistema productivo. En la práctica, los subsidios a la demanda microeconómica de tecnología sin mayor articulación conducen en primer término a una diferenciación entre quienes están en condiciones de recibirlo y quienes no cumplen con todos los requisitos. Cuando el acceso supone costos de transacción, las empresas que pueden afrontarlos suelen ser los agentes más proactivos en términos tecnológicos, por lo que las empresas que no cuentan con una suficiente capacidad para identificar, formular y manejar sus requerimientos quedan excluidas. Aún no ha habido intentos de superar este problema con medidas de difusión y promoción del uso de los fondos entre los potenciales beneficiarios.

Por otra parte, se han adoptado nuevos modelos de gestión de los organismos de ciencia y tecnología. El modelo de gestión basado en jerarquías se sustituyó por un modelo basado en el desempeño, que incluye incentivos y mecanismos de evaluación y recompensa según los resultados, en el que se otorga importancia al autofinanciamiento como instrumento de operación de los organismos de ciencia y tecnología y se aplican criterios de asignación de funciones en las organizaciones. Asimismo, en este modelo se otorga prioridad a las funciones de "venta" y "prestación" de servicios tecnológicos.

Más allá de esos rasgos comunes, en cada país de la región surgieron patrones específicos de reorganización de la gestión. En Argentina, su modernización se basó en el aumento de la capacidad de coordinación entre actividades y organismos. Además, se separaron las funciones políticas de las ejecutivas y procuró crearse un mercado de servicios tecnológicos (Yoguel, 2003). En México, las políticas de reorganización institucional se abocaron a la descentralización de la gestión de los organismos de ciencia y tecnología y sus funciones, así como de las tareas de gestión y administración (Casalet, 2003). En Colombia, la reorganización de la infraestructura institucional se centró en la regionalización del sistema nacional de ciencia y tecnología, mediante la creación de comisiones regionales y la consideración de esa dimensión en los programas nacionales de ciencia y tecnología. En segundo lugar, se fomentó el desarrollo de un mercado de servicios tecnológicos para las empresas, mediante el fortalecimiento de la cooperación entre las universidades, los centros de investigación y el sector productivo (Jaramillo, 2003). En Costa Rica, el eje de las reformas fue el realce de la participación del sector privado, sobre todo en la formación y capacitación de los recursos humanos, pero las iniciativas adoptadas en ese ámbito no condujeron a la esperada vinculación entre la estructura productiva y los organismos de ciencia y tecnología (Vargas Alfaro y Segura Bonilla, 2003).

3. Los fondos tecnológicos

Uno de los elementos más novedosos de las políticas de ciencia y tecnología implementadas en América Latina en los años noventa fue el establecimiento de fondos sectoriales de apoyo a las actividades de ciencia y tecnología (Casalet, 2003; Pacheco, 2003; Yoguel, 2003; Vargas Alfaro y Segura Bonilla, 2003; Jaramillo, 2003). Las características de los fondos, el mecanismo de acceso a los recursos y las modalidades de administración varían según el país (véanse los cuadros 6.3, 6.4 y 6.5). Sin embargo, se pueden identificar dos sistemas, el primero de los cuales se basa en el subsidio a la demanda, presente en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México; en el segundo se hace hincapié en la coordinación entre la oferta (academias y centros de investigación) y la demanda (empresas) y es el que se aplica en Brasil.

Cuadro 6.3

FONDO TECNOLÓGICO ARGENTINO (FONTAR)

Programas del FONTAR	Instrumento	Objetivos	Beneficiarios	Modalidad de asignación y aporte financiero
Desarrollo tecnológico (nuevos productos, servicios o procesos productivos)	Aportes no reembolsables	Incremento de la competitividad por medio de la innovación de productos, servicios y procesos	Micro y pymes e incubadoras de empresas con certificación IBEROEKA	Por convocatoria pública hasta el 50% del proyecto
	Créditos para proyectos de desarrollo tecnológico	Financia proyectos de producción de tecnología con mediano nivel de ingreso	Micro y pymes con departamentos o grupos de investigación y desarrollo, agrupaciones de colaboración y una unidad de vinculación tecnológica con un aval empresario	Créditos de reintegro obligatorio asignados por ventanilla abierta. Hasta el 80% del costo total y hasta 200.000 pesos para 3 años
Modernización tecnológica (mejoramiento de productos y procesos de capacitación)	Programa de crédito fiscal	Contribución a la ejecución de investigación y desarrollo	Personas físicas o jurídicas titulares de empresas productoras de bienes y servicios	Subvención de certificados de crédito fiscal obtenidas por convocatoria pública. Hasta el 50% del presupuesto total del proyecto
	Créditos para proyectos de modernización	Adecuación y mejoras tecnológicas y perfeccionamiento de productos y procesos, con bajo riesgo técnico y económico	Empresas con departamentos o grupos de investigación y desarrollo, agrupaciones de colaboración y una unidad de vinculación tecnológica con un aval empresario	Créditos especiales de reintegro obligatorio con interés asignados por ventanilla abierta. Hasta el 80% del costo total del proyecto y no más de 300.000 pesos para 3 años
	Créditos a empresas	Financiar proyectos de desarrollo de nuevos procesos productivos, productos y modificaciones	Empresas sin limitaciones de tamaño y sectoriales. No financia proyectos con tasa de retorno menor de 12%	Créditos de devolución obligatoria asignados por ventanilla abierta. Hasta un millón de pesos o hasta el 80% del monto total del proyecto
Fomento del mercado de servicios tecnológicos (centros e institutos de investigación a las empresas)	Subvención para proyectos de desarrollo de plan de negocios	Financiamiento de proyectos de desarrollo de negocios originados en investigación y desarrollo	Micro y pymes cuyos proyectos sean ejecutados por una unidad de vinculación tecnológica.	Subsidios asignados por ventanilla abierta. Hasta el 50% del costo total o hasta 20.000 pesos, hasta 1 año
	Créditos a instituciones	Fomentar el establecimiento y fortalecimiento de estructuras de prestación de servicios tecnológicos a empresas e instituciones de ciencia y tecnología	Instituciones públicas o privadas prestadoras de servicios al sector productivo privado. Pueden presentarse de forma individual o asociada	Créditos de devolución obligatoria asignados por ventanilla abierta. Máximo de 2 millones de pesos
Capacitación y asistencia técnica	Subvención para proyectos de capacitación y reentrenamiento	Subsidios para apoyar actividades de capacitación y reentrenamiento de recursos humanos en nuevas tecnologías	Micro y pymes cuyos proyectos sean ejecutados por una unidad de vinculación tecnológica.	Subsidios asignados por ventanilla abierta. Hasta el 50% del costo total y hasta 20.000 pesos, hasta 6 meses
	Subvención para la formulación de proyectos	Apoyo en la formulación de proyectos de investigación y desarrollo, transmisión de tecnología o asistencia técnica	Micro y pymes cuyos proyectos sean ejecutados por una unidad de vinculación tecnológica	Subsidios asignados por ventanilla abierta. Hasta el 50% del costo total y hasta 20.000 pesos, hasta 6 meses
Programas de consejerías tecnológicas Fortalecimiento del desempeño de las pymes técnicas	Programa de consejería tecnológica	Apoyar a empresarios en diagnosticar problemas tecnológicos, mediante consejerías tecnológicas, formular proyectos de innovación, identificar proveedores de servicios tecnológicos	Micro y pymes productoras de bienes y servicios de valor agregado tecnológico	Subsidios asignados por ventanilla abierta en modalidad individual o grupal. Hasta 110.000 pesos y hasta el 50% del costo total y no puede superar los 20.000 pesos por empresa participante

Cuadro 6.4
PRINCIPALES FONDOS SECTORIALES DE BRASIL [a]

Fondos sectoriales	Objetivos	Origen de los recursos financieros	Actividades
CT-Petro (1999) Fondo sectorial de petróleo y gas natural Instrumento de creación: Ley 9.487, 1997	Desarrollo sectorial a través del fomento de investigación y desarrollo y formación de recursos humanos	El 25% del valor de las Royalties que exceden el 5% de la producción de petróleo y gas natural	Colaboración en la definición de políticas e implementación de programas específicos en 2001 fueron aprobados por el CNPq 144 Proyectos por 7 millones de reales Gasto entre enero y noviembre 2003 (reales): 16.431.002,70
CT-ENERG Fondo sectorial para la energía Instrumento de creación: Ley 9.991, 2000	Desarrollo sectorial a través del fomento de investigación y desarrollo	Entre el 0,75% y el 1% del ingreso neto de las empresas concesionarias de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	En 2001 el CNPq contrató 132 proyectos de investigación y desarrollo invirtiendo 8 millones de reales del fondo Institución en 2001 de una asociación entre la Agencia Nacional de Energía Eléctrica y el CNPq para fomentar la cooperación entre centros de investigación y empresas Gasto entre enero y noviembre 2003 (reales): 8.397.738
CT-HYDRO Fondo sectorial para los recursos hídricos Instrumento de creación: Ley 9.993, 2000	Reducción de las disparidades regionales por medio de inversiones en actividades de ciencia y tecnología relevantes para el sector Fortalecimiento de la sostenibilidad hídrica	Constituido por el 4% de la compensación financiera de las empresas generadoras de energía eléctrica	Financiamiento de proyectos científicos, de desarrollo tecnológico y de programas destinados a incrementar la calidad y la utilización del agua En 2002: inversión de 28,6 millones de reales, de los cuales mínimo 4 millones para capacitación y formación de personal especializado Gasto entre enero y noviembre 2003 (reales): 3.735.635,85
CT-INFO Fondo sectorial para la tecnología de la información Instrumento de creación: Ley 10.176, 2001	Fomento de la capacidad competitiva del sector por medio de programas y proyectos de investigación y desarrollo	Mínimo el 5% del facturado bruto anual de derivados de la comercialización en el mercado interno de bienes y servicios informáticos de las empresas que producen bienes o servicios relacionados con la tecnología de la información que reciben los incentivos fiscales de la ley de informática	Se estima un monto superior a los 50 millones de reales anuales destinados a actividades de investigación y desarrollo Gasto entre enero y noviembre 2003 (reales): 9.971.983,7
Fondo sectorial para los agronegocios Instrumento de creación: Ley 10.332, 2001	Consolidar la posición competitiva de los productos del sector en los mercado internacionales	La ley 10.168 del 2000 establece las fuentes de financiamiento del fondo, al que se destina el 17,5% de los recursos previstos por dicha ley.	Financiamiento de actividades de investigación y desarrollo y ciencia y tecnología Gasto entre enero y noviembre 2003 (reales): 2.140.277,92
FVA Fondo verde-amarillo Instrumento de creación: Ley 10.168, 2000	Fomento de la cooperación tecnológica entre universidades, centros de investigación y empresas	Contribuciones, en forma de royalties, de empresas que detentan licencias de uso o que adquieren conocimiento tecnológico desde el exterior	Como mínimo el 30% de los recursos está destinado a la capacitación tecnológica y a la modernización de las regiones del norte, noroeste y centro-oeste Gasto entre enero y noviembre 2003 (reales): 58.071.768,19
CT-INFRA (2002) Fondo para la infraestructura Instrumento de creación: ley 10.197, 2001	Subsidio al mantenimiento y modernización de la infraestructura tecnológica de las universidades públicas y de los centros de investigación para mejorar la competitividad del sector productivo	Está constituido por el 20% de los recursos destinados a cada fondo sectorial en el Fondo nacional de Desarrollo Tecnológico (FNDCT) y de los otros fondo destinados al financiamiento de actividades de ciencia y tecnología	En 2002 se proporcionaron 100 millones de reales para crear condiciones favorables a la realización de actividades de ciencia y tecnología en los organismos de ciencia y tecnología Las zonas del Norte, noroeste y centro-oeste deben recibir como mínimo el 30% de los recursos Gasto entre enero y noviembre 2003 (reales): 70.284.331,74

[a] Se incluyen sólo los que gastaron más de 1.500.000 de reales en 2003. Los fondos excluidos aplicando este criterio son los que se crearon para la minería, el transporte terrestre, el sector espacial, las telecomunicaciones, la salud, la biotecnología y el sector aéreo.

Cuadro 6.5

LOS FONDOS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN CHILE

Fondo y organismo que lo administra	Objetivos	Beneficiarios	Origen y asignación de los recursos financieros
Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT). Administrado por CONICYT	Promover el desarrollo de la investigación en ciencia y tecnología básica, para crear o mejorar métodos y medios de producción de bienes y servicios	Personas naturales o institutos de investigación, que utilizan distintos programas de financiamiento.	Aportes asignados por Ley de Presupuesto de la Nación, herencias, legados, donaciones y donaciones internacionales que no tengan otros fines específicos. Se eligen por concurso, tras convocatoria pública
Fondo de Fomento del Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) Administrado por CONICYT	Fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades y centros de investigación para incrementar la competitividad de las empresas. Financia proyectos de áreas prioritarias (recursos naturales, con dinamismo en construcción de valor y aquellas de alto impacto social)	Instituciones, de forma individual o asociada, sin fines de lucro, que desarrollen actividades de investigación y desarrollo y que tengan una existencia legal de al menos 5 años. Requiere participación de empresas, especialmente tecnológicas	Financia hasta el 60% del proyecto con un máximo de 450 millones pesos. Instituciones y Empresas deben aportar un mínimo de 20% cada una. Se eligen por concurso, en proyecto de investigación y desarrollo y por ventanilla abierta en proyectos de transferencia tecnológica
Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI). Administrado por CORFO	Promover la innovación tecnológica en áreas de impacto estratégico del desarrollo económico y social	Instituciones y centros tecnológicos, sin fines de lucro que desarrollen actividades de investigación y desarrollo, transferencia de tecnología y servicios en éstos ámbitos Consorcios tecnológico - empresariales compuestos por un mínimo de 3 empresas, no vinculadas patrimonialmente con anterioridad a la postulación, asociadas a uno o más centros tecnológicos	Concursos de proyectos; licitaciones convocadas para la ejecución de temas específicos; y ventanillas abiertas (nueva modalidad). Financia gastos de operación, administración, en RR.HH., subcontratos y otros necesarios para el proyecto
Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOs) Administrados por CORFO	Mejorar la competitividad de un grupo de empresas que se comprometan a resolver problemas de gestión y comercialización de forma conjunta	Pymes con ventas anuales entre 2.400 UF y 100.000 UF. El mínimo de ventas es de 1.200 UF si se trata de empresas agrícolas. Por su parte, el máximo de ventas anuales sube a 200 000 UF cuando son empresas manufactureras, asociadas en grupos de al menos 5 empresas	Ventanilla Abierta: Las empresas deben tomar contacto con agentes intermediarios de CORFO, los que proveen formatos de postulación y designan profesionales que diagnostiquen la etapa de preparación del proyecto
Fondo de Asistencia Técnica (FAT). Administrado por CORFO	Incorporar, a través de consultorías, técnicas de gestión a la operación de las empresas o nuevas tecnologías a sus procesos productivos	Empresas chilenas que requieran apoyo técnico especializado externo, con ventas netas anuales no superiores a 100.000 UF. Se designa por modalidad individual o colectiva (mínimo 3 empresas)	Ventanilla Abierta (ambas): FAT Individual: Para el diagnóstico CORFO aporta 17 UF y la empresa 3 UF. CORFO financia hasta el 50% de la consultoría. FAT colectivo: CORFO financia hasta el 50% del costo de consultoría con un máximo de 100 UF por empresa
Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) Administrado por CORFO	Promover orientar y auspiciar, a través de 5 líneas, proyectos de Innovación Tecnológica, Transferencia Tecnológica Asociativa y de implementación de Infraestructura Tecnológica	Las líneas 1,2,3 y 5 financian empresas privadas de bienes y servicios, que acrediten capacidad técnica, administrativa y financiera, que no tenga deudas morosas. Pueden presentarse individual o asociativamente, siempre que no sean empresas asociadas entre si. La línea 4 financia empresas de bienes y servicios, de un mismo sector productivo para abordar problemas tecnológicos de carácter asociativo	Ventanilla Abierta: En las líneas 1,2,3 y 5 se debe presentar una solicitud de financiamiento en FONTEC o en CORFO, que consideran el proyecto según las pautas de presentación exigidas, además de antecedentes legales y financieros de las empresas. Ventanilla Abierta: La línea 4 requiere postular a una etapa de diagnostico, preparando un Análisis de Pertinencia para FONTEC o CORFO

En los países que adoptaron la mayor parte de los elementos del primero, el sistema de fondos de apoyo a las actividades de ciencia y tecnología funciona con recursos provenientes del presupuesto público, en muchos casos correspondientes a préstamos de organismos internacionales. Esos recursos contribuyen a la formación de fondos, a los cuales pueden acceder diversos actores mediante concursos y evaluaciones, conforme a una lógica de gestión horizontal. Además, se prevé la posibilidad de cofinanciamiento del sector privado y se contempla la asignación de recursos en respuesta a solicitudes directas de los beneficiarios, ya se trate de empresas o centros de investigación. En general, estos fondos tienen tres objetivos: i) el fomento de la actividad innovadora de las empresas; ii) la creación y el fortalecimiento de un mercado de servicios tecnológicos, entre otros consultorías específicas, asistencia técnica, capacitación y formación de recursos humanos, y iii) el fortalecimiento de la capacidad de investigación y desarrollo de universidades y centros de investigación y de su vinculación con las empresas. Argentina y Chile constituyen ejemplos de este modelo de política (véanse los cuadros 6.3 y 6.5).

En Colombia, los mecanismos de apoyo orientados por la demanda han resultado poco eficaces. El sistema de apoyo al proceso de innovación se basa en dos mecanismos: asignación de recursos públicos destinados a realzar la demanda del sector productivo e incentivos fiscales. Los subsidios a la demanda no sólo son limitados en términos cuantitativos, sino que además son poco utilizados debido a la escasa demanda de las empresas, en la que inciden tanto una baja propensión a invertir del empresariado local como la falta de difusión de información sobre las posibilidades de financiación de la investigación y desarrollo (Jaramillo, 2003; Salazar y Montenegro, 2003).

El esquema de oferta y coordinación que caracteriza al sistema de fondos desarrollado en Brasil responde a otra lógica (véase el cuadro 6.4). En 1999 se crearon 14 fondos sectoriales para sectores estratégicos, financiados con ingresos de las empresas del sector.[12]

Hay cuatro características que definen los mecanismos de funcionamiento de estos fondos. En primer lugar, la ley estipula que parte de los ingresos de los sectores involucrados debe destinarse al desarrollo de actividades de ciencia y tecnología. En segundo lugar, se estimula la interacción entre oferta y demanda, ya que se prevé que los fondos sectoriales sean administrados de acuerdo con una visión estratégica compartida por comités de gestión integrados por representantes del sector empresarial, la comunidad científica, los ministerios sectoriales, el ministerio encargado de ciencia y tecnología y los organismos reguladores. En tercer lugar, se ha creado un fondo específico que fomenta directamente la cooperación entre universidades, centros de investigación y empresas, financiado con contribuciones provenientes de empresas que tienen licencias de uso o que adquieren tecnologías en el exterior. En cuarto lugar, este esquema permite subsidiar el mantenimiento y la modernización de la infraestructura tecnológica de las universidades públicas y de los centros de investigación por medio de un fondo residual (fondo para infraestructura), cuyos recursos provienen de los demás fondos sectoriales.[13] Si bien el esquema plantea dificultades de gestión y administración, garantiza en mayor medida el financiamiento de actividades de investigación y desarrollo e incrementa la participación de todos los actores en la planificación de los proyectos y en la administración de los fondos.

[12] Cada uno de los fondos es instituido por una ley que identifica la parte del ingreso sectorial que se debe destinar al apoyo de las actividades de ciencia y tecnología. En el caso del sector petrolero, se forma a partir de regalías de la producción de petróleo y gas natural; en el sector eléctrico se destina entre el 0,75 y el 1% del ingreso neto de las empresas concesionarias de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.

[13] El fondo verde-amarillo, de cooperación tecnológica entre actores y el fondo de infraestructura captan la mayor parte (76%, en 2003) de los recursos movilizados e invertidos por todo el sistema de fondos sectoriales (véase el cuadro 6.4).

III. Dimensiones estratégicas de la promoción de la innovación y el progreso técnico

Las economías abiertas al comercio y la inversión reciben las innovaciones por varios canales, entre los que destacan la importación de equipos e insumos, la concesión de licencias y la inversión extranjera directa. A ello hay que agregar las innovaciones derivadas de la investigación y desarrollo nacional en empresas y en instituciones públicas, de menor magnitud que las primeras. Sin embargo, para adaptar y utilizar eficazmente los conocimientos importados y mantenerse al día con las nuevas tecnologías es imprescindible desarrollar capacidades locales en las empresas, para lo cual abrirse al comercio y a la inversión, por sí solo, no es suficiente. Se requieren inversiones complementarias en capital humano, base de conocimientos, instituciones e infraestructura, en particular la relacionada con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Asimismo, para que el sistema nacional de innovación pueda aprovechar plenamente la presencia de empresas extranjeras con tecnología propia, se impone maximizar los encadenamientos del proceso productivo de las ET con el sistema local.

1. La magnitud de los recursos

Los procesos de innovación tienen lugar fundamentalmente en las empresas, pero tanto las externalidades a que da lugar el desarrollo tecnológico como la evidente ausencia o grave imperfección de los mercados de tecnología y de financiamiento de la investigación y desarrollo provocan una asignación insuficiente de recursos privados a la innovación. La política pública tiene un doble objetivo en materia de ciencia y tecnología: por un lado, proporcionar incentivos para que las empresas aumenten significativamente sus esfuerzos de innovación y su gasto en investigación y desarrollo y, por otro, realizar actividades de apoyo a la innovación, como la capacitación y formación de recursos humanos específicos, la infraestructura tecnológica y el establecimiento de vínculos entre actores, así como llevar adelante proyectos seleccionados por su impacto en el sistema nacional de innovación.

Aun persiguiendo ambos objetivos, difícilmente el gasto público en ciencia y tecnología por habitante se acercaría a los niveles que se invierten en los países desarrollados. Con la única excepción de Brasil,[14] en los demás países de la región los montos que actualmente gastan los gobiernos no representan masas de recursos para apoyar la innovación comparables a las que se gastan en los países desarrollados o en la República de Corea (véase el cuadro 6.2).

El sector privado de la región puede expandir considerablemente sus actividades innovadoras. Si bien no requiere gastos en investigación y desarrollo de la magnitud de los realizados por las empresas de países desarrollados, donde se ubican los centros de innovación tecnológica de SIPIs globales, se le abre un amplio campo de innovación basada en actividades de copia, ingeniería reversa o capacitación, así como de aprendizaje colectivo, sin excluir el desarrollo selectivo de nuevos productos y procesos. Por ello, las empresas latinoamericanas y caribeñas pueden ser inducidas a aumentar significativamente su gasto en investigación y desarrollo, optimizándolo en términos de capacidades tecnológicas e innovaciones, mediante programas cuyo costo se ubica dentro de los órdenes de magnitud de los recursos que pueden asignar a investigación y desarrollo los países de medianos ingresos.

Las políticas públicas tienen un amplio campo de influencia sobre la innovación privada local, tanto en configurar el contexto en que esta se desenvuelve como en proporcionar señales, incentivos y financiamiento selectivo que influyan sobre la dirección de las innovaciones y en apoyar (e, incluso, motivar) la inversión de las empresas en capacidades tecnológicas. Por otro lado, las instituciones públicas que proveen vínculos al sistema nacional de innovación contribuyen a

[14] Que supera, en términos absolutos, el gasto en investigación y desarrollo de España o Australia.

aumentar la densidad de este y a suplir la falta de mercados en segmentos importantes de la red de relaciones entre agentes en que se compone ese sistema y, por dicha vía, ayudan a elevar la productividad sistémica. Para estas tareas, es necesario aumentar significativamente los recursos públicos y progresar en la reestructuración de los actuales sistemas de ciencia y tecnología para poder financiar un conjunto de políticas de promoción de la innovación que tenga sentido.

Los países de la región han alcanzado diferentes niveles de desarrollo de sus capacidades tecnológicas y sus sistemas nacionales de innovación. Por un lado, las brechas agregadas con respecto a la frontera tecnológica representada por los Estados Unidos son enormes. Por otro, las diferencias de ingreso per cápita entre países de la región (de 5 a 1, entre los cinco países más ricos de la región y los cinco más pobres) ponen en evidencia que las capacidades tecnológicas de muchos países de la región no son comparables.

En estas circunstancias, el gasto (público y privado) en investigación y desarrollo asume montos que sólo en el caso de los países más avanzados de la región representan una masa crítica de recursos que pueden aplicarse con cierta eficacia al financiamiento de una diversidad de procesos de innovación. En los países menos favorecidos tales recursos pueden representar apenas lo suficiente para impulsar algunos programas seleccionados de promoción de la innovación y algunas medidas de fortalecimiento de los vínculos dentro del sistema nacional de innovación.

En contraste con estas limitaciones, todo país, independientemente de su tamaño o nivel de ingreso, tiene que desplegar un esfuerzo constante para innovar o —más propio de países en desarrollo— adquirir dominio de nuevas tecnologías, ya que todas sus empresas se ven obligadas, por el rápido y difundido cambio técnico, a utilizar nuevas tecnologías (Lall y otros, 2003) y el que algunas no lo logren aumentaría la heterogeneidad estructural. Enfrentar esta dicotomía entre crecientes exigencias y recursos limitados es el principal desafío de la política tecnológica de los países de la región.

Por las razones anteriores, no puede existir una estrategia única de desarrollo tecnológico para los países de la región. Sin embargo, cada país puede articular su propia estrategia, de acuerdo con sus recursos, sus capacidades tecnológicas, los perfiles de su desarrollo productivo y los de su inserción en el comercio mundial, diseñando medidas y asignando recursos en diferentes dimensiones de una estrategia dirigida a elevar sostenidamente la productividad y en la que los distintos actores privados cumplen papeles diferentes.

2. Las empresas transnacionales

El aporte que puedan hacer las inversiones o radicaciones de empresas transnacionales (ET) al desarrollo tecnológico del país es potencialmente importante. En principio, los países anfitriones esperarían tener acceso a su tecnología avanzada y a su capacidad para implementar eficazmente nuevas tecnologías. Desde esta perspectiva, la inversión de ET constituye la vía más rápida y eficaz para desplegar nuevas tecnologías en países en desarrollo.

Es más probable que el accionar de la filial de ET en el país represente flujos de conocimiento tecnológico y desarrollo de redes de proveedores y subcontratistas locales, así como capacitación de recursos humanos o que las innovaciones en la propia operación de la ET se difundan al sistema local. Sin embargo, durante mucho tiempo se ha considerado que estos efectos secundarios (*spillovers*) de la inversión extranjera directa se producen en forma automática y son siempre positivos. En las publicaciones recientes, basadas en estudio de casos, se sugiere que tales efectos no se dan automáticamente ni son sólo positivos.[15]

Por lo general, el centro neurálgico de las actividades de investigación y desarrollo de las ET está radicado en su sede central o en algún país desarrollado, por lo que las ET tienden a transferir

[15] Liu y otros (2000); Branstetter (2000); Girma y Wakelin (2000); Barry, Georg y Strobl (2001).

el resultado de la innovación pero no las capacidades innovadoras. Más aún, la ET puede transferir sólo la tecnología que es más apropiada para aprovechar la dotación de factores estática de la economía anfitriona (por Ejemplo, la maquila, que emplea mano de obra no calificada), emigrando cuando la relación de precios de los factores varía (UNCTAD, 2000). Con todo, se observan casos de descentralización de actividades del programa principal de investigación y desarrollo de una ET hacia países en desarrollo que disponen de una buena infraestructura científica y tecnológica, ofrecen incentivos especiales y poseen legislación de patentes que protege los resultados de la investigación y desarrollo. Una acción permanente de prospección de tales oportunidades puede tener efectos significativos sobre la creación de capacidades tecnológicas, ya sea involucrando a empresas tecnológicas locales o sólo a personal calificado local (véase el ejemplo de la Corfo, con la bolsa de trabajo especializado, a disposición de inversores extranjeros).

Por ello, en esta dimensión de la estrategia de innovación no se trata tanto de atraer inversión extranjera directa en los mayores montos posibles como de lograr inversiones frescas (*greenfield*) de calidad en términos de sus posibles beneficios secundarios —de empleo e innovaciones— en la economía local y, en esos casos, de explorar y motivar formas de interacción de las ET inversoras con determinados segmentos del sistema nacional de innovación. Este sesgo selectivo puede expresarse en incentivos especiales a las ET que cumplan esos requisitos, ya sea en la forma de exenciones tributarias o subvenciones.[16] En todo caso, la dotación local de capital humano parece ser clave tanto para atraer inversión extranjera en general (Banco Mundial, 2002) como, sobre todo, para hacer efectivos los eventuales procesos de efectos secundarios.

3. Las empresas locales y el fortalecimiento del sistema nacional de innovación

La dimensión más importante de la estrategia de promoción de la innovación es la creación de capacidades tecnológicas locales, en un contexto en que la tecnología y el conocimiento provienen del exterior. De hecho, las capacidades de producir y comercializar innovaciones son exiguas, si se las compara internacionalmente (Porter y otros, 2000). Esto también se refleja en que —a diferencia de los países de la OCDE y Asia sudoriental— en América Latina y el Caribe el número de patentes solicitadas por no residentes crece mucho más que las solicitadas por residentes (Aboites y Cimoli, 2001). Sin embargo, la capacidad de adaptar eficazmente y dominar tecnología extranjera es tanto o más importante. Para ambos propósitos, se requiere aumentar significativamente el esfuerzo de innovación de las empresas locales y fortalecer la infraestructura y los vínculos del sistema nacional de innovación.

Esta dimensión de la estrategia de promoción de la innovación implica, de parte de la política pública, establecer incentivos y el contexto adecuados para que aumente considerablemente el esfuerzo endógeno del sector privado en actividades de innovación, sobre todo en aquellas destinadas a crear empleos calificados, ganar nuevos mercados de exportación y a desarrollar redes de proveedores locales. En cualquier caso, la estrategia requiere que aumente sustancialmente el número de empresas que hagan esfuerzos endógenos sistemáticos de innovación y que redoblen los esfuerzos aquellas que ya lo están haciendo. Implica también el impulso a la creación de nuevas empresas de base tecnológica. Sin embargo, hay en estos países empresas que se encuentran en la frontera tecnológica internacional de su actividad y que realizan la investigación y desarrollo requerida para mantener ese nivel; la preocupación pública, en esos casos, debe concentrarse en

[16] El establecimiento de bajas tasas de impuestos a la renta corporativa como atractivo para la inversión extranjera directa está sujeto a controversia. Por lo pronto, si es generalizado, se extendería a empresas nacionales, que no necesariamente reúnen las características buscadas. Pero aun si se trata de exenciones tributarias a la inversión extranjera directa, el argumento de que son cruciales para atraerla es válido en la medida en que numerosos países pequeños y abiertos compitan por las inversiones mediante exenciones —sacrificando ingresos tributarios para su gasto social— y, sobre todo, en el caso de que las otras razones para radicarse en el país no sean más poderosas que la falta de exenciones (Avi Yona).

minimizar los obstáculos del contexto y procurar que ejerzan un papel dinamizador del sistema nacional de innovación.

La conjunción —predominante en la región— de insuficientes capacidades tecnológicas endógenas, incipientes sistemas nacionales de innovación y magros recursos para financiar procesos de innovación configura un círculo vicioso en el que resulta difícil formular políticas eficaces. Por otro lado, las posibilidades de financiar políticas de fomento a la innovación son relativas —respecto de la magnitud de la economía y de la carga tributaria—, en tanto que muchos procesos de innovación plantean, como mínimo, requerimientos absolutos de recursos. Estas restricciones obligan a que las políticas de fomento de la innovación, para ser eficaces, se planteen objetivos asequibles, atendiendo a las características actuales del sistema nacional de innovación y, en particular, los procesos de innovación en curso en las empresas locales. Ello implica, en la mayor parte de los casos, focalizar las acciones de fomento en segmentos claramente reforzables del sistema de innovación, aumentando las economías de red, y comprometer los recursos públicos en unos pocos programas efectivamente ejecutables.

El esfuerzo público de fortalecimiento del sistema nacional de innovación puede tomar diversas formas, de acuerdo con las potencias y las carencias de cada país. Pero, en todo caso, debe dirigirse a mejorar o ampliar la infraestructura necesaria para habilitar la innovación a nivel de empresa y hacer efectivas las complementariedades generadas por estas.

Una categoría especial de la política de fortalecimiento de las capacidades de innovación locales está constituida por la articulación de clusters o aglomeraciones de empresas con actividades innovadoras en torno a recursos naturales ventajosos (de antigua explotación o de reciente desarrollo), donde tienen mayores posibilidades de fructificar sinergias positivas, que representen la creación de nuevas ventajas comparativas basadas en la incorporación de conocimiento al recurso básico (Banco Mundial, 2002). En rigor, tales clusters representan sistemas sectoriales/regionales de innovación y, por tal razón, admiten una definición más concreta de los encadenamientos clave.

Otra categoría especial de la estrategia de desarrollo tecnológico está constituida por el apoyo a nuevas empresas de base científica o tecnológica (*start-ups*). Estas empresas, naturalmente pequeñas pero de gran densidad de conocimiento y creadas con el propósito de producir alguna innovación, pueden contribuir en gran medida al sistema nacional de innovación, pero requieren acciones de fomento apropiadas para sus características: innovación incierta, altos costos seminales y de arranque, y activos intangibles no realizables hasta lograr la protección de una patente.

La innovación en la agricultura también depende crucialmente de subsistemas sectoriales de innovación. En el anterior modelo de política tecnológica, las instituciones estatales de investigación, desarrollo y difusión de técnicas agrícolas (como INTA en Argentina, EMBRAPA en Brasil o CEMYT en México) ejercieron un claro liderazgo de la innovación que tuvo lugar en el sector. Más recientemente, las ET productoras de semillas se vincularon a esas instituciones y pasaron a desempeñar un papel central en el progreso técnico de la agricultura.

Constituyen un caso particular las aglomeraciones agroindustriales, que tienen el potencial de ser internacionalmente competitivas al par que distribuyen los beneficios a lo largo de la cadena de valor, siempre que se logre conformar un sistema local de innovación del que participen activamente los pequeños productores y del que se beneficien asimismo las grandes empresas procesadoras (Guaipatín, 2004a).

4. Modernización de las pymes

Una dimensión clave de cualquier estrategia de fomento a la innovación está constituida por la modernización de las pymes, cuyo desarrollo es clave, tanto para contribuir a elevar la productividad sistémica como para fortalecer las bases productivas del bienestar de los grupos de menores ingresos de la población. En el capítulo sobre las pymes se describen y analizan los

diversos programas de apoyo a estas empresas que se han desplegado en la región. Aquí sólo resta indicar los lugares que deberían ocupar las diferentes clases de pymes en la estrategia de promoción de la innovación a nivel nacional.

Este gran agregado, sin embargo, es considerablemente heterogéneo, tanto en lo que hace a tamaño como a organización y, por lo tanto, a capacidades endógenas y posibilidades de modernización. Aunque cualquier empresa puede, en principio, aumentar sus capacidades de innovación, las potencialidades para lograrlo son distintas según el tamaño, la organización de gestión y la industria o los servicios en los que opera. Las empresas pequeñas (6 a 20 trabajadores), que emplean el 10% de la fuerza de trabajo urbana de la región (OIT, 1999), constituyen un estrato con posibilidades de dinamización mediante programas relativamente acotados de adquisición de capacidades, entre los que figura de manera destacada la informatización de procesos productivos y administrativos. Las empresas medianas (entre 21 y 100 trabajadores), que emplean el 13% de la fuerza de trabajo urbana regional, ofrecen mayores posibilidades de transformación mediante programas que se orienten a la constitución o fortalecimiento de sus capacidades endógenas y a integrarse dinámicamente al sistema nacional de innovación, pero tales programas resultan de diseño y ejecución complejos y deben incluir un componente de financiamiento. En el otro extremo del espectro, las microempresas informales (que emplean el 16% de la fuerza de trabajo urbana) constituyen otro conjunto heterogéneo, una parte del cual podría incorporarse a los programas de modernización de la pequeña empresa, mientras que la mayor parte sería mejor atendida por medio de programas de empleo y capacitación para combatir la pobreza, que aprovechen el impulso empresarial para desarrollar las microempresas y otorgarles una base más sólida que la actual.

5. La infraestructura digital

Una dimensión importante de la estrategia de fomento a la innovación está constituida por la difusión de TIC y, en particular, el establecimiento y desarrollo de la plataforma informática para posibilitar el desarrollo de redes y la conectividad a la Internet. Los países de América Latina y el Caribe ya han avanzado rápidamente en estos frentes (CEPAL, 2002a), que resultan cruciales, tanto para digitalizar la producción en muchas áreas como para facilitar la operación de redes en el sistema nacional de innovación y para posibilitar la radicación en el país de las actividades de investigación y desarrollo que realizan las ET.

El vigor y velocidad con que se están difundiendo las prácticas digitales en todo orden de actividades garantiza la oferta tanto de elementos de uso individual como de infraestructura de telecomunicaciones e informática por parte de los conglomerados transnacionales que los producen. Por otra parte, si bien todavía es incipiente en América Latina y el Caribe la digitalización de la producción, se verifica el despliegue global del paradigma tecnológico basado en las TIC, que exigirá intensas innovaciones de los procesos productivos. Independientemente de la participación que los países de la región puedan tener en las innovaciones propias de las TIC, deberán enfrentar el desafío mucho mayor de digitalizar la producción y la gestión, lo que requiere disponer de una adecuada plataforma digital y recursos humanos capacitados para utilizarla.

En el capítulo siguiente se analizan el contenido y prioridades de las estrategias nacionales para la sociedad de información.

6. Infraestructura de ciencia y tecnología

Esta, que en el antiguo modelo de oferta tecnológica constituía el eje de la estrategia de desarrollo tecnológico, pasa a ser una dimensión más de esa estrategia, pero continúa siendo un elemento clave, con una función articuladora del sistema nacional de innovación. En general, la infraestructura de ciencia y tecnología, constituida por los centros de investigación, laboratorios e investigadores, debe fortalecerse, mejorarse su calidad y focalizarse más claramente sus objetivos en las áreas científicas y tecnológicas que resulten complementarias o requeridas por los esfuerzos

de innovación de las empresas y de los organismos públicos que atienden los problemas sociales más acuciantes. Parte del conocimiento que otrora era necesario desarrollar localmente para facilitar la adaptación de tecnologías importadas ahora viene codificado en los propios sistemas. En cambio, los países de la región tienen la oportunidad y necesidad de realizar investigación básica en las áreas de recursos naturales en las que poseen ventajas comparativas, para profundizar o dinamizar estas ventajas (como es el caso del salmón en Chile, el camarón en Ecuador, los recursos marinos de valor turístico en el Caribe o los bosques, en toda la región).

7. La inversión en capital humano

El capital humano, aun si sólo se considera el constituido por los conocimientos y habilidades cognitivas de los trabajadores, constituye un recurso indispensable para impulsar los procesos de innovación y su difusión. El personal calificado —incluso de alta calificación— es el portador de conocimiento tácito y el que puede generar conocimiento codificado en el proceso de innovación. Este requisito torna al sistema de educación superior en una dimensión clave del sistema nacional de innovación. Establece, por otro lado, un vínculo necesario entre los centros de investigación y los demás actores del sistema.

Desde esta perspectiva, el sistema educativo cumple un papel central en la sociedad del conocimiento y constituye una fuente de creatividad que, adecuadamente activada, resulta el ambiente ideal para la innovación. Una buena educación básica es el soporte de una fuerza de trabajo habilidosa y ágil. Por otra parte, la educación continua a lo largo de la vida es, en el mundo actual, un requisito importante de la absorción de nuevo conocimiento y la adaptación continua a nuevas condiciones.

De ahí que la estrategia de fomento a la innovación deba tener como correlato una estrategia coherente de inversión en capital humano. Ambas forman parte del esfuerzo por crear nuevas ventajas comparativas, con mayor contenido de conocimiento, para converger hacia los niveles de productividad y de vida de los países desarrollados.

Como se indica en otros capítulos de este mismo documento, en el nuevo paradigma productivo, que tiende a sustituir la demanda de calificaciones por demanda de competencias, es necesaria una base sólida de educación general, básica y media, para adquirir las competencias requeridas por las nuevas tecnologías y una eficaz capacitación para cambiar las disponibles por otras nuevas. Ello implica que la innovación a nivel de empresa está sumamente condicionada por la calidad del capital humano. En esto, como en las actividades de investigación y desarrollo, los papeles de las empresas y el Estado deben ser complementarios: éste debe disponer de una estrategia de mejoramiento de la calidad y contenidos de la educación básica y media y aquéllas deben ser inducidas a invertir más recursos en capacitación.

IV. La formulación y coordinación de políticas

1. Los instrumentos

a) Incentivos fiscales

Se trata de un incentivo tradicional, que modifica los que provee el mercado ya que éstos, en el caso de la inversión en innovación en los países en desarrollo, tienden a ser débiles.

De acuerdo con la experiencia de la OCDE (1996b), la mejor práctica en el diseño y aplicación de provisiones tributarias a la investigación y desarrollo supone: i) que forme parte de una estrategia coherente; ii) que la deducción de todos los gastos que puedan deducirse se haga en el año en que estos se incurren; iii) que se apliquen flexiblemente a empresas en diferentes estadios

de desarrollo; iv) que incluyan un tratamiento más favorable para las empresas pequeñas o nuevas, para promover la iniciativa empresarial y los emprendimientos innovadores.

En la región, se han introducido incentivos fiscales para promover las actividades de investigación y desarrollo. En general, han consistido en sistemas de deducciones y créditos fiscales por gastos en determinadas actividades de investigación y desarrollo, según la categoría de actores.[17] Sin embargo, estos incentivos previstos en la legislación resultan subutilizados por las empresas. Se pueden aducir varias causas de este fenómeno: insuficiente o ineficaz información sobre estos sistemas de incentivos (en qué, cómo y cuándo aplicarlos), altos costos de transacción, etc. Pero la razón más básica es la misma que mantiene a niveles reducidos los gastos en investigación y desarrollo de las empresas: la debilidad de la cultura innovadora. Si se gasta poco, se deduce poco y la deducción aparece como de menor importancia; sin embargo, según la proporción deducible, el fisco podría cofinanciar una parte significativa de la inversión privada en investigación y desarrollo. Por otra parte, este instrumento ofrece la característica de dejar en manos de la empresa la decisión de en qué invertir.

Un estímulo que puede ser eficaz es la desgravación (total o parcial, mediante crédito fiscal o subvención) de los gastos de adquisición externa de tecnología, que pueden abarcar la transferencia de tecnología desincorporada y la compra de bienes de capital (nacionales o importados) relacionados con la innovación. Como estos gastos suelen ser varias veces más cuantiosos que los realizados en investigación y desarrollo interna, al menos debieran tener el mismo tratamiento tributario.

b) Crédito público directo

Los incentivos crediticios se utilizan en numerosos países desarrollados. La modalidad más frecuente es la de préstamos para innovación tecnológica y adquisición de tecnología provistos por bancos públicos de desarrollo u organismos similares (OCDE, 1997a), pero que involucran subsidios fiscales en sus condiciones. En general, los préstamos están adaptados a las características del riesgo de inversiones en investigación y desarrollo, con tasas de interés preferenciales, largos períodos de gracia y largos plazos de devolución. En ciertos casos, la devolución del principal se encuentra condicionada al éxito del proyecto.

En América Latina y el Caribe, los países con ajustados presupuestos fiscales y bancos de desarrollo limitados se encuentran en difíciles condiciones para usar este instrumento. Sin embargo, la posibilidad de estandarizar productos y procesos financieros por parte de los bancos de desarrollo ofrece la oportunidad de atender de manera especializada a clientes como los que se embarcan en actividades innovadoras (Titelman, 2003).

c) Subvenciones

Las subvenciones en apoyo del desarrollo científico y tecnológico mediante el financiamiento no reembolsable de proyectos de investigación son comunes en los países de la región. De hecho, constituyen el instrumento principal de los fondos tecnológicos de Chile y uno de los instrumentos del FONTAR de Argentina (véanse los cuadros 6.3 y 6.5). También es el instrumento principal de asignación de recursos del sistema de fondos tecnológicos de Brasil (véase el cuadro 6.4). En la mayor parte de los casos, son asignados entre proyectos competitivos que reúnan las condiciones dispuestas de acuerdo con la temática del concurso. La amplitud con que se defina ésta determina el grado de focalización de los resultados que se pretende obtener, en el contexto de la estrategia de promoción de la innovación. En la mayoría de los casos, se asignan a centros de investigación más

[17] Por ejemplo, el FONTAR de Argentina los asigna por concurso a proyectos de investigación y desarrollo para la modernización tecnológica (véase el cuadro 6.3).

que a empresas; tal es el enfoque de fondos de concepción tan diferente como los de Chile y Brasil.[18]

d) Mejorar los incentivos del aparato oficial de ciencia y tecnología

Los recursos relativamente abundantes que actualmente se destinan al aparato oficial de ciencia y tecnología incluyen los correspondientes a programas o investigaciones, que representan subvenciones. Sin embargo, en conjunto y como sistema de incentivos a la investigación y desarrollo, las actividades subvencionadas suelen resultar poco coherentes y de importancia despareja. Se puede ganar considerable terreno, en términos de incentivos a la innovación pertinente para la estrategia de desarrollo tecnológico, si estas subvenciones responden a prioridades mejor determinadas —en el contexto del sistema nacional de innovación— y, en particular, si los incentivos premian las investigaciones que realicen un verdadero aporte al conocimiento y a la interacción con el sector privado.

e) Capital de riesgo

La innovación es una actividad incierta, por lo que las inversiones en ella son de alto riesgo. Tanto el financiamiento crediticio como el participativo (*equity*) en estas actividades implica riesgos adicionales a los involucrados en proyectos de inversión basados en tecnologías establecidas. Más aún, la situación es diferente para las empresas nuevas y para las maduras; las empresas de gran densidad de tecnología (que, en el mundo actual, son pequeñas) conllevan costos seminales y de etapa inicial mayores que otras empresas pequeñas, en tanto que las innovaciones permanecen sin probar y se desconoce el tamaño del mercado potencial, todo lo cual hace difícil obtener financiamiento crediticio (Melo, 2001b). Por estas razones, el financiamiento de la innovación en empresas nuevas depende en buena medida de obtener capital de riesgo o financiamiento público directo.

Dada la escasez de fuentes locales de capital de riesgo en la región, adquiere importancia la inversión directa del gobierno en financiamiento participativo para proyectos de investigación y desarrollo. Para ello, el Gobierno puede invertir en fondos de capital de riesgo privados, con el objeto que éstos inviertan en dicho financiamiento para empresas tecnológicas, o bien crear su propio fondo de capital de riesgo.

f) Misiones de observación

Un instrumento de considerable eficacia para mejorar las capacidades tecnológicas a nivel microeconómico, que puede llegar a tener un impacto significativo en las empresas que participen y —a través de ellas— en el sistema local de innovación, son las misiones de observación y estudio a plantas de primera línea tecnológica en los países desarrollados (Ramos, 2000). Dada la necesidad de la búsqueda, transferencia y difusión sistemática y masiva de las tecnologías y prácticas de primera línea más adecuadas a las condiciones locales en todos los sectores de actividad, programas de visita y observación por empresarios, gerentes, ingenieros y técnicos locales durante varias semanas a plantas de primera línea de los países industriales, pueden representar un componente muy eficaz y relativamente accesible de ese proceso de búsqueda.[19]

g) Servicios de divulgación tecnológica para las pymes

Estos programas permiten crear redes que ayuden a las pymes a utilizar la tecnología para mejorar su productividad. La divulgación tecnológica consiste en dotar a este tipo de empresa de

[18] Aunque en este último caso las empresas participan en la definición del programa de investigación a concursar.

[19] El programa de asistencia técnica del Plan Marshall a los países devastados por la guerra tuvo estas características; asimismo, éste fue un componente importante de los esfuerzos de Japón, primero, y República de Corea, después, para adquirir tecnología moderna desarrollando sus propias capacidades sobre la base de la copia o demostración (Ramos, 2000).

tecnologías ya arraigadas con las que puedan introducir mejoras graduales. Para ello, se les entrega material para que puedan determinar sus necesidades y satisfacerlas, o bien se les presta asesoramiento técnico individual (ONUDI, 2002).

h) Laboratorios de investigación y desarrollo transferible

A diferencia de la labor "creativa" de investigación y desarrollo que se realiza en los países más adelantados en el plano tecnológico, cuyo objetivo es obtener productos y procesos nuevos, con la investigación y desarrollo susceptible de transferencia o "transferible" se pretende asimilar, adaptar y mejorar las tecnologías transferidas de otras partes. Los laboratorios públicos de investigación y desarrollo transferible pueden proporcionar a las pymes esos servicios de transferencia tecnológica, que normalmente están más allá de sus posibilidades de experimentación (ONUDI, 2002).

2. Los recursos

Los recursos fiscales que los gobiernos de la región destinan a investigación y desarrollo no bastan para consolidar una infraestructura adecuada de ciencia y tecnología, si bien son significativos en términos de la proporción del presupuesto que representan.[20] Por otro lado, una buena parte del gasto público en ciencia y tecnología está comprometido para las estructuras institucionales existentes que, aunque necesarias, no por ello dejan de inmovilizar recursos para nuevos programas de investigación y desarrollo. Quizá estas limitaciones presupuestarias sean la razón principal de los magros resultados de la mayoría de los programas horizontales puestos en práctica (estén o no integrados a un fondo tecnológico).

Para intensificar las actividades de innovación es preciso contar con mayores recursos que los actuales, por lo que los países de la región deberán hacer un esfuerzo sistemático para aumentar gradualmente las asignaciones que destinan para este fin. Sin embargo, ese esfuerzo se inscribirá en la intensa competencia por estos recursos para distintos objetivos prioritarios.

La racionalización del aparato oficial de ciencia y tecnología en el sentido señalado puede aportar beneficios, aumentando la eficacia de las subvenciones que este entrega. La conversión de los créditos fiscales por actividades de investigación y desarrollo contemplados en la ley general de rentas en fondos (subvenciones) asignables por concurso puede activar la utilización de un subsidio que existe en la legislación pero es poco o mal utilizado. El sistema de asignar subsidios a la investigación y desarrollo mediante concursos diseñados en concordancia con la estrategia general de promoción de las innovaciones puede ampliarse con préstamos del Banco Mundial y el BID con tales fines, reembolsables a partir de los resultados del proceso innovador.

Un sistema que debiera utilizarse con mayor frecuencia es aquel en el que los recursos públicos destinados a la investigación tengan como contrapartida, en ciertos casos, financiamiento privado. Ello puede aplicarse a los fondos destinados como subsidio a las empresas, como así también a ciertos recursos otorgados a las universidades.

Otra fuente de recursos para apoyar la innovación poco utilizada en la región es la formación de fondos a partir de las rentas de algunos sectores basados en recursos naturales.[21] Los recursos así obtenidos podrían utilizarse para la investigación y desarrollo en institutos de investigación que tengan por objeto generar innovaciones en el sector, ya sea para diversificar el producto, investigar sobre nuevas tecnologías o desarrollar capacidades tecnológicas de los proveedores.[22] En el caso de

[20] En algunos países de la región, el gasto de los gobiernos en investigación y desarrollo no deja de ser significativo, comparado con el destinado a la educación. En Brasil, equivale al 15% de este, en Chile, a más del 10%, y en Argentina, México o Uruguay, a poco más del 5% del gasto total en educación.

[21] Este es el caso de algunos de los fondos tecnológicos creados en Brasil (los creados para los sectores petrolero, de energía eléctrica y recursos hídricos), que establecen tasas sobre diversos componentes del ingreso sectorial (véase el cuadro 6.4).

[22] Al estilo de los recursos destinados por las empresas estatales de petróleo en algunos países de la región.

los sectores de explotación de recursos no renovables, que al presente gozan de amplias ventajas comparativas, los recursos podrían destinarse para promover la reconversión de la actividad o el área o para adquirir conocimiento sobre ventajas potenciales de la región, especialmente relevantes cuando el recurso pierda su actual ventaja o se agote.

3. La gestión de los sistemas de propiedad intelectual

Una gestión eficaz de los sistemas de propiedad intelectual es un requisito para la creación y difusión de conocimiento. Esa gestión debe respetar los compromisos internacionales en la materia y a la vez desenvolverse en armonía con las demás políticas de fomento a la innovación. La mayor parte de los países de la región ha incorporado los acuerdos de propiedad intelectual (ADPIC) negociados en la Ronda Uruguay (1986-1994) en su legislación, homogeneizando sus sistemas de patentes (CEPAL, 2002a).

Últimamente ha surgido pruebas de los efectos de la homogeneización de los sistemas de propiedad intelectual sobre las economías en desarrollo. Entre los aspectos negativos se destacan el aumento del precio de los productos y tecnologías patentadas y el freno u obstaculización a los procesos nacionales de aprendizaje, al bloquear las prácticas de imitación e ingeniería reversa (Comisión sobre Derechos de Propiedad Intelectual, CDPI, 2002). Más aún, en América Latina y el Caribe, el número de patentes solicitadas por los no residentes crece mucho más que las solicitadas por los residentes. Esta tendencia se asocia a la utilización de las patentes por empresas extranjeras para comercializar e importar sus productos, lo que en muchos casos va en detrimento del desarrollo de capacidades tecnológicas locales.

Por otro lado, la gestión de los sistemas de propiedad intelectual en los países de la región está escasamente coordinada con las políticas de promoción de la innovación y de desarrollo productivo. Esta carencia de una visión estratégica da lugar a una escasa utilización de la flexibilidad y de las oportunidades de la legislación vigente y a una débil estructura institucional encargada de administrar las normas.

Además, se observan grandes diferencias entre los países de la región en cuanto a su capacidad institucional para gestionar los sistemas de propiedad intelectual y marcadas debilidades en la capacidad de evaluar los efectos de los acuerdos y negociaciones internacionales, así como en la capacidad de las instituciones y empresas de proteger legalmente los resultados de su investigación y desarrollo.

Para enfrentar los límites impuestos por el proceso de homogeneización, los países de América Latina y el Caribe deberían promover una estrategia que permita la renegociación y la utilización más flexible de la normativa existente. Un ejemplo, en este sentido, es la interpretación y extensión del artículo 6 del acuerdo de Doha, cuyas alternativas afectan de manera diferente la capacidad innovadora del sector farmacéutico y el acceso a los medicamentos de primera necesidad.

Por otro lado, se lograría una mejor gestión y una mayor utilización de la flexibilidad de los acuerdos sobre la base de convenios regionales o subregionales que, al ampliar la escala de producción y la gama de capacidades, permitieran hacer uso de los mecanismos que se indican a continuación.

- *Licencias obligatorias*. Mediante este instrumento, la licencia de una tecnología patentada puede ser concedida por el gobierno del país donde está registrada la patente si el usuario ha intentado sin éxito obtenerla en las condiciones previstas en el artículo 31 de los ADPIC. El uso de la licencia obligatoria, sin embargo, está sujeto a condiciones que son difíciles de cumplir y ocurre a menudo que el potencial productor carece de los

conocimientos para hacer ingeniería reversa y no accede a un mercado lo suficientemente grande para recuperar la inversión;[23]

- *Importaciones paralelas*. Ante el agotamiento de una patente, los países se pueden beneficiar de los productos fabricados con la autorización en otros países o en otros mercados, permitiendo así la importación a precios más bajos;
- *Excepción Bolar*. La cláusula permite que los productores genéricos importen, manufacturen y experimenten productos patentados antes del agotamiento de su patente, posibilitando el avance científico y tecnológico en los países de la región;
- *Modelos de utilidad*. Es un mecanismo —también llamado pequeña patente— que permite patentar innovaciones incrementales y mejoras de diseño, de productos y de procesos productivos.

Sin embargo, los acuerdos de libre comercio que los países de la región están firmando con los Estados Unidos tienen incorporada una disciplina más rigurosa en lo referente a propiedad intelectual que los que incluidos en la ADPIC. La conjunción de un régimen fuerte de propiedad intelectual con un débil sistema nacional de innovación podría afectar la dinámica del progreso técnico. Además de la necesidad de negociar en los acuerdos de libre comercio legislaciones con regímenes más avanzados de protección individual pero menos fuertes que en otros países desarrollados, es preciso que los organismos de competencia adquieran mayor importancia y —siguiendo la nueva jurisprudencia norteamericana y europea— analicen la propiedad intelectual como una dimensión posible del abuso monopólico.

4. Articulación y coordinación de políticas

Los países de la región enfrentan el desafío de avanzar hacia una concepción de política tecnológica más pragmática que hasta ahora, que incorpore la interacción entre oferta y demanda en el proceso de innovación y recurra, para apoyarlo, a los instrumentos de mayor eficacia en cada caso y a la articulación de diferentes instrumentos, de acuerdo con el nivel de desarrollo de sus capacidades tecnológicas.

En general, se concibe un despliegue de políticas horizontales, a las que puede tener acceso —en principio— cualquier empresa, destinadas a difundir bienes públicos y a remediar fallas de mercado estáticas, tales como la capacitación, los incentivos a la investigación y desarrollo y los servicios tecnológicos a las empresas.

En la medida de lo posible las nuevas políticas horizontales deben ser proactivas y estar dirigidas a alcanzar una masa crítica de recursos en sus destinatarios, para no dispersar los escasos recursos disponibles en una multitud de pequeños proyectos y tratar de alcanzar más rápidamente resultados efectivos. La combinación de estas dos condiciones implica un cierto grado de focalización, que debe ser congruente con la estrategia nacional de desarrollo tecnológico. Asimismo, los servicios tecnológicos para las pymes deberían estar abiertos a todas ellas; sin embargo, en los hechos podrían tener preferencia las que sean candidatas a formar un aglomerado tecnológico, a asociarse para adquirir tecnología o a incorporarse a redes de información tecnológica.

No obstante, en este contexto de políticas horizontales puede ser preciso articular algunas políticas selectivas, que respondan a la concepción de la estrategia de desarrollo tecnológico o a la proyección de capacidades tecnológicas ya existentes. Tal sería el caso del reposicionamiento de algunas empresas en las jerarquías internacionales de red, mediante el mejoramiento de la relación

[23] Brasil es uno de los pocos países que ha logrado superar las mencionadas dificultades, integrando el uso de la licencia obligatoria en su programa nacional STD/AIDS.

proveedor-cliente o, en general, de la transformación de la generación y circulación de conocimiento en ventajas competitivas dinámicas de la red.

Asimismo, en algunos sectores donde ya existen regulaciones o instrumentos específicos y en algunas actividades de gran densidad de conocimiento, las políticas horizontales deberán ser complementadas con políticas sectoriales selectivas o focalizadas de innovación. A su vez, en algunas regiones donde exista potencial innovador o para el desarrollo de *clusters*, habrá que plantear políticas regionales de innovación que combinen las políticas horizontales (y, eventualmente, sectoriales) en un ámbito territorial definido.

La combinación y coordinación de políticas horizontales, verticales (y selectivas) y de reposicionamiento en las redes de producción global constituyen una práctica más en línea con las acciones de las economías más exitosas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002 y 2003).

La ejecución de políticas requiere un modelo adaptado a la capacidad institucional y a la complejidad productiva de cada país. En la medida en que los países mejoren sus capacidades institucionales y desarrollen estructuras productivas más complejas podrán extender el dominio de sus políticas y desarrollar políticas verticales y selectivas conjuntamente con las horizontales. La utilización simultánea de políticas horizontales, verticales y selectivas es una característica de los modelos de intervención en las economías más avanzadas y de su capacidad de adoptar una actitud pragmática en el diseño y actuación de las políticas.

Un buen ejemplo de articulación de instrumentos de política basado en la conciliación de visiones estratégicas y la combinación de conocimientos de los actores está constituido por los fondos tecnológicos sectoriales en los que participen las empresas, los institutos científicos y el sector público en la formulación y ejecución de los proyectos, como así también en las reglas y mecanismos de asignación de fondos.

El despliegue de una estrategia de promoción de la innovación, en las diversas dimensiones indicadas, requiere una considerable coordinación, tanto en la etapa de diseño de la estrategia como en la de formulación y ejecución de políticas. El fortalecimiento del sistema nacional de innovación impone una cuidadosa coordinación de acciones o intervenciones tan diversas como las dirigidas a fomentar las interacciones entre las empresas, sus proveedores y clientes, las universidades, los institutos públicos y privados de investigación científica y tecnológica y las instituciones financieras.

Estas interacciones deben promoverse en todos los niveles, pero es en el ámbito local y en el desarrollo de clusters donde tienen mayores posibilidades de fructificar sinergias positivas como resultado de estas acciones coordinadas.

Por otro lado, no todos los componentes del sistema nacional de innovación responden a la intervención directa. Por eso, es crucial que el Estado y la política pública adopten un papel de liderazgo para llevar adelante la estrategia de innovación. Además, el Estado puede producir un bien público de considerable impacto en el sendero y magnitud de las innovaciones y de la creación de capacidades tecnológicas: escenarios productivos y tecnológicos, que sirvan como herramienta de coordinación de los procesos de innovación de las empresas y cuya consideración interactiva dé lugar a la identificación de complementariedades asequibles. Serviría, por otro lado, como marco de referencia para el diseño de las políticas públicas de promoción de la innovación.

Capítulo 7

Desarrollo empresarial y encadenamientos productivos

Un factor decisivo en el desarrollo económico y productivo de un país o región es la disponibilidad, capacidad y calidad de sus agentes económicos. Ha sido históricamente un falso punto de partida suponer que la mera existencia de personas asegura una satisfactoria dotación de recursos humanos empresariales. Un sinnúmero de elementos vinculados con la trayectoria histórica de una sociedad, factores sociales, educativos, culturales y económicos están presentes en la "empresarialidad" (espíritu, vocación, creación, consolidación y calidad) de un país, territorio o región. En los últimos años se ha puesto de relieve, además, la importancia de sinergias, producto del tejido empresarial y la articulación entre agentes, que son determinantes para las trayectorias de aprendizaje y el ritmo de aumento de productividad del conjunto.

Para analizar el papel de la política pública en el fortalecimiento y la articulación empresarial conviene distinguir, al menos, tres grandes ámbitos o situaciones distintas. En una sociedad, el indispensable liderazgo empresarial proviene de las empresas más grandes y los grupos económicos consolidados. Su disposición para invertir en proyectos de envergadura o de vanguardia y para abrir nuevos mercados incide significativamente en la trayectoria de productividad del conjunto. En este mismo ámbito, tienen un papel importante las empresas transnacionales, a través de su vinculación con el tejido empresarial local y los gobiernos, que promueven grandes inversiones y crean las condiciones para que las empresas líderes se transformen en jugadores globales.

Un ámbito distinto es el relacionado con la dinámica de creación de pequeñas empresas y la modernización de las existentes, con arreglo a parámetros de competitividad internacional. Hasta hace pocos años se prestaba poca importancia al fenómeno de la empresarialidad en contextos económicos modernos, tanto en lo que respecta a los problemas vinculados con las etapas iniciales, referidos a la vocación empresarial, como en lo atinente a las diferentes etapas del proceso emprendedor.[1] El creciente interés, académico y técnico-político, en la problemática de la empresarialidad se basa en una serie de argumentos y evidencias que plantean la relación positiva entre el desarrollo empresarial y el crecimiento económico (OCDE, 2001a), su importancia en términos del rejuvenecimiento del tejido socioproductivo, el enriquecimiento del proceso innovador y la creación de nuevos puestos de trabajo (BID, 2001b).

Un tercer ámbito es el de la empresarialidad analizada desde la perspectiva de la informalidad, componente usual de las estrategias de supervivencia de los grupos más vulnerables. Los gobiernos han asumido, en este caso, funciones tendientes a su inclusión en la economía formal y a la creación de condiciones para que estos emprendimientos tengan capacidad de acumulación.

Por último, el desafío mayor es cómo estimular la sinergia y las externalidades positivas en este conjunto heterogéneo de empresas. A partir de la década de 1990 se asiste en la región a un sinnúmero de iniciativas, no sólo de organismos públicos, sino también de empresas individuales, asociaciones empresariales, universidades, proyectos de cooperación internacional y consultores privados, que buscan estimular la interacción y la asociatividad entre empresas, con el objeto de estimular la visión estratégica de conjunto y hacer posible la obtención de aumentos colectivos de eficiencia y productividad.

Las plataformas de política productiva y de competitividad —muchas veces expresadas con otras denominaciones— de los países de la región han ido recogiendo, aunque con diferente énfasis, esta preocupación, especialmente por la importancia crítica que el factor "empresarial" (estructura, disponibilidad, capacidad y calidad) tiene en aspectos centrales del desenvolvimiento de la economía de los países: consolidación de cadenas productivas, articulación con empresas grandes, a fin de ampliar los efectos secundarios, inserción internacional, dinámica tecnológica, etc.

Si bien la clave del desarrollo económico general tiene relación con el nivel y la velocidad del ritmo de aumento de la productividad, esta depende en gran medida del comportamiento de los agentes económicos en un ambiente macroeconómico determinado, de su predisposición a asumir riesgos, innovar e invertir, de la presión que ejercen sus competidores y sus clientes, de su preocupación por reducir costos y mejorar su eficiencia, de su constante búsqueda de nuevas oportunidades y áreas de mercado, de las ventajas de complementariedad y sinergia que se generan entre las empresas, posibilitando la aparición de economías externas, entre otros factores.

Los determinantes del aprendizaje colectivo, aún poco comprendidos, incluyen la intensidad y la calidad de la interacción entre actores y su entorno. Una empresa aprende mediante su interacción con clientes o consumidores, competidores y proveedores, y organizaciones e instituciones afines. Esa interacción está condicionada por las características y la dinámica del mercado, el escenario regulatorio, el clima de negocios, las señales públicas (precios relativos e incentivos), el contexto institucional y el grado de vinculación e inserción en la economía internacional.

La naturaleza y la velocidad de los cambios comerciales y tecnológicos implican no sólo aumentos de la presión competitiva de corto plazo (la mayoría de los mercados nacionales son "disputables") sino además una latente y persistente tensión futura. Esto impacta sobre las

[1] Desarrollo de iniciativas e ideas de negocios, identificación y evaluación de proyectos de negocios, nucleamiento de factores económicos y no económicos, nacimiento efectivo de los nuevos agentes económicos, demandas y requerimientos de apoyo en las diferentes etapas del proceso, tamaños óptimos y niveles tecnológicos al inicio de la actividad, crecimiento y expansión empresaria, ganancias de productividad y competitividad, construcción de redes y aglomeraciones de firmas, consolidación en los mercados y en el tiempo, transferencias y venta, sucesiones en firmas familiares, etc.

condiciones generales de incertidumbre, característica de las inversiones (achicando sus períodos de maduración y retorno), así como sobre el desarrollo de estrategias productivas (a nivel macroeconómico) y empresariales (a nivel meso y microeconómico) de anticipación, de seguimiento de información, de inteligencia (de mercado y tecnológica), de participación activa en foros e instituciones internacionales regulatorias y de implementación de acciones de carácter preventivo.

Esta inestabilidad estructural no sólo deviene de los progresivos aumentos en los niveles de apertura de las economías y la incorporación de nuevos "jugadores" internacionales de gran envergadura, sino también de los rápidos cambios tecnológicos de amplia difusión, que se insertan en todas las actividades productivas, abriendo nuevas oportunidades de negocios, facilitando una mayor y creciente diferenciación de productos, poniendo en marcha nuevos procesos productivos y descalificando rápidamente (por razones de eficiencia en función de los costos y medidas sanitarias, bromatológicas, de seguridad, etc.) bienes primarios, productos elaborados e incluso modelos productivos.

Tomando en cuenta la magnitud y la trascendencia de estos nuevos desafíos productivos, los gobiernos asumen la responsabilidad de enfrentarlos, con diversas posiciones y estrategias, resultantes de los propios intereses de su aparato productivo y de su visión sobre el futuro. Estas diferencias, sumadas a la ausencia de un sendero de aprendizaje y experimentación que permita acumular conocimientos sobre los éxitos y fracasos de las acciones impulsadas y extraer lecciones sobre las fallas en el funcionamiento de políticas, impiden identificar patrones comunes de abordaje o prototipos de soluciones.

En el presente capítulo se intenta reseñar brevemente algunas áreas de actuación, identificando orientaciones de las políticas productivas —especialmente vinculadas con el desarrollo empresarial—, individualizando algunos obstáculos al desarrollo de nuevos tipos de acciones e intervenciones y planteando algunas enseñanzas ya obtenidas en este camino exploratorio. El capítulo consta de dos secciones principales: una dedicada a examinar el concepto de proceso empresarial implícito en acciones y políticas de creación de firmas y las principales orientaciones de las políticas de fortalecimiento y una segunda sección que se concentra en las acciones de estímulo a la articulación empresarial.

I. Políticas de creación de empresas y fortalecimiento empresarial

Esta sección está organizada a partir de los tres ámbitos empresariales mencionados en la introducción. El primer acápite se refiere a políticas orientadas sobre todo a la empresa moderna de gran escala, aunque desde luego tiene relevancia para todas las empresas formales; en el segundo se abordan políticas para empresas formales, de pequeña escala, con dos temas específicos: la pequeña empresa agrícola y las políticas específicamente orientadas a la mujer empresaria, y en el tercero se analiza la temática de las empresas informales.

1. Modernización del marco jurídico e incentivos fiscales para la actividad productiva y la inversión

El fortalecimiento de la acción privada en economías abiertas e insertas en mercados globales supone la adecuación y la modernización del marco jurídico en que se desenvuelve la actividad empresarial. Por tal razón los países han debido actualizar sus legislaciones y procedimientos administrativos y burocráticos, a fin de facilitar el funcionamiento competitivo de sus empresas.

Un área de actuación ha sido la puesta al día de los códigos de comercio, especialmente en relación con figuras legales, instrumentos y nuevas modalidades comerciales y financieras, tales

como las empresas conjuntas (*joint-ventures*), contratos de franquicia, uniones transitorias de empresas, regímenes de importación temporaria, zonas francas, agrupaciones de colaboración, el arriendo con opción de compra (leasing), facturas conformadas, consorcios de exportación, cheques de pago diferido, operaciones en moneda local y extranjera y otros. Además, ha sido necesario modernizar la legislación sobre quiebras y disolución de empresas y sobre registros y calificaciones de deudores. Los resultados de cada uno de estos instrumentos o modificaciones deben considerarse desde una perspectiva sistémica, de coherencia y consistencia entre sí y con las pautas regulatorias más generales de la economía.

También fue necesario llevar adelante iniciativas de política pública destinadas a promover la inversión, tanto privada como extranjera. Un ámbito de actuación ha sido la adecuación de la estructura tributaria y de los incentivos fiscales, no sólo para fortalecer las finanzas públicas sino también para que el sector empresarial tuviera más confianza en la estabilidad y la transparencia del régimen tributario (CEPAL, 1998a). En este sentido, la reducción de la corrupción y de la evasión fiscal continúa siendo un objetivo clave para afianzar la confianza empresarial y permitir la planificación de largo plazo de las inversiones privadas.

Además, los gobiernos han desplegado una activa labor de promoción de oportunidades de inversión y de intermediación directa entre potenciales inversionistas privados y proyectos de desarrollo. Este esfuerzo, que en algunos casos implicó el ofrecimiento de incentivos superpuestos e incluso excesivos, tenía dos ejes: la atracción de inversión extranjera directa, en muchos países orientada hacia zonas francas de exportación, y la privatización de empresas estatales. Los instrumentos "duros" utilizados para la atracción de inversión extranjera directa fueron principalmente incentivos fiscales, creación de zonas francas de exportación y equivalentes, y mecanismos de conversión de deuda externa.

Recuadro 7.1

PRINCIPALES MECANISMOS FISCALES DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA

- Se están aplicando incentivos fiscales genéricos a la inversión en forma de exenciones para utilidades no distribuidas, créditos fiscales, depreciación acelerada y distribución de pérdidas en varios ejercicios tributarios, entre otros.
- Se han ido consolidando y homogeneizando los incentivos fiscales a la inversión extranjera, mediante exenciones y períodos de gracia tributarios, garantías de estabilidad tributaria y acuerdos especiales para grandes proyectos.
- Se han hecho esfuerzos para simplificar regímenes tributarios y dar facilidades especiales a las micro y pequeñas empresas, a la vez que se han adoptado mecanismos de gestión tributaria especial para grandes contribuyentes.
- Se han mantenido o creado regímenes fiscales para sectores específicos, como el minero, el forestal o el turístico, entre otros (mecanismos que, aunque muchas veces sean exagerados en los beneficios que otorgan y en su duración, resultan muy difíciles de modificar, una vez establecidos); han proliferado, además, las zonas francas de exportación y regímenes fiscales especiales para regiones de menor desarrollo relativo.
- En los países grandes y federativos, las autoridades subnacionales han puesto en práctica, frecuentemente, exenciones y estímulos fiscales a partir de impuestos locales, generando, en algunos casos, disputas intergubernamentales.

Con el transcurso del tiempo, las tareas gubernamentales de promoción de inversiones se fueron adecuando a los regímenes internacionales de comercio e inversión, adquiriendo mayor relevancia el establecimiento de tratados internacionales para garantizar inversiones y evitar la doble tributación, ocasionalmente en el marco de acuerdos comerciales internacionales. La casi totalidad de países de la región participa en el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), así como en un gran número de tratados bilaterales sobre inversiones.

A partir de comienzos de la década de 1990, los organismos gubernamentales de promoción de inversiones fueron tendiendo a constituirse como entidades mixtas, con diferentes arreglos institucionales en cuanto a la participación de los sectores público y privado en su gestión. Por otro

lado, mientras unas ampliaron sus actividades, incluidas la promoción de exportaciones y la prestación de servicios de asistencia empresarial y crédito a inversionistas nacionales, otras se concentraron en una labor genérica de promoción de su país y de vinculación entre inversionistas y organizaciones de apoyo, especializándose en determinadas áreas de asistencia. De un modo general, puede decirse que los organismos evolucionaron, pasando de un enfoque tradicional, concentrado en pocos sectores y proyectos específicos, a una perspectiva multisectorial y multirregional.[2] Aunque se preservó la especificidad sectorial y local en la promoción, aumentó el número de sectores y localidades a los que se dirige.

La revisión de los diferentes casos nacionales y subnacionales (más de un centenar de organismos) muestra la diversidad de arreglos institucionales y enfoques operativos, así como la aparición y actual predomino de instituciones que atienden tanto a inversionistas nacionales como extranjeros. Una institución que ofrece una completa gama de servicios de promoción de inversión, incentivos para la exportación, asistencia empresarial y crédito no es necesariamente mejor que otra que se concentra en las actividades de promoción de la inversión. Cada modelo puede ser eficiente por sí mismo, aunque las instituciones que sólo promueven la inversión deben articularse con las instituciones que ofrecen apoyo al exportador, asistencia técnica y crédito.

Pese a que en casi todos los países de la región se han introducido modificaciones regulatorias y se ha intentado tener una política activa en materia de promoción de inversiones, existe poca convergencia y los beneficios de la integración comercial a escala regional o continental disminuyen (y hasta tienden a desaparecer en algunos casos), sobre todo para empresas de países pequeños y de menor desarrollo. Por su naturaleza, estos instrumentos de promoción benefician sobre todo a las empresas modernas y de gran tamaño y los efectos derivados hacia empresas más rezagadas y de menor tamaño son limitados. Esto ha llevado a la mayoría de los países a adoptar políticas específicas dirigidas a pequeñas y medianas empresas manufactureras, rurales y urbanas.

2. El proceso empresarial, principales áreas de focalización de la acción pública y privada

a) La creación de empresas

En las últimas investigaciones (BID, 2001b) realizadas sobre América Latina se adopta un enfoque metodológico secuencial sobre el proceso emprendedor, diferenciando tres fases principales: a) la gestación del proyecto, b) la puesta en marcha de la actividad y c) el desarrollo inicial de la firma.

La primera fase agrupa factores y eventos previos a la formalización de la actividad: i) las motivaciones (económicas y no económicas) para ser empresario, ii) los ámbitos (familia, sistema educativo, tejido empresarial, instituciones empresariales) que contribuyen a la formación de agentes empresarios, iii) las fuentes de oportunidades de negocios, iv) las redes personales y redes de captación de oportunidades y v) la disponibilidad y acceso a información relevante.

La segunda fase corresponde a la toma de decisión y la creación misma de la empresa: a) la decisión de emprender, b) el acceso a los factores productivos y la movilización de los recursos necesarios y c) las fuentes de financiamiento. La última fase se concentra en la etapa crítica de los

[2] La definición de qué actividades estatales son pertinentes para el fortalecimiento empresarial es dinámica y ha tendido a volverse más amplia en la región. Así, por ejemplo, las directrices de política industrial, tecnológica y de comercio exterior de Brasil de marzo de 2004 extienden el alcance de esas actividades hasta incluir objetivos tales como el apoyo a las empresas nacionales para que aumenten la escala de sus actividades productivas. A partir del reconocimiento de que la capacidad exportadora y de innovación está positivamente correlacionada con el tamaño de la empresa o de grupos de empresas y de que las firmas brasileñas son pequeñas para los patrones internacionales, se indica que el Estado puede actuar sobre el particular: i) aprobando instrumentos jurídicos que faciliten la obtención de financiamiento a consorcios de empresas y ii) estimulando la fusión de empresas o su acción conjunta para posibilitar el desarrollo tecnológico y la innovación competitiva o una inserción más activa en el comercio internacional (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003, pp. 15-16).

primeros años de vida de la firma, período en el cual gran parte de las nuevas empresas fracasa y muere el emprendimiento, destacándose: i) la captura e instalación en el mercado, ii) el financiamiento de la operatoria corriente y iii) la formación del equipo de trabajo, reclutamiento y contratación de personal idóneo (técnico, profesional y obrero).

Los estudios encarados con este enfoque pusieron de manifiesto rasgos específicos del proceso emprendedor en América Latina, que tienen fuertes implicancias sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas, además de identificar los distintos tipos de problemas característicos de las diversas fases, las diferentes estrategias adoptadas por los emprendedores en la búsqueda de soluciones y los disímiles grados de dificultad-prioridad en los obstáculos detectados.[3]

Otra conclusión relevante destaca las amplias diferencias que surgen en el plano motivacional y en la concreción de los emprendimientos entre nuevos agentes económicos nacidos de estructuras sociales con dispar nivel de segmentación interna y movilidad social. En los países y regiones con niveles educativos y culturales más homogéneos, estructuras sociales más articuladas y menos fragmentadas o estratificadas rígidamente, las posibilidades de desenvolver una carrera empresarial son mayores, ya que tanto las experiencias laborales como las redes de contactos personales juegan un rol crítico en las primeras fases.

Varias lecciones se derivan de estos estudios y de las experiencias de políticas implementadas en la región, que pueden ser útiles para atender a este desafío estratégico de desarrollo y retroalimentación permanente de una base empresarial competitiva. Tres implicancias merecen resaltarse: en primer lugar, las políticas más exitosas tienen una orientación clara en el sentido de estimular la creación de firmas que operan en mercados competitivos y abiertos, inmersos en presiones y tensiones competitivas complejas desde el inicio, si bien los instrumentos están dirigidos a morigerar las dificultades de ambientes hostiles de negocios.[4]

En segundo lugar, el desarrollo de la empresarialidad y el estímulo a la concreción de nuevos emprendedores exitosos deben concebirse como una inversión estratégica, a nivel nacional o local, y de enorme trascendencia social, económica y política. Si bien en la mayoría de los casos los nacimientos de empresas son un fenómeno espontáneo, basado en consideraciones personales e inscrito en contextos socioculturales locales de difícil transformación en el corto plazo, la intervención pública y privada (especialmente a través de fundaciones e instituciones empresariales) para fomentar este proceso y para "contener activamente" a los potenciales emprendedores puede emitir señales y generar efectos de demostración de gran trascendencia sobre el perfil del tejido social y productivo.

En tercer lugar, la experiencia analizada da cuenta de un conjunto amplio de políticas específicas vinculadas con cuestiones tales como la eliminación de barreras (simplificación de trámites), la reducción de los plazos de gestación (promoviendo el asesoramiento y el financiamiento), la adecuación de los incentivos a las fases del proceso emprendedor, el establecimiento de una infraestructura de financiamiento, el acceso a servicios de consultoría, así como a asesorías y tutorías entre nuevas empresas y emprendedores "veteranos" y, fundamentalmente, el fomento de la construcción de un amplio tejido institucional, de fuerte raíz privada y técnica, que trabaje bajo el concepto de cadena institucional de valor.

[3] Por ejemplo, las nuevas empresas de sectores como informática y comunicaciones —que sobreviven su etapa de desarrollo inicial— son fundadas por más de una persona. Se trata, en general, de grupos de personas con diferentes competencias y responsabilidad en la firma emergente, lo que se contrapone con la imagen del héroe solitario o la microempresa individual.

[4] En ese sentido, debe establecerse una diferencia nítida con las políticas públicas basadas en otro tipo de preocupación social, bajos niveles de ingreso, extrema pobreza, subocupación y desocupación. Las estrategias de políticas de microemprendimientos de orientación social enfrentan otro tipo de problemática y están condicionadas por otros factores. Obviamente, este argumento no implica un juicio de valor sobre la importancia relativa de unos y otros sino simplemente señala que, para el éxito y la eficiencia de las acciones y de los emprendimientos mismos, estos deben concebirse, implementarse y financiarse por andariveles separados. Un claro ejemplo al respecto se vincula con el nivel de subsidio no reembolsable con el que deben promoverse ambos casos y los momentos críticos de financiamiento.

b) Apoyo a las pequeñas y medianas empresas

Las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, diseñadas en los países de la región en la década de 1990, muestran un panorama complejo. Pese a las diversidades nacionales, es una característica común que las políticas se ubiquen en una posición subordinada respecto de los objetivos de la política macroeconómica y de competitividad. Las estrategias seguidas han tendido, en general, a dejar de lado a las empresas medianas, para concentrarse en las empresas pequeñas y crecientemente en las microempresas, fundamentalmente por su peso relativo en la generación de empleo.

Las instituciones que diseñan las políticas tienen en común su poco peso en las estructuras gubernamentales y una significativa carencia de instrumentos de política eficaces y/o de recursos financieros significativos. Si bien a lo largo del decenio se dieron cambios institucionales que elevaron a rango ministerial o de viceministerio a las oficinas públicas encargadas de la problemática de las empresas de menor tamaño relativo en diversos países, la nueva ubicación no ha significado más poder de ejecución. No obstante, a mediados de la década de 1990 se presenció un claro resurgimiento del interés en políticas activas de fomento a las pequeñas y medianas empresas y, hacia el final del decenio, surgieron instrumentos de apoyo novedosos, cuya eficacia es generalmente reconocida, aunque tienen poco impacto y su alcance, en términos del universo de pequeñas empresas, es aún reducido (Peres y Stumpo, 2002).

Esas iniciativas, entre las que destacan por su dinamismo y recursos el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) en Chile, se complementan con actividades de entidades privadas o mixtas. Algunos ejemplos de estas últimas han sido los centros regionales de competitividad empresarial (CRECE) en México, los centros de desarrollo empresarial en Argentina y la Red Nacional de Centros de Productividad, en Colombia. En los países del Caribe, se destaca el proyecto apoyado por la Organización Internacional del Trabajo para conformar unidades de apoyo al desarrollo de pequeñas empresas (*small enterprise development units*).

Los contenidos de las políticas de apoyo a las pequeñas empresas han tendido a uniformarse e incluyen, por lo general, la promoción de exportaciones, la difusión de tecnología y la capacitación de recursos humanos, en particular para la gestión. Aparte de estos tres temas, las instituciones gubernamentales que apoyan a las pymes incluyen servicios de información, asesoría y consultoría; instrumentos de fomento a la gestión empresarial, en ocasiones con financiamiento o incentivos a la contratación de consultoría para asistencia técnica a empresas individuales, y crecientemente con mecanismos de apoyo a la articulación empresarial, tanto en materia de desarrollo de proveedores como de asociatividad de grupos de empresas (Dini y Stumpo, 2004).[5]

Sin perjuicio de que las iniciativas puedan ser de buena calidad y resistir análisis de costo-beneficio, la cobertura de los instrumentos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas está lejos de los niveles necesarios para tener un impacto apreciable en la economía en conjunto. Tanto en los países grandes como en los pequeños, el número de empresas que se pueden atender de esta forma representa sólo un bajo porcentaje del universo empresarial. Por este motivo, se han explorado cada vez más formas de atender a grupos de empresas en lugar de a unidades aisladas.[6]

---

[5] Entre los servicios de información empresarial, se destaca el Servicio de Información Económica Mexicano (SIEM), probablemente el más avanzado, replicado en numerosos países. En materia de asesoría y consultoría se cubren temas como registro de empresas, situación legal y tributaria, información sobre oportunidades de mercado, apoyo tecnológico y facilitación de contactos empresariales. El apoyo a la gestión se hace en algunos países de forma directa, por ejemplo mediante la difusión de la "caja de herramientas de gestión empresarial" de la GTZ, sobre todo en los países pequeños de la región; en otros se usan incentivos fiscales y financiamiento para la contratación de asesorías privadas con certificación del ente estatal.

[6] A partir de 2003, la mayoría de los instrumentos de apoyo utilizados por el SEBRAE debían canalizarse mediante los llamados "arreglos productivos locales" o grupos empresariales especializados y localizados. Sin embargo, en el sector agrícola chileno, la experiencia del INDAP, que también limitó sus instrumentos de fomento a iniciativas colectivas o asociativas a principios de los

En muchos países pequeños, la capacidad institucional y financiera de los gobiernos para administrar este tipo de servicios es insuficiente para prestar servicios de buena calidad. En esas circunstancias, el apoyo público a las pequeñas y medianas empresas ha pasado a depender en buena medida de la cooperación internacional. Si bien los servicios de cooperación externa pueden ser de excelente calidad, el tema queda al arbitrio de donantes externos, lo que puede presentar serios inconvenientes cuando, como ocurre muchas veces, los esfuerzos no son sostenidos y las iniciativas se abandonan al finalizar los proyectos que las financian. Por otra parte, la concepción de los proyectos puede obedecer más a las prioridades de la cooperación externa que a las necesidades del país receptor.

c) Apoyo a la mujer empresaria

La inequidad de género se manifiesta, en el ámbito de las empresas, en aspectos económicos que limitan el ahorro y la acumulación de riqueza por parte de las mujeres, pero también en factores culturales que hacen al dictado de leyes y normas (escritas o no) que dificultan el acceso de la mujer a la tierra, el capital o la educación. Si bien en los últimos tiempos se ha avanzado en cierta medida, en especial en materia educativa, son escasos los progresos en relación con los factores productivos.[7]

Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, en muchos países de la región hay una larga tradición de mujeres al frente de empresas (especialmente microempresas) dedicadas a rubros tales como alimentación, artesanía, comercio y otros, cuya expansión, sin embargo, enfrenta a menudo serias restricciones de acceso al crédito, así como a nuevas tecnologías y al conocimiento.

Recuadro 7.2

INCLUSIÓN DE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN PROGRAMAS DE APOYO EMPRESARIAL

Las experiencias de apoyo a las capacidades competitivas de las micro y pequeñas empresas se orientan al desarrollo de la capacitación, la productividad, la calidad y el acceso a la información. Pese a la amplitud de los objetivos de esos programas, suele pasarse por alto la especificidad de género de la población, debido en parte a la falta de información. Si bien en algunas propuestas de políticas se presentan datos estadísticos sobre la participación de las mujeres en las microempresas, comúnmente no se hace un diagnóstico de tipo cualitativo que permita identificar las especificidades y diferencias entre empresas de hombres y de mujeres. Aunque algunos programas incluyen en su población objetivo a las mujeres, en general se limitan a mencionarlas (GTZ, 1999). Muchos programas contienen proyectos dirigidos a mujeres más en razón de su vulnerabilidad que por su aporte económico.

Tradicionalmente se incorpora a las mujeres en los programas para segmentos de población de bajos recursos (segmento de subsistencia, mujeres e indígenas), con escaso acceso a servicios financieros y reales (no financieros). Muchos de esos programas promueven la asociatividad como una estrategia para mejorar su actividad económica (MINEC CONAMYPE, 2000).

Aunque de manera insuficiente, en la década de 1990 todos los países de la región adoptaron planes nacionales que incluyen objetivos e impulsan programas relacionados con los derechos económicos y laborales de las mujeres. Con diferentes enfoques en la elaboración y puesta en marcha de programas y políticas, los gobiernos paulatinamente trazan metas que apuntan a una mayor valorización de las mujeres como actores económicos, buscando un mayor reconocimiento de su aporte y otorgándoles beneficios tendientes a eliminar prácticas discriminatorias y de exclusión, que afectan su calidad de trabajo y vida y, por ende, de la sociedad en su conjunto (Daeren, 2001).

Los programas más exitosos tienen una característica común: son iniciativas en colaboración que con frecuencia abarcan tres grupos clave (organizaciones de negocios de mujeres, organizaciones no gubernamentales y dependencias de gobierno) (Week y Seiler, 2001). Incorporar la perspectiva de género en las propuestas de desarrollo productivo destinadas a mejorar la productividad y reducir la heterogeneidad no significa “hacer proyectos para mujeres” sino aplicar explícitamente medidas e instrumentos que, partiendo del reconocimiento de las diferencias, creen condiciones generales para igualar oportunidades.

Si en las políticas de fomento del desarrollo empresarial no se toman en cuenta estas desigualdades y las causas que les dan origen, se corre el peligro de profundizarlas por el propio

años noventa, muestra que las asociaciones forzadas o fuertemente inducidas no produjeron los resultados esperados, por lo que actualmente está flexibilizando tal exigencia.

7 Sobre la dimensión económica de la equidad de género, véase Gálvez (2001).

éxito de las iniciativas. Es por esta razón que en los programas de desarrollo de pequeñas y microempresas de la región se ha reconocido cada vez más la necesidad de incluir la dimensión de género (véase el recuadro 7.2), aunque todavía queda mucho por hacer. El cuadro 7.1 contiene un listado de los proyectos de fortalecimiento empresarial que explícitamente buscan la inclusión de mujeres en actividades productivas, sobre todo de empresas pequeñas y del sector informal.

Cuadro 7.1

PROGRAMAS Y PROYECTOS GUBERNAMENTALES RELACIONADOS CON LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL DESARROLLO EMPRESARIAL Y COMERCIAL, SEGÚN INSTITUCIÓN EJECUTORA, EN LOS AÑOS NOVENTA

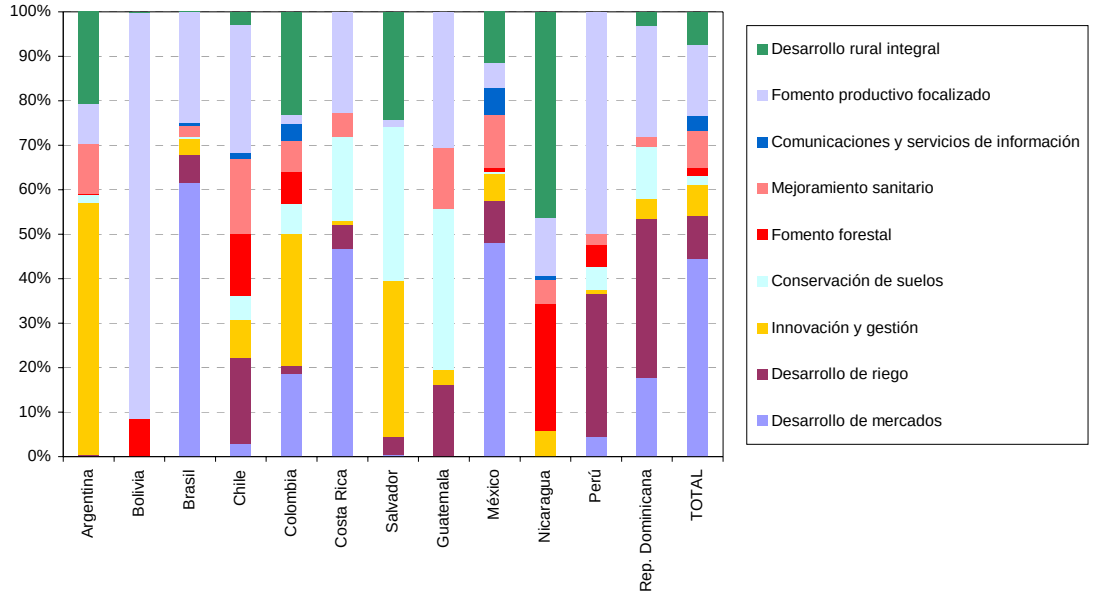
	Ministerio de desarrollo económico, industria o comercio
Bolivia	Viceministerio de Industria y Comercio Interno: Programa de Acción para las Mujeres de la Pequeña y Micro Empresa Productiva (2000)
Guatemala	Ministerio de Economía: Programa Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa
Honduras	Secretaría de Industria y Comercio: Rehabilitación de 40 pymes de uno de los mercados de la capital donde un 30% de los propietarios son mujeres
	Secretaría de Industria y Comercio: Reconstrucción de las casetas donde están instalados puestos de comida pertenecientes a mujeres
	Secretaría de Industria y Comercio: Proyecto Promoción del Comercio Exterior, formulado con perspectiva de género y concertado con ONG de mujeres que desarrollan actividades productivas con potencial de exportación
Paraguay	Ministerio de Industria y Comercio (en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Justicia y la Secretaría de la Mujer): Sistema de Bonos de Capacitación para la Microempresa
	Ministerio de Industria y Comercio: Servicio de Promoción Artesanal (80% de los artesanos en Paraguay son mujeres)
Perú	Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales: Conjunto de programas de apoyo al sector empresarial en los que se promueve una política de género
	Mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres
Argentina	Programa Global de Crédito para la Micro y Pequeña Empresa: programa de capacitación (1994 – 1997)
Cuba	Proyecto local dirigido a la pequeña industria del mármol
Dominica	Programa del Sistema de Estabilización de los Ingresos de Exportación (STABEX) de la Unión Europea: Capacitación para la formulación de proyectos y microempresas (1995 a la fecha*):* destinado a elevar las condiciones socioeconómicas de las mujeres rurales
Haití	Proyecto de Crédito para las mujeres de los barrios populares de la capital
Paraguay	Proyecto Mujer y Producción: Fábrica de Escobas
	Proyecto Fortalecimiento de Huertas Caseras
	Otra institución ejecutora
Brasil	Programa de Generación de Empleo y Renta (1995): Acceso a créditos a pequeños productores
	Programa Carta de Crédito: Mujeres beneficiarias de tercera parte de los financiamientos otorgados entre 1996 y 1998
Cuba	Programas Productivos en Pinar del Río, Ciudad Habana y Granma
Dominica	Programas de crédito: préstamos en condiciones favorables disponibles para las mujeres a través de organismos de financiación (crecientes números de mujeres acceden a fondos para actividades económicas*)*
	Programa de alivio de la pobreza*:* empoderamiento para las más vulnerables
México	Nacional Financiera: Programa Mujeres Empresarias – Mujeres Productoras, parte del Programa Global para el Desarrollo de la Microempresa (2000)
Perú	Fondo de Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI): 40% de los beneficiarios han sido mujeres
	MIBANCO: Institución de microfinanzas: Cartera de 22.456 mujeres (30/06/1999)
	Comisión de la Formalización de la Propiedad (COFOPRI) – Ámbito urbano: reconoce principio de igualdad en otorgamiento de los títulos.
	Proyecto Manejo de los Recursos Naturales de Alivio a la Pobreza en la Sierra: dirigido a las iniciativas empresariales de mujeres
	INIA: Proyecto sobre riego tecnificado para la producción sostenida de hortalizas, dirigido a 8 clubes de madres en el departamento de Ayacucho

Fuente: Lieve Daeren, "Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 29 (LC/L.1500-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.44.

d) El apoyo a los pequeños productores agropecuarios

Aunque en varios países de la región se mantiene la intervención pública directa en los mercados de granos básicos por el gran número de productores involucrados, se ha asistido a su progresiva sustitución por instrumentos de fomento de naturaleza horizontal y programas de fomento productivo focalizados en la pequeña agricultura familiar. Las prioridades varían sensiblemente de un país a otro, como se muestra en el gráfico 7.1.

Gráfico 7.1
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DESTINADO AL DESARROLLO AGRÍCOLA Y EL APOYO A LAS ÁREAS RURALES, AÑO 2000



Fuente: George Kerrigan, "Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales: tablas por países", documento presentado en el Seminario gestión del gasto público para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 28 al 31 de agosto), 2001.

En Brasil, Colombia, Costa Rica y México, una parte significativa de los recursos se ha concentrado en políticas de apoyo a la comercialización. En Colombia y Costa Rica existen programas nacionales de apoyo al mercadeo en subsectores seleccionados (por ejemplo, leche y flores en Colombia y producción hortofrutícola en Costa Rica). En México y en Brasil, la intervención se concentra en programas de apoyo a la comercialización de granos básicos.[8]

Entre los países que han orientado sus programas de fomento productivo hacia el apoyo a los pequeños productores se destaca Bolivia, con recursos que provienen en casi su totalidad de la cooperación externa, esencialmente a través del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria y el Programa de Desarrollo Alternativo, cuyo objetivo principal es la lucha contra el narcotráfico (Navajas, 2001). En esta misma categoría pueden mencionarse los programas de titulación y compra de tierras para asentamientos campesinos (Costa Rica, México y Perú), de crédito en especie, incluidos maquinaria y insumos (Nicaragua y Perú) y los programas de asistencia técnica, capacitación y crédito para el fortalecimiento de la pequeña agricultura, como los desarrollados por

[8] En Brasil, la creciente utilización de instrumentos como el *Prêmio de Escoamento da Produção* (Premio a la Distribución de la Producción) y contratos de opción de venta han permitido ahorros sustanciales en la aplicación de la política de garantía de precios mínimos del trigo y del maíz (Gasques, 2001a). Por su parte, en México, la utilización de mecanismos de sustentación de precios se redujo significativamente a favor del programa de apoyos directos al ingreso (PROCAMPO) (Salcedo, 1999).

el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en Brasil y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile.

En cuanto a la prestación de servicios de apoyo a la producción, en la última década se registraron notables avances en la mayoría de los países, aunque con distinta intensidad. Por ejemplo, Argentina, Chile, México y Nicaragua han destinado una proporción importante de los gastos públicos en programas de fomento agropecuario al mejoramiento de las condiciones sanitarias del sector (Kerrigan, 2001), con resultados significativos en la eliminación de enfermedades animales y vegetales.[9]

Algunos países se han destacado por concentrar los esfuerzos en materia de apoyo al sector agrícola en la transferencia de tecnología, especialmente hacia los pequeños productores. En Argentina, por ejemplo, disminuyó la asignación de recursos para investigación en favor del incremento de los servicios de extensión agrícola (Paulino, 2001). En México, en 1996 se crearon dos programas públicos de extensión agrícola: el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión (SINDER) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT).[10] En la misma línea puede citarse el caso de Nicaragua, donde se ha implementado un programa que, además de la provisión de semillas mejoradas a los productores de granos básicos, incluye un componente de asistencia técnica.[11]

Finalmente, algunos países invirtieron una proporción significativa de recursos en programas de apoyo a la conservación de recursos naturales privados, como por ejemplo los programas de recuperación de suelos degradados (Colombia y El Salvador) y los programas de incentivos a actividades de manejo de bosques en Costa Rica y más recientemente en Guatemala.[12]

Pese a estos esfuerzos, la cobertura y calidad de los servicios de apoyo a la producción son deficientes en comparación con los países desarrollados (IICA, 2003). Esto explica la participación creciente del sector privado, por ejemplo, en la transferencia de tecnología y en la provisión de asistencia técnica a los productores, sobre todo en los subsectores más dinámicos.[13] El papel del sector privado es particularmente importante en el caso de tecnologías patentadas (*proprietary technologies*), como es el caso de las semillas transgénicas (Portilla, 2000).

3. La política hacia las empresas informales

Pese a que las empresas informales tienen un estatus no reconocido y no están sujetas a regulaciones adecuadas en materia de producción y empleo, producen y distribuyen bienes en los mercados y tienen numerosas interdependencias con la economía formal. Alrededor de dos tercios de los nuevos puestos de trabajo creados en la región en los años noventa se generaron en el sector informal.

---

9 Véase, para el caso argentino, Ghezán, Mateos y Elverdín (2001); para el caso chileno; Niño, Echávarri y Godoy (1999), para el caso mexicano, OIE (2001), y para el caso nicaragüense, Rodríguez (2001).

10 El SINDER se focaliza en pequeños y medianos productores tradicionales, incluidos los de granos básicos, café, oleaginosas y leche. El PEAT se concentra en los productores de granos básicos, especialmente maíz y frijol. También en la segunda mitad de la década, el gobierno mexicano creó el programa "kilo por kilo", que permite a los agricultores cambiar sus semillas convencionales por semillas mejoradas (Salcedo, 1999).

11 Véase Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua (2002).

12 En el caso de Colombia, véase Perry (2000). En el de El Salvador, véanse FAO (2001a) y Acevedo, Barry y Rosa (1995). Costa Rica tiene dos programas de incentivos públicos a la conservación de recursos privados, el Pago de Servicios Ambientales (PSA), mediante el cual los propietarios de bosques reciben un subsidio a los servicios ambientales producidos en su propiedad, como la protección del agua y de la biodiversidad y la mitigación de gases de efecto invernadero, y los Certificados de Abono Forestal (CAF), utilizados para el financiamiento de la reforestación y el subsidio a las actividades de protección y manejo de bosques (Arce, 2001 y Barrantes, 2002). En Guatemala se está ejecutando, aunque de forma experimental, un programa muy semejante al Programa de Servicios Ambientales costarricense, el Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos, con financiamiento del BID (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala, s/f).

13 Como el avícola en México (Salcedo, 1999), frutas y frambuesas en Chile (Murray, 1999; Guaipatín, 2004b) y hortalizas en Guatemala (Dirven y Ortega, 1996).

La apreciación de estas empresas desde la perspectiva de la política pública muestra cierta ambigüedad dado que, por una parte, constituyen formas apreciadas de sustento para grupos vulnerables y son un semillero de capacidad empresarial pero, por otra, configuran ámbitos de la economía en los que, muchas veces, la falta de normatividad y regulación atenta contra el bien común y la rentabilidad de empresas formales.

Una de las principales causas de la informalidad son las dificultades institucionales y jurídicas. El costo de registrar una empresa es alto, tanto en función del tiempo como del dinero. Además, una vez registrada la empresa, su titular tiene que cumplir con numerosos requisitos en materia de impuestos, normas laborales, protección del medio ambiente y permisos para operar, que representan barreras a la entrada a la economía formal y obstruyen el acceso a mecanismos formales de promoción. Algunos países han hecho esfuerzos para reducir la complejidad de los trámites y costos que supone el registro de empresas y se han logrado, en algunos casos, avances significativos aunque, como muestra el cuadro 7.2, todavía queda un largo trecho por delante.

Cuadro 7.2
TRÁMITES PARA REGISTRAR UNA EMPRESA, POR PAÍSES SELECCIONADOS Y POR REGIÓN

País/Región	Número de trámites	Tiempo (días hábiles)
Argentina	12,0	71,0
Bolivia	20,0	82,0
Chile	12,0	78,0
Colombia	17,0	55,0
Ecuador	12,0	141,0
México	15,0	112,0
Uruguay	9,0	105,0
Venezuela	15,0	124,0
América Latina	**13,5**	**92,7**
África	12,0	83,0
Europa	9,3	59,5
Asia	10,0	71,1
Estados Unidos	4,0	7,0

La problemática principal abordada por los países de la región, de forma directa o indirecta, es la financiera. La inexistencia de registros contables, que dificulta la evaluación económica y financiera del cliente, y los problemas de escala, derivados del hecho de que los préstamos de montos pequeños son de escasa o nula rentabilidad para un banco, impiden que este grupo de personas u organizaciones acceda al sistema financiero convencional.

Se han creado en la región instituciones (organizaciones no gubernamentales, cooperativas y asociaciones de ahorro y crédito, y organizaciones informales) que ofrecen servicios financieros para sectores que enfrentan barreras para el acceso al financiamiento tradicional. También ha sido positivo el apoyo de organismos de cooperación externa que, además de permitir el acceso a fondos rotativos y fuentes adicionales para gastos de inversión y operación, han aportado programas crediticios sobre la base de experiencias similares de otros países, utilizando metodologías innovadoras.

Las instituciones de microfinanciamiento han progresado en la última década, aumentando los recursos provenientes de instituciones comerciales y captando ahorro del público. Sin embargo, enfrentan un serio problema derivado de la falta de mecanismos de información confiables que permitan atraer al capital comercial a sus actividades y, aunque se registran avances en áreas claves,

el microfinanciamiento no ha conseguido, hasta el momento, alcanzar un volumen acorde a las necesidades de este estrato de empresas.[14]

La principal causa de los problemas que sufren los microemprendimientos es su aislamiento, respecto de las instituciones y de los mercados, tanto reales como financieros. Este aislamiento, que las aleja de la información relevante para sus negocios y del conocimiento tecnológico, dimana, a su vez, del hecho de que es habitual que estas firmas operen fuera de las leyes y las regulaciones. De esta forma, la informalidad no debe verse meramente como una manera de evadir impuestos o cargas laborales, sino como la traba fundamental para el desarrollo de este tipo de empresas.

En consecuencia, las estrategias de apoyo a los microemprendimientos pueden incluir medidas para aumentar la oferta de recursos disponible para el financiamiento de su actividad y/o instrumentos que ayuden a estas empresas a acceder a la información relevante para sus negocios o al conocimiento de las tecnologías más adecuadas para sus procesos productivos, pero deben centrarse en el establecimiento de mecanismos que faciliten e incentiven el acceso a la formalidad. Por cierto, la formalización de las microempresas no es suficiente para garantizar que estas aprovechen todo su potencial, pero es un primer paso necesario en esa dirección.

II. Articulación empresarial

Las políticas de fortalecimiento empresarial reseñadas en el acápite anterior cubren un amplio espectro de objetivos e instrumentos. En todos los casos su implementación efectiva ha requerido tiempo y flexibilidad para adecuarlas, conforme se avanzaba en la curva de aprendizaje en materia de diseño y ejecución de políticas. Sin embargo, la propia experiencia latinoamericana, así como la praxis de países más desarrollados y las nociones teóricas surgidas de ella, han puesto de relieve que las políticas orientadas a empresas individuales no son suficientes.

El trabajo seminal de Porter acuñó el término "*cluster*" para designar concentraciones geográficas de empresas especializadas, cuya dinámica de interacción explica el aumento de la productividad y la eficiencia, la reducción de costos de transacción, la aceleración del aprendizaje y la difusión del conocimiento. Este enfoque, sin embargo, no fue del todo novedoso, ya que en Europa (especialmente en Italia) había una vasta experiencia de investigación sobre distritos industriales, que indicaba similares externalidades derivadas de la aglomeración.

El ámbito geográfico, la estructura empresarial, el tipo y la amplitud de especialización productiva y el contexto institucional son variables inmersas en un largo proceso de evolución cuasinatural.[15] El reconocimiento de la existencia de estas configuraciones empresariales y de las estrategias implícitas en sus procesos evolutivos generó la inquietud acerca de cómo intervenir, desde la política económica, a fin de acelerar o mejorar dichos procesos. Se desarrollaron otros tantos conceptos ("cadenas productivas", "sistemas productivos locales", "redes", "filiéres", "arranjos", "sistemas locales de innovación"), muchas veces para captar mejor ciertos fenómenos inherentes en casos prácticos, otras tantas para sugerir formas de intervención particulares.[16]

Una pregunta pertinente es si las aglomeraciones empresariales especializadas, presentes en América Latina, muestran características propias que las diferencian de ejemplos de otras latitudes.

[14] Cabe destacar el desarrollo de sistemas informáticos adecuados a las necesidades del sector, de sistemas de control interno y externo con información para el público, referenciamiento competitivo (*benchmarking)* respecto de los estándares de instituciones similares y de sistemas de calificación y desempeño por parte de organismos especializados. Estos sistemas ya tienen un desarrollo institucional, como es el caso de la facilidad financiera para efectuar tales evaluaciones mediante un fondo del Banco Interamericano de Desarrollo que ha financiado la producción de informes para unas 100 instituciones de microcrédito (*Microfinance Rating and Assessment Fund*). Véase *The Microfinance Gateway* <www.microfinancegateway.org/highlight_donordependency.htm>. En México, por ejemplo, el porcentaje de microemprendimientos urbanos que accedió a algún tipo de crédito se mantuvo estable, en alrededor del 13% desde 1992, a pesar del surgimiento de algunas exitosas instituciones de microfinanzas.

[15] Véase Enright (2001).

[16] Por otro lado, las políticas de apoyo a *clusters*, cadenas, redes o distritos han dado lugar al surgimiento de una cantidad no despreciable de empresas de consultoría especializadas en su diseño e implementación.

La CEPAL ha estudiado docenas de estas configuraciones empresariales y ha podido conocer cientos de estudios de otras instituciones, dentro y fuera de América Latina. El recuadro 7.3, que figura a continuación, señala dos de estos estudios de caso.

Recuadro 7.3
UN SIGLO DE AZÚCAR EN EL VALLE

A lo largo de un siglo surgió un conglomerado productivo en torno a la caña de azúcar en el Valle del Cauca. El conglomerado, compuesto por cientos de empresas dedicadas a gran variedad de productos y servicios, constituye la columna vertebral del desarrollo económico y social de Cali y la región. El complejo productivo azucarero está conformado por cerca de 1.200 proveedores de caña, sembrada en 200.000 hectáreas; 13 ingenios; más de 40 empresas procesadoras de alimentos, bebidas y licores; dos cogeneradores de energía eléctrica; un productor de papel; tres industrias sucroquímicas; más de 50 grandes proveedores especializados; 88 empresas asociativas de trabajo y una cooperativa de trabajadores. Al *cluster* también pertenecen los organismos de apoyo propios del sector azucarero así como una amplia red de instituciones públicas y privadas que le brindan soporte. Solamente la base del conjunto, conformado por los cultivos de caña, los ingenios y las empresas de valor agregado, representó en el año 2000 el 1,4% del PIB nacional de Colombia, equivalente a 1.138 millones de dólares. En la zona, contribuye con cerca del 10% del PIB regional y 42% del PIB agrícola.

El conglomerado abastece la totalidad del mercado colombiano de azúcar y ha venido exportando una proporción creciente de su producción, sobre todo a países de la Comunidad Andina, Sri Lanka, Chile y el Caribe. Entre azúcar, papel, sucroquímicos y confitería se exportaron 316 millones de dólares en el año 2000. La evolución del *cluster* abarca todo el siglo XX y muestra cuatro fases de desarrollo: inicio, crecimiento, integración e internacionalización. En las distintas fases se pueden observar sendas estrategias de competitividad que se dieron en forma acumulativa, a partir de las iniciativas de empresas líderes y las políticas públicas que se fueron articulando en torno a ellas. El cuadro que figura a continuación resume las fases de desarrollo, los hechos externos e internos que marcaron cada etapa, las políticas públicas asociadas y las estrategias empresariales que las caracterizan.

ETAPAS DEL DESARROLLO DEL CONGLOMERADO AZUCARERO

Períodos	Hechos externos e internos	Políticas públicas	Estrategias
Etapa de inicio 1900-1925	- Apertura del Canal de Panamá - Primera Guerra Mundial - Alza del precio internacional del azúcar	- Construcción del ferrocarril Cali-Buenaventura - Desarrollo del puerto de Buenaventura - Creación del Departamento del Valle del Cauca - Carreteras Cali Bogotá, Medellín	- Construcción del negocio medular - Integración de cadenas de valor independientes
Etapa de crecimiento 1926-1958	- Emergencia económica nacional, 1925 a 1930 - Gran depresión, 1930	- Adopción del modelo de sustitución de importaciones - Integración de la infraestructura de conectividad nacional - Creación de instituciones de apoyo	- Progreso tecnológico - Diferenciación del negocio medular - Consolidación del poder de negociación
Etapa de integración del conglomerado 1959-1990	- Revolución cubana, 1959 - Asignación de cuota de exportación a los Estados Unidos - Alza del precio internacional del azúcar	- Reforma agraria, 1966 - Adopción del modelo de sustitución de importaciones con promoción de exportaciones. - Proyecto Salvajina, 1984	- Vinculación de nuevos cultivadores - Estrategia de cooperación - Integración y diversificación productiva
Etapa de apertura e internacionalización 1991 a hoy	- Proceso de integración andina - Ley de Preferencias Arancelarias Andinas - Sobreproducción mundial de azúcar - Crisis económica y aguda recesión en 1999	- Adopción del modelo de desarrollo de economía abierta - Mecanismos de estabilización de los precios internos.	- Aumento de las exportaciones - Inversión en el exterior - Compromiso con el medio ambiente - Cambio del negocio medular

Fuente: Centro Nacional de Productividad (CNP), "El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia", *serie Desarrollo productivo*, Nº 134 (LC/L.1815-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.129, 2002.

El estudio de estas realidades y trayectorias empresariales permite destacar algunos rasgos centrales de las estructuras más típicas en la región. Las características que diferencian a las configuraciones latinoamericanas de las propias de regiones más desarrolladas se encuentran, sobre todo, en la estructura de los componentes y el tipo de producto o función.

- Estructuras heterogéneas: Muchas configuraciones en América Latina tienen una estructura empresarial multipolar: coexisten empresas de varios tamaños (de micro a grande) y tipos de propiedad (privado nacional, público, subsidiarias de transnacionales).
- Productos y funciones básicos: Predominan configuraciones orientadas a productos y funciones relativamente simples o en las que se tiene una ventaja natural o heredada: recursos naturales, servicios y productos de consumo masivo en el mercado interno, procesos de ensamble dependientes de cadenas globales de producción.

Las configuraciones tienen una dinámica evolutiva propia, a partir de la cual se gestan, nacen y crecen, se enfrentan a problemas, contradicciones y conflictos, que llevan muchas veces a transformaciones y reorientaciones, y pueden madurar, estancarse y colapsar. Una lectura de los casos estudiados y conocidos permite resaltar algunas tendencias típicas de la dinámica de las configuraciones en América Latina.

- Las configuraciones características de la región son relativamente jóvenes, sobre todo en comparación con ejemplos europeos. Se encuentra muchas veces una evolución sorprendentemente rápida. En 10 o 20 años cambia —no siempre para bien— de manera radical la estructura, el tipo de especialización, los canales y formas de comercialización, el dinamismo y el mercado.
- En su génesis con frecuencia son determinantes algunos hechos fortuitos que significan la ruptura de equilibrios preexistentes en el mercado. Guerras, alguna iniciativa de política local o internacional, una inversión de gran magnitud, la desventura de algún productor dominante, la irrupción de una nueva tecnología u otro evento similar provocan la aparición de una repentina oportunidad comercial. Su aprovechamiento requiere la presencia de capacidad empresarial así como la flexibilidad del marco jurídico e institucional que permita la incursión en actividades productivas nuevas.
- Los casos estudiados en primera instancia muestran una evolución positiva y exitosa; de los posiblemente más numerosos casos “fracasados” queda, por definición, poco rastro. El primer momento de éxito es, con frecuencia, de alto dinamismo, impulsado por inversiones privadas y estrategias individuales de empresas pioneras, una clara ventaja “comparativa” o “heredada” en el mercado y un entorno político que acompaña con inversiones públicas en la creación de una infraestructura “dura” necesaria para el aumento de las escalas de producción.
- Al momento de auge le sigue la maduración, caracterizada en ocasiones por la presencia de pequeñas empresas que siguen el ejemplo de los pioneros; la instalación de empresas proveedoras de bienes y servicios; la disminución del dinamismo y de los márgenes de ganancia y, por consiguiente, la búsqueda de mayor eficiencia productiva. Pueden sobrevenir momentos de crisis por sobreinversión y saturación del mercado. En consecuencia, se adoptan estrategias de diversificación o reorientación a otros mercados o productos. Los desafíos para la política pública se multiplican; el éxito requiere de la creación de ventajas competitivas nuevas, a través de la inversión en recursos humanos, investigación y desarrollo tecnológico.
- En pocos casos logran transitar a etapas superiores en las que llegan a ocupar lugares de vanguardia a nivel mundial. Para ello, es indispensable incursionar en actividades de logística y distribución internacional; efectuar inversiones fuera de los mercados originales; invertir en la generación de conocimiento nuevo; manejar adecuadamente las complejas interrelaciones con el medio ambiente y el entorno social en que se desenvuelven.

En América Latina las configuraciones productivas muchas veces exhiben un patrón de evolución poco satisfactorio. Tienen dificultades para incorporar eslabones de mayor valor agregado y se especializan en actividades de baja productividad. Son muy pocos los que logran construir las bases que permiten sustentar ventajas competitivas superiores, para hablar en términos de Porter; son contadísimos los que se erigen en fuerzas de consideración en el concierto mundial.

Recuadro 7.4
EL *CLUSTER* CHILENO DEL SALMÓN [a]

Etapa del *cluster*	**Aprendizaje inicial 1978-85 de 50 ton. a 900 ton. precio: 9-10 dól./kg.**	**Maduración 1986-1995 de 1350 t. a 143000 t. precio: 4-5 dól./kg.**	**Globalización 1996-2003 de 150000 t. a 400000 t. precio: 2,9-4,5 dól./kg.**
Principal objetivo	Supervivencia del pez	Aumento del volumen de producción	Aumento de la productividad
Mercado de destino	Producto fresco para mercados de elite	Producto congelado principalmente a Japón	Filetes y porciones a Estados Unidos Diversificación de mercados: Japón, Estados Unidos, nichos en Europa y mercados emergentes
Canales de comercialización	Venta directa y cooperativas	Brokers, Salmoexport (emprendimiento asociativo)	Mayoristas (supermercados) Alianzas estratégicas o integración con puntos de venta minoristas
Desafío tecnológico	Piscicultura experimental, técnicas de engorde	Encadenamientos hacia atrás (piscicultura) Certificación de calidad Aumento de la escala de producción	Producción local de huevos, Encadenamientos hacia delante (procesamiento), Sistemas automatizados de control de agua, luz, etc., Vacunas y alimentación, Sustentabilidad del complejo
Políticas públicas	Regulación Transferencia de tecnología Inversión e investigación precompetitiva	Infraestructura Promoción y marketing (misiones comerciales) Innovación y desarrollo tecnológico de proveedores (jaulas, redes, alimentos)	Manejo del medio ambiente Aumento de la productividad y transferencia de tecnología (misiones tecnológicas) Biotecnología (enfermedades y manejo genético)
Tipo de firma en el *cluster*	Pymes	Pymes con presencia de grupos extranjeros	Empresas grandes (integración y concentración) Algunas corporaciones transnacionales
Tipo de firma proveedora	Pocas y precarias - Las firmas del *cluster* procuran ser autosuficientes	Tercerización (*outsourcing)* - Las firmas del *cluster* aumentan su profesionalidad	Pymes locales especializadas - Importante presencia de corporaciones transnacionales altamente especializadas
Externalidades	Efecto de demostración	Acceso a proveedores Alcance de masa crítica	Diseminación de buenas prácticas
Capital social	Esfuerzos públicos y privados pioneros	Asociatividad entre productores	Sistema productivo inserto en una cadena global de producción y comercialización

[a] Con apenas 25 años de existencia, el *cluster* chileno del salmón concentra cerca del 98% de la producción nacional y del 25% de la mundial y genera más de 40.000 empleos directos e indirectos. En la actualidad el núcleo del *cluster* está compuesto por más de 500 centros de cultivo, 34 empresas procesadoras y cerca de 150 empresas proveedoras directas, además de alrededor de 100 empresas de bienes y servicios localizadas en la zona, cuya oferta se dirige minoritaria u ocasionalmente al *cluster*. Véase Montero (2004).

En cuanto al interrogante acerca de por qué las configuraciones en América Latina no exhiben con frecuencia un patrón de evolución satisfactoria, la respuesta debe buscarse, en línea con la argumentación anterior, en la insuficiente calidad e intensidad de la interacción entre las firmas. La formación de un sistema de interrelaciones entre las empresas y entre estas y su entorno económico e institucional genera ventajas competitivas que ninguna empresa podría alcanzar aisladamente (Bianchi 1997; Schmitz 1995).

Entre las ventajas que la colaboración económica con otras empresas independientes ofrece, se pueden mencionar la reducción de costos por la compra de insumos en grandes cantidades, el

acceso a mercados con grandes volúmenes de demanda (como por ejemplo exportaciones o grandes cadenas comerciales), la incorporación de tecnologías, la aceleración del proceso de aprendizaje a través del intercambio sistemático de las experiencias, de la ampliación de la red de contactos y de la especialización de los procesos productivos, entre otras.

El mercado, por otra parte, no garantiza el surgimiento espontáneo de estos sistemas de relaciones entre empresas, ya que la suma de los costos de información y de coordinación (Bianchi, 1997) y la habitual desconfianza con que los empresarios miran la posibilidad de encarar proyectos conjuntos con sus pares limitan la posibilidad de valorar los potenciales beneficios derivados de los esquemas asociativos y los costos de aprendizaje que las empresas tendrían que enfrentar para ajustar sus rutinas establecidas a los requerimientos del trabajo asociativo.

Es así como se han ido gestando diversos mecanismos de apoyo a la articulación empresarial, tanto entre grupos de empresas pequeñas y medianas ("redes horizontales") como entre grandes empresas clientes y un conjunto de pequeños o medianos proveedores ("redes verticales") (Dini y Stumpo, 2004). Del mismo modo, se ha impulsado la gestación y el crecimiento de las llamadas "redes territoriales", término que designa a las actividades fomentadas por un grupo de actores económicos e institucionales de una misma localidad, orientadas al desarrollo de ventajas competitivas apropiables por parte de sus miembros (Schmitz 1995), así como la creciente participación de estos *cluster*s en cadenas de valor (Pietrobelli y Rabellotti, 2004). A continuación se reseñan algunas experiencias.

1. Asociatividad entre pequeñas empresas: articulación horizontal

Los programas que se aplicaron en la región para estimular la asociatividad de las pymes comprenden un conjunto de objetivos, entre los que cabe mencionar el desarrollo de las exportaciones (PREX de Argentina, Comité de Exportaciones de PROCHILE), la modernización tecnológica (PAIDEC y PCT de CONACYT de México y FONTEC de Chile) y la mejora de la gestión empresarial (FAT, PROFO de Chile, Programa de Integración Industrial y Empresas Integradoras de México y Programas de la ONUDI en Centroamérica).

Las restricciones financieras que sufrió la política pública en los años noventa impulsaron la creciente incorporación de esquemas asociativos en los programas de fomento, como una manera de responder a la necesidad de reducir los costos operativos de los programas, al distribuir el costo fijo de las actividades de apoyo entre un número más alto de beneficiarios, aumentando su eficiencia administrativa.

Al mismo tiempo, como ya se señaló, este enfoque posibilita la generación de efectos secundarios que tienden a incrementar la eficacia de los instrumentos de política. Por un lado, las iniciativas adquieren mayor visibilidad, reduciendo los problemas de dispersión que afectan a los programas orientados a universos muy numerosos de empresas. Por otro lado, la creación de espacios de cooperación entre firmas estimula la generación de ventajas competitivas y externalidades que contribuyen a consolidar y acelerar el proceso de modernización de las empresas, y por ende agiliza la obtención de resultados de los programas (Dini, 2002).

La mayor parte de estos programas combina dos elementos: a) el otorgamiento de un subsidio no financiero —generalmente parcial y con un destino sujeto a condiciones— a fin de disminuir los costos operativos de los proyectos; b) la asistencia técnica para la articulación, mediante la contratación de profesionales cuya labor se orienta a proporcionar información y apoyo técnico para la coordinación de las actividades asociativas, con el objeto de reducir los riesgos y la desconfianza entre los participantes y, de esa forma, generar y consolidar los proyectos colectivos.

2. Pequeñas y grandes empresas: articulación vertical

En relación con las políticas de estímulo a la articulación vertical se destaca el desarrollo de programas de promoción de proveedores locales para grandes empresas, orientados a establecer relaciones de suministro de largo plazo entre empresas que van más allá de simples compras de productos estandarizados en el mercado. Pueden ser relaciones contractuales entre fabricantes y proveedores de insumos o relaciones de subcontratación de productos finales o intermedios (UNCTAD, 2001a).

Los beneficios esperados de este tipo de vinculación incluyen mayor productividad, acceso a nuevas tecnologías y prácticas organizativas, capacitación de la mano de obra no calificada y técnica, y diversificación de mercados, entre otros. Entre los instrumentos más importantes para la articulación se encuentran la creación y difusión de información comercial y la promoción de encuentros entre empresarios. Ambos instrumentos buscan superar fallas de información sobre las oportunidades disponibles en el mercado.

Cuando las grandes empresas son filiales de empresas transnacionales, los esfuerzos buscan vincular proveedores locales a programas de financiamiento de los países de origen de esas filiales o a organizaciones financieras internacionales como, por ejemplo, la Organización de Comercio Internacional de Japón (JETRO) y el BID, respectivamente.[17]

Muchos programas de capacitación de recursos humanos buscan facilitar la articulación entre grandes empresas y sus proveedores. Las iniciativas más avanzadas en este campo incluyen el financiamiento gubernamental para la capacitación dirigido a asociaciones de proveedores, programas de capacitación a través de grandes empresas, financiados parcialmente por el gobierno, y asistencia técnica de instituciones especializadas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria (IICA) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).[18]

Dado que la capacidad tecnológica de los proveedores determina en gran medida su posibilidad de cumplir con las calificaciones necesarias para postular a contratos de las grandes empresas, especialmente de filiales de empresas transnacionales, algunos gobiernos han puesto en marcha políticas de escalamiento tecnológico. Los instrumentos varían desde incentivos para promover la certificación, la innovación o el desarrollo de proveedores locales hasta políticas directas para financiar la estadía de gerentes de las filiales en organizaciones del Estado para ayudar a que los proveedores mejoren su capacidad tecnológica e implementen programas de capacitación y de transferencia de tecnología como requisito de desempeño.[19]

3. Fomento de la articulación territorial

En el marco de la estrategia orientada a incentivar la generación de interrelaciones entre empresas, varios países de América Latina comenzaron a incorporar un enfoque de corte territorial en sus políticas de desarrollo productivo y de fomento a las pymes, con participación del sector público y del sector privado, a fin de estimular el desarrollo de capacidades competitivas en los sistemas productivos locales, que contribuyeran a disminuir las brechas socioeconómicas regionales subnacionales.

---

[17] La JETRO aplica programas para crear y desarrollar industrias de apoyo que forman la base de cadenas productivas en varios países de América Latina. Por ejemplo, en México hay programas relacionados con las industrias automotriz y electrónica. A partir de 1993, el BID aplica un amplio programa de apoyo llamado Fondo Multilateral de Inversión. Este fondo de 1.300 millones de dólares tiene numerosos componentes, siendo uno de ellos el desarrollo de cadenas productivas (Castello, 2003).

[18] La ONUDI tiene dos programas relevantes en este tema: el Programa de Subcontratación Industrial y Manejo de la Cadena de Abastecimiento y el Programa de Esfuerzos Conjuntos (*Partnership Programme*).

[19] Algunas nuevas reglas internacionales multilaterales y bilaterales han limitado las opciones de política para promover encadenamientos mediante el establecimiento de condiciones para las filiales de empresas extranjeras. Al respecto, véase el capítulo 1 de este documento.

Un ejemplo de esta tendencia hacia el diseño y la ejecución locales de políticas de desarrollo productivo es la experiencia de los centros de desarrollo empresarial, creados a partir de un proyecto conjunto del BID y la Unión Industrial Argentina, con apoyo de los gobiernos locales, en 1998. Esta experiencia ha alcanzado niveles de funcionamiento muy satisfactorios, tal como surge de la evaluación realizada en CEPAL (2001a), que se incluye en el recuadro.

Recuadro 7.5

ARGENTINA: LOS CENTROS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

La CEPAL llevó a cabo un análisis de algunas experiencias recientes de apoyo a pymes llevadas a la práctica en la Argentina, como forma de referenciamiento competitivo (benchmarking) y a fin de aportar elementos para una discusión sobre buenas prácticas y asignación de recursos. Los sujetos de análisis del trabajo de investigación fueron los centros de desarrollo empresarial (CDE) del proyecto BID-UIA con sus sedes en Mar del Plata, Rafaela y San Rafael, los que fueron comparados con otros proyectos implementados en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza.

La evaluación se realizó a partir de diez ejes de análisis: a) Misión, pertinencia y coherencia, en que se consideran aspectos de correspondencia y consistencia entre la misión, los objetivos institucionales, los instrumentos y los recursos previstos; b) Demandas y necesidades, en referencia a los mecanismos utilizados para determinar las actividades institucionales, su relación con la misión y su vinculación con los requerimientos de los potenciales usuarios; c) Cobertura de los usuarios; d) Efectividad, en referencia a los resultados logrados por los programas y las actividades puestas en marcha; e) Posicionamiento estratégico, en relación con la individualización del "espacio de actuación", tanto desde el lado de los usuarios como en relación con las instituciones con las cuales tiene interacción política y funcional a partir de la definición de misiones y objetivos; f) Prácticas de trabajo y desarrollo y consolidación institucional; g) Credibilidad; h) Eficiencia de la operatoria, en relación con la implementación de las actividades y al manejo de recursos; i) Vocación de sustentabilidad, en la medida en que la permanencia en el tiempo esté planteada como uno de los propósitos de la misión, y j) Asistencia técnica externa.

El desempeño de los CDE resultó favorable en relación con las demás experiencias analizadas en la mayoría de los criterios de buenas prácticas utilizados, ya que en ocho de los diez ejes analizados en la metodología, los CDE tienen mejor desempeño. Las diferencias a favor más importantes correspondieron a los ejes vinculados con la asistencia técnica externa, la definición de la misión y coherencia, la vocación de autosustentabilidad y la credibilidad. Los otros ejes en que se advirtió una diferencia a favor de los CDE —aunque menor que las anteriores— fueron la institucionalidad y las prácticas de trabajo, la orientación a la demanda y las necesidades, la eficiencia en la operatoria y el nivel de cobertura. En cambio, los CDE registraron desempeños inferiores a la media de las otras experiencias en dos ejes, vinculados con la efectividad y el posicionamiento estratégico.

De manera general, surge que, entre las razones que explican el mejor desempeño relativo de los CDE, se encuentran las siguientes: 1) el puntaje es más elevado en los programas donde se registra mayor participación y actuación del sector privado empresarial en las instancias de dirección estratégica de la experiencia y donde la dirección técnica y administrativa está profesionalizada, menos expuesta y presionada por elementos políticos externos a la misma actividad de servicios; 2) los programas y las instituciones más circunscriptas respecto de su misión y especializadas en relación con el tipo de firmas atendidas tienden a tener promedios más altos que el resto; 3) la mayor especialización (o descentralización geográfica operativa) pareciera incidir positivamente en la instrumentación de buenas prácticas y en el logro de mejores resultados de desempeño, y 4) aquellos programas que han contado con financiamiento y supervisión internacional exhiben resultados promedios globales más altos, muy posiblemente por las propias exigencias y condicionantes que van unidos al financiamiento.

En México, se destaca el Programa de Integración Industrial, a partir de un esquema mixto que combina políticas orientadas al desarrollo de una región determinada, pero en el marco del incentivo a la integración de las empresas locales en cadenas productivas, tema sobre el que volveremos más adelante. Con arreglo a este programa, cuyo financiamiento es público y privado, se han constituido cuatro proyectos de integración: el Centro de Desarrollo de Proveedores de la Industria Maquiladora de Chihuahua (CEDEP), el Centro de Desarrollo de Proveedores de la Industria Electrónica de Jalisco (CADELEC), el Centro de Apoyo al sector cuero y calzado de León (INMODA) y el centro de apoyo al sector de tejido de punto de Moroleón (MODITEC).[20]

Otras experiencias de promoción del desarrollo económico a nivel subnacional, también puestas en práctica en México, son las de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Querétaro, que promovieron el desarrollo de infraestructura para las actividades industriales e

[20] El financiamiento del programa se integra con recursos que provienen por partes iguales de los empresarios beneficiarios, los gobiernos locales y el programa PNUD/CONCAMIN.

instrumentaron una agresiva estrategia de atracción de inversiones mediante incentivos fiscales, oferta de terrenos a precios por debajo de los de mercado, reducción o eliminación de costos de servicios públicos, capacitación de personal y facilitación de negociaciones con organizaciones sindicales (Woo, 2003). Esta estrategia generó ventajas que, en parte, explican el crecimiento económico experimentado por esos estados.[21]

En Bolivia, desde 1998, todas las prefecturas departamentales cuentan con una dirección responsable de la promoción y el apoyo al desarrollo productivo en cada departamento. Las prefecturas departamentales tienen un servicio agropecuario (SEDAG), cuya misión es mejorar la producción y la productividad agropecuaria y forestal. Se han asignado recursos financieros a los gobiernos municipales para proyectos productivos y se han precisado y ampliado sus competencias en temas de promoción económica municipal.[22]

En Ecuador, cabe mencionar el rol de las agencias para el desarrollo empresarial (ADES) que, mediante instrumentos de apoyo y ventanillas únicas, generan fuentes alternativas de financiamiento y de soporte al emprendedor de nuevos negocios, en acciones tales como constitución de sociedades, obtención de registros, capacitación, acceso a capital de riesgo y microcréditos, y un sistema de apoyo y asesoría permanente por parte del gobierno y de las universidades. Su promoción se inscribe en la Agenda Nacional de Competitividad del Ecuador, que pone énfasis en el trabajo con las micro, pequeñas y medianas empresas, como alternativas para generar empleo.[23]

Un balance del mosaico de iniciativas locales en América Latina indica que:

i) Hay una creciente incorporación de las variables territoriales y locales en los temas de fomento productivo, en parte impulsada por los propios gobiernos locales, debido al convencimiento de que, territorialmente, se puede lograr mejor coordinación, efectividad y orientación estratégica y sistémica de los instrumentos y programas. Sin embargo, subsiste una gran dispersión y muchas veces superposición de iniciativas, lo cual es demostrativo de las dificultades que prevalecen en el ámbito de la coordinación de las políticas.

ii) Este proceso ha tenido lugar a pesar de las deficiencias de las capacidades institucionales locales y su falta de experiencia sobre temas del desarrollo productivo. En la década pasada se crearon muchas instituciones, programas e instrumentos de fomento productivo local, que, probablemente, vayan reestructurándose y fusionándose en los años próximos en busca de mayor profesionalidad y calidad en los servicios. La falta de evaluación de los resultados obtenidos dificulta un análisis más exhaustivo del balance entre acciones e iniciativas locales e instrumentos de índole nacional.

iii) Los programas e instrumentos no siempre cuentan con los recursos necesarios para su operación. En algunos países parece haber más intenciones que acciones; si bien el desarrollo productivo local está presente en los planes de gobierno, se refleja poco en los presupuestos. Una forma de eludir este problema, al menos parcialmente, es sumar al sector privado y a los organismos internacionales de crédito como fuentes de recursos financieros, enfoque utilizado en algunos casos con bastante éxito.

[21] En 2000, las secretarías de desarrollo económico de nueve estados mexicanos formaron el Grupo Económico de la Región Centro Occidente (GERCO). Al año siguiente acordaron promover el Programa de Fortalecimiento de Encadenamientos Productivos, cuyo objetivo es mejorar la competitividad de los encadenamientos productivos de esa región, promoviendo el desarrollo local y el desarrollo de una economía más articulada entre esos estados.

[22] Ley del Diálogo Nacional, del 31 de julio de 2001.

[23] Algunas provincias, como Pichincha, han desarrollado una Agenda Provincial de Producción y Competitividad, en cuyo marco se ha promovido un programa integral de competitividad para los sectores agropecuario, industrial y de comercialización, apoyado en un programa especial de financiamiento. Las instituciones más importantes para la aplicación de esta iniciativa son los centros de gestión empresarial y el Banco Provincial de Desarrollo. En enero de 2002 se inauguró el proyecto piloto "Loja competitiva", que se ha extendido a siete provincias fronterizas (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo, Morona Santiago y El Oro).

iv) El fomento productivo en el ámbito local tiene creciente legitimidad pública pero aún es limitado el compromiso de los gobiernos con los procesos de descentralización. Sin un compromiso político duradero, los esfuerzos aislados desde los territorios no serán suficientes para implementar estrategias con impacto nacional.

La estrategia de inducir la conformación de complejos productivos no es exclusiva de regiones de alto desarrollo tecnológico, tecnologías de la información o sofisticados productos electrónicos. En las regiones más retrasadas, esta estrategia puede poner en movimiento un conjunto de elementos, como la movilización y utilización de recursos locales de baja productividad, tanto naturales como humanos y financieros y la disminución de las barreras a la entrada originadas en los niveles de inversión en vista de los riesgos, que no podrían ponerse en marcha sobre la base de intentos aislados y no sistémicos. Un ejemplo interesante, en este sentido, es el del *cluster* peruano de la alpaca, que se describe en el recuadro 7.6.

Recuadro 7.6
EL *CLUSTER* PERUANO DE LA ALPACA

El éxito de este *cluster* se asienta en una serie de factores que incluyen el hecho de que se basa en una cultura productiva de la actividad preexistente, dispone de un mercado exigente, tiene gran impacto social, está integrado verticalmente y horizontalmente, tiene más de un subproducto y existe voluntad política gubernamental para impulsar la actividad. El *cluster* de la alpaca se concentra en los departamentos de Puno, Cusco y Arequipa. Mientras que las dos primeras localidades se dedican básicamente a la cría, en Arequipa se encuentra el centro principal de la industria de hilados y textiles de alpaca.

La cadena productiva principal está compuesta por las siguientes fases: a) Ganadería, caracterizada por un gran número de pequeños y medianos productores, dedicados a la crianza de forma pastoril. La esquila de las alpacas se hace artesanalmente en las mismas unidades agropecuarias por los pequeños criadores, que esquilan y mezclan las diferentes fibras sin considerar grosor y calidad; b) Hilandería, en la que intervienen las grandes y medianas empresas dedicadas a la elaboración de hilados de tipo industrial e hilos semiprocesados (*tops*) para el consumo interno y para exportación; c) Tejidos y prendas, compuesta por varias empresas (grandes y medianas) dedicadas a la elaboración de prendas tejidas de forma industrial para la exportación. Las mayores exportadoras de prendas de alpaca son los grupos industriales de hilados y tops. Existen varias pequeñas empresas artesanales que fabrican tejidos y prendas de vestir para uso local y para el turismo. Otras actividades económicas de importancia secundaria dentro del *cluster* y derivadas de la cadena principal son las relacionadas con el consumo de carne de alpaca, las pieles de alpaca y la exportación de camélidos en pie.

Entre los servicios de apoyo públicos y privados a las empresas centrales del *cluster*, se encuentran: a) algunas iniciativas de investigación enfocadas hacia el desarrollo genético de los camélidos, que buscan principalmente la producción de una fibra de mejor calidad, cuyos resultados no han sido muy difundidos; b) infraestructura vial pública en la zona sur del Perú, donde se concentra la crianza de camélidos y la industrialización de su fibra, en particular orientada a mejorar el acceso a puertos y aeropuertos en esta zona, y c) crédito rural, que ha sido muy reducido después del cierre de la Banca de Fomento, aun a pesar del surgimiento de otras instituciones financieras orientadas a los pequeños productores agrícolas.

Cerca de un 85% de la producción de alpacas proviene de pequeños productores, algunos con parcelas menores de 5 ha, en las que crían hatos de 50 animales o menos, y otros organizados en comunidades campesinas. Los pequeños productores enfrentan una seria limitación de escala, habida cuenta que, de acuerdo con la Asociación Internacional de la Alpaca (AIA), el número mínimo de un hato para que la crianza sea rentable en términos empresariales es de 2000 cabezas. Los medianos productores generan cerca del 10% de la producción. Hay también algunas empresas privadas dedicadas a la cría de alpacas en forma pastoril; son pocas y su producción no supera el 5% del total nacional.

En relación con el procesamiento de fibra de camélidos, la industria arequipeña es la que está más avanzada, gracias a las ventajas comparativas de su ubicación geográfica y la amplia experiencia desarrollada en los últimos 50 años. Muestra de su competitividad es que algunos pequeños productores de fibra de alpaca de los Estados Unidos traen su fibra hasta Arequipa para procesarla en sus plantas textiles, porque de esa forma evitan los inconvenientes derivados de la adecuación del proceso productivo a las especificaciones propias de la fibra de alpaca en las industrias que procesan lana de ovino en su país.

Existe una considerable cantidad de instituciones públicas y de organizaciones privadas que apoyan alguna de las etapas de la cadena agroindustrial de la fibra de Alpaca. Entre las instituciones públicas que brindan apoyos más directos al *cluster* de alpaca, la mayoría de las cuales se ha concentrado principalmente en la asistencia a los pequeños criadores, se encuentran: el Consejo Nacional de Camélidos, organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura encargado de promover, asesorar y supervisar el desarrollo, la conservación, el manejo y el mejoramiento de los camélidos y sus híbridos, y el Centro de Innovación Tecnológica especializado en la alpaca, instituto de innovación tecnológica y de formación especializada que busca contribuir a elevar la competitividad de las actividades basadas en la cría de la alpaca y el aprovechamiento de sus productos mediante la diferenciación de productos, la mejora de los diseños,

la calidad de la fibra, el tejido y la confección. Cabe señalar que la dispersión geográfica de los productores ha dificultado la labor de esas organizaciones y ha limitado el impacto de sus resultados.

Entre las organizaciones privadas que promueven el *cluster* de la alpaca se encuentran las asociaciones de productores, como la AIA, que agrupa a las industrias y a algunos criadores dedicados a la producción, el procesamiento y la comercialización de la fibra de alpaca, llama y otros camélidos, y la Sociedad Peruana de Alpacas Registradas, la Sociedad Nacional de Criadores de Vicuña, asociación civil sin fines de lucro, creada para representar a las comunidades campesinas en cuyos territorios habita la vicuña y cuyo fin es proteger, conservar, manejar y aprovechar organizada y racionalmente los recursos de la vicuña y el guanaco, el Grupo Especialista en Camélidos Sudamericanos, orientado a la investigación, la protección y el aprovechamiento sustentable de los camélidos silvestres, y el Refuerzo Institucional de Organizaciones de Productores y Organizaciones Intermedias de la Cooperación Canadiense, dedicado a apoyar organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo de las actividades de pequeños y medianos productores de alpaca.

Fuente: Esteban R. Brenes y otros, *El cluster de los camélidos en Perú: diagnóstico competitivo y recomendaciones estratégicas*.

4. Fomento de la gestión estratégica en *clusters* o conglomerados productivos

Desde la perspectiva de la política pública, en las publicaciones sobre la materia no sólo se reconoce un desplazamiento del eje de atención de las firmas individuales a conjuntos de empresas o *clusters*, sino que se identifica una serie de ventajas en la eficiencia de la implementación de acciones basadas en recursos públicos cuando se atiende a las demandas de agrupamientos y complejos productivos.

Por un lado, estos sistemas productivos brindan un mejor marco para diseñar y organizar la prestación de servicios y canalizar instrumentos de apoyo, dado que se dirigen a necesidades colectivas y se concentran en requerimientos interdependientes. Por otro lado, la atención de las necesidades de un complejo productivo indirectamente implica operar sobre las ventajas territoriales, dado que en el funcionamiento del *cluster* ambas dimensiones (sector-territorio) actúan sistémica e interrelacionadamente.[24]

La promoción de la articulación empresarial y productiva constituye el desafío central de una política de tramas, aglomeraciones o *clusters*. Esta política no pertenece, por lo tanto, a un ámbito diferente e independiente de las otras (financiamiento, capacitación o innovación); por el contrario, la política de *cluster* es la articulación de todas ellas entre sí y con las estrategias competitivas privadas.

El cuadro 7.3 es ilustrativo de la multiplicidad de iniciativas, proyectos y programas que se inscriben en la exploración de formas de intervención en la gestión estratégica de conglomerados productivos. Los ejemplos se han escogido prácticamente al azar y su mención no implica un juicio de valor por parte de la CEPAL. Como estos, existen sin duda centenares de proyectos en América Latina.

Además, la Secretaría de la CEPAL tiene alguna experiencia propia en el diseño y la ejecución de este tipo de proyectos. En efecto, con apoyo de organismos internacionales como el IDRC de Canadá y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, se trabajó en apoyo del diseño de los programas territoriales integrados en Chile, en particular en relación con el *cluster* minero en la región de Antofagasta y el *cluster* turístico en la región de Aysén. A su vez, se colaboró con el Gobierno de Colombia en la concepción de su política nacional de productividad y competitividad, en especial con referencia a la política de *clusters*.

[24] Un ejemplo típico en este sentido son los programas de recalificación laboral que, al tiempo que atienden los nuevos requerimientos de mano de obra, representan una mejora del conjunto de los recursos humanos y de la interacción con las instituciones involucradas.

Cuadro 7.3
EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA EN CONGLOMERADOS PRODUCTIVOS

Origen de la iniciativa	Nombre del proyecto	Institución
Institución Financiera Internacional	Programa Andino de Competitividad	Corporación Andina de Fomento
Organismo Internacional	CADIAC	IICA
Gobierno Nacional	Foro de Competitividad y Red Colombia Compite	Distintos organismos Presidente de la República
	Programa Territorial Integrado	CORFO, Chile
Gobierno Local	Consejos Estatales de Competitividad	Varios Gobiernos Estatales en México
Asociación Empresarial	Cresce Minas	Federación de Industrias de Minas Gerais
Alianzas público-privadas	Fondo para la Investigación y el Mejoramiento de la Competitividad	FIM-Competitividad, Venezuela
Universidad	Pesquisa en Cadeias Produtivas	Universidad Federal de Rio de Janeiro
Comercial	Geranegocio	Geranegocio, Brasil

5. Hacia un balance de las iniciativas de articulación

El conjunto de iniciativas que buscan crear una capacidad de articulación estratégica entre agentes interesados en mejorar la productividad de determinada actividad económica en determinado lugar geográfico abarca fácilmente más de 100 experiencias en los últimos seis años en América Latina. Aun cuando, en general, éstas han sido poco estudiadas, es posible realizar las siguientes consideraciones:

i) Las iniciativas funcionan mejor en la medida en que se enfocan hacia un problema u oportunidad percibida por muchos interesados y que no puede enfrentarse con la iniciativa aislada de una persona, empresa u organización. Las iniciativas tienden a estancarse cuando nacen de una posición apenas normativa o esperan los resultados de un diagnóstico detallado.

ii) La solución al problema percibido es resultado de procesos de planificación participativa; las iniciativas que nacen con una proposición preconcebida suelen quedarse en soluciones puntuales de corto plazo.

iii) Más importante que la calidad de la solución o de la iniciativa es la calidad del proceso. En la medida en que el proceso sea abierto, no excluyente y transparente, se convierte en fuente de aprendizaje que permitirá mejorar las proposiciones o iniciativas adoptadas.

iv) Las iniciativas tienen que ser “propiedad” de los interesados y desarrollarse bajo su liderazgo. Las iniciativas que son impulsadas principalmente por consultores o instituciones externas de financiamiento suelen no ser sostenibles en el tiempo.

v) Invariablemente en los proyectos exitosos se reconoce que los actores tienen intereses y objetivos dependientes unos de otros. Los proyectos bien logrados producen una visión estratégica compartida y una identidad colectiva.

vi) Los procesos suponen un alto nivel de gestión y los modelos no son fácilmente replicables. Conducir procesos de planificación estratégica participativa parece ser un arte aún no totalmente comprendido en el plano racional, que depende inclusive de cuestiones subjetivas que afectan los procesos de interacción (“química”) entre individuos, principalmente líderes de iniciativas compartidas.

III. La visión de conjunto

En el pasado reciente los países de América Latina y el Caribe han experimentado una gran variedad de políticas de fortalecimiento empresarial cuyos alcances, resultados e impactos no han sido aún suficientemente estudiados y cuyas características han dependido, en general, del nivel de desarrollo y la capacidad de liderazgo público-privado en cada país o territorio. Aunque el universo de esas políticas es vasto y el marco conceptual y la visión estratégica de los modelos de intervención no están del todo definidos, las iniciativas llevadas a la práctica pueden enmarcarse dentro del concepto clave de la articulación.[25]

Las experiencias de articulación encuentran su principal justificación, no siempre explícita, en el argumento de que la interacción entre empresas estimula el aprendizaje, disminuye costos de transacción y, por ende, acelera el crecimiento de la productividad. Similar justificación tienen los programas orientados a mejorar la articulación entre empresas y organizaciones de apoyo, notablemente en los ámbitos de formación de recursos humanos y de investigación y desarrollo tecnológico, así como las políticas de articulación de empresas con el mercado, como pueden ser las de promoción de exportaciones y otras orientadas a mercados internos.

La articulación de las políticas y sus instrumentos entre sí constituye un desafío de coordinación y eficiente asignación de recursos, al considerar la gran cantidad de organismos potencialmente involucrados, la diversidad de temas incluidos y las restricciones financieras que enfrentan los presupuestos públicos. Es necesaria la articulación entre los niveles local, intermedio (es decir, de estados en los países federales o provincias, regiones y departamentos en países unitarios) y nacional, así como entre dependencias de los gobiernos (economía, ciencia y tecnología, educación, trabajo, etc.) y entre estos y los organismos internacionales, que frecuentemente son una fuente importante de financiamiento y asistencia técnica.

Finalmente, en todos los casos se requiere, además, de una alta coordinación y complementariedad entre las esferas pública y la privada. Se trata, en definitiva, de una forma distinta de concebir, diseñar e implementar políticas, que se distingue no sólo por su orientación a mercados abiertos, sino también porque son concebidas en el marco de la institucionalidad democrática.

[25] Todos los países experimentan con estrategias y programas. Así, el Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Brasil ha identificado al menos 200 programas y fondos de apoyo al sector productivo existentes en ministerios y organismos especializados a nivel federal, al tiempo que existe un número similar a nivel de estados. En Chile, el número de programas y proyectos de fomento encarados por organismos gubernamentales bordea los 100, mientras en México se han identificado más de 150 programas orientados a esos fines (MDIC, 2001; Silva y Sandoval, 2003; Villagómez, 2003).

Capítulo 8

Políticas para fortalecer la estructura productiva

Aunque algunos cambios habían comenzado a notarse con anterioridad, la década de 1990 fue escenario de una transformación del paradigma económico dominante en América Latina que, de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), orientada al mercado interno, evolucionó hacia un patrón de especialización productiva basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas, con el fin de incrementar la participación de los países de la región en los mercados externos.

Esta evolución estuvo acompañada por una redefinición del papel del Estado, que supuso reducir su grado de intervención en los mercados, para que estos fijaran sus precios libre y desreguladamente, y disminuir también su importancia como productor de bienes y servicios, a favor de la creciente incidencia del sector privado como elemento dinámico de la economía.

A partir de estos cambios se registraron profundas transformaciones en las modalidades de inserción internacional de los países de la región (véase el capítulo 5) y una significativa reorganización de la producción, a partir de la cual fue aumentando la importancia de las empresas extranjeras (especialmente en la maquila) y de los grandes grupos económicos de capital nacional.[1] Aunque no hay pruebas concluyentes en relación con la suerte con la que las

[1] Un rasgo característico de este período fue la creciente participación de empresas extranjeras (y en menor medida de grandes empresas de capital nacional) en la prestación de servicios de interés público, en reemplazo de las empresas públicas, que tradicionalmente habían cumplido esa función. Véase una interesante descripción de las modificaciones operadas en las estructuras económicas de los países de la región en Katz y Stumpo, 2001.

pymes enfrentaron los cambios derivados del nuevo paradigma económico, parece esperable que, dada la tendencia a la concentración económica que caracterizó a estos años, las empresas de menor tamaño relativo hayan crecido menos que el promedio de la economía.[2]

Desde el punto de vista del tema que nos ocupa en este capítulo, también se observaron cambios significativos. Las políticas orientadas a la creación de sectores, que fueron el centro de la política industrial en el modelo de la ISI, tenían por objeto completar el tejido industrial de los países, absorbiendo internamente los efectos del crecimiento de la demanda interna. Con este fin, los principales instrumentos utilizados fueron una combinación de protección comercial, promoción de inversiones directas, frecuentemente estatal o extranjera, y financiamiento de los bancos nacionales de fomento.[3]

Las políticas sectoriales ordenaban la expansión de la oferta interna y eran fundamentales en los esfuerzos de planeación o programación vinculados con la estructura productiva. Tres factores interrelacionados fortalecían este papel ordenador: i) los aparatos de fomento del sector público se organizaban con estructuras sectoriales e incluso subsectoriales;[4] ii) los intereses privados se estructuraban también según cámaras sectoriales, principales defensoras de la estructura de protección comercial, y iii) las negociaciones comerciales internacionales (por ejemplo, en el marco de la ALADI, el MCCA, la CARICOM o el Pacto Andino) se concretaban en listas de preferencias sectoriales. La atención de las políticas se concentraba en los sectores agropecuario y manufacturero, aunque el peso de este último fue tal que se tendieron a confundir los conceptos de política sectorial y política industrial.

Desde esta posición central, las políticas sectoriales fueron perdiendo legitimidad a lo largo de los años ochenta y comenzaron a reemplazarse cada vez más por políticas de corte horizontal o a relegarse al ámbito de las políticas estaduales o provinciales.[5] La pérdida de aceptación de este tipo de políticas se debió a diferentes causas, entre las que puede citarse la apertura de la economía, que redujo significativamente la posibilidad de utilizar la protección arancelaria como instrumento de promoción, la privatización o el cierre de empresas públicas que invertían directamente en nuevos sectores, la necesidad de equilibrar las finanzas públicas eliminando subsidios, en particular los subsidios fiscales y los componentes de subsidio de las operaciones de crédito, y la percepción bastante generalizada de que numerosas inversiones obedecían a una mala planeación, una pobre gestión de proyectos e incluso casos de corrupción.

Aunque los resultados del nuevo paradigma económico fueron buenos en algunos sentidos (como la disminución de la tasa de inflación, la reducción del déficit fiscal y el aumento de las exportaciones en general y de bienes no tradicionales en particular), en materia de crecimiento y productividad los logros fueron bastante mediocres, tal como se discute en el capítulo 2. La insatisfacción con estos resultados, que aumentó tras las crisis por las que atravesaron varios países de la región, fue reanimando paulatinamente el interés de los gobiernos por las políticas de fomento productivo, en especial aquellas que permitieran ir cerrando la brecha de productividad que los separaba de los países más desarrollados.

Las nuevas políticas de fomento de la actividad productiva, sin embargo, se diferenciaban de las aplicadas en el período de la ISI en varios aspectos. En primer lugar, el sector industrial fue

[2] Sobre este tema, véase el trabajo de Peres y Stumpo (2002), aunque cabe advertir que muchos de los documentos de países que se sintetizan y analizan en este trabajo utilizan información estadística que sólo llega hasta mediados de la década, momento a partir del cual el modelo imperante comenzó a sufrir graves fisuras.

[3] Los ejemplos más notorios en los años setenta antes de la crisis de la deuda externa fueron el "II Plan Nacional de Desarrollo" en Brasil y el "Programa Nacional de Fomento Industrial, 1979-1982" en México, que estuvo en vigencia durante el auge que acompañó la expansión de la plataforma de exportación de petróleo.

[4] Por ejemplo, ministerios de industria, agricultura, minería y otros y, dentro de ellos, direcciones generales de alimentos, metalmecánica, química, bienes de capital y otros.

[5] Un buen ejemplo es la llamada "guerra fiscal", en la que incursionaron varios estados brasileños para atraer inversiones (Bonelli y Motta Veiga, 2003). En el caso de la industria automovilística, que se trata más adelante, los incentivos estaduales se sumaron a los provenientes de la política nacional.

perdiendo preeminencia, como objetivo de política, dentro de una estrategia que buscaba incrementar la competitividad de la economía en su conjunto, en un contexto de apertura e integración al mundo.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, predominaron claramente las políticas horizontales, orientadas a solucionar las llamadas "fallas de mercado", aunque coexistieron con políticas de apoyo selectivo, como es el caso de la industria automotriz en México o los países del Mercosur, de la informática en Costa Rica o Brasil o el sector forestal en Chile, por citar sólo algunos ejemplos. En realidad, sería más preciso decir que, tanto en la ISI como en el modelo económico vigente a partir de los años noventa, es posible encontrar políticas "verticales" (selectivas) y "horizontales" (neutrales); lo que diferencia a ambas es el grado en que se combinan los distintos tipos de instrumentos.[6]

Otra importante diferencia, en la práctica, es que, debido a las crecientes estrecheces de los presupuestos públicos de la mayor parte de las economías de la región, los recursos dedicados a las políticas de fomento productivo eran cada vez menores, hecho que se fue agudizando a medida que aumentaba la demanda de recursos fiscales para atender cuestiones sociales.[7]

Adaptando a nuestros fines la taxonomía utilizada en Melo (2001a), podría decirse que las políticas de desarrollo productivo de los años noventa se dividieron en cuatro grandes áreas: a) la inserción internacional; b) la innovación y el avance tecnológico; c) el desarrollo empresarial, y d) el fortalecimiento de la estructura productiva. Las tres primeras áreas son motivo de análisis en otros capítulos de este documento. En este nos ocuparemos de la señalada en cuarto lugar.

I. Práctica y estrategia de las políticas productivas

Las políticas orientadas al fortalecimiento de las estructuras productivas de los países de la región comprenden un conjunto bastante amplio de instrumentos fiscales, financieros y comerciales, mayoritariamente dirigidos a la economía en general, es decir de tipo "horizontal", así como otros más selectivos, orientados a promover sectores o regiones en particular.

Las políticas horizontales recurrieron sobre todo a la utilización de instrumentos financieros. En 15 países de la región existe una banca pública de desarrollo que otorga créditos de mediano o largo plazo y distintos servicios financieros.[8] La mayoría de estas entidades opera como banco de segundo piso y cobra por los préstamos tasas de interés determinadas por el mercado. Las modalidades crediticias más habituales cubren las necesidades de capital circulante, mediante préstamos a mediano plazo, y el financiamiento de la compra de bienes de capital o de proyectos de inversión, mediante préstamos de largo plazo.

Sin embargo, el menú de opciones crediticias es bastante amplio e incluye, por ejemplo, préstamos para reestructurar pasivos, para pagar servicios de consultoría, para financiar estudios ambientales, evitar emisiones o reciclar sustancias tóxicas, para mejorar las prácticas comerciales, para operaciones de arriendo con opción de compra (leasing) de bienes de capital y otros. También están comenzando a realizarse operaciones de capital de riesgo, que implican la adquisición de participaciones de capital de empresas privadas a fin de dotarlas con los recursos necesarios para

[6] En rigor de verdad, la selectividad o neutralidad de las políticas verticales u horizontales son más una característica relativa que absoluta. Las políticas horizontales no necesariamente son neutrales entre sectores o regiones (por ejemplo, una política de fomento de la actividad de las pymes afecta de distinto modo al sector textil que al siderúrgico).

[7] No en vano, como señala Ramos (2000), uno de los hechos que desencadenó la crisis del modelo de la ISI fue la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta, entre otras razones, por su impacto sobre las finanzas públicas. El gasto social en la región aumentó de 10,1% del PIB en 1990-1991 a 13,8% en 2000-2001, pasando de representar 41,5% a 48,7% del gasto público total entre ambos bienios.

[8] Véase Melo (2001a).

llevar a la práctica algún proyecto rentable.[9] Otro instrumento financiero interesante es el otorgamiento de créditos para fomentar la asociatividad de pequeñas y medianas empresas o la participación de éstas en programas de desarrollo de proveedores.[10]

El uso de incentivos fiscales de tipo horizontal es mucho menos significativo que el de instrumentos financieros, con la excepción de varios países del Caribe. Sin embargo, hay algunos casos interesantes de desgravaciones impositivas a la inversión como, por ejemplo, los de Chile y Uruguay.[11]

Como se señaló, aunque en su mayor parte las estrategias de desarrollo productivo utilizaron instrumentos de tipo horizontal, un repaso de las políticas adoptadas por los países de la región en los años noventa permite encontrar también algunas iniciativas selectivas dirigidas a promover sectores específicos.

En primer lugar, existen políticas que continúan en la línea de las que se desarrollaron durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con las que se busca expandir y profundizar (integrando nuevos segmentos) un sector particular, aplicando alguna combinación de protección comercial e incentivos fiscales y financieros. Los regímenes de las industrias automotrices de México y de los países del Mercosur, tendientes a ordenar y expandir las inversiones de empresas terminales y de partes, son un claro ejemplo de este tipo de iniciativas (véase el recuadro 8.1).[12]

Del mismo modo, en el recuadro 8.2 puede apreciarse el alcance de los incentivos de tipo sectorial aplicados en las economías de los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental. Consideraciones similares se pueden hacer sobre Barbados y Guyana, teniendo este último el paquete de incentivos más amplio de la región (Pérez, 2003).

Pueden encontrarse, asimismo, numerosos ejemplos de políticas de estímulo a la producción agrícola y minera, que varían según los países, pero que han sido mucho más estables que los incentivos a las actividades manufactureras. Incluso en sectores con claras ventajas comparativas, como segmentos importantes del sector agrícola, con frecuencia han debido diseñarse esquemas de apoyo frente a crisis de corto plazo o frente a desafíos de más largo plazo fruto de la pérdida relativa de su competitividad.[13]

[9] El BNDES brasileño cuenta con diversos programas que incluyen, entre otros, la capitalización de compañías de base tecnológica, de pequeñas empresas, el fondo mutuo para la inversión en empresas nuevas y el fondo mutuo para la inversión en las empresas medianas que van a cotizar en la bolsa.

[10] En Chile, la CORFO tiene una línea de crédito para promover asociaciones entre grupos de pymes que atiende cuestiones de gestión o comercialización de proyectos productivos compartidos. Además, Chile (a través de CORFO) y México (a través de NAFIN) cuentan con este tipo de préstamos dirigidos a pymes que se desempeñan como proveedoras de una gran empresa.

[11] En Chile hay dos formas de incentivo fiscal a la inversión: i) La depreciación acelerada de activos fijos nuevos, tanto nacionales como importados, y ii) la exención de impuestos de los beneficios no distribuidos. En Uruguay hay una exención impositiva para los beneficios reinvertidos y una reducción del impuesto sobre el capital derivada de la posibilidad de computar el valor fiscal de equipos industriales al 50%.

[12] Además, se observaron en la región distintos esquemas de apoyo esporádico a sectores sensibles (de débil competitividad) amenazados por la competencia de importaciones, como textiles, ropa, calzado, productos electrónicos y juguetes, aunque difícilmente pueden catalogarse como políticas sectoriales.

[13] En el primer caso, cabe mencionar las exenciones tributarias a los productores de carne ovina en momentos de crisis de aftosa en Uruguay señaladas por Scarone (2003). Por su parte, según datos de Brasil para 2003, se registran apoyos significativos a sectores, véase Balbi (2003). En cuanto al segundo factor, constituyen ejemplos el turismo "sol y playa" en parte importante del Caribe de habla inglesa (Hendrickson, 2003) o la reconversión productiva, que busca cultivos con mayor potencial, valor agregado y oportunidades de mercado, en tanto objetivo de la Alianza para el Campo en México (Villagómez, 2003).

Recuadro 8.1

LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MÉXICO Y EL MERCOSUR

En una primera etapa (1962-1994), la política mexicana, que impulsaba políticas activas e intervencionistas concentradas en metas de sustitución de importaciones (básicamente, de autopartes), pasó a aplicar políticas más pasivas, que buscaban promover las exportaciones de vehículos, al tiempo que se reducían los requisitos de desempeño. No se obligó más a las empresas ensambladoras a exportar autopartes ni se les impuso cuotas de producción. Se autorizó un sistema para la exportación de vehículos que requería sólo 30% de contenido nacional y se facilitó la incorporación de insumos de empresas maquiladoras en los modelos destinados a la exportación y luego en el mercado nacional. También se flexibilizaron reglas relacionadas con el presupuesto de divisas y restricciones sobre capital extranjero en empresas de autopartes. Las metas de la política consistían en buscar paulatinamente una convergencia con las estrategias corporativas de las ensambladoras establecidas en el país para abastecer terceros mercados.

La segunda etapa de la política se materializó en las normas de los TLC, especialmente los de América del Norte (TLCAN) en 1994 y con la Unión Europea (TLCUE) en 2000. En el primer caso, la protección arancelaria bajó de 9,9% en 1994 a 0% en 2004 (con cuotas) y el contenido nacional obligatorio bajó de 34% en 1994 a 0% en 2004 para vehículos y de 20% a 0% para autopartes. El porcentaje de contenido regional que un producto debe tener para ser considerado con origen en América del Norte (regla de origen) subió de 50% en 1994 a 62,5% en 2004 y se mantuvo en este nivel. La política implícita en el TLCUE es parecida, aunque menos importante en cobertura y amplitud. Por su parte, un acuerdo reciente con Brasil sobre el sector garantiza cierto acceso al mercado brasileño y permite a las empresas ensambladoras y autopartistas con filiales en ambos países especializar su producción. A partir de 2004, prácticamente el único instrumento de la política para apoyar el acceso de la industria automotriz mexicana a mercados externos son las reglas de origen de los TLC.

En el período posterior a la segunda guerra mundial, la industria automovilística tuvo un lugar prioritario en el ámbito de las políticas en Argentina y Brasil. En esos años, los gobiernos promovieron el desarrollo del sector con una creciente restricción de las importaciones y mayores exigencias de contenido nacional, medidas que fueron complementadas, a mediados de los años setenta, con iniciativas para aumentar las exportaciones. El régimen automotor del Mercosur se inició como un acuerdo comercial entre Argentina y Brasil, que decidieron instituir un mecanismo de compensaciones que se extendería a los demás socios del bloque. En diciembre de 1994, el Protocolo de Ouro Preto estableció tres criterios básicos para que, a partir del 1º de enero de 2000, el bloque tuviera un régimen común en sus cuatro países: arancel externo común, liberación total del comercio con arancel cero en el comercio intrazona y prohibición de otorgar incentivos a las inversiones. El peso del sector en las economías con una base productiva constituida y con un mercado interno con potencial de crecimiento (Argentina y Brasil) fue generando intereses divergentes entre estos y los países donde la demanda era atendida básicamente por importaciones (Paraguay y Uruguay), situación que tornó complejas las negociaciones para llegar a un régimen común.

Ante la fijación de un cronograma para la integración subregional de la industria, la necesidad de reducir la importación de vehículos y garantizar la realización de inversiones en el sector, frente a la competencia que representaba el régimen automotor argentino, Brasil estableció su propio marco regulatorio en junio de 1995. Se anunciaron medidas similares a las implementadas un año antes por las autoridades argentinas: a) incentivos a la producción vinculados al desempeño exportador, b) incentivos a las inversiones y c) restricciones cuantitativas a las importaciones de vehículos. A partir de estas medidas, la industria automovilística fue el único sector industrial brasileño que contó con un conjunto amplio de incentivos después de la apertura comercial. Los principales resultados fueron el ingreso de nuevos productores al mercado y una expansión de la capacidad de alrededor de 80% entre 1995 y 2000.

A fines de 1996, se instauró en Brasil un nuevo régimen que otorgaba incentivos adicionales para las empresas terminales que se instalaran en las regiones más rezagadas del país. Para evitar reacciones negativas en la OMC, las medidas se justificaron con el objetivo de estimular el desarrollo regional. El 70% de las nuevas inversiones en el sector en 1996-2001 se concentró en las regiones favorecidas, lo que muestra el impacto de esta política. El Régimen Especial incluía los siguientes incentivos: a) importación de piezas y componentes con una reducción de 90% del impuesto de importación; b) las adquisiciones de maquinaria y equipo fabricados en Brasil daban derecho a un bono de 200% para importaciones, y la compra de herramientas fabricadas en Brasil un bono de 150%, y c) exoneraciones y reducciones impositivas. Estos beneficios se extienden hasta el 31 de diciembre del 2010.

Este régimen enfrentó problemas en el seno de la OMC, particularmente con Estados Unidos. El conflicto fue superado en marzo de 1998, cuando se firmó un memorando de entendimiento entre ambos gobiernos. Por otra parte, este régimen implicaba el otorgamiento de subsidios para la instalación de empresas del sector en distintos estados, considerados excesivos por la Argentina, lo que impidió que se concretara la liberalización del comercio, en el año 2000, tal como estaba previsto. En cambio, se optó por mantener el intercambio balanceado (para obligar a que se produjera en la Argentina) por cinco años más, manteniendo la idea de llegar de manera gradual a la total liberalización.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de IPEA.

Recuadro 8.2
INCENTIVOS SECTORIALES EN LOS PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE ORIENTAL

Mientras los países aplicaban la ley de armonización de incentivos fiscales de 1973, las economías de la CARICOM, como parte de sus políticas de desarrollo, promovían un amplio paquete de incentivos tributarios nacionales que se adaptaba a las especificidades de cada una de ellas e introducían grandes reformas en el plan de incentivos regionales. Hasta hoy los planes nacionales son el instrumento principal para otorgar incentivos fiscales y desarrollar políticas sectoriales.

En los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), las políticas de incentivos fiscales están dirigidas sobre todo a fomentar el sector manufacturero y de servicios. Básicamente, se trata de una ley de incentivos fiscales que data de la década de 1970 o 1980, una ley ordenanza de promoción del sector hotelero y una gama de exenciones arancelarias y tarifarias. Algunas de estas exenciones están dispuestas en la lista de exenciones condicionales del arancel externo común, en tanto otras se otorgan a discreción del gobierno. En algunos casos, como Dominica y Saint Kitts y Nevis, también se complementan con el otorgamiento de derechos residenciales a fin de atraer inversión extranjera directa.

En Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, la legislación fiscal concede exenciones tributarias de acuerdo con criterios definidos, incluidos el contenido de valor agregado local y la orientación exportadora de la producción. El valor agregado local se define como la diferencia entre las ventas realizadas en 12 meses y el costo de la materia prima importada, los componentes y parte de los componentes, los combustibles y servicios y los sueldos y salarios. Con arreglo a la ley de incentivos fiscales, también se puede importar libre de impuestos maquinaria, equipos, repuestos, materiales de construcción, materias primas y materiales de embalaje. Por su parte, la ley de asistencia al sector hotelero puede disponer una moratoria fiscal de hasta 20 años para los proyectos de construcción de hoteles y complejos turísticos aprobados en los casos de Antigua y Barbuda y Dominica. En virtud de la misma ley, los hoteles, departamentos y hosterías de Granada pueden disfrutar de exenciones del impuesto sobre las utilidades durante 10 años y también de exenciones de derechos aduaneros e impuestos sobre artículos correspondientes a equipos hoteleros, vehículos de servicio, materiales de construcción, remodelación, renovación y ampliación de las propiedades hoteleras. Dominica también ha aprobado una ley de asistencia a empresas de desarrollo, que otorga exenciones tributarias para materias primas, insumos, materiales, herramientas, plantas, maquinaria y materiales de construcción utilizados en la producción de manufacturas, construcción de fábricas, hoteles y actividades de embalaje. Entre 1996 y 2000, las empresas del sector del turismo representaron un 53% del universo de empresas que recibieron incentivos fiscales, seguidas del sector manufacturero (45%).

En Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas se ampliaron más las concesiones fiscales. En el primer país se procedió a la desgravación de las utilidades derivadas de las exportaciones de determinados productos manufacturados. Las autoridades han otorgado asimismo exoneraciones de derechos de importación previstas en la lista de exenciones condicionales del arancel externo común de la CARICOM a empresas que no están amparadas por la ley de incentivos fiscales y que tienen un valor de producción local igual o superior al 40%. En Santa Lucía se han dispuesto medidas similares. En 1999-2000 las autoridades de este país anunciaron la adopción de un incentivo adicional, consistente en la exención del pago de derechos aduaneros y una reducción del impuesto sobre el consumo en el siguiente año fiscal. Además, las empresas del sector agrícola no pagan impuestos sobre sus utilidades.

El costo de los incentivos fiscales ha sido excepcionalmente alto, como se ilustra en el caso de Saint Kitts y Nevis. Más del 58% de las importaciones (equivalentes al 31% del PIB) están exentas de derechos de importación, 50% del impuesto sobre el consumo y 39% de la tasa de servicio. De este total puede atribuirse a la ley de incentivos fiscales la exención del pago de derechos de importación, impuesto sobre el consumo y tasa de servicio sobre el 14% del total de importaciones (lo que representa el 7,3% del PIB).

Las economías de la OECO también utilizan instrumentos complementarios como juntas de comercialización para regular la producción y la oferta de productos agrícolas básicos.

Fuente: Esteban Pérez Caldentey, "Policies for productive development in Caribbean economies", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, agosto de 2003.

También en el sector agrícola, varios países (entre ellos los centroamericanos, Brasil y Colombia) mantienen la intervención directa en los mercados de granos básicos (trigo, maíz, arroz), por su importancia en términos de seguridad alimentaria y el gran número de productores involucrados.[14] Sin embargo, hay una progresiva sustitución de las intervenciones directas en los mercados (a través, por ejemplo, de precios de garantía) y del otorgamiento de créditos subsidiados por programas focalizados en los pequeños productores, que son los más afectados por la apertura comercial, y por instrumentos de naturaleza horizontal (como gastos en programas de sanidad

[14] Véanse FAO (2001b) y CEPAL (2003c).

animal y vegetal, riego o titulación de tierras). Asimismo, se da creciente importancia a programas de alcance territorial o local (como incentivos fiscales en regiones pobres o programas de desarrollo rural integral, que combinan inversión en infraestructura con capacitación y asistencia técnica), tal como se analiza en el capítulo 7.

En segundo lugar, algunas políticas focalizadas en sectores determinados evolucionaron hasta transformarse en políticas con impacto sobre el conjunto del sistema económico. Este ha sido el caso de las políticas para la industria electrónica y de cómputo, que comenzaron como políticas de sustitución de importaciones de equipo (hardware) y luego se enfocaron al apoyo al desarrollo de un intangible (software), para ser finalmente subsumidas en las políticas para el desarrollo de tecnologías de información y comunicaciones, en el marco de lo que se ha dado en llamar "sociedad de la información", tal como se analiza en el anexo a este capítulo.[15]

Un tercer conjunto de políticas está constituido por aquellas que se han enfocado a actividades con elevada concentración, fruto de economías de escala y de red (electricidad, telecomunicaciones, petróleo y gas natural). Las políticas dirigidas hacia estos sectores, en casi todos los casos decididas después de procesos de privatización, se han orientado a desarrollar marcos eficientes de regulación, lo que ha implicado la creación y el fortalecimiento de organismos reguladores, la adecuación del marco normativo y los esfuerzos por vincular la expansión de las inversiones sectoriales con una mayor articulación con proveedores ubicados en el país, cuya intensidad varía según el caso.[16] Algunos aspectos vinculados con la provisión de los bienes y servicios característicos de estos sectores se tratan en detalle en el capítulo 4.

Un cuarto grupo está constituido por las políticas de apoyo a *clusters*, tema del que este documento se ocupa in extenso en el capítulo 7. Aunque este enfoque ha tenido creciente importancia en los países andinos y centroamericanos, prácticamente todos los países de la región cuentan con programas similares.[17] La legitimidad de la que goza este tipo de políticas, incluso entre los organismos financieros internacionales, ha facilitado su aceptación por parte de los gobiernos y ha llevado a que se incluyeran bajo esta denominación acciones que no tienen alcance ni de cadena productiva ni de conglomerado geográfico.[18]

El cuadro 8.1 revela la existencia de incentivos financieros y fiscales orientados a sectores específicos. Aunque se trata de una reseña de tipo cualitativo, dado que la información disponible no permite determinar los montos de subsidio implícitos en las operaciones de crédito y en los incentivos fiscales, las restricciones que han caracterizado a las cuentas públicas en el pasado reciente, por un lado, y el énfasis puesto en los instrumentos horizontales, por otro, permiten suponer que se trata de montos significativamente inferiores a los movilizados durante el período de la ISI.

Del mismo modo, en el cuadro 8.2 se detalla la actividad que, en algunos países de la región (Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Perú), lleva adelante la banca pública de desarrollo, otorgando créditos con enfoque sectorial. Tal como surge del cuadro, si se excluye la actividad de los bancos que financian el comercio exterior, sólo la actividad del BNDES brasileño involucra recursos por grandes montos.

---

15 Véanse Bonelli y Motta Veiga (2003), para Brasil; Scarone (2003), para Uruguay, y Henry (2003), para el Caribe.

16 Véase Sergeant, Racha y James (2003), para Trinidad y Tabago. En Brasil, se crearon fondos tecnológicos para apoyar programas de desarrollo científico y tecnológico en cada uno de los sectores en cuestión, con recursos provenientes de las regalías que pagan las empresas. En México y Brasil, las empresas petroleras estatales (PEMEX y Petrobrás, respectivamente) tienen programas de desarrollo de proveedores y destinan una suma importante de recursos a actividades de innovación.

17 Ha habido importantes medidas de fomento a *clusters* en países como México y Brasil, como el apoyo al sector del calzado en Guanajuato, México (Unger, 2003), o las medidas del SEBRAE brasileño en el marco del proyecto "Sistemas Productivos e Innovadores Locales de PYME". En Brasil, las políticas de los estados tuvieron un fuerte componente sectorial. Se concentraron en la industria automotriz (subsidios e incluso aportes de capital de los gobiernos de algunos estados), electroelectrónica e informática, textiles, ropa y calzado. Véase Bonelli y Motta Veiga (2003).

18 Véase Velasco (2003), para el caso de los acuerdos sectoriales en Colombia.

Cuadro 8.1
INCENTIVOS FINANCIEROS Y FISCALES A SECTORES ESPECÍFICOS

País	Préstamos a sectores específicos, excepto agricultura	Incentivos fiscales a sectores específicos
Argentina	Bienes de capital	Minería, forestal
Bahamas		Hoteles, servicios financieros, cerveza y bebidas alcohólicas
Barbados		Servicios financieros, seguros, tecnologías de información, turismo
Belice		Minería
Bolivia		Minería
Brasil	Petróleo, gas natural, textiles, ropa, calzado, industria naval, electricidad, telecomunicaciones, software, cinematografía	Automotriz, electrónica.
Chile		Forestal, petróleo, materiales nucleares
Colombia	Cinematografía	
Costa Rica	Diversos sectores	Forestal, turismo
Ecuador		Minería, turismo
El Salvador	Minería, servicios (turismo, transporte, software y otros)	
Guatemala		
Guyana		Agroindustria, forestal, minería, turismo, pesca, construcción, TIC
Haití		
Honduras	Transporte, camarón	
Jamaica		Cinematografía, turismo, bauxita, aluminio, construcción de fábricas
México	Cinematografía	Forestal, cinematografía, transporte aéreo y marítimo, imprenta y editorial.
Nicaragua		Turismo
Panamá		Turismo, forestal
Paraguay		
Perú		Turismo, minería, petróleo
República Dominicana		Turismo, agroindustria
Surinam		
Trinidad y Tabago		Hidrocarburos, turismo, construcción
Uruguay		Carne ovina, viñedos y vino, hidrocarburos, imprenta, forestal, industrial militar, aerolíneas, diarios, estaciones de radio, teatros, cinematografía.
Venezuela		Hidrocarburos y compras de bienes de capital y servicios para inversiones en sectores primarios (petróleo, minería, agricultura, y pesca).

Fuente: Alberto Melo, "Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century", *Research Department Working Paper series*, Nº 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto de 2001.

Cuadro 8.2

INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO PÚBLICAS. ESTRUCTURA DE CRÉDITO O DE LA CARTERA SEGÚN ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2002

	Agropecuario y pesca[a]	Minería	Construcción[b]	Industria	Comercio	Transporte	Turismo	Otros servicios	Otros[c]	Total
Millones de dólares										
Crédito aprobado										
BNDES (Brasil)	1 516	84	264	5 811	417	894	47	3 509	0	12 542
BANCOMEXT (México)	1 650	n.d.	651	3 557	n.d.	n.d.	326	809	0	6 993
COFIDE (Perú)	125	15	100	102	42	18	3	32	0	437
Cartera										
BANCOLDEX (Colombia)	223	30	n.d.	619	n.d.	n.d.	n.d.	41	239	1 152
BNCR (Costa Rica)	133	n.d.	25	130	162	11	29	115	449	1 053
NAFIN (México)	2	9	209	12	158	0	0	84	16 256	16 730
Estructura porcentual										
Crédito aprobado										
BNDES (Brasil)	12,1	0,7	2,1	46,3	3,3	7,1	0,4	28,0	0,0	100,0
BANCOMEXT (México)	23,6		9,3	50,9			4,7	11,6	0,0	100,0
COFIDE (Perú)	28,7	3,5	22,9	23,4	9,5	4,2	0,6	7,2	0,0	100,0
Cartera										
BANCOLDEX (Colombia)	19,4	2,6		53,8				3,5	20,7	100,0
BNCR (Costa Rica)	12,6		2,3	12,3	15,4	1,0	2,7	10,9	42,6	100,0
NAFIN (México)	0,0	0,1	1,2	0,1	0,9	0,0	0,0	0,5	97,2	100,0

Fuente: Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), *Cifras históricas*, Bogotá, 2003; Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), *Estados financieros auditados*, San José, 23 de enero de 2003; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), *Operating Statistics*, Brasilia; Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), *Informe anual 2002*, México, D.F, 2002; Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), *Operaciones aprobadas*, Lima; Nacional Financiera (NAFIN), y de Base de datos de instituciones financieras de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras (ALIDE).

[a] Para BANCOLDEX y BANCOMEXT, incluye al sector agroindustrial.

[b] Para BANCOMEXT y NAFIN, corresponde a financiamiento otorgado a proyectos de infraestructura de empresas públicas.

[c] Para NAFIN, la desagregación por sectores de actividad sólo toma en cuenta el sector privado. Otros incluye: sector financiero, sector público, sector externo, otras actividades no especificadas y crédito interbancario. Para BANCOLDEX, el valor corresponde a préstamos en cartera sin clasificación; no incluye descuento de documentos por 6,3 millones dólares. Para BNDES, no incluye operaciones del mercado de valores por 270 millones de dólares.

Por otro lado, a diferencia del modelo anterior, que privilegiaba la industria manufacturera, ahora las actividades más favorecidas son el turismo (especialmente en Centroamérica, véase el recuadro 8.3), sectores primarios tales como petróleo, minería y forestal, y servicios varios (desde infraestructura hasta cinematografía). El BNDES constituye la excepción a esta regla, ya que continúa teniendo un papel destacado en el financiamiento del sector industrial, con operaciones por 5.800 millones de dólares en 2002, casi la mitad de la cartera total.

Recuadro 8.3

CENTROAMÉRICA: ESFUERZO REGIONAL DE INTEGRACIÓN TURÍSTICA, PROMOCIÓN E INCENTIVOS NACIONALES

La región centroamericana ha tenido en el período 1993-2001 el más alto ritmo de expansión respecto del resto del hemisferio, tanto en número de visitantes como en ingresos generados por el turismo. Los esfuerzos de los países centroamericanos demuestran que las medidas de política conjunta son importantes para los grupos de países de la región.

A través de su Sistema de Integración SICA-SITCA para avanzar en los temas del turismo, Centroamérica ha buscado resolver problemas en conjunto y lograr el avance del turismo, tanto para el desarrollo de los destinos como para la atracción de inversión y de turistas regionales y extrarregionales. La Organización Mundo Maya, esfuerzo integrado para promover una imagen y una serie de actividades compartidas por las regiones de los países con vínculos a esta cultura, espera verse complementada con la Iniciativa para el Turismo del Plan Puebla Panamá, que abarca al resto de los países de la región, así como a nueve estados del Sur-sudeste de México. En este marco se prevé desarrollar proyectos que permitan avanzar en la parte organizativa e institucional del sector, así como en el área promocional. Los proyectos que se están promoviendo incluyen la generación de cuentas satélites a nivel subregional, la certificación de los servicios con un símbolo regional de sostenibilidad y el desarrollo de circuitos temático-regionales complementarios a la ruta Maya (del café, etnoculturales, ecológicos, marítimos y de cruceros).

Además, en el plano nacional los países están volviendo a poner en vigencia leyes existentes de promoción de la inversión en el sector o estableciendo nuevos mecanismos para atraer capitales al turismo, en especial en zonas social o geográficamente marginadas. La competencia por atraer capitales internacionales a los países que no disponen de ahorro interno para la renovación, mantenimiento y creación de infraestructura de comunicaciones, básica y turística puede llegar a ser una barrera al desarrollo del sector. Hay incentivos similares aplicados para la importación de bienes y equipos para la construcción, operación y ampliación del negocio y para su reposición, incluida en algunos países la importación de vehículos, aeronaves y embarcaciones para el turismo. Las exoneraciones de aranceles y derechos de importación varían de un país a otro en porcentajes y plazos (por ejemplo en Panamá se libera por tres años tras el inicio de operaciones), a lo cual se añade la exoneración del impuesto sobre la renta (en Honduras, Nicaragua y Belice por períodos de entre 5 y 10 años), al valor agregado, a los bienes inmuebles o a las ventas. Asimismo, en algunos países se establecen zonas de desarrollo prioritario con incentivos adicionales (en Honduras, Nicaragua y Panamá).

Fuente: Elaboración propia. Véanse los trabajos sobre turismo en Centroamérica hechos por la CEPAL (www.eclac.cl/mexico) y las informaciones sobre el sector en Centroamérica (www.sgsica.org/turismo).

La importancia de las políticas orientadas al sector agrícola varía sensiblemente entre los países de la región, si se la mide por los gastos públicos que las instrumentan (incluidos programas de fomento productivo, inversiones en infraestructura rural y gastos sociales en áreas rurales).[19] Por su parte, la banca pública aporta una gran contribución al financiamiento del sector agropecuario en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, México o República Dominicana (Acevedo, 2002). En general, la provisión de crédito se da en condiciones cercanas a las de mercado, manteniéndose subsidios a las tasas de interés en programas de fortalecimiento de la pequeña agricultura.

Cada vez más se observa en los países de la región un interés por profundizar la integración de las cadenas productivas, en particular aquellas con potencial exportador, con el objeto de incrementar el contenido de valor agregado local de la producción de bienes finales. Esta es un área de trabajo promisoria, ya que se asienta, en general, en algún tipo de ventaja competitiva, ya sea la abundancia de recursos naturales o la cercanía a los mercados de mayor poder adquisitivo.

Por otra parte, este tipo de iniciativas no exige grandes cantidades de recursos en materia de incentivos pecuniarios, ya que la importancia de la política pública radica más en la posibilidad del Estado de ejercer el rol de mediador y coordinador entre los intereses privados que en la de estipular mecanismos de estímulo fiscales o financieros. Aun cuando estos pueden continuar siendo elementos significativos, el rasgo característico de estas políticas es recurrir a la capacidad única de los gobiernos de convocar a todos los sectores de la sociedad, actuando en nombre del interés común, así como la posibilidad de poner en marcha una red de instituciones capaces de actuar en

[19] En Chile y México, los gastos anuales por productor alcanzaron los 900 dólares en el año 2000, mientras que en Bolivia fueron inferiores a 50 dólares. Para el mismo año, el gasto agrícola como porcentaje del PIB sectorial fue 35% en México, 21% en Chile y un poco más de 5% en Bolivia (Kerrigan, 2001).

diferentes áreas. Esto se vincula con otra singularidad propia de este tipo de políticas, cual es requerir el uso coherente y coordinado de instrumentos que pertenecen a la órbita de distintas áreas del gobierno. El conjunto de instrumentos usados puede variar de acuerdo con la cadena específica a la que se dirija, pero el carácter integrador es una característica permanente de las iniciativas orientadas a promover la integración de cadenas de valor.

Varios países de la región han decidido de manera explícita fortalecer un número limitado de cadenas productivas, delineando las medidas que han de implementar y los instrumentos que han de utilizar en cada caso. En México, por ejemplo, a partir de la "Política económica para la competitividad" de 2002, se han determinado 12 ramas prioritarias que serán objeto de programas sectoriales, de las cuales 4 están en operación (cadena de fibras, textil, vestido; cuero y calzado; industria electrónica y de alta tecnología, y software), y se realizaron algunos avances en relación con la industria automotriz, la maquila de exportación y la industria química.[20]

En Colombia, los documentos de política pública distinguen entre aquellas cadenas productivas ya existentes, que habría que fortalecer y desarrollar, y aquellas otras en los que el país no tiene una presencia importante y debería incursionar.[21] Las políticas explicitadas son de alcance general y entre los objetivos enunciados se destaca el estímulo al desarrollo de relaciones cooperativas entre las firmas pertenecientes a una cadena, que pueden dar lugar a proyectos con beneficios conjuntos, y la realización de actividades en el campo de la innovación tecnológica y en el área de formación de capital humano. Por su parte, en marzo de 2004, el gobierno brasileño dio a conocer las Directrices de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, en las que explicita sus opciones estratégicas sectoriales en cuatro actividades de uso intensivo de conocimiento: semiconductores, software, fármacos y medicamentos, y bienes de capital.[22]

Aunque en general estos programas y otros impulsados en otros países de la región no han sido aún instrumentados o bien se encuentran en las etapas iniciales de su implementación y no pueden evaluarse, marcan una tendencia interesante en el rumbo de las políticas de desarrollo productivo. Por un lado, exigen del sector público aquello que, aun en un contexto de serias restricciones fiscales, este está en condiciones de ofrecer: autoridad para convocar en nombre de intereses comunes y capacidad de coordinación entre posiciones sectoriales, a veces contrapuestas, a favor de la posibilidad de maximizar beneficios conjuntamente. Por otro lado, parten del reconocimiento de los cambios ocurridos en los patrones de especialización que, por buenos o malos motivos, tuvieron lugar en los años noventa y se plantean como un esfuerzo para profundizar la integración productiva aprovechando las ventajas competitivas derivadas tanto de la dotación de recursos naturales como de la ubicación geográfica.[23]

La creación de actividades nuevas aparece esporádicamente como objetivo de política, siendo los casos más significativos los esfuerzos, de distinta intensidad según el país, para introducir y profundizar el uso de tecnologías de información y comunicaciones, como se analiza en el anexo a este capítulo y en el correspondiente a políticas de innovación, o la promoción de la actividad forestal en numerosos países de la región.

La atracción de la inversión extranjera directa ha sido el principal mecanismo mediante el que se han desarrollado nuevos sectores en la mayoría de los países de la región. En este sentido, puede señalarse un conjunto de iniciativas de política que comprende desde la profundización de la

[20] Las cinco ramas restantes son: aeronáutica, agricultura, turismo, comercio y construcción. *Política económica para la competitividad* (sitio web de la Secretaría de Economía, México, octubre de 2003).

[21] Véase Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia (2000).

[22] El documento en cuestión indica que se seleccionaron esos sectores porque: i) presentan un dinamismo creciente y sostenido; ii) corresponden a cuotas importantes de las inversiones internacionales en investigación y desarrollo; iii) abren nuevas oportunidades de negocios; iv) se relacionan directamente con la innovación de procesos, productos y formas de uso; v) aumentan la densidad del tejido productivo, y vi) son importantes para el futuro del país y tienen potencial para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

[23] Brasil podría ser una excepción a esta caracterización, en gran medida debido a que posee una estructura productiva más compleja y ha incursionado con éxito en mercados internacionales de productos de mayor contenido tecnológico.

plataforma de exportación de México en el marco del TLCAN (automóviles y sus partes, electrónica y vestimenta) hasta las inversiones en privatizaciones de servicios y sectores primarios en países de América del Sur, pasando por las actividades más elementales de maquiladoras de primera generación en algunos países de Centroamérica y el Caribe (vestimenta) (Mortimore, Vergara y Katz, 2001).

Los instrumentos utilizados para la atracción de empresas extranjeras se pueden clasificar en tres grandes grupos (Mortimore y Peres, 1998): i) atracción sobre la base de incentivos, fundamentalmente de tipo zona franca y fiscales, ii) atracción sobre la base de normas, es decir, generando condiciones de entorno eficientes —estado de derecho, transparencia, acceso asegurado a mercados internacionales, infraestructura eficiente, etc.— y iii) atracción sobre la base de la creación de factores productivos especializados, en particular mano de obra calificada. Aunque los países de la región han aplicado con diferente intensidad estos tres tipos de instrumentos, con pocas excepciones, han predominado los primeros dos.

II. Evaluación de la implementación y del impacto

La evaluación de la implementación y el impacto de las políticas puestas en práctica se ve limitada no sólo por la escasa información disponible sino también porque rara vez se hace explícito en el diseño de los instrumentos utilizados cuáles son los criterios y mecanismos de evaluación. A esto se agrega la complejidad técnica propia de evaluar políticas con numerosos objetivos y líneas de acción.

Por otra parte, hay pocos datos sobre los recursos financieros que se destinaron a programas o proyectos, lo que impide hacer una evaluación de conjunto de la implementación.[24] No obstante, con algunas excepciones, se constata que muchas de las políticas anunciadas en la región no se han implementado, tal como surge de Peres (1997) y, en particular, de los análisis de Alonso (2003a) sobre la situación de los cinco países centroamericanos y de Fairbanks y Lindsay (1997) sobre los países andinos que diseñaron estrategias de competitividad a partir de la visión de *clusters*.

Los factores a los que pueden atribuirse las fallas generalizadas de implementación y la consiguiente brecha entre lo decidido y lo ejecutado que postulan los estudios mencionados son:

i) La inclusión de objetivos no operativos o inalcanzables en el diseño de las políticas, lo que transfiere la decisión real sobre su efectiva puesta en marcha a la etapa de asignación de recursos presupuestarios. En este sentido, la evaluación de los factores de éxito en los 41 acuerdos sectoriales colombianos muestra que: a) los convenios con compromisos bien estructurados, cuantificables y con horizontes temporales definidos son de más fácil seguimiento y cumplimiento; b) los convenios con compromisos poco numerosos y sencillos obtienen mayores logros; c) el liderazgo y el poder de decisión de las personas que negocian los convenios cumplen un papel fundamental, y d) las cadenas en las que se realizó un trabajo antes de los convenios lograron mejores resultados (Velasco, 2003).

ii) La escasez de recursos humanos y financieros para poner en marcha las políticas, especialmente grave en los países más pequeños y más pobres, que muchas veces dependen de recursos externos (préstamos o ayuda) para el diseño y la implementación de sus programas.

iii) Casi todos los países de la región tienen poca capacidad institucional para implementar políticas, incluso aquellas que no revisten complejidad, limitación que resulta aun mayor en casos en que se quiere poner en marcha políticas que procuran acercarse más a la

[24] Los casos mejor documentados se refieren a los montos asignados a las políticas agrícolas, en particular en el marco de grandes programas como el PROCAMPO, la Alianza para el Campo y el Programa de Apoyo a la Comercialización en México; véanse Kjöllerström (2004); Villagómez (2003), para México, y Scarone (2003), para Uruguay.

"mejor práctica internacional" que dar respuesta a las necesidades de los países en los que se aplican. De allí derivan diseños disociados de la realidad, muchas veces impulsados por instancias estatales con poco peso en la estructura de poder de los gobiernos o asociaciones empresariales con baja representatividad y poco peso económico y político, lo que torna aún más difícil la situación. Este problema se agudiza por la separación de las instancias de diseño de las de la implementación de las políticas que prevalece en la región.

iv) Los acuerdos del gobierno con el sector privado para la implementación de las políticas son débiles, lo que surge con claridad en el momento de ejecutar gastos públicos o compromisos de inversión y de gastos en contrapartida del sector privado. Más aún, proliferan los planes y programas que se diseñan sólo como respuesta a presiones políticas de actores económicos, para solicitar financiamiento internacional o para cumplir con disposiciones legales o constitucionales.

Las fallas de implementación y la percepción de que "las políticas no funcionan" afectan su legitimidad y el interés que despiertan, principalmente entre sus principales destinatarios: los empresarios. Esto lleva a la paradoja de que los empresarios consideren que los recursos disponibles para las políticas son escasos y, al mismo tiempo, no los utilicen en su totalidad. Superar esas fallas de implementación y hacer que los instrumentos diseñados funcionen es uno de los desafíos más importantes que enfrentan las políticas de desarrollo productivo.

Pese a los problemas señalados, se han registrado avances en las relaciones entre autoridades públicas y cámaras empresariales para el diseño y, en algunos casos, la implementación de políticas. Aunque continúan produciéndose situaciones de distanciamiento, como las que se han comentado, ha habido progresos significativos en relación con el diálogo público-privado y hasta se han dado casos en los que el liderazgo de las propuestas de política ha estado a cargo de entidades empresariales.[25] En algunos países, es incluso posible hablar de una corresponsabilidad público-privada en la formulación de políticas, más que de una simple concertación de políticas (Peres, 1997).

Las cámaras empresariales también han participado activamente en foros de negociación para diseñar medidas de apoyo a la competitividad, tales como el Consejo Nacional de Competitividad en Colombia, el Foro de Desarrollo Productivo en Chile o las cámaras sectoriales en Brasil, por citar sólo unos pocos ejemplos. En algunos casos, han llegado incluso a hacer propuestas de largo plazo tendientes a dar estabilidad al diseño de las políticas, más allá de los períodos de gobierno, tal como sucedió, por ejemplo, con la "Visión 2020" impulsada por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

La articulación de la política con otras entidades de la sociedad civil ha sido mucho más débil. Si bien los sindicatos de trabajadores han participado en los foros de concertación, su presencia no ha sido determinante en la dinámica de los mismos, con pocas excepciones, como el papel cumplido por la organización sindical en la cámara sectorial de la industria automotriz de Brasil. Otras entidades han tenido un papel aún menor, excepción hecha de la participación del sector académico en los esfuerzos de Consejo Nacional de Competitividad de Colombia.

En materia de evaluación de impacto, la situación es igualmente insatisfactoria. Aunque existen evaluaciones de algunos programas puntuales, como, por ejemplo, los de apoyo a las pequeñas empresas en Chile, así como evaluaciones generales sobre qué pasó después de las políticas, éstas no permiten precisar las causas de los hechos que se relatan.[26] Algunos ejemplos son

[25] Así ha sido en el caso de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) de Colombia, la Confederación de Cámaras de la Industria de Transformación (CANACINTRA) de México, la Asociación de Industriales de República Dominicana, la Cámara de Industrias de Costa Rica o la Federación de Cámaras Industriales de Centroamérica (FECAICA), entidad que impulsó la agenda de modernización industrial en esa región.

[26] En el caso de Chile, véanse las evaluaciones de los programas de fomento en Chile presentadas en Silva y Sandoval (2003).

el aumento de las exportaciones no tradicionales de Colombia en las cadenas con acuerdos sectoriales (Velasco, 2003), el crecimiento de las exportaciones mineras en el Perú (Fairlie, 2003), el incremento de los ingresos de los productores rurales, e incluso de la productividad de sus predios, a partir de los grandes programas agrícolas mexicanos (Villagómez, 2003) o la discusión sobre si hubo o no aumento de los ingresos autónomos de los productores apoyados por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile (Kjöllerström, 2004).

III. Comentarios finales

La insatisfacción con los resultados del nuevo paradigma económico, que ocupó el lugar que antes había tenido la ISI, propició, a mediados de la década de 1990, el paulatino resurgimiento del interés de los países de la región por aplicar políticas de desarrollo productivo que apuntaban a complementar la labor de los mercados, más que a pretender reemplazarlos.

Por otro lado, la apertura de la economía y la creciente competencia por adjudicarse los recursos fiscales escasos, agravada por la necesidad de atender urgentes necesidades sociales, habían minado la posibilidad de llevar a la práctica políticas sectoriales del tipo de las que eran características en la ISI, no sólo porque suponían un uso intensivo de recursos públicos sino, sobre todo, porque era cada vez más difícil recurrir a la utilización generalizada de aranceles de importación.

Ante este estado de cosas, se torna imprescindible que, en el diseño de una estrategia de desarrollo productivo, se establezcan claras prioridades respecto de las áreas a atender y los instrumentos a utilizar. En distintos capítulos de este documento se han analizado diversas líneas de acción (fortalecimiento de *clusters*, fomento de la pyme, mejora de la inserción internacional y otras) en las que vale la pena insistir. Estas líneas de acción horizontales, sin embargo, pueden y deben ser complementadas con políticas más selectivas.

En este sentido, como señalamos, hay una tendencia marcada en la región en relación con las iniciativas orientadas a incentivar la integración de cadenas productivas, aumentando el contenido de valor agregado local e incorporando conocimiento en actividades de comprobada capacidad para competir exitosamente en los mercados internacionales.

Los sectores objeto de las políticas varían según los países considerados, pero forman un amplio abanico que va desde los productos primarios (agropecuarios, silvícolas, acuícolas y mineros) hasta los servicios (como el turismo), pasando por la producción de manufacturas, en general de uso intensivo de recursos naturales o vinculadas a la maquila de exportación, pero que incluyen a algunos sectores que exportan bienes de elevado contenido tecnológico.

Se trata de una práctica que hay que profundizar, fomentando el fortalecimiento de los encadenamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante), lo cual permitirá aumentar el contenido de valor agregado de origen local y diversificar el tejido productivo, creando nuevos sectores, como demuestran las experiencias exitosas de varios países que han generado una estructura productiva compleja y sofisticada a partir de una dotación relativamente abundante de recursos naturales.[27]

El énfasis en estos sectores, sin embargo, no excluye la posibilidad de incursionar selectivamente en iniciativas destinadas a crear sectores nuevos, no necesariamente cercanos a las ventajas comparativas de la región, al menos desde el punto de vista estático, tal como puede ser el caso de la informática en Costa Rica o la producción de aviones en Brasil. El objetivo de generar ventajas comparativas dinámicas a partir de la creación de nuevas actividades productivas debería formar parte de una estrategia de desarrollo productivo integral.

[27] Este es, por ejemplo, el caso de Finlandia, que a partir de su riqueza forestal generó encadenamientos productivos que le permitieron, con el tiempo y en diferentes etapas, adquirir altos niveles de competitividad en la producción de muebles, de productos químicos y de bienes de capital, hasta incursionar incluso en telefonía celular. Véanse Ramos (1998) y Banco Mundial (2002).

No es posible determinar una agenda única de políticas para la región, ya que esta dependerá, en cada caso, de las restricciones impuestas por los tamaños de los mercados nacionales y las capacidades acumuladas de los distintos países. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que en la definición de las áreas a promover y en el diseño de los instrumentos de política disponibles, debe primar la selectividad, la austeridad en el manejo de recursos públicos y el reconocimiento de que sólo es posible aplicar incentivos mucho más tenues que los característicos de la estrategia de la ISI.

La capacidad institucional también puede ser un fuerte condicionante, sobre todo en el corto plazo, pero esto no implica que sea imposible llevar adelante políticas de fomento productivo, sino que estas deben tener un alcance acorde con esas capacidades. Es decir, la alternativa es reducir la amplitud de los esfuerzos y no dar "saltos en el aire". En cualquier caso, mejorar la capacidad institucional del Estado es una condición necesaria, tanto para implementar políticas de fortalecimiento de las estructuras productivas tendientes a acelerar el crecimiento de los países de la región como para poner en práctica políticas sociales orientadas a mejorar la equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento.

Por otra parte, en un contexto en que cada vez es más dura la lucha por los escasos recursos fiscales disponibles, es imprescindible trabajar en las cuestiones vinculadas con la legitimidad de las políticas de desarrollo productivo.[28] Debe mejorarse la capacidad de implementación, reduciendo la brecha que existe entre el diseño y la capacidad institucional para la efectiva puesta en marcha de actividades, brecha cuya persistencia daña la credibilidad de las políticas. El fortalecimiento del diálogo público-privado y la habilitación de canales de participación de entidades representativas de los sectores productivos contribuirá a este objetivo. Es necesario, además, avanzar en lo que respecta a la evaluación del impacto de las iniciativas implementadas en términos de sus objetivos finales: crecimiento económico, progreso tecnológico, aumento de la productividad, etc. Algo se ha hecho en esta materia, pero es largo el camino que queda todavía por recorrer.[29]

[28] Esta idea ya se destacó en Peres (1997), Stallings y Peres (2000) y Peres y Stumpo (2002).

[29] Un ejemplo interesante es el Programa de Desarrollo Empresarial de México 2001-2006, que hace referencia explícita a metas cuantitativas. En el programa se plantea crear un sistema de evaluación pública que incluya indicadores estratégicos, mecanismos de control, mecanismos de coordinación y participación en la evaluación, rendición de cuentas periódica y un observatorio de medianas, pequeña y microempresas, como fuente de información (p. 56).

Anexo

Estrategias nacionales para las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)

1. El desarrollo de las agendas públicas

En América Latina y el Caribe, los países han venido desarrollando estrategias nacionales para la sociedad de la información desde finales de los años noventa. En el cuadro 8.1-A se resumen los aspectos más importantes de dichas estrategias en 12 países de la región. No existe un modelo único de estrategia, pero este cuadro permite identificar patrones comunes.

La formulación, institucionalización e implementación de las estrategias para la sociedad de la información son procesos de gran complejidad que involucran a diferentes autoridades del sector público, por tratarse de temas transversales. El éxito de las estrategias está determinado por diferentes factores, como el apoyo explícito del Jefe de Estado, la selección de temas, el nivel jerárquico y el poder de decisión de las personas responsables y la eficiencia en la coordinación institucional y la disponibilidad y gestión de recursos.

El desarrollo de las estrategias nacionales —cuyos tiempos de elaboración e implementación varían de un año y medio hasta cinco años— típicamente sigue un proceso evolutivo de tres etapas. La primera consiste en la construcción de una visión estratégica y la definición de principios rectores a través de la elaboración de documentos-guía. En la segunda etapa —en la cual se encuentra actualmente la gran mayoría de los países de la región— se formulan políticas y se definen las estructuras institucionales. Esta etapa incluye la definición de metas, recursos y responsabilidades para los diferentes participantes en la estrategia nacional. La tercera etapa —donde han llegado países como Chile, Colombia y México— es la implementación y seguimiento y se caracteriza por la gestión operativa de proyectos. En esta etapa, el seguimiento y el monitoreo continuo del desempeño de la estrategia es un paso indispensable y pocos países lo han logrado.

Casi todas las estrategias nacionales fueron lanzadas mediante decretos de gobierno. Chile y Argentina fueron los primeros países en redactar tales decretos, comenzando su discusión en 1997 y promulgándolos en 1998; Brasil fue el siguiente en 1999, y Colombia y Venezuela en 2000. Los demás países iniciaron la elaboración de estrategias en el período 2001-2003. En cuanto a la continuidad de los programas, a diferencia de lo que se podría esperar, la mayoría de las estrategias ha sobrevivido a cambios de gobierno. Sin embargo, a pesar de que los nuevos gobiernos adoptan en gran medida la visión estratégica de sus predecesores, las estrategias nacionales experimentan reajustes en la parte operativa.

En términos de prioridades temáticas, el despliegue de una infraestructura TIC universal y moderna, la disminución de la "brecha digital" y el gobierno electrónico, o sea la incorporación de las TIC para crear un sector público más transparente, eficaz, eficiente y cercano al ciudadano, concentran gran parte de la atención en los países de la región. En algunos casos el gobierno electrónico se convierte en el tema rector, en torno al cual se elabora la estrategia nacional, especialmente donde existen programas de reforma y modernización del Estado y de la gestión pública.

Otra temática común es la difusión de las TIC en las escuelas. Países como Brasil están incentivando el uso de software libre para crear una base más amplia de usuarios.[30] Dado el proceso evolutivo de las estrategias nacionales, próximamente deberán ocupar un lugar importante en la agenda de los formuladores de políticas nuevos temas, tales como contenido, privacidad, confianza del consumidor y legalidad de las actividades digitales.

[30] Con el "software libre" ("*open source*"), como puede ser Linux, los usuarios son libres de ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, cambiar y mejorar los códigos de los programas (Proyecto GNU, 2002).

Cuadro 8.1-A

ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador
Etapas	**Etapa actual**	Visión estratégica	Formulación de políticas	Formulación de políticas	Implementación y seguimiento	Implementación y seguimiento	Visión estratégica
	Coordinador principal en la etapa actual	PSI, SGP y SeCyT www.psi.gov.ar www.sgp.gov.ar www.secyt.gov.ar	Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSIB) www.adsib.gov.bo	Comitê Executivo do Governo Eletrônico	Grupo de Acción Digital www.economia.cl	Agenda Conectividad www.agenda.gov.co	Comisión Nacional de Conectividad www.conectividad.gov.ec
	Documento guía	Estratégico: NO Operativo: NO	Estratégico: SÍ Operativo: NO	Estratégico: SÍ Operativo: NO	Estratégico: SÍ Operativo: SÍ	Estratégico: SÍ Operativo: SÍ	Estratégico: NO Operativo: NO
	Año lanzamiento	Marzo 2000	Marzo 2002	Diciembre 1999	Julio 1998	Febrero 2000	Agosto 2001
	Decreto	Decreto 1018/98, modificado por Decreto 252/00 y 243/01	Decreto supremo 26553 Marzo 2002	Decreto Nº 3.294, Diciembre 1999	Decreto Supremo del 1/7/ 1998 y Decreto Junio 2000	CONPES 3072 Febrero 2000	Decreto Ejecutivo No 1781
	Existencia de programas anteriores	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO
	Cambio de gobierno	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Temas	**Tres principales áreas temáticas**	Infraestructura, formación-e, gobierno-e	Gobierno-e, infraestructura, formación-e	Gobierno-e, servicios genéricos, infraestructura	Gobierno-e, infraestructura, formación-e	Gobierno-e, infraestructura, negocio-e	Infraestructura, gobierno-e, formación-e
	Temática rectora	-	Gobierno-e	Antes ciencia y tecnología, ahora por definir	Gobierno-e	Neutral	Infraestructura
Nivel jerárquico	**Nivel jerárquico del planteamiento estratégico**	D PSI, SGP, SeCyT abajo de diferentes Ministerios	B Vicepresidencia en coordinación interministerial	C Programa Socinfo coordinado por el Min. de Ciencia y Tecnología	A Comisión Presidencial	A Presidencia	B Interministerial
	Nivel jerárquico de la Secretaría operativa	- Diversos programas en diferentes niveles del gobierno	B Vicepresidencia	- Diversos programas en diferentes niveles del gobierno	D Subsecretaría de Economía	B Junta Directiva encabezada por el Min. de Comunicaciones	D CONATEL
Coordinación	**Estilo de coordinación en etapa estratégica**	Redes paralelas	Red descentralizada	Antes: Red centralizada, Ahora: Red descentralizada	Red descentralizada	Red centralizada	Red descentralizada
	Estilo de coordinación en etapa operativa	Redes paralelas	Por definir	Antes Red centralizada, ahora por definir	Red descentralizada	Red centralizada	-
	Regulador telecom	+++	++	++	+++	++	L
	Min. Educación	+++	++	0	+++	++	+
	Min. Economía	0	+	+	L	+	+
	Min. Salud	0	0	0	0	0	+
	Sector privado	+	+	0	++	+	0
	Academia	0	+	0	+	+	0
	Sociedad civil	0	+	0	++	+	0
	NIC/ DNS	+	+++	++	+	0	0
	Programa de Reforma del Estado	+++ Secretaría de Gestión Pública (SGP) es uno de los líderes	No existe, pero A.D.S.I.B. hace gobierno-e	Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión es parte la de nueva iniciativa	+++ Secretaría General de la Presidencia (PRYME), es parte del Grupo Acción Digital	Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) es parte de la Agenda de Conectividad	+++ Comisión Nacional de Modernización (CONAM) es parte de la Comisión Nacional de Conectividad
Recursos	**Recursos humanos en Secretaría central**	-	3 en ADSIB	8 coordinadores de 8 grupos de trabajo	2 en la Sub-Secretaría de Economía	21 en la Agenda de Conectividad	2 en Comisión Nacional de Conectividad
	Fuente de recursos financieros	Hacienda, fondos externos	Hacienda, ingresos propios, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos
	Coordinación de recursos financieros	Paralelo	Coordinación descentralizada	Antes centralizados, ahora por definir	Coordinación descentralizada	Coordinación centralizada	Coordinación descentralizada

Cuadro 8.1-A (conclusión)

		Jamaica	México	Perú	República Dominicana	Trinidad y Tabago	Venezuela
Etapas	**Etapa actual**	Formulación de políticas - Implementación	Implementación y seguimiento	Formulación de políticas	Formulación de políticas	Formulación de políticas	Visión estratégica
	Coordinador principal en la etapa actual	Central Information Technology Office (CITO)	Sistema Nacional e-México www.e-mexico.gob.mx	Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI)	CNSI Estratégico y UDD Operativo	Steering Team of the National Information and Comunication (ICT) Plan www.nict.gov.tt	Min. de Educación, Cultura y Deportes, Min. de Infraestructura y Min. de Ciencia y Tecnología
	Documento guía	Estratégico: SÍ Operativo: SÍ	Estratégico: SÍ Operativo: NO	Estratégico: SÍ Operativo: en elaboración	Estratégico: NO Operativo: NO	Estratégico: en elaboración Operativo: en elaboración	Estratégico: NO Operativo: NO
	Año lanzamiento	Marzo 2002	Mayo 2001	Junio 2003	Agosto 2002	Octubre 2002	Mayo 2000
	Decreto	-	Plan Nacional de Desarrollo 2001-06 y Programa Sectorial de Telecom. y Transp. 2001-06	Resolución Ministerial No. 181-2003-PCM Junio 2003	Decreto 686 2002	A ser aprobado en Nov/Dic 2003	Decreto 825 en Mayo 2000
	Existencia de programas anteriores	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	Cambio de gobierno	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO
Temas	**Tres principales áreas temáticas**	Formación-e, gobierno-e, infraestructura	Servicios-e, infraestructura, integración de esfuerzos	Infraestructura, gobierno-e, formación-e	Infraestructura, formación-e, gobierno -e	infraestructura, gobierno-e, formación-e	Infraestructura, formación-e, capital humano
	Temática rectora	Neutral	Servicios genéricos	-	-	-	-
Nivel jerárquico	**Nivel jerárquico del planteamiento estratégico**	B Interministerial	C Secretaría de Comunicaciones y Transportes	B Presidencia del Consejo de Ministros	A Secretariado Técnico de la Presidencia	B Min. de Admin. Pública e Información en coordinación interministerial	C Tres Ministerios diferentes
	Nivel jerárquico de la Secretaría operativa	D Independiente, ligado al Ministerio de Comercio, CyT	C Secretaría de Comunicaciones y Transportes	D Viceministerio de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones	A Secretariado Técnico de la Presidencia	B Steering Team	C Todos los Ministerios
Coordinación	**Estilo de coordinación en etapa estratégica**	Red centralizada	Red centralizada	Red descentralizada	Red centralizada	Red descentralizada	Redes paralelas
	Estilo de coordinación en etapa operativa	Red descentralizada	Red centralizada	Por definir	Red centralizada	Por Definir	Redes paralelas
	Regulador telecom	++	+++	++	**L**	+++	+++
	Min. Educación	++	+++	+++	++	++	**L**
	Min. Economía	**L**	+++	+	++	++	**0**
	Min. Salud	+	+++	++	++	+	**0**
	Sector privado	+++	+	++	+	+++	+
	Academia	++	+	+	+	+++	**0**
	Sociedad civil	+	+	++	+	++	**0**
	NIC/ DNS	**0**	**0**	+++	**0**	++	+++
	Programa de reforma del Estado	+ Public Sector Reform Unit (PSRU)	+++ Secretaría de la Función Pública es parte de e-México	+++ Presidencia del Consejo de Ministros, es parte de CODESI	++ Programa de Reforma y Modernización del Estado (PARME)	+++ Public Sector Transformation Project, es parte de NICT	No existe
Recursos	**Recursos humanos en Secretaría central**	5 en CITO	12 coordinadores en e-México	8 coordinadores de 8 grupos de trabajo en el Viceministerio	4 Gerentes en la UDD	2 en Steering Team, 4 en Planning Secretariat, 2 consultores externos	-
	Fuente de recursos financieros	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos
	Coordinación de recursos financieros	Coordinación descentralizada	Coordinación centralizada	Por definir	Coordinación centralizada	Coordinación centralizada	Paralelo

Nota: Nivel jerárquico: Presidencia = A; Comisión Interministerial = B; Ministerio = B; Subsecretaría de un Ministerio = D. Recursos: Fondos externos son préstamos, fundaciones y donaciones. Estilos de coordinación: se refiere al período ago.-dic. 2003. L = la entidad tiene el liderazgo de la estrategia; +++ = la cooperación entre el coordinador principal y esta entidad es muy estrecha; ++ = la cooperación entre el coordinador principal y esta entidad es estrecha; + = existe cooperación entre el coordinador principal y esta entidad; 0 = no existe cooperación entre el coordinador principal y esta entidad.

2. Coordinación institucional

En la región existen tres estilos de coordinación: red descentralizada, red centralizada y redes paralelas. Una red descentralizada implica la coordinación de una amplia variedad de autoridades y áreas temáticas. Esto implica un trabajo colectivo para asegurar que la visión de la sociedad de la información posea un carácter integral y no limitado a temas específicos.

Una red centralizada, por otro lado, implica la prevalencia de una entidad que cumple con la mayoría de las tareas relacionadas con la sociedad de la información y donde las entidades "satélites" contribuyen con su trabajo y experiencia en iniciativas propuestas por la entidad central. En países grandes y con un aparato público federal complejo, como México, donde los gobiernos locales desarrollan sus propias estrategias para la sociedad de la información, se intenta centralizar la coordinación en la etapa operativa. Por el contrario, en países más pequeños, como Chile y Jamaica, se ha logrado establecer una red de coordinación descentralizada con un gran número de participantes de diferentes áreas.

Las redes paralelas, por su parte, implican la coexistencia de diferentes autoridades, desarrollando sus propias visiones, agendas y proyectos. Este último es el caso de la Argentina, donde existen varios programas e iniciativas sin vínculos oficiales que coordinen su accionar. Las agencias más activas son el Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PSI) de la Secretaría de las Comunicaciones, que está ejecutando programas de infraestructura, la Subsecretaría de Gestión Pública (SGP), con programas de gobierno electrónico, y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con programas de educación e innovación productiva.

En todos los países existen instituciones clave en la elaboración de las estrategias nacionales. El regulador de telecomunicaciones, por ejemplo, tiene una participación muy activa tanto durante la definición de la estrategia como durante la etapa operativa, lo que explica por qué, en muchos países, se elaboran estrategias enfocadas en la infraestructura TIC.

Otros actores importantes son los Ministerios de Educación, que operan programas para la incorporación de las TIC en las escuelas. En Chile y Jamaica, los Ministerios de Educación han asumido un rol de liderazgo. La participación de los Ministerios de Salud en las estrategias nacionales es infrecuente, con las excepciones de México, donde el Ministerio de Salud ha incorporado en su agenda iniciativas y proyectos de conectividad y desarrollo de servicios electrónicos y Perú, República Dominicana y Trinidad y Tabago, donde los Ministerios de Salud participan en la definición de las estrategias.

En casi todos los países, la participación del sector privado, las instituciones académicas y la sociedad civil es todavía muy limitada, lo que indica la falta de una planificación estratégica verdaderamente participativa. En cuanto a las autoridades que administran los registros de nombres de dominios de Internet (NIC, Network Information Center), dada su tarea exclusivamente administrativa, la mayoría de los países no ve la necesidad de incorporarlos en la elaboración e implementación de estrategias.[31]

En cuanto a la organización de las labores, las autoridades que se ocupan del planteamiento estratégico son, por lo general, de nivel jerárquico más alto que las que tienen a cargo la implementación operativa. En ocho de los doce casos analizados, el trabajo estratégico ha sido realizado a través de una Comisión Presidencial o un Comité Interministerial, mientras que la responsabilidad de implementar la parte operativa de la estrategia generalmente recae en un Ministerio o una Subsecretaría.

[31] En algunos países (como Argentina, Bolivia, Colombia y Venezuela) los NIC son parte del sector público. En otros países están a cargo de la sociedad civil (Perú), las instituciones académicas (Chile y México) o una empresa privada (Ecuador).

En el caso de la Agenda de la Conectividad de Colombia, la formulación de políticas estuvo a cargo de la Presidencia de la República, lo que parece haber tenido un efecto positivo en la institucionalización de la estrategia, contribuyendo a arraigarla al interior del sector público sin perder la coherencia entre las diferentes líneas de trabajo. En la fase operativa, la Agenda de Conectividad fue traspasada de la Presidencia al Ministerio de Comunicaciones.

En Chile, la Subsecretaría de Economía coordina al Grupo de Acción Digital, un grupo interdisciplinario en el cual participan los distintos actores responsables de los proyectos gubernamentales. El Subsecretario de Economía informa directamente al Presidente de la República de los progresos alcanzados en la estrategia. De esta manera, se ha creado un enlace que aumenta la importancia jerárquica de la Subsecretaría y vincula la estrategia nacional directamente con el nivel más alto del Estado.

3. Recursos financieros y características de las políticas

Todos los países cuentan con recursos financieros provenientes del presupuesto nacional y también de financiación externa, que manejan a través de una coordinación centralizada o descentralizada. Un ejemplo de manejo centralizado de los recursos para la estrategia nacional es Colombia, donde la Agenda de Conectividad cuenta con sus propios recursos y presupuesto.[32] En México, el Sistema Nacional e-México tiene dos canales de financiamiento diferentes: un presupuesto anual, por un lado, y el Fideicomiso e-México, un fondo especial para proyectos de largo plazo a través del cual se pueden obtener donaciones y créditos de instituciones y organismos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, por otro.[33] En Jamaica, la secretaría técnica CITO (Central Information Technology Office), organismo que responde directamente al Ministro de Comercio, Ciencia y Tecnología, sigue un modelo de coordinación descentralizada de los recursos financieros. La CITO está autorizada a supervisar el gasto y la eficiencia operacional de los planes TIC de los ministerios, los cuales deben entregar sus presupuestos anuales para su aprobación.

[32] En el período 2001-2003 la Agenda de Conectividad dispuso de alrededor de 15.575 millones de pesos colombianos (7 millones de dólares).

[33] En el 2002, el presupuesto fue de 673,5 millones de pesos mexicanos (74 millones de dólares). En el 2003 se redujo a 328 millones de pesos (32 millones de dólares) debido a las restricciones presupuestarias del gobierno federal.

Cuadro 8.2-A
EJEMPLOS DE FONDOS DE ACCESO UNIVERSAL A LAS TELECOMUNICACIONES

País	Nombre del Fondo y año en que fue creado	Organismo que lo administra	Financiamiento	Utilización
Argentina	Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU), normado por el Reglamento General del Servicio Universal (RGSU) (1999)	Ministerio de Economía	El RGSU estipula que los prestadores de servicios de telecomunicaciones contribuyan al fondo con el 1% de sus ingresos totales por prestación de servicios en telecomunicaciones.	El fondo pretende la integración de todos los ciudadanos que por distintas razones se han visto marginados de los servicios de telecomunicaciones, promoviéndose la educación y la salud pública.
Brasil	Fondo de Universalización de los Servicios de Telecomunicaciones (FUST) (2000)	Ministerio de Comunicaciones	El Fondo se constituye con una contribución equivalente al 1% de la facturación de las empresas de telecomunicaciones, otros ingresos provenientes del pago de derechos de concesiones o permisos y de los aportes de las leyes presupuestarias de carácter público.	Atiende a diferentes segmentos: bibliotecas, servicios de salud, áreas remotas, localidades con menos de 100 habitantes y organizaciones de la salud pública, a través de servicios de Internet, telefónicos y teleconferencias.
Chile	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) (1994)	Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel)	El fondo está constituido por los aportes que le asigne la Ley de Presupuesto del Sector Público, sin perjuicio de recibir otros aportes.	Ha subsidiado la instalación de telefonía rural en 6.059 localidades. Además se subsidió la habilitación de diferentes servicios de telecomunicaciones, entre ellos centros de acceso a Internet.
Colombia	Programa Compartel de Telecomunicaciones Sociales (1999)	Ministerio de Comunicaciones	El programa cuenta con financiamiento estatal. Además, el servicio de telefonía local permite el subsidio cruzado entre usuarios. El Estado asigna recursos de las concesiones otorgadas para la prestación de servicios de telefonía móvil y de larga distancia. Ellas pagan un 5% del ingreso bruto trimestral al Fondo de Comunicaciones.	Se han instalado 7.415 puntos de telecomunicaciones comunitarios, en establecimientos de acceso público en distintas localidades rurales.
República Dominicana	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT)	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)	Los recursos del FDT provienen en su mayor parte de la Contribución al Desarrollo de las Telecomunicaciones (CDT) que es el 2% que aportan los usuarios en sus facturas de los servicios públicos de telecomunicaciones (empresas telefónicas y de cable).	El Fondo financia proyectos de telefonía pública, aunque existen proyectos pilotos de teleeducación, telemedicina y telecentros comunitarios.
México	Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones (FCST) (2002)	Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)	El Ejecutivo Federal, con cargo a la SCT, aportó al fondo 75 millones de dólares.	Sus objetivos son incrementar la cobertura, penetración y diversidad de servicios de telecomunicaciones entre la población de escasos recursos del medio rural y urbano.
Perú	Fondo de inversión en Telecomunicaciones (FITEL) (1993)	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), Ministerio de Transporte y Comunicaciones	El Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones dispone que los operadores de servicios portadores y de servicios finales públicos aporten al FITEL el 1% del monto total anual de los ingresos brutos facturados y percibidos. Se suman a ellos las asignaciones que se canalicen a través del Tesoro Público, los ingresos financieros que generen los recursos del FITEL, los créditos de fuente interna o externa y otros aportes.	Los recursos del FITEL financian la inversión, operación y mantenimiento y/o actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones. Esto abarca estudios de ingeniería, adquisición de equipos y materiales, obras civiles, transporte, instalación y pruebas de equipos, acceso y elaboración de contenidos en Internet, así como programas de capacitación en el uso de dichos servicios. No se puede, sin embargo, entregar los recursos como subsidio directo a los usuarios.

Dadas las limitaciones presupuestarias enfrentadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe, no son realistas las políticas para la provisión de líneas telefónicas, computadores o acceso a Internet para todos los hogares de la región, lo que constituiría el "servicio universal". La práctica más usual es la búsqueda de "acceso universal", garantizando el derecho que tiene la población de acceder a las TIC a precios accesibles y a una distancia "razonable" de su lugar de residencia o de trabajo (James, 2000; Kenny y otros, 2001; Proenza y otros, 2001), a través de la extensión de líneas telefónicas en áreas rurales aisladas y el acceso gratuito a Internet a los sectores de bajos recursos en telecentros comunitarios. En el cuadro 8.2-A se describen las fuentes de financiamiento y los usos de los fondos de acceso universal en siete países de América Latina y el Caribe.[34]

La prestación de servicios públicos en línea (gobierno electrónico) también es una prioridad de muchos países. Cuando el gobierno digitaliza sus servicios, las empresas que deben realizar múltiples trámites y transacciones con el sector público se ven obligadas a incorporar las TIC en su vida cotidiana. En este sentido, el gobierno electrónico actúa como catalizador indirecto para la digitalización de los procesos productivos de las empresas. Además, algunos países de la región, como Brasil, Chile y México, están realizando sus compras públicas en línea ("*e-procurement*"), apuntando no sólo a motivar a las empresas a adoptar esta nueva forma de transacciones sino también a garantizar la transparencia de los procesos de compra y contratación gubernamental y a fomentar el ahorro y la eficiencia del gasto público.

Aunque los gobiernos logren implementar iniciativas TIC que proporcionen servicios útiles, no hay ninguna garantía de que los usuarios concurran a utilizarlas. Por esta razón algunos países lanzan campañas de difusión masiva para sensibilizar a la población y capacitarla en el uso de las TIC. En 2003, por ejemplo, el Gobierno de Chile capacitó a alrededor de 100.000 personas en el uso de computadores e Internet a través de su Campaña Nacional de Alfabetización Digital. La campaña, que continuará hasta 2005, está dirigida a trabajadores y microempresarios, que toman cursos de 18 horas en el uso de computadores, procesadores de texto y navegación en Internet (Gobierno de Chile, 2003). En el largo plazo, las escuelas públicas también pueden cumplir un papel importante en la difusión del conocimiento sobre las TIC, a través de programas que brindan acceso a computadores e Internet a los escolares. Dichos programas existen en varios países de la región, como Brasil, Chile y Costa Rica (Hopenhayn, 2003). En el recuadro 8.1-A se presentan algunos datos sobre la difusión de TIC en la región.

4. Lecciones

El proceso de difusión de las nuevas TIC en América Latina y el Caribe tiende a replicar la heterogeneidad típica de las economías de la región. Para superar esta brecha digital interna de los países y asegurar el uso productivo de las TIC es necesaria la intervención de los gobiernos, a través de estrategias nacionales que tengan una visión integral y profundicen las problemáticas económicas y sociales (Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, 2003).

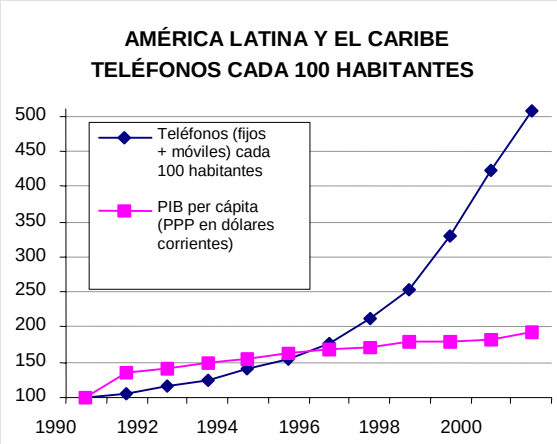
Las estrategias exitosas cuentan con un apoyo político de alto nivel y una eficiente coordinación de los distintos actores involucrados en su elaboración e implementación y no se concentran únicamente en problemas de infraestructura. En particular, se requieren políticas públicas que tengan en cuenta los obstáculos con que tropiezan los sectores rezagados, a fin de garantizar el acceso universal a una infraestructura de información y comunicación de bajos costos. Sin embargo, para lograr que las TIC sean utilizadas en forma productiva, las políticas públicas deben enfocarse también en los procesos de aprendizaje a nivel de la empresa y de las personas.

[34] En general, estos fondos se alimentan de un impuesto especial a los operadores de las telecomunicaciones (normalmente 1% de los ingresos de los operadores).

Recuadro 8.1-A

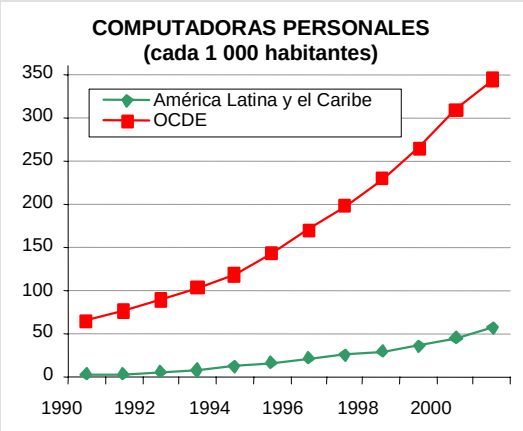
LA DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

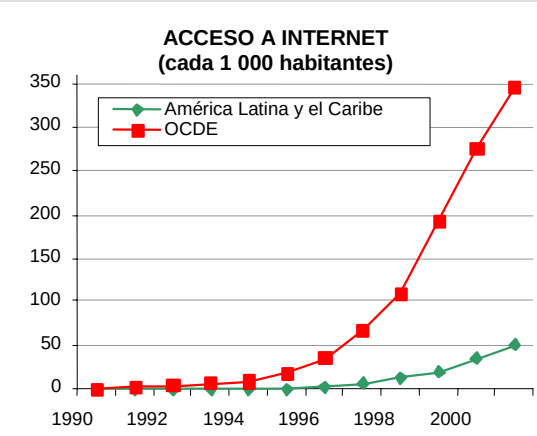
Pese a que existe una brecha digital entre la región y el mundo desarrollado, la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha avanzado en áreas específicas.



De esta forma, por ejemplo, aunque se mantiene una amplia distancia respecto de la frontera tecnológica y de los niveles que alcanzan Europa y Estados Unidos, el acceso a la telefonía fija y móvil es similar a la media mundial y se observa un constante aumento de la penetración global (telefonía fija más móvil), cuyo crecimiento en los últimos años superó ampliamente al del producto per cápita de la región.

Por el contrario, el número de computadoras personales y de usuarios de Internet (cada 1000 habitantes) es significativamente menor que la media mundial y esta diferencia es aun mayor cuando la comparación se realiza con las economías más avanzadas. En este sentido, sin embargo, cabe señalar que Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay presentan una brecha notablemente menor que el promedio.





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de World Telecommunications Database.

Cuarta parte: Empleo, protección social y educación: hacia un pacto de cohesión social

Introducción

En la última década América Latina registró un dramático aumento de los problemas de empleo. La tasa urbana de desempleo consignada por la CEPAL se elevó de un mínimo de 6,9% en 1990 a un máximo de 10,6% en 2003, la más alta en la historia de la región (CEPAL, 2004d). Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, el sector informal no agrícola se incrementó de un 42,3% en 1990 a un 46,5% en 2002, crecimiento que fue más marcado en el caso de las mujeres. De hecho, la mayor participación de éstas en la fuerza de trabajo obedeció a la necesidad de proteger a las familias del posible deterioro de su bienestar a causa del desempleo de sus principales perceptores de ingresos.

Esto último permitió que la tasa de ocupación disminuyera sólo levemente, de un 53,4% a un 52,1%. Junto con el aumento de las remuneraciones medias reales de casi un 15% entre 1990 y 2003, explica la reducción de la pobreza entre las familias a pesar del aumento del desempleo y la informalidad; efectivamente, la incidencia de la pobreza en los hogares se redujo del 41,0% en 1990 al 36,1% en 2002.[1] Lo anterior destaca la importancia que ha tenido la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, sobre todo al segmento informal, que ha actuado como un sistema de protección familiar de hecho ante la falta de un sistema generoso de protección social para enfrentar las consecuencias de la creciente precariedad del empleo.

Este proceso se dio en un período de fuertes desequilibrios externos, provocados por la volatilidad de los flujos de capitales financieros internacionales, en muchos casos debido al efecto de contagio de las crisis internacionales. La región creció sólo un 2,6% durante la década, tasa insuficiente para generar empleos productivos para una fuerza de trabajo que se expande a un ritmo del 2,5% anual.

[1] A nivel del número de personas, se redujo de un 48,3% a un 44,0% en el mismo período.

La falta de empleos transformó la vulnerabilidad económica en vulnerabilidad social, dejando en evidencia la carencia de un sistema de protección social que dé efectiva protección a los trabajadores de los riesgos asociados al desempleo y el subempleo.

Desde el punto de vista del bienestar social y del crecimiento, no se lograron avances importantes a partir de 1990. El término "flexinseguridad" ha sido acuñado para definir la combinación de políticas de ese período, que facilitó la adaptación de las empresas a las cambiantes condiciones del contexto internacional pero no desarrolló un sistema de bienestar de tipo solidario capaz de proteger a los ciudadanos de los nuevos riesgos e incertidumbres que surgieron a partir del cambio de la estructura productiva.[2]

En los capítulos de esta sección se describe el conflicto sufrido por la región debido a la implantación simultánea de la flexibilidad que exige una economía de mercado para asignar eficientemente los recursos productivos y la protección social que exigen sus ciudadanos para hacer frente a los riesgos asociados a la reestructuración productiva. En particular, se hace referencia a los mecanismos de desarrollo y protección de los recursos humanos. En el capítulo 9 se sugiere tomar medidas que realcen a la vez la flexibilidad y la protección social (Tokman, 2004) y se propone adoptar un pacto de cohesión social, compatible con la política de estabilización macroeconómica, en el que se sumen políticas activas sobre el mercado de trabajo en los segmentos formal e informal y el diseño de componentes de solidaridad para el financiamiento de los servicios de protección social, dentro de un marco de responsabilidad fiscal. Concretamente, se trataría de pasar de un modelo de "flexinseguridad" a un modelo de "flexeguridad fiscalmente responsable". El pacto de cohesión social, incorporaría a lo menos cuatro componentes: la consistencia las políticas fiscal y de precios e ingresos; el explícito reconocimiento de la necesidad de políticas activas de empleo y de apoyo al sector informal, un generoso pero financieramente viable programa de protección social, y un marcado énfasis en la educación y capacitación.

En el capítulo 10 se destaca el papel de la educación, para lograr avances a largo plazo en materia de competitividad, y se recomienda la adopción de medidas destinadas a mejorar los servicios de educación y su financiamiento así como el fortalecimiento de la capacidad de absorber tecnología, mediante la investigación y el desarrollo tecnológico. En este capítulo el concepto de pacto se amplía para incluir el reconocimiento de la permanente necesidad de adaptar el sistema educacional a los desafíos de la competitividad, lo que exige, entre otras cosas, el incremento de la tasa de graduación en la educación secundaria, la adaptación del sistema a las demandas del mercado de trabajo y la reducción de la brecha internacional y social en el uso de la informática. La disminución de las tasas de repetición en la educación primaria pública y el aumento de las tasas de matrícula en la educación secundaria que se observan actualmente son inferiores a las mejoras en esos mismos indicadores en otras regiones competitivas, lo cual, sumado a la baja productividad del sector educacional destinado a los sectores más pobres debido a la mala distribución de los recursos, constituyen limitantes para el desarrollo productivo y de la competitividad, que deben ser igualmente corregidas (Carlson, 2003).

[2] Término inspirado en el de "flexeguridad", acuñado por Kongshoj Madsen para referirse al exitoso modelo aplicado en Dinamarca, combinación de adaptabilidad a un contexto internacional cambiante y un sistema de bienestar basado en la solidaridad, que protege a los ciudadanos de las brutales consecuencias del cambio estructural (Madsen, 2002).

Capítulo 9

Empleo y cohesión social en economías abiertas

El mercado de trabajo constituye uno de los eslabones principales entre la transformación productiva y la equidad. Los ingresos del empleo de sus miembros en edades activas son la fuente principal de financiamiento de las necesidades básicas de la gran mayoría de las familias de la región. Los ingresos provenientes del trabajo fluctúan entre un mínimo del 63% de los ingresos de las familias en Brasil, país en el que las transferencias son importantes, y un máximo del 90% en Nicaragua (CEPAL, 2002a). Por lo tanto, no es de extrañar que el pronunciado aumento del desempleo que se registró en América Latina y el Caribe de 1990 al 2003 haya agravado los problemas de equidad en la región.

Dos elementos contribuyeron al aumento del desempleo. En primer lugar, una tasa de crecimiento baja e inestable, en el marco de un proceso de reformas que redujeron la demanda de trabajo por unidad de producto. Cabe destacar dos de estas reformas: i) el rápido proceso de apertura, que incrementó la necesidad de adquirir tecnología con uso intensivo de capital y mano de obra calificada, y que se ha visto reforzado por un cambio de precios relativos, con el consiguiente aumento del costo relativo de la mano de obra, y ii) la privatización de empresas públicas que, en la mayoría de los casos, determinó una marcada disminución del número de sus trabajadores. En segundo lugar, una dinámica de la oferta laboral que no solo responde a factores demográficos sino también a cambios económicos, sociales y culturales, que reflejan una creciente necesidad de las familias de contar con dos o más trabajadores remunerados para superar la precariedad de los ingresos familiares, lo cual ha llevado a una mayor participación de la mujer en la oferta de trabajo.

Por otro lado, tal como es usual en la región, el aumento del desempleo se vio acompañado de un ascenso de la informalidad; una muestra más de que la informalidad se ha constituido en un recurso para los desempleados. Más del 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan en el sector informal y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir.[3] De esta forma, la necesidad de hacer políticas específicas para el sector informal se ha acentuado.

La necesidad de formular políticas para el sector informal se ha acentuado, aunque con otros matices, a raíz de la flexibilización laboral privada de protección social que estuvo ligada a la liberalización comercial y financiera. La transformación productiva se ha acelerado y, sus efectos sobre el empleo y las condiciones laborales han ido en detrimento de la equidad. El proceso de liberalización y apertura iniciado a mediados de los años ochenta careció de una política comprensiva de protección social que cubriera el riesgo no solo de quienes se encuentran en los sectores "desprotegidos", vinculados a la informalidad urbana y al empleo agrícola tradicional, sino también de los que experimentan una creciente precarización de su empleo, como consecuencia de la necesidad de dejar ocupaciones formales y aceptar empleos sin contrato estable ni protección social o quedar desempleados (CEPAL, 2002a).

Las nuevas tecnologías han motivado también la especialización de la demanda de calificaciones en el mercado de trabajo. Los contenidos, la pertinencia y los cambios en la enseñanza y el aprendizaje, así como las relaciones entre la escuela, la familia, la empresa y el entorno social y territorial, no han permitido una rápida adaptación de los desplazados. Las evaluaciones de la calidad de la formación en América Latina (logros educativos de los estudiantes) sitúan a la región en niveles inferiores a los deseados y a los de estudiantes en países de igual o mayor nivel de desarrollo.[4] Esto limita la capacidad de los sistemas de formación profesional para mejorar la empleabilidad de la fuerza de trabajo. A su vez, estos sistemas adolecen de serias fallas, ya que han estado dirigidos al sector formal de la economía, orientados por asociaciones empresariales que favorecieron el medio urbano y la formación para la actividad industrial, y una oferta pública centralizada y poco flexible.

En este capítulo se analizan las instituciones y las políticas públicas en materia laboral, y las de educación y capacitación que se ocupan del mercado del trabajo, en su doble papel de proveedor de oportunidades de empleo e ingresos y de garante de la protección social de los económicamente activos. Se examina su función respecto de la transformación productiva, mediante el análisis de las normas que regulan el bienestar y las condiciones de empleabilidad de los trabajadores mientras están transitoriamente desempleados. Se enfatiza la importancia de la flexibilización laboral para permitir que las empresas se adapten a las nuevas condiciones impuestas por la globalización, pero también la necesidad de revisar los sistemas de protección social, de modo de adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo. Para impulsar esta propuesta se recomienda un pacto de cohesión social, sustentado en cuatro pilares: i) coherencia entre las políticas laborales y las

[3] Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el sector informal es un segmento del mercado de trabajo que se caracteriza por empleos de baja productividad, inestables, de bajos salarios y en sectores marginales. Incluye las siguientes categorías: i) trabajadores independientes no profesionales y trabajadores familiares; ii) trabajadores del servicio doméstico y iii) trabajadores ocupados en establecimientos de menos de 5 personas. Asimismo, la OIT ha elaborado el concepto de trabajo decente, cuyos componentes son: un trabajo productivo, de calidad y seguro; la protección y el respeto a los derechos laborales; ingresos adecuados; la protección social y la consulta tripartita (gobierno, empleadores y trabajadores), el diálogo social, la libertad sindical, la negociación colectiva y la participación. Por el contrario, el trabajo precario, se vincula a puestos de trabajo inseguros, mal pagados y vulnerables y a diversas formas de abuso, es decir, al mayor riesgo de pérdida del puesto, la inestabilidad, la falta de protección, la inseguridad y la vulnerabilidad social y económica.

[4] En algunos países en desarrollo se lograron los resultados esperados en el caso de alumnos de 15 años, en matemáticas, ciencias y lenguaje (Polonia), o se superaron (Corea del Sur). Brasil y México que, con Chile, presentaron los mejores desempeños latinoamericanos en las pruebas de educación primaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1998), resultaron extremadamente rezagados en esa prueba. En el Programa internacional de evaluación de estudiantes se midió, en el año 2000, la comprensión de lectura y los conocimientos de matemáticas de niños de 15 años en 41 países; los países de la región que se incluyeron en el estudio registraron los puntajes más bajos, mientras Tailandia y Malasia, cuyo PIB per cápita es similar, mostraron puntajes relativamente altos (véase también el capítulo 10).

macroeconómicas; ii) políticas activas de mercado de trabajo orientadas, también, al sector informal; iii) ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social, que se han visto limitados por regímenes de contribuciones definidas que, a la postre, han resultado excluyentes, y iv) adaptación de los sistemas de educación y formación a la naturaleza heterogénea del desarrollo productivo.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. Luego de un análisis de las tendencias y perspectivas del mercado de trabajo, en el que se destacan los cambios en la calidad de los empleos, el documento aborda, en forma secuencial, la situación de la actual institucionalidad laboral y las posibles vías para ampliar la cobertura de la protección social; el cometido de las políticas de generación de empleo y el papel fundamental que puede desempeñar la formación profesional en la mejora de las condiciones de empleo y la seguridad económica.

I. Empleo y mercado de trabajo

1. Bienestar familiar y oferta laboral

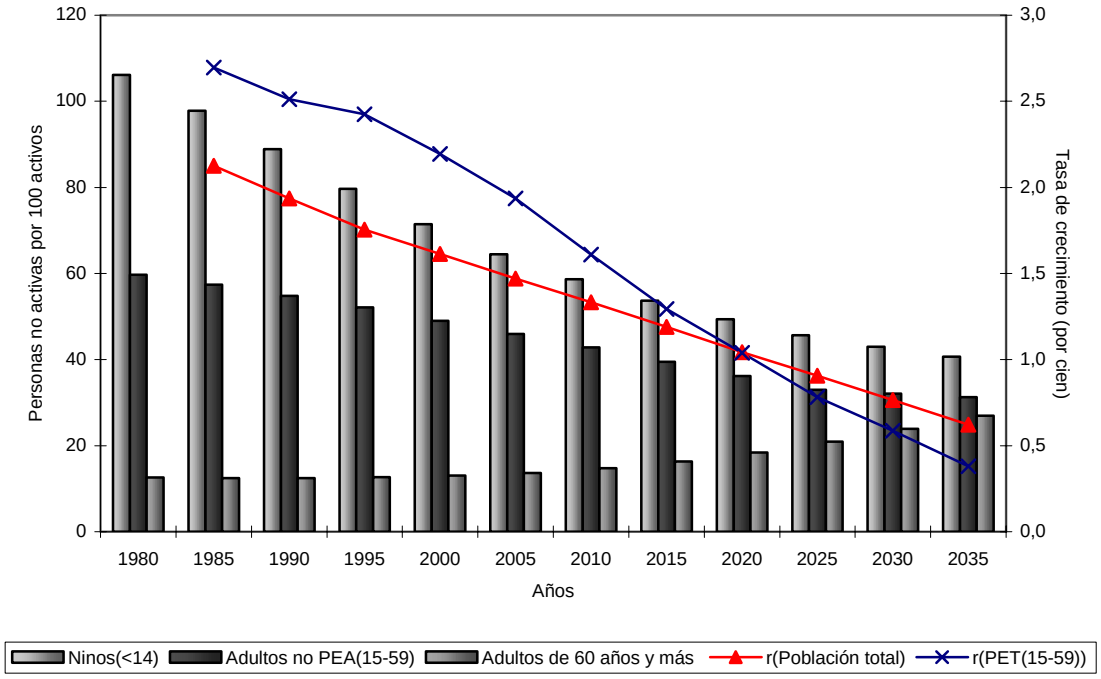
La tendencia demográfica que resulta del rápido descenso de la fecundidad, que se inició hace ya más de dos décadas en la mayoría de los países de América Latina, ha afectado a los mercados de trabajo de la región. El ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar —de entre 15 y 60 años de edad— ha disminuido y la esperanza de vida ha aumentado.[5] Esta dinámica sociodemográfica tiene dos efectos en las políticas laborales. En primer lugar, la declinación de la fecundidad está ligada a una mayor disposición de las mujeres a participar en el mercado de trabajo. En segundo lugar, la tasa de dependencia económica (niños, adultos no activos y mayores de sesenta años retirados, como proporción de la población económicamente activa) desciende hasta un mínimo y luego se eleva en razón del ascenso de la proporción de mayores de 60 años retirados. Este incremento, en la medida que se traduce en una mayor demanda de servicios de salud y beneficios de pensiones, presiona sobre los esquemas de financiamiento de la protección social en esos ámbitos (Titelman y Uthoff, 2003).

El primero de estos efectos se traduce en una sistemática disminución de los adultos no activos por cada cien personas activas.[6] Esto refleja múltiples factores que inciden en las decisiones familiares acerca de la participación de sus miembros en la actividad económica. Estos pueden clasificarse en tres grupos, según influyan sobre la necesidad de participar (como la precariedad del ingreso familiar); las oportunidades de hacerlo (como la existencia de puestos para el nivel de calificación de los miembros del hogar) o la existencia de límites a la participación (como la incompatibilidad del papel de trabajador con el cuidado del hogar, los niños y los ancianos).

[5] El rango de edades de la población en edad de trabajar, de 15 a 60 años, no coincide necesariamente con el de la normativa de cada país; de hecho, las tasas de participación en la actividad económica se calculan desde los 10 años, de modo de incluir el trabajo infantil. La acelerada disminución de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, siempre superior al ritmo de crecimiento de la población, indica que el descenso de la fecundidad ha sido muy rápido.

[6] Sin embargo, los resultados pueden diferir según la fuente, debido a las diferentes maneras de medir la actividad económica y el método de encuesta. Esto queda reflejado en las diferencias que se observan entre las estimaciones de la Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, calculadas sobre la base de tasas de participación normalizada, y las de la OIT, calculadas sobre la base de tasas de participación efectivas.

Gráfico 9.1
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL Y RELACIÓN DE DEPENDENCIA ECONÓMICA



Fuente: CELADE, Proyecciones de población total y de la población económicamente activa.

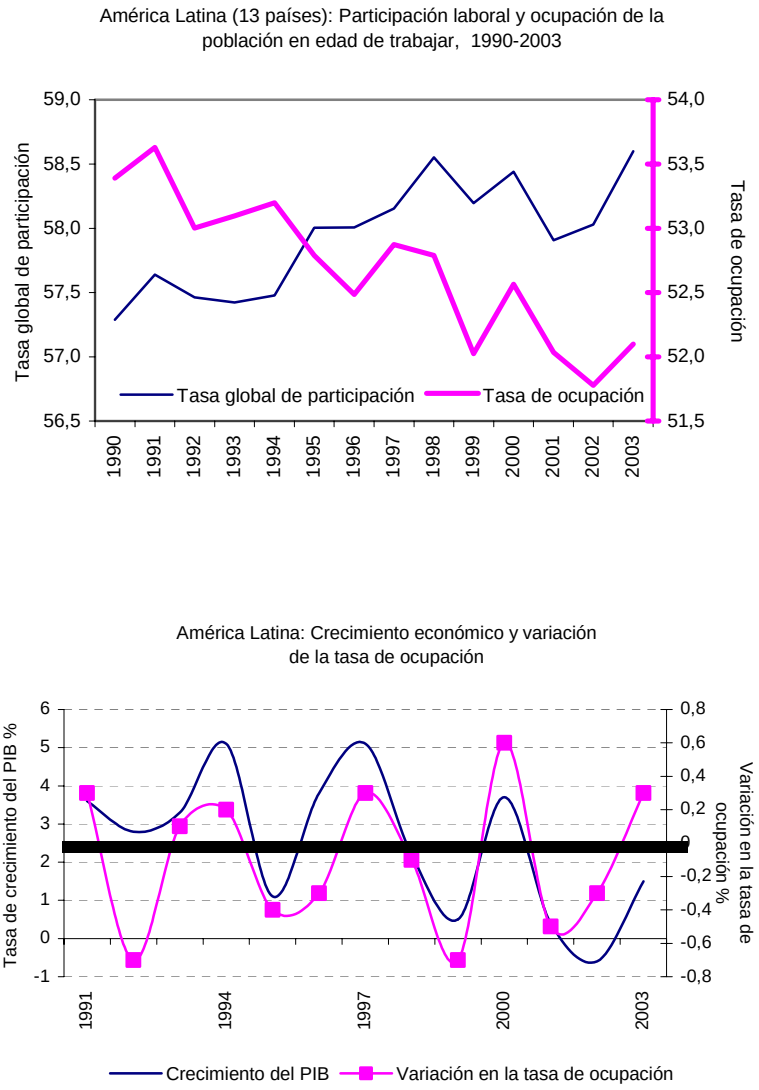
La necesidad de participar inherente a la precarización de los empleos y el descenso de la fecundidad han acelerado la incorporación de la mujer al mundo laboral y han contribuido parcialmente a estas trayectorias diferentes de la tasa de participación y de la tasa de ocupación, que mide el número de ocupados en relación con el número de personas en edad de trabajar. Como se observa en el gráfico 9.2a, la tasa de participación describe una tendencia creciente que contrasta con la declinación de la tasa de ocupación. Por otro lado, la ocupación muestra un comportamiento procíclico (véase el gráfico 9.2b), aunque en los últimos años, la respuesta del empleo al aumento del nivel de actividad económica se ha intensificado.[7]

Dado que el crecimiento promedio fue muy volátil y bajo, la tasa de ocupación registró más descensos que aumentos mientras que, a causa de la precarización de los ingresos familiares y la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la participación en la actividad económica tendió a ascender. El resultado fue que la tasa de desempleo de la región se elevó con altibajos en los últimos trece años a cifras sin precedentes de 6,9% en 1990 a 8,6% en 1997, 10% en el 2000 y 10,6% en el 2003 (véanse el gráfico 9.3 y los cuadros 9.1 y 9.2).

[7] Se observa que la baja de la tasa de ocupación es mayor que la del PIB cuando sobreviene la crisis y el ajuste (1994-1995, 2000-2001) y que, durante los períodos de mayor crecimiento económico, la tasa de ocupación aumenta en forma más lenta que este (1992-1994, 1995-1997). El período más reciente (2001-2003) presenta un balance más variado: la ocupación decrece menos que el producto (2002) y su mejora es simultánea y proporcional (2003).

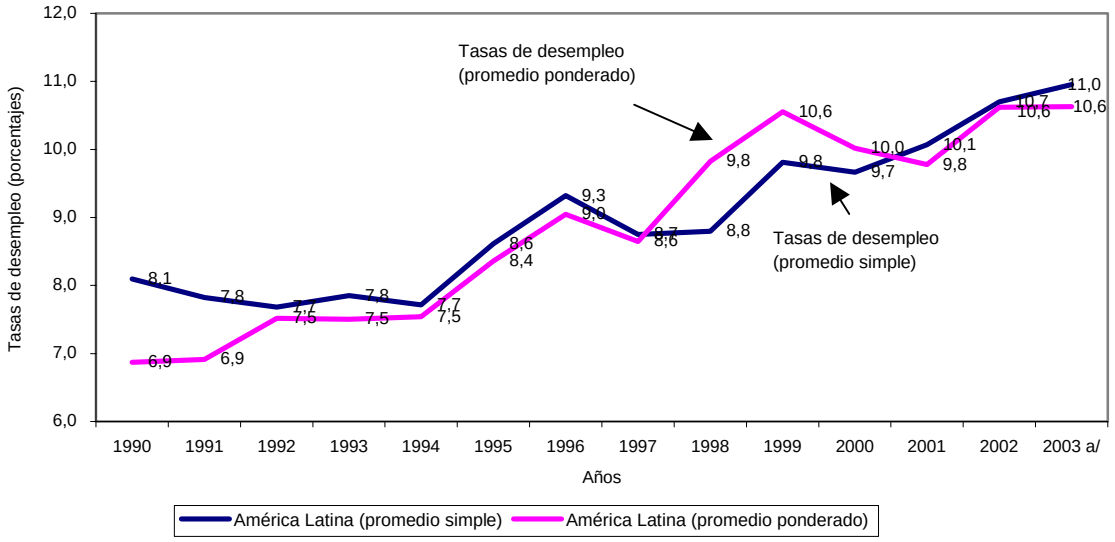
Gráfico 9.2

AMÉRICA LATINA: DINÁMICAS DEL CRECIMIENTO, Y DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA



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

Gráfico 9.3
AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO
(En promedios simples y ponderados)



Fuente : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales. Promedio ponderado por la población en edad de trabajar. En los casos de Bolivia, Nicaragua y Paraguay, en los que no se dispone todavía de la tasa de desempleo correspondiente al 2003, se consideraron las del 2002, dado que la tendencia se ha mantenido.

El segundo de los efectos de las tendencias demográficas, la tasa de dependencia económica, obliga a considerar la calidad de las ocupaciones de los económicamente activos, ya que estos deben asegurar el financiamiento de la protección social. Como se ve en la siguiente sección, la transformación de las empresas para adaptarse a las nuevas condiciones de demanda resultado, a su vez, del ciclo económico y la evolución de la competitividad se tradujeron en profundos cambios en las condiciones de contratación laboral. Aumentó la proporción de trabajadores con contratos a término fijo o de dedicación temporal, sin contrato de trabajo y que no cuentan con niveles adecuados de protección social.[8] En definitiva, se incrementó la inseguridad económica de las familias.

[8] En Argentina, la proporción de trabajadores que carecen de contrato de trabajo pasó del 22% al 33% entre 1990 y 1996 y en Perú, del 30% al 41% entre 1989 y 1997. En Chile se elevó, pero en menor magnitud, y solo en Colombia disminuyó. El aumento se concentra en las micro y pequeñas empresas, en las que la importancia relativa de estos trabajadores duplica a la de los establecimientos con más de cinco trabajadores (CEPAL, 2002a). En Perú, el 90% de los nuevos asalariados que no cuentan con contrato se emplearon en microempresas, en Chile el 74% y en Argentina el 53%. Pero también las empresas de mayor tamaño registraron asalariados sin contrato: en Argentina el 47% de estos se integró a empresas de mayor tamaño, en Chile el 26% y en Perú el 10%. Más aún, más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo asalariado fueron sin contrato: en Perú el 63%, en Chile el 51% y en Argentina el 100%. En Perú, la proporción de asalariados con contrato fijo aumentó del 29% en 1989 al 55% en 1997; en Chile, pasó del 11% en 1994 al 17% en 1996, en Argentina y Colombia permaneció constante. En Argentina, Chile y Perú, el aumento neto del empleo asalariado con contrato registrado correspondió a empleos temporales. En Colombia, el incremento de los empleos temporales superó 30% al de los contratos permanentes (Tokman y Martínez, 1999a).

Cuadro 9.1

INDICADORES DE AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA

	1980	1985	1990	1995	1997	2000	2001	2002	2003
Desempleo en América Latina[a]			6,9	8,4	8,6	10,0	9,8	10,6	10,6
Tasa de ocupación en América Latina[b]									
A. Latina: Promedio ponderado			53,4	52,8	52,9	52,6	52,0	51,8	52,1
Informalidad en América Latina[c]			42,8	46,1		46,9		46,5	
Hombres			39,4	42,7		44,5		44,3	
Mujeres			47,4	51,0		50,3		49,4	
Tasas global de participación en América Latina[d]									
Promedio ponderado			57,3	58,0	58,2	58,4	57,9	58,0	58,5
Índice de remuneraciones medias reales (base 1995=100)[e]									
América Latina (11 países)	139,3	115,5	89,2	100,0	101,8	107,2	108,0	106,7	103,6[f]
Pobreza en América Latina[g]									
Hogares	34,7		41,0	37,5	35,5	34,5	35,0	36,1	
Personas	40,5		48,3	45,7	43,5	42,5	43,2	44,0	

Fuente:

[a] CEPAL, datos ajustados por cambio metodológico en Brasil.
[b] CEPAL, Ocupados/población en edad de trabajar (13 países. Promedio ponderado ajustado por nueva serie de Brasil).
[c] OIT, *Panorama Laboral 2003*.
[d] CEPAL, América Latina (13 países).
[e] CEPAL, América Latina (11 países).
[f] Promedio simple del 2003 se refiere a 9 países.
[g] CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

Cuadro 9.2
INDICADORES DE AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA, POR PAÍSES

	Desempleo urbano (a) (En porcentajes)		Sector informal (b) no agrícola (En porcentajes)		Pobreza total país (c) Población (En porcentajes)	
	1990	2003	1990	2002	1990	2002
América Latina	**6,9**	**10,6**	**42,8**	**46,5**	**48,3**	**44,0**
Argentina	7,4	15,0	52,0	44,5	21,2	41,5
Bolivia	7,3	…	…	…	…	62,4
Brasil	4,3	12,3	40,6	46,0	48,0	37,5
Chile	7,8	8,5	37,9	38,0	38,6	20,6
Colombia	10,5	16,7	45,7	55,6	56,1	54,9
Costa Rica	5,4	6,7	41,2	44,8	26,2	20,3
Ecuador	6,1	9,8	55,6	55,0	62,1	49,0
El Salvador	10,0	6,4	…	…	54,2	48,9
Guatemala	6,3	3,4	…	…	61,1	59,9
Honduras	7,8	7,7	57,6	65,1	80,5	77,3
México	2,7	3,2	38,4	41,0	47,8	39,4
Nicaragua	7,6	…	…	54,4	73,6	69,3
Panamá	20,0	15,6	36,0	42,6	…	34,0
Paraguay	6,6	…	…	60,9	…	61,0
Perú	8,3	9,4	52,7	56,2	47,6	54,8
República Dominicana	…	…	…	…	46,9	44,9
Uruguay	8,5	16,9	39,1	42,2	17,8	15,4
Venezuela	11,0	18,3	38,6	52,4	40,0	48,6

Fuente : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales; OIT, Panorama Laboral 2003; CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

Notas explicativas:

(a) Desempleo: 2003: Cifras preliminares. Argentina: nacional urbano, promedio de mayo y octubre. Bolivia: hasta 1988, estimaciones oficiales; desde 1989, ciudades capitales y la ciudad de El Alto; desde el 2000, total áreas urbanas. Brasil: áreas metropolitanas de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife, promedio de doce meses. Chile: total nacional, promedio de doce meses; desde 1986, datos empalmados con la muestra vigente desde 1996 ; en 1985, estimada con base en datos para la Región Metropolitana. Colombia: siete áreas metropolitanas, promedio de marzo, junio, septiembre y diciembre; a partir del 2000, 13 ciudades, promedio de doce meses. Costa Rica: nacional urbano, al mes de julio. Ecuador: hasta 1986, total del país, estimaciones oficiales; en 1987 y a partir de 1999, Quito, Guayaquil y Cuenca; de 1988 a 1998, nacional urbano; incluye el desempleo oculto. El Salvador: nacional urbano. Guatemala: total nacional; estimaciones oficiales; desde el 2002, medición del total urbano. Honduras: hasta 1986, total del país, estimaciones oficiales; en 1987, Distrito Central, San Pedro Sula y cinco ciudades: desde 1988, nacional urbano. México: abarca un número creciente de áreas urbanas, que llegaban a 48 en octubre del 2000. Nicaragua: total nacional, estimaciones oficiales; desde 1993, nacional urbano; a partir del 2001, sobre la base de encuesta de hogares. Panamá: región metropolitana, a partir de 1998, total urbano, incluye desempleo oculto; 1980, cifra tomada del Censo de Población, agosto de cada año; 1996 promedio marzo y agosto; 1997 y 1998, promedio de marzo, junio, agosto y noviembre; 1999, promedio de marzo, junio y agosto. Paraguay: Total urbano, hasta 1993: área metropolitana de Asunción. Perú: Lima metropolitana; 1985 y 1988, estimaciones oficiales; entre 1995 y 1999, nacional urbano. Uruguay: nacional urbano, promedio de doce meses. Venezuela: nacional urbano, promedio de dos semestres; a partir de 1997, total nacional; a partir de 1999, promedio de doce meses. América Latina: Datos ajustados por cambio metodológico en Brasil.

(b) Informalidad : Los datos de Brasil, Uruguay y Venezuela se refieren al año 2001, los de Chile y Colombia al año 2000.

(c) Pobreza: Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza. La cifra de pobreza de Argentina se refiere al área metropolitana. La de Uruguay y Ecuador al total urbano. En Venezuela, a partir de 1997, el diseño de la encuesta no permite el desglose urbano-rural; por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional. La de Perú corresponde a cifras del Instituto nacional de estadística e informática del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. De acuerdo con el instituto, las nuevas cifras presentan una sobreestimación relativa, respecto a la metodología anterior, del 25% en la pobreza y del 10% en la indigencia. La cifra de América Latina es una estimación para 19 países de la región.

2. Competitividad, innovación tecnológica y flexibilidad laboral

El empleo de la flexibilización laboral como política para que las empresas mejoren su capacidad de responder a las demandas de la competitividad desestimó el hecho de que el desempleo y la informalidad tienen raíces más profundas y, por lo tanto, requieren soluciones más complejas. Asimismo, la flexibilización se promovió en el contexto de la globalización, que impulsaba una mayor integración económica y financiera a la economía mundial. La integración financiera dejó en evidencia la fragilidad de la arquitectura financiera internacional y de los sistemas de supervisión y regulación nacional, y tornó a las economías de la región vulnerables a las crisis internacionales (CEPAL, 2003a). Por su parte, la apertura comercial tendió a abaratar los costos del capital relativos a la mano de obra, induciendo la sustitución correspondiente y aumentando el desempleo.

En muchos países, los procesos de ajuste acentuaron la inseguridad vinculada al mercado de trabajo.[9] Si bien la desregulación del despido y de la estabilidad en el empleo facilitaron la rápida adaptación de las empresas a las nuevas condiciones económicas, a la larga, la falta de empleo y su precarización transformaron la debilidad de la economía en vulnerabilidad social. En particular, quedaron desprotegidos los desempleados y quienes debieron desplazarse a ocupaciones sin cobertura de protección social.

Las reformas se diseñaron siguiendo el modelo anglosajón, que se caracteriza por hacer hincapié en la flexibilidad laboral, aun a costa de efectos negativos en la equidad.[10] Asimismo, las restricciones presupuestarias que enfrentaban la mayoría de los gobiernos limitaron el uso de modelos alternativos como el europeo, que representan mayores demandas para los sistemas de protección social. En la década pasada, la desregulación de los mercados de trabajo regionales no fomentó una contratación de trabajadores suficiente como para compensar la pérdida de empleos debida el bajo crecimiento y a la racionalización de los costos de producción. Las particulares circunstancias en que se aplicó el modelo —a saber, un crecimiento débil, volátil y por momentos negativo, la apertura económica y las transformaciones en la organización y la localización mundial de la producción— entrañaron la precarización del empleo en la región. La política de flexibilización, en un contexto de crecimiento bajo e inestable, supuso más desempleo y contratos sin protección social. Las restricciones presupuestarias y los nuevos marcos institucionales de la protección social, que le dieron la prioridad a los empleados con contratos estables, redujeron la cobertura de los sistemas de protección social. En definitiva, la flexibilización sin protección social dio lugar a una precarización del empleo (véase el cuadro 9.3).

A los factores enumerados, se suman los notables cambios producidos por la política económica, es decir, las reducciones de aranceles y la apreciación de las monedas nacionales, tendencia que se invirtió solo a fines del período.[11] La innovación tecnológica, que requiere mano de obra calificada, y la racionalización de las empresas, con el consiguiente aumento del costo relativo del trabajo respecto de los bienes de capital, tuvieron efectos negativos en términos de empleo y de ingresos laborales. La introducción relativamente rápida de nuevas tecnologías, sobre

[9] En un mundo globalizado y en proceso acelerado de innovación tecnológica, buena parte del ajuste recae sobre el empleo, debido a la menor posibilidad de utilizar instrumentos monetarios y cambiarios. Además, en razón del elevado endeudamiento, la región ha tenido dificultades para el manejo anticíclico de la política fiscal, con lo cual los choques externos, reales o financieros, han conducido a mayores impactos sobre la actividad y el empleo (CEPAL, 2003a; Tokman, 2003 y Titelman y Uthoff, 2003).

[10] Ciertas regulaciones laborales, como la fijación de un mayor salario mínimo dentro de límites razonables, seguramente se traducirían en una reducción el empleo, pero posiblemente también —dependiendo de la elasticidad de la demanda de mano de obra— en la mejora de la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza.

[11] La apreciación de las monedas se dio en un marco de movilidad y afluencia de capitales (inversión extranjera directa y capitales financieros a corto y largo plazo) y de abundancia de recursos de crédito internacionales, institucionales y comerciales, para los sectores público y privado.

todo en el sector de servicios, afectó a las estructuras de producción y distribución de los ingresos laborales, de la demanda interna y de los requisitos de formación para el empleo.

Cuadro 9.3
PORCENTAJE DE ASALARIADOS URBANOS

		Porcentaje de asalariados		Porcentaje de asalariados sin seguridad social Tamaño del establecimiento		
País	**Año**	**Sin contrato**	**No permanente**	**Total**	**Hasta 5**	**Más de 5**
Argentina	1990	21,9	-	29,9	65,2	18,3
	1997	33,0	17,9	37,3	73,7	22,7
	2002	-	17,5	43,5	75,8	30,3
Bolivia	1989	-	-	57,3	89,2	49,7
	1997	-	-	61,8	90,7	46,9
	2002	54,2	-	54,2	86,9	40,0
Brasil	1990	35,1	-	26,9	-	-
	1996	46,3	-	34,0	63,5	28,8
	2001	-	-	35,5	64,0	30,3
Chile	1990	15,1	-	20,2	42,4	13,4
	1996	21,1	19,3	19,9	42,7	13,4
	2000	22,5	19,7	22,3	47,7	15,7
Colombia	1989	37,5	-	-	-	-
	1996	31,0	-	28,5	62,5	19,0
Costa Rica	1990	-	9,4	22,6	64,4	11,9
	1997	-	9,5	26,3	68,0	14,2
	2002	-	10,6	25,1	67,0	12,3
Ecuador	1997	-	45,1	-	-	-
	2002	-	29,0	60,9	89,5	47,5
El Salvador	1997	-	33,4	45,6	81,0	35,5
	2001	63,4	27,6	33,3	86,0	17,9
Guatemala	2002	59,0	64,7	49,1	86,5	32,2
Honduras	2002	-	27,5	-	-	-
México	1989	29,9	-	32,9	-	-
	1996	35,1	-	32,1	72,0	17,4
	2002	36,6	-	31,9	69,4	15,5
Nicaragua	1993	-	-	48,6	83,4	38,2
	2001	-	-	60,7	92,5	47,4
Panamá	2002	17,4	-	21,0	63,0	10,1
Paraguay	1995	64,9	-	59,8	86,4	52,7
Perú	1989	29,9	-	-	-	-
	1997	41,1	-	-	-	-
República	2002	-	-	44,6	80,3	40,1
Dominicana	1981	-	-	2,8	5,9	1,9
Uruguay	1997	-	-	3,9	7,0	2,8
	1997	-	15,4	38,8	79,1	24,5
Venezuela	2002	-	-	35,3	71,5	20,7

Fuente: Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Globalización y desarrollo* (LG/C.2157(SES.29/3)), 2002.

Notas: La tabla se complementó con el Cuadro 10.11 de *Globalización y Desarrollo*, CEPAL (2002), en los casos siguientes: en la columna asalariados sin contrato, Argentina en 1990 y 1997, Colombia en 1989 y 1996 y Brasil en 1996; en la de asalariados sin seguridad social, Colombia en 1996 y Venezuela en 1997.

Al mismo tiempo, la privatización de empresas estatales trajo aparejados procesos de racionalización similares, lo que redujo el empleo y reafirmó la tendencia a la subcontratación, la descentralización y el desplazamiento de trabajadores (OIT, 2003).

Existió una profunda recomposición sectorial del empleo, que abarcó la merma de la ocupación en la agricultura, la industria y el sector público y una elevada concentración de los

nuevos puestos de trabajo en las actividades del sector terciario privado.[12] Esta modalidad de ajuste aumentó el desempleo, a pesar de que generó empleo calificado, en actividades de alta competitividad y remuneración, en los sectores financiero, de telecomunicaciones, de la energía y servicios sociales, y trabajo en ocupaciones con bajas barreras de entrada, productividad media y remuneración, en el comercio informal y ciertos servicios personales.[13] La flexibilidad laboral se tradujo así en el aumento del desempleo y del número de trabajadores desplazados, y una reducción de los empleos permanentes y los ingresos promedio (Weller, 2001).[14]

Según las estimaciones del cuadro 9.3, en la mayoría de los países de la región, más de dos terceras partes de los asalariados empleados en microempresas no cuentan con previsión social, y esta cifra ha ido en aumento. Los problemas de cobertura son peores en el caso de los trabajadores independientes, empleadores de microempresas y del servicio doméstico, que son la gran mayoría del sector informal (véase el cuadro 9.4).[15]

Cuadro 9.4
OCUPACIÓN EN EL SECTOR INFORMAL EN AMÉRICA LATINA, 1990-2000 [a]
(Porcentaje de la ocupación urbana total)

	Promedio simple	
	1990	**2000**
Sector informal	47,7	48,6
Microempresas [b]	15,2	16,1
- Empleadores	3,0	3,4
- Asalariados	12,2	12,7
Empleo doméstico	6,5	5,8
Trabajadores independientes [c]	26,0	26,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares.

[a] Incluye 13 países.
[b] Se refiere a establecimientos que ocupan hasta 5 trabajadores.
[c] No calificados.

3. Flexibilidad “de hecho”: informalidad y la determinación de la estructura salarial

Durante las últimas décadas, el sector informal ha aumentado y de manera contracíclica. Así, durante las contracciones, no solo se eleva la tasa de desempleo sino que también el sector informal se expande, y actúa como alternativa al desempleo y la carencia de ingresos. Debido a la facilidad de acceso a muchas de las ocupaciones que comprende, los ingresos que se obtienen se ajustan con cierta automaticidad ante aumentos en el número de trabajadores informales que compiten por los mismos mercados. Ello demuestra que, en el mercado de trabajo, se ha acentuado y diversificado la “flexibilización de hecho” que siempre existió y permite que el sector informal se constituya en una alternativa al desempleo.[16]

[12] Durante los años noventa, el empleo en la agricultura cayó por primera vez en términos absolutos. En ciertos años, el empleo agropecuario ascendió en términos relativos debido al bajo dinamismo de la economía en su conjunto. La participación del empleo manufacturero también está bajando, de acuerdo con las tendencias globales, a causa de los importantes cambios tecnológicos (CEPAL, 2002a, pp. 47-50).

[13] El dinamismo de muchas de las actividades en los sectores financiero, de telecomunicaciones, de la energía y servicios sociales decayó en los últimos años.

[14] Se espera que, en períodos de recuperación, ya sea corta o duradera, estas asimetrías se vean contrarrestadas y que la demanda de empleo responda con la rapidez deseable, para que los trabajadores también se beneficien de la flexibilidad.

[15] Cabe notar que las cifras del cuadro 9.4 corresponden a ocupados urbanos, a diferencia de las cifras de OIT del cuadro 9.1, que corresponden a ocupados no agrícolas.

[16] De hecho, la oferta laboral disponible —al menos de mano de obra no calificada— es mucho mayor que lo que se desprende de las cifras de desempleo.

El sector informal resulta de una compleja combinación de la insuficiencia dinámica de la economía, la selección de tecnologías, la precarización de los ingresos familiares —que da origen a estrategias de supervivencia basadas en una mayor oferta de trabajo— la descentralización y la flexibilidad de la producción y la evasión de regulaciones. La validez relativa de las interpretaciones varía según períodos y países. Sin embargo, la incorporación del sector a las reformas, particularmente las laborales, es uno de los puntos esenciales a recuperar (Tokman, 1995 y 2001).

La evidencia demuestra que nunca ha sido fácil garantizar buenas oportunidades ocupacionales para todos. Las regulaciones tradicionales del mercado de trabajo promovieron la estabilidad y una protección social que solo podían garantizarse a través del empleo público, y en grandes y medianas empresas del sector privado, cuyas oportunidades de expansión estaban resguardadas por la protección de los mercados nacionales. En consecuencia, se configuró una estructura laboral heterogénea, en la que los empleos se distinguen por sus condiciones de acceso, productividad, estabilidad y protección social.

El sector informal ha sido tradicionalmente tomado como un residuo en la transición hacia un contexto más moderno e institucional y, por lo tanto, las reformas se han centrado en los problemas y características del sector formal. Sin embargo, tiene cada vez más importancia para los más pobres como fuente de empleo y de ingresos. En el año 2000, el 63% de los trabajadores del 40% más pobre de los hogares estaban ocupados en el sector informal, por un ingreso equivalente al 54% de las retribuciones laborales de los integrantes de ese estrato de ingreso. Cuanto más pobre sea el estrato al cual pertenece el trabajador mayor es esta última proporción. La situación varía según los países; allí donde la informalidad está más difundida, los ingresos del trabajo informal constituyen cerca del 70% de las retribuciones laborales de los más pobres (véase el cuadro 9.5).

Cuadro 9.5
AMÉRICA LATINA (2000): IMPORTANCIA DEL SECTOR INFORMAL EN EL EMPLEO Y LOS INGRESOS
(En porcentajes del empleo y de los ingresos laborales)

	Informal		Importancia de los ingresos laborales
	Empleo	Ingresos laborales	
10% más pobre	74	64	77
40% más pobre	63	54	82
10% más rico	35	27	76
Total	51	36	80

Fuente: Sobre la base de encuestas de hogares, Victor Tokman, "Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Cabe observar que, si se utiliza el tamaño del sector informal como indicador de desequilibrios en el mercado de trabajo, la relación entre la informalidad y los diferenciales de ingresos laborales favorece a los trabajadores más calificados formales en dos aspectos. Por una parte, el nuevo patrón de innovación y difusión tecnológica, muy concentrado en sectores de punta formales, y el régimen de flexibilidad laboral conllevan un aumento simultáneo de la informalidad y del diferencial de ingresos promedio entre los sectores formal e informal. Por otra parte, determinan que, al reactivarse la economía, la brecha de ingresos respecto de los más calificados se amplíe antes que la existente en relación con los de menor grado de formación y que la reducción de la informalidad ocasione un nuevo aumento de la brecha de remuneraciones.

En efecto, mientras el desarrollo tecnológico se concentra en sectores de punta en el sector formal, la informalidad comprende actividades de fácil acceso (escasos requisitos de capital y tecnología) que resultan en baja productividad. En situaciones de abundante disponibilidad de trabajadores pero concentrada innovación y difusión del progreso técnico, la ocupación informal es casi la única alternativa para obtener ingresos para quienes no consiguen ocuparse en sectores de mayor productividad. De ahí que el aumento relativo de los ocupados en calidad de trabajadores independientes y asalariados en microempresas en el sector informal y las mayores exigencias para ingresar a las ocupaciones formales hayan tendido a acentuar el diferencial de remuneraciones entre el sector informal y formal. Se ha producido un nuevo régimen de determinación de salarios, que acentúa la diferencia de ingresos laborales promedio entre los sectores informal y formal, que pasó del 59% en 1990 al 72% en el 2000. También ha aumentado la diferencia entre las remuneraciones de los asalariados de empresas grandes y microempresas, pero se ha reducido aquella entre trabajadores independientes del sector informal y los asalariados, especialmente de los empleados en microempresas.

Cuadro 9.6
DIFERENCIAS DE INGRESO POR PERSONA OCUPADA EN AMÉRICA LATINA, 1990-2000[a]

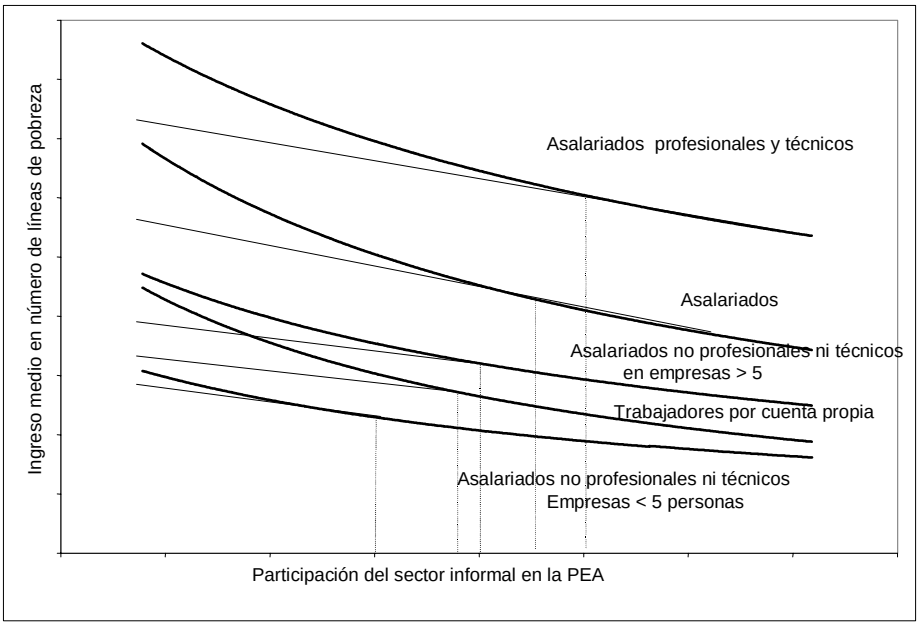
	Promedio simple	
	1990[b]	**2000**[c]
Relación entre:[d] Total ocupados sector formal/Total ocupados sector informal	1,59	1,72
Asalariados sector público/Asalariados sector privado	1,53	1,55
Asalariados empresas > 5 /Asalariados empresas < 5	1,46	1,54
Trabajador independiente /Asalariado privados	1,04	0,79
Trabajador independiente /Asalariado empresas < 5	1,51	1,25

Fuente: Sobre la base de encuestas de hogares, Victor Tokman, "Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

[a] Incluye 12 países.
[b] Cifras de 1990 corresponden a 1990-1991, según disponibilidad.
[c] Cifras del 2000 corresponden a 1998-1999 o 2000, según disponibilidad.
[d] Relación entre ingresos medios por ocupado, según sector y posición ocupacional.

En este marco, cabe esperar que la expansión económica y la reducción de la informalidad resultante traigan aparejadas un aumento más rápido de las remuneraciones de los trabajadores formales calificados que del ingreso de los trabajadores informales. Así se desprende de un análisis de corte transversal, que relaciona el tamaño del sector informal con estas brechas. Según este análisis, a medida que se reduce la informalidad, las brechas se amplían más, en primer lugar en el caso de las ocupaciones que demandan más competencias. Esto confirma que la informalidad actúa como alternativa respecto del desempleo, especialmente en lo concerniente a los trabajadores menos calificados. Asimismo, demuestra que las etapas de desarrollo que entrañan formalización laboral pueden deteriorar las brechas de ingreso por niveles de calificación y afectar negativamente a la distribución del ingreso laboral si no se acompañan de altos niveles de empleo formal (véase el gráfico 9.4).

Gráfico 9.4
AMÉRICA LATINA: INGRESO MEDIO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL EN NÚMERO DE LÍNEAS DE POBREZA Y TAMAÑO DEL SECTOR INFORMAL EN LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, abril de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.4.

[a] Regresiones de datos combinados *(pooled)* de 17 países, con 1 a 5 datos entre los años 1981 y 1997 (un total de 38 observaciones) para las variables ingreso medio (en número de líneas de pobreza) de cada categoría y la del sector informal en la población económicamente activa. El sector informal comprende a los asalariados privados, no profesionales ni técnicos, en establecimientos que emplean hasta a 5 personas, y a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos.

II. Política e institucionalidad laboral orientada al sector formal

La institucionalidad laboral intenta mejorar los términos de la relación contractual entre empleadores y empleados, los de vinculación y retiro, y las condiciones del trabajo. Los mercados laborales latinoamericanos se han ajustado mediante incrementos de los niveles de desempleo y de la informalidad, sin un sistema coherente y completo de protección social. La conciliación de la flexibilidad laboral con los incentivos a la productividad y el acceso a la protección social, es una tarea pendiente. Su logro permitiría que el mercado de trabajo se adaptara a las conmociones, sin privar de protección social a los trabajadores desempleados. Es preciso mejorar las normas laborales que defienden la situación de los actores estructuralmente más débiles y los protegen. La "portabilidad" de los beneficios de la seguridad social, en particular los referidos a salud, pensiones y desempleo, y la garantía del acceso permanente a una red de protección social básica (salud, educación y alimentación), con independencia del tipo de vinculación laboral de los beneficiarios, debieran ser los objetivos de la institucionalidad laboral. El diseño de sistemas privados de protección social, caracterizados por contratos individuales "portables" y contribuciones definidas ha excluido a una gran proporción de la población de los beneficios, y dejado a cargo del Estado su protección (Gill, Parkard y Yermo, 2003, cap. 9; Titelman y Uthoff, 2003).

A corto plazo, la mayor flexibilidad ha tendido a favorecer la eficiencia económica de las empresas, pero ha afectado también la estabilidad y la igualdad del acceso a la protección social. A

largo plazo, las instituciones y normas que incentivan la inversión en capital humano y físico contribuyen a que el aparato productivo incorpore el cambio tecnológico. Sin embargo, el acceso de las personas económicamente activas a estas oportunidades puede verse limitado si carecen de protección social ya que, en esas condiciones, han debido aceptar empleos precarios, pero con un alto costo de oportunidad en lo que respecta a la capacitación.

1. Las reformas de flexibilidad laboral

El énfasis en la flexibilidad laboral responde a la necesidad de aumentar la eficiencia en un entorno económico más competitivo y volátil.[17] Refleja una preocupación por el alto costo de los despidos, que reducían la capacidad de ajuste de las empresas.[18] Se pretende que, ante un cambio en la demanda, se pueda efectuar un ajuste rápido de puestos y de remuneraciones y que, una vez amortiguado el impacto, se podrían reactivar también más rápido las economías y crear empleo suficiente para reabsorber a los afectados.

En este contexto, las reformas introducidas durante los años noventa hicieron hincapié en cinco aspectos, que contribuyeron a la flexibilidad laboral pero que, en la mayoría de los casos, descuidaron la protección social. En primer lugar, se amplió el período de prueba que, en algunos casos está exento de cargas y protección sociales. Al contrato típico de duración indeterminada se le sumaron una serie de nuevas relaciones laborales contractuales más flexibles.[19] Por ende, se facilitaron modalidades de subcontratación que reducen la responsabilidad por la protección y los costos. También se establecieron contratos promocionales, para facilitar el empleo de jóvenes, mujeres, cesantes y de otros grupos. En segundo lugar, se procedió a una flexibilización al nivel de las empresas, mediante el establecimiento de condiciones de despido más favorables para la empresa, incluidas la ampliación de la definición de despido por causa justa y la eliminación de la obligación de reintegro en caso de causa injustificada. Con este mismo propósito, se disminuyó el costo de los despidos, gracias a la reducción de las indemnizaciones. En tercer término, se redujeron los costos laborales, sobre todo los no salariales. Por ejemplo, se ha tendido a financiar las contribuciones a la seguridad social con una mayor participación de los aportes individuales de los trabajadores o con impuestos generales, lo que, dadas la baja cobertura y las restricciones del presupuesto de la protección social, ha resultado en el incremento de la exclusión. También se redujeron otras contribuciones patronales, consistentes en servicios que beneficiaban directamente al trabajador, entre otros de cuidado infantil, formación profesional, vivienda social. En ciertos casos, se redujeron el campo de aplicación y el monto de los salarios mínimos. Estas estrategias de reducción de costos han producido una segmentación de los trabajadores, de acuerdo con sus responsabilidades, derechos y posibilidades de aprendizaje. En cuarto lugar, se descentralizó la determinación de las remuneraciones, las jornadas de trabajo, y las formas y los temas de las negociaciones laborables colectivas, a nivel de rama o sector. Esto apuntó a proveer la flexibilidad necesaria para adaptar las remuneraciones y jornadas laborales a la productividad y estabilidad de

[17] Existen cuatro modelos de flexibilización laboral, que van desde la descentralización defensiva anglosajona hasta la descentralización ofensiva japonesa, pasando por el modelo ofensivo socialdemócrata de Suecia y Austria, y los modelos híbridos que prevalecen en Francia e Italia. En el primero, el ajuste es externo a las empresas, y se produce por reducción de empleo y aumento de la dispersión de salarios, la inestabilidad laboral, la rotación y la segmentación del mercado de trabajo. En el segundo, el ajuste se da mediante la movilidad en una empresa y entre empresas de un mismo conglomerado, y se caracteriza por una reducida rotación, la mayor presencia de contratos de trabajo a largo plazo, una alta inversión en readiestramiento y polivalencia y salarios vinculados a los resultados. Existe un compromiso global con el pleno empleo, un sistema de protección social y políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, que dan lugar a un proceso dinámico de innovación. Los híbridos representan situaciones intermedias, que combinan políticas activas y pasivas, aunque en menor escala, con despidos de personal y cada vez más variedad de contratos de trabajo.

[18] La capacidad de ajuste se ve reducida, por ejemplo, en el caso del trabajador, cuando la legislación premia la permanencia en un puesto específico y castiga la movilidad y, en el caso del empleador, cuando los costos directos e indirectos de un despido o la rigidez salarial desincentivan la contratación o favorecen una alta rotación, ya que favorecen la selección de tecnologías con uso intensivo de capital. Asimismo, estas distorsiones proteccionistas obstaculizarían la generación de empleo en términos de cantidad, composición y mayor formalidad.

[19] El costo de tomar a un trabajador sin contrato por tiempo indefinido es, en promedio, un 60% inferior al de emplearlo con contrato indefinido. El contrato temporal, por su parte, resulta un 40% más barato que el contrato indefinido.

las empresas. En quinto término, se innovó en lo referente a los seguros de desempleo, mediante sistemas de cuentas individuales con aportes solidarios del empleador y del Estado (Velásquez, 2003).

Estas nuevas disposiciones legales incentivaron a las empresas, especialmente a las grandes, a sustituir los contratos de tiempo indefinido por formas más flexibles y de menor costo, lo que se tradujo en una flexibilización en el margen (Tokman y Martínez, 1999b). Su aplicación exagerada y en un contexto de un crecimiento bajo ha traído aparejados enormes costos económicos y sociales y el agravamiento de los efectos negativos de la flexibilización del mercado de trabajo, que reconoce y propicia la creación de empleos de mala calidad.[20]

Las reformas en torno a la flexibilización laboral han vuelto evidentes relaciones laborales que existían de hecho, adaptando las normas al funcionamiento real del mercado laboral. Así, pueden haber contribuido a "formalizar" relaciones contractuales y laborales de amplios grupos de trabajadores, que no estaban claramente reconocidas en las disposiciones anteriores. Sin embargo, muchos trabajadores perdieron empleos en el sector formal con contratos y protección social, y debieron aceptar contratos legales con menos garantías, previstos para incentivar la ocupación temporal y ocasional. Los contratos diferenciados suponen diferentes grados de estabilidad, protección y remuneración; por lo tanto, aumenta la polarización y la desigualdad en el mercado de trabajo y se debilitan los esquemas de solidaridad entre los trabajadores.

2. Flexibilidad laboral, protección social y capacitación productiva

La flexibilidad laboral puede aumentar la precariedad e inequidad cuando, como consecuencia de una transformación productiva en un contexto de escaso crecimiento, los trabajadores que resultan desplazados de puestos de trabajo con protección social, en sectores de alta productividad, superan a los que se empleen en nuevas ocupaciones con similares o mejores características. Si quienes pierden sus puestos y la protección social no pueden prescindir de una ocupación para subsistirlos programas de capacitación y formación profesional que no incorporan el financiamiento del costo de oportunidad del trabajador sufren grandes limitaciones.

La capacitación también puede verse limitada por parte de la empresa, ya que cuando se prevé que la permanencia del trabajador no será duradera y, sobre todo, cuando el conocimiento específico no resulta trasladable, empresarios y trabajadores perciben al aprendizaje más como un costo que como una inversión. La vinculación temporal o sin contrato se traduce tanto en la ausencia de incentivos para invertir en capacitación como en el menor compromiso con el aumento de la productividad. En este contexto, la inversión en capacitación disminuye, por falta de incentivos para ambas partes. En consecuencia, no se produce una dinámica positiva entre la flexibilidad, la innovación y la transformación productiva. A su vez, se reducen las oportunidades de inversión en capital humano y, por lo tanto, se estanca el nivel de conocimientos de los empleados de la empresa y se reducen los incentivos para incrementar la productividad (Tokman y Martínez, 1999a).

Toda vez que el acceso a la protección social está altamente determinado por la inserción laboral de las personas, los cambios en el mercado de trabajo repercuten en la demanda, y en el acceso a los servicios sociales fundamentales y a su financiamiento. La flexibilización de la contratación, que modificó la permanencia y las jornadas de trabajo, no consideró necesariamente su vinculación legal con el tema de la seguridad social. Aún cuando se pusieron en práctica sistemas "portables" de contribuciones definidas, la crisis y el alza del desempleo dejaron en claro que no se previeron formas novedosas de asegurar la vinculación a la seguridad social de los trabajadores ocupados mediante nuevas formas contractuales. Por el contrario, los cambios favorecieron en

[20] Caracterizados por su inestabilidad, bajas remuneraciones, falta de protección social o inadecuadas condiciones de trabajo.

forma importante a los trabajadores que mantuvieron una vinculación laboral típica en los países donde se ampliaron los beneficios de seguridad social en salud a los demás miembros del hogar del trabajador.

Es preciso extender los principales sistemas de protección para que cubran los riesgos ligados al empleo y los ingresos, de modo que los trabajadores no se vean afectados por la pérdida drástica de beneficios fundamentales (CEPAL, 2000a). En la actualidad, los programas o sistemas responden a políticas pasivas o activas del mercado de trabajo. Las primeras compensan la pérdida de ingresos de quienes han perdido su puesto y comprenden los seguros de desempleo.[21] Las segundas incluyen programas especiales de ocupación, capacitación e ingresos, tradicionalmente débiles en la región.[22]

3. La flexibilización positiva y razonable con protección social

Los mayores riesgos macroeconómicos y microeconómicos se han traducido en un aumento de los riesgos económicos y sociales que enfrenta el trabajador y, por ende, en el incremento de la demanda de protección social que recae sobre sistemas insuficientemente desarrollados. La política laboral debe construirse sobre pilares más contundentes. Los nuevos esquemas, muchos de ellos orientados a producir nuevas relaciones de mercado en los sistemas de protección social (mediante la provisión de servicios públicos y de bienes de interés social) deben contemplar los problemas de equidad y oportunidad de acceso (CEPAL, 2000).

Es preciso conciliar la flexibilidad y la protección social. Con tal fin, se deben establecer dos condiciones en relación con los contratos flexibles: i) que exista un límite máximo para este tipo de contratos en una empresa, proporcional a la cantidad de contratos por tiempo indeterminado y ii) que todo contrato, independientemente de su flexibilidad, comprenda la vinculación a la seguridad social.[23] Esta orientación ha sido adoptada en algunas de las recientes reformas, entre otros países en España, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay.[24]

En todos los casos, es posible encontrar soluciones de flexibilización sostenibles en el tiempo, que no deterioren los derechos fundamentales del trabajo. Para ello, resulta muy positivo un diálogo abierto entre las partes, que debiera darse en el marco de las convenciones colectivas de trabajo. Por ejemplo, con el fin de mejorar los incentivos para la capacitación y restablecer condiciones de estabilidad laboral, es posible diseñar contratos a tiempo indeterminado, que incluyan otras condiciones más flexibles, como un período de prueba más extenso.

El establecimiento de un costo razonable para la decisión de desvinculación laboral por parte de la empresa es primordial. Si este costo resulta excesivo, se desalienta la contratación por tiempo indefinido y la permanencia en el empleo, lo que redunda en informalidad, desprotección, excesiva rotación en la empresa y movilidad en el mercado de trabajo. Una manera de aumentar la flexibilidad al tiempo que se mantiene la protección al trabajador en caso de desempleo es

[21] Las políticas pasivas también tienen una función económica gracias a su efecto anticíclico, aunque bastante menor: indirectamente, contribuyen a mejorar la eficiencia de la intermediación, al disminuir la presión de la falta de ingresos durante el período de búsqueda de empleo. Los seguros de desempleo en los países de la región tienen una cobertura que varía entre el 4% y el 29% de los desempleados, y se financian mediante contribuciones de empleadores y empleados, más aportes públicos para cubrir faltantes (Velásquez, 2003).

[22] Se destacan el complejo esquema de Brasil, con una combinación de tres mecanismos de pago en caso de despido sin causa justa, y el seguro recientemente creado en Chile. La proporción del PIB que se dedica a las políticas activas en los países latinoamericanos a este propósito equivale a la séptima parte de la de los países de la Unión Europea (se incluyen los gastos de transparencia e intermediación en el mercado del trabajo).

[23] De manera alternativa o complementaria, se pueden reducir a un mínimo los contratos por tiempo determinado por medio del aumento del período de prueba.

[24] Con el propósito de reducir el costo de las altas indemnizaciones, España fue el país pionero en la introducción de contratos atípicos en 1981. Se efectuó una contrarreforma en 1997, que subordina su introducción a la negociación colectiva. En Argentina, con una orientación similar, se introdujeron numerosos contratos promocionales atípicos en las reformas de 1991 y 1995, y se limitaron en las reformas de 1998 y 2000. En Brasil, este tipo de contratos se adoptaron en 1998, pero condicionados a la creación efectiva de nuevos puestos de trabajo y se trasladó a la negociación colectiva la decisión sobre los límites máximos.

introducir un límite a la cantidad de años de trabajo sujetos a indemnización. Alternativamente, se pueden prever cuentas especiales de ahorro, con la contribución de la empresa, el trabajador y, en ciertos casos, el Estado. Esto puede tener el inconveniente de reducir, junto con la indemnización por despido, los incentivos para la capacitación.

Otras condiciones laborales que se pueden flexibilizar y que no vulneran derechos esenciales de los trabajadores se relacionan con la distribución de las horas o días laborales, los horarios y jornadas modificables, los bancos de tiempo de trabajo para períodos de semanas, meses o años, los períodos de vacaciones, días festivos y otros. En Holanda, por ejemplo, se introdujo un contrato promocional a tiempo parcial que, si se renueva, le otorga al trabajador las obligaciones laborales correspondientes a los contratos regulares. Este instrumento ha resultado adecuado para incentivar la creación de empleo para mujeres, asegurando la protección luego un tiempo prudencial (Tokman, 2004).

En relación con las remuneraciones, se han impulsado desde ya hace un tiempo los salarios participativos. En este modelo, los costos laborales y los ingresos de los trabajadores varían de acuerdo con el nivel de actividad económica. Esto permite proteger el empleo, y atenuar su comportamiento procíclico. A nivel agregado, su efecto es anticíclico, ya que lograría evitar o moderar el aumento del desempleo y de la informalidad.

La existencia de un salario mínimo presenta resultados diferentes, dependiendo de su monto y del contexto. En algunos casos, el salario mínimo ha contribuido a mantener un cierto nivel de ingreso y, por lo tanto, ha tenido un efecto positivo en términos de superación de la pobreza, aunque seguramente puede desincentivar la generación de empleos de bajos ingresos. Para que no constituya un desequilibrio macroeconómico significativo y afecte la formalidad del trabajo, en su fijación se debe tener en cuenta el nivel de salarios en las microempresas y su evolución debe ser coherente con la productividad.

4. Flexibilización y transparencia en el mercado laboral

La información sobre oportunidades de empleo y oferta de trabajo es imprescindible para el mejoramiento del mercado laboral, en particular la orientada a los trabajadores, que también beneficia a las empresas y favorece la productividad. El desarrollo de mejores sistemas de información e intermediación laboral es indispensable. Estos favorecen la movilidad positiva, tanto en un sector o entre sectores como geográfica, y brindan información relevante para los programas de formación.

La intermediación es un instrumento eficaz y de bajo costo pero, a pesar de ello, no se han desplegado los esfuerzos necesarios para ampliar su cobertura. Esta actividad requiere la incorporación de nuevas tecnologías y el establecimiento de diferentes modalidades de cooperación entre los sectores público y privado. Para aprovechar mejor su potencial, los sistemas de intermediación y de información se deben vincular en forma más estrecha con las políticas del mercado de trabajo activas, entre otras, la capacitación, los desarrollos productivos y tecnológicos, la promoción del empleo de grupos particulares de trabajadores, y pasivas que compensan a los trabajadores por la pérdida del empleo y de ingresos.

En una evaluación de programas de apoyo a la búsqueda de empleo y capacitación realizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se distinguen cuatro líneas de acción: i) programas de apoyo a la búsqueda de empleo, que resultaron baratos y exitosos;[25] ii) programas de capacitación, que resultaron caros y cuyos resultados fueron contradictorios, relativamente mejores en el caso de las actividades con grupos pequeños de mujeres adultas que incluyeron el

[25] Los programas de apoyo a la búsqueda de empleo, al reducir los costos de transacción y los tiempos de desempleo atribuibles a la falta de información, constituyen un instrumento eficaz y de bajo costo, que respalda a otros tipos de decisiones públicas, como el diseño y la promoción de determinados contenidos en relación con la capacitación.

trabajo en empresas; iii) políticas dirigidas a los jóvenes, que resultaron inapropiadas en materia de empleo, pero positivas para disminuir la deserción escolar, especialmente en edades tempranas, y iv) la formación profesional, que no crea empleo pero modifica la estructura de la oferta de trabajo y mejora su empleabilidad, y que arrojó resultados ambiguos, más alentadores cuando se orientan a sectores económicos dinámicos y a los más necesitados y pobres. Esta última modalidad debe estar descentralizada (operar en el ámbito local de manera focalizada) y orientada a la creación de habilidades empresariales.

III. La demanda de trabajo

1. Políticas para la creación del empleo

Para aumentar la demanda laboral es posible recurrir a políticas macroeconómicas, horizontales, sectoriales, territoriales y, sobre todo, a las destinadas a aumentar el empleo mediante programas específicos y a incentivar la contratación de trabajo en el sector privado. La política macroeconómica abarca numerosos instrumentos en materia fiscal, cambiaria y monetaria (véase el capítulo 3). Estos son cruciales para una política de empleo, ya que inciden en el nivel y la composición del producto y del empleo y de las remuneraciones en términos absoluto y relativo, gracias a su capacidad de reducir la inestabilidad y la volatilidad externa, ligada a los mercados internacionales de bienes y financieros ya su efecto sobre el ahorro para financiar la inversión.[26]

Las políticas de desarrollo productivo, consideradas en otros capítulos de este documento, aumentan la demanda de empleo de manera indirecta, al mejorar el funcionamiento del aparato productivo. Se destacan las políticas orientadas a mejorar la situación de las pequeñas y medianas empresas, el desarrollo regional de ciertos complejos productivos y los incentivos destinados a promover actividades con uso intensivo de mano de obra, como el turismo y la construcción de viviendas económicas. Los programas de capacitación laboral, crédito y actualización tecnológica benefician sobre todo a las pequeñas empresas con entre 5 y 20 trabajadores permanentes, que se desempeñan básicamente en mercados regionales o locales de un país. En este caso, el aumento de la productividad está dirigido a incrementar la competitividad local, para enfrentar la competencia externa.

En situaciones de crisis, ha sido usual en la región la aplicación de programas de generación directa de empleo, financiados con fondos fiscales y ejecutados casi en su totalidad a través de municipios. Estos programas permiten una mejor respuesta a las demandas de las distintas localidades y un control ciudadano más adecuado. Sin embargo, en muchos países, como en Chile y Argentina, estos programas produjeron empleo en forma desordenada, sin un registro que asegurara una buena focalización. Asimismo, se caracterizaron por fuertes presiones políticas de parte de alcaldes y parlamentarios sobre la autoridad central encargada del programa, lo que dio lugar a una suerte de clientelismo en torno al alcalde, y empleos que tendieron a perpetuarse y que no incentivaron la posterior inserción de los beneficiarios en otras ocupaciones.

Para mejorar la eficiencia de estas políticas se requieren: i) registros de proyectos con uso intensivo de mano de obra y compatibles con la política de empleo; ii) criterios de selección de los beneficiarios elegibles, sobre la base de registros confiables; iii) la priorización de regiones y comunas, según pautas vinculadas al problema del empleo, y iv) un monto de subsidio individual que no se traduzca en una “competencia desleal” en el mercado de trabajo local. Para complementar el ingreso familiar pueden ofrecerse programas de bonos de asistencia escolar a las mujeres jefes de hogar o a aquellas con niños en edad escolar.

[26] Las políticas macroeconómicas contribuyen a reducir la inestabilidad cuando favorecen la demanda, sobre todo la de los hogares, lo que se traduce en un significativo aumento del consumo de la producción de las pequeñas empresas nacionales —que generan más empleo— crea círculos económicos y sociales virtuosos, y atenúa los tiempos difíciles.

De cualquier manera estos programas pueden causar una presión política sobre la autoridad central, perpetuarse y crear un clientelismo en torno al alcalde.

El incentivo de la demanda de empleo por parte del sector privado usualmente consiste en subvenciones para la contratación de trabajadores adicionales, mediante el apoyo público para el pago parcial o total del salario o de las cargas laborales (Acosta y Ramírez, 2004). La mayor parte de las veces están dirigidos a las pequeñas empresas en las que, normalmente, el uso de trabajo directo es más intensivo. Se trata de un esquema novedoso en la región, todavía incipiente, con antecedentes conocidos en otros países, como España en los años ochenta. En Chile se han empleado este tipo de programas de manera descentralizada y aumentando considerablemente su transparencia. Estos abarcan aportes a la capacitación para la contratación privada de mano de obra, apoyo al microemprendimiento, por medio de los fondos de inversión social, y la inversión en la comunidad, a través de contratistas privados.[27]

En los concursos se utilizan los siguientes criterios de selección: i) la focalización y localización de los proyectos; ii) la rentabilidad del proyecto y su compatibilidad con estrategias de desarrollo regional, comunal o a otra escala; iii) el financiamiento compartido; iv) los efectos en el ámbito local; v) la existencia de contratistas privados y organismos del tercer sector, y vi) otros efectos que trasciendan la generación de empleo. Con estos propósitos, es usual crear comités a nivel regional o local para seleccionar y priorizar proyectos, realizar alianzas estratégicas, verificar la calidad de los contratos, supervisar proyectos; superar trabas administrativas y actualizar diagnósticos.

En general, la aplicación de los programas de subsidios al empleo en el sector privado ha suscitado ciertas críticas. Entre ellas cabe mencionar: i) el despido de trabajadores para contratarlos a través del subsidio; ii) la contratación de mano de obra que se habría empleado aunque no existiera el subsidio, sobre todo en el caso de algunas actividades estacionales;[28] iii)el despido de los trabajadores una vez terminado el plazo del subsidio, lo que impide el logro de objetivos a más largo plazo en materia de capacitación y empleabilidad; iv) la creación de microempresas muy similares, lo que trae aparejada una sobreoferta de ciertas ocupaciones; v) la posibilidad de que se esté simplemente financiando públicamente el empleo informal y no reduciendo el desempleo; vi) la ausencia de sistemas ágiles y poco costosos de evaluación, que permitan reorientar rápidamente los programas si se revelan inapropiados para cumplir con los objetivos definidos, así como para adaptarse a las nuevas circunstancias, y vii) la imposición de criterios, calendarios y dinámicas políticas ajenos a una política de empleo.

2. Políticas hacia el sector informal[29]

a) Necesidad de medidas específicas para disminuir la heterogeneidad

El impulso al crecimiento económico con el fin de incorporar trabajadores en los sectores modernos continúa siendo una alternativa de política en relación con el sector informal. Esta opción supone el traslado de trabajadores hacia sectores de mayor productividad, lo que mejora tanto su rendimiento e ingresos como los de aquellos que permanecen en la informalidad. Sin embargo, las

[27] Esto se realiza a través de cuatro líneas de acción: i) la bonificación al contrato, destinada al apoyo al aprendizaje por un período de meses, consistente en un subsidio salarial proporcional al salario mínimo y un monto fijo para la capacitación, que se asignan por concurso; ii) la inversión en la comunidad, que incluye el aporte de salarios e insumos para financiar la ejecución de proyectos de mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano con uso intensivo de mano de obra. Las propuestas se licitan con contratistas privados, ONG, o entidades parafiscales, como hospitales; iii) el apoyo al microemprendimiento, mediante acciones conjuntas con financiamiento público, orientadas a capacitar a los beneficiarios y a apoyar con capital sus proyectos, y iv) mediante otros componentes, como los programas de nivelación de estudios, para retener a los potenciales trabajadores, especialmente a los jóvenes, en el sistema escolar, y la intermediación laboral, que facilita el contacto entre empresas y trabajador cesantes.

[28] En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se comprobó que, en muchos casos, los subsidios beneficiaron a empleadores que hubieran contratado trabajadores aún si no este no hubiese existido y que se sustituyó a trabajadores ya empleados por los "promocionados" por los programas.

[29] Un extenso estudio de tema figura en Tokman (2004).

expectativas en este sentido han sido frustrantes, tanto porque la expansión ha sido reducida e inestable como porque su efecto sobre la generación de empleo formal es lento, y toma tiempo lograr la inserción de contingentes importantes de la población. Por ello, se requiere incrementar la capacidad productiva de los trabajadores informales, de manera de incorporarlos plenamente al ejercicio de la actividad económica, disminuir la heterogeneidad, mejorar la equidad y disminuir la pobreza. Esta estrategia incluye el empleo rural no agropecuario (véase el recuadro 9.1).

Recuadro 9.1
EMPLEO RURAL NO AGROPECUARIO EN MÉXICO

En los últimos años se ha popularizado la idea de que la promoción del empleo en las actividades no agropecuarias constituye una alternativa viable para el combate de la pobreza rural. Esta clase de ocupación se ha consolidado como un instrumento útil para la diversificación del ingreso, la distribución temporal del consumo y el manejo del riesgo inherente a la actividad agrícola y pecuaria en el campo de México y Centroamérica. Según estimaciones de la CEPAL, en el caso mexicano, esta categoría ocupacional representa alrededor del 44% del empleo rural en el caso de los hombres y el 80% en el de las mujeres.[a] Asimismo, una serie de características educativas, de localización geográfica y de acceso a infraestructura constituyen factores determinantes de la incorporación de las personas a esta actividad. Así, por ejemplo, se encontró que es cinco veces más probable que alguien con estudios superiores a secundaria forme parte del grupo de trabajadores rurales no agropecuarios asalariados.

Las ocupaciones comprendidas en este tipo de empleo son numerosas. Por tal razón, un análisis detallado requiere la clasificación de los trabajadores en por lo menos dos categorías: asalariados y empleados por cuenta propia. En el citado estudio de la CEPAL se concluye que el primer grupo obtiene mayor provecho del empleo rural no agropecuario en términos del ingreso percibido: sus integrantes ganan, en promedio, un 22% más que los trabajadores agropecuarios y un 12% más que los empleados por cuenta propia en actividades no agrícolas. Se observan también diferencias en cuanto a los factores que determinan la incorporación laboral en cada categoría. En el caso de los asalariados, la participación laboral obedece fundamentalmente al nivel educativo, mientras que en el de los empleados por cuenta propia responde al acceso a infraestructura y servicios (agua, electricidad, teléfono). Asimismo, el sector asalariado concentra a las personas más jóvenes que, por cierto, tienden a ser las de mayor nivel educativo.

En ambos casos se detectó una mayor participación por parte de las mujeres, particularmente en el caso del empleo autónomo. Sin embargo, el estudio revela que se encuentran en desventaja frente a los hombres, es decir, que se dedican a actividades no agropecuarias con remuneraciones menores. Los factores que explican este fenómeno son varios. En primer lugar, los resultados confirman que siguen vigentes los patrones de discriminación salarial contra la mujer en el campo mexicano. Además, es probable que, en un número importante de casos, el ingreso de las mujeres se considere una aportación secundaria a los ingresos del hogar campesino. Así pues, además de realizar las labores propias del cuidado del hogar, la mujer tiene un empleo no agropecuario a jornada parcial, de fácil acceso y baja remuneración.

Como en el caso de la participación, se concluyó que, además del género, la educación y el acceso a infraestructura productiva son variables de gran importancia en la determinación de los ingresos percibidos. Si se toma como base de comparación a las mujeres que trabajan en las labores agropecuarias, sin educación, solteras y sin acceso a infraestructura, se puede establecer que: estudiar seis años aumenta el ingreso un 8,3% y seis años adicionales, un 16,4%, el acceso a infraestructura lo incrementa un 26,5% y la participación en el empleo no agrícola, un 10,1%. Estos resultados indican que el gasto público en programas de alfabetización, capacitación técnica y educación media y superior, así como los orientados a dotar a las zonas rurales de electricidad, agua y medios de comunicación, constituye uno de los principales instrumentos de lucha contra la pobreza en dicho medio.

[a] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Empleo e ingreso en las actividades rurales no agropecuarias de Centroamérica y México*, LC/MEX/L.577, México, D. F., octubre de 2003.

La actividad informal cuenta con buenas posibilidades de adaptarse a cambios en el régimen económico. La tendencia a basar la producción en la diversificación del producto, la cercanía con el cliente y la atención posventa son sus características principales. Su debilidad radica en que su organización productiva se asienta en las relaciones personales y la autarquía. Es preciso adaptar el sector a las nuevas condiciones de mercado, que exigen un cambio de comportamiento y la disciplina en cuanto a los plazos de entrega y la calidad. Esto significa un cambio cultural que es necesario promover, en el marco de una estrategia más amplia que impulse el acceso, hasta ahora limitado, a la "ciudadanía económica". Se hace necesario ampliar la red de vinculación con otros productores, y con instituciones financieras y del gobierno, que operan con códigos diferentes, y que hasta ahora constituyen un mundo ajeno para el productor informal. Las diferencias de productividad e ingresos entre el sector informal —que incluye actividades empresariales muy pequeñas (en empleo o activos) y los emprendimientos individuales de trabajadores no

calificados— y el resto de la economía constituyen una causa importante tanto de la baja productividad media como de la falta de equidad (Tokman, 2001 y 2004).[30]

De ahí que una política de desarrollo productivo deba promover la inclusión de los trabajadores informales marginados de las posibilidades del desarrollo, por medio de la combinación políticas de fomento productivo de sus actividades y de apoyo a los derechos ciudadanos, orientadas en su favor.

b) Apoyo al fomento productivo

Existe abundante experiencia acumulada en materia de fomento productivo de las actividades informales. La introducción de cambios en términos de organización de la producción o de la demanda busca romper el aislamiento propio de la producción a pequeña escala. Estas políticas se concentran en el acceso a los recursos productivos y a mercados más dinámicos y, en algunas ocasiones, abarcan nuevas formas de organización, vinculadas a la aplicación de políticas sociales en el ámbito de la producción del sector informal.

En las unidades informales, la familia y la empresa se confunden.[31] Por ello, la falta de cobertura de bienestar social y de un mercado de seguros adecuado a sus necesidades constituye un obstáculo para su buen funcionamiento económico. En cambio, una adecuada cobertura protege al productor informal y a su familia, y contribuye a evitar el colapso de su sistema productivo unipersonal y familiar. La protección social de los trabajadores informales puede incidir positivamente en sus actividades, dada su condición de productores en situación de pobreza (con ingresos familiares insuficientes). El acceso a la salud reduce la vulnerabilidad de las pequeñas empresas a enfermedades del microempresario, que generalmente no cuenta con cobertura de seguros. El acceso a la vivienda también reduce la vulnerabilidad, ya que se utiliza como habitación y negocio.

El acceso a los factores de producción elevan su productividad y mejoran su inclusión. La expansión de las empresas requiere un monto de capital (por trabajador) que escapa a las posibilidades de autofinanciación de los pequeños productores informales. El acceso al capital mediante crédito exige el incremento de los conocimientos y del manejo de técnicas administrativas, así como el acceso a la información sobre tecnología. Para tener un efecto significativo, todos los programas y, sobre todo el más difundido, que es el de crédito, deben tener un alcance generalizado.[32] El mejoramiento de los procesos de producción en materia técnica y administrativa, a través de la capacitación y la asistencia, mejora la selección de los insumos, los estándares de calidad, la maquinaria, y los aspectos de apoyo al proceso productivo (sistema tributario, legislación laboral, reglamentación urbana, entre otros). El objetivo es que los empresarios y sus trabajadores se interesen en estos temas y se los apropien.

---

[30] Se estima que, en promedio, la contribución del sector informal equivale al 20% del PIB y el 36% de los ingresos del trabajo. El cambio tecnológico reciente es capaz de mejorar la viabilidad y competitividad de la producción a pequeña escala. Como consecuencia, una parte de las pymes y las pequeñas unidades productoras se desarrollan y funcionan en estrecha integración con los sectores y empresas más modernas, a los que suministran productos intermedios o finales, e incluso trabajo a costos más bajos. Después de un período de apertura, que significó la ruptura parcial de encadenamientos existentes, una nueva recomposición debe permitir la expansión de mercados para las pequeñas unidades productivas y facilitar la incorporación de nuevas tecnologías y la mejora de la calidad de los productos.

[31] Un pequeño negocio es una combinación de relaciones laborales y familiares. Muchos de los recursos son fungibles y los bienes de capital son, a la vez, bienes de inversión y de uso familiar.

[32] El crédito plantea varios problemas, entre los que se destacan la falta de garantías patrimoniales para acceder al crédito, el alto costo del endeudamiento informal, la segmentación del mercado de crédito y la falta de adecuación de las instituciones de crédito a las demandas del sector. No existe receta única para enfrentar estos temas. Las respuestas han abarcado desde créditos sin avales a la constitución de garantías solidarias, incluido el reconocimiento ad hoc del capital informal. El costo se ha cubierto en algunos casos mediante tasas de interés subsidiadas (aunque han tendido a desaparecer) y, principalmente, mediante la intermediación más eficiente de los recursos disponibles. Las formas institucionales también muestran una gama de arreglos, desde la adaptación de los bancos tradicionales hasta la creación de una banca especializada para los pobres. Las evaluaciones muestran ventajas e inconvenientes, lo que dificulta la determinación de mejores prácticas pero permite contar con antecedentes para responder a las diversidades locales.

La promoción de distintos mecanismos de asociación horizontal de productores, bajo diversas formas y con propósitos variados es otra manera de favorecer a los trabajadores de pequeñas unidades de producción informal (Fadul, Ramírez y Lesaca, 2004). El acceso a mercados nuevos y dinámicos es uno de los medios para ampliar las oportunidades y romper con el círculo vicioso de "productores informales y consumidores pobres". Existen muchos casos concretos de apoyo y desarrollo de la comercialización, como las iniciativas orientadas a expandir la escala de producción, centralizar el poder de compra, acceder a las compras públicas, penetrar en los mercados de exportación, concentrar los productores para atraer una mayor demanda, difundir información sobre precios y ferias y realizar acuerdos de pagos con compradores monopsónicos.

La falta de sostenibilidad e integralidad de las políticas dificulta el logro de transformaciones importantes. Estos programas deben tener una cobertura amplísima, ser constantes en el tiempo, y presentar distintas combinaciones de componentes, entre otros, crédito, capacitación, tecnología, gestión, mercados. Los programas conocidos no han logrado efectos importantes y sostenidos, ni en materia de cobertura ni de recursos públicos invertidos. La creación de empleo, el desplazamiento hacia actividades de mayores ingresos y la mejora de la productividad y la calidad han sido escasos. Por último, cabe mencionar que la enorme diversidad de situaciones, a nivel nacional, regional y sectorial, dificulta el desafío de mejorar la productividad y los ingresos.

El desarrollo del mercado financiero destinado a la microfinanciación ha sido enorme y variado (Szalachman, 2004).[33] Las microfinanzas contribuyen al desarrollo productivo, en tanto financian proyectos de calidad. Pueden tener un efecto adicional sobre la pobreza si contribuyen a la generación de empleo aunque, con frecuencia, estos sean precarios y de baja calidad. Es necesario eliminar una serie de obstáculos y diseñar medidas de política económica apropiadas para elevar la competitividad y eficiencia de las empresas de menor tamaño. Se requieren continuas innovaciones en materia institucional. Las soluciones deben ajustarse a las particularidades de cada país, es decir, tanto a las condiciones iniciales de los sistemas financieros como al contexto político, económico, social, demográfico, cultural, laboral e institucional en que deberán operar.

La oferta de servicios microfinancieros en la región proviene de instituciones muy diferentes como la banca estatal y privada, ONG, cooperativas, asociaciones de ahorro y crédito, e instituciones informales. La escasez de recursos a largo plazo y la necesidad de compatibilizar el objetivo de rentabilidad privada con el papel de fomento y desarrollo han justificado, en muchos de estos casos, el otorgamiento de subsidios a los gastos de administración, lo que ha dado lugar a la bancarización de los sectores de menores ingresos. En algunos países, las instituciones dedicadas al microcrédito se han expandido más del 20%. Algunas muestran un monto total de préstamos cercano al de un banco comercial, y cubren un amplio espectro de la población. El común denominador de estas experiencias ha sido el importante apoyo del Estado, a través del diseño de estrategias en tal sentido. En ausencia de estos instrumentos, las personas de menores ingresos deben acudir a canales informales de crédito, a costos financieros mucho más elevados que los del sistema formal.

La sostenibilidad de estas instituciones continúa siendo difícil, debido no solo a la naturaleza del microemprendimiento sino también al entorno macroeconómico desfavorable, mercados del crédito y de capital poco desarrollados, falta de fuentes de financiamiento internas o externas, procedimientos de regulación y supervisión que no han sido adaptados a este tipo de instituciones, un magro desarrollo de la tecnología financiero-crediticia y de sistemas más amplios de información, falta de innovación en cuanto a esquemas de garantía, escasa cobertura geográfica, poca diversificación de los productos financieros ofrecidos, y escaso desarrollo de planes de financiamiento habitacional.

[33] Se han desarrollado redes microfinancieras en Centroamérica, se han formalizado las ONG de crédito convirtiéndolas en instituciones reguladas (fondos financieros privados) en Bolivia, se han puesto en práctica programas pioneros en Chile, se promulgó en El Salvador una Ley de intermediarios financieros no bancarios, y se aumentó la cobertura de servicios del sector de microfinanzas en Guatemala.

c) Hacia una ciudadanía inclusiva: la formalización de los informales

Desde la óptica de los derechos económicos y sociales, las políticas deben generar círculos virtuosos que, junto con extender la cobertura del marco de regulación, creen condiciones para que todos los ciudadanos se beneficien del desarrollo, y puedan cumplir con las obligaciones y disfrutar de las facultades inherentes a una ciudadanía plena. Esto supone trasladar el acento de las obligaciones a los derechos, lo que, además, desata sinergias positivas en términos de progreso económico. Se constituye así el incentivo necesario para que los propios trabajadores informales sean los principales interesados en la formalización y transformación, y los agentes del cambio, para su beneficio y el de sus familias. En un sentido amplio, se trata de suscitar nuevas actitudes y comportamientos, que permitan el desarrollo de las microempresas y sus trabajadores, en un ambiente más propicio para su evolución integral.

Dos hipótesis complementarias acerca de la informalidad hacen hincapié en las exigencias y reglamentación estatales, ya sea porque las consideran excesivas e inadecuadas o no adaptadas a la esencia de la informalidad (De Soto, 1986, 2001, y Tokman, 2004).[34] Ambas apuntan a que los trabajadores informales se incorporen como parte legal y constitutiva de la sociedad y de la economía. El marco regulatorio y su práctica procesal, diseñados para empresas organizadas, dificultan la incorporación de las pequeñas empresas a la formalidad. Las principales limitaciones han provenido de la falta de información y capacitación necesarias para desarrollar fórmulas jurídicas.

Hasta el momento, la mayoría de las políticas han ignorado, perseguido o disimulado la informalidad. La formalización explícita, mediante una regulación que considere a los trabajadores informales, debiera convertirse en un instrumento esencial, aunque no el único, para facilitar su incorporación en un proceso de modernización. Debiera contribuir a garantizar su acceso a la ciudadanía económica plena, que constituye, a su vez, un requisito para que se encuentren en condiciones de participar y competir con mayores posibilidades de éxito. Una normativa que considere las condiciones de vida y trabajo de los integrantes del sector informal no se justifica desde la perspectiva de los sectores organizados sino a partir de los beneficios que el acceso a la formalidad significa para el desarrollo de las actividades y las personas del sector. En la actualidad, su inexistencia legal o su integración a medias, si bien evita costos, se traduce en la pérdida de oportunidades para incorporarse plenamente a los procesos de modernización. La formalización puede ser un vehículo no solo para obtener el reconocimiento legal, con sus consecuencias en términos de ciudadanía, sino también para el crecimiento, porque permite el acceso a capital, información y mercados. La formalidad puede concebirse como un bien público que el Estado debe proveer y que contribuye a la cohesión social.

Con el fin de promover la incorporación de las actividades informales a la formalidad se requiere un importante proceso de transición, que brinde los incentivos necesarios para impulsar el interés y el compromiso de los potenciales beneficiarios. Para los informales, los costos de la legalidad o la formalización no son despreciables; a los costos económicos propiamente dichos, se suman el tiempo dedicado y la ineficiencia en los distintos trámites, debida al desconocimiento y a su complejidad.

Cabe notar que esta política supone la opción, decisiva, entre un sistema general, igual para todo tipo de empresas y trabajadores, o el establecimiento de una regulación especial (dual o preferencial) para el sector informal, diferente de la vigente para las empresas, actividades y personas ocupadas en sectores más organizados. No parecen existir dudas importantes en materia de

[34] Un factor ampliamente reconocido y que ha sido atendido en algunas reformas es la necesidad de reconocer la propiedad, esto es de simplificar el procedimiento de titulación para determinar la existencia legal de la propiedad y adecuarlo a la difundida propiedad de hecho de algunos trabajadores informales, como mecanismo de formalización y acceso al crédito En el caso del comercio ambulante, el reconocimiento de un espacio físico estable y legalizado para desarrollar su actividad reduce los costos de la informalidad y puede abrir oportunidades de acceso a nuevos mercados y recursos productivos.

incluir diferenciaciones en ciertos aspectos, como sistemas simplificados de impuestos, tasas de interés preferenciales o temas laborales que no estén comprendidos en las normas fundamentales del trabajo.[35] La simplificación y reducción de los procedimientos apuntan a disminuir las barreras de acceso. Así, facilitar el registro pone los requisitos de formalización al alcance de las posibilidades de los informales, y resolver la separación patrimonial entre la persona y la empresa, así como la constitución de sociedades de diversa naturaleza jurídica, habilitan para efectuar contratos y acceder a los mecanismos de promoción.[36]

Estas diferenciaciones son ampliamente rechazadas por quienes resaltan sus inconvenientes, a saber: i) la pérdida de eficacia reguladora, ii) la posible elusión tributaria y iii) el establecimiento de límites a la expansión de las empresas, cuando se fijan máximos en materia de capital, empleados y ventas. Pero la oposición más fundada radica en la potencial violación del principio de igualdad en lo que hace a los derechos de los trabajadores. Esto último se debe a que, si bien la informalidad está ligada a la precariedad laboral, en muchos casos atribuible a la incapacidad de pago de las microempresas, también resulta de la evasión de la obligación contractual (OIT, 2000; CEPAL, 2002a). Por ello, la aplicación de regulaciones más flexibles puede tender a minar la disciplina de las empresas para cumplir con las obligaciones laborales, más aún cuando la fiscalización es insuficiente. Para evitarlo, habría que fomentar el estricto reconocimiento contractual de las relaciones laborales, de manera de permitir la plena incorporación a la protección laboral de los trabajadores, y el cumplimiento de los (micro) empresarios con la relación formal de trabajo. Con estas salvedades, vale la pena explorar, en cada contexto, la posibilidad de flexibilizar y bajar los costos no salariales, con el objetivo de reducir las barreras de acceso de los trabajadores informales a los sistemas de protección básicos.

IV. Mercado de trabajo, educación y formación profesional

La reestructuración de los sistemas educativos y de formación profesional con el objetivo de adecuarlos a una realidad cambiante ha sido un tema recurrente en la región, sobre todo en los últimos años. Sin embargo, aún quedan muchos problemas por resolver en la materia, y su importancia se intensifica a medida que la universalización de la educación básica en la región está más cerca. Hoy, el mundo de las nuevas tecnologías torna urgente el incremento de los años de estudio considerados mínimos hasta completar el ciclo secundario, así como los cambios de perfil educativo de los egresados, en términos de calidad de la formación. Cabe mencionar que cursar la educación secundaria tiene notables consecuencias en los ingresos y la trayectoria laboral de las personas (CEPAL, 1997).

La exigencia de nuevas calificaciones y de la actualización de las existentes, dicen relación con los cambios tecnológicos, la reestructuración productiva y la competitividad (Novick y Gallart, 1997). La especialización de la maquinaria entraña la adquisición de conocimientos particulares, ya que la compra de tecnología normalmente incluye la capacitación específica. Por otra parte el cambio tecnológico, y las nuevas formas de organización requieren trabajadores polivalentes, capaces de adoptar decisiones con mayor autonomía y menor supervisión. La transformación productiva determina que la población deba poseer una base sólida de educación general básica, como fundamento para adquirir las competencias laborales que conllevan las modernas formas de producción. Los trabajadores deben ser capaces de integrar habilidades y conocimientos específicos con principios generales que aseguren la autonomía necesaria en los nuevos papeles

[35] Las normas fundamentales del trabajo son los derechos humanos en el campo laboral y, como tales, tienen carácter obligatorio y universal. Incluyen la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, la prohibición de toda forma de trabajo forzoso, la eliminación de la discriminación y la erradicación del trabajo infantil. En ocasiones, el reconocimiento tolerante de una situación dual de hecho, pero sin sanción legal, se aplica a ciertos derechos laborales que constituyen metas a alcanzar, que se promocionan, se vigilan y se evalúan sus progresos.

[36] Las sociedades podrían adoptar la forma, por ejemplo, de empresa individual de responsabilidad limitada. Asimismo, se podría otorgar personería jurídica de manera automática con el registro del empresario.

ocupacionales.[37] En consecuencia, es cada vez más imprescindible la articulación entre la formación básica fundamental, normalmente brindada por el sistema educativo, y la formación profesional especializada, a cargo de instituciones del ámbito público, empresarial y universitario. Así, la educación básica constituye el fundamento para la formación orientada a la productividad y a su perfeccionamiento.

1. Avances en la educación formal

Con el propósito, entre otros, de mejorar las oportunidades ocupacionales, en los últimos 15 años se han realizado intensos esfuerzos para incrementar los niveles educacionales de la región, con un fuerte acento en la educación secundaria (véase el capítulo 6). La mejor expresión de la prioridad otorgada a la educación en las políticas públicas es el aumento que experimentó el gasto público en los últimos años, tanto en inversión (construcción de escuelas y dotación pedagógica) como en gasto corriente (aumento en docentes y de sus remuneraciones). El nivel educativo promedio de los trabajadores de América Latina y el Caribe es de casi ocho años de estudio.[38] La escolaridad pasó de 6,1 años de educación de la población económicamente activa en 1990, a 7,6 en 2002 (véase el cuadro 9.7).[39] A pesar de los avances en la educación, las brechas salariales se han visto acentuadas por las nuevas tecnologías, que amplían la demanda relativa de trabajo más calificado. (CEPAL, 2003a).[40] En la medida que esto dificulte la capacidad de competir en el mundo global, se traduce en un debilitamiento del desarrollo productivo y del mercado laboral, con las consecuencias antes analizadas.

En estudios internacionales se ilustra que, a pesar de los avances en cantidad, la calidad de la educación deja mucho que desear, especialmente cuando se la compara con la de otros países más competitivos (véase el capítulo 10) A su vez, en cada país, la calidad de la educación difiere según región, localidad rural o urbana, y estrato social. En ausencia de una política de provisión pública de educación de calidad, el acceso se encuentra cada vez más determinado por factores de ingreso y localización. Estas diferencias actúan como mecanismos de transferencia intergeneracional de las desigualdades, dado que influyen en la capacidad para acceder a oportunidades ocupacionales. Las alternativas de empleo para individuos de medios rurales y pobres no solo responden a la magra productividad de los correspondientes mercados de trabajo, sino también a la discriminación por el bajo nivel y calidad de su educación y la estigmatización social que encuentran cuando migran hacia otras localidades.

[37] Este tipo de planteamientos están presentes desde los inicios de los años noventa en documentos de CEPAL-UNESCO (1992) y Cinterfor/OIT (1990).

[38] El nivel de escolaridad de los trabajadores (población económicamente activa) aumentó en todos los países de la región durante la década de 1990, tanto en el total (de 6,1 a 7,0 años), como desagregado en hombres (de 5,8 a 6,8) y mujeres (de 6,3 a 7,2), sectores urbano (de 7,8 a 8,6) y rural (de 4,5 a 5,3), ocupados (de 5,5 a 6,4) y desocupados (de 6,7 a 7,6) y grupos de edad (de 7,4 a 8,2 para el de 15-29 años, de 6,6 a 7,6 para el de 30-49 años y de 4 a 5 para los mayores de 50 años).

[39] El ritmo de progreso permite prever un promedio de 12 años de educación de los trabajadores en el año 2043.

[40] Véase CEPAL, 2003a.

Cuadro 9.7

AMÉRICA LATINA: NÚMERO PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DE LOS OCUPADOS SEGÚN GÉNERO Y ÁREA GEOGRÁFICA, 2002

Países	Gasto público en educación % del PIB		Número promedio de años de estudio																			
			Población económicamente activa 15+			Total ocupados			Ocupados 15–29 años			Total de ocupados por área y género						Ocupados 15-29 años, por área y género					
												Nacional		Urbano		Rural		Nacional		Urbano		Rural	
	1990-1991	2000-2001	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
América Latina Promedio simple	2,9	4,2	7,6	9,2	5,0	7,6	9,2	4,9	8,3	9,7	6,2	7,3	8,1	9,1	9,4	4,9	5,3	7,9	9,2	9,4	10,3	6,0	6,9
Argentina	3,6	5,0	…	10,6	…	…	10,7	…	…	11,1	…	…	…	10,3	11,2	…	…	…	…	10,5	11,8	…	…
Bolivia	…	6,5	7,3	9,2	4,5	7,2	9,2	4,4	8,4	10,0	6,3	7,8	6,4	9,8	8,4	5,3	3,3	8,6	8,1	10,2	9,8	6,7	5,5
Brasil	3,7	3,8	6,9	7,6	3,5	6,8	7,6	3,4	7,7	8,3	4,6	6,4	7,4	7,2	8,2	3,2	3,8	7,1	8,6	7,7	9,1	4,3	5,3
Chile	2,4	4,1	10,5	11,6	7,1	10,6	11,1	7,1	11,3	11,8	8,8	10,3	11,2	11,0	11,4	6,8	8,3	11,0	12,0	11,5	12,5	8,5	9,7
Colombia	2,7	3,9	8,3	9,5	5,5	8,2	9,4	5,3	8,9	10,1	6,5	7,7	9,0	9,2	9,8	4,9	6,2	8,2	10,0	9,7	10,6	5,9	8,1
Costa Rica	3,8	5,0	8,4	9,5	6,7	8,5	9,6	6,7	8,5	9,5	7,0	8,0	9,4	9,3	10,1	6,3	7,8	8,0	9,4	9,1	10,2	6,7	8,0
Ecuador	2,9	3,0	…	9,9	…	…	9,9	…	…	9,9	…	…	…	9,8	10,0	…	…	…	…	9,6	10,3	…	…
El Salvador	…	2,6	6,9	8,4	4,2	6,9	8,5	4,2	7,8	9,5	5,6	6,3	7,2	8,7	8,8	4,1	4,3	7,4	8,7	9,3	9,8	5,4	6,1
Guatemala	1,6	2,6	5,1	7,6	3,3	5,0	7,5	3,2	5,9	8,2	4,4	5,1	4,8	7,9	7,0	3,4	2,8	5,9	6,0	8,4	8,1	4,5	4,2
Honduras	4,3	5,8	5,5	7,4	3,6	5,4	7,4	3,5	5,9	7,6	4,3	4,9	6,5	7,1	7,7	3,4	4,1	5,3	7,2	7,2	8,1	4,0	5,3
México	2,6	4,1	8,2	9,3	6,1	8,0	9,4	5,6	9,2	10,1	7,5	7,9	8,2	9,3	9,5	5,6	5,6	8,9	9,7	9,8	10,6	7,4	7,7
Nicaragua	4,3	6,1	5,7	7,1	3,4	5,6	7,0	3,4	6,1	7,7	4,1	5,1	6,5	6,7	7,4	3,1	4,0	5,3	7,8	7,0	8,7	3,7	5,4
Panamá	4,7	6,0	9,2	10,7	6,3	9,3	11,0	6,3	9,6	11,1	7,1	8,6	10,7	10,5	11,8	6,0	7,5	8,8	11,1	10,4	12,1	6,8	8,1
Paraguay	1,2	4,0	7,4	8,9	5,3	7,3	8,9	5,3	8,1	9,4	6,4	7,1	7,6	8,9	9,0	5,3	5,2	7,6	8,8	9,2	9,8	6,2	6,8
Perú	1,7	2,5	8,4	10,0	5,3	8,3	10,0	5,2	9,5	10,8	7,3	8,8	7,6	10,4	9,5	6,1	4,1	9,6	9,3	10,8	10,7	7,7	6,5
República Dominicana	1,2	3,0	8,2	9,4	5,8	8,1	9,4	5,5	8,9	9,9	6,9	7,4	9,4	8,9	10,1	5,0	7,1	8,1	10,7	9,2	11,1	6,1	9,4
Uruguay	2,5	3,4	…	9,8	…	…	9,9	…	…	10,2	…	…	…	9,4	10,6	…	…	…	…	9,5	11,2	…	…
Venezuela	3,4	5,0	8,6	…	…	8,6	…	…	9,0	…	…	8,1	9,4	…	…	…	…	8,3	10,2	…	…	…	…

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

2. La educación técnica y las instituciones de formación profesional

Desde los años cuarenta se crearon en casi todos los países de América Latina y el Caribe instituciones y sistemas de formación profesional orientados a brindar a trabajadores (particularmente los obreros) la capacitación específica necesaria para el desempeño laboral.[41] La creación y operación de instituciones de formación profesional tuvo poca articulación con el sistema educativo formal. Respondió particularmente a las necesidades de las grandes y medianas empresas, debido a la presencia de las asociaciones empresariales en sus directorios, mientras que las pequeñas tuvieron poca participación en las políticas y los beneficios de la formación (Gallart, 2001).

Los proyectos más universalistas y equitativos impulsados por las instituciones de formación profesional fueron criticados por que las empresas formales consideraron que sus aportes constituirían una transferencia (o impuesto), y no una contribución a sus objetivos. La infraestructura técnica y humana de estas instituciones entró en un rápido proceso de obsolescencia, y su actualización se dificulta a raíz de los costos y las trabas para actualizar el personal docente.

La formación profesional incluye dos dimensiones: la capacitación tecnológica general y la capacitación específica para el manejo de máquinas o la realización de operaciones concretas, así como el aprendizaje de los conocimientos y procedimientos propios de organizaciones productivas particulares.[42] Esto justifica la interacción y alternancia entre la formación teórica y práctica, que agiliza la adquisición de competencias laborales y la adaptación a diferentes procesos de producción y tecnologías.[43]

Para ampliar la cobertura y mejorar la pertinencia de la formación profesional ante los cambiantes requerimientos laborales, se necesita de la participación del mundo de la empresa, en el que se difunden las nuevas tecnologías. Las tecnologías y procesos de trabajo innovadores demandan cada vez más creatividad, iniciativa y versatilidad, y menos especialización previa. De allí que la educación deba desarrollar competencias básicas, más que habilidades específicas, de modo de dotar al trabajador de una base de conocimientos que le permitan adaptarse mejor a nuevas actividades.

Los programas de capacitación continua y modular (flexible) representan un sistema innovador de capacitación. Estos abarcan los más diversos procesos, trayectos laborales y

[41] Las instituciones pioneras fueron los servicios nacionales de aprendizaje industrial y comercial de Brasil, que iniciaron sus actividades a mediados del decenio de 1940. Posteriormente, en los años cincuenta y sesenta en todos los países de la región (excepto en México, Argentina y Uruguay, donde se adoptaron estrategias diferentes) se crearon instituciones nacionales de formación profesional, a saber: Servicio nacional de aprendizaje, 1957 (Colombia); Instituto nacional de cooperación educativa, 1959 (Venezuela); Servicio nacional de adiestramiento en trabajo industrial, 1961 (Perú); Instituto nacional de aprendizaje, 1963 (Costa Rica); Instituto nacional de capacitación profesional, 1966 (Chile); Servicio ecuatoriano de capacitación profesional, 1966 (Ecuador); Servicio nacional de promoción profesional, 1971 (Paraguay); Instituto nacional de formación profesional, 1972 (Honduras); Servicio nacional de formación de mano de obra, 1972 (Bolivia); Instituto técnico de capacitación y productividad, 1972 (Guatemala); e Instituto para la formación y aprovechamiento de recursos humanos, 1973 (Panamá). El Instituto nacional de formación técnico profesional de la República Dominicana, creado en 1980, es una de las más recientes. En el Consejo nacional de educación técnica de la Argentina y la Universidad del trabajo del Uruguay predominó la educación técnica escolar, por ello, en términos estrictos, no forman parte de ese grupo. El Centro interamericano de investigación y documentación sobre formación profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo tuvo un papel importante en la difusión y asesoría técnica para la puesta en marcha de estos centros de formación profesional. Países con mayor desarrollo industrial, como México y Argentina, nunca desarrollaron instituciones de formación profesional fuertes. En México, se organizaron importantes y prolongados programas de capacitación desde la Secretaría del trabajo, pero sin una institución de formación profesional. En Argentina, el Consejo nacional de educación técnica fue responsable de la creación y difusión de un modelo de educación técnica formal en el ámbito del Ministerio de educación, y del desarrollo, tardío y relativamente poco extendido, de la formación profesional; tras la descentralización hacia las provincias de la educación formal y la ampliación de los programas de capacitación en el Ministerio de trabajo, la formación profesional está adquiriendo un papel importante en las políticas de formación.

[42] Es difícil precisar las diferencias entre la formación general y la específica, y sus contenidos. La capacitación es una combinación de entrenamiento específico y formación general.

[43] De este modelo combinado de formación teórica y práctica es ejemplo el sistema de formación dual de inspiración alemana.

empresariales de los trabajadores y se orientan a la asimilación rápida de los cambios tecnológicos. Incluyen cursos completos de formación o adquisición de competencias y actividades de formación continua o de readiestramiento, con distintas combinaciones de formación teórica y aplicada, y jornadas de práctica e información. En este contexto, es crucial la función de empresa como vehículo de la formación y de la apropiación tecnológica, mediante el recurso a mecanismos flexibles que incluyen pasantías, jornadas de consulta e información, contratos de aprendizaje y la participación de la empresa en el diseño y rediseño de programas curriculares, entre otros.

El sistema enfrenta dos alternativas para asignar sus recursos. La primera consiste en formar trabajadores, actualmente escasos, para procesos y tecnologías de punta, de alto nivel de productividad y alcance restringido. La segunda es formar profesionalmente a un espectro amplio de población en tecnologías relativamente difundidas y no demasiado costosas, lo que habilita a los trabajadores para empleos básicos, así como para seguir acumulando conocimientos. De acuerdo con esta última consideración, durante los últimos años se desarrollaron programas de formación profesional para grupos de desempleados con problemas específicos, a saber, jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo, y personas ocupadas en actividades de escasa productividad y bajos ingresos, como trabajadores por cuenta propia y microempresarios (Acosta y Ramírez, 2004).

3. La combinación de iniciativas públicas privadas y la formación profesional

La diversificación de las entidades de capacitación, el aumento de las instituciones privadas y el confinamiento del Estado a las funciones de financiamiento y de regulación de la actividad se producen a partir de los años noventa.[44]

Las reformas institucionales en curso han buscado la reducción o incluso la eliminación del poder monopólico de las instituciones de formación profesional, y la creación de cuasimercados de formación profesional, mediante cambios en el financiamiento, la descentralización y la subcontratación de programas. Cada vez más, se tiende a entregar la responsabilidad de la ejecución de los programas a instituciones que compiten entre sí, capaces de ajustar sus ofertas al cambio tecnológico y a la reestructuración productiva con mayor flexibilidad y menores costos administrativos.

La organización de la formación profesional, requiere en consecuencia separar las funciones de: i) financiamiento, ii) provisión de la capacitación y iii) regulación de programas y criterios de equivalencia, y la validación y certificación de competencias. Estas funciones deben ser aseguradas mediante la ejecución, directa o indirecta, del Estado. Es habitual encontrar en la región situaciones combinadas y que separan las funciones de administración de los fondos, la ejecución de los programas de formación y la regulación de su oferta. Varias alternativas se presentan a continuación.

a) La provisión de la formación profesional

La medida más difundida ha sido la descentralización de la ejecución de programas en el marco de las tradicionales instituciones de formación profesional. Esta descentralización se ha hecho según las demandas de sectores económicos o de subregiones nacionales. La descentralización comprende desde la desconcentración de funciones hasta la toma de decisiones a escala sectorial o territorial. También abarca la progresiva contratación de instituciones públicas y privadas, dependientes o no de la organización pública que las contrata, para que se hagan cargo de

[44] A pesar de los cambios, la participación de las entidades tradicionales continúa siendo muy importante. Se estima que más de siete millones de trabajadores fueron capacitados por las instituciones de formación profesional en el 2000. CINTERFOR (1995) estima que tres instituciones (el Servicio nacional de aprendizaje de Colombia y los servicios nacionales de aprendizaje industrial y comercial de Brasil) atienden alrededor del 85% de estos usuarios.

diversas actividades y responsabilidades. En muchos casos, se desarrollan incentivos de mercado, mediante concursos entre proyectos formulados por varias entidades.[45]

Otras modalidades de provisión de la formación profesional se dan en una gran variedad de formas institucionales: i) en Chile y México, se recurre a la contratación mediante concursos, con adecuación a las demandas del sector productivo; ii) en Colombia, funcionan las instituciones de formación profesional públicas autónomas con adecuaciones parciales, y iii) en Brasil, el Servicio nacionales de aprendizaje industrial ha modificado su relación con el Estado y las empresas, mientras que sigue siendo administrado por la federación patronal (Gallart, 2001).

La estrategia de subcontratación tiene la ventaja de permitir una modificación más ágil de los contenidos y los programas de formación profesional, para ajustar su calidad y pertinencia. Pero la subcontratación enfrenta limitaciones cuando no existen instituciones de capacitación suficientes que cuenten con la infraestructura, los recursos humanos y la organización adecuadas.[46] Excesos o imprevisiones en la contratación pueden causar una atomización de la oferta, e impedir la continuidad de la formación individual y la respuesta eficaz a la demanda de las empresas. La atomización de la prestación del servicio también puede ir en detrimento de la producción de material educativo, que requiere una gran interacción y actualización, y normalmente no entra en las obligaciones de los prestadores individuales. Por ende, los programas y contenidos se deben estructurar de acuerdo con la opinión del Estado (nacional y regional), las organizaciones empresariales y académicas y los trabajadores.

b) La asignación del financiamiento público

Aunque en muchos países la formación profesional y las instituciones que la imparten se siguen financiando con asignaciones de fondos específicos, provenientes de una contribución empresarial proporcional al valor de los salarios pagados, las reformas fiscales recientes han tendido a eliminar este mecanismo. Las nuevas formas de financiamiento provienen de asignaciones presupuestarias anuales o de programas especiales con más de una vigencia presupuestal. Así, existe en la región más de una forma de financiación, incluso en un mismo país.[47]

Esto ha provocado un álgido debate, ya que se ha argumentado que la disminución o eliminación de la contribución empresarial no guarda relación con la importancia del gasto en formación profesional para el desarrollo productivo de empresas y personas.

Por otra parte, la falta de oferta de formación en determinadas áreas consideradas socialmente importantes amerita que los recursos públicos se recauden y orienten explícitamente o preferentemente para ellas. Es el caso de la formación campesina y para trabajadores independientes informales, la capacitación en oficios que no estén en riesgo de desaparición y de los procesos a más largo plazo que, sin una adecuada regulación, no son valorados y provistos por el mercado, así como de los programas que requieren inversiones elevadas.[48] También puede incluirse el desarrollo

[45] Entre estas se cuentan ONG, escuelas, instituciones privadas de formación, universidades y secciones de entidades públicas.

[46] La subcontratación de ejecutores públicos permite descentralizar la ejecución y financiar las instituciones escolares ejecutoras. En República Dominicana, una proporción importante de los cursos financiados por el Instituto nacional de formación técnica y profesional son ejecutados por centros colaboradores privados. Sin embargo, la falta de oferentes de calidad impidió cubrir todas las necesidades, de modo que se ha promovido el desarrollo de ciertas instituciones con créditos y apoyo técnico. La subcontratación mediante licitaciones o concursos se practica en México y Chile, con participación mayoritaria de organizaciones privadas. En Brasil, el Plan de formación profesional del Ministerio de trabajo recurre a la subcontratación, mientras que el Servicio nacional de aprendizaje industrial la emplea solo a pequeña escala y para cursos destinados al sector informal.

[47] Frecuentemente se observan combinaciones de formas de financiación. En República Dominicana la asignación presupuestal se suma a las contribuciones de las empresas sobre los sueldos y al pago privado de matrícula. En Brasil, el Plan de formación profesional del Ministerio de trabajo financia programas especiales de formación profesional en los estados y en el ámbito local, mientras que el Servicio nacional de aprendizaje industrial se financia con un impuesto sobre la nómina, aportes específicos de las empresas y la venta de servicios. En México se combinan recursos del fondo de empleo, impuestos a la nómina y el financiamiento de programas especiales de formación profesional y capacitación, en proyectos de inversión y desarrollo de pyme.

[48] Una de las principales fallas de mercado es que la oferta institucional se concentra en modalidades de formación que exigen menos inversión, orientadas a la administración y el sector terciario, y descuida la formación de ocupaciones calificadas en el sector

de programas educativos (diseños curriculares, investigación pedagógica, producción de material didáctico) y de nuevos programas y áreas, la formación de formadores, y la provisión de información y de mecanismos para su difusión. Esto último requiere de servicios de orientación y de información a los usuarios, que pueden estar en red con los servicios de empleo privados o comunitarios.

La garantía de que aspirantes más pobres puedan acceder a la formación profesional permite aumentar la empleabilidad de los trabajadores en riesgo de exclusión debido a su desocupación prolongada o porque no cuentan con los medios para adquirir en el mercado las competencias tecnológicas clave. El financiamiento público o mixto de la provisión de formación privada pero regulada por el Estado puede ser la base adecuada para la creación de los mercados de capacitación y formación profesional.

Los recursos públicos pueden destinarse, en vez de al financiamiento directo de las instituciones de formación profesional, a subsidios a la demanda, procurando que la oferta responda mejor a los cambios a corto plazo de la demanda. Los subsidios a la demanda de formación profesional de las empresas tienen la ventaja de orientar las acciones a las necesidades determinadas por la misma empresa. Pero también presentan limitaciones estructurales y particulares. Las primeras estriban en que las empresas, individualmente consideradas, descuidan áreas estratégicas de capacitación (entre las que se cuentan algunas en las que trabajan personas con poco poder adquisitivo) y se orientan casi exclusivamente a la capacitación específica. Esta, si bien beneficia a la empresa, resulta en una actividad relativamente atomizada, con poca continuidad, y programas y cursos poco o nada vinculados entre sí. Por lo tanto, no permite el desarrollo profesional basado en la adquisición progresiva de conocimientos, aporta poco a la capacitación más general, que genera competencias básicas, y ni adiestra para la adaptación a los cambios productivos e institucionales (Agüero y Labarca, 1998). Otras limitaciones particulares, que pueden ser fácilmente regulables y controlables, son la tendencia a financiar la capacitación de los mandos medios y altos de las empresas, lo que genera mayor concentración de los ingresos.

Los subsidios a la demanda también se pueden canalizar a centros de formación sectoriales o regionales, en general vinculados con organizaciones empresariales, lo que, además, permite una relación más estrecha entre las actividades de formación y las empresas. Si bien se crean más oportunidades para que la formación se aproveche en más de una empresa, estos programas tienden a orientarse a grupos muy específicos de trabajadores y competencias que, en general, corresponden a cuellos de botella específicos de unas pocas empresas productivas, y se logran coberturas reducidas. No deja de ser positivo el contacto con las pequeñas y medianas organizaciones productivas que, en su calidad de entidades colectivas usuarias de la formación profesional, respaldan los servicios técnicos de las instituciones de formación (laboratorios, apoyo en la gestión).

Finalmente, existen subsidios a la demanda o a las necesidades de los propios trabajadores. Se orientan a la capacitación de trabajadores que enfrentan un riesgo crítico, como la desocupación prolongada (jóvenes, mujeres y trabajadores adultos desplazados por la reestructuración productiva), la migración o la reubicación geográfica obligada, y cuya demanda no puede ser satisfecha de otro modo. En este caso, la responsabilidad pública va más allá de los costos de la capacitación. Para obtener el mejor provecho, debe cubrir el costo de oportunidad de los capacitados y el de algunas necesidades fundamentales, de alimentación, transporte, seguro de salud, entre otras.

manufacturero, en tecnologías que demandan infraestructura, equipos y laboratorios con períodos de obsolescencia cada vez con más cortos.

c) La regulación y supervisión

Uno de los aspectos primordiales de un sistema de formación profesional y educación técnica en el que la provisión directa de servicios se traslada a múltiples entidades privadas y públicas, es el fortalecimiento de la función pública de regulación y supervisión. En razón de la multiplicidad de prestadores de un servicio que tiene el carácter de bien público, el Estado debe velar por el respeto de las normas por parte de los distintos actores. La prestación de servicios debe regirse por estándares programáticos, referentes a la modalidad de formación (presencial, continua, modular, duración e intensidad, prácticas empresariales), los antecedentes profesionales y la calidad de los docentes, las actividades de investigación, la infraestructura, y la gestión administrativa y financiera.[49]

La regulación de la demanda debe promover la formación profesional prioritaria, así como el acceso equitativo a los servicios. Debe contemplar incentivos a la inversión en capacitación, que den lugar a beneficios individuales y colectivos. En el diseño de estos incentivos puede ser necesario compartir los costos de la provisión y regulación entre el Estado, las empresas y los trabajadores. La contribución del Estado puede efectuarse en forma directa mediante reembolsos o indirecta por descuento de impuestos. El aporte de los trabajadores se puede establecer mediante relaciones entre permanencia e indemnizaciones. Las indemnizaciones podrían ser menores en casos de retiro voluntario o variar según características de los trabajadores, de la capacitación o del puesto de trabajo.[50]

V. Un pacto de cohesión social

El aumento de la vulnerabilidad económica a escala mundial y su efecto sobre el mercado de trabajo durante la última década ha dificultado mucho la existencia de relaciones laborales estables, que contribuyan a la cohesión social. Los problemas de empleo en América Latina y el Caribe se acentuaron, en parte a causa de que, con el propósito de aumentar la demanda de trabajo, se dictaron normas de contratación menos rígidas, en un contexto de inestabilidad y bajo crecimiento económico. A la postre, el mercado de trabajo reforzó la flexibilidad laboral de hecho mediante el aumento de la informalidad y la hizo más compleja, a consecuencia de la creación de nuevas modalidades de precariedad de los empleos.

La mejora de la competitividad se tradujo en mayor desempleo e informalidad, debido a que el mercado de trabajo se ajustó a factores más sistémicos y estructurales. El crecimiento promedio de la región fue volátil y bajo y la tasa de ocupación, procíclica. En ausencia de mecanismos comprensivos de protección social, la oferta de trabajo se movió de manera contracíclica por efecto de la necesidad de las familias de superar la precariedad de sus ingresos mediante el empleo de sus miembros en edades activas, que acentuó la tendencia de las mujeres a incorporarse al mundo del trabajo. Los procesos de producción favorecieron a la mecanización, a causa de que la exposición a la competencia en un contexto de creciente apertura de los mercados y de reevaluaciones cambiarias, que encarecieron el costo relativo del trabajo respecto a los bienes de capital y aceleraron la adopción de tecnologías avanzadas en sectores de punta. Las nuevas tecnologías de producción, con uso intensivo de mano de obra calificada, empeoraron la distribución del ingreso en detrimento de los trabajadores sin educación terciaria.

La aparición de ocupaciones con contratos a término fijo o de dedicación temporal, sin contrato o sin protección social, y el descenso de los salarios de personas no calificadas hacia los

[49] Con tal fin, en México se constituyó el Consejo de normalización y certificación de competencia laboral.

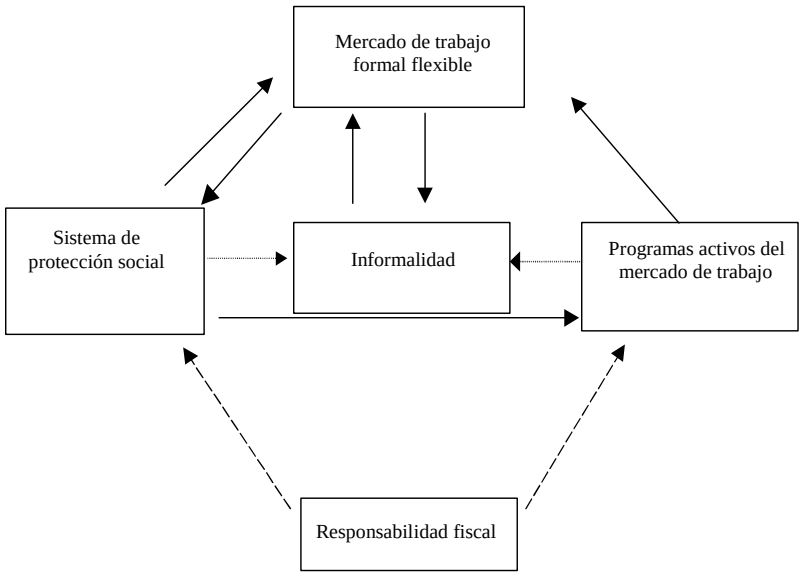
[50] En Chile, por ejemplo, existe una franquicia tributaria de hasta un 1% de la nómina salarial para la inversión en capacitación de las empresas, que puede usarse también para la nivelación de estudios básicos de los trabajadores con educación incompleta. Asimismo, el valor de la capacitación acordada entre trabajadores jóvenes, de 15 a 18 años, y el empleador se puede deducir de la indemnización por retiro, hasta el equivalente de un año de indemnización. Un nuevo proyecto de ley amplía este tipo de contratos a los trabajadores de hasta 24 años y extiende la deducción a la totalidad de la indemnización.

niveles de ingresos del sector informal agravaron los problemas tradicionales de empleo. La población activa se vio enfrentada a la inestabilidad de su situación laboral, lo que significó la disminución de sus perspectivas de desarrollo, y de los incentivos a la capacitación y, en consecuencia, al aumento de la productividad. Los sistemas de protección social no cubrieron estos nuevos riesgos y se vieron afectados, además, por la escasez de recursos públicos y los nuevos mecanismos institucionales que vincularon los beneficios sociales a la estabilidad laboral al nivel de cada trabajador.

La actual coyuntura exige soluciones más complejas, que aborden las raíces profundas de los problemas de empleo, y la adecuación de los mecanismos de protección social a la nueva estructura de riesgos que enfrentan los trabajadores. Las propuestas, muy variadas, requieren de políticas sociales y económicas activas, en torno a un pacto de cohesión social fundado en cuatro pilares: la coherencia con los fundamentos de la política macroeconómica, la generación de empleo, la protección social, y la educación y capacitación.[51] Se sugiere desarrollar un sistema de protección social de modo de permitir, dentro de los límites presupuestarios, que la gente se reintegre al empleo luego de un corto período de desempleo o, de lo contrario, mediante la asistencia que proveen programas activos hacia el mercado de trabajo, antes de reintegrarse. Si por el contrario permanecen en ocupaciones informales, es necesario que los programas activos hacia el mercado de trabajo se ocupen de mejorar la productividad de las empresas informales, adapten los sistemas de protección social a sus características, y/o promuevan su formalización con las instituciones que promueven su desarrollo.

Para el logro de estos objetivos se sugiere un pacto de cohesión social, cuyos componentes se ilustran en el gráfico 9.5. Las líneas continuas indican movilidad de trabajadores, aquellas punteadas cortas indican asignaciones de recursos que deben fortalecerse hacia el sector informal, tanto en materia de programas activos hacia ese segmento del mercado de trabajo como de adaptación de la protección social a sus características. Las líneas punteadas largas indican solidaridad en el financiamiento a través de un sistema fiscalmente responsable. Las interacciones debieran materializarse en torno a tres componentes, en adición a la pura flexibilidad laboral.

Gráfico 9.5
PACTO DE COHESIÓN SOCIAL



[51] Al respecto, véase Weller (2001), BID (2003b) Titelman y Uthoff (2003) y CEPAL (2003a).

En primer lugar, su coherencia con la macroeconomía para no generar inflación de salarios y precios, y abriendo un debate sobre la carga y recaudación tributaria. Esta debe revisarse en su capacidad de generar financiamiento solidario para metas de protección socialmente aceptadas.

En segundo lugar, su coherencia con los nuevos diseños de protección social que incluyan seguros de desempleo, invalidez, vejez, muerte y de acceso a los servicios de salud que provean de cobertura, conforme a los nuevos perfiles de riesgos asociados a los cambios en la estructura productiva.

Y, tercero, su coherencia con los programas activos de apoyo a la generación de empleo, sistemas de información, productividad informal y capacitación y formación profesional.

El pacto reconoce que las políticas laborales por sí solas no generan empleo. Requieren de una reactivación de la demanda de empleo y de políticas laborales activas para asegurar la oferta de calificación apropiada y evitar otros posibles cuellos de botella. Sugiere que la flexibilidad laboral sin un rápido crecimiento de la demanda, requiere de una buena cobertura de seguros de desempleo, de políticas activas de empleo público y de políticas de apoyo al sector informal. Combina, en consecuencia, la flexibilidad laboral necesaria para adaptarse a las nuevas condiciones de competitividad en el mercado global, con un nivel responsable –fiscal y socialmente– de protección económica a los trabajadores. Para elaborar un acuerdo que tome en cuenta el actual estado de desarrollo del sistema de protección social y el desarrollo gradual de políticas activas hacia el mercado de trabajo formal e informal, la propuesta debe adaptarse con diferentes configuraciones según el contexto en que se aplique.

1. Cohesión social y restricciones macroeconómicas

En la mayoría de los estudios empíricos sobre situaciones inflacionarias altas se ha demostrado que el aumento de salario real neto resultantes del incremento de la productividad son sensibles a largo plazo a los desequilibrios del mercado de trabajo. De ahí que la indización completa a las metas de inflación y el traspaso del aumento de la productividad a los salarios y remuneraciones de los trabajadores puedan constituirse en una regla de largo plazo apropiada. Este criterio debiera sentar una base sólida para las negociaciones salariales entre trabajadores y empleados e incentivar la inversión y el incremento de la productividad, a partir de la capacitación en el marco del proceso productivo. La adopción de estas prácticas daría origen a la flexibilidad salarial, mediante una política de salarios participativos, que eviten ajustes de entidad en períodos de crisis y permitan la participación en las ganancias en períodos de auge.

En el capítulo 3 de este documento se propone profundizar el manejo de las finanzas públicas, según un enfoque intertemporal y contracíclico. Ello hace a la esencia de la viabilidad del pacto de cohesión social, ya que supone una mejor medición, control y manejo de las responsabilidades fiscales (pasivos contingentes) y sus efectos a mediano plazo. De lo anterior se desprenden dos corolarios. En primero lugar, la necesidad de diseñar una política de inclusión social, a través del establecimiento de garantías estatales para familias con ingresos precarios, que aseguren su acceso a sistemas solidarios de educación y capacitación, seguros de cesantía, empleos de emergencia y a beneficios de salud y pensiones. En segundo lugar, la necesidad de un debate ciudadano en torno a la carga tributaria y la mejora de la eficiencia de la recaudación, de modo de poder asumir las responsabilidades fiscales derivadas de los pasivos contingentes que ocasionan las mencionadas garantías.

2. Cohesión social y empleo

Es esencial a la cohesión social la generación de empleo productivo. Los requisitos de ahorro para financiar la inversión y las políticas de desarrollo productivo se analizan en otros capítulos de este libro. Sin embargo, estas políticas requieren del diseño de nuevas formas o aspectos de

flexibilidad laboral, para permitir el ajuste del mercado de trabajo a las nuevas condiciones de la estructura productiva. La flexibilidad del contrato laboral no debe jamás dejar de lado la protección social completa. Los mecanismos de flexibilización incluyen: i) la eliminación de los contratos a tiempo determinado, y su reemplazo por una ampliación del período de prueba o la determinación de proporciones "adecuadas" entre contratos a tiempo indefinido y contratos más flexibles por períodos determinados; ii) la posibilidad de acordar jornadas flexibles de trabajo (distribución de horas o días laborales, horarios especiales, contar con bancos de tiempo de trabajo para distintos períodos, definición de períodos de vacaciones, trabajo en días feriados y del período de prueba); iii) el establecimiento, en las negociaciones colectivas, de límites razonables a las indemnizaciones o el reemplazo de estas, al menos parcial, por cuentas de ahorro individuales, con la contribución de las empresas y del Estado;[52] iv) la facilitación de los despidos por causa justa y la ratificación legal de algunos contratos especiales[53] y v) la flexibilidad de las condiciones de determinación de las remuneraciones.[54]

Es posible distinguir tres tipos de políticas públicas ligadas al mercado de trabajo: i) activas: destinadas a grupos afectados por problemas estructurales como la falta de información o de oportunidades acordes con su formación profesional. Abarcan medidas activas de subsidio a la contratación o la búsqueda de empleo, la generación de empleo temporal mediante la creación directa de empleos, el incentivo al microemprendimiento y la licitación de obras de infraestructura local que hagan un uso intensivo de mano de obra.; ii) pasivas: destinadas a grupos cesantes, que consisten en el otorgamiento de un subsidio mientras se encuentran temporalmente desempleados (seguro de desempleo), y iii) asistenciales: destinadas a grupos que se ven excluidos por las actuales condiciones del mercado de trabajo y que necesitan de una red de apoyo directo de transferencias.

Los programas activos de generación de empleo con aportes fiscales combinan el financiamiento directo de puestos de trabajo, el subsidio a la contratación mediante capacitación para el empleo, la intermediación para su búsqueda, el apoyo al microemprendimiento mediante capital de riesgo, la contratación de obras y actividades de beneficio comunitario. Para aplicar estas medidas es necesario que la autoridad tenga credibilidad, lo que se logra mediante una planificación que incluya la claridad de las políticas, metas e instrumentos, la transparencia respecto de los operadores y el respeto de la institucionalidad y la eficiencia de la gestión, el financiamiento, la regulación y supervisión.

Para aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores informales, se requiere fomentar sus actividades, mediante el acceso a los recursos productivos, a mercados más dinámicos y a nuevas formas de organización, y aplicar políticas sociales, que tengan en cuenta tanto su carácter de productores como su necesidad de obtener ingresos para la subsistencia.

En el plano financiero, los principales desafíos son la falta de garantías patrimoniales para acceder al crédito, el alto costo del endeudamiento informal, la segmentación del mercado de crédito y la falta de adecuación de las instituciones crediticias para atender las demandas del sector. Hay diversas respuestas, que van del otorgamiento de créditos sin aval, a la constitución de

[52] En una situación de crisis con alto desempleo y movilidad laboral, este mecanismo de seguro tendría que ajustar los beneficios en forma significativa, toda vez que, de no hacerlo, el fondo de solidaridad alcanzaría fácilmente su tope máximo. Por ello, resulta útil solo para trabajadores cuya probabilidad de quedar desempleados y permanecer en esas situación sea baja. Dado que debe transcurrir más de un año para hacer uso de sus beneficios, no parece ser un instrumento que pueda tener consecuencias positivas de manera inmediata. Sin embargo, es un instrumento de interés a largo y mediano plazo.

[53] Ejemplo de estos contratos especiales son los contratos promocionales, como en casos de personas con discapacidad, o los contratos de aprendizaje para trabajadores que se reincorporan al mercado de trabajo y que no cuentan con la suficiente experiencia laboral. Estos trabajadores con frecuencia necesitan una capacitación relativamente específica, en una empresa o puesto concretos, lo que insume un período o un porcentaje importante del tiempo del trabajador, en que no contribuye en forma plena a la producción de la empresa.

[54] Desde tiempo atrás se ha impulsado la propuesta de salarios participativos, que reducen los costos laborales y los ingresos de los trabajadores durante una crisis económica, pero que protegen el empleo (ocupación, ingresos y protección social). Otro aspecto fundamental de este tipo de propuestas es que atenúa el contenido procíclico de las crisis, mantienen los niveles de empleo e ingresos y, en términos agregados, tienen efectos anticíclicos.

garantías solidarias, o al reconocimiento "ad hoc" del capital informal. El costo se ha cubierto en algunos casos mediante tasas de interés subsidiadas, aunque estas han tendido a desaparecer, y principalmente mediante la administración más eficiente de los recursos disponibles. Incluso, se han hecho intentos de utilizar las remesas como garantía para familias con miembros trabajando en el extranjero (CEPAL, 2003a). Las formas institucionales también muestran una gama de arreglos, desde la adaptación de los bancos tradicionales hasta la creación de una banca especializada para los pobres, que muestra ventajas e inconvenientes (véase el capítulo 3).

Sin embargo, es necesario reconocer que es imposible llegar a un número importante de informales a través de este mecanismo. Una política general debe tener como principal objetivo aumentar la formalización, al menos desde la óptica de la legalidad. Debe tenerse en cuenta que la informalidad ha sido también una respuesta a la excesiva e inadecuada reglamentación estatal, que condena a la inexistencia legal a actividades, reconocidas y evidentes, pero que se desarrollan fuera del marco normativo.

La formalización explícita, mediante una regulación que considere a los trabajadores informales, debe convertirse en uno de los instrumentos esenciales para facilitar su incorporación en un proceso de modernización. La informalidad no obedece exclusivamente a la intención de evadir la reglamentación o a prácticas culturales sino también a la real incapacidad de estas unidades de cumplir con todas las regulaciones sociales y laborales. Por ello, más allá del reconocimiento legal y sus consecuencias en términos de ciudadanía, la formalización habilita a amplios sectores para el acceso a recursos particulares y públicos. Se pueden establecer sistemas simplificados de impuestos, tasas de interés preferenciales o temas laborales que no estén comprendidos en las normas fundamentales del trabajo. Vale la pena explorar, en cada contexto, las posibilidades de flexibilización y de reducción de costos no salariales, con el objetivo de disminuir las barreras de acceso de los informales a los sistemas de protección básicos.

Mediante el acceso a mercados más dinámicos se pretende romper el círculo vicioso de "productores informales para consumidores pobres". Esto incluye la centralización del poder de compra, incluso en el caso de las compras públicas, la penetración en los mercados de exportación y la concentración física de productores, para atraer una mayor demanda. La creación de asociaciones horizontales de productores, la promoción de vínculos de subcontratación y la constitución de cadenas de producción entre pequeñas y grandes empresas son otras soluciones. Las empresas que suministran servicios de mano de obra y las maquilas que hacen un uso intensivo de este recurso deben aprovechar las ventajas de descentralización, sin establecer relaciones de explotación y desprotección.

Las políticas de bienestar social dirigidas a los ocupados en el sector informal y sus familias se inscriben entre las políticas contra la pobreza, dados los bajos ingresos de estos hogares y personas. Un pequeño negocio es una combinación de relación laboral y familiar; los bienes de capital son, a la vez, bienes de inversión y de uso familiar y los recursos son fungibles. Por ende, la falta de cobertura de seguridad social o de un mercado de seguros adecuado a sus necesidades puede constituirse en un obstáculo para el buen funcionamiento económico.

3. Cohesión social y protección social

Una reforma del mercado de trabajo que tenga por propósito fortalecer la cohesión social debe promover una flexibilidad vinculada a la protección social. En caso contrario, la ausencia de la protección se traduce, en contextos recesivos, en la precarización del empleo, el traslado al Estado de la responsabilidad por la protección de los trabajadores sin cobertura y la capacidad de ofrecer protección se ve limitada por la restricción presupuestaria. De ahí que la primera medida necesaria, tal como se detalla en el capítulo 3, sea la de reducir la vulnerabilidad de la economía a las crisis internacionales, mediante la adopción de políticas macroeconómicas con claros criterios contracíclicos.

Las restricciones fiscales imponen un tope a la posibilidad de financiar las enormes demandas resultantes de los riesgos que enfrenta la sociedad. A su vez, el diseño y la puesta en práctica de las reformas de los sistemas de protección social, que suponen nuevas combinaciones públicas y privadas, influyen significativamente en la necesidad de recursos fiscales. De hecho, afectan a la eficiencia de la asignación y gestión de los recursos, la cobertura mediante sistemas contributivos, y la financiación los mecanismos de solidaridad y los costos de transición. En la demanda de servicios de seguridad social pesan factores que obedecen al ciclo económico y variables de carácter estructural. Una de las principales vías por las que el ciclo económico influye en las fuentes de financiamiento contributivo y en la carga de los sistemas de seguridad social es el mercado de trabajo; su evolución poco favorable en los países de América Latina se ha traducido en desafíos para las reformas de estos sistemas.

Por otra parte, la protección social no se construye a partir de la flexibilización laboral sino que exige una política explícita de previsión contra riesgos, que combine financiamiento privado y público. La flexibilidad laboral es un medio para alcanzar mejores resultados económicos y sociales y no puede considerarse una meta en sí misma, sino un medio de adaptarse a las nuevas circunstancias. En este sentido, las reformas a los sistemas de seguridad social deben contribuir a la movilidad laboral, diseñando esquemas de "portabilidad" de derechos y obligaciones. Esto significa contar con un sistema de protección orientado a las personas y no a los puestos de trabajo, que reduzca la dependencia del trabajador de una empresa para su protección. Asimismo, exige aumentar y diversificar la protección social, de acuerdo con las nuevas y cambiantes estructuras de los mercados de trabajo. Hoy en día, la propia inestabilidad de los empleos demuestra que los riesgos económicos vinculados con el desempleo, la inactividad involuntaria y el empleo precario no están cubiertos por los sistemas de protección social, y que el diseño de sistemas contributivos tiende a excluir a quienes son más vulnerables a ella.

Los sistemas de protección social debieran incorporar mecanismos solidarios de financiamiento, de modo de garantizar la cobertura independientemente de la capacidad de contribución de las personas. En el plano de la salud, esto comporta la creación de un fondo de solidaridad que reciba aportes de acuerdo a la capacidad económica de los afiliados y distribuya los recursos conforme la cobertura de riesgos que realicen las aseguradoras. En el caso de las pensiones, comprende el fortalecimiento de los pilares básicos universales con recursos contributivos y no contributivos y la fijación de topes máximos a los beneficios garantizados que no deterioren los incentivos de los pilares contributivos. En el caso de los seguros de desempleo, supone el establecimiento de un fondo de solidaridad.

4. Cohesión social, educación y capacitación

Un cuarto componente del pacto de cohesión social es el mejoramiento de las capacidades productivas de los trabajadores, a través de la educación y la formación profesional. La universalización de los ciclos educativos básicos completos es la política que más se traduce en igualdad de oportunidades. Por su parte, el acceso a la educación técnica y superior tiene una alta rentabilidad.[55]

Hoy, la educación secundaria completa (11-12 años de educación) ha pasado a ser el nivel mínimo de instrucción necesario para acceder a prácticamente todos los puestos de trabajo y, en consecuencia, para vivir dignamente. La igualdad de oportunidades entre las personas de distinto origen socioeconómico y localización geográfica debe perseguirse mediante el aumento de la pertinencia curricular en función de sus realidades territoriales, y con un especial interés en grupos específicos, caracterizados por una alta vulnerabilidad y precariedad social y económica. La

[55] Las nuevas formas de producción exigen competencias generales más que calificaciones específicas. Esto significa que los trabajadores deben contar con una base sólida de educación general como fundamento para adquirir las competencias laborales específicas, en parte en la empresa.

ausencia de infraestructura, financiación, calidad y contenidos hace necesario que se tomen medidas lo más rápidamente posible, particularmente en las zonas rurales.[56] Los países de la región han hecho esfuerzos financieros importantes en cuanto al aumento del gasto en educación. Sin embargo, en términos de porcentaje del PIB, este gasto dista mucho del 5% correspondiente a los países más desarrollados, aun cuando la población de la región es más joven.[57]

El sistema de formación profesional ha empezado a ser objeto de reformas. La progresiva separación de las funciones estatales de financiamiento, ejecución y regulación de los programas es esencial. En la región, la provisión y la contratación de formación profesional presenta hoy una gran variedad de formas institucionales.

A través de la regulación y supervisión, el Estado sigue en condiciones de identificar y privilegiar ciertos objetivos y sectores que se consideren estratégicos y de definir los destinatarios de la capacitación (empresas, sectores, regiones, oficios y trabajadores).[58] Debe atender la capacitación en oficios con bajo riesgo de desaparición y en procesos y contenidos necesarios para ciertos sectores, empresas y grupos de trabajadores que difícilmente son provistos por el mercado. Su definición debe ser flexible para adecuarse al cambio de circunstancias en los ámbitos de la tecnología y de las reglas de mercado, entre otros. No obstante, no debe estar sujeta a modificaciones radicales a corto plazo, porque su eficacia entraña acuerdos de mediano plazo entre los actores, es decir, entre el Estado, las empresas y los trabajadores. De hecho, para ampliar la cobertura y mejorar la pertinencia de la formación profesional es necesario contar con mecanismos coherentes que permitan y aseguren una mayor participación de las empresas y con la opinión del Estado, a nivel nacional y regional, las organizaciones académicas y los trabajadores. Una vez que el objetivo de equidad ocupa un lugar destacado en la orientación de los programas y los resultados, se hace necesario concebir nuevos diseños que se adapten mejor a los requerimientos y posibilidades de esta población. Se están aplicando diferentes opciones de subsidios a la demanda, de acuerdo con sistemas de provisión y contratación de formación profesional, regulados por el Estado.

[56] En este campo, la previsión y el reconocimiento de las economías de escala favorecen el diálogo y los compromisos regionales, como medio de aprovechar las complementariedades y la experiencia de los países.

[57] Según un cálculo realizado sobre la base del Compendio Mundial de la Educación 2003, del Instituto de estadísticas de la UNESCO, el gasto en educación como porcentaje del PIB para el bienio 1999-2000 fue de 3,74% en 5 países de Centroamérica, 4,1% en 10 países de América del Sur, 4,25% en 19 países representativos de África, 4,45% en 8 países de Asia (Pacífico), 5,25% en Estados Unidos y Canadá y 20 países europeos, 5.5% en Australia y Nueva Zelanda y 6,1 en 11 países del Caribe.

[58] Para contar con el apoyo necesario para una política pública, es necesario construir acuerdos amplios y sostenibles, que definan colectivamente las prioridades sociales.

Capítulo 10

Educación y desarrollo productivo

A fines de los años setenta existían diferencias en las políticas educativas de los países de la región, pero en general se observaba una marcada reducción del analfabetismo, un incremento de la cobertura escolar primaria y una importante expansión de la educación secundaria y superior. La reducción del gasto social a consecuencia de la crisis de la deuda y los posteriores ajustes causaron un impacto en las inversiones en el sector educativo. Las tasas de matriculación en los países de la región fueron menores con respecto a las de los países con igual o mayor nivel de desarrollo, se deterioraron los salarios docentes y la infraestructura escolar, y los planes de estudio se tornaron obsoletos. Las rápidas modificaciones en las formas de adquisición del conocimiento en los países industrializados agravaron el rezago en cuanto a los estilos y los recursos pedagógicos de la educación pública de la región.

El posterior aumento del gasto social destinado a la educación durante los años noventa permitió una recuperación parcial de los salarios docentes y de las inversiones en infraestructura educacional. Las reformas de la educación tendieron a mejorar el financiamiento, la gestión y la administración de los sistemas educacionales e intentaron actualizar dichos sistemas, lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y elevar la calidad de la educación. Sin embargo, los avances en la calidad de la educación y en la equidad de las condiciones de oferta y demanda educativa fueron magros (CEPAL, 2000a).

Desde la perspectiva de una estrategia de desarrollo productivo, las empresas que actúan en mercados internacionales imponen nuevas demandas al sistema educacional, lo que hace necesario medir las habilidades y el capital humano de una manera más apropiada, que certifique las competencias de los trabajadores (Akerlof, 1970; Amjad, Reboani y Sziraczki, 2001; y Bravo y Contreras, 2001). En este sentido, la dinámica interna del sistema educativo no ha respondido suficientemente al desafío de la competitividad, que comprende tres objetivos: i) la expansión de los niveles medio y superior del sistema educativo, la evolución del sistema de ciencia y tecnología, y la creación de un vínculo más estrecho con el sector productivo; ii) el desarrollo de nuevas destrezas que respondan a la flexibilidad que hoy exige el mercado laboral; y iii) la satisfacción de las demandas de las pequeñas y medianas empresas.[1]

Pero la educación y la cultura enfrentan también los cambios acelerados que impone la sociedad de la información en el ámbito productivo y comunicacional. Es preciso armonizar los avances educacionales y facilitar el acceso al intercambio comunicacional por medios interactivos. Es importante tener presente que esto resulta decisivo no sólo respecto de la competitividad sino también de la identidad cultural y la participación ciudadana. De ahí la importancia crucial de las relaciones entre la educación, la cultura y las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) (Hopenhayn, 2003).

Este capítulo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. En la siguiente sección se ofrecen datos acerca de los precarios avances educacionales en la región, en particular cuando se comparan con los observados en los países desarrollados y en otras economías emergentes. En la segunda sección se analiza el diseño que deberían tener las reformas educacionales para favorecer a equidad. En la tercera sección se examina el papel de la educación en la mejora de la competitividad. En la cuarta sección se argumenta a favor de la educación mediante nuevas tecnologías de información y conocimiento para que su empleo sea compatible con las nuevas formas de producción y trabajo, las nuevas formas de ejercer derechos, afirmar culturas, informarse, comunicarse a distancia y formar parte de redes, mientras que en la quinta sección se presentan las recomendaciones respecto de las políticas a implementarse.

I. Los avances en la educación

En el informe sobre Equidad, Desarrollo y Ciudadanía (CEPAL, 2000a) se destacaron dos características del sistema educativo latinoamericano. En primer lugar, se señaló su cobertura relativamente baja y su calidad segmentada. Todos los países de la región han hecho avances significativos en el acceso a la educación secundaria, pero particularmente Bolivia, Brasil y Chile (véase el cuadro 10.1). Sin embargo, las brechas con los países de la OCDE y con sus competidores del sudeste asiático persisten. En 12 de los 20 países de la región las tasas netas o reales de matrícula se ubican a 10 puntos porcentuales por debajo de las tasas brutas de matrícula, y se ven afectadas por las tasas de repetición y por la sobre-edad y la sub-edad de los alumnos.[2]

[1] Tampoco ha avanzado suficientemente en la inclusión, en los diferentes niveles educativos, de los elementos que conducen a la formación de la ciudadanía para fortalecer los sistemas democráticos de la región.

[2] Las tasas brutas del cuadro 10.1 deben tomarse con cautela; esto obedece a que no son un reflejo exacto de la situación, pues se basan en la relación entre las cifras de matrícula que habitualmente proveen los ministerios de educación, y las cifras de población en edad correspondiente al grado o ciclo que proveen los censos de población. De allí que en algunos casos se supere el 100%.

Cuadro 10.1
TASAS BRUTAS Y NETAS DE MATRÍCULAS SECUNDARIAS Y NIVELES DE GRADUACIÓN EN LOS NIVELES ALTOS DE SECUNDARIA, 1980 Y 2000

País	1980		2000/1		2000/1
	Tasa de matrícula bruta	Tasa de matrícula neta	Tasa de matrícula bruta	Tasa de matrícula neta	Nivel de graduación a nivel secundario superior (%)
Cuba	81	66	85	82	..
Argentina	73	55[a]	97	82	48
Jamaica	67	64	83	76	65
Chile	53	37[b]	85	76	62
Uruguay	62	..	98	74	..
Brasil	34	20	108	74	62
Trinidad	69	..	81	73	..
Bolivia	37	16	80	67	..
Panamá	61	46	69	65	..
Perú	59	46	86	64	50
México	49	40	75	62	32
Colombia	39	..	70	59	..
Venezuela	21	14	59	55	..
Ecuador	53	..	57	49	..
Costa Rica	48	40	60	49	..
Paraguay	27	23	60	48	35
República Dominicana	42	..	59	45	..
Nicaragua	41	22	54	38	..
El Salvador	24	..	54	..	..
Guatemala	19	13	37	25	..
América Latina y el Caribe (promedio simple)	48	..	73	60	..
OCDE (media)	86	..	106	92	74
Canadá	88	77[b]	106	98	..
Estados Unidos	91	..	95	89	74
República de Corea	78	70	94	91	97
Tailandia	29	..	82	..	45
Malasia	48	..	70	70	67

Fuente: Beverley A. Carlson, "The education and human capital chapter", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2003, sobre la base de datos del Banco Mundial, UNESCO y OCDE.

[a] 1975.
[b] 1985.

Respecto de la enseñanza secundaria en los países de la región, aunque se superan los promedios del conjunto de países en desarrollo, se está lejos de alcanzar los niveles de los países desarrollados.[3] En términos de igualdad entre géneros, América Latina y el Caribe muestran un nivel bastante alto y por lo tanto aceptable, muy superior al promedio del conjunto de países en desarrollo y más cercano al que registran los países desarrollados. Sin embargo, la calidad de la educación difiere entre los estratos sociales y las localidades rurales y urbanas.

[3] El tema del desarrollo comparativo de la situación educativa de la región con respecto a la de los países industrializados o de industrialización reciente se trata en la sección II.2 del presente capítulo.

En segundo lugar, se destacó la devaluación de la educación, dado que a mayor promedio de años de escolaridad del conjunto de la sociedad, mayores son las exigencias de capacitación para acceder al empleo. La generación de empleo presenta rezagos en comparación con el aumento de los logros educativos, lo que incide en forma negativa en la rentabilidad de la educación primaria y en la ampliación de las brechas de ingreso por nivel de educación alcanzado. Son necesarios entre 10 y 12 años, según el perfil educacional de cada país, para tener una alta probabilidad de evitar la pobreza. Por lo mismo, a medida que se avanza en la enseñanza media, también aumentan las exigencias del mercado de trabajo en cuanto a los años de escolaridad que deben tener quienes ingresan a él (véase el cuadro 10.7).

Se identificaron cinco vías para superar estos problemas: i) la continuidad educativa con vistas a lograr, en el plazo más corto posible, una cobertura universal en la educación secundaria; ii) el aumento significativo en la calidad de la educación, mediante la actualización de estilos de aprendizaje y de enseñanza, el suministro de computadoras y tecnología audiovisual a las escuelas, que permita transmitir a los educandos nuevas destrezas de adquisición de información y conocimientos, la mejora de los planes de estudio y la capacitación docente, la extensión de las jornadas escolares y el suministro de una mayor infraestructura a las escuelas; iii) una mayor equidad en las oportunidades educativas para reducir las actuales brechas en las condiciones de acceso, mediante el mejoramiento igualitario de la calidad docente, del equipamiento y de la gestión de los establecimientos educacionales. Esto permitirá reducir la distancia entre las escuelas de élite y la educación pública, y facilitar los medios de acceso al conocimiento, de modo de garantizar a los sectores más desposeídos una oferta educativa que les ayude a permanecer más tiempo en el sistema escolar, adquirir una formación adecuada y contar, por lo tanto, con mayores opciones de movilidad socio-ocupacional en el futuro; iv) la adecuación de los sistemas educativos a las exigencias productivas y a la competitividad global, basada en la incorporación del progreso técnico mediante una formación dirigida a un desarrollo productivo que tome en consideración las destrezas propias de la sociedad de la información y el conocimiento; y v) una educación para el ejercicio de la ciudadanía moderna y de vocación democrática, basada en el intercambio mediático, el diálogo público, el procesamiento informado de las demandas de los distintos grupos sociales y la autoafirmación cultural, que serán fundamentales en los espacios emergentes de la vida social.

Para cumplir con estos objetivos y reducir la brecha con los países desarrollados, los gobiernos han impulsado desde hace algunas décadas, importantes reformas educacionales (Gajardo, 1999), que han estado fundamentalmente orientadas a aumentar el financiamiento y mejorar la eficiencia y la calidad de la educación.

Las tasas de retención en la educación secundaria superior deben aumentarse. La proporción de estudiantes de América Latina que se gradúan de educación secundarias es muy inferior a aquella de los países de la OCDE, y pasan menos años capacitándose ese nivel educacional. Una industria competitiva necesita de utilizar a los trabajadores con educación secundaria en forma productiva para que realmente pueda competir en una economía global. El aumento de calificaciones en el ámbito secundario también contribuye a reducir la inequidad que actualmente generan los sistemas educacionales de la región. La región muestra enormes rezagos con respecto a otras regiones y países competitivos en la expansión crítica de sus logros educacionales al nivel secundario y terciario no universitario. Estos niveles constituyen la base para la formación de mano de obra calificada. El acceso a la educación secundaria completa debiera constituirse en el objetivo de todos los países de la región, tal como ocurre en los países industrializados.

Alcanzar una buena cobertura de educación secundaria es un proceso complejo en el que intervienen muchos factores. Requiere, entre otras cosas, buenos profesores, buena gestión, un currículo apropiado, recursos para implementar los programas, alumnos bien alimentados, motivados y preparados para aprender, instalaciones para estudiar y salas de clases adecuadas. A partir de una revisión exhaustiva de las reformas, se concluyó que los principales criterios que las

orientaron fueron los de mejorar la administración y la descentralización, la equidad y la calidad, la capacitación de profesores y el financiamiento. Se identificaron siete objetivos políticos específicos en el tratamiento de estos temas (véase el cuadro 10.2).

Cuadro 10.2
REFORMAS EDUCACIONALES: CASOS SELECCIONADOS

Objetivos de la política	Países con reformas en curso
Reorganización institucional y descentralización de la gestión	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, República Dominicana
Fortalecimiento de la autonomía de las escuelas (curricular, pedagógica, financiera)	Bolivia, Chile, El Salvador, Estados de Brasil, Guatemala, Nicaragua, Paraguay
Mejora de la calidad y la equidad: programas focalizados consistentes, equipamiento, mejora de infraestructura	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay
Reformas curriculares	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, República Dominicana, Uruguay,
Ampliación de la jornada escolar	Chile, Colombia, Uruguay
Dignificación de la función docente y perfeccionamiento de maestros	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay
Aumento de la inversión en educación	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Uruguay

Fuente: Marcela Gajardo, *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Santiago de Chile, 1999.

1. Los gastos en educación y su distribución

El financiamiento es necesario para expandir y mejorar la calidad de los sistemas de educación y asegurar un acceso equitativo a los mismos. La mayoría de los gobiernos de la región han destacado la importancia de que todos sus ciudadanos accedan a la educación. Un examen de los gastos en educación y de la forma como se distribuyen entre diferentes niveles y tipos de educación permite distinguir entre un compromiso con una política de educación sustentada en la efectiva disponibilidad de recursos y una declaración política de intenciones que aún debe ser puesta en práctica.

La proporción del Producto Geográfico Bruto (PGB) que se destinó a la educación varió según los países entre el 1,1 y el 8,5% en el año 2000. El promedio del financiamiento público de la educación en América Latina y el Caribe fue el 4,4% del PGB, lo que se compara desfavorablemente con el 5,3% del Producto Interno Bruto (PIB) que destinan a la educación los países de altos ingresos cuyo porcentaje de población en edad escolar es mucho menor. Estos resultados pueden interpretarse como un reflejo de las prioridades educacionales de un país y los esfuerzos que se realizan por alcanzarlas. Sin embargo, el monto invertido puede tener una escasa relación con la calidad y el resultado del sistema educacional, tal como se observa en los logros educacionales que se comentan en la sección 2. Esto se debe, en buena medida, a la gran diferencia que existe entre los países respecto de la manera en que los recursos públicos se traducen en resultados concretos en materia educacional.

Cuadro 10.3
GASTO EN EDUCACIÓN, 1980 Y 2000
(Como porcentaje del PIB)

País	Público		Total
	1980	2000	2000
Cuba	7,2	8,5	
Jamaica	7,0	6,3	
Panamá	4,8	5,9	
Bolivia	4,4	5,5	
Colombia	…	5,1	
Nicaragua	3,4	5,0	
Brasil	3,6	4,7	
México	4,7	4,4	5,2
Costa Rica	7,8	4,4	
Chile	4,6	4,2	7,2
Honduras	3,2	4,0	
Trinidad	4,0	4,0	
Argentina	2,7	4,0	5,8
Perú	3,1	3,3	4,6
Uruguay	2,3	2,8	3,0
República Dominicana	2,2	2,5	
El Salvador	3,9	2,3	
Guatemala	…	1,7	
Ecuador	5,6	1,6	
Haití	1,5	1,1	
América Latina y el Caribe promedio ponderado	3,9	4,4	
Canadá	6,9	5,5	6,6
Estados Unidos	6,7	4,8	6,5
Malasia	6,0	6,2	
Tailandia	3,4	5,4	
República de Corea	3,7	3,8	6,8
Países de bajos ingresos	3,4	2,8	
Países de ingresos medios	4,4	4,5	
Países de altos ingresos	5,6	5,3	

Fuente: Beverley A. Carlson, "The education and human capital chapter", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2003, sobre la base de datos del Banco Mundial, UNESCO y OCDE.

Existe una diferencia pronunciada en la importancia otorgada por los gobiernos a cada nivel de educación. Los países asiáticos incluidos en el cuadro asignan una parte importante del presupuesto corriente a la enseñanza secundaria. Los países latinoamericanos que siguen una política similar son, en orden descendente, Jamaica, Cuba, Argentina, México, Uruguay y Brasil (véase el cuadro 10.4).

Cuadro 10.4
GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN EDUCACIÓN SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL, COMO PORCENTAJE DEL TOTAL, 2000-2001

País	Primario	Secundario	Terciario
Jamaica	35,2	43,1	21,7
Cuba	45,4	38,2	16,4
Argentina	44,4	37,1	18,5
México [a]	44,0	36,8	19,2
Uruguay [a]	41,9	36,4	21,7
Brasil	42,3	36,1	21,6
Chile	52,3	34,8	12,9
Panamá	40,1	33,9	26,0
Trinidad [a]	42,6	32,0	25,4
Perú [a]	50,1	29,6	20,3
Paraguay	52,8	28,4	18,8
Costa Rica	51,8	28,0	21,2
Bolivia	48,0	22,6	29,4
El Salvador [a]	73,8	7,1	19,1
América Latina y el Caribe (media simple)	45,5	32,5	22,0
Malasia	33,2	36,7	30,1
República de Corea	47,7	41,1	11,2

Fuente: Beverley A. Carlson, "The education and human capital chapter", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2003, sobre la base de datos del Banco Mundial, UNESCO y OCDE.

[a] 1998.

Al normalizar el gasto por alumno para cada nivel educacional según el nivel de desarrollo de cada país, (véase el cociente del gasto respecto del PIB per cápita en el cuadro 10.5), se observa que Cuba es el país en el que se asigna un mayor porcentaje de recursos a la educación secundaria y también a la educación en su conjunto. Jamaica, Panamá y Costa Rica se comparan favorablemente con Estados Unidos y Malasia, al destinar por estudiante un quinto del PIB per cápita. Sin embargo, en algunos estudios del Banco Interamericano de Desarrollo se sostiene que en estos países no se han obtenido beneficios similares a los existentes en los países asiáticos debido a que se asigna una menor proporción del gasto a la educación secundaria. (BID, 2001c y 1998-1999).

Surgen dos temas fundamentales relacionados con los sistemas educacionales de la región, a saber: la necesidad de mejorar e igualar la calidad de la educación secundaria entre establecimientos, y mantener a los jóvenes y adolescentes en los colegios hasta su graduación de la enseñanza secundaria. El aumento de la retención escolar en los últimos años de educación secundaria causa un efecto importante en el corto plazo, al igual que las políticas que ponen un mayor énfasis en los programas de educación técnica y vocacional en los últimos años de educación secundaria y en la educación superior.

Cuadro 10.5
GASTO PÚBLICO CORRIENTE POR ESTUDIANTE SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA 1980 Y 2000

País	Primaria		Secundaria		Terciaria		Promedio de todos los niveles
	1980	2000	1980	2000	1980	2000	2000
Cuba	…	34,7		41,9		101,7	43,5
Jamaica	12,7	16,2	18,0	26,8	185,5	80,0	24,2
Panamá	…	15,8	10,2	24,4	26,5	47,7	22,2
Costa Rica	10,0	14,9	24,5	19,4	72,4	55,7	19,1
Argentina	5,0	12,5	11,0	16,4	29,8	17,7	14,7
Chile	9,2	13,9	15,7	15,2	107,8	21,9	15,4
Trinidad y Tabago	17,0	16,2	12,4	14,8	56,4	147,9	16,2
México	4,2	11,7	10,0	13,8	25,5	45,2	15,0
Brasil	….	12,5	….	12,6	….	72,8	15,5
Guatemala	….	4,9	….	12,1	….	….	….
Uruguay	8,9	8,2	13,6	12,0	27,0	21,3	11,3
Bolivia	….	13,3		11,0	…	45,2	15,9
Perú	6,9	8,0	8,0	10,6	4,7	22,0	9,9
Ecuador	…	4,3	12,5	8,9	23,0	….	….
América Latina y el Caribe (media ponderada)[a]	5,9	9,1	14,8	13,1	30,4	27,2	
Estados Unidos	….	17,9	17,3	22,4	47,8	….	….
Malasia	….	11,2	20,5	19,9	140,9	86,1	20,8
Tailandia	8,8	12,5	9,8	12,8	59,7	38,2	15,9
República de Corea	13,0	18,3	9,1	16,8	15,7	8,0	15,0

Fuente: Beverley A. Carlson, "The education and human capital chapter", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2003, sobre la base de datos del Banco Mundial, UNESCO y OCDE.

[a] 1985 y 1995.

Las estadísticas indican que la proporción de estudiantes de la región que llega a graduarse de la educación secundaria superior es más baja que la de los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Tampoco los países de la región se han mantenido a la par con otras regiones competitivas en la expansión de la cobertura de sus niveles altos de educación secundaria y de su nivel terciario no universitario. Esto limita su capacidad de producir mano de obra calificada necesaria para mejorar la competitividad de la industria, la agricultura y los servicios.

La igualdad de oportunidades para acceder a la educación y para completar la educación secundaria debería constituirse en un derecho esencial, como ocurre en los países industrializados. Sin embargo, esta meta esta lejos de concretarse en las sociedades latinoamericanas.[4]

[4] A pesar de sus avances, la situación educacional en Argentina constituye un buen ejemplo de este desafío de reducir los muy bajos niveles de retención en el sistema escolar. Un análisis de cohorte reciente muestra que de 100 alumnos que entran a la escuela primaria, 84 llegarán al séptimo grado, 76 llegarán al noveno grado y sólo 40 entrarán al último año de educación secundaria, 35 se matricularán en la universidad y sólo 7 se graduarán (Banco Mundial, 2000).

2. Principales resultados en materia de acceso y calidad

Los avances en la universalización de la educación secundaria se han producido a ritmos muy inferiores a los de otras regiones competitivas (CEPAL 2003f).[5] Esto es consecuencia de las continuas fallas en el ámbito y la calidad de la educación secundaria. El resultado es que los jóvenes tienden a abandonar el sistema escolar antes de terminar el ciclo de educación secundaria. No obstante lo anterior, las actuales generaciones de jóvenes se han educado más que las generaciones anteriores, pero los avances han sido dispares en los países debido a que existen importantes diferencias por niveles de ingreso, estructura social y distribución de la población entre el área rural y el área urbana.

El lento crecimiento económico y la falta de oportunidades ocupacionales han contribuido a la creciente depreciación de la educación: sus retornos son sustancialmente más bajos en las áreas rurales que en las urbanas; son bajos para los primeros años de escolaridad primaria y para la educación no universitaria post secundaria, pero son altos para la educación universitaria. La calidad de la educación en la región es muy inferior para los estudiantes de bajos ingresos, la mayoría de los cuales asiste a escuelas públicas y no tiene acceso a una educación superior de mejor calidad. La estratificación de la calidad de la educación contribuye a perpetuar las desigualdades de ingreso, así como a limitar la difusión del desarrollo productivo y del crecimiento. La calidad de la educación también se ve limitada por la seria escasez de profesores debidamente preparados, ya sea en cuanto a su habilidad para enseñar o a sus conocimientos de alguna disciplina específica.

El mal funcionamiento de los sistemas educacionales constituye otra explicación adicional de los bajos niveles de productividad de la región, independientemente del nivel de gasto en educación como porcentaje del PIB. Los sistemas educacionales requieren infraestructura y equipos, pero sobre todo, profesores calificados, alumnos motivados y material apropiado. Esto exige enormes esfuerzos institucionales y de organización que se verán reflejados en los resultados.

La comparación entre países de insumos y productos relacionados con el proceso educacional ha sido posible por primera vez a partir de la realización de estudios sobre la calidad de la educación a escala internacional.[6] Casi sin excepciones los estudios muestran una gran varianza entre países, no tanto en los recursos que asignan sino en los resultados que obtienen. También muestran una brecha entre los resultados de los países de América Latina y los de otros países más desarrollados. Los resultados de América Latina constituyen de un tercio a la mitad de los obtenidos en los países de la OCDE. Por cierto, en América Latina se gasta menos por alumno. El promedio de gasto por alumno en instituciones educacionales de los países de la OCDE es d 6.300 dólares en la educación primaria a terciaria, mientras que Chile, México y Brasil gastan 2.600, 1.700 y 1.200 dólares respectivamente por estudiante. Sin embargo, en 17 países de la OCDE la tasa de graduación neta en el nivel secundario es del 70%, mientras que en Argentina, Brasil, Chile y México es del 40%. En los países de la OCDE se observa que del 10 al 15% de los alumnos de 15 años lograron el nivel 5 en habilidades de lectura, porcentaje que se reduce al 1% en México. En Suecia, Noruega y Finlandia hay de 12 a 17 alumnos por profesor en el nivel primario; en Chile hay 29,4. El promedio de años esperados de escolaridad es casi 17 en los países de la OCDE, 15 en Chile y Brasil y sólo 13 en México. La población de 15 a 65 años con deficiencias de lectura llega a casi el 30% en Finlandia, Noruega y Suecia y a más del doble en Chile (Schiefelbein, 2004).

[5] La educación secundaria se exige hoy en los lugares de trabajo y para diversos niveles de competencia en conocimientos básicos de matemáticas, lenguaje y ciencias, que faciliten el uso de la computadora, el razonamiento y la comunicación a lo largo de la vida del trabajador.

[6] *Education at a Glance* (OECD, 2000d), *Literacy in the Information Age* (OECD 2000c), Los indicadores PISA de la OECD' (sobre lectura y matemáticas), PIRLS (*Progress in Reading Literacy Study*) (IEA, 2001), UNESCO/LLECE '*Evaluación de la calidad de la Educación*, (2001), UNESCO/OREALC *The State of Education in Latin America*, (2001), y otros.

Los primeros resultados de un estudio de la OCDE llevado a cabo en 32 países para medir las habilidades en matemáticas, ciencias y lenguaje de alumnos de 15 años, mostraron que algunos países en desarrollo como Polonia alcanzaron ese promedio , o lo superaron, como Corea del Sur. Sin embargo Brasil y México, los dos únicos países latinoamericanos incluidos en el estudio mostraron grandes rezagos. Cabe señalar que esos países, al igual que Chile, fueron los que tuvieron los mejores desempeños en las pruebas aplicadas por UNESCO en 1998 a un conjunto de alumnos latinoamericanos de educación primaria en 13 países. El "Program for International Student Assessment" (PISA) midió en el año 2000 la capacidad de comprensión lectora y cálculo matemático de niños de 15 años en 41 países y los resultados tampoco fueron satisfactorios (OCDE/UNESCO, 2003 y OECD, 2001d).[7] [8]

Superar estas deficiencias no es tarea fácil. En muchos casos, como el de Chile, se ha aumentado tanto el gasto público como el privado, pero los resultados siguen siendo decepcionantes. Continúan las brechas entre la educación privada y la pública o municipal y los resultados de las pruebas de comprensión lectora y cálculo matemático continúan mostrando una distancia creciente con los de países más desarrollados. El índice de desarrollo humano del PNUD indica que en los países latinoamericanos el porcentaje de profesionales y técnicos dentro de la fuerza de trabajo sigue siendo inferior cuando se lo compara con el de países como Finlandia, Holanda, Irlanda o Nueva Zelanda. Las deficiencias en el funcionamiento del sistema educacional constituyen una gran limitación para la expansión de la productividad y la competitividad de las economías latinoamericanas. Muchos trabajadores quedarán marginados de la modernización tecnológica a causa de ello y quedarán recluidos en sectores de baja productividad (Katz, 2004).

II. Educación, equidad y transferencia intergeneracional de las desigualdades [9]

La reducción de las tasas de deserción y repetición tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, ya que: i) la repetición y deserción escolares más agudas se dan en los grupos más vulnerables, es decir entre los pobres y, sobre todo, los pobres de las áreas rurales; ii) los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, sobre todo, de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos; y iii) existe una evidente correlación entre el aumento de la educación de las mujeres pobres y las mejores condiciones de salud de sus familias en el futuro, pues la escolaridad de las mujeres es un factor determinante en la reducción de la mortalidad y morbilidad infantiles, el mejoramiento de la salud y la nutrición familiares y la disminución de las tasas de fecundidad.

La CEPAL (2000a) señaló que si las condiciones no mejoran, la educación continuará actuando como un vehículo de transmisión intergeneracional de las desigualdades. Al examinar la cantidad promedio de años de estudio tanto de los jefes como del conjunto de los miembros ocupados del hogar, se advierte un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación: a mayor nivel de educación, mayor nivel de ingresos percibidos.[10] Entre un 48% y un 64% de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus

[7] Chile participó en la prueba de 1999 y sus estudiantes obtuvieron puntajes inferiores a los de alumnos de otros países con un PIB per cápita similar, como Tailandia y Malasia.

[8] La calidad en la educación no puede ser evaluada sólo sobre la base del puntaje de alumnos y escuelas en exámenes estandarizados porque las características de los alumnos en las distintas escuelas son diferentes. En algunos países, se aplican pruebas nacionales e internacionales, frecuentemente en el cuarto, octavo y décimo año de enseñanza. Los resultados, cuando se agregan a nivel de escuela, proveen una fotografía del desempeño de la institución y son una medición de la efectividad de las políticas educacionales. Este es el método empleado en Chile con el Sistema de Medición de la Calidad de Educación (SIMCE).

[9] Basado en la propuesta de CEPAL (2000a), *Equidad Desarrollo y Ciudadanía*, Tomo II., cap. 4.

[10] El 80% de los jóvenes urbanos proviene de hogares cuyos padres cuentan con un capital educativo insuficiente (menos de 10 años de estudio), y entre un 60% y un 80% de ellos no alcanza el umbral educativo básico para acceder al bienestar que actualmente exige, dependiendo de los países, alrededor de 12 años de estudio (CEPAL, 1997, p. 59).

oportunidades futuras ya desde su hogar de origen, y la situación de los jóvenes que viven en áreas rurales es aún más crítica. Una educación insuficiente se traducirá, en esta elevada proporción de jóvenes, en empleos mal remunerados a lo largo de su vida, lo que impone limitaciones a las oportunidades de bienestar propias y de los hogares que formen.

La persistente desigualdad en el acceso a la educación, asociada al estrato social de origen, indica que en gran medida las oportunidades quedan determinadas por el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior. Pese a la importante expansión educacional registrada en la región, en los últimos 15 años se mantuvieron las acentuadas desigualdades entre las posibilidades de los jóvenes de diferentes estratos sociales de completar el ciclo secundario. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, debido a que el escaso nivel de educación alcanzado por muchos jóvenes bloquea su principal canal de movilidad. Más aún, esta desigualdad limita seriamente las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo, debido a que el capital educacional (cantidad de años de estudio y calidad de la educación) constituye para la mayoría de la población el principal recurso para su inserción laboral y movilidad social futuras.

Además, el aumento del nivel educativo no ha sido suficiente para mejorar la igualdad de oportunidades, que depende del origen socioeconómico de los educandos. Para quienes completan 12 o más años de escolaridad durante las recientes décadas, estos logros han sido insuficientes para igualar las oportunidades relativas de los jóvenes con padres más educados. Los jóvenes que provienen de familias cuyos padres tienen niveles educacionales más bajos perciben ingresos que son de un 30% a un 40% inferiores a los de los jóvenes del mismo nivel educativo provenientes de hogares cuyos padres tienen mayor educación (véase el cuadro 10.6).

Cuadro 10.6

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESO MEDIO Y PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LOS JÓVENES DE 20 A 29 AÑOS DE EDAD QUE TRABAJAN 20 O MÁS HORAS A LA SEMANA Y COMPLETARON 12 O MÁS AÑOS DE ESTUDIO SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL DE LOS PADRES, ZONAS URBANAS, 1999

País		Nivel educacional	Total		Inserción laboral					
					Profesionales y tcnicos		Empleados administrativos y contables		Vendedores y dependientes	
			Ingreso medio	Promedio de años de estudio	Ingreso medio	Promedio de años de estudio	Ingreso medio	Promedio de años de estudio	Ingreso medio	Promedio de años de estudio
Argentina	1999	Total	4.7	13.8	6.0	15.7	4.2	13.2	4.0	12.6
		0 a 9	4.2	13.4	4.9	15.5	4.2	13.0	3.6	12.4
		10 y más	5.0	14.1	6.5	15.8	4.3	13.3	4.4	12.8
Bolivia	1999	Total	3.9	14.0	4.8	15.5	4.2	13.3	2.6	13.3
		0 a 9	2.5	13.8	2.7	15.3	2.9	13.2	2.0	13.2
		10 y más	5.3	14.2	6.4	15.6	5.8	13.5	3.4	13.4
Brasil	1999	Total	3.9	12.2	5.5	13.3	3.5	12.0	2.9	11.4
		0 a 9	3.4	11.9	4.4	12.7	3.2	11.8	2.7	11.3
		10 y más	5.4	13.1	7.2	14.2	4.2	12.4	3.7	12.1
Chile	2000	Total	4.9	13.6	7.1	15.0	3.9	12.9	3.5	12.6
		0 a 9	4.1	12.9	5.8	14.0	3.7	12.8	3.4	12.3
		10 y más	5.8	14.3	7.8	15.5	4.1	13.2	3.7	12.9
Colombia	1999	Total	3.5	13.1	5.1	14.9	3.0	12.4	2.6	12.0
		0 a 9	2.9	12.5	3.9	14.3	2.7	12.1	2.2	11.7
		10 y más	4.8	14.1	6.5	15.4	3.4	13.1	4.0	12.8
Costa Rica	1999	Total	5.9	13.4	7.0	14.7	5.1	12.5	4.8	12.3
		0 a 9	5.3	12.9	6.5	14.4	4.8	12.2	4.5	11.9
		10 y más	6.5	14.1	7.4	15.0	5.7	13.2	5.2	12.9
Ecuador	1999	Total	2.5	14.0	3.1	15.8	2.4	13.4	2.1	13.2
		0 a 9	2.1	13.5	2.6	15.2	2.1	13.1	1.7	12.9
		10 y más	3.1	14.8	3.5	16.4	2.9	13.9	3.0	13.9
El Salvador	1999	Total	3.9	13.5	4.9	15.1	4.1	12.9	2.9	12.4
		0 a 9	3.7	13.3	5.0	15.0	3.6	12.7	2.9	12.4
		10 y más	4.5	13.9	4.8	15.2	4.9	13.2	2.7	12.5
Guatemala	1998	Total	3.0	13.0	3.3	13.2	3.3	12.9	1.1	12.6
		0 a 9	2.6	12.8	2.8	12.9	3.3	12.8	0.7	12.4
		10 y más	3.9	13.6	4.7	14.1	3.3	13.0	1.1	13.4
Honduras	1999	Total	2.4	13.0	2.6	13.9	2.4	12.4	1.7	12.8
		0 a 9	2.0	12.5	2.2	13.1	2.2	12.2	1.1	12.2
		10 y más	3.5	14.6	3.7	15.9	3.2	13.3	3.6	14.4
México	2000	Total	3.6	14.3	3.9	15.3	3.4	13.7	3.5	13.7
		0 a 9	3.1	13.8	3.3	14.9	2.9	13.5	3.2	12.9
		10 y más	4.2	14.8	4.4	15.7	4.2	14.0	3.8	14.5
Nicaragua	1998	Total	3.0	13.2	6.0	15.1	2.3	12.0	2.3	13.0
		0 a 9	2.5	13.0	3.5	14.6	1.5	12.0	2.3	13.0
		10 y más	6.7	14.4	11.8	16.3	2.4	12.1	2.6	13.0
Panamá	1999	Total	6.1	14.6	7.6	15.8	5.5	14.1	5.0	13.7
		0 a 9	5.1	14.1	5.5	15.2	5.4	13.8	3.9	13.4
		10 y más	7.0	15.1	8.8	16.1	5.5	14.5	6.3	14.0
Paraguay	1999	Total	3.0	13.7	3.6	15.1	2.8	13.3	2.7	12.8
		0 a 9	2.8	13.5	3.3	15.0	2.8	13.1	2.4	12.6
		10 y más	3.3	14.1	4.3	15.6	2.9	13.7	3.7	13.4
Perú	1999	Total	3.4	13.4	3.4	14.7	4.6	13.2	2.5	11.9
		0 a 9	2.9	13.2	3.0	14.5	3.3	13.2	2.0	11.9
		10 y más	4.2	13.7	3.7	14.9	6.2	13.3	2.6	11.9
Rep. Dominicana	1997	Total	4.7	14.3	7.2	16.0	3.7	13.8	3.8	13.5
		0 a 9	4.4	14.1	5.9	15.9	3.1	13.4	3.2	13.5
		10 y más	5.2	14.7	8.1	16.2	4.5	14.3	5.7	13.5
Uruguay	1999	Total	3.9	13.5	4.3	14.6	3.8	13.3	3.7	12.6
		0 a 9	3.5	13.0	3.8	13.9	3.5	12.8	3.3	12.5
		10 y más	4.3	13.9	4.7	15.0	4.1	13.6	4.3	12.9
Venezuela a/	1999	Total	3.3	13.5	4.2	15.2	2.9	12.8	2.4	12.4
		0 a 9	3.0	13.1	3.5	14.7	2.8	12.5	2.3	12.1
		10 y más	3.8	14.3	5.1	15.8	3.1	13.4	2.6	13.3
Promedio simple de los países	1999									
		Total	3.9	13.6	5.0	14.9	3.6	13.0	3.0	12.7
		0 a 9	3.3	13.2	4.0	14.5	3.2	12.8	2.6	12.5
		10 y más	4.8	14.2	6.1	15.5	4.2	13.4	3.7	13.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. [a] Total nacional.

1. Continuidad educativa y compromiso de la comunidad

Hacia mediados de la década de 1990, el promedio de la tasa bruta de escolarización secundaria de la región era del 57% , y menos de un tercio de los alumnos terminaba ese ciclo (CEPAL, 2000a Tomo II, p. 61). A comienzos de la década de 2000 los resultados mostraban avances lentos (véase el cuadro 10.5), ya que la tasa de matrícula neta alcanzó sólo el 60%. Tres aspectos afectan la continuidad educativa: i) la asistencia efectiva a clases, ii) la progresión efectiva a lo largo del proceso, lo que supone la minimización de la repetición; y iii) la permanencia en el sistema, lo que supone la minimización de la deserción. La baja asistencia genera repetición y la repetición reiterada genera deserción, algo que el contraste entre las altas tasas de ingreso y la baja permanencia en el sistema hasta el final de la enseñanza secundaria ha demostrado en la región. En las zonas más pobres o dispersas, y en las familias urbanas con menores ingresos es donde se observan altos niveles de repetición, deserción e inasistencia escolar.

Para que los hijos de familias con exiguos ingresos asistan a la escuela, se mantengan en ella y progresen año a año, se requiere que la escuela, además de proveer una educación de buena calidad, cumpla con varios requisitos, a saber: i) amplíe el horario de clases a fin de compensar las limitaciones que el clima familiar, es decir, la baja educación de los padres, una insuficiente infraestructura y la desorganización familiar, entre otros factores, imponen a la capacidad de aprender; ii) provea de complementos nutricionales e, incluso, de un subsidio por el costo de oportunidad que significa desistir de una inserción laboral temprana; y iii) desarrolle los contenidos de la educación que sus usuarios han de considerar relevantes, motivadores y útiles, de modo que los alumnos y las familias de bajos ingresos evalúen de distinta manera los costos de oportunidad que implica la permanencia en el sistema escolar, y se sienten más motivados para asistir a clases.

Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el sistema requiere la participación de la comunidad. El apoyo a la comunidad y a la demanda educativa adquiere más importancia cuando se considera que un problema fundamental de los sectores de bajos ingresos, sobre todo rurales, es la discontinuidad educativa cuyas causas están relacionadas con el clima educacional del hogar y el trabajo estacional en las zonas rurales. Las acciones de apoyo deben estar dirigidas a los problemas específicos y deben ser integrales, sobre todo para compensar las deficiencias del clima educacional de las familias pobres. Es necesario movilizar a las asociaciones de padres, animadores comunitarios, trabajadores sociales, organizaciones no gubernamentales de fuerte arraigo comunitario, planificadores y ejecutores de programas de apoyo social, es decir, a todos aquellos agentes que puedan hacer un aporte al mejoramiento de las condiciones de uso, o de demanda, de la oferta educativa.

La combinación de focalización, integralidad y movilización de varios agentes requiere redes que apoyen la continuidad y el rendimiento educativo de niños y jóvenes pertenecientes a familias en zonas de bajos ingresos. Estas redes pueden instrumentarse mediante centros comunales de apoyo a los establecimientos escolares cuya función sea la de asesorar a los miembros de la comunidad escolar, directores, profesores y padres, entre otros, en la formulación de estrategias conducentes a elevar el rendimiento de los alumnos, o mediante el acceso a una información oportuna por parte de los hogares de bajos ingresos, para lo cual puede recurrirse a los medios de comunicación, los animadores comunitarios y los centros vecinales de información. Esto permite la detección más oportuna de deficiencias educativas, un mayor acopio de propuestas para acercar la escuela a las necesidades de la población local y un apoyo focalizado en la superación de los rezagos más apremiantes. Además, se incrementa también el capital educativo en el hogar, lo que repercute directamente en el rendimiento de los educandos.

El apoyo a la comunidad reviste especial importancia en las zonas rurales, si se considera que aquellos que muestran un mejor rendimiento educacional en las zonas rurales migran hacia las ciudades dado que en los centros urbanos tendrán mejores oportunidades. Esto tiende a reforzar el círculo vicioso de la pobreza rural. Este hecho además se ve afectado por los avances en materia de

educación primaria, así como por las mayores exigencias económicas y culturales que han desplazado la meta de la continuidad educativa hacia la educación secundaria. Debe intervenirse en favor de los sectores pobres que acceden a una oferta más desfasada respecto de la dinámica del mundo laboral y de los nuevos patrones de integración social, y en los que se registran los más altos índices de deserción y repetición en la enseñanza media.

El financiamiento público necesario para asegurar la continuidad educativa a lo largo del ciclo de educación secundaria es significativo pero viable. Según estimaciones de la CEPAL, los gastos en que habría que incurrir para incrementar la proporción de población que completa la educación media están al alcance de los países. Se requiere aumentar el gasto anual en educación secundaria entre medio punto y un punto del PIB para alcanzar metas significativas. En el caso de los países con tasas más bajas de escolarización secundaria, se necesitan mayores recursos para lograr un cambio profundo dentro del mismo plazo, alrededor de dos puntos del PIB.[11]

2. Equidad pre-sistema, intra-sistema y post-sistema

La trayectoria de los alumnos dentro de los ciclos educacionales responde a una combinación de equidad pre-sistema e intra-sistema, y es posible comprobar la diferencia en cuanto al rendimiento pedagógico según el nivel socioeconómico de los alumnos. La noción de equidad pre-sistema se refiere básicamente a las condiciones sociales, culturales y ambientales de acceso al sistema educacional, que determinan posteriormente los logros dentro de él. La equidad intra-sistema alude a la homogeneidad en la calidad de la oferta educativa, aunque no necesariamente en los contenidos, que debería existir entre establecimientos educacionales que atienden a niños de distintos estratos socioeconómicos y en diversos contextos espaciales.

La equidad post-sistema se refiere a la capacidad de inserción productiva y de desarrollo social y cultural que tienen alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez que egresan del sistema educativo. En este nivel es clave la articulación entre el egreso del sistema educacional y el acceso al empleo.

La equidad intra-sistema es la más tratada con el objeto de elevar la calidad de la educación. Sin embargo, también se han logrado avances en cuanto a la equidad pre-sistema, fundamentalmente a través de los programas de alimentación complementaria, de educación bilingüe para poblaciones indígenas cuya lengua materna no es el castellano ni el portugués, de mayor acceso al sistema para la población de zonas rurales y de participación de la comunidad, todo lo cual reduce los obstáculos que dificultan la inserción en el sistema. En cuanto a la equidad post-sistema, corresponde destacar los esfuerzos que se están desplegando en algunos programas destinados a brindar alternativas, tanto en el nivel básico como en el nivel medio, de salida no terminal y de continuación de los estudios en variantes de educación técnica.

Se requiere un conjunto diversificado de políticas, cuya combinación dependerá de los distintos contextos nacionales o locales. En la práctica ya se han establecido recursos orientadas a favorecer a los grupos más vulnerables, tales como la aplicación de medidas compensatorias en zonas de menor rendimiento escolar, la promoción de programas intersectoriales que influyan más sistémicamente sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal, el fortalecimiento y el incremento de programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo, y la movilización de las comunidades para que realicen actividades destinadas a mejorar las condiciones de la demanda educativa de los pobres. Además, es precisamente en los niveles más rezagados en los que un mayor número de variables incide negativamente en la calidad educativa. De esto se infiere que una

[11] Véase CEPAL (1996). En este documento se presenta un cálculo de la relación costo-tiempo para aumentar la continuidad educativa e incrementar la proporción de la población que completa la educación media en distintos países de la región, agrupados por niveles de escolaridad. Se tomó como ejemplo un país con nivel educativo alto (Uruguay), otro con nivel educativo intermedio (Costa Rica) y un tercero con nivel educativo más bajo (Brasil).

política educativa en pro de la equidad tiene que establecer una relación inversamente proporcional entre las capacidades educativas preexistentes de un grupo determinado, y la integralidad, duración e intensidad de la política cuyo objetivo es realzarlas.[12]

Respecto de la equidad por género en el interior del sistema educacional no hay diferencias por sexo. La matrícula en los distintos niveles es casi pareja y los rendimientos medios son, en general, superiores en las mujeres que en los varones. Pero al enfrentarse al mercado laboral, las mujeres ven reducidas sus opciones por factores de tiempo —carreras más cortas— y valoración —carreras menos remuneradas— e incompatibilidad de roles —tareas en el hogar y cuidado de niños y ancianos. Además, las remuneraciones en el empleo muestran una clara discriminación en detrimento de las mujeres, pues con igual nivel educacional, o en puestos de trabajo con similares requerimientos, las mujeres perciben salarios notoriamente inferiores a los de los varones. El hecho de que, en muchos casos, los logros en términos de acceso a la educación formal no hayan mejorado ni la curva de ingresos de las egresadas de los distintos niveles educativos ni su participación en los diversos ámbitos de toma de decisiones en la sociedad, ha permitido identificar importantes problemas relacionados con la calidad de la educación, que influyen en la equidad y la configuración de valores que conduzcan a una sociedad menos discriminatoria. Por lo tanto, la equidad post-sistema exige tanto un cambio cultural que lleve a las mujeres a optar por carreras más valorizadas, como una política de Estado que permita ir reduciendo en forma sistemática la brecha salarial entre mujeres y varones.

3. Educación adecuada y oportuna: hacia una educación media completa

En la medida en que aumenta la cantidad de jóvenes que completa la educación secundaria, actualmente entre el 35% y el 65 % según los países respecto de los que se informa en el cuadro 10.1, se incrementa la competitividad sistémica del conjunto de la sociedad, mejora su capacidad para asimilar el progreso técnico y el uso intensivo de la información y el conocimiento. A medida que se eleva el umbral medio de logros educativos de una sociedad, el nivel medio de productividad del conjunto también se desplaza hacia un umbral más alto.

La CEPAL destaca la conveniencia de invertir en recursos humanos dentro del ciclo medio de educación formal antes que hacerlo más tarde en programas compensatorios de capacitación. Esto obedece a que los programas compensatorios de educación de adultos no sólo reducen el ámbito de la formación, sino que también tienen costos que superan ampliamente los de los cursos regulares equivalentes a cuatro años de educación secundaria. El aumento de egresos de la educación media reporta grandes utilidades a los educandos y sus futuras familias, así como también a la sociedad en su conjunto. Tanto más eficiente y oportuna es la inversión cuanto mayores son los logros educacionales obtenidos, ya que una educación de baja calidad y con escasos años de escolarización supone costos tanto individuales como sociales. Para los individuos significa una disminución de sus posibilidades de acceso a un trabajo remunerado y a un mayor bienestar, y para la sociedad aumentan los costos derivados de la repetición, la capacitación laboral y la educación de adultos.

De lo anterior se deduce que la inversión en educación realizada en el período de edad correspondiente es económicamente más conveniente y produce, a su vez, mayores externalidades positivas. Realza el desarrollo cultural y social de los jóvenes y complementa actividades realizadas en otros ámbitos, como la educación en el ámbito de la salud y la educación sexual, contribuye a mejorar el clima educacional de los hogares y su capacidad de socialización y proporciona, además, una preparación intelectual más adecuada a quienes aspiren a niveles superiores de educación.

[12] Si bien es cierto que a un nivel más bajo "con poco se puede hacer mucho", también es cierto que allí mismo "en poco tiempo, mucho se deteriora".

Mejora el ambiente educacional futuro de los hogares, lo que a su vez constituye una variable de suma incidencia en el rendimiento educativo de los niños y jóvenes de la próxima generación.

III. Educación, competitividad y desarrollo productivo[13]

Para elevar la competitividad sistémica de las economías, sin apelar en los bajos salarios o en la explotación excesiva de los recursos naturales, sino en la incorporación del progreso técnico, se requiere un incremento sistémico de la calidad de los recursos humanos y de la adquisición de nuevas destrezas. No basta con elites productivas en la frontera tecnológica; es necesario un proceso integrado de incorporación de progreso técnico, que incremente la competitividad del conjunto de la economía y eleve los ingresos de todos los estratos de la población. Se necesita de jóvenes que cuenten con una educación y capacitación adecuadas al incorporarse a la población económicamente activa. No sólo deben eliminarse las bajas tasas de egreso al final de la educación secundaria en casi todos los países de la región sino que es necesario también mejorar la calidad y la pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria, adecuando la oferta a las características de los sistemas productivos y del mercado laboral de cada país; e igualmente se requiere una innovación tecnológica intensiva, mediante sistemas universitarios capaces de formar una cantidad mayor de ingenieros y científicos debidamente capacitados.

Los países de la región muestran un claro rezago respecto de sus principales competidores industrializados en lo que se refiere a la disponibilidad de fuerza de trabajo semicalificada y altamente calificada, requisito indispensable para aumentar la productividad y mantener un mayor ímpetu competitivo en el mercado global. Como se ve en el cuadro 10.1, durante las últimas dos décadas las economías asiáticas recientemente industrializadas, entre ellas, Malasia, República de Corea y Tailandia, han aventajado a América Latina y el Caribe tanto en educación secundaria como terciaria. Al mismo tiempo, se ha ampliado la brecha entre los países de la OCDE y los de la región. El problema no sólo estriba en que los países latinoamericanos y caribeños estén por debajo de sus competidores en términos de tasas de escolaridad en los niveles secundario y terciario, sino que estas tasas crecen en la región a un ritmo mucho más lento.

1. Educación y movilidad en un contexto de heterogeneidad

La inserción de la población trabajadora en un sistema productivo que agudiza sus diferencias trae aparejada una profundización de las brechas en materia de recursos humanos, incorporación de progreso técnico y remuneraciones. Mientras que un sector de la economía se ubica más cerca de la frontera tecnológica y de las nuevas formas de organización del trabajo, otro sector, muchas veces mayoritario, trabaja en condiciones que reflejan décadas de rezago tecnológico y organizativo, y una escasa articulación con los mercados ampliados.

La heterogeneidad estructural asociada a la modernización industrial durante las décadas precedentes, puede verse agravada por el surgimiento de nuevos horizontes productivos, propios de la revolución de la información y el conocimiento. Está latente la amenaza de que dicha heterogeneidad se vea incrementada si la difusión de nuevas tecnologías y formas de conocimiento mantiene su estilo concentrado, y si la difusión de nuevas destrezas para desenvolverse en un medio cuyos principales factores son la información y el conocimiento es limitada.

Los retornos a la educación varían en un contexto de sistemas productivos que no han generado suficiente empleo (véase el capítulo anterior).[14] El desempleo se ha concentrado en los deciles de menores ingresos, reforzando el círculo vicioso creado por la pobreza y el desempleo. Las actividades de baja productividad y con escasa protección de los trabajadores corresponden a una proporción creciente de la población ocupada en el sector informal y absorben a gran parte de

[13] Véase Katz (2004).
[14] Véase, como ejemplo, Rifkin (1995).

los jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo. Las brechas salariales entre trabajadores con bajos y altos niveles de educación se han ensanchado, especialmente entre aquellos con educación superior y el resto, así como la diferencia de ingresos entre los trabajadores de las grandes y las pequeñas empresas (Morley, 2002; Weller, 2000).[15]

Las personas necesitan capacitarse para utilizar los nuevos medios y adaptarlos a su entorno productivo. En este sentido la educación requiere un esfuerzo intensivo para transmitir las destrezas productivas pertinentes a los sectores de menores ingresos. El sistema educativo deberá, por ende, institucionalizar el estrecho vínculo que existe con los mercados de trabajo, incorporando al sector empresarial y contribuyendo significativamente a la movilidad ocupacional de los sectores más rezagados. Además, dado que la mayor parte de la población económicamente activa que ingresa al mercado laboral es absorbida por la pequeña y mediana empresa, la educación también deberá transmitir destrezas ya sea a través del sistema educacional formal o de programas de capacitación, que sean adecuadas para elevar la productividad de las pequeñas y medianas empresas y facilitar su mejor inserción en mercados ampliados.

Además, los sistemas internacionales integrados de producción han desplazado la producción local de piezas y partes, subcontratando esta actividad con sus proveedores internacionales. Han logrado economías de escala y operan como enclaves, pero con una menor necesidad de desarrollar esfuerzos de ingeniería locales, desvinculándose de la estructura de producción y de innovación tecnológica local (Cimoli y Di Maio, 2002). Las ventajas del comercio dentro de la propia compañía se logran a costa de una menor y menos intensiva inserción en la producción local, limitando su desarrollo tecnológico. Un caso extremo es el de la maquila que permite expandir las exportaciones pero no mediante mayor valor agregado o desarrollo tecnológico nacional. Su ventaja radica en los bajos salarios, y las corporaciones se mueven en busca de éstos. Los esfuerzos para revertir esta situación se enfrentan a las limitaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que no contempla las exigencias a las firmas extranjeras que se ubican en el país de incorporar valor agregado. Algunas excepciones surgen de las experiencias de Costa Rica con Intel, de las negociaciones de Chile con relación a la industria de software en Palo Alto, de Argentina con Motorola o IBM, de Brasil con algunas compañías automotrices como VW, Fiat y General Motors. Estas experiencias, que deberían ser estudiadas como estrategias para el futuro, suponen el empleo de operaciones locales como un 'centro de excelencia' y como una plataforma para tecnologías particulares y productos, cuya producción y venta se destina al mercado mundial (Quadros y Quieroz, 2001).

2. Educación superior y desarrollo científico y tecnológico

En el nivel superior, la educación cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que genera, incorpora y difunde avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. El Estado tiene un papel esencial ya que debe promover una mayor articulación entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación y la participación de las empresas, y debe cofinanciar las inversiones en investigación y desarrollo.

Las reformas institucionales que promueven la articulación entre el ámbito público y el privado en la educación superior enfrentan el desafío de corregir diversas fallas. Si bien el Estado no puede renunciar a su responsabilidad fundamental de contribuir al financiamiento de universidades públicas, necesita actualizar sus sistemas para producir y recabar conocimientos y para evaluar la calidad de la docencia y la investigación. También debe promover una mejor articulación con el sistema universitario internacional y desarrollar esquemas de financiamiento mediante mecanismos flexibles y adaptables de aporte de otros actores como las empresas, las

[15] De acuerdo con Weller, existe una segmentación creciente en el mercado laboral entre trabajos bien pagados y estables, desempeñados por personas con alto nivel educativo, y trabajos mal pagados, inestables y con menores beneficios.

fundaciones, los mismos alumnos y sus familias. Por su parte, las universidades privadas canalizan una masa considerable de recursos privados hacia la educación superior; diversifican la oferta con una variedad de enfoques y compiten por captar alumnos elevando la calidad de la oferta educativa. El Estado debe asegurar en el ámbito privado la certificación de la calidad de la educación superior, la transparencia de la información para los estudiantes y los docentes, y la infraestructura de acceso a conocimientos.

Muchas áreas económicas y sociales requieren soluciones específicas, y son necesarios la investigación y el desarrollo en el ámbito local. Es el caso de muchos de los componentes de la protección social, así como también del medio ambiente y la educación. Esto es particularmente cierto en el caso de la explotación de los recursos naturales mediante la pesca, la forestación y la minería. Existen avances en la biología molecular y genética, y en la inmunología , por lo que los países de la región están en condiciones de mejorar su tecnología para lograr un desarrollo eficiente y sustentable. Junto con una mayor inversión en investigación y desarrollo se necesita también de nuevas instituciones que fortalezcan los sistemas educacionales, respeten la propiedad intelectual y fortalezcan los vínculos entre las empresas, el gobierno y las universidades. La pequeña y mediana empresa es un caso particular en cuanto a la absorción de la tecnología y la capacitación de los empresarios locales. Resulta fundamental el uso de la extensión tecnológica y el otorgamiento de incentivos mediante patentes, subsidios fiscales, licitación abierta de fondos públicos, entre otros, como apoyo a estas actividades para el desarrollo del conocimiento.

Para lograr una mayor competitividad sistémica, es necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia de ciencia y tecnología. El objetivo es crear vínculos estrechos entre la investigación y la producción, con vistas a la adquisición, adaptación y uso eficiente de tecnología extranjera, y a la utilización y difusión de la tecnología en forma eficaz. Esto reducirá la brecha entre las mejores prácticas locales e internacionales, reducirá la dispersión de la eficiencia económica entre empresas de distintos sectores y tamaños, contribuirá a la creación de nuevo conocimiento científico y tecnológico y formará recursos humanos capaces de llevar a cabo todo lo anterior.

IV. Educación, comunicación, cultura de la información y desarrollo productivo[16]

La CEPAL y la UNESCO advertían hace ya una década que "al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad" (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 119).[17] Hoy se reconoce que la competitividad depende de la capacidad para generar y procesar información y adaptarse a los cambios en los procesos productivos. Requiere la adquisición de técnicas para incorporarse creativamente a las nuevas formas de producción y participar con racionalidad comunicativa en espacios de negociación y de toma de decisiones. Necesita de nuevas modalidades para producir y difundir conocimientos mediante combinaciones de educación e industria cultural.[18] También es

[16] Basado en Hopenhayn (2003).

[17] En la misma obra y en igual sentido, se dice también: "La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico), reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión sea central para la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad" (p. 17).

[18] CEPAL y OREALC han definido los códigos de la modernidad como "el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna". Tales capacidades "suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación

necesario contar, entre otros aspectos, con la disposición al cambio y la capacidad de adaptación a nuevos desafíos, el manejo de racionalidades múltiples, el espíritu crítico en la selección y el procesamiento de mensajes, la capacidad interactiva y de gestión, la capacidad de traducir información en aprendizaje, la capacidad para emitir mensajes a distintos interlocutores y la capacidad para trabajar en grupos. Todo esto apunta al protagonismo, la interacción y el espíritu crítico. La redefinición del aprendizaje para la transmisión de estos códigos de la modernidad supone un cambio cultural, es decir, pasar de la memorización a la comprensión, de la incorporación de información a la discriminación de mensajes, de la adquisición enciclopédica a la adquisición selectiva y del aprender al aprender a aprender.

La reforma pedagógica y curricular debe hacer uso de la industria cultural multimedia para desarrollar las capacidades intelectuales y el acceso a la información por parte de niños y jóvenes en edad escolar, y debe privilegiar las capacidades de aprendizaje por sobre los conocimientos adquiridos.19 A partir de las tensiones y las complementariedades entre el mundo de la industria cultural y el de la escuela, se hace cada vez más necesario hablar de alfabetizaciones múltiples y formas diversas de "leer el mundo". Se debe permitir a los estudiantes expresarse en un entorno multimedia y debe entenderse a la alfabetización como un proceso permanente relacionado con los distintos alfabetos de un mundo mediático, multicultural y de aceleración del cambio.

El uso de recursos audiovisuales dentro de la sala de clases constituye una herramienta que debería difundirse en forma progresiva en las escuelas. Se ha demostrado que la capacidad de atención, motivación y absorción de los educandos puede aumentar considerablemente y que la reflexión crítica sobre lo que esos recursos ofrecen estimula un consumo cultural más selectivo y reflexivo.

1. Diferencias de acceso y caminos para corregirlas

El acceso al intercambio comunicacional, donde no sólo se juega la productividad laboral sino también la integración simbólica, es cada vez más significativo para el análisis de las tendencias en el campo cultural, sobre todo porque las tecnologías de la información y la comunicación son y serán cada vez más gravitantes para promover la visibilidad cultural. Hacia fines del año 2002 la densidad comunicacional en la región era heterogénea. Mientras la mayoría de los hogares tenía televisión, el 16% de los hogares contaba con telefonía fija, el 20% contaba con telefonía celular, el 8% con acceso a Internet y sólo el 0,3% con acceso a banda ancha (Hilbert, 2003).

En materia de conectividad, los contrastes entre países son importantes, tiene un sesgo fuertemente urbano y metropolitano y es altamente segmentada por estratos sociales. [20] [21] [22] [23] Lo mismo ocurre con el acceso a bienes comunicacionales y al ciberespacio.[24] [25] En contraste con estos

escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos en grupo". (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 157).

19 El acceso a esta industria está socialmente estratificado en América Latina y el Caribe, pero el propio ritmo de renovación tecnológica en esta rama permite un abaratamiento acelerado y, con ello, un acceso masivo a esta oferta de recursos formativos e informativos.

20 Por conectividad se entiende el acceso a redes electrónicas interactivas.

21 Mientras que en Estados Unidos había 63 computadores personales, 54 usuarios de Internet y 37 *hosts* por cada 100 habitantes, entre los países latinoamericanos Uruguay llevaba la delantera en *hosts* (2,1 por cada 100 habitantes), Chile en usuarios (20) y Costa Rica en cantidad de computadores personales (17) (UIT, 2003). *Hosts*: computadores que almacenan la información de páginas Web.

22 En Argentina, hacia 1999, el 87% de los sitios web y sus domicilios físicos estaban radicados en Capital Federal y Gran Buenos Aires. En Chile la concentración de usuarios de Internet en Santiago es proporcionalmente mayor que la de población y la del PIB, y el porcentaje de correo electrónico que concentra la capital duplica el porcentaje de población nacional que ella alberga.

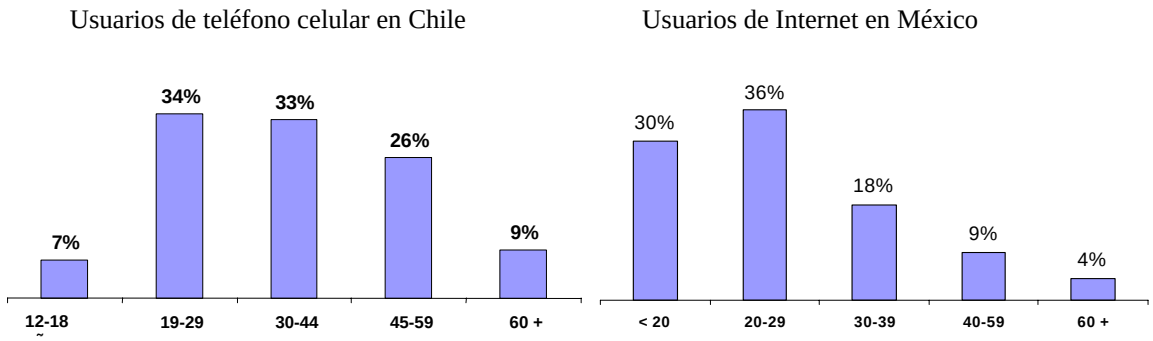
23 De acuerdo con las estimaciones de eMarketers, a comienzos del año 2000, el 18,1% del 15% más rico de la población latinoamericana estaba conectado, pero era sólo el 2,7% de la población latinoamericana total. Se prevé que en el año 2004 estará conectado el 68,9% del 15% más rico de la población latinoamericana de 14 años y más, pero sólo el 10% del total de la población latinoamericana de 14 años y más (Hilbert, 2003). Según la misma fuente, en Brasil se espera que hacia el año 2004 el 81,8% del 15% más rico de la población esté conectado, porcentaje que constituiría el 12,3% del total de la población.

24 El 20% de la población mundial que vive en los países más pobres sólo cuenta con un 1,5% de las líneas telefónicas, mientras que el 20% de la población de los países más ricos cuenta con el 74% de ellas. Respecto de Internet, sólo un 2,4% de la población mundial accedía a

datos desalentadores, la región ha exhibido en los últimos años, en comparación con las otras regiones del mundo, la más rápida expansión relativa de la "comunidad de Internet". En cuanto a los computadores que almacenan la información de páginas Web, mientras que en 1999 su cantidad aumentó 30% en Europa, 61% en Asia y 74% en América del Norte, en América Latina el aumento fue de 136% (Hilbert, 2001a). Este crecimiento en materia de acceso refleja también una expansión del comercio electrónico, que comenzó hacia 1998 y alcanzó un nivel de 20.000 millones de dólares en 2002, lo que representa el 1% del PIB de América Latina (CEPAL, 2003f).

Sin embargo, el acceso a Internet plantea segmentaciones etarias sorprendentes. Esta brecha generacional significa que el uso de Internet genera no sólo diferencias de productividad sino también asimetrías en la capacidad de interlocución en el acceso a la información y al conocimiento, así como en otros aspectos.[26] Los datos sobre el uso de la telefonía celular e Internet en Chile y México también son elocuentes en cuanto a la mayor incidencia de la población joven (véase el gráfico 10.1).

Gráfico 10.1
TASA DE PENETRACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN, POR GRUPOS ETARIOS, 2002
(En porcentajes de cada grupo)



Fuente: Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL), *Informe estadístico 4. Caracterización socioeconómica de los servicios de telefonía y tecnologías de la información y comunicación*, Santiago de Chile, 2002, y Taylor Nelson Sofres (TNS), *Latin America Online: Demographics, Usage & eCommerce*, eMarketer Inc., octubre de 2002.

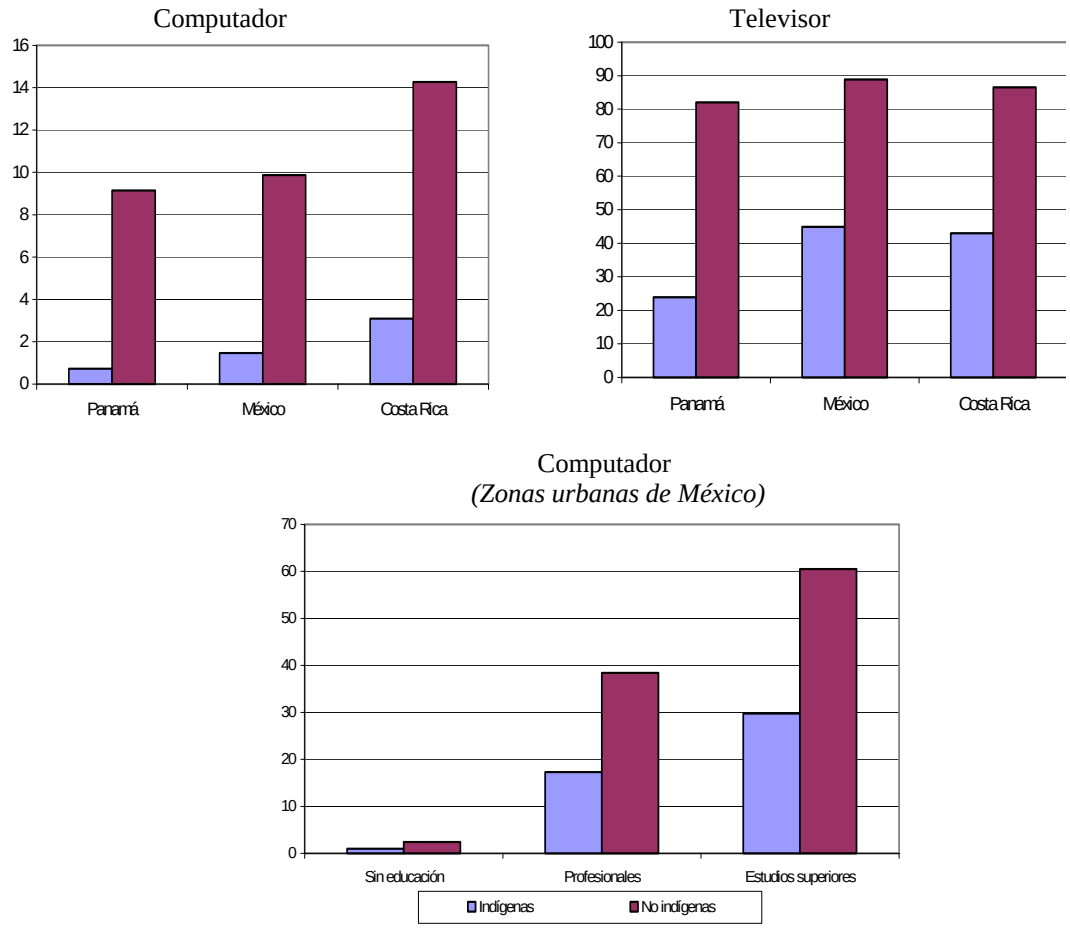
Los datos también revelan la existencia de una discriminación étnica en el acceso a bienes audiovisuales e informáticos. La probabilidad de tener una computadora en el hogar es cinco veces mayor en el conjunto no indígena de la población que en el conjunto indígena, y la probabilidad de tener un aparato de televisión es sólo dos veces más alto (véase el gráfico 10.2).

ella, básicamente en naciones industrializadas (PNUD, 1999), y un 80% de la comunicación en la red se realizaba en inglés (Brunner, 1999). En 1999 la región representó el 8% de la población mundial y su incidencia en el ciberespacio alcanzó sólo al 4%; aunque contribuye con alrededor del 7% al PIB mundial, sólo aporta el 1% al comercio mundial que se hace por vía electrónica (Hilbert, 2001a).

[25] En 2000, Brasil absorbía el 69% del comercio electrónico total dentro de América Latina (Hilbert, 2001b); en general, el incremento previsto de este comercio es exponencial: desde casi cero en 1999 a cerca de 100.000 millones de dólares en 2004 (Hilbert, 2001b).

[26] En Brasil, según datos de 1999, el 15,8% de los jóvenes de 14 a 19 años había usado Internet, en comparación con el 11,3% de la población de 20 a 35 años, el 5,6 % de la población de 36 a 45 años y el 3% de los mayores de 46 años; y en el uso de computadores personales, estos índices por grupos etarios eran de 27%, 19%, 13,7% y 6,3%, respectivamente, según datos del Ministerio de Salud de Brasil, citados por Hilbert (2001b).

Gráfico 10.2
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON COMPUTADOR/TELEVISOR EN EL HOGAR, POR ORIGEN ÉTNICO, 2000



Fuente: Sobre la base de microdatos de Panamá, México y Costa Rica, ronda de censos 2000.

La democratización de la conectividad se ha intentado hasta ahora por tres vías. La primera es la utilización de programas muy focalizados por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) y algunos programas estatales o municipales que conectan a grupos reducidos, como movimientos indígenas y organizaciones comunitarias, de manera todavía experimental. Una segunda vía es la dotación de locales públicos donde el usuario paga menos cuanto más tiempo navegue en Internet. La tercera, y probablemente la de mayor potencial para la democratización del acceso, es la de los programas públicos de dotación de computadores en red en las escuelas públicas, en el marco de programas de reforma educacional que apuntan a incorporar el uso de redes electrónicas para el aprendizaje dentro de la educación formal.[27]

[27] En países como Perú el uso de Internet se está difundiendo, no por computadores en el hogar, sino por cafés y cabinas públicas de acceso; y en países como Brasil, Chile, Costa Rica y México, la expansión de la cantidad de usuarios se da por las redes instaladas en las escuelas. Si hoy Chile es el país latinoamericano con un mayor índice de conectividad, se debe fundamentalmente al éxito de su programa de instalación de terminales interconectadas en todo el sistema educacional. Es en las escuelas donde el acceso puede democratizarse. Además, el uso compartido de terminales en ellas permite sinergias positivas en términos de aprendizaje de lenguajes informáticos, agilidad y confianza en el uso del ciberespacio, y utilización de las redes electrónicas para procesar información y construir conocimientos relacionados con el currículo escolar.

Brasil ha impulsado el Programa Nacional de Informática en Educación (ProInfo), y haciendo uso de los medios de comunicación implementó el Programa Nacional de Educación a Distancia denominado TV Escuela, que se transmite a través de un canal de televisión dedicado exclusivamente a la educación, desde el cual se apoya la actividad docente de la red pública de enseñanza en aspectos relacionados con la metodología, la tecnología de la enseñanza y el material de apoyo para el trabajo en la sala de clases. En Costa Rica, el Programa de Informática Educativa, realizado desde 1988 por el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo en todo el país, apunta a mejorar la calidad de la educación mediante el uso de computadores en la escuela primaria pública. En Chile, el proyecto Red Enlaces, desarrollado por el Ministerio de Educación, ha creado una red interescolar de comunicaciones a través de computadores entre alumnos, profesores y profesionales de otras instituciones relacionadas con la educación. Se inició en forma experimental en 1992, y en 2001 el 62% de las escuelas primarias del país y el 89% de los liceos de educación media ya estaban conectados a Internet a través del programa Enlaces. En otros países, entre ellos Argentina, Cuba, México y Uruguay, se realizan tareas de instalación y extensión dirigidas a la conectividad escolar.

Es necesario liberar a los docentes de algunas horas de trabajo y capacitarlos en las propias escuelas, pues difícilmente cuenten con buenos equipos en sus hogares. La actualización y mantenimiento constantes de los equipos luego de instalarlos en las escuelas supone una inversión continua que rebasa el alcance de los programas iniciales de dotación de equipos.

2. Diferencias de sentido entre las tecnologías de información y comunicación, la cultura y la educación

Muchos rasgos del paradigma informático, como la interconexión, la porosidad y la flexibilidad, devienen también rasgos culturales. No es fácil para el Estado hacerse cargo del campo educativo ante estas nuevas fuentes de información, cultura, conocimiento y entretención, donde se mezclan las funciones formativas e informativas de la industria cultural liviana con las de la industria cultural pesada. En el plano educativo constituyen una herramienta poderosa para ampliar y democratizar las oportunidades de aprendizaje entre grupos de distintos ingresos. Enriquecen los métodos de enseñanza y aprendizaje, tornan accesible a alumnos y profesores todo tipo de conocimiento e información actualizados, revolucionan la capacitación docente, facilitan la educación a distancia, tornan más eficiente la gestión educacional y hacen más participativos los procesos de aprendizaje.

Sin embargo, la informática supone compatibilizar nuevas destrezas con un patrimonio acumulado de formación crítica. Es preciso evitar que arrase con la memoria pedagógica, y es preferible encontrar las formas de potenciar el aprendizaje con los nuevos dispositivos, sin que ello aniquile el sentido más profundo del aprendizaje. Se requiere un espíritu crítico frente a la razón instrumental. Se necesita de capacidad para discernir selectivamente entre las ventajas de las tecnologías de transmisión de mensajes y el riesgo de reducir el espíritu a la lógica de la mera transmisión. Se debe exigir recelo frente a la sobredosis de estímulos mediáticos cuando se convierten en pura secuencia. Es indispensable una actitud personal asertiva para no desdibujarse en la seducción de tantas texturas que circulan por la superficie del monitor.

El desafío para la educación es capitalizar los nuevos insumos de aprendizaje para democratizar el acceso a la productividad, la ciudadanía, la comunicación y la diversificación de la vida cotidiana. Pero debe hacerse movilizando el patrimonio histórico para promover un uso de esos nuevos insumos que no implique el fin del sujeto. La escuela enfrenta el desafío de salir de su posición defensiva frente al fenómeno de la comunicación de masas, incorporar la plasticidad propia de dichos medios para difundir y combinar conocimientos, pero al mismo tiempo organizar este mosaico de estímulos mediáticos a fin de evitar la banalización del conocimiento y alimentar en el alumno un espíritu selectivo frente al “éxtasis comunicacional”.

Se sugiere abrir la sala de clases al debate sobre la recepción de medios, asumiendo que la escuela es una institución entre otras, que compite por ejercer la hegemonía del conocimiento. Debe infundir habilidades que permitan a los estudiantes expresarse en un entorno multimedia, y entender la alfabetización como un proceso permanente que se liga a los distintos alfabetos de un mundo posmoderno mediático, multicultural y de aceleración del cambio.[28]

V. Recomendaciones respecto de las políticas

La situación del sistema educacional de América Latina llama a reflexionar sobre la forma de abordar de manera conjunta las demandas de los jóvenes de familias de bajos ingresos, las necesidades de una educación adecuada a los requerimientos del desarrollo productivo, el acceso a la informática y la creación de las bases para apoyar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Es necesaria la transformación de la educación tradicional para satisfacer las necesidades cambiantes de los sectores productivos mediante el ajuste de su currículo a partir de encuestas de seguimiento a los graduados y consultas periódicas con empleadores.[29] Debe además responder con flexibilidad a los requerimientos del mercado de trabajo promoviendo la "desprofesionalización" (Castro y Levy, 2000). Es necesario que la educación tradicional reaccione ante el desafío de los nuevos medios de comunicación del conocimiento y la cultura.

La agenda para la política educacional debiera enfatizar el principio de la equidad, ya que la desigualdad en la región es un factor que imposibilita los cambios y el avance de los países. Para confrontar la globalización, mejorar la posibilidad de los países para crecer en forma sostenida, y equipar a los individuos para maximizar su potencial se requiere: i) priorizar la compleción de la educación secundaria superior y proveer de oportunidades universales de educación secundaria que incluyan adiestramiento técnico, basado en el trabajo y la escuela, dándole prioridad a los alumnos más pobres; ii) mejorar, dentro de los límites de las restricciones presupuestarias, el acceso a la educación terciaria ofreciendo becas escolares e instituyendo créditos escolares y programas de trabajo para estudiantes; iii) permitir que la educación superior general sea una alternativa para complementar las opciones profesionales tradicionales; y iv) mejorar el financiamiento y la eficiencia de los sistemas de educación y explorar asociaciones con el sector privado para acercar la educación y la empresa. Los principales énfasis, no obstante, debieran ponerse en una dotación estable de directores y profesores de alta calidad y motivados, los cuales deben ser reclutados y mantenidos en las zonas más pobres de las ciudades así como en las regiones más remotas de los países.

El modelo básico orientado a la formación de profesionales y bajo el cual se diseña gran parte de la política pública y de educación de la región está siendo cuestionado. Las matrículas están produciendo un número mayor de profesionales que los que demanda el mercado, de modo que a la postre, los graduados realizan tareas que no corresponden a sus calificaciones Sus títulos profesionales les sirven como credenciales para obtener mejores oportunidades ocupacionales que las que obtienen quienes no adquirieron educación superior y ocupan puestos que antes se ofrecían a los estudiantes del nivel secundario. Se produce así una depreciación de la educación. Entre los alumnos de secundaria que se retiran para ingresar al mercado de trabajo, quienes cuentan con una educación técnica se ocupan en trabajos que demandan más que educación primaria pero donde las calificaciones específicas para ejercer el trabajo se adquieren mediante la experiencia laboral.

La educación, vista como un vehículo de transmisión de activos simbólicos —conocimientos y destrezas útiles— que contribuye a una mejor distribución de los activos materiales en el futuro —ingresos, bienes y servicios—, puede contribuir también a la equidad. Por ello es importante que

[28] Véase Orozco, 1996.

[29] En Dinamarca, por ejemplo, los representantes de la industria, incluso los presidentes de grandes compañías, forman parte de los directorios de los diferentes departamentos de las universidades para aconsejarlos en las prioridades de formación e investigación y esto también ocurre en los institutos tecnológicos.

las reformas educacionales se ocupen de la equidad de la oferta educativa, del rendimiento escolar y de las posibilidades de inserción productiva en el futuro. En particular deben ocuparse del logro de estos avances educativos entre los sectores pobres. Corresponde reducir la segmentación de la calidad de la educación que se ofrece a los distintos estratos sociales y mejorar las condiciones de acceso al sistema educativo de los estratos más rezagados y sus posibilidades de capitalizarse a través del sistema. El sistema educacional debe dar oportunidades a todos los educandos para desarrollar sus potencialidades y emplearlas en el futuro de una manera productiva que contribuya además a la realización personal. Esto se logra mejorando la continuidad educativa, atacando los factores de inequidad dentro y fuera del sistema educacional y elevando su nivel.

Las políticas y acciones en el ámbito de la educación deberían formar parte de un paquete integral de reformas que incluyeran, desde el punto de vista de la demanda, el contexto apropiado para la creación de puestos de trabajo altamente productivos. En tal sentido, la ampliación de la cobertura desde la primaria completa hacia los niveles bajos y altos de la educación secundaria constituye un desafío complejo de la educación pública que debe asociarse al aumento de la demanda de calificación en el mercado de trabajo y a las expectativas de los individuos y de las sociedades respecto de los programas de formación técnica y vocacional en los niveles altos de educación secundaria y en la educación superior. (Carlson, 2002; Bravo y otros, 2001).Un factor de máxima importancia en la oferta educacional es un profesorado estable, motivado y calificado, lo que señala una gran diferencia en los resultados que se han podido medir entre los alumnos. Por el contrario, una alta rotación de profesores, de baja calificación y desmotivados produce de inmediato un rendimiento bajo entre los alumnos.

Es imprescindible que el sistema universitario forme parte activa de los sistemas nacionales de innovación y que se incrementen sustancialmente las actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico. Este es un campo en el que día a día la posición relativa de los países de la región retrocede con respecto al mundo industrializado, lo que hace necesario un esfuerzo conjunto. Pero tal esfuerzo requiere instituciones públicas de investigación y desarrollo cada vez más autónomas y descentralizadas, capaces de realizar una administración y captación del financiamiento en forma independiente. Con este propósito se han desarrollado sistemas de pago relacionados con resultados, mercados internos para asignar recursos y subsidios a la demanda. Igualmente, se venden servicios de tecnología e ingeniería al sector privado para obtener recursos extra presupuestarios. La creciente asociación entre las agencias de investigación y desarrollo y la empresa privada, las nuevas negociaciones con corporaciones internacionales, el desarrollo de incentivos a la demanda que mejoren las competitividad de las agencias de investigación y desarrollo y las hagan mas adecuadas a las demandas locales constituyen tareas fundamentales por desarrollar para que los sistemas jueguen un papel más dinámico en el apoyo al crecimiento de la productividad y la competitividad internacional.

La instalación de equipamiento y la capacitación en materia informática en bibliotecas de escuelas y en los establecimientos escolares familiariza a los alumnos con los lenguajes y usos de la computación, lo cual constituye un elemento indispensable para acceder más tarde a la educación superior, a los empleos productivos, a las nuevas formas de intercambio simbólico y a la intercomunicación a distancia. Su difusión en las escuelas donde concurren niños que no cuentan con computadores en sus hogares es un componente de equidad en la reforma. Permitirá distinguir entre quienes logran incorporarse al diálogo a distancia, a trabajos productivos, al acceso oportuno a la información y a los conocimientos, y quienes no lo logran. Por lo mismo, entendida como igualdad de oportunidades hacia el futuro, la equidad como objetivo de la reforma educacional tiene que considerar de manera fundamental el acceso y uso masivo, y no elitista, de los computadores y de Internet. Este logro no puede esperar, porque la brecha que se abre entre personas con conocimiento informático y sin él es marcada y acelerada.

La introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema escolar es un proceso lento, cuyo ritmo se asocia más a los tiempos largos del cambio cultural que a los períodos cortos de los gobiernos electos. La innovación debe ser incremental y empática, por lo cual es preciso articular la difusión de esas tecnologías con las necesidades pedagógicas de los profesores, entregándoles herramientas como equipos, programas computacionales y guías de fácil comprensión y uso. La dotación de recursos y capacidades no puede ser homogénea en todo el sistema, sino que debe adaptarse a las distintas necesidades de profesores y estudiantes en escuelas con entornos de aprendizaje muy diversos. Es preciso coordinar este aspecto de las reformas educativas con otros, a fin de generar sinergias entre los programas de informatización escolar y los programas de bibliotecas de aula, los cambios en contenidos curriculares, el desarrollo de un currículo transversal y otros. (Jara Schnettler y Pávez, 2001).

En un estudio exhaustivo (Cuban, 2001) realizado en los Estados Unidos en la década de 1990 se sugiere tomar con cautela el entusiasmo de los empresarios y expertos que creen que más y mejores tecnologías computacionales en las escuelas permiten sincronizar los procesos de aprendizaje con los desafíos laborales en las modernas economías de mercado. El estudio destaca cuatro conclusiones que despiertan incertidumbre. La primera es la falta de consenso efectivo respecto de lo que significa el alfabetismo computacional ya que se discute si implica simplemente usar la computadora con programas básicos o si significa, además, tener la capacidad de descargar programas y actualizarlos, entre otras habilidades. La segunda es que en la década de 1990 Estados Unidos no exhibió grandes cambios en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, medidos en mayores logros académicos de estudiantes urbanos, suburbanos y rurales, que puedan atribuirse a un mayor acceso a la computación. La tercera es que los profesores se mantienen en calidad de usuarios limitados y esporádicos de nuevas tecnologías en lo que se refiere a los métodos de enseñanza en las salas de clase, por más que usen el computador para fines administrativos. Y por último, no está claro el impacto del equipamiento escolar en el acceso futuro a empleos de altos salarios, porque en general los alumnos mejor ubicados posteriormente en el mercado laboral atribuyen su destreza al uso de computadores fuera de la escuela.

Cuadro 10.7

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CANTIDAD PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA), POR SEXO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2002

(En porcentajes)

País	Año	Área	Sexo	Total			15 a 29 años			30 a 49 años			50 y más años		
				PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
Argentina	2002														
		Urbano	Ambos	10,6	10,7	10,0	11,0	11,1	10,8	10,8	11,0	10,1	9,4	9,6	7,9
			Hombre	10,1	10,3	9,3	10,4	10,5	10,1	10,3	10,5	9,4	9,4	9,7	7,7
			Mujer	11,2	11,2	11	11,8	11,8	11,7	11,5	11,6	10,8	9,4	9,5	8,7
Bolivia	2002														
		Nacional	Ambos	7,3	7,2	9,5	8,5	8,4	9,8	7,7	7,6	9,6	4,4	4,3	5,5
			Hombre	7,9	7,8	10,0	8,7	8,6	10,5	8,5	8,4	10,4	5,4	5,4	5,5
			Mujer	6,5	6,4	9,2	8,3	8,1	9,4	6,7	6,6	9,1	2,9	2,9	5,3
		Urbano	Ambos	9,2	9,2	10,1	10,1	10,0	10,5	9,5	9,4	10,2	6,7	6,7	5,9
			Hombre	9,8	9,8	10,2	10,3	10,2	10,7	10,2	10,2	10,7	8,0	8,0	5,9
			Mujer	8,5	8,4	10,0	9,8	9,8	10,3	8,7	8,6	9,9	5,0	5,0	5,9
		Rural	Ambos	4,5	4,4	4,9	6,2	6,3	5,8	4,2	4,2	3,0	2,2	2,2	2,2
			Hombre	5,3	5,3	6,8	6,7	6,7	8,6	5,3	5,3	4,2	3,1	3,1	1,4
			Mujer	3,3	3,3	4,2	5,5	5,5	4,9	3,0	3,0	2,7	1,0	1,0	3,0
Brasil	2001														
		Nacional	Ambos	6,9	6,8	7,3	7,7	7,7	7,9	7,1	7,1	6,5	4,6	4,5	4,9
			Hombre	6,5	6,4	6,8	7,1	7,1	7,5	6,7	6,7	6,0	4,5	4,5	4,7
			Mujer	7,5	7,4	7,7	8,5	8,6	8,3	7,5	7,6	6,9	4,7	4,6	5,2
		Urbano	Ambos	7,6	7,6	7,4	8,3	8,3	8,0	7,7	7,8	6,6	5,5	5,5	5,0
			Hombre	7,2	7,2	6,9	7,7	7,7	7,6	7,3	7,4	6,1	5,4	5,4	4,8
			Mujer	8,1	8,2	7,8	9,0	9,1	8,4	8,1	8,3	6,9	5,6	5,6	5,2
		Rural	Ambos	3,5	3,4	5,6	4,7	4,6	6,2	3,4	3,4	4,5	1,8	1,8	3,2
			Hombre	3,3	3,2	4,9	4,4	4,3	5,6	3,2	3,1	3,5	1,7	1,7	2,8
			Mujer	3,8	3,8	6,2	5,4	5,3	6,7	3,8	3,7	5,3	1,9	1,9	3,8

Cuadro 10.7 (continuación)

País	Año	Área	Sexo	Total			15 a 29 años			30 a 49 años			50 y más años		
				PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
Colombia	2002														
		Nacional	Ambos	8,3	8,2	9,1	9,2	8,9	9,8	8,6	8,6	8,8	6,0	6,0	6,1
			Hombre	7,8	7,7	8,8	8,5	8,2	9,5	8,2	8,2	8,7	5,9	5,8	6,2
			Mujer	9,0	9,0	9,3	10,0	10,0	10,0	9,2	9,2	8,8	6,2	6,2	5,8
		Urbano	Ambos	9,5	9,4	9,7	10,2	10,1	10,3	9,8	9,8	9,5	7,2	7,3	6,7
			Hombre	9,2	9,2	9,5	9,8	9,7	10,1	9,6	9,6	9,5	7,3	7,3	6,9
			Mujer	9,8	9,8	9,9	10,6	10,6	10,5	10,0	10,1	9,5	7,1	7,1	6,4
		Rural	Ambos	5,5	5,3	6,8	6,7	6,5	7,8	5,4	5,4	5,8	3,6	3,6	3,9
			Hombre	5,1	4,9	6,4	6,1	5,9	7,5	5,0	5,0	5,5	3,5	3,5	4,0
			Mujer	6,4	6,2	7,1	8,1	8,0	8,1	6,1	6,1	6,1	3,8	3,8	3,7
Costa Rica	2002														
		Nacional	Ambos	8,4	8,5	7,6	8,4	8,5	7,6	9,0	9,0	7,8	7,0	7,0	6,0
			Hombre	8,0	8,0	6,9	7,9	8,0	7,0	8,5	8,5	7,2	6,7	6,7	5,5
			Mujer	9,3	9,4	8,3	9,3	9,4	8,4	9,7	9,8	8,3	7,7	7,7	7,1
		Urbano	Ambos	9,5	9,6	8,2	9,4	9,5	8,1	10,0	10,1	8,7	8,3	8,4	6,6
			Hombre	9,2	9,3	7,5	8,9	9,1	7,4	9,7	9,7	8,3	8,3	8,4	6,0
			Mujer	10,0	10,1	9,0	10,0	10,1	9,1	10,5	10,5	9,0	8,3	8,4	7,7
		Rural	Ambos	6,7	6,7	6,4	7,0	7,0	6,6	7,1	7,2	6,1	4,5	4,6	4,4
			Hombre	6,3	6,3	6,0	6,6	6,7	6,3	6,8	6,8	5,7	4,4	4,4	4,4
			Mujer	7,7	7,8	6,9	7,9	8,0	7,0	8,0	8,1	6,8	5,2	5,2	4,6
Ecuador	2002														
		Urbano	Ambos	9,9	9,9	9,7	9,9	9,9	10,1	10,6	10,6	10,0	8,0	8,0	6,7
			Hombre	9,8	9,8	9,5	9,7	9,6	10,0	10,6	10,6	10,2	8,2	8,2	6,5
			Mujer	10,0	10,0	9,8	10,2	10,3	10,1	10,6	10,7	9,9	7,6	7,6	7,0

Cuadro 10.7 (continuación)

País	Año	Área	Sexo	Total			15 a 29 años			30 a 49 años			50 y más años		
				PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
El Salvador	2001														
		Nacional	Ambos	6,9	6,8	6,9	7,9	8,3	7,9	7,4	6,3	7,4	4,0	3,0	4,1
			Hombre	6,7	6,4	6,7	7,4	7,7	7,4	7,3	6,1	7,4	4,2	3,1	4,3
			Mujer	7,2	7,6	7,2	8,7	9,6	8,7	7,4	6,6	7,5	3,8	2,5	3,8
		Urbano	Ambos	8,4	8,1	8,5	9,5	9,5	9,5	8,9	7,4	9,0	5,6	4,2	5,7
			Hombre	8,6	7,8	8,7	9,2	8,9	9,3	9,2	7,2	9,3	6,3	4,7	6,4
			Mujer	8,3	8,9	8,2	9,9	10,8	9,8	8,6	7,9	8,6	4,6	3,1	4,7
		Rural	Ambos	4,2	4,5	4,2	5,7	6,0	5,6	3,9	4,1	3,9	1,6	1,5	1,6
			Hombre	4,1	4,4	4,1	5,5	5,8	5,4	4,0	4,1	4,0	1,7	1,5	1,7
			Mujer	4,4	4,9	4,3	6,2	6,6	6,1	3,8	4,0	3,8	1,4	1,4	1,4
Guatemala	2002														
		Nacional	Ambos	5,1	5,0	8,0	6,1	5,9	8,8	4,9	4,8	7,5	2,5	2,5	3,9
			Hombre	5,1	5,1	7,6	6,0	5,9	8,5	5,1	5,1	7,2	2,7	2,7	4,3
			Mujer	5,0	4,8	8,5	6,2	6,0	9,1	4,5	4,5	7,9	2,1	2,0	3,1
		Urbano	Ambos	7,6	7,5	9,6	8,4	8,2	9,7	7,6	7,6	9,2	5,1	5,0	9,3
			Hombre	8,0	7,9	9,5	8,5	8,4	10,1	8,2	8,2	7,9	5,7	5,6	9,6
			Mujer	7,2	7,0	9,7	8,2	8,1	9,4	6,9	6,8	11,3	4,0	4,0	8,3
		Rural	Ambos	3,3	3,2	3,6	4,4	4,4	5,0	2,8	2,8	3,6	0,9	0,9	0,0
			Hombre	3,5	3,4	3,7	4,5	4,5	4,3	3,1	3,1	5,7	1,1	1,1	0,0
			Mujer	2,8	2,8	3,3	4,2	4,2	6,4	2,1	2,1	0,0	0,6	0,6	0,0
Honduras	2002														
		Nacional	Ambos	5,5	5,4	7,3	6,0	5,9	7,5	6,0	5,9	7,4	3,3	3,3	5,0
			Hombre	5,0	4,9	6,6	5,4	5,3	6,9	5,5	5,4	6,7	3,2	3,1	4,9
			Mujer	6,5	6,5	8,3	7,2	7,2	8,3	6,9	6,8	8,7	3,7	3,6	5,8

Cuadro 10.7 (continuación)

País	Año	Área	Sexo	Total			15 a 29 años			30 a 49 años			50 y más años		
				PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
		Urbano	Ambos	7,4	7,4	7,9	7,6	7,6	8,2	8,0	8,0	7,9	5,2	5,2	5,9
			Hombre	7,1	7,1	7,2	7,2	7,2	7,5	7,8	7,8	7,1	5,4	5,4	5,6
			Mujer	7,8	7,7	9,0	8,2	8,1	9,0	8,3	8,3	9,4	4,9	4,8	7,4
		Rural	Ambos	3,6	3,5	5,2	4,3	4,3	5,6	3,6	3,6	4,9	1,7	1,7	2,0
			Hombre	3,4	3,4	4,9	4,1	4,0	5,3	3,4	3,4	4,8	1,7	1,7	2,3
			Mujer	4,2	4,1	5,7	5,3	5,3	6,0	4,1	4,1	5,1	1,7	1,7	0,0
México	2002														
		Nacional	Ambos	8,2	8,1	9,7	9,4	9,3	10,1	8,5	8,5	9,6	5,1	5,1	6,9
			Hombre	8,1	8,1	9,3	9,2	9,2	9,8	8,6	8,6	9,6	5,3	5,3	6,1
			Mujer	8,2	8,2	10,7	9,7	9,6	11,0	8,5	8,5	9,6	4,7	4,7	10,1
		Urbano	Ambos	9,3	9,3	10,1	10,1	10,0	10,5	9,5	9,5	10,0	7,0	6,9	7,9
			Hombre	9,3	9,3	9,8	9,9	9,9	10,2	9,6	9,6	10,0	7,2	7,2	7,2
			Mujer	9,3	9,3	10,8	10,3	10,3	11,1	9,4	9,4	9,8	6,4	6,3	10,3
		Rural	Ambos	6,1	6,1	8,6	8,1	8,1	9,2	6,4	6,4	8,0	3,0	3,0	3,4
			Hombre	6,2	6,1	8,3	8,1	8,0	8,9	6,5	6,5	8,2	3,1	3,1	2,7
			Mujer	6,0	6,0	10,1	8,2	8,1	10,5	6,2	6,2	6,6	2,8	2,8	8,7
Nicaragua	2001														
		Nacional	Ambos	5,7	5,6	6,8	6,3	6,1	7,4	6,1	6,0	6,7	3,2	3,2	3,3
			Hombre	5,2	5,1	6,7	5,6	5,3	7,0	5,8	5,7	7,0	3,1	3,1	3,8
			Mujer	6,6	6,5	6,9	7,8	7,8	7,8	6,5	6,5	6,3	3,5	3,5	2,6
		Urbano	Ambos	7,1	7,0	7,8	7,8	7,7	8,3	7,4	7,3	7,8	4,6	4,6	4,6
			Hombre	6,8	6,7	7,6	7,1	7,0	7,7	7,3	7,2	7,8	4,8	4,8	5,5
			Mujer	7,5	7,4	8,2	8,8	8,7	9,2	7,5	7,5	7,8	4,2	4,3	3,2
		Rural	Ambos	3,4	3,4	4,3	4,2	4,1	5,2	3,4	3,4	3,2	1,3	1,3	1,6
			Hombre	3,2	3,1	4,3	3,8	3,7	4,9	3,4	3,4	4,6	1,3	1,2	1,6
			Mujer	4,1	4,0	4,3	5,4	5,4	5,5	3,5	3,6	1,4	1,6	1,6	1,6

Cuadro 10.7 (continuación)

País	Año	Area	Sexo	Total			15 a 29 años			30 a 49 años			50 y más años		
				PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
Panamá	2002														
		Nacional	Ambos	9,2	9,3	8,6	9,7	9,6	10,2	10,0	10,1	9,6	6,5	7,0	4,2
			Hombre	8,5	8,6	8,1	9,0	8,8	9,6	9,3	9,4	8,5	6,3	6,6	4,6
			Mujer	10,4	10,7	9,2	11,0	11,1	10,9	11,2	11,3	10,6	6,8	8,2	3,7
		Urbano	Ambos	10,7	11,0	9,4	10,9	11,1	10,6	11,3	11,5	10,1	8,6	9,6	5,3
			Hombre	10,3	10,5	8,9	10,3	10,4	10,0	10,8	11,0	9,0	8,9	9,5	5,9
			Mujer	11,3	11,8	9,9	11,8	12,1	11,3	12,0	12,1	10,9	8,2	9,7	4,6
		Rural	Ambos	6,3	6,3	6,2	7,4	7,1	8,7	7,1	7,1	7,6	3,6	3,8	2,5
			Hombre	5,9	6,0	5,7	7,0	6,8	8,1	6,6	6,6	6,5	3,6	3,7	2,8
			Mujer	7,3	7,5	6,7	8,5	8,1	9,5	8,3	8,3	8,9	3,5	4,4	2,0
Paraguay	2000														
		Nacional	Ambos	7,4	7,3	8,3	8,2	8,1	9,0	7,6	7,6	7,7	5,2	5,2	5,3
			Hombre	7,2	7,1	8,1	7,8	7,6	9,0	7,4	7,4	6,8	5,5	5,5	5,8
			Mujer	7,7	7,6	8,6	8,8	8,8	9,1	7,9	7,9	8,6	4,8	4,8	3,6
		Urbano	Ambos	8,9	8,9	8,8	9,5	9,4	9,5	9,3	9,3	8,1	6,8	6,9	5,7
			Hombre	8,9	8,9	8,5	9,2	9,2	9,4	9,1	9,2	7,3	7,6	7,7	6,4
			Mujer	9,0	9,0	9,2	9,8	9,8	9,7	9,5	9,5	9,0	5,9	6,0	3,6
		Rural	Ambos	5,3	5,3	6,8	6,4	6,4	7,2	5,2	5,2	6,7	3,5	3,5	3,3
			Hombre	5,4	5,3	6,8	6,3	6,2	7,8	5,3	5,3	5,2	3,6	3,6	3,2
			Mujer	5,3	5,2	6,8	6,7	6,8	6,4	5,1	4,9	7,7	3,3	3,3	3,6
Rep. Dominicana	2002														
		Nacional	Ambos	8,2	8,1	8,9	9,0	8,9	9,4	8,6	8,6	8,3	5,5	5,5	7,0
			Hombre	7,5	7,4	8,4	8,2	8,1	8,8	8,0	8,0	8,3	5,4	5,3	6,3
			Mujer	9,4	9,4	9,2	10,3	10,7	9,8	9,5	9,8	8,3	5,9	5,8	8,7
		Urbano	Ambos	9,4	9,4	9,5	9,9	9,9	10,0	9,8	9,9	9,1	7,1	7,0	7,5
			Hombre	8,9	8,9	8,9	9,2	9,2	9,2	9,4	9,4	8,8	7,2	7,2	7,2
			Mujer	10,1	10,1	9,9	10,8	11,1	10,5	10,3	10,5	9,2	6,8	6,8	8,1

Cuadro 10.7 (conclusión)

País	Año	Área	Sexo	Total			15 a 29 años			30 a 49 años			50 y más años		
				PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados
		Rural	Ambos	5,8	5,5	7,4	7,2	6,9	8,1	5,9	5,8	6,5	3,0	2,9	5,9
			Hombre	5,2	5,0	7,2	6,4	6,1	7,8	5,4	5,4	6,8	2,9	2,9	4,1
			Mujer	7,2	7,1	7,5	8,9	9,4	8,2	6,9	7,2	6,4	3,5	3,0	10,0
Uruguay	2002														
		Urbano	Ambos	9,8	9,9	9,3	10,1	10,2	9,9	10,2	10,4	9,1	8,7	8,7	7,7
			Hombre	9,3	9,4	8,9	9,5	9,5	9,4	9,7	9,8	8,7	8,4	8,5	7,5
			Mujer	10,4	10,6	9,6	10,9	11,2	10,3	10,7	11,0	9,3	9,0	9,2	7,9
Venezuela	2002														
		Nacional	Ambos	8,6	8,6	8,8	9,1	9,0	9,3	9,0	9,1	8,6	6,5	6,5	6,5
			Hombre	8,1	8,1	8,2	8,4	8,3	8,6	8,5	8,5	8,2	6,5	6,5	6,5
			Mujer	9,4	9,4	9,5	10,2	10,2	10,1	9,7	9,8	9,1	6,6	6,6	6,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Quinta parte: Desarrollo institucional y gobernabilidad

Introducción

Si bien las instituciones por sí solas no bastan para desencadenar un proceso de crecimiento, son fundamentales para definir el clima y marco general dentro del cual se toman las decisiones económicas. Además, una vez iniciado un proceso de crecimiento, la continua adaptación y modernización de las instituciones es esencial para sostener el proceso de desarrollo.

De tal manera, el desarrollo económico requiere del funcionamiento armónico de una variada gama de instituciones. Aparte de las que son propias del sistema democrático, en el ámbito económico son necesarias instituciones para el desarrollo y el buen funcionamiento de los mercados, la promoción de la competencia y regulación de los mercados imperfectos, el logro y la preservación de la estabilidad macroeconómica y financiera y para brindar protección social y redistribuir ingresos.

En América Latina y el Caribe la dimensión institucional en el proceso de desarrollo ha cobrado renovado ímpetu gracias a una doble demanda. Por un lado, la que proviene de la vigencia continuada de la democracia política, que debe conciliar el funcionamiento de las instituciones con niveles de exclusión social que implican desconocer elementales derechos económicos, sociales y culturales de muchos ciudadanos. Por otro lado, la demanda que en materia de adaptación y creación de instituciones impone el actual proceso de globalización en sus múltiples dimensiones.

Un proceso de integración regional que vaya más allá de la dimensión comercial puede moderar las dificultades para manejar estas demandas tanto por el aumento de los márgenes de maniobra que generaría como por las posibilidades de materializar aprendizajes mutuos, de desarrollar esfuerzos conjuntos en varios frentes y de construir lazos de solidaridad en la búsqueda de una mayor cohesión social. Sin embargo, el progreso en estas direcciones no es lineal ni está exento de dificultades, como lo atestiguan las vicisitudes que

experimentan las cuatro uniones aduaneras imperfectas que actualmente existen en la región y la falta de avances concretos en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas.

En el capítulo 11 se aborda la cuestión de la modernización institucional de los países de América Latina y el Caribe y, en particular, de sus instituciones económicas. Tras realizar algunas precisiones conceptuales para ordenar la discusión, se examina la relación entre crecimiento económico y cambio institucional. Seguidamente, se presta atención al proceso de reformas económicas encaradas por los países de la región, sobre todo a raíz de los procesos de apertura económica. A continuación se trata el tema de la gestión política de las reformas en el contexto regional, es decir, las instituciones públicas como objeto, pero también como sujeto de los procesos de reformas. Por último, se señala que las políticas públicas para el desarrollo productivo requieren de adecuaciones institucionales, con énfasis en su transparencia y procedimientos de evaluación.

A su vez, el capítulo 12 se refiere a la potencialidad del espacio regional para ampliar los márgenes de maniobra de los países en varias dimensiones y, por otro lado, a las disyuntivas que enfrentan actualmente los países de América Latina y el Caribe en materia de integración. Después de repasar la evolución del comercio intrarregional y sus características esenciales, se sugieren varias posibilidades y se revisan algunas iniciativas para progresar en el proceso de integración más allá del componente puramente comercial. En tal sentido, se destacan las políticas de promoción de la competencia, de facilitación del comercio, de medidas sanitarias, de infraestructura física y desarrollo sostenible, de coordinación macroeconómica y financiera y de cohesión social. En la parte final se describen las diferentes estrategias de internacionalización adoptadas por los países de la región y se analizan sus repercusiones sobre los procesos de integración regional y hemisférica.

Capítulo 11

Fortalecimiento institucional

La importancia de las instituciones no ha pasado inadvertida para el pensamiento económico ni mucho menos en el debate sobre el desarrollo. La CEPAL reconoció esto tempranamente.[1] Los intentos de caracterización de los "estilos de desarrollo" en América Latina y la insistencia en que la comprensión de los fenómenos económicos de la región requerían un enfoque integrado, dan cuenta de que el interés por comprender adecuadamente el papel de las instituciones en el desarrollo no es nuevo.[2] El análisis realizado ha sido vasto, aunque no ha dado lugar a una reflexión sistemática y conceptual sobre la teoría del desarrollo y el cambio institucional. Sin embargo es difícil, si no imposible, imaginar campos de acción de la política económica que puedan aplicarse con independencia del contexto político e institucional. Por tal motivo, la CEPAL ha recalcado en numerosas ocasiones la especificidad de dicho contexto y la conveniencia de diseñar la política económica en consonancia con sus características. De ahí las reservas acerca de las respuestas únicas, inspiradas en modelos cuya abstracción impide recoger los elementos relevantes propios de la realidad que motiva las decisiones de las políticas.

La dimensión institucional del proceso de desarrollo ha sido objeto de un renovada atención en los últimos años. En América Latina y el Caribe, este debate presenta dos elementos relativamente nuevos en comparación con los de las décadas anteriores. En primer lugar, la presencia y la intensidad del fenómeno de la globalización, que trasciende el plano estrictamente económico e influye también en el funcionamiento, la adaptación y creación de instituciones. En segundo

[1] El tema ha sido tratado en una variada gama de enfoques, en primer lugar por los autores clásicos (Smith, Ricardo y Marx). En la tradición neoclásica se retomó bajo la noción de costos de transacción (North), que ha sido adoptada por un número importante de autores institucionalistas. Un punto de partida diferente lo representa la teoría de la elección social, que también intenta ofrecer una lectura integrada de los aspectos económicos y políticos.

[2] Numerosos estudios y autores se dedicaron a investigaciones de esta naturaleza. A título de ejemplo, cabe citar los escritos de José Medina Echavarría, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel (CEPAL, 1998c).

lugar, la consolidación de las prácticas democráticas en los países de la región, fenómeno que representa, en sí mismo, una regla de cambio de gobierno con repercusiones amplias en el resto de las instituciones.

En este capítulo se aborda el tema de la modernización de las instituciones de la región, su influencia en el crecimiento económico y la equidad, como así también aquellas instituciones que son especialmente relevantes desde la óptica del desarrollo productivo, tal como se ha discutido en los capítulos previos. En las primeras dos secciones la finalidad es de orden conceptual, y están destinadas a establecer los términos generales del análisis. Se presentan así diversos aspectos del alcance del término "instituciones", su relación con el crecimiento económico y los fenómenos de cambio institucional. En la tercera sección se trata más específicamente el caso de América Latina y el Caribe, los aspectos de las "reformas de segunda generación" y la creación de instituciones propias del régimen de economías abiertas. Por último, la cuarta está destinada al tema de la gestión política de las reformas en el contexto regional.

I. Las instituciones y su relación con el crecimiento económico

Las instituciones son reglas formales e informales y sus mecanismos de cumplimiento. Estas reglas influyen en el comportamiento de los individuos y las organizaciones en la sociedad. Organizaciones e individuos persiguen sus objetivos y definen sus conductas en el marco de una cierta estructura institucional. Las leyes y otras normas del gobierno son una categoría especial de instituciones. Su sanción supone un mecanismo de decisión colectiva y su cumplimiento está garantizado por el poder coercitivo del Estado. A su vez, el Estado es el resultado de reglas constitucionales. Estas determinan, entre otras definiciones básicas, la división de poderes, su equilibrio, los principios de representación, así como mecanismos específicos que legalizan y legitiman la estructura de las normas jurídicas con las que se construye el entramado institucional.[3]

Interesan de modo particular en este análisis las instituciones relevantes para los hechos económicos. En tal sentido, los mercados son instituciones: en ellos se llevan a cabo transacciones de intercambio, con arreglo a ciertas pautas y normas preestablecidas en materia de realización y cumplimiento de contratos. Tanto la asignación de los recursos como la calidad de las decisiones que toman los agentes económicos en los mercados se ven influidas y determinadas por las instituciones específicas que rigen en esos mercados. En su formulación habitual, el análisis económico atribuye una serie de propiedades al resultado de las interacciones en los mercados, pero no explicita la importancia de las instituciones. Esto no es más que una simplificación analítica, que está lejos de negar su trascendencia. Precisamente, en el planteo clásico de Adam Smith acerca de la "mano invisible" están muy presentes el Estado, el marco jurídico, y aun la vigencia de principios morales que operan, en este caso, como leyes no escritas pero que son un factor fundamental para determinar la conducta de los individuos.

En tanto marco para las decisiones económicas, las instituciones resultan clave en el proceso de desarrollo económico y social. Elementales relaciones de intercambio o complejas opciones de inversión requieren de normas, formales e informales, para su puesta en práctica y cumplimiento a través del tiempo. La convicción acerca de su importancia para el crecimiento ha alimentado una numerosa cantidad de estudios que intentan medir el grado en que la calidad de las instituciones explica las diferencias en materia de aumento del ingreso per cápita entre los países. Algunos de los resultados principales de estos estudios pueden resumirse de la manera siguiente. En primer lugar, existe una correlación positiva entre ambas variables, pero no es fácil establecer la causalidad. Esto es, determinar si las instituciones contribuyen al crecimiento económico o si, más bien, la creación de un ambiente institucional apropiado es fruto del progreso económico y una respuesta al entramado, cada vez más complejo, de transacciones económicas. Los datos disponibles tienden a

[3] Según este razonamiento, ciertos autores reconocen la existencia de una "jerarquía" institucional (Tommasi, 2002).

respaldar una causalidad del primer tipo y a indicar que el crecimiento no motiva, por sí solo, el desarrollo de las instituciones.[4] Sin embargo, el tema no está exento de controversia, por cuanto la creación de instituciones responde también a necesidades del contexto. Se podría distinguir entre respuestas institucionales innovadoras, que cubren un vacío existente, y otras instituciones más asentadas, que resisten la prueba del tiempo. Según esta perspectiva, la consolidación de las instituciones favorecería el crecimiento. En segundo lugar, existe cierto consenso en que los cambios institucionales son a muy largo plazo y que su influencia en la expansión también. En tercer lugar, la revisión de la literatura de investigación empírica también demuestra que los problemas de medición son considerables (Kaufmann y Kraay, 2003). Mientras que las dudas que se presentan acerca del indicador de ingreso per cápita son conocidas pero limitadas, no está clara la forma de traducir en una categoría y de cuantificar de manera fiable el valor de las instituciones ni cuáles, de todo el abanico posible, son las más relevantes para el desarrollo económico.

Ciertamente, la ley y el orden y los derechos de propiedad son elementos esenciales, pero no agotan la lista de instituciones económicas relevantes. Más recientemente, algunos autores han propuesto otras categorías complementarias, a saber, la regulación, la estabilización y la legitimación (Rodrik y Subramanian, 2003). Las instituciones de regulación se crean para corregir, entre otras distorsiones de mercado, las imputables a las economías de escala, la información imperfecta y las diversas externalidades. Las de estabilidad son las destinadas a crear condiciones macroeconómicas apropiadas en términos de baja inflación, administración del ciclo económico, supervisión bancaria y regulación financiera. La política fiscal —con su variada gama de organismos y funciones, tanto en materia de gestión del gasto público como de tributación— es un ejemplo claro de institución de estabilidad. Es más, las normas que rigen la toma de decisiones de política fiscal constituyen, en sí mismas, una institución clave para el funcionamiento económico. Lo mismo podría decirse de las atribuciones y del gobierno de los bancos centrales.

Por último, las instituciones que hacen a la legitimación no son otras que las destinadas a brindar protección social y redistribuir ingresos. En este terreno, como es sabido, gran cantidad de funciones se canalizan también a través de instrumentos tributarios y de gasto público. Por esta razón, y con una óptica parecida pero restringida a las finanzas públicas, otros autores hablan de funciones de estabilización, asignación y redistribución de la política fiscal (Musgrave y Musgrave, 1992). No obstante, la función de redistribución (análoga al concepto de legitimación) puede trascender el plano fiscal y abarcar un conjunto más amplio de instituciones y actores. Así, por ejemplo, el pacto de cohesión social que se presenta en el capítulo IX de este documento, supone articular elementos de la política macroeconómica, la regulación del mercado de trabajo y las normas de protección social.

De lo anterior se desprende que, para un desempeño económico aceptable, se requiere un funcionamiento armónico de la variada gama de instituciones que hacen a la creación y funcionamiento de los mercados, la regulación, la estabilización y la redistribución. Se observa que las instituciones económicas relevantes están íntimamente entrelazadas con las dimensiones políticas y sociales. Las estrategias económicas y las definiciones más básicas de la política económica no se dan en el vacío. Comienzan hacerse efectivas cuando logran plasmarse en decisiones que, a la postre, son mecanismos y disposiciones normativas. En otras palabras, las políticas se materializan y se aplican a través de instituciones.

Habida cuenta de la multiplicidad de dimensiones que intervienen en la construcción del edificio institucional, la necesidad de medir su contribución al crecimiento mediante indicadores y de contar con información relevante para calcularlos, en otros estudios se ha propuesto la construcción de índices basados en agrupamiento de variables (*clusters*). A tal inspiración responde

[4] Véanse Hall y Jones (1999); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Easterly y Levine (2002). La refutación del crecimiento económico como factor causal del desarrollo institucional se presenta en Kaufmann y Kraay (2003).

el proyecto de gobernabilidad que lleva adelante el Banco Mundial, cuya base de datos presenta información sistemática y homogénea para 198 países desde mediados de los años noventa.[5]

II. Estabilidad y cambio institucional

Tal como se mencionó, la estructura institucional tiene algunos elementos de carácter más permanente, que sufren menos modificaciones a lo largo del tiempo, y otros que cambian más rápidamente. Las normas constitucionales constituyen un ejemplo del primer caso.[6] Las leyes, decretos y normas que sustentan la estrategia económica de una gestión de gobierno son un ejemplo del segundo. Las instituciones se hallan en proceso permanente de cambio, aunque no necesariamente integral ni universal. Esto es, las reformas constitucionales son muy esporádicas; sin embargo, todos los días se producen decisiones públicas o se prosigue la construcción de reglas informales.

Las instituciones, y muy especialmente las de carácter económico, están sometidas simultáneamente al inmovilismo y al cambio. Intereses económicos de grupos, organizaciones e individuos pugnan continuamente en una u otra dirección, ya sea para conservar lo que perciben como ventajas o privilegios adquiridos o para inducir un cambio, destinado a promover y beneficiar a otros grupos y otros intereses. Los mecanismos de representación política actúan como mediadores de esta acción de los grupos de interés. En algunos casos, cuando los partidos políticos tienen gran capacidad de interlocución con los actores sociales y receptividad a sus propuestas, llevan sobre sí una gran parte de la tarea de mediación. Así, temas de la agenda pública se trasladan, por medio de interacciones y presiones, a la agenda política. Dependiendo de las circunstancias, estos se plasman en decisiones de gobierno o legislativas, que introducen nuevas instituciones o modifican las existentes. En contraposición, cuando los mecanismos de representación son más débiles, los grupos de interés pueden llegar a producir una "captura" del Estado. Esta situación es catalogada por algunos autores como una forma extrema de corrupción (Kaufmann y Kraay, 2003).

Lo que precede permite observar la compleja relación entre las instituciones, vistas como el andamiaje que define y sostiene una serie de relaciones complejas de producción e intercambio, y el crecimiento económico. En particular, las expectativas respecto de la evolución de las instituciones y el cumplimiento de las mismas a través del tiempo son centrales para las decisiones de largo plazo. Las instituciones por sí solas no causan el proceso de inversión que conduce a la expansión. Sin embargo, brindan el clima general y las condiciones marco en los que se toman las decisiones de inversión. Por otra parte, una vez "gatillado" el crecimiento, la celeridad y eficacia de la adaptación y modernización de las instituciones existentes resulta fundamental para sostener el proceso de acumulación (Rodrik, 2003).

Las instituciones no se reforman ni cambian por sí mismas. El factor que gobierna el cambio es un mecanismo de decisión colectiva, en el que intervienen actores sociales y políticos concretos. Ahora bien, las decisiones puede tomarse de acuerdo con principios de legalidad y legitimidad convencionales, esto es, validados por las instituciones existentes, o por el simple ejercicio del poder. Naturalmente, la legalidad y la legitimidad hacen suponer la validez y permanencia de las instituciones emergentes. Por lo tanto, la capacidad de cambiar las instituciones que tienen los actores relevantes es, esencialmente, el resultado del ejercicio de la política y, sobre todo, de la habilidad para realizar acuerdos eficaces, que permitan las redefiniciones que las circunstancias demandan.

[5] En el proyecto referido se entiende por gobernabilidad "las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un determinado país". A tal efecto, estas instituciones se traducen en seis grupos de indicadores (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003).

[6] En su análisis de la gobernabilidad de la región andina, Solimano (2003) llama la atención acerca del elevado número de modificaciones constitucionales en los países que la integran. Este trabajo se realizó en el marco de un proyecto sobre la economía política de la región andina de la CEPAL y el Diálogo Interamericano, con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

III. América Latina: las "reformas de segunda generación" y la modernización institucional

En los últimos años se ha mencionado con frecuencia la necesidad de introducir reformas estructurales que se ocuparan de modo especial de instituciones esenciales para el funcionamiento económico. Se ha hablado de "reformas de segunda generación", que comprenden el sistema judicial, la educación, la prestación de servicios de la seguridad social, entre otros campos. En el capítulo 2 de este documento se ha visto que la calificación de las reformas institucionales en etapas generacionales es doblemente engañosa, tanto porque sugiere una evolución lineal, con arreglo a una secuencia predeterminada, como porque indica universalidad. Ambas dimensiones son incoherentes con la interpretación histórica y los marcos teóricos con los que se analizan estos problemas. De todas formas, la expresión puede desvincularse de las connotaciones anteriores y emplearse meramente con fines descriptivos. Recientemente, en América Latina se realizaron reformas que alteraron profundamente la estructura y las instituciones económicas existentes. Debido a circunstancias relativamente comunes, el agotamiento del modelo anterior y los intentos de ofrecer nuevas respuestas, en los países de la región se pusieron en práctica políticas similares, que alteraron la estructura institucional. La apertura comercial, la privatización de servicios públicos, la desregulación de los mercados financieros y el diseño de una política macroeconómica compatible con este nuevo ambiente integraron la estrategia económica aplicada en los años noventa. En muchos países, se modificó una parte apreciable de las instituciones económicas más estrechamente relacionadas con esta estrategia. Como se analiza con más detalle en este documento, el diseño de normas regulatorias y de los organismos correspondientes fue el subproducto natural de la privatización de los servicios públicos.

El reclamo de proceder a una "segunda oleada" de reformas es una expresión abreviada de un proceso más complejo. En rigor, supone que la adopción de ciertas decisiones requiere, casi como una consecuencia lógica, integrar otros temas y otras áreas a esta "puesta al día" institucional, que mantiene los rasgos propios de la estructura económica en transformación. Puede argumentarse que esta necesidad de profundizar las reformas institucionales apunta a lograr la compatibilidad y consistencia con las políticas ya aplicadas. Por lo tanto, de concretarse, resultaría en una estructura institucional más eficiente para el funcionamiento de los mercados y, como es obvio, también más funcional para los nuevos actores económicos y sociales que tienen un peso mayor en las decisiones y las políticas del modelo emergente. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que muchas de las reformas "pendientes" son compatibles con cualquier modelo de desarrollo (educación, seguridad social, poder judicial, etc.). Por ello, cabría pensar las reformas de "segunda generación" como aquellas que no se llevaron a cabo oportunamente, ya sea porque no se las consideró relevantes o, en algunos casos, por las urgencias de corto plazo. En otras palabras, el énfasis con las "nuevas" reformas fue en algunos casos producto de la necesidad de compatibilizar las nuevas reglas del juego y, en muchos otros, el argumento utilizado con posterioridad para justificar las fallas en generar crecimiento de la primera "oleada" de reformas.

Sin duda el cambio en el esquema de inserción internacional de la región ha cambiado y, con él, los atributos básicos del régimen de funcionamiento de las economías nacionales, lo cual requiere un cambio institucional. Durante la etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones prevalecieron instituciones económicas que pueden caracterizarse de la forma siguiente. En primer lugar, bajo el manto de la protección arancelaria, los recursos hacia la industria nacional se canalizaron a través de subsidios tributarios, sea de orden sectorial o regional. En segundo lugar, y de manera complementaria, el sistema financiero, concebido para una economía cerrada, tuvo como finalidad principal la captura de ahorros que se derivaron a la inversión, también mediante mecanismos de transferencia y subsidio, pero ajenos al presupuesto público. Así, tanto el gasto tributario como la redistribución efectuada a través del sistema financiero operaron una significativa transferencia de recursos que pasó casi completamente desapercibida para los actores

sociales, especialmente para aquellos que fueron contribuyentes netos de esta redistribución de ingreso y riqueza. La inflación fue un eficaz vehículo que ayudó a disimular este fenómeno. En tercer lugar, la presencia de empresas públicas también dotó al Estado de un apreciable poder de compra que se dirigió, de manera directa e indirecta, a promover la industria nacional por medio de la provisión de insumos, infraestructura y bienes de capital. Por último, los instrumentos fiscales y monetarios se dirigieron a los mismos objetivos: apuntalar el ciclo económico y favorecer selectivamente a ciertos sectores de la industria nacional. El modelo, como sabemos, generó una elevada tasa de crecimiento durante un período relativamente prolongado. Al mismo tiempo, la incapacidad de cambiar a tiempo fue uno de los motivos de su agotamiento y de la aparición de conflictos crecientes, especialmente de carácter distributivo. Cuando las restricciones presupuestarias se incumplieron sistemáticamente, el resultado fue un régimen de alta inflación y, en ciertos casos, un proceso hiperinflacionario.

La respuesta a la crisis fue la apertura comercial y financiera y una menor participación del sector público en la producción de bienes y servicios, con etapas y matices diversos según los países. Con la apertura, se ha constituido un nuevo conjunto de instituciones. En virtud de la globalización y el comercio entre industrias, la imposibilidad de recurrir como en el pasado a fuertes y generalizados mecanismos de protección como instrumento de promoción y por las restricciones fiscales asociadas a la disminución de la inflación y a las crecientes demandas de gasto social, las políticas han perdido mayormente el sentido económico que tenían en el pasado. Se trata, por lo tanto, de repensar las políticas de apoyo al desarrollo productivo, teniendo en cuenta que ahora es necesario competir en economías abiertas y que ello reduce los márgenes de acción de la política pública. En particular, ahora es crecientemente importante aumentar la transparencia y la evaluación de los subsidios horizontales y verticales, al tiempo que se incentiva una creciente asociación del sector público. Los conglomerados se han transformado en el objeto natural de la política de desarrollo productivo. De manera concomitante, el sistema financiero no puede cumplir con las funciones que ejercía en el pasado. En un contexto de apertura, la solvencia es un requisito esencial de desempeño. Por lo tanto, se intentan establecer normas de supervisión y en materia de capitales mínimos relativamente comunes y adecuadas a estándares internacionales, de modo de competir internacionalmente y no perder capacidad de atraer ahorro externo. Sin embargo, la concentración de la industria financiera y las exigencias con las que actúa en este nuevo marco producen un racionamiento de fondos para los sectores de mayor riesgo crediticio. De ahí que resulte necesario elaborar mecanismos específicos de financiamiento para la pequeña y mediana empresa, que requieren el concurso de políticas públicas. Fondos de garantías, fideicomisos o subsidios presupuestarios explícitos son mecanismos destinados a disminuir el costo de acceso al crédito de estos sectores que, de otra manera, quedan excluidos del sistema financiero formal, ya sea para atender sus necesidades de inversión como para obtener el capital de trabajo (véase el capítulo 3).

Por otra parte, la presencia de provisión privada de servicios públicos ha conducido a la construcción de capacidad regulatoria y de promoción de la competencia. La situación previa se caracterizaba por monopolios estatales, integrados verticalmente, que controlaban el mercado respectivo y ofrecían una variedad de servicios. Las reglas de costo y precios se aplicaban débilmente, dado que se registraban cuantiosos subsidios cruzados. La reforma de los servicios públicos requería adecuar el marco regulatorio. En éste como en otros casos, las instituciones fueron detrás de las reformas y no simultáneas con ellas. Se generaron así elevados costos económicos y sociales. Cuando las consecuencias negativas fueron visibles, se avanzó con distintos mecanismos de regulación. En esta etapa, la región ha ofrecido una esfera rica en situaciones y, a la vez, ha constituido un ejemplo claro de la dificultad que plantea la construcción de instituciones. La tarea ha sido integral y ha comprendido el fraccionamiento del monopolio, la organización de la competencia y el diseño de los marcos de regulación y de los organismos encargados de la supervisión. Asimismo, y habida cuenta del auge simultáneo de la inversión extranjera y el aumento

de las fusiones y concentraciones de empresas, también han debido fijarse normas para la promoción de la competencia y controles para evitar la concentración monopólica de ciertos mercados.[7] Una mirada de conjunto a la situación de la región denota claros avances: se ha modernizado la infraestructura, ampliado la capacidad e incorporado nuevas tecnologías. No obstante, también se destaca la magnitud de las tareas pendientes. En muchos casos, los marcos regulatorios han resultado deficientes, lo que ha obligado su revisión e introducido un elemento de incertidumbre que trajo aparejada una retracción de la inversión. Ha sido necesario crear capacidades técnicas en los entes de regulación, pero el proceso es notablemente asimétrico. Mientras las empresas cuentan con los recursos humanos y técnicos necesarios y operan también en un contexto global, los estados de la región han debido cumplir la tarea en inferioridad de condiciones. Este desequilibrio ha hecho más difícil el control y, en ciertas situaciones, también ha conducido a la "captura" del regulador por los intereses del regulado. En cuanto al futuro, resulta primordial la expansión de los servicios y las nuevas inversiones. Esto es, las privatizaciones de la década de 1990 han traspasado la infraestructura a manos privadas. El desafío que enfrenta la nueva institucionalidad es lograr un crecimiento balanceado de los diversos sectores, que esté acorde a la demanda tanto en términos de calidad como de precio y evite los estrangulamientos de oferta en las instalaciones esenciales.[8]

La elevada inflación que caracterizó a muchos de los países de la región durante los ochenta fue determinante para redefinir algunas de las instituciones clave de la política económica. Las funciones de los bancos centrales y del sector público fueron objeto de un extenso análisis. En el caso de los primeros, la reforma intentó acotar sus competencias a la tarea primordial de control de la inflación, a la que se le asignó mayor importancia. En economías abiertas, con predominio de tipos de cambio flexibles, el ancla monetaria es clave para la estabilidad. Dada la importancia del control del crédito interno, se ha procurado aislar a los bancos centrales de otras consideraciones habituales de política económica, y aun de la labor de supervisión del sistema financiero. En consecuencia, se aspiró a consolidar bancos centrales independientes que, en teoría, deben ejercer sus responsabilidades dejando de lado toda consideración vinculada al ciclo político y los intereses sectoriales. La tarea emprendida respecto del sector público no fue menor. La idea rectora ha sido construir la solvencia fiscal y aplicar una serie de reformas destinadas a incrementar la eficiencia de la prestación de los servicios a cargo del Estado. El sistema tributario, la previsión social, la descentralización regional y territorial, entre otros, fueron motivo de reformas. Nuevamente, los resultados son ambiguos. La mayor conciencia acerca de las restricciones fiscales y la necesidad de construir finanzas públicas sólidas no se ha materializado en los hechos. Existen capítulos enteros de las reformas emprendidas que requerirán una revisión drástica. El tema de los sistemas previsionales, nuevamente en crisis en varios países de la región, es un ejemplo casi emblemático del punto anterior. También son de entidad las deficiencias de calidad de los servicios sociales a cargo del Estado. La mejora de los servicios no es solo una cuestión de mayores recursos financieros. Las modificaciones de incentivos, control de resultados, organización, descentralización de niveles, entre otros aspectos, son elementos que deben formar parte de una política en este ámbito.[9] Nuevamente, la modernización de estos servicios sociales requiere de una profunda y compleja reforma institucional. Por consiguiente, una perspectiva de conjunto revela que el concepto secuencial en materia de reformas no es aplicable. Como señalan algunos autores, en muchos casos se hace necesario "reformar las reformas" (Ffrench-Davis, 1999b).

---

[7] La mayor concentración generó problemas crecientes de competencia, aunque estos fueron especialmente visibles en algunos servicios, ya que la apertura económica redujo el poder de los monopolios u oligopolios en la producción de bienes comercializables internacionalmente.

[8] Las líneas de transmisión eléctrica, estaciones de trenes, refinerías o las conexiones en el sector de telecomunicaciones son, entre otras, ejemplos de "instalaciones esenciales". Estas instalaciones son difíciles de reproducir y su control da lugar a una posición monopólica y reduce la competencia (OCDE, 1996a).

[9] En el capítulo 10 de este documento se discuten aspectos vinculados con la reforma de la educación básica orientada a la cohesión social y transformación productiva.

El impulso a las reformas no provino solo del plano nacional. Las negociaciones comerciales en el plano bilateral, regional, hemisférico y multilateral han traído consigo la necesidad de crear nuevas instituciones o adaptar las existentes.[10] Cabe citar, entre otras, los regímenes de protección comercial, las normas sobre propiedad intelectual, los comités arbitrales de solución de controversias y las limitaciones a la aplicación de metas o ciertas condiciones a la inversión extranjera proveniente de socios comerciales. De manera similar, los países asumen compromisos derivados de su mayor integración financiera, como el cumplimiento de estándares para publicar información sobre el sistema financiero, normas de supervisión y acuerdos relativos al lavado de dinero. Estas nuevas reglas de juego y las normas que se construyen al respecto también representan un desafío para los países. Además aparece un problema de fondo. La globalización hasta ahora generaba un creciente flujo de bienes y servicios afectando, entre otras cosas, la distribución del ingreso o la suerte de determinadas regiones. Asimismo, incidía, tal como se ha señalado, en forma indirecta a las instituciones locales, entre otras cosas por la necesidad de competir en este mundo globalizado. Los acuerdos multilaterales y regionales implican crecientemente no sólo una mayor importación de bienes y servicios, sino también de instituciones. Cabe preguntarse entonces ¿en qué medida estos acuerdos internacionales reemplazan la mediación de la política? En algunos casos, se puede argumentar que ante la "indisciplina" o la incapacidad de la sociedad de crear nuevas instituciones o de generar credibilidad a partir de las existentes, es conveniente que las nuevas instituciones sean introducidas por los acuerdos internacionales. En ciertos casos ello aparece como conveniente, como es el caso de reglas que favorezcan la competencia o que reduzcan una discrecionalidad exagerada en temas comerciales ante las presiones de grupos internos. Sin embargo, en otros casos las reglas impuestas reducen, sin claros efectos sobre el bienestar de los ciudadanos, los márgenes de acción de la política pública. Un ejemplo sirve para ilustrar este punto: las restricciones impuestas por Estados Unidos en sus acuerdos bilaterales a la utilización de instrumentos que sirven para controlar el ingreso de capitales financieros.

Más allá de los desafíos que estos mecanismos generan al interior de los países para tratar de asegurar políticas e instituciones propias,[11] cabe una palabra de cautela respecto al verdadero impacto de estos acuerdos sobre el conjunto de las instituciones.

Mucho se ha especulado, en la literatura reciente, sobre los efectos beneficiosos de la integración y, especialmente, de los acuerdos Norte-Sur sobre la calidad de las instituciones. Sin duda, el aumento del intercambio comercial, la presencia de inversiones en el espacio creado por la integración y, en general, la mayor actividad económica introduce un poderoso acicate para replantear las instituciones. Sin embargo, los efectos y los tiempos del fenómeno no deben exagerarse. Por una parte, no todas las instituciones están sujetas al influjo de la integración y, claramente, este no se ejerce en todas con la misma intensidad. En muchos países existe el peligro de repetir el dualismo típico de las sociedades de la región, ahora en el caso de las instituciones. Por otra parte, no puede esperarse que las repercusiones de estos efectos se den en forma acompasada. Los países deben emprender su propia agenda de reformas, que comprenda y tome nota del proceso integrador, sin limitarse a esperar una la modernización derivada simplemente de la "importación de instituciones". La revisión de legislación obsoleta, la reinvención de organismos públicos superados por el nuevo contexto, la capacitación de recursos humanos, en el ámbito público y empresarial son tareas costosas y que exigen inversiones.

En síntesis, en los años recientes, las instituciones también se han renovado a raíz de la profundización de la integración y la multiplicación de los acuerdos comerciales, que han agregado elementos propios a las orientaciones de las políticas nacionales. Muy probablemente, en el contexto futuro, estas tendencias se consolidarán, de manera acorde con el funcionamiento de la

[10] Véase el tema comercial y la integración regional en el capítulo 12.

[11] Si bien los acuerdos internacionales son usualmente aprobados por los parlamentos, la decisión que estos deben adoptar en los países en desarrollo es aceptar o rechazar la totalidad del acuerdo y no la de cambiar ciertas cláusulas. Por lo tanto, la mediación de la política para la construcción de las instituciones se reduce considerablemente.

economía global. Ahora bien, los elementos citados al respecto de la construcción del nuevo entramado institucional prueban, sin lugar a dudas, la existencia de importantes diferencias con la situación que prevaleció en la etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones. Parece realista asumir que este nuevo entorno institucional —con sus deficiencias actuales y las dimensiones que se derivarán de la dinámica de la integración y la globalización— es el marco en el que deben inscribirse y operar las políticas de desarrollo productivo.[12] Sin embargo, creemos que los países en desarrollo deben discutir, tal como se menciona en el capítulo 1, en los foros internacionales tratando de cambiar parte de institucionalidad internacional, ya sea en lo que se refiere a la arquitectura del sistema financiero internacional, como a las migraciones o los temas vinculados a la propiedad intelectual. En particular, la Ronda de Doha abrió expectativas, hasta ahora incumplidas, de un cambio en la institucionalidad del comercio y el desarrollo en el ámbito internacional que favoreciera los intereses de los países en desarrollo. Por otra parte, los países en desarrollo debieran tratar de evitar que la nueva malla de acuerdos bilaterales y regionales limite hasta niveles hasta ahora nunca vistos los márgenes de las políticas de desarrollo productivo en los países de la región.

Aun en este nuevo escenario internacional hay margen para aplicar políticas de desarrollo productivo mencionadas en el este documento. En el capítulo 2 se han sugerido lineamientos estratégicos destinados a aplicar políticas de apoyo e incentivo diferenciado a las unidades productivas. Se han mencionado así tres estrategias básicas —inclusión, modernización y densificación. Las acciones específicas que caben aplicar en cada uno de estos terrenos necesitan apoyarse en instituciones eficaces para cumplir su cometido, y de una política pública capaz de eslabonar sus distintos componentes. Así, por ejemplo, el esfuerzo por incorporar las actividades informales a la red formal supone operar en distintos frentes: la simplificación tributaria, programas específicos de crédito para la micro y pequeña empresa, oferta de capacitación gerencial, etc. Para que las mismas sean eficientes y tengan consenso dentro de los países, resulta indispensable generar instituciones que aumenten su transparencia y tengan mecanismos de evaluación frecuentes. Asimismo, es necesario crear una nueva institucionalidad tendiente a una mayor inclusión social, es decir las políticas institucionales tendientes a una mayor flexibilidad en el mercado laboral deben ir de la mano de instituciones que aseguren distintos mecanismos de protección social. Por tanto, tal como se sostiene en este documento, el debate no pasa por la conveniencia o no de adoptar políticas activas sino más bien por la forma de balancear instrumentos y capacidades institucionales limitadas en la actual configuración de las economías abiertas de la región.

IV. Profundización de reformas: eficiencia de las instituciones y gestión política de las reformas

El análisis de la sección anterior parecería entrar en contradicción con la argumentación realizada en las dos primeras. Por una parte, se ha sostenido que la conformación de la estructura es estrechamente dependiente de la historia y circunstancias de cada país. Por otra, pareciera ser que las líneas directrices de la segunda oleada de reformas de la región han sido convergentes, es decir, diferentes países han aplicado iniciativas relativamente similares. En consecuencia, las reformas parecen haber trascendido fronteras sin sufrir cambios de entidad. Se ha argumentado que en muchos casos esta dirección común ha obedecido a las deficiencias o ausencias de reformas de la primera fase. En otros casos, la necesidad de compatibilizar los cambios que trajo la apertura y que se yuxtapusieron sobre la estructura económica previa —de ahí el concepto de "secuencia" entre "primera" y "segunda generación"— con la dinámica de la integración y la globalización. Tampoco puede omitirse una tercera influencia que ha favorecido el curso común de las reformas, a saber, el apoyo financiero multilateral con que contaron. La oferta de recursos se correspondió con el interés

[12] Véase un análisis acerca de las políticas de desarrollo productivo en el nuevo marco de la región en Ramos (1998 y 2000) y Rodríguez Claire (2003).

de parte de los países y prevaleció una cierta uniformidad. No es de extrañar que se propusieran diseños institucionales destinados a cambiar sobre todo las funciones económicas de los arreglos existentes. Sin dudas, la revisión institucional estuvo inspirada en un enfoque fundamentalmente económico, que puso en tela de juicio las ventajas y la eficiencia del modelo existente.

No hay nada cuestionable en lo anterior, siempre que el análisis identifique apropiadamente las restricciones y los datos de las cada realidad.[13] El diseño institucional no se da en el vacío. Asimismo, si bien el enfoque económico puede ayudar a identificar costos y beneficios de soluciones alternativas, no es en sí mismo una guía eficaz para la acción. Como bien señala North (1994), "disponemos de una teoría económica que permite explicar el funcionamiento de los mercados, pero no de cómo se desarrollan los mercados". La posibilidad de introducir cambios depende de recursos políticos y cómo estos condicionan la capacidad de decisión colectiva. Aun en el caso de que el analista pueda proponer nuevos diseños institucionales con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de las transacciones económicas, invariablemente la estrategia seguida y las reformas introducidas determinan "ganadores" y "perdedores". No existen modelos institucionales únicos. Sí existen soluciones que resultan más eficaces para el funcionamiento de los mercados, la estabilidad macroeconómica y la inclusión social, pero no se trata de diseños abstractos. La forma en que los actores que lideran el proceso reúnen recursos políticos y de otro tipo para modificar la agenda pública y de gobierno de acuerdo con sus intereses es fundamental. En la medida que dicha tarea se emprenda con eficacia —en el sentido de que se propongan reformas técnicamente apropiadas para resolver los problemas— y se vea como legítima, las instituciones se adaptan al cambio y perduran. Si esto no ocurre, se observa un estancamiento de las reformas, las instituciones no se "modernizan", la indefinición de la agenda pública continúa, lo trae aparejadas la falta de claridad y la incertidumbre acerca de los futuros cursos de acción.

A la pregunta acerca de si en América Latina es necesario profundizar las reformas institucionales sería imposible no responder afirmativamente. De hecho, toda estructura institucional es perfectible. Como se muestra en el cuadro anexo a este capítulo, el promedio regional de calidad institucional es inferior al promedio mundial. Aun teniendo en cuenta la validez relativa de estos indicadores, la gran heterogeneidad de situaciones en de la región indica que la agenda de la reforma es más urgente en varios de sus países. En todo caso, la transformación de la década pasada, que redefinió la inserción internacional de la región, ha modificado las funciones tradicionales del Estado y dio lugar a la aparición de nuevos actores económicos, pero sin resolver la exclusión social. Por consiguiente, es necesario profundizar el proceso de conciliación entre las instituciones existentes y la configuración de la estructura económica emergente. Las políticas de desarrollo productivo en un marco de cohesión social deberían contribuir en esa dirección.

Respecto de esta labor genérica de modernización institucional para su adecuación a nuevos parámetros económicos, es imposible sugerir recetas particulares. Tal como se señaló arriba, en cada caso y circunstancia, es factible detectar la forma en que se podría mejorar la eficiencia del funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, en la región, el mayor problema nunca ha sido la dificultad técnica para consolidar instituciones compatibles con el modelo de crecimiento económico. Durante el período de la sustitución de importaciones, cuando se dieron las circunstancias apropiadas, aparecieron gran cantidad de respuestas institucionales concebidas expresamente para dicha estrategia. No hay mayores restricciones a la capacidad técnica para formular políticas públicas apropiadas para el tipo de situaciones que se desean corregir. La dificultad radica en los recursos políticos que es necesario movilizar.

[13] En Rodrik y Subramanian (2003) se señala, precisamente, que el ingrediente esencial de las reformas institucionales es la consideración de la especificidad y la realidad local, cuando afirman que: "…soluciones institucionales que se desempeñan bien en un contexto pueden ser inapropiadas en otros cuando no cuentan con las normas e instituciones complementarias. En otras palabras, las innovaciones institucionales no necesariamente viajan bien".

En varios países de la región, la "reversión de las reformas" en materia de reformas se ha vinculado a la oposición de grupos de interés que cuestionan la validez de la estrategia elegida. Si bien es comprensible la insatisfacción de vastos sectores de la población, en varios casos estos cuestionamientos se han canalizado por fuera de los mecanismos previstos en el sistema democrático y han llegado, inclusive, a afectar el funcionamiento institucional. Asimismo, la anulación de estrategias y políticas, se torna aún más difícil cuando ha tenido lugar, como en el caso latinoamericano, un proceso de integración regional. Los cambios de dirección no solo el ámbito nacional sino que también truncan el proceso de convergencia con los "socios" de acuerdos regionales que, por su naturaleza, suponen obligaciones y derechos que trascienden el período de gestión de un gobierno para transformarse en una política de Estado.

En consecuencia, la gobernabilidad política y la construcción de consensos son ingredientes esenciales para la profundización de reformas institucionales que contribuyan al desarrollo y a una sociedad más equitativa. Cuando la gobernabilidad no está garantizada y resulta difícil armonizar las perspectivas contrapuestas de distintos grupos de interés ―sean o no de orden económico―, las instituciones y las políticas públicas estarán sometidas a un permanente cuestionamiento y la posibilidad de cambio radical del curso trazado. Esto introduce una cuota importante de volatilidad e incertidumbre en las decisiones económicas. En un contexto de economías abiertas y libre movilidad de capital, los interrogantes acerca de la estabilidad de las instituciones suscitan el desplazamiento del ahorro y la inversión hacia ambientes más seguros. La competencia en el ámbito global no se da solo en el plano comercial y de las ventajas comparativas conocidas, sino también en de la calidad de las instituciones.

De lo anterior no se deduce que sea hipotéticamente factible imaginar un escenario único, en el que la apertura económica y la globalización definan por sí solas un estándar al que deben ajustarse todas las instituciones, particularmente las más relevantes para las decisiones económicas. Ya se ha insistido en el error conceptual que supone la "solución unitaria y uniforme". Por el contrario, del análisis anterior se desprende la importancia de respetar las particularidades locales en la construcción de instituciones. Pero esto no significa negar que la supervivencia de las economías y estados nacionales en un ambiente globalizado plantea ciertas exigencias. En este contexto, los países de la región presentan una doble debilidad. En primer lugar, en varios de ellos la gobernabilidad no está asegurada. En otros, en los que sí lo está, importantes grupos de la población cuestionan la autoridad del Estado y sus instituciones, lo que representa un factor negativo para al espacio económico circundante. No obstante la gravedad de este tipo de situaciones, la intensidad y amplitud del conflicto es menor que la que se observa en otras regiones del mundo. En segundo lugar, en casi todos los países de la región predomina una profunda exclusión social. En muchos casos, la marginalidad social no ha representado una amenaza para el funcionamiento de las instituciones ni para la canalización del conflicto. Han aparecido instancias de intermediación que han permitido cierto grado de convergencia en la elaboración de consensos. Pero el equilibrio es siempre precario: a raíz de la marginación, la desigualdad y la falta de integración social, por una parte, y de la presión, sobre la base de la vigencia de derechos políticos, de la expresión ciudadana y la participación pública en favor de la eliminación de la exclusión, por otra.

A modo de conclusión corresponde destacar el punto principal del análisis anterior. En América Latina es necesario modernizar las instituciones mediante la creación de soluciones propias, adecuadas a la competencia en la economía global. Pero el diseño institucional no representa un obstáculo: el factor limitante no es la carencia de conocimientos técnicos para impulsar, en uno u otro sentido, la modernización de las instituciones. La dificultad más importante radica en la gestión y la adopción política de las reformas, ya que los países de la región deben conciliar el funcionamiento de la democracia política con niveles de exclusión social incompatibles con elementales condiciones de dignidad humana que, legítimamente, reclama la participación ciudadana.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE GOBERNABILIDAD, 2002 [a]

País	Participación y responsabilidad		Estabilidad política		Eficacia del gobierno		Calidad regulatoria		Estado de derecho		Control de la corrupción	
	Valor del indicador	Calificación [b]	Valor del indicador	Calificación [b]	Valor del indicador	Calificación [b]	Valor del indicador	Calificación [b]	Valor del indicador	Calificación [b]	Valor del indicador	Calificación [b]
Argentina	0,12	3	-0,74	4	-0,49	5	-0,84	7	-0,73	6	-0,77	5
Bolivia	0,01	4	-0,20	3	-0,53	5	-0,11	5	-0,60	5	-0,82	5
Brasil	0,28	2	0,17	2	-0,22	4	0,26	4	-0,30	4	-0,05	3
Chile	1,12	1	1,04	1	1,19	1	1,50	1	1,30	1	1,55	1
Colombia	-0,55	5	-1,78	6	-0,39	5	-0,04	5	-0,75	6	-0,47	4
Costa Rica	1,16	1	1,06	1	0,37	2	0,74	2	0,67	2	0,88	2
República Dominicana	0,19	3	0,18	2	-0,41	5	-0,17	5	-0,43	5	-0,39	4
Ecuador	-0,06	4	-0,70	4	-0,96	6	-0,60	6	-0,60	5	-1,02	6
El Salvador	0,06	3	0,35	2	-0,53	5	0,04	5	-0,46	5	-0,54	4
Guatemala	-0,48	5	-0,43	3	-0,61	5	-0,09	5	-0,84	6	-0,71	5
Haití	-1,11	6	-1,34	5	-1,56	9	-0,95	7	-1,76	8	-1,70	7
Honduras	-0,15	4	-0,14	3	-0,73	5	-0,37	6	-0,79	6	-0,78	5
México	0,33	2	0,22	2	0,15	3	0,49	3	-0,22	4	-0,19	3
Nicaragua	0,09	3	0,15	2	-0,87	6	-0,41	6	-0,63	5	-0,44	4
Panamá	0,50	2	0,36	2	-0,14	4	0,49	3	0,00	3	-0,24	3
Paraguay	-0,53	5	-1,33	5	-1,29	8	-0,56	6	-1,12	7	-1,22	6
Perú	0,22	3	-0,67	4	-0,47	5	0,24	4	-0,44	5	-0,20	3
Uruguay	0,95	1	0,91	1	0,51	2	0,48	3	0,56	2	0,79	2
Venezuela	-0,41	5	-1,20	5	-1,14	7	-0,54	6	-1,04	7	-0,94	6
Países de América Latina [c]	0,09		-0,22		-0,43		-0,02		-0,43		-0,38	
Países de Asia oriental [d]	0,35		0,76		1,12		1,04		0,96		0,86	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la base de datos sobre indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, 1996-2002.

[a] Los indicadores de gobernabilidad se miden en unidades de -2,5 al 2,5. Los valores más altos corresponden a mejores resultados en materia de gobernabilidad. El promedio mundial de todos los indicadores es cero.

[b] La calificación de cada indicador se basa en el rango de posibles valores de gobernabilidad en cada país, empleando intervalos de confianza del 90%. La cantidad de grupos por indicador depende del grado de semejanza entre los países, determinado sobre la base de la dispersión y la superposición de los intervalos de confianza.

[c] Promedio de 19 países.

[d] Promedio de países y territorios seleccionados: Hong Kong (región administrativa especial de China), República de Corea, Malasia, Singapur, Tailandia y provincia china de Taiwán.

Capítulo 12

El papel crítico de los espacios regionales y subregionales

La integración regional ofrece una atractiva posibilidad de ampliar los mercados, las escalas de producción y, en última instancia, estimular el dinamismo económico. La integración es un factor clave para atraer inversiones, incrementar la productividad, generar empleos y diversificar exportaciones. La multiplicación del comercio que favorece la proximidad geográfica induce, a su vez, fenómenos de integración física, social y cultural que confieren al espacio regional un valor estratégico en lo que respecta a la inserción en el contexto multinacional. No obstante las singularidades de América Latina y el Caribe, el proceso de integración europea y sus efectos positivos han influido en los esfuerzos desplegados en nuestro continente.

De hecho, el comercio intrarregional ha permitido un crecimiento significativo de las exportaciones de productos no tradicionales y diferenciados, así como los de mayor valor agregado, que suelen basarse en un uso intensivo de conocimientos (Kuwayama y Durán, 2003). Esto contrasta con las exportaciones extrarregionales, que se han expandido gracias a la disponibilidad relativa de factores de producción como recursos naturales y mano de obra poco calificada. En razón de estas tendencias de los flujos comerciales, la CEPAL ha sostenido que los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje sobre manejo de mercados externos, especialmente para las firmas de menor tamaño, por lo que pueden contribuir al desarrollo de actividades de exportación de nuevas empresas y nuevos sectores (CEPAL, 1994, 2002a).

En el curso de la década pasada los países de la región dieron un notable impulso a distintas modalidades de integración regional. Este impulso a la integración fue adquiriendo un creciente dinamismo, a medida que las economías nacionales reducían los aranceles comerciales, eliminaban algunas trabas al comercio y adoptaban una serie de reformas convergentes con el proceso de apertura. De ahí surge el concepto de "regionalismo abierto" acuñado por la CEPAL para referirse a un fenómeno que difiere sustancialmente de lo realizado en el pasado en la región. En el marco de este nuevo regionalismo se han firmado acuerdos subregionales que, comenzando con la creación de uniones aduaneras imperfectas, están destinados a la constitución de mercados comunes e incluso formas más completas de integración. En esta categoría se encuentran las cuatro grandes subagrupaciones de la región: el Mercosur, la Comunidad Andina, la CARICOM y el Mercado Común Centroamericano. Junto con estos cambios a nivel subregional, los países han multiplicado sus actividades orientadas a la firma de acuerdos de libre comercio con otros países y bloques comerciales, como ocurre con México en relación con los demás miembros del TLCAN y la Unión Europea, y compromisos de carácter bilateral, como el reciente acuerdo suscrito por Chile con Estados Unidos. Simultáneamente, están en pleno proceso de negociación los acuerdos para la creación del ALCA a comienzos del año próximo. Por lo tanto, la región se encuentra inmersa en una integración comercial en varias direcciones a la vez: subagrupaciones regionales, acuerdos bilaterales con países de dentro y fuera de la región e integración hemisférica. Más allá de las formas particulares que adopta en cada caso, resulta claro que todo el proceso apunta a una apertura comercial, donde las economías nacionales buscan diversas formas asociativas con el propósito de competir mejor en el ámbito global.

En estas circunstancias, los acuerdos subregionales tienden a perder relevancia en la medida en que no permitan avanzar más allá de simples acuerdos comerciales. En un caso extremo, al concretarse el Área de Libre Comercio de las Américas y siempre que se mantuviera la orientación inicial del proyecto hemisférico, los acuerdos subregionales quedarían subsumidos en dicho marco. Y aún más: en una situación como la actual, en la que se multiplican los tratados bilaterales, las subagrupaciones existentes perciben la amenaza del desvío del comercio y de la desintegración de sus miembros. Por uno y otro motivo, los actuales acuerdos subregionales deben profundizar la integración, con el propósito final de la creación de un mercado común.

I. Mecanismos para profundizar la integración

Más allá que la vocación y el compromiso político con la integración son ingredientes esenciales, el proceso no puede avanzar en abstracto. Si se desea superar el estadio embrionario de los acuerdos en su etapa actual, los países deben profundizar la integración comercial eliminando las trabas aún existentes y facilitando el comercio de servicios. El comercio es un propulsor de otros cambios, y además estimula una mayor coordinación, y permite establecer los mecanismos institucionales necesarios y movilizar la decisión política en la dirección deseada. Son varias las direcciones concretas en las que es necesario tomar medidas para fortalecer el intercambio: mejorar los marcos de regulación de mercados (normas sobre competencia y regulación de los servicios públicos), coordinar las normas técnicas y las reglas fitosanitarias, crear instituciones que faciliten el comercio y permitan la resolución de conflictos, avanzar en las negociaciones en el ámbito de los servicios y desarrollar una plataforma básica de infraestructura que le permita a la región incrementar la productividad de los agentes económicos y mejorar su competitividad tanto en el mercado interno como internacional. Estas iniciativas, a las que deben sumarse esfuerzos en el ámbito social (por ejemplo, cohesión social y migración) y medio ambiental, sugieren la conveniencia de atender la potencialidad de la integración regional con un enfoque integral. También convendría tomar medidas en un terreno complementario: la armonización de los instrumentos de gestión macroeconómica. En las secciones siguientes se identifican y analizan medidas orientadas a avanzar en el proceso de integración, que deberían aunar adecuadamente los esfuerzos nacionales y la cooperación regional.

1. Política de competencia

Con motivo de las reformas aplicadas a nivel nacional, los países han establecido normas para facilitar la competencia y proteger los derechos de los consumidores. En varios casos los gobiernos han adecuado estas normas al proceso de integración. En los acuerdos del Mercosur, la Comunidad Andina y la CARICOM quedan en evidencia los esfuerzos hechos en esta dirección, que en algunos casos han culminado en la creación de entidades supranacionales para su implementación (Tavares y Tineo, 1999). La aplicación de normas sobre competencia en los mercados nacionales que se extiendan al espacio regional evita el uso de mecanismos defensivos como el antidumping y otras prácticas que dificultan el intercambio comercial.

Existe también un aprendizaje incipiente en esta materia en el contexto de los acuerdos comerciales bilaterales, en varios tratados de libre comercio y en un número limitado de acuerdos de cooperación económica, en los que se indican los principios generales de libre competencia que deberán respetar las empresas de los países signatarios, particularmente las empresas del Estado (ALCA, 2002a).[1] En el marco de una diversidad de esquemas de integración, que se suma a la heterogeneidad en el desarrollo de sistemas nacionales de competencia, se negocia actualmente un capítulo sobre políticas de competencia en el ALCA, donde se ha expresado la voluntad de acompañar el proceso de liberalización comercial y de inversiones con disciplinas sobre esta materia. Si bien las cláusulas en discusión se refieren fundamentalmente a bienes no transables, tienen un efecto favorable sobre el comercio.

2. Facilitación del comercio

La región enfrenta la evidente y urgente necesidad de adoptar nuevas medidas para facilitar el comercio y las actividades empresariales. En particular, es imperioso perfeccionar las operaciones aduaneras mediante las respectivas reformas y modernizaciones del funcionamiento de estos sistemas nacionales de regulación y control, según corresponda.[2] Otra reforma perentoria es la implantación de un código aduanero común dentro de la región, que subsanaría gran parte de los problemas de registro y verificación que afectan al comercio de bienes. En las Américas, el TLCAN ha logrado importantes avances en el área de facilitación del comercio, superiores a los registrados en los sistemas de integración constituidos exclusivamente por países latinoamericanos y caribeños (Mercosur, Comunidad Andina, MCCA y CARICOM).[3] También se observa debilidad a nivel individual de los países de América Latina y el Caribe, donde se detecta una notable diferencia entre ellos. Tanto en el caso del TLCAN como de los demás sistemas mencionados, los principales avances en materia de facilitación del comercio se concentran en los aspectos aduaneros.

Sin embargo, se requiere de una eficiente cooperación técnica y financiera internacional, para que los países de menor nivel de desarrollo relativo puedan desarrollar las capacidades necesarias para lograr un apropiado funcionamiento en materia de reformas aduaneras. Esto no sólo es necesario a nivel nacional, sino también muy relevante a nivel intrarregional y bilateral, y especialmente importante para la facilitación del comercio de las empresas de menor tamaño. Sin duda que tales esfuerzos redundarían en un mejoramiento de la integración regional y también contribuirían a elevar la competitividad de los bienes y servicios de América Latina y el Caribe en el plano mundial.

---

1 Además de tales procesos, unos pocos países de la región participan en otros acuerdos plurilaterales (APEC, OECD) y la mayor parte de los países forma parte del sistema multilateral de comercio en la OMC.

2 Así, por ejemplo, la Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial y Aumento de la Competitividad del Plan Puebla-Panamá contempla un proyecto importante sobre la modernización de aduanas y pasos fronterizos. El objetivo del proyecto es establecer un procedimiento estándar informatizado para el tránsito internacional de mercancías, con una declaración única de los datos relevantes que se distribuya a todos los organismos que participan en el control de fronteras (aduanas, sanidad, transporte, migraciones y otros) (BID 2003).

3 Por otra parte, cabe destacar lo ocurrido en relación con el ALCA en lo que respecta a la facilitación del comercio. Aún en una fase relativamente temprana de la negociación se han establecido alrededor de 20 medidas específicas, si bien no vinculantes, que comenzaron a ser aplicadas en el 2000. Las principales se refieren a asuntos aduaneros (Izam, 2001).

Además de los procedimientos estrictamente aduaneros, se debería prestar atención a otros ámbitos relacionados con estos, entre otros la necesidad de uniformar los estándares de calidad, las normas técnicas y los requisitos sanitarios, así como de hacer más eficiente la aplicación de las normas de origen de los acuerdos de integración de la región, especialmente en lo que se refiere a mejorar los procedimientos relativos a la emisión y a la verificación de los certificados de origen (Izam, 2003). Otras áreas que merecen especial atención dentro del ámbito más amplio de la facilitación del comercio son i) los acuerdos de doble tributación, ii) los acuerdos de protección y promoción de inversiones, iii) los acuerdos de doble cotización previsional, iv) los acuerdos sobre movilidad internacional de empresarios y prestadores de servicios y v) los acuerdos de reconocimiento mutuo o programas de armonización de acreditaciones, licencias y estándares técnicos (Prieto, 2003b).

3. Medidas sanitarias, fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio

Para que las negociaciones sobre cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias y las regulaciones técnicas reporten beneficios y permitan cosechar en la región los efectos de la integración es imprescindible que los países tengan una estructura institucional nacional adecuada, que se ocupe de conducir los acuerdos y de hacer cumplir los compromisos suscritos. La mayoría de los países latinoamericanos necesitan reforzar y modernizar sus estructuras institucionales, para que estas puedan mantener un adecuado y ágil sistema de difusión oportuna de información nacional, regional e internacional y permitan aprovechar adecuadamente las ventajas económicas (Larach, 2003).

Por consiguiente, se podría recomendar a los países de la región avanzar en la armonización de las normas y las regulaciones sanitarias y técnicas, primero en el ámbito regional y luego en el internacional.[4] El establecimiento de una equivalencia entre las medidas adoptadas por los signatarios de acuerdos regionales o subregionales resulta ventajoso, disminuye las posibilidades de discriminación de los productos entre estos y agiliza las importaciones, entre otras cosas. La armonización de medidas se puede convertir entonces en un factor positivo y en ejemplo que permita el reconocimiento mutuo de las normas sanitarias y fitosanitarias en otros tratados comerciales (Larach, 2003).

Existen varios compromisos regionales en materia de homologación de sistemas de normalización (de calidad), medidas para fomentar la certificación y lograr el reconocimiento mutuo, equivalencias de regulaciones sanitarias y fitosanitarias y armonización sobre seguridad biotecnológica. Por tanto, los esfuerzos conjuntos tendientes a que los gobiernos induzcan prácticas de producción adecuadas están claramente justificados. Esto no sólo puede beneficiar a los importadores regionales o subregionales, sino también a los consumidores nacionales, por lo que estas medidas deben considerarse como políticas públicas muy beneficiosas en la producción, el consumo y el intercambio.[5] La colaboración regional también ayuda a abordar mejor las dificultades de distinta índole que enfrentan los países en este ámbito, como se indica en la sección sobre el sistema multilateral.

[4] La adopción de esta iniciativa, acorde a la modernidad de los sistemas de inocuidad y calidad alimentaria, sin duda ayudaría a los países de la región a mejorar la protección de la salud del consumidor y a mantenerse competitivos en el mercado agropecuario internacional.

[5] Por ejemplo, los países que integran la Comunidad Andina se han comprometido a implementar el Sistema Andino de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, Reglamentos Técnicos y Metrología (Decisión 376). Una resolución anterior (Decisión 328) definió la equivalencia de las regulaciones sanitarias y fitosanitarias nacionales de los países miembros. En particular, los países andinos acordaron adoptar un pacto sobre los movimientos transfronterizos de organismos genéticamente modificados. Este tipo de acuerdos es un ejemplo de armonización de las normas nacionales sobre materia de seguridad biotecnológica. En el Mercosur también existe el compromiso de armonizar las medidas sanitarias y fitosanitarias y esta agrupación tiene un Comité de Normalización de normas técnicas, cuyo objetivo es profundizar la cooperación regional al respecto.

4. La infraestructura física y el desarrollo sustentable

Existen muchas materias y desafíos importantes en el ámbito de la infraestructura y el desarrollo sustentable en la región que han motivado la cooperación regional.[6] El caso del transporte y del turismo son ejemplos representativos de este fenómeno.

El tema del transporte ha cobrado importancia en el debate de instrumentos para la promoción del comercio y las inversiones en un mundo de aranceles bajos y progresiva eliminación o armonización de barreras no arancelarias, dado que una reducción del costo de transporte fomenta directamente las exportaciones e importaciones, y tiene un efecto equivalente a una rebaja arancelaria. Al mismo tiempo, las fallas e imperfecciones del mercado que influyen en los costos de transporte tienden a concentrar la actividad industrial y económica en ciertas áreas que acaparan la infraestructura humana y física adecuadas (Venables y Gasiorek, 1998).[7]

Los altos costos de transporte influyen adversamente en la competitividad de los productos latinoamericanos en los mercados internacionales. Asimismo, las demoras en los puntos fronterizos encarecen innecesariamente el comercio intrarregional. En muchos casos, estos cuellos de botella pueden reducirse mediante cambios institucionales que incluyan la planeación de las rutas de transporte en función del comercio entre países, la armonización de la regulación entre países y la agilización de los trámites fronterizos.

El transporte es uno de los principales ejes de integración física, dentro de los ámbitos más amplios e integrados de cooperación que son de carácter multisectorial, como ha ocurrido en el marco de la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur y el Plan Puebla-Panamá. Por otra parte, la Asociación de Estados del Caribe estableció el programa "Uniendo al Caribe por aire y mar", cuyo objetivo es aunar los esfuerzos públicos y privados de los países miembros, y estimular los mecanismos de cooperación regional.[8] Los países caribeños también cooperarán en la ejecución de programas de capacitación y en el campo del transporte aéreo.[9]

En la actualidad, las soluciones que se adopten deben incluir también componentes regulatorios. Lo ocurrido en la región ha demostrado que la inversión privada en servicios de transporte debe estar acompañada de un marco regulatorio adecuado, a fin de que se traduzca en una mejor calidad y un menor costo. Asimismo, para que la promoción del comercio sea eficiente debe incluir otros componentes de facilitación de los trámites fronterizos mediante el uso de tecnologías modernas de información. Esto contribuiría a mejorar la competitividad y la eficiencia del transporte regional e internacional (Hoffman, Pérez y Wilmsmeier, 2002).

En este contexto, reviste importancia significativa para la integración regional la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), en la que se hace hincapié en las inversiones en infraestructura y el marco regulatorio, y se considera que el desarrollo de las redes de transporte, energía y telecomunicaciones constituye un objetivo integrado. El principal propósito de esta iniciativa es convertir a América del Sur en una región más competitiva, a través de la ampliación de su infraestructura y el aprovechamiento de su espacio geográfico. Los elementos de programación estratégica son los ejes de integración y desarrollo por medio de los

---

6 En el capítulo sobre infraestructura y desarrollo sostenible de este documento se analizan otros aspectos del tema que complementan el análisis presentado en esta sección.

7 En relación con el carácter y la dinámica del comercio dentro de las agrupaciones subregionales existentes en Sudamérica, véase Hoffman, Pérez y Wilmsmeier (2002).

8 En materia de transporte marítimo, por ejemplo, se han abocado a la creación y puesta en marcha de una base de datos destinada a incrementar la competencia, facilitar el proceso de toma de decisiones y dar más transparencia a las operaciones portuarias, de las empresas navieras y de los transportistas en general. Esta iniciativa cuenta con el apoyo de organizaciones con experiencia en el área como la CEPAL, la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), la Universidad de Nueva Orleans y la Caribbean Shipping Association (CSA).

9 Véanse mayores detalles en Asociación de Estados del Caribe (2003).

cuales se procura densificar la actividad económica, fomentar el desarrollo regional y lograr una integración física y económica de los países vecinos.

La iniciativa de integración es una propuesta multinacional que abarca a los doce países soberanos de América del Sur; multisectorial, porque participan los sectores de transporte, energético y de telecomunicaciones, y multidisciplinaria, porque tiene aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y otros. La IIRSA contempla mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado, con miras a combinar la visión política y estratégica de América del Sur, concertar planes y programas de inversión y jerarquizar los ejes de integración y desarrollo, así como los proyectos específicos de cada uno de éstos.[10] Todos estos elementos han concitado un interés creciente de los países participantes, tanto en un plano nacional como en los bloques subregionales.[11]

El Plan Puebla-Panamá (PPP) estimula la cooperación regional para aprovechar en forma sostenible las riquezas y ventajas comparativas de la región mesoamericana, subsanar su histórico déficit de infraestructura física, y reducir sus marcados índices de pobreza y su vulnerabilidad a los desastres naturales. Las medidas de integración del Plan Puebla-Panamá también apuntan a fortalecer a esa región mesoamericana, que enfrenta el desafío de su creciente inserción en una economía globalizada. Cuando el PPP entró en vigor, el 25 de junio de 2001, estaba compuesto por ocho iniciativas que abarcaban distintas áreas de cooperación y que enmarcan diversos proyectos de carácter regional (BID, 2002b y 2003a). En su evolución, el Plan ha ido incorporando nuevas áreas de colaboración, como el desarrollo rural y el apoyo a las comunidades indígenas.[12]

Ha sido notable el avance de las iniciativas en los más diversos campos cubiertos por el Plan en su corta existencia. Esto ha ocurrido en el ámbito de la infraestructura básica, que ya cuenta con importantes aportes de financiamiento, y en materia energética, que incluye la cooperación en áreas como la electrificación y dotación de energía a las zonas rurales y el fomento del uso de fuentes de energía renovables. Se han tomado importantes medidas para avanzar en otros campos, como la facilitación del comercio, telecomunicaciones y turismo (BID, 2003a). Los pasos futuros deberían encaminarse a afianzar el proceso de deliberación y acción conjuntas de los países miembros, a consolidar de forma permanente los logros obtenidos y a incorporar a la agenda otros asuntos relativos a lo social, el medio ambiente y el desarrollo humano, mediante una mayor participación de los organismos empresariales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades étnicas.

En muchos países de la región, la actividad turística reviste una importancia vital por su trascendencia como componente del PIB y su elevada capacidad generadora de empleo. Generalmente, esta actividad atrae un gran volumen de recursos de inversión extranjera asociados a capitales nacionales. El reconocimiento de su importancia ha dado origen a algunas iniciativas de gran alcance, como la Iniciativa Mesoamericana de Turismo en el ámbito del Plan Puebla-Panamá (BID, 2002b y 2003a) y la Zona de Turismo Sustentable integrada por los países de la Cuenca del Caribe. Estos proyectos promueven un turismo de bajo impacto que favorezca la integración y el

[10] En relación con los objetivos, los logros y los avances de la IIRSA, véanse Comité de Coordinación Técnica, IIRSA, 2003; INTAL, Informe Mercosur Período 2001-2002; y para la información sobre los avances hasta julio de 2003, el Comité señalado.

[11] Ese interés se manifiesta, entre otras cosas, en el amplio respaldo de los Presidentes de Perú y de Brasil con ocasión de la firma de un acuerdo de complementación económica a fines de agosto del 2003, cuando ambos expresaron su apoyo más irrestricto a la Iniciativa, a fin de acelerar la puesta en marcha de los ejes de integración y desarrollo que estructurarán el espacio sudamericano. En particular, acordaron impulsar los ejes del Amazonas y Transoceánico del Sur que unen a los dos países. Además, en el futuro acuerdo marco entre la Comunidad Andina y el Mercosur no sólo se incluirían disposiciones relativas a la simple liberalización del intercambio de bienes, servicios e inversiones, sino también a la integración física, lo que otorga un carácter general al nuevo acuerdo que lo diferencia de los tradicionalmente suscritos entre los países de la región.

[12] El ámbito geográfico del Plan Puebla-Panamá está constituido por los países centroamericanos, Panamá y los estados del sur-sureste de México, con cerca de 64 millones de habitantes, un 18% de los cuales son indígenas. En este territorio, dadas las serias limitaciones existentes al desarrollo económico y social, el problema principal es la pobreza de la población, y la desigualdad de acceso a los servicios de salud, saneamiento y educación, entre otros. Por ello en este plan se incluyen disposiciones sobre desarrollo sostenible, desarrollo humano, manejo de desastres naturales, turismo, intercambio comercial e infraestructura (BID, 2002b y 2003a).

desarrollo económico y social de los países participantes, la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales, y el respeto de la diversidad étnica y cultural.

El objetivo central de la zona de turismo sustentable es modificar el estilo de crecimiento del sector, mediante la adopción de un modelo que garantice el incremento del empleo y el ingreso de divisas, orientado a la conservación del medio ambiente y de la cultura, así como la participación de las comunidades locales en las actividades de planificación. Debido a consideraciones económicas y ambientales, los países participantes muestran un interés creciente en fortalecer cada vez más los proyectos de turismo internacional.[13]

En lo que respecta al desarrollo sostenible, la región de América Latina y el Caribe tiene una característica que la distingue de todas las demás, tanto en términos de riqueza y relevancia de sus recursos naturales como del riesgo global que implica el acelerado proceso de deterioro ambiental (CEPAL, 2002a). Dadas estas circunstancias, la estructura actual de la institucionalidad ambiental en la región deberá ser objeto de un proceso de reforma, que comience por consolidar el papel del Foro de Ministros de Medio Ambiente y los programas ambientales de las entidades vinculadas a los mecanismos de integración subregional (CEPAL, 2002a).[14]

En los últimos años han surgido en la región varias propuestas importantes en este ámbito. Entre otras cosas, los ocho países signatarios del Plan Puebla-Panamá adoptaron la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible como marco estratégico y transversal, a fin de que en todos los proyectos, programas y medidas pertinentes se prevean prácticas de gestión ambiental adecuadas y se promueva la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales.[15] Otro ejemplo importante es la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, una iniciativa de gran alcance para esa subregión que constituye una de las zonas de mayor riqueza natural, ya que concentra cerca del 25% de la diversidad biológica del planeta. La estrategia es uno de los primeros intentos de la subregión por desarrollar una plataforma integral de acción comunitaria, promoviendo la cooperación entre los países miembros y proyectándolos con una nueva y única identidad a la comunidad internacional. Es también una de las primeras estrategias de carácter comunitario adoptadas sobre esta materia por un grupo de países signatarios del Convenio sobre Diversidad Biológica y una contribución específica para concretar sus objetivos (CAN, 2003b).[16]

5. Coordinación de políticas macroeconómicas y de financiamiento para el desarrollo

Hasta aquí se han examinado una serie de medidas que facilitan directa e indirectamente el comercio, pero la agenda no se agota con ellas. En los últimos años, se ha observado un aumento del interés en la coordinación de políticas macroeconómicas dentro de las subagrupaciones, lo que ha llevado a un diálogo de las autoridades de los países que las integran sobre políticas cambiaria, monetaria y fiscal. Pese a estos avances, no se ha logrado instituir una coordinación sistemática y

[13] El interés se debe principalmente a los siguientes factores: i) necesidad de compatibilizar los intereses de los países miembros que han competido intensamente para atraer turistas y operadoras internacionales, ii) la sobreexplotación o el manejo inadecuado de los recursos y iii) los cambios de las preferencias de los consumidores.

[14] Entre los mecanismos subregionales se encuentran la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, el Tratado de Cooperación Amazónica, el acuerdo ambiental de la Comunidad Andina y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares del Caribe.

[15] En la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible se presta especial atención al desarrollo de normas y procedimientos sobre evaluaciones de impacto ambiental estratégicas, que permitirán a los países participantes diseñar con anticipación planes de gestión y mitigación ambiental adecuados, lograr efectos sinérgicos entre proyectos, y asegurar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

[16] La Estrategia Regional de Biodiversidad fue adoptada en virtud de la decisión 523 de la Comunidad Andina y aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Lima, el 17 de julio del 2002. Abarca un período de cinco años y actividades en varias áreas, con objetivos de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, distribución equitativa de beneficios, protección y fortalecimiento de conocimientos, y desarrollo de capacidades de negociación en la subregión (CAN 2003b).

con la institucionalidad necesaria.[17] Aún más, se puede afirmar que la falta de pronunciamientos claros sobre la adopción de compromisos de cooperación en esta materia hace suponer que los países involucrados tienen dudas sobre las ventajas específicas de su aplicación.

Una cuestión esencial que se debe abordar de partida es la que concierne a los fines estratégicos del proceso de integración. Si la intención no va más allá de la constitución de zonas de libre comercio, la necesidad de coordinar los instrumentos macroeconómicos se reduce. En estos casos, los socios no persiguen objetivos más ambiciosos y de largo plazo, como los que entran en juego en sistemas más complejos cuando se profundiza la integración y se avanza hacia la creación de mercados comunes, por lo que es prácticamente imposible obviar la coordinación general. Esto obedece fundamentalmente a dos razones. La primera está asociada al manejo del ciclo y la segunda a la volatilidad cambiaria y, en términos más amplios, a la inestabilidad macroeconómica.

En cuanto al ciclo, su origen (exógeno o endógeno) y su frecuencia (sincrónico o asincrónico) se plantean distintas alternativas en cuanto a la facilidad de coordinación y la voluntad de coordinar. El extremo más ventajoso es el ciclo sincrónico de origen externo, en cuyo caso las políticas deben orientarse en similar dirección y los socios pueden observar claramente los beneficios que les aporta calibrar los instrumentos y recursos a su disposición. Más aún, desde el punto de vista conceptual esta sincronía en el comportamiento agregado de la actividad económica asociada a factores exógenos tradicionalmente se ha considerado propicia para una unificación monetaria. En estos casos, los beneficios de una política monetaria común son superiores a los costos derivados de la pérdida de capacidad de administración del crédito interno. En el otro extremo, cuando los ciclos son asincrónicos y están asociados a decisiones endógenas, existe un campo poco fértil para la cooperación. La reacción natural es tomar prudente distancia del "socio en problemas" por considerarse que esta conducta reporta más beneficios a corto plazo, aunque su práctica debilita y pone en tela de juicio la esencia misma del compromiso y las ventajas de la integración.[18]

El diseño y la adopción de un determinado régimen cambiario también requiere coordinación. La volatilidad de la relación cambiaria bilateral no sólo perjudica al comercio y a la actividad económica, sino que además se transforma en una señal contradictoria para la toma de decisiones sobre localización de la inversión dentro del espacio económico común. Las consecuencias no se limitan al plano comercial, sino que se extienden también a la economía política del proceso. La inestabilidad del tipo de cambio real da origen a estrategias defensivas de los sectores afectados, que se traducen normalmente en presiones para la implantación de barreras proteccionistas, a consecuencia de las cuales se resiente la dinámica de integración y surgen dudas sobre el curso general del proceso.[19] Por tanto, la reducción de la volatilidad cambiaria es un factor crucial para el avance de la integración sobre una base sólida.

Las dificultades que se presentan son objetivas, no sólo una justificación de la cooperación y el diálogo macroeconómico. En la práctica, es muy difícil distinguir los factores que disparan el ciclo; por su naturaleza, la gestión macroeconómica es un tema muy sensible en el plano nacional y, en ciertos casos, hay beneficios a corto plazo que pueden incentivar la falta de cooperación. Lo sucedido en Europa en los últimos años es relevante para América Latina, especialmente si se observan la secuencia y la lógica de los criterios de convergencia fiscal y monetaria adoptados (CEPAL, 2002f). El primer hecho que destaca en ese caso es que el proceso no fue lineal sino que estuvo sometido a marchas y contramarchas, y que el núcleo del esfuerzo estuvo centrado en torno a la política cambiaria. Precisamente, la historia de la Unión Europea en este plano ha sido la de una búsqueda de un régimen cambiario eficiente, particularmente después que se abandonó el acuerdo

[17] Un tema no desarrollado en este capítulo es el referido a las "instituciones" de la integración. A diferencia del pasado, el nuevo regionalismo se ha caracterizado por una gran cautela a la hora de gestar instituciones para acompañar el proceso. En un sentido, eso indica que aún no se ha superado la etapa inicial de consolidación. Por otra parte, una institucionalidad débil dificulta considerablemente el avance de la integración. Sobre este tema y su aplicación al caso del Mercosur véase Motta Veiga (2003).

[18] Véase BID (2002, capítulo 8).

[19] Sobre este tema véase Machinea (2003) Eichengreen (1993) presenta un análisis similar del caso europeo.

de paridades fijas de Bretton Woods. La existencia de sólidos compromisos sobre diseño cambiario permitió posteriormente la fijación de metas más ambiciosas en el plano monetario y fiscal. A partir de este núcleo de decisiones económicas se impusieron prácticas y arreglos que reforzaron la dinámica de la integración, entre otros, la publicación y difusión de los acuerdos para realzar su transparencia, la difusión de información y la decisión de que los compromisos trascendieran a las autoridades que los habían suscrito, así como la instauración paulatina de organismos supranacionales que mantuvieran independencia y autoridad para juzgar los desempeños y decisiones de los países miembros. De esta forma, la coordinación macroeconómica en Europa se desarrolló en forma paralela a los avances en los otros frentes. Estos diversos planos se retroalimentaron mutuamente: la profundización del intercambio comercial y la integración económica se vieron favorecidas por la coordinación macroeconómica, que también contribuyeron a iniciar.

Habida cuenta de la historia de la región y las características de las subagrupaciones, en la práctica la coordinación macroeconómica hace posible una mayor estabilidad. En este contexto también se puede establecer una analogía con el camino recorrido por la Unión Europea, en la que la coordinación macro facilitó y retroalimentó el intercambio y las transacciones económicas. Este es el espacio natural en donde surgen los incentivos para la coordinación.[20] En tal sentido, es indispensable la fijación de metas comunes de inflación y de política fiscal, específicamente de indicadores clave de déficit y deuda. De manera complementaria, se puede trabajar sobre otros temas conexos que nutren una agenda de convergencia y estabilidad macro en el plano institucional: independencia del Banco Central, estabilización de las relaciones fiscales subnacionales, y creación de organismos de supervisión del sistema financiero y del mercado de capitales, entre otros. Al respecto, no se trata de adoptar modelos institucionales uniformes, sino más bien de aplicar modelos con incentivos y mecanismos de cumplimientos similares.

Dada la situación de la región, la consolidación de la estabilidad debe ser un instrumento que permita avanzar en el otro terreno mencionado: la disminución de la volatilidad cambiaria al interior de las subagrupaciones regionales. La experiencia acumulada parece dejar en claro que un elemento esencial de la armonización es la elección del régimen cambiario. Las incompatibilidades de régimen cambiario entre socios comerciales estrechos pueden producir desequilibrios que dificulten el comercio y afecten las decisiones de inversión dentro del espacio económico común. Aún así, la situación de los países de América Latina y el Caribe es considerablemente más difícil que la existente en Europa hace varias décadas. Por una parte, la región no sólo está muy expuesta a flujos de capital y *shocks* externos de financiamiento, sino que también carece de una moneda de reserva como la que existió en el caso europeo. Es por ello que los objetivos del régimen cambiario, especialmente en lo que concierne a la amplitud de bandas de flotación, deberían ser menos ambiciosos en el caso de las subagrupaciones regionales.

Los elementos indicados sugieren que hay fundamentos suficientes para desarrollar una dinámica y un diálogo sobre cooperación macroeconómica a partir de acciones muy concretas. Las especificidades y los plazos, como es obvio, tienen que determinarse conforme a las necesidades económicas y políticas de cada espacio regional. Aun así, la coordinación macroeconómica necesaria y posible habida cuenta de las características de la región puede ingresar en un terreno improductivo si se pierden de vista los propósitos estratégicos de una integración creciente. Sólo cuando hay convicción de la necesidad de crear un espacio económico común es posible la coordinación y se podrán encontrar los mecanismos que la hagan viable. Ahora bien, no basta con que la convicción sea una simple expresión de voluntad; por el contrario, debe basarse en una evaluación favorable de costos y beneficios. En este terreno también es muy aleccionador lo ocurrido en Europa, donde la dinámica de integración respondió a una imagen de la unión como un

[20] En Heymann 1998 se analizan los factores que dan origen a una “demanda de coordinación” en el proceso de integración dentro del Mercosur.

logro en términos de reputación y beneficios económicos concretos. De ahí el interés de los países miembros de defender las normas comunes para preservar dicho capital, como también la motivación de otros países para sumarse al acuerdo. Esto significa que los mismos signatarios del acuerdo deben valorar las ventajas de la adhesión y desarrollar reglas comunes de comportamiento que contribuyan a consolidar y materializar los beneficios de la integración.

6. La cohesión social

Lo sucedido en América Latina y el Caribe ha demostrado que los efectos de los procesos de integración regional no están exentos de problemas que afectan las condiciones económicas y sociales de la población. Los desplazamientos transfronterizos se intensifican cuando crece el comercio, y la creación y desaparición de actividades vinculadas a este influye en el mercado de trabajo y la calificación de la mano de obra. En algunos casos, los efectos se exacerban en presencia de marcadas asimetrías en términos de tamaño y fortaleza relativa de los países que participan de ella. La consideración de las dimensiones sociales de la integración regional no es nueva y la trayectoria que ha seguido la Unión Europea también es un ejemplo relevante para América Latina y el Caribe en este sentido.[21] Las políticas que habitualmente se proponen con la finalidad de moderar las repercusiones no sólo tienen una motivación inspirada en la equidad social. La mayor cohesión social facilita el proceso de integración y estimula la convergencia de intereses de los actores políticos, sociales y económicos.

Sin embargo, a pesar de su importancia reconocida, las dimensiones sociales no han sido abordadas adecuadamente en los acuerdos de integración. La instrumentación de la agenda social ha sido lenta o ha quedado postergada. Hay múltiples acuerdos en los que se reconoce la importancia de esa agenda en los procesos subregionales de integración y en algunos de alcance más amplio, pero su aplicación es muy limitada (di Filippo y Franco, 2000). Concretamente, se detectan problemas no sólo relacionados con la consideración conceptual de las dimensiones sociales de la integración, sino también con asuntos prácticos como el financiamiento. Si los arreglos hoy existentes aún no han trabajado sobre instrumentos específicos, cabe preguntarse cuáles serán las fuentes específicas y los montos de los recursos fiscales necesarios para afrontar estos costos de políticas compensatorias.

Por lo tanto, convendría identificar las áreas de intervención que, en principio, no requieren mayores recursos. De hecho, hay dos temas que parecen particularmente importantes: la migración de trabajadores y la educación.[22] La plena incorporación de la migración en la agenda regional es un elemento esencial, puesto que la mayor facilidad de movilidad geográfica tiende a nivelar los salarios de distintas regiones e incluso de trabajadores con distintos grados de calificación. La libre movilidad de la mano de obra reduce la desigualdad en los ingresos, pero el proceso de globalización se ha traducido en una liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de los trabajadores. Esta liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos regresivos a nivel mundial, ya que beneficia a los factores de producción más móviles (capital y mano de obra más calificada) y perjudica a los que se caracterizan por una movilidad restringida (mano de obra menos calificada). Pese a esta situación, las actividades que estimulan y facilitan la movilidad de mano de obra tampoco pueden iniciarse sin preparativos. La magnitud de la población migrante puede ser significativa, especialmente cuando los países presentan elevadas diferencias de ingreso per cápita. Se impone, por tanto, la necesidad de realizar un estricto seguimiento de los sectores y regiones que son motivo de atracción y expulsión poblacional, a fin de formular políticas oportunas para atender

[21] La Unión Europea tiene numerosos instrumentos formales y una larga lista de programas dirigidos a los grupos económicos y sociales vulnerables y distintas regiones, con el objeto de realzar la equidad. Esto demuestra que los fondos de cohesión económica y social de la Unión Europea han jugado un papel importante en su proceso de integración. Véanse Bustillo y Ocampo (2003), y Assael (2003).

[22] Sobre estos temas, véase CEPAL (2002a, caps. 8 y 4).

las necesidades planteadas por los movimientos migratorios, entre otras políticas de expansión de la infraestructura urbana y de los servicios educativos.

Los países miembros del Mercosur, la Comunidad Andina, el Sistema de la Integración Centroamericana, el Mercado Común Centroamericano y la CARICOM ya han tomado importantes medidas para extender el alcance de sus medidas más allá de los acuerdos específicos sobre comercio y comienzan a adentrarse en los asuntos propios de una agenda social, que debe incluir un explícito reconocimiento de la migración. Algunos temas estrechamente vinculados a la migración —entre otros, el tránsito fronterizo, la circulación de trabajadores, la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones personales— podrían ser abordados más eficazmente en acuerdos regionales o bilaterales (CEPAL, 2002a).

En la Comunidad Andina, por ejemplo, actualmente se está trabajando en la actualización del instrumento relativo a la circulación de personas y la migración laboral y se prevé la adopción de otra serie de medidas destinadas a crear las condiciones necesarias para la libre movilización de turistas en esa subregión. Además, existe una agenda cuyo objetivo es permitir a los profesionales y técnicos prestar servicios en cualquiera de los países miembros.[23] Asimismo, como parte de las iniciativas adoptadas en el marco del Plan Puebla-Panamá, entre otras la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano, se contempla la creación de un sistema de información estadística sobre migraciones, con el fin de conocer y monitorear la magnitud de este fenómeno entre, desde y hacia los países de Centroamérica y los estados del sur y el sureste de México (BID, 2002b y 2003a). Por último, a la luz de la agenda de integración hemisférica, queda en evidencia la necesidad de considerar las migraciones como un aspecto prioritario de ese proceso.

En el campo de la educación y la capacitación se puede avanzar en la realización de intercambios regionales y conformación de redes de expertos, gobiernos y organizaciones, ya sea mediante contactos directos o comunicación electrónica, con el fin de compartir buenas prácticas, experiencias exitosas y creativas, información sobre los puntos fuertes y débiles de las reformas, y métodos pedagógicos y programas de informatización del sistema escolar, entre otros. También es importante el intercambio de ideas sobre contenidos de la educación, programas de computación, portales y libros de texto, comparación de logros, fijación de estándares por niveles, y criterios de idoneidad profesional e instrumentación de los programas de actualización docente. Fuera de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación, estas actividades permitirían fortalecer los sistemas de acreditación regional y contribuir a una mayor fluidez en la homologación de títulos (CEPAL, 2002a).

En términos generales y en la medida en que se profundiza la integración, es necesario diseñar políticas sociales con múltiples objetivos en este mismo plano: favorecer la universalización de los sistemas de protección social, reducir las disparidades que surgen en el acceso a la capacitación y el empleo (de mujeres, jóvenes y cesantes de larga duración), y ayudar a los Estados y regiones menos prósperos a lograr un desarrollo económico que se aproxime al de los demás. Como es evidente, las acciones de esta naturaleza tienen un costo y pueden ser ejecutadas por una autoridad supranacional, de acuerdo a principios acordados por los participantes. Otra opción es que los países enfrenten estas necesidades con sus propios presupuestos. En ambas situaciones la dificultad es la restricción de financiamiento, por lo cual habría que proceder a una revisión de las prioridades de gasto en términos territoriales y al diseño de programas públicos de educación, desarrollo de infraestructura y salud, entre otros, tomando en cuenta las necesidades que plantea la integración.

[23] Entre las medidas relacionadas con el turismo se encuentran: la simplificación y reducción de trámites policiales y aduaneros, y disposiciones sobre seguridad y confianza mutua. En el caso de los profesionales y técnicos se trata de la aprobación de una norma comunitaria que permita el reconocimiento de títulos académicos y los diplomas de calificación profesional.

II. La integración regional y las iniciativas de integración norte-sur

Como se ha señalado en las secciones anteriores, casi todos los países de la región se encuentran abocados a procesos de integración entre bloques subregionales, pero estos procesos distan de ser uniformes. Otras economías han elegido estrategias unilaterales de apertura, cuyo ejemplo más claro es Chile. México, además de su participación en el TLCAN, ha suscrito una serie de acuerdos de libre comercio con otros países y bloques comerciales. Tampoco la dirección es única: simultáneamente se están realizando activas gestiones para entablar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, para mencionar sólo los más importantes. Por otra parte, se sigue avanzando en las negociaciones encaminadas a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, que se han apartado parcialmente del planteamiento original. Ahora el acuerdo se centraría en un núcleo reducido de cláusulas comunes que los países se comprometerían a aplicar, mientras el resto de los temas quedaría a la libre elección de los países, en lo que se ha dado en llamar una "geometría variable". Esta solución ha sido un recurso para sortear los obstáculos de la negociación. Como bien se sabe, la existencia de posiciones diametralmente opuestas con respecto al desmantelamiento de los subsidios a la agricultura y las diferencias en las condiciones de acceso a los mercados condujeron a la formulación de un acuerdo hemisférico más restringido.

En tales circunstancias, Estados Unidos ha tomado la iniciativa de firmar una serie de tratados de libre comercio bilaterales con varios países de la región, opción que ha sido acogida favorablemente por ellos. Estos acuerdos aportan ciertos beneficios, entre otros el acceso al mayor mercado del hemisferio, la consolidación de posiciones y preferencias que antes eran motivo de concesión discrecional y la posibilidad de una creciente apertura comercial. También hay que tomar en consideración los costos. El comercio intrarregional probablemente se verá afectado por desvíos del intercambio en la dirección Norte-Sur y los países que no se encuentren amparados por estos tratados registrarán pérdidas netas. Por otra parte, los países que ya se han visto favorecidos por un acuerdo pierden interés por un tratado más ambicioso de carácter regional. Por este motivo, la posición de América Latina y el Caribe aparece menos cohesionada a la luz de las negociaciones multilaterales de la ronda de Doha. Además, en la medida que los países desarrollados van logrando los objetivos de su agenda mediante acuerdos de estas características, la motivación y el compromiso con dicha ronda de negociaciones también disminuye.

En vista del estado actual de los acuerdos suscritos, es válido preguntarse si hay posibilidades de reencauzar el ALCA de manera que sea un instrumento eficaz para la integración hemisférica. Hay muchos elementos en juego. Los resultados que se logren dependen necesariamente del esfuerzo y liderazgo que se invierta en las negociaciones sobre el sector agrícola, que resultan clave para varios actores, especialmente para los países miembros del Mercosur, junto con otros temas relevantes para Estados Unidos. En caso de lograrse una convergencia equilibrada con respecto a estos asuntos, son evidentes las ventajas de un proyecto hemisférico de integración que permitiría superar varias de las limitaciones del escenario que actualmente se va perfilando.

III. Conclusiones

Los procesos simultáneos y en múltiples direcciones de la política comercial que se han descrito abren un signo de interrogación sobre el futuro de las subagrupaciones regionales. La situación actual de los mismos es la de una unión aduanera imperfecta, donde los pasos hacia la definición de un arancel externo común y un mecanismo más acentuado de integración aduanera se ha visto sometido a dificultades propias de cada subregión. Será difícil que los bloques permanezcan por mucho más tiempo en este estadio embrionario de integración frente a las

tendencias que se han venido observando en las negociaciones comerciales. Si los países optaran por tratados bilaterales, estos podrían llegar a ser cada vez más incompatibles con la profundización de los acuerdos subregionales, sobre todo si los miembros de una unión aduanera son a la vez signatarios de un tratado de libre comercio. Los elementos constitutivos de dicha unión tenderían a dispersarse, debido al debilitamiento del arancel externo común, la multiplicación de las reglas de origen y la pérdida de capacidad negociadora de las subagrupaciones, entre otros factores. También cabe la posibilidad de acelerar los esfuerzos para superar las indefiniciones que han aquejado a las subregiones. Si se lograran avances concretos en este terreno, los países miembros podrían verse favorecidos por los beneficios que tradicionalmente se han atribuido a esta modalidad de "regionalismo abierto": desmantelar los costosos mecanismos de reglas de origen aplicables entre los socios, mejorar la capacidad de negociación con otros bloques, realzar la eficacia de los miembros en lo que respecta a las actividades y los bienes que reciben un trato discriminatorio a nivel internacional y, en general, reforzar el proceso de negociación multilateral. En lo inmediato, esta opción también exige la adopción de medidas concretas relativas a la relación entre las subagrupaciones que fomenten la suscripción de acuerdos de libre comercio entre ellas. En las actuales circunstancias, esto representa una estrategia defensiva para enfrentar la posibilidad de desvío de comercio proveniente de la proliferación de tratados de libre comercio. Queda claro entonces que si los acuerdos vigentes permiten superar algunos de los obstáculos históricos y, gracias a esto, se avanza más aceleradamente en la integración comercial y económica, los espacios subregionales serán compatibles con la ampliación del intercambio en el terreno hemisférico y multilateral.

Bibliografía

Aboites J. y M. Cimoli (2001), "Intellectual property rights and national innovation systems: some lesson from the Mexican experience", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2001), "The colonial origins of comparative development: An empirical investigation", American Economic Review, vol. 91, Nº 5.

Acemoglu, Daron, P. Aghion y Fabrizio Zilibotti (2002), "Distance to frontier, selection and economic Growth", NBER Working Paper, Nº 9066, julio.

Acevedo, C., D. Barry y H. Rosa (1995), "El Salvador's agricultural sector: macroeconomic policy, agrarian change and the environment", World Development, vol. 23, Nº 12.

Acevedo, R. (2002), ALIDE y el financiamiento de la agricultura y el medio rural, documento presentado en la conferencia "Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de los recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales", Fortaleza, Ceará, Brasil, 7 de marzo.

Acosta, María José (2003), "Negociaciones actuales sobre comercio de servicios en la Organización Mundial del Comercio (OMC)", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, inédito.

Acosta, Olga Lucía y Juan Carlos Ramírez (2004), "Las redes de protección social: modelo incompleto", *serie Financiamiento del desarrollo*, Nº 141 (LC/L.2067-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Acquatella, Jean (2001), "Fundamentos económicos de los mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de Cambio Climático (UNFCCC)", *serie Medio ambiente y desarrollo*, Nº 38 (LC/L.1556-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.101.

Acuña, Guillermo (2000), *Marcos regulatorios e instituciones ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto de reformas macroeconómicas: 1980/1990* (LC/R.2023), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Adelman, Irma (1999), "Fallacies in development theory and their implications for policy", *serie Working Paper*, N° 887, Berkeley, Universidad de California, mayo.

AEC (Asociación de Estados del Caribe) (2003) "Las tendencias principales del comercio, la política comercial, y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)", inédito.

Agosin, Manuel R. (2001), "Corea y Taiwán ante la crisis financiera asiática", *Crisis financieras en países 'exitosos'*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Santiago de Chile, McGraw-Hill/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1998) "Entrada de capitales y desempeño de la inversión; Chile en los años noventa", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, R. Ffrench-Davis y H. Reisen (eds) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Mc Graw Hill Interamericana.

____(1996), "La política comercial de América Latina y el nuevo sistema internacional de comercio", *Integración y comercio*, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Instituto para la Integración de America Latina y el Caribe (INTAL), enero.

Agosin, M.R. y R. Ffrench-Davis (2001) "Managing capital inflows in Chile", *Short-Term Capital Flows and Economic Crisis*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes y Anwar Nasution (eds.) Oxford University Press.

Agüero, Victor y Guillermo Labarca (1998), "Fondo de capacitación y entrenamiento; sugerencias y modelo operativo", documento preparado para el proyecto Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ.

Aizenman, Joshua y Nancy Marion (1999), "Volatility and investment: interpreting evidence from developing countries", *Economica*, vol. 66, Nº 262, Londres, London School of Economics and Political Science, mayo.

Akerlof, G.A. (1970), "The market for 'lemons': quality, uncertainty and the market mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, Nº 1, Harvard, Cambridge.

Akyüz, Yilmaz (1998), "The East Asian financial crisis: back to the future?", *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, Jomo Kwame Sundaram (comp.), Hong Kong, Hong Kong University Press.

Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1996), "The investment-profits nexus in East Asian industrialization, *World Development*, vol. 24, Nº 3, Elsevier, marzo.

Albavera, Fernando (2002), "Restructuración de los mercados energéticos y nuevos desafíos regulatorios en América latina", documento presentado en el cuarto Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, octubre.

Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.

ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) (2003), *Informe sobre desarrollos y aplicación de las políticas y leyes de competencia. Grupo de Negociación sobre Política de Competencia* (FTAA.ngcp/inf/04/Rev.2), 15 de enero.

____(2002a), *Inventario de los acuerdos, tratados y otros arreglos sobre políticas de competencia existentes en el hemisferio occidental* (FTAA.ngpc/inf/03/Rev.2), 22 de marzo.

____(2002b), "Borrador de acuerdo: capítulo sobre política de competencia", (FTAA.TNC/w/133/Rev.2), 1º de noviembre.

Almada, Margarita (2000) "Sociedad multicultural de información y educación. Papel de los flujos electrónicos de información y su organización", *Revista iberoamericana de educación*, Nº 24, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), septiembre.

Alonso, Eduardo (2003a), "Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica", *serie Desarrollo productivo*, Nº 140 (LC/L.1926-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.83.

____(2003b), "Centroamérica y México: las políticas de promoción de exportaciones", documento preparado para el proyecto "La promoción y el fomento de las exportaciones en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Altomonte, Hugo (2002), "Las complejas mutaciones de la industria eléctrica en América Latina: falacias institucionales y regulatorias", *La industria eléctrica mexicana en el umbral del siglo XXI*, México, D.F, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Amadeo, Edward y José Marcio Camargo (1993), "Flexibilidad laboral, productividad y ajuste", *Boletín sociográfico*, Nº 26.

Amin, G.P.S. (1999), "Externalities in the agricultural export sector and economic growth : A developing country perspective", *Agricultural Economics*, vol. 21, Nº 3, Elsevier, pp. 257-267.

Amjad, R., P. Reboani y G. Sziraczki (2001), "Key issues in education and training statistics", *Achieving Transparency in Skills Markets*, P. Garonna y otros (ed.), Milán, FrancoAngeli.

Amsden, Alice (2001), *The Rise of 'The Rest': Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.

____(1989), *Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.

Aoki, Kosuke, James Proudman y Gertjan Vlieghe (2002), "House prices, consumption, and monetary policy: a financial accelerator approach", *Working Paper*, Nº 169, Londres, Bank of England.

Arce, S.E. (2001), "Costa Rica: Matrices de gasto público con los programas/proyectos/acciones de apoyo al sector agrícola, pecuario, forestal y áreas rurales", Informe de consultoría, San José, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Argentina/SIGEN (Sindicatura General de la Nación) (2002), "Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS). Análisis de contratación de Aguas Argentinas", [en línea] (http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/eie011101.zip).

Aschauer David (1989a), "Is public expenditure productive", *Journal of Monetary Economics*.

____(1989b), "Public investment and productivity growth in the Group of Seven", *Economic Perpectives*, septiembre.

Asian Development Bank (1997), *Microenterprise development: not by credit alone*, Bangkok.

Assael, Héctor (2004), "Desarrollo financiero y crecimiento productivo en América Latina y el Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Assael, Héctor y Mikio Kuwayama (1997), Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina (LC/L.1080), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de noviembre.

Avi-Yonah, Reuven (2001), "Globalización y competencia tributaria: implicaciones para los países en desarrollo", Revista de la CEPAL, N° 74 (LC/G.2135-P/E) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Bain, Robert y Michael Wilkins (2002), "Credit implications of traffic risk in start up toll facilities", *Project and Infrastructure Finance Review*, Standard and Poor's.

Balbi, Sandra (2003), "Crise e divergência travam política industrial", *Folha dinheiro*, página B1, 2 de noviembre.

Batra, G. (2001), *Skills Upgrading and Competitiveness in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Banco Mundial (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002* [en línea] Washington, D.C. (http://www.worldbank.org/prospects/gep2002/full.htm).

____(2000), *Poor People in a Rich Country. A Poverty Report for Argentina*, Washington, D.C.

____(1994), *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, Washington, D.C.

____(1993), *The East Asian Miracle. Public Policy and Economic Development*, World Bank Policy Research Report, Washington, D.C.

Bardhan, Pranab (1998), La teoría del desarrollo: tendencias y desafíos, *En los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y desarrollo*, serie Lecturas, Nº 87, México, D.F., El Trimestre Económico.

Barrantes, Gerardo (2002), "Gasto, inversión y financiamiento sostenible en Costa Rica", *serie Medio ambiente y desarrollo*, Nº 53 (LC/L.1760-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.74.

Barro, Robert J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries, *Quarterly Journal of Economics*, Nº 106, mayo.

Barry, Frank, H. Georg y E. Strobl (2001), Foreign Direct Investment and Wages in Domestic Firms: Productivity Spillovers vs Labour Market Crowding Out, Nottingham, Universidad de Nottingham.

Baumann, Renato (2002), "Os desafios da exportação", *Desenvolvimento em debate*, vol. 2, Rio de Janeiro, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Bernanke, Ben, Mark Gertler y Simon Gilchirst (1998), "The financial accelerator in a quantitative business cycle framework", *NBER Working Paper*, Nº 6455, Cambridge, Massachussets, National Bureau of Economic Research (NBER), marzo.

Bianchi, P (1997), *Construir el mercado*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004a), "Impacto fiscal de la liberalización comercial en América", *serie Nota periódica sobre integración y comercio en América*, Washington, D.C., enero.

____(2004b), *Informe del progreso económico y social 2004. Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Washington, D.C.

____(2003), *Informe anual de avance del PPP - agosto 2003* [en línea] Washington, D.C., Comisión de Promoción y Financiamiento del PPP, agosto (http://www.iadb.org/ppp/document/documentDetails.asp?document_id=252).

____(2002a), "Acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento", informe de trabajo Grupo DFC, Washington, D.C., marzo.

____(2002b), *Los desafíos de Mesoamérica y el Plan Puebla-Panamá*, Washington, D.C., abril.

____(2001a), *The Business Growth, Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, D.C.

____(2001b**)**, *Progreso económico y social en América Latina: informe 2001. Competitividad: motor del crecimiento*, Washington, D.C.

____(2001c), *Economic and Social Progress in Latin America, 2001 Report. The Business of Growth*, Washington, D.C.

____(1999), *América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social*, Washington, D.C.

____(1998-1999), *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999. Facing up to Inequality in Latin America*, Washington, D.C.

Blanchard, Olivier (2003), "Designing Labor Market Institutions", documento presentado a la Conferencia sobre mercados de trabajo, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, noviembre.

Bonelli, Regis y P. Motta Veiga (2003), A dinâmica das políticas setoriais no Brasil na década de 1990: continuidade e mudança, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bonilla, M. (2001) "Investigación del impacto socio-cultural del Internet en América Latina y el Caribe en miras al diseño de políticas públicas de la comunicación y cultura equitativas", documento presentado en el seminario América Latina hacia la era digital, Santiago de Chile, 28 al 30 de noviembre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bouzas, Roberto y Ricardo Ffrench-Davis (2004), "Globalization and equity: a Latin American perspective", Global Development Network, inédito.

Botazzi, L. y M. Da Rin (2002), " Venture capital in Europe and the financing of innovating companies", *Economic Policy*, vol. 17, abril.

Botero, J. y otros (2003), "The regulation of labor", *NBER Working Paper*, Nº 9756.

BPI (Banco de Pagos Internacionales) (1999), *International Banking and Financial Market Developments*, Basilea, Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, junio.

Branstetter, L. (2000), "Is foreign direct investment a channel of knowledge spillovers? Evidence from Japan's FDI in the United States", *NBER Working Paper*, Nº 8015, noviembre.

Bravo, D. y D. Contreras (2001), *Competencias básicas de la población adulta*, Santiago de Chile, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción/ Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)/Fondo de Desarrollo e Innovación/Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Bravo, D. y otros (2001), *Formación dual: un desafío para Chile*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.

Brenner, C. (1996), "Policy options for developing countries: getting into the agricultural biotechnology act?" *Biotechnology and Development Monitor*, Nº 29.

Brunner, José Joaquín (1999), "Cibercultura: la aldea global dividida", documento presentado durante la Mesa redonda sobre cibercultura, Hannover.

Buitelaar, Rudolph, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez (2000), "Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación", documento preparado para el proyecto Instituciones y mercados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo.

____(1999), "Industria maquiladora y cambio técnico", *Revista de la CEPAL*, Nº 67 (LC/G.2055-P/E) , Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Buiter, W.H (1990), *Principles of Budgetary and Financial Policy*, Cambridge, Mass.

Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo (2003), "Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas", *serie Informes y estudios especiales*, N° 13 (LC/L.1904-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.63.

Caballero, R. (2003), "On the international financial architecture: Insuring emerging markets", *NBER Working Paper* Nº 9570, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).

____(1997), "Aggregate investment", *NBER Working Paper*, Nº 6264, Cambridge, Massachussets, National Bureau of Economic Research (NBER).

____(1991), "On the sign of the investment-uncertainty relationship", *American Economic Review*, Nº 81, Nashville, American Economic Association.

Calderón César y Luis Servén (2002), "The output cost of Latin America's infraestructure gap", *Documento de trabajo*, Nº 186, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

CAN (Comunidad Andina) (2003a), "Memorando de Entendimiento entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y Conservation International" [en línea] Secretaría General, 11 de junio de 2003 (http://www.comunidadandina.org/desarrollo/memorando.htm).

____(2003b), Memorando de entendimiento entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y Conservación Internacional, 11 de junio de 2003 (http://www.comunidadandina.org/desarrollo/memorando.htm).
____(s/f), "Circulación de Personas" [en línea] Secretaría General [10 de septiembre de 2003].
Canning, David y Ezra Bennathan (2002), "The social rate of return on infraestructure investment", *World Bank Policy Research Discussion Paper*, Nº 2390, Washington, D.C.
Capdevielle, M., M. Casalet y M. Cimoli (2000), "Sistema de innovación: el caso mexicano", documento preparado para el proyecto Instituciones y mercados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo.
Caprio, Gerard, Luc Laeven y Ross Levine (2004), "Governance and Bank valuation", *Policy Research Paper*, Nº 3202, Washington D.C., Banco Mundial.
Cardoso, Fernando Henrique (1977), La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, Nº 4, segundo semestre, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.77.II.G.5.
Carlson, Beverley A. (2003), "The education and human capital chapter", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
____(2002), "Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment", inédito.
____(2001), "Educación y mercado de trabajo en América Latina: ¿qué nos dicen las cifras?", *serie Desarrollo productivo* N° 114 (LC/L.1631-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.169.
____(1999) (ed.), "Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance", *serie Desarrollo productivo* N° 56 (LC/R.1873), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
____(1998), "Measuring Labor Market Outcomes of Education, Household Surveys: Redesign of the Current Household Survey of Argentina", primera reunion de estadísticas públicas del Instituto Interamericano de Estadística (IASI), Buenos Aires, junio.
Casalet M. (2003), "Políticas científicas y tecnológicas en México: evaluación e impacto", documento preparado para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, D.F.
Castaldi, Carolina (2003), *Essays on the Process of Economic Growth*, Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna.
Castellanos, Jorge (1997), "The financial supervision of loan guarantors", *SME Credit Guarantee Schemes*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Castello, H. (2003), "Fondo Multilateral de Inversiones – FOMIN", documento presentado en la reunión del Grupo de Trabajo del Programa de Desarrollo Empresario, Financiero y de Inversiones para América del Sur (Salta, 27 y 28 de noviembre), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
Castells, M. (1999), *La sociedad red. La era de la información: economía, sociedad y cultural*, Madrid, Alianza Editorial, enero.
Castro, C. de M. y C. Levy (2000), *Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Cavalcanti, Pedro y João Santos de Franca (2003), "Um estudo sobre infra-estrutura: impactos produtivos, cooperacao público-privado e desempenho recente na América Latina", inédito.
CCT/IIRSA (Comité de Coordinación Técnica/Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) (2003), "Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva", anexo del Informe del CCT al CDE, Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 2 de julio.
CDPI (Comisión sobre Derechos de Propiedad Intelectual) (2002) *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*, Londres, septiembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003* (LC/G.2226-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.54.

____(2004b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003* (LC/G.2221-P/E), Santiago de Chile, mayo.

____(2004c), *América Latina y el Caribe en la era global*, J.A.Ocampo y J. Martin (coord.), Santiago de Chile, CEPAL/Alfaomega Ediciones.

____(2004d), "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004", Santiago de Chile, inédito.

____(2003a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003 (*LC/G.2223-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186.

____(2003b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002* (LC/G.2189-P/E), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.10.

____(2003c), *Istmo centroamericano: los retos de la sustentabilidad en granos básicos* (LC/MEX/L.554), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

____**(**2003d), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003* (LC/G.2208-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.03.II.G.2.

____(2003e), *Panorama social de América Latina y el Caribe 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

____(2003f), "Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe", *serie Libros de la CEPAL,* Nº 72 (LC/G.2195/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.9.

____(2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), José Antonio Ocampo (coord.), Santiago de Chile, abril.

____(2002b), *Panorama social de América Latina 2001-2002* (LC/G.2183-P/E), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.

____(2002c), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002,* (LC/G.2196-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.126.

____(2002d), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. De Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098), Santiago de Chile, agosto.

____(2002e), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001* (LC/G.2178-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.47.

____(2002f), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001* (LC/G.2149P/E), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.6.

____(2001a), "Buenas prácticas internacionales en apoyo a PYMES: análisis de algunas experiencias recientes en Argentina", *serie documentos de trabajo*, Nº 86, Buenos Aires.

____(2001b), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.141.

____(2001c), "*La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000* (LC/G.2125-P/E), Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.12.

____(2001d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17.

____(2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.81.

____(2000b), Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional (LC/G.2117(CONF.89)), Santiago de Chile, octubre.

____(1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054/E), Santiago de Chile, marzo.

____(1998a), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos", *serie Libros de la CEPAL*, Nº 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.5.

____(1998b), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.

____(1998c), *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.

____(1998d), *Panorama social de América Latina 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.3.

____(1997), *Panorama social de América Latina 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.

____(1996a), "México: la industria maquiladora", serie *Estudios e informes de la CEPAL*, Nº 95, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1996b), "Fortalecer el desarrollo, interacciones entre macro y microeconomía*", serie Libros de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.96.II.G.2.

——(1995), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía internacional* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.95.II.G.6.

____(1994), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*"*, serie *Libros de la CEPAL*, Nº 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.94.II.G.3.

____(1992a), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1992* (LC/G.1751), Santiago de Chile, diciembre.

____(1992b), "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *Libros de la CEPAL*, Nº 32 (LC/G.1701/Rev.1-P; LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.

____(1990), "Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", *serie Libros de la CEPAL*, Nº 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.

____(1977), *Políticas de promoción de exportaciones* (E/CEPAL/1046), Santiago de Chile, octubre, vol. I.

CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (LC/G.2145(CONF.90/3)), Santiago de Chile, octubre.

CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", *serie Libros de la CEPAL*, Nº 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.6.

CERI (Centre for Educational Research and Innovation) (2001a), *Education Policy Analysis, 2001.Education and Skills*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

____(2001b), *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

____(1998), *Human Capital Investment: An International Comparison*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
CESPEDES (Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable) (2001), *Infraestructura ambiental: necesidades*, México, D.F.
Chacaltana J. y N. García (2002), *Estabilidad laboral, capacitación y productividad*, Lima, Red de Políticas de Empleo-CIES, enero.
Chang, Ha-Joon (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan/Saint Martin's Press.
Chenery, Hollis, Sherman Robinson y Moshe Syrquin (1986), *Industrialization and Growth: a Comparative Study*, Londres, Oxford University Press.
Chesnais, François (1997), *La mondialisation du capital*, París, Syros.
____(1993), "Globalization, world oligopoly and some of their implications", *The Impact of Globalization on Europe's Firms and Industries*, Marc Humbert (comp.), Londres, Pinter.
Chirinko, Robert (1993), "Business fixed investment spending: a critical survey of modeling strategies, empirical results and policy implications", *Research Working Paper*, Nº 93-01, Federal Reserve Bank of Kansas City.
Chong, Alberto y A. Rianõ (2003), "Institutions and privatization prices", Columbia University, inédito.
Cimoli Mario y Michele di Maio (2002) "Specialization, technological gaps and catching-up: is the Chilean case still a paradox?" Santiago de Chile, inédito.
Cimoli, M. y G. Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, Heidelberg, Springer-Verlag Heidelberg.
CINTERFOR/OIT (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional/Organización Internacional del Trabajo) (1990), *La formación profesional en el umbral de los noventa. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina*, Montevideo.
CNP (Centro Nacional de Productividad) (2002), "El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia", *serie Desarrollo productivo*, Nº 134 (LC/L.1815-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.129.
Comisión de las Comunidades Europeas (2003), "Some key issues in Europe's competitiveness: towards an integrated approach", documento presentado al Consejo y Parlamento Europeo, Bruselas.
____(2002), "Industrial policy in an enlarged Europe", documento presentado al Consejo y Parlamento Europeo, Bruselas.
Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2003), *Declaración de Bávaro*, Bávaro, Punta Cana, República Dominicana, 29 al 31 de enero.
Corrales-Leal, Werner (2003), *'Spaces for Development Policy' Revisiting Special and Differential Treatment*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/ Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (CICDS)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
Correa, M.E., S. Flynn y A. Amit (2004), "Responsabilidad social corporativa en América Latina y el Caribe: una visión empresarial", Santiago de Chile, inédito.
Coviello, Manlio F. (2003), "Entorno internacional y oportunidades para el desarrollo de las fuentes renovables de energía en los países de América Latina y el Caribe", *serie Recursos naturales e infraestructura*, Nº 63 (LC/L.1976-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.134.
Cuban, L. (2001), *Oversold and Underused: Computers in the Classroom*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Cubides, H. (1998), "El problema de la ciudadanía: una aproximación desde el campo de la comunicación-educación", *Revista nómadas*, Nº 9, Bogotá, D.C., Universidad Central, septiembre.

Da Motta Veiga, Pedro (2002), "O viés antiexportador: mais além da política comercial", Armando Castelar Pinheiro, Ricardo Markwald y Lia Valls Pereira (orgs.) *O desafio das exportações*, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (disponible en www.bndes.gov.br).

Da Motta Veiga, Pedro y Roberto Iglesias (2003), "As políticas de promoções de exportações no Brasil, 1964-2002", documento preparado para el proyecto "La promoción y el fomento de las exportaciones en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dieren, Lieve (2001) "Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 29 (LC/L.1500-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.44.

De Ferranti, D., G. Perry y otros (2000), *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

De Gregorio, J., S. Edwards y R. Valdés (2000) "Controls on capital inflows: do they work?", *Journal of Development Economics*, vol. 63, Elsevier, diciembre.

De Maria y Campos, Mauricio (1992), Reestructuración y desarrollo en la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas, *serie Estudios e informes de la CEPAL*, Nº 83, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

De Soto, H. (2001), *El misterio del Capital*, Lima, Editorial El Comercio.

____(1986), *El otro sendero. La revolución informal*, Lima, Instituto Libertad y Democracia.

Departamento de Comercio Exterior (2000), "Chile Environmental Export Market Plan" [en línea] Washington, D.C., (http://environment.ita.doc.gov)

DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2004), *World Economic Situation and Prospects, 2004*, Nueva York, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.04.II.C.2.

DGEEC (Dirección de Estadística, Encuesta y Censos) (1999 y 1994), *Encuesta de hogares (Mano de Obra)*, Asunción.

Devlin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998), "Towards an evaluation of regional integration in Latin America in the 1990s", *Working Paper*, N° 2, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)/División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD).

Di Filippo, Armando y Rolando Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dini, Marco (2002), *Como apoyar la articulación productiva. Experiencias en América Latina en los 90*, Santiago de Chile, agosto.

Dini, Marco y Giovanni Stumpo (comps.) (2004), "Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina", México, D.F., CEPAL/Siglo XXI editores, en prensa.

Dirven, Martine y L. Ortega (1996), *Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distinta experiencias* (LC/R.1663), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dixit, Avinash (2004), *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Economic Governance*, serie Gorman Lectures, Princeton University Press

Dodd, Randall (2003), "Derivatives, the shape of international capital flows and the virtues of prudential regulation", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (eds.), Basingstoke, Palgrave.

Dymski, Gary (2003), *Banking on transformation: Financing development, overcoming poverty*, Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), 6 de septiembre.

Easterly, William (2001a), *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

____(2001b), "The lost decades: developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980-1998", *Journal of Economic Growth*, vol. 6, N° 2, Kluwer Academic Publishers, junio.

Easterly, William y Luis Servén (2003), *The Limits of Stabilization : Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Standford University Press/Banco Mundial.

Easterly, William y Ross Levine (2002), "Tropics, germs and endowments", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Elsevier.

Easterly, William y Sergio Rebelo (1993), "Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation", *Journal of Monetary Economics*.

Educ.ar (2001), "Proyecto Educ.ar" [en línea] (www.educ.ar/educar/home/elproyecto.jsp)

Eichengreen, Barry (1993), "European monetary unification", *Journal of Economic Literature*, Stanford, American Economic Association, septiembre.

Eichengreen, Barry, Ricardo Haussman y Ugo Panizza (2003),"Original sin: the pain, the mystery, and the road to redemption", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Engel, Eduardo, Ronald Fischer y Alexander Galetovic (2003), "How to auction a bottleneck monopoly when underhand vertical agreements are possible", *Journal of Industrial Economics*.

____(2001), "Least present value of revenue auctions and highway franchising", *Journal of Political Economy*, vol. 18.

____(1999), "The Chilean infrastructure concessions program: evaluation, lessons and prospects for the future", *Working Paper*, Nº 60, Centro de Economía Aplicada.

Enright, M. (2001) "Regional clusters, what we know and what we should know", documento presentado en el Taller internacional sobre *clusters* de innovación y competencia interregional (París, 12 y 13 de noviembre), Kiel Institute for World Economics, Kiel University/ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Fadul, M., J.C. Ramírez y A. Lesaca (2004), "Acción colectiva y pequeñas unidades de población", Bogotá, D.C., inédito.

Fairbanks, Michael y Stace Lindsay (1997), *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Resources of Growth in the Developing World*, Harvard Business School Publishing.

Fairlie, Alan (2003), "Políticas sectoriales y cadenas productivas en el Perú reciente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio, inédito.

Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", serie *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.89.II.G.5.

Fanelli, José María (2000), "Macroeconomic regimes, growth and the international agenda in Latin America", documento presentado en la reunión de la Red Latinoamericana de Comercio (LATN) (Washington, D.C., 8 al 9 de noviembre).

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2002), *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2002*, Roma.

____(2001a), *Informe final gasto público en apoyo a las áreas rurales.El Salvador 1996-2000*, San Salvador.

____(2001b), *Examen de las políticas sobre productos alimenticios básicos*, Roma.

Fay, Marianne (2001), *Financing the Future: Infraestructure Needs in Latin America, 2000-2005*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Fay, Marianne y Tito Yepes (2003), "Investing in infrastructure: what is needed from 2000 to 2010", *World Bank Policy Research Paper*, Nº 3102.

Feinsilver, J.M. (1996), "Prospección de la biodiversidad: potencialidades para los países en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Nº 60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Ffrench-Davis, Ricardo (2004), "Macroeconomic for growth under financial globalization: Four strategic issues", *Seeking Growth under Financial Volatility*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ford Foundation, Palo Alto, California., Stanford University Press.

____(2003a), "Financial crises and national policy issues: an overview", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), Londres, Palgrave/Macmillan.

____(2003b), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Santiago de Chile, J.C.Sáez editor.

____(2003c), "Reformar las reformas económicas", *Politica internazionale*, año 30, Nº 1-2, enero-abril.

____(1999a), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, Chile, McGraw-Hill Interamericana.

____(1999b), *Para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.

Ffrench-Davis, Ricardo y Guillermo Larraín (2003), "How optimal are the extremes? Latin American exchange rate policies during the Asian Crisis", *serie Informes y estudios especiales*, N° 10 (LC/L.1824-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.29.

Ffrench-Davis, Ricardo y José Antonio Ocampo (2001), "La globalización de la volatilidad financiera", *Crisis financieras en países 'exitosos'*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Santiago de Chile, McGraw-Hill/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Finger, J. y Julio J. Nogués (2002), "The unbalanced Uruguay Round outcome: the new areas in future WTO negotiations", *The World Economy*, vol. 25, N° 3, Blackwell Publishing, marzo.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004), *World Economic Outlook*, Washington, D.C.

____(2003), *World Economic Outlook Public Debt in Emerging Markets*, Washington, D.C., septiembre.

Foster, Vivian (2004), "Mirando hacia atrás: qué funcionó y que no funcionó en la PPP?", Reunión Latinoamericana sobre el Financiamiento de la Infraestructura (Buenos Aires, 15 y 16 de abril), Banco Mundial.

Frankel, J. (1999) "No single currency regime is right for all countries or at all times", *Essays in International Finance*, N° 215, Princeton University Press, agosto.

Freeman, Richard B. (2000), "Single peaked vs. diversified capitalism: the relation between economic institutions and outcomes", *serie NBER Working Paper*, Nº W7556, febrero.

____(1998), "War of the models: which labour market institutions for the 21st century?", *Labour Economics*, vol. 5.

Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Pinter Publishers.

Freire, P. y D. Macedo (1987), *Literacy: Reading the Word and Reading the World*, South Hadley, Massachusetts, Bergin & Garvey Publishers, Inc.

Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, junio.

Furtado, Celso (1961), "Desarrollo y subdesarrollo", *Colección Cuadernos*, Nº 196, Buenos Aires, Editorial Universitaria.

____(1956), "Ensayo de interpretación histórico-analítica del desarrollo económico", *El trimestre económico*, vol. 23(2), Nº 90, abril-junio.

Gajardo, Marcela (1999), *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

Gallart, María Antonia (2001), La formación para el trabajo en América Latina: pasado, presente y futuro (ED-01/PROMEDLAC/VII), Santiago de Chile, UNESCO.

Gálvez, Thelma (2001), "Aspectos económicos de la equidad de género", *serie Mujer y Desarrollo*, Nº 35 (LC/L.1561-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.107.

García, H. y M. Pruyn (2001), "Critical theory in education: remembering the lessons of El abuelito", *Journal of Critical Postmodern Organization Science*, vol. 1, Nº 1.

García, P. y Pollack (2003), "Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sistema financiero", inédito.

Gasques, J.G. (2001a), "Gasto público para o desenvolvimento agrícola de áreas rurais: o caso de Brasil", Informe final de consultoría, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

____(2001b), "Gastos públicos na agricultura", J.G. Gasques y J.C. Conceição (organizadores), *Transformações da agricultura e políticas públicas*, Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay*, Ginebra.

Gereffi, Gary (2000), "El tratado de libre comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo", *serie Desarrollo productivo*, Nº 84 (LC/L.1420-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.00.II,G.103.

Ghezán, Graciela, Mónica Mateos y Julio Elverdín (2001), "Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina", *serie Desarrollo productivo*, Nº 90 (LC/L.1618-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.158.

Giarini, Orio (1999), *Progress Newsletter*, International Association for the Study of Insurance Economics, diciembre.

Gill, Indermit, Truman Packard y Juan Yermo (2003), *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America. A regional Study of Social Security Reforms*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Girma, Sourafel y Katherine Wakelin (2000), "Are there regional spillovers from FDI in the UK?", *serie Research Paper*, Nº 2000/16, Nottingham, Centre for Research on Globalisation and Labour Markets, School of Economics.

Gobierno de Chile (2003), "Campaña de alfabetización digital beneficiará a medio millón de chilenos" [en línea], www.economia.cl, 13 de mayo.

González, J.L. (2000), "Perspectivas de la 'educación para los medios' en la escuela de la sociedad de la comunicación", *Revista iberoamericana de educación*, Nº 24, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Granados, Jaime (2003), "Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales", *Documento de divulgación*, N° 20, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)/División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD)/Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo (STA).

Griffith-Jones, Stephany y Stephen Spratt (2001), "Will the Proposed New Basel Capital Accord Have a Net Negative Effect on Developing Countries?" [en línea], Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) (http://www.gapresearch.org/finance/FinalBasel.pdf).

Griffith-Jones, Stephany y otros (2004), "Basle II: its impact on emerging markets and its political economy", *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), inédito.

Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, marzo.

GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1999), "Facilitar el aprovechamiento de oportunidades de negocios a mujeres ofreciendo programas que se adapten a las condiciones particulares".

Guaipatín, Carlos (comp) (2004a), *Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.

____(2004b), "La aglomeración de la frambuesa chilena", *Los recursos del desarrollo: lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega Editores. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.G.400.

Guash, José Luis (2001), "Concessions and regulatory design: determinants of performance. Fifteen years of evidence", Banco Mundial, inédito.

Guash, José Luis y Joseph Kogan (2001), "Inventories in developing countries: levels and determinants, a red flag on competitiveness and growth", *World Bank Policy Research Discussion Paper*, Nº 2552, Washington, D.C.

Hall, Robert y Charles Jones (1999), "Why do some countries produce so much output per worker than others?", *Quarterly Journal of Economics* , vol. 114, Nº 1, MIT Press.

Hart, K. (1970), "Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning", *The Journal of Development Studies*.

Hausmann, R. (2000), *Global finance from a Latin American viewpoint*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Hawkins, John N. (2003), "International bank lending: water flowing uphill?", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Held, Günter (2000), "Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia" s*erie Financiamiento del desarrollo*, N° 96 (LC/L.1382-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.55.

Helleiner, Gerald K. (comp.) (1994), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Nueva York, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Routledge, junio.

Hendrickson, Michael (2003), *Caribbean Tourism: Trends, Policies and Impact, 1985-2002* (LC/CAR/G.765), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.

Henry, Lester (2003), *Sectoral Policies: Information and Communications Technology in the Caribbean. Trends, Policies and Impact, 1985-2002*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, Nº 70 (LC/G.2095-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

____(1998), "Coordinación de políticas macroeconómicas en Mercosur: algunas reflexiones", *Ensayos sobre la inserción regional de la Argentina*, documento de Trabajo N° 81, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Hilbert, Martin (2003), "Infrastructure", *Building an Information Society: A Latin American and Caribbean Perspective*, Martin Hilbert y Jorge Katz (eds.) (LC/L.1845), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(2001a), "Latin America on its path into the digital age: where are we?, *serie Desarrollo productivo*, Nº 104 (LC/L.1555-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.01.II.G.100.

____(2001b), "América Latina hacia la era digital", documento presentado en el seminario América Latina hacia la era digital (Santiago de Chile, 28 al 30 de noviembre), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hilbert, Martin y Jorge Katz (2003), *Building an Information Society: A Perspective from Latin America and the Caribbean* (LC/L.1845), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hoffman, Jan, Gabriel Pérez y Gordon Wilmsmeier (2002), "International Trade and Transport Profiles of Latin American Countries, Year 2000", *serie Manuales*, N° 19 (LC/L.1711-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.19.

Hopenhayn, Martin (2003), "Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, Nº 81 (LC/G.2216-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Howells, Jeremy (2000), "Innovation and services: new conceptual frameworks", *CRIC Discussion Paper*, Nº 38, Manchester, Center of Research on Innovation and Competition, University of Manchester.

IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1999 y 1993), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios*, Río de Janeiro.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2003), "Situación y perspectivas de la agricultura y de la vida rural en las Américas. Resumen ejecutivo", documento presentado en la segunda Reunión ministerial sobre agricultura y vida rural y décimo segunda Reunión de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), (Panamá, 10 al 14 de noviembre).

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1999 y 1994), *Encuesta Permanente de Hogares*, Buenos Aires, Argentina.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (1999 y 1994), *Encuesta Continua de Hogares*, Montevideo.

INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (2002), *Informe MERCOSUR, período 2001-2002*, vol.7, N° 8, Buenos Aires.

Izam, Miquel (2003) "Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina", *serie Comercio internacional*, N° 28 (LC/L.1907–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.65.

____(2001), "Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente", *serie Comercio internacional*, N° 19 (LC/L.1680-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.218.

James, J. (2000), "Pro-poor modes of technical integration into the global economy", *Development and Change*, Vol. 31.

Jara Schnettler, F. y A. Pávez (2001), "Nuevas tecnologías y escuelas: aprendizajes y desafíos del programa Enlaces de Chile", documento presentado al Seminario América Latina hacia la era digital (Santiago de Chile, 28 a 30 de noviembre), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Jaramillo Salazar, H. (2003), "Políticas científicas y tecnológicas en Colombia: evaluación e impacto durante la década de los noventa", Bogotá, D.C., documento preparado para Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Jomo, K.S. (ed.) (1998), *Tigers in Trouble Financial Governance, Liberalization and the Crises in East Asia*, Londres, Zed Books Ltd, octubre.

Jordán, Ricardo y Daniela Simioni (2003), "Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *serie Libros de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G 2003-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

Jouravlev, Andrei (2003), "Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana", *serie Recursos naturales e infraestructura*, Nº 59 (LC/L.1954-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.109.

Kaldor, Nicholas (1978), "Further essays on economic theory, *Collected Economic Essays*, Vol. 5, Londres.

____(1966), *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom*, Cambridge University Press.

Katz, Jorge (2004), "The limits of the prevailing orthodoxy. Technology and education as restrictions to productivity growth and international competitiveness in Latin America", documento preparado para la Druid Summer Conference (Aalborg, junio de 2004).

____(2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica, Santiago de Chile*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

____(1996), "La reestructuración industrial de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en el curso de las últimas dos décadas", *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Jorge Katz (ed.), Buenos Aires, Alianza Editorial S.A.

Kaufmann, D. y A. Kraay (2003), *Growth without Governance*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2003), "Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002", *serie Policy Research Working Paper*, Nº 3106, Washington D.C., Banco Mundial.

Kerrigan, George (2001), "Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales: tablas por países", documento presentado en el Seminario gestión del gasto público para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile 28 al 31de agosto).

King, Robert y Ross Levine (1993), "Finance and growth: Schumpeter might be right", *Working Paper*, Washington D.C., Banco Mundial.

Kirkman, G. (1999), "It's more than just being connected: A discussion of some issues of information technology and international development", documento de trabajo presentado al taller "Development E-Commerce", The Media Laboratory at the Massachusetts Institute of Technology, 16 y 17 de agosto.

Kjöllerström, Mónica (2004), "Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel de los gastos públicos en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.

Krueger, Anne (2001), "International Financial Architecture for 2002: a New Approach to Sovereign Debt Restructuring", discurso preparado para la cena anual del club nacional de economistas, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 26 de noviembre.

Krugman, Paul (1994), "The myth of Asia's miracle", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre.

____(1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson (eds.) (2003), *After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics, marzo.

Kuwayama, Mikio (2001) " E-Commerce and export promotion policies for small-and medium-sized enterprises: East Asian and Latin American experiences", *serie Comerio internacional*,

N° 13 (LC/L.1619-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.159

____(1999) "Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature", *serie Comercio internacional*, N° 4 (LC/L.1299-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.G.20

Kuwayama, Mikio y José Durán Lima (2003), "La calidad de la inserción internacional de América Latina", *serie Comercio internacional*, Nº 26 (LC/L.1897-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.56.

Laird, Sam, Santiago Fernández de Cordoba y David Vanzetti (2004), "Market access proposals for non-agricultural products" Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en prensa.

Lall y otros (2003) *Latin American Industrial Competitiveness and the Challenge of Globalization*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto.

Larach, María Angélica (2003) "El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias del la OMC: sus implicaciones para América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Larraín, Christian (2000), "'Credit scoring' y financiamiento bancario a la pequeña empresa" [en línea] marzo (http://www.gerens.cl/larra2-3-00.htm).

Le Fort, G. y S. Lehmann (2000) "El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica, *Documento de trabajo*, N° 64, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

Lema, Fernando (2000), *Sociedad del conocimiento: ¿desarrollo o dependencia?*, Buenos Aires, Raíces, Espacio de Reflexión.

Levine, Ross (2003), "Denying foreign bank entry: implications for bank interest margins", *Documentos de trabajo*, N° 222, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

Levine, Ross y T. Beck (2003), "Legal institutions and financial development", *Research Working Paper*, N° 3136, Washington D.C., Banco Mundial.

Liu, X. y otros (2000), "Productivity spillovers from foreign direct investment: evidence from UK industry level panel data", *Journal of International Business Studies*, vol. 31, Palgrave Macmillan.

Lora, Eduardo (2001), "Structural reform in Latin America: what has been reformed and how to measure it", *Research Department Working Paper*, Nº 466, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lubin, David (2003), "Bank lending to emerging markets: Crossing the border", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (eds.), Basingstoke, Palgrave.

Lucas, Robert E., Jr. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, Nº 1, julio.

Lundvalll, B-A. (1992), *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.

Macario, Carla (2000) (ed.), *Export Growth in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.

Machinea, José Luis (2004), "Reestructuración de la deuda: nuevas propuestas para viejos problemas", *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo y Andras Uthoff (eds.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Machinea, José Luis (2003), "Mercosur: en busca de una nueva agenda. La inestabilidad cambiaria en el Mercosur: causas, problemas y posibles soluciones", documento de trabajo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.

____(2002), *Currency Crises: a Practitioner's View*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Maddison, Angus (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Madsen, Per Kongshøj (2002), "Security and flexibility: Friends or foes? Some observations from the case of Denmark", *The Future of Work, Employment and Social Protection. The dynamics of change and the protection of workers*, Peter Auer y Bernard Gazier (eds.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Maldonado, Raúl (2003a) "Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe", *serie Comercio internacional*, N° 32 (LC/L.1947-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.105.

____(2003b), "La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: el papel de las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Maldonado, Pedro y Rodrigo Palma (2004), "Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en América Latina", inédito.

Marfan, Manuel (2000), "Do private deficit matter?", *serie Temas de coyuntura*, N° 11 (LC/L.1435-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.G.113.

Martín Barbero, J. (1996), "Heredando el futuro. Pensar la educación desde la comunicación", *Revista nómadas*, Nº 5, Bogotá, D.C., Universidad Central, septiembre.

Martínez Santiago, R. (2000), "Introducción", *Revista iberoamericana de educación*, Nº 24, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), septiembre.

Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2004), "La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el 'pecado orginal'", *serie Gestión pública*, N° 46 (LC/L.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.75.

____(2003), "Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin America", *Tax Policy*, Banca d'Italia, presentado al quinto taller de finanzas públicas, Perugia, 3 al 5 de abril.

MDIC (Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior) (2001), "Instrumentos de apoio ao setor produtivo", Brasilia.

Medina Echavarría, José (1998), "Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina", *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.

Melo, Alberto (2001a), "Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century", *serie Research Department Working Paper*, Nº 459, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto.

____(2001b), "The innovations systems of Latin America and the Caribbean", *IADB Working Paper*, N° 460, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Mesa-Lago, Carmelo (2004), "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *serie Financiamiento del desarrollo* Nº 144, Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2000 y 1996), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN), Santiago de Chile.

Millán, Patricio y Luis Rotaeche (2004), "Mecanismos innovadores de financiamiento público y privado en infraestructura para proyectos de integración regional", Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), inédito.

MINEC/CONAMYPE (Ministerio de Economía/Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa) (2000), "Mecanismos para la integración laboral de los jóvenes, mujeres y discapacitados en la micro y pequeña empresa. Objetivo: generar las condiciones laborales propicias dentro del sector para elevar la calidad del empleo de los jóvenes, mujeres y

discapacitados, teniendo en cuenta el desarrollo, productividad y rentabilidad de las MYPE", El Salvador.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003), *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*, 20 de noviembre.

Mihaljek, D. (2002) "The Balassa-Samuelson effect in central Europe: a dissaggregated análisis", *Working Paper*, Nº 12, Intetrnational Center for Economic Growth- European Center, diciembre.

Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua (2002), "Políticas agropecuarias" [en línea] (www.magfor.gob.ni/cierre.html).

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003), *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*, 20 de noviembre.

Mishkin, Frederic y Klaus Schmidt-Hebbel (2001), "One decade of inflation targeting in the world : what do we know and what do we need to know?", *Documentos de trabajo,* N° 101, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, julio.

Moctezuma, Miguel (2002), "Los migrantes mexicanos en los Estados Unidos y la inversión productiva en México", *Migraciones Internas* [en línea] (http://meme.phpwebhosting.com/ ~migracion/modules/documentos/5.pdf).

Moguillansky, Graciela (2000), *La inversión en Chile. El final de un ciclo de expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.

Montero, C. (2004), "Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile", *serie Desarrollo productivo*, Nº 145, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Morley, S. (2002) "El problema de la distribución del ingreso en América latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Mortimore, Michael y Wilson Peres (2001), "La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe", *Revista de CEPAL*, Nº 74 (LC/G.2135-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1998), "Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic", *serie Desarrollo productivo*, Nº 49 (LC/G.1991), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mortimore, Michael, S. Vergara y J. Katz (2001), "La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de IED en América Latina", *serie Desarrollo productivo*, Nº 107 (LC/L.1585-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.130.

Mullineux, Andrew W. y Victor Murinde (2001), *Handbook in International Banking*, Edward Elgar Publishing, abril,

Murray, W.E. (1999), "Local responses to global restructuring in the Chilean fruit complex", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 66, junio.

Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave (1992), *Hacienda pública: teórica y aplicada*, 5ª edición, Madrid, McGraw-Hill Interamericana.

Naciones Unidas (2002a), *Informe del Secretario General sobre la ejecución del Programa 21*, (E/CN.17/2002/PC.2/7), Nueva York, Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Consejo Económico y Social (ECOSOC), 20 de diciembre.

____(2002b), *International Migration Report 2002* (ST/ESA/SER.A/220), Nueva York, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA).

____(2001), "Social dimensions of macroeconomic policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations", *serie Informe y estudios especiales*, N° 1 (LC/L.1662-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.O1.I.G.204.

____(2000), *Declaración del milenio* (A/RES/55/2), resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York, Quincuagésimo quinto período de sesiones, 13 de septiembre.
Navajas, D.A. (2001), "Matrices del gasto público en los programas de apoyo al sector agrícola, pecuario, forestal y áreas rurales: el caso de Bolivia", informe de consultoría, La Paz, FAO, abril.
Navajas, S. y otros (2000), "Microcredit and the poorest of the poor: theory and evidence from Bolivia", *World Development*, vol. 28, Nº 2.
Nelson, R.R. (ed.) (1993), *National Innovations Systems*, Londres, Oxford University Press.
Neusser, Klaus y Maurice Kugler (1998), "Manufacturing growth and financial development: Evidence from OECD countries", *The Review of Economics & Statistics*, MIT Press, Cambridge, Massachussets.
Nickell, S. y R. Layard (1999), "Labor market institutions and economic performance", *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter y D. Card (eds.), vol. 3, Amsterdam.
Nicoló, Gianni, Patrick Honohan y Alain Ize (2003), "Dollarization of the banking system: good or bad?", *Research Working Paper*, N° 3116, Washington D.C., Banco Mundial.
Niño, Z., V. Echávarri y P. Godoy (eds.) (1999), *De recursos productivos a alimentos: estrategias de calidad*, Proyecto IICA-SAG sobre recurso pecuario, salud animal y decisión Pública, mayo.
Nogués, Julio J. (2004a), "Agricultural exporters in protectionist world: review and policy implications of barriers against Mercosur", *Working Paper* , N° 16, Buenos Aires, Instituto para la Integracion de America Latina y el Caribe (INTAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
____(2004b), "The roles of multilateralism and regionalism for Latin America", inédito.
Noland, Marcus y Howard Pack (2002), *Industrial Policies and Growth: Lessons from the International Experience*, Documentos de trabajo, Nº 169, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, julio.
Nooteboom, B. (2000), *Learning and innovation in Organizations and Economies*, Oxford University Press.
North, D. (1994), "Economic performance through time", *American Economic Review*, vol. 84, Nº 3, junio, p. 359.
Novick, Marta, y A.M. Gallart (1997), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales, Montevideo*, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
Ocampo, José Antonio (2004), "Overcoming Latin America's growth frustrations: the macro and meso economic links", *Seeking Growth Under Financial Volatility*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Palo Alto, California, Stanford University Press.
____(2003a), "Capital account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), Palgrave/ Macmillan, Londres.
____(2003b), "De Doha a Cancún: una perspectiva latinoamericana de la agenda de comercio multilateral", discurso dado durante el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), Ginebra, julio de 2003.
____(2003c), "Latin America's Growth Frustrations: The macro and Mesoeconomic Links", documento presentado en el seminario Management of Volatility, Financial Globalization and Growth in Emerging Economies" (Santiago de Chile, 24-25 de abril), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
____(2002a) *Growth with Stability. Financing for Development in the New International Context* (LC/G.2171-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.20.
____(2002b), "*Structural dynamics and economy development*, Kurt Matin Lecture, presentado al Institute for Social Studies, La Haya, abril

____(coord.) (2001a) *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
____(2001b), "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P/E) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
____(2001c), "More jobs, better jobs", *Notas de la CEPAL*, N° 18, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
____(2000), "Developing countries's anticyclical policies in a globalized world", *serie Temas de coyuntura*, N° 13 (LC/L.1443-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.G.115.
Ocampo, José Antonio y María Ángela Parra (2003), "Los términos de intercambio de los productos básicos", *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
Ocampo, José Antonio y Juan Martin (eds.) (2003), *Globalización y desarrollo, una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial/Alfaomega, octubre.
Ocampo, José Antonio, Bajraj, Reynaldo, Martin, Juan (coords.) (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega, Bogotá, D.C.
Ocampo, José Antonio y Camilo Ernesto Tovar (1999) "Price-based capital account regulations: the Colombian experience", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 87 (LC/L.1243-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.G.41.
OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2001a), *Science, Technology and Industry Outlook: Drivers of Growth: Information Technology, Innovation and Entrepreneurship*, París.
____(2001b), *Education at a Glance OECD Indicators 2001*, París, junio.
____(2001c), *Economic Surveys: Brazil 2001*, París.
____(2001d), "Encuesta internacional sobre alfabetización de adultos" [en línea] (http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/3d_span.pdf)
____(2001e), *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, París.
____(2000a), *Greening Tax Mixes in OECD Countries: a Preliminary Assessment*, Environment Directorate, París, 13 de octubre.
____(2000b), *International Trade and Core Labor Standards*, París.
____(2000c), *Literacy in the Information Age*, París.
____(2000d), *Education at a Glance OECD Indicators 2000*, París.
____(2000e), *Investing in Education: Analysis of the WEI Indicators*, París.
____(1999), *Future Liberalization of Trade in Environmental Goods and Services: Ensuring Environmental Protection as well as Economic Benefits* (COM/TD/ENV(98)37/FINAL), París, Trade Directorate y Environment Directorate.
____(1997a), *Government Venture Capital for Technology-based Firms*, París.
____(1997b), *Economic Surveys: Mexico 1996-1997*, París.
____(1996a), *The Essential Facilities Concept* (OCDE/GD(96)113), París.
____(1996b), *Fiscal Measures to Promote R&D and Innovation*, París.
____(1996c), *Measuring what People Know: Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*, París.
OIE (Oficina Internacional de Epizootias) (2001), "Sanidad animal mundial en 2001. Informes por país" [en línea](http://www.oie.int/esp/info/es_sam.htm).
OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2003), *Panorama laboral 2003, América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

____(2002), *Panorama laboral 2002*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, diciembre.
____(2000), *Informe sobre trabajo en el mundo, 2000*, Ginebra, junio.
____(1999), *Panorama laboral 1999*, Lima
____(1997), *Informe mundial del empleo*, Ginebra.
____(1991), "El dilema del sector no estructurado", *Informe del Director General*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo.
____(1972), *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra.
OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2004), "Sistema de Información Económica Energética (SIEE)", [en línea] abril (http://www.olade.org.ec/sieehone).
Oman, Charles (1994), *Globalization and Rationalization: The Challenge for Developing Countries*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
OMC (Organización Mundial del Comercio) (2001), Declaraciones y Decisiones finales de la OMC en la IV Conferencia: i) "Declaración ministerial" (WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14.11.2001); ii) "Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública" (WT/MIN(01)/DEC/W/2, 14.11.2001); iii) "Decisión sobre cuestiones relativas a la aplicación" (WT/MIN(01)/W/10, 14.11.2001); y iv) "Procedimiento propuesto para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del artículo 27 a determinados países en desarrollo miembros" (G/SCM/W/471/Rev.1, 13.11.2001) [en línea].
OMS (Organización Mundial de la Salud) (2001), *Informe sobre la salud en el mundo 2001*, Ginebra.
OMT (Organización Mundial del Turismo) (2001), *Turismo panorama 2020: previsiones mundiales y perfiles de los segmentos*, Madrid.
ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2003), *Informe sobre el desarrollo industrial 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje* (ID/414), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.B13.
Orozco, G. (1996), "Educación, medios de difusión y generación de conocimiento: hacia una pedagogía crítica de la representación", *Revista nómadas*, Nº 5, Bogotá, D.C., Universidad Central, septiembre.
Pacheco, Carlos Américo (2003), "As reformas da Política Nacional de Ciência Tecnologia e inovaçao no Brasil, 1999-2002", inédito.
Paulino S., H. (2001), "Matrices del gasto público con los programas, proyectos y acciones de apoyo al sector agrícola, pecuario, forestal y áreas rurales", Informe de consultoría, Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
Pellegrino, Adela y Jorge Martínez Pizarro (2001), "Una aproximación al diseño de políticas sobre migración internacional calificada en América Latina", *serie Población y desarrollo*, N° 23 (LC/L.1687-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.215.
Peres, Wilson (coord.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
____(1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
Peres, Wilson y Nola Reinhardt (2000), "Latin America's new economic model: Micro responses and economic restructuring", *World Development*, vol. 28, Nº 9, septiembre.
Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (2002), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México. D.F., Siglo XXI Editores.
Pérez, Carlota (2001), "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Pérez Caldentey, Esteban (2003), "Policies for productive development in Caribbean economies", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, agosto, inédito.

Perry, S. (2000), "El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana", *serie Desarrollo productivo*, Nº 94 (LC/L.1449-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.130

Pietrobelli, C. y R. Rabellotti (2004), *Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America. The Role of Policies*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Pindyck, R. (1988), "Irreversible investment, capacity choice, and the value of the firm", *Working Paper*, N° 1802-86, Sloan School of Management.

Pindyck, R. y A. Solimano (1993), "Economic instability and aggregate investment", *NBER Working Paper*, N° 4380, Cambridge, Massachussets, National Bureau of Economic Research (NBER).

Pinto, Aníbal (1998), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 2, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1976), "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), Nº 145 México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

Pizano, Carlos (1999), "Notas sobre redes interinstitucionales estratégicas", inédito.

Piñeiro, M. (2004), "Algunas ideas y propuestas sobre el sector rural de América Latina", informe preliminar.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre el desarrollo humano, 1999*, Nueva York, Oxford University Press.

Porter, Michael (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Nueva York, The Free Press.

Porter, Michael y otros (2002), "Los factores impulsores de la capacidad innovadora nacional: implicaciones para España y América Latina, *Claves de la economía mundial*, Michael E. Porter, Jeffrey L. Furman, Scott Stern, (eds.), Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

____(2000), *Can Japan compete?*, Cambridge, Massachusetts, Basic Books/Perseus.

Portes, A., M. Castells y L. Benton (1989), *The Informal Economy. Studies in Advance and Less Developed Countries*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.

Portilla R. B. (2000), "La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas", *serie Desarrollo productivo*, Nº 68 (LC/L.1315-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.6.

Prasad, Eswar y otros (2003), "Effects of financial globalization on developing countries: Some empirical evidence", *Occasional Papers*, Nº 220, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 17 de marzo.

PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) (2000), "Mejores prácticas de política educacional y reforma educativa" [en línea] (http://www.preal.cl0

PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1978), *El sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Prebisch, Raúl (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

____(1951a), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo", *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.51.II.G.1.

____(1951b), *Los problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Prieto, Francisco (2003a), "Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios", s*erie Comercio internacional*, Nº 38 (LC/L.2041-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.201.

Prieto, Francisco (2003b), "Fomento y diversificación de exportaciones de servicios: instrumentos, instituciones y la agenda regional, algunas experiencias latinoamericanas", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Proenza, F.J., Bastidas Busch y G. Montero (2001), Telecenters for Socioeconomic and Rural Development in Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.

Puyana, Alicia (2003), "El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa", *serie Comercio internacional*, N° 35 (LC/L.2036-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.213.

Ramey, G. y V. Ramey (1995), "Cross-country evidence on the link between volatility and growth", *American Economic Review*, December.

Ramos, Joseph (2000), Policy directions for the new ecomomic model in Latin America", World Development, vol. 28, Nº 9.

____(1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, Nº 66 (LC/G.2049-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Reimers, F. (2000), "What can we learn from studying educational opportunity in the Americas", *Unequal Schools, Unequal Choices: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, Harvard, Cambridge.

Reinhardt, N. y W. Peres (2000), "Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring", *World Development, Special Issue: The Microeconomics of the New Economic Model in Latin America*, vol. 28, N° 9, septiembre.

Reinstein, Andrés (2002), "Issues in building corporate money and bond markets in developing-markets economies" [en línea] julio (http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-Reinstein-E.pdf).

Reisen, Helmut (2003), "Ratings since the Asian crisis", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (eds.), Basingstoke, Palgrave.

____(2001), "Will Basel II Contribute to Convergence International Capital Flows?", documento presentado en la vigésimonovena conferencia del Banco Nacional de Austria, mayo.

RICYT (Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología), (2003), *Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos, 2002*, Buenos Aires.

Rivas, G. (2003), "Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el "convidado de piedra"del sistema financiero chileno", inédito.

Rodríguez, J.F. (2001), "Nicaragua: el gasto público en el sector rural", Informe de consultoría, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Rodríguez Claire, A. (2003), "El papel del Estado en el desarrollo económico: reflexiones en torno al Programa Impulso", inédito.

Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, MIT Press.

Rodrik, Dani (2003), "Growth strategies", *Handbook of Economic Growth*, Philippe Aghion y Steven Durlauf (eds.), Harvard, JFK School of Government, Harvard University, inédito.

____(2001a), *Development Strategies for the Next Century*, Washington, D.C., Banco Mundial.

____(2001b), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?, *Revista de la CEPAL*, Nº 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

____(2001c), *The Global Governance of Trade. As if Development Really Mattered*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), octubre

____(1999), "The new global economy and the developing countries: making openness work", *Policy Essay*, Nº 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).

____(1995), "Getting interventions right: How Korea and Taiwan grew rich", *Economic Policy*, vol. 20.

Rodrik, Dani y Arvind Subramanian (2003), "The primacy of institutions (and what this does and does not mean)", *Finance and Development*, vol. 40, Nº 2, Wahington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.

Rojas, C. (1999), "Turismo ecológicamente peligroso y económicamente incierto", Ecoturismo: impactos y requisitos de sostenibilidad y éxito, *Revista ciencias ambientales*, Nº 17, San José, Universidad de Costa Rica.

Romer, Paul M. (1994), "New goods, old theory, and the welfare costs of trade restrictions", *Journal of Development Economics*, vol. 43 (1), pp. 5-38.

____(1990), "Are nonconvexivities important for understanding growth?", *NBER Working Paper*, Nº 3271, Cambridge, Massachusetts.

Roubini, Nouriel y Jeffrey D. Sachs (1988), "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies", *NBER Working Paper*, Nº W2682.

Rousseau, P. (2002), "Historical perspectives on financial development and economic growth", *NBER Working Papers*, N° 9333, Cambridge, Massachussets, National Bureau of Economic Research (NBER).

Rozas, Patricio (2004), "Privatizaciones y modernización de la industria de telecomunicaciones de América Latina", *serie Recursos naturales e infraestructura*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Rozenwurcel, Guillermo (2004), "Las telecomunicaciones en Argentina, el arduo camino hacia la competencia", inédito.

Ryd, Gunilla (2003), "Estados Unidos: ¿Una nueva economía, o más de lo mismo?", s*erie Estudios estadísticos y prospectivas*, Nº 26 (LC/L.2043-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.202.

Saavedra, Jaime y Máximo Torero (2003), *Labor Market Reforms and their Impact over formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Perú*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), noviembre.

Sagasti, Francisco (2002) "La banca multilateral de desarrollo en América Latina", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 119 (LC/L1731-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.42.

Salazar, J.C. y B.A.Montenegro (2003), *La financiación de las iniciativas empresariales de innovación tecnológica en Colombia*, Bogotá, D.F., Departamento Nacional de Planeación.

Salcedo, S. (1999), "Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes", *serie Desarrollo productivo*, Nº 57 (LC/L.1193-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.19.

Salmi, J. (2001), "Tertiary education in the 21st century: Changes and opportunities", *Journal of the Program on Institutional Management in Higher Education: Higher Education Management*, vol. 13, Nº 2, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Sánchez, Ricardo (2004), "Apuntes sobre la provisión de infraestructura de transporte en América Latina. Experiencia reciente y problemas observados", *serie Recursos naturales e*

infraestructura, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Sánchez Albavera, Fernando (2002), "Restructuración de los mercados energéticos y nuevos desafíos regulatorios en América Latina", documento presentado en el cuarto Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, octubre.

Santos, E. (2003), "Venture capital: an option for financing Latin America's small and medium enterprises" inédito.

Scarone, Carlos (2003), "Las políticas sectoriales de Uruguay 1998-2002", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Schaper, Marianne (2002), "Impactos ambientales de los cambios de la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe 1980-1995", *serie Medio ambiente y desarrollo*, Nº 19 (LC/L.1241-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.44.

Schaper, Marianne y Valérie Onffroy de Verez (2001), "Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)", *serie Medio ambiente y desarrollo*, Nº 46 (LC/L.1676-P/E). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.212

Schiefelbein, Ernesto (2004), "Education and employment: issues and perspectives", Santiago de Chile, inédito.

Schmitz, H. (1995), "Collective efficiency: growth path for small-scale industry", *Journal of Development Studies*, vol. 31, No. 4.

Schumpeter, Joseph (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.

____(1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Torchbooks.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf Publisher

Sergeant, Kelvin, Sandra Racha y Michael James (2003), *The Petroleum Sector. The Case of Trinidad and Tobago. Trends, Policies and Impact. 1985-2002*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Servén, Luis (2001), *Infrastructure in Latin America: Macroeconomic Perspectives*, Rio de Janeiro, Banco Mundial.

Silva, Verónica (2001), 'El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post Doha)", *serie Comercio internacional*, N° 23 (LC/L.1684-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.224

Silva, Iván y C. Sandoval (2003), "Políticas de desarrollo productivo en Chile, con especial énfasis en el nivel regional y local", Santiago de Chile, inédito.

Solimano, Andrés (2003), "Governance crises and the Andean Region: a political economy analysis", s*erie Macroeconomía del desarrollo*, Nº 23 (LC/L.1860-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.03.II.G.33.

____(2002), "Globalizing Talent and Human Capital: Implications for Developing Countries", documento presentado en la Cuarta Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo para Europa (Oslo, 24 al 26 de junio).

Solow, R.M. (1986), "On the intergenerational allocation of natural resources", *Scandinavian Journal of Economics*, Nº 88, junio.

Souza, P.R. y V.E. Tokman (1976), "El sector informal urbano en América Latina", *Revista internacional del trabajo*, vol. 94, Nº 3, Ginebra, noviembre-diciembre.

Stallings, Barbara y W. Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

Stigler, George (1951), "The division of labour is limited by the extent of the market", *Journal of Political Economy*, vol. 59, Nº 3.

Stiglitz, Joseph (2003a), "Dealing with debt: how to reform the global financial system", *Harvard International Review*, N° 25, Cambridge, Massachussets, Harvard International Relations Council.

____(2003b), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

SUBTEL (Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile) (2002), *Informe estadístico 4. Caracterización socioeconómica de los servicios de telefonía y tecnologías de la información y comunicación*, Santiago de Chile.

Sunkel, Osvaldo (1998), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(1991), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neo-estructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).

Szalachman, Raquel (2004), "Microfinanciamiento y microcrédito, algunas experiencias en la región", *serie Financiamiento del desarrollo*, inédito.

Tanzi, Vito (2000), "Taxation and the architecture of the international economic system", *Financial Globalization and the Emerging Economies*, José Antonio Ocampo y otros (eds.) (LC/G.2097-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/International Jacques Maritain Institute. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.G.39.

Tavares, José y Luis Tineo (1999), "Competition policy and regional trade agreements", Rodríguez y otros, *Trade Rules in the Making. Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Tavares de Araujo, Jose, Carla Macario y Karsten Steinfatt (2001), "Antidumping in the Americas", *serie Comercio internacional*, N° 12 (LC/L. 1516-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.59.

Téllez, M. (1998), "Desde la alteridad. Notas para pensar la educación de otro modo", *Revista relea*, Nº 5, Caracas, Universidad Central de Venezuela, mayo.

Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Unión Europea.

Timmer M.P. y A. Szirmai (2000), "Productivity in Asian manufacturing: the structural bonus hypothesis examined", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 11, p. 370.

Titelman, Daniel (2003), "La banca de desarrollo y el financiamiento productivo", s*erie Financiamiento del desarrollo*, N° 137 (LC/L.1980-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.139.

____(2002) "Multilateral banking and development financing in a context of financial volatility", *serie Fianciamiento del desarrollo*, N° 121 (LC/L.1746-P) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.58

Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2003), "Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal", *serie Financiamiento del desarrollo*, Nº 134 (LC/L.1919-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.74.

____(1997), "La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera", *Flujos de capital e inversión productiva: Lecciones para América Latina*, R. Ffrench- Davis y H. Reisen (eds), Santiago de Chile, McGraw-Hill.

TNS (Taylor Nelson Sofres) (2002), *Latin America Online: Demographics, Usage & eCommerce*, eMarketer Inc., octubre.

Tokman, Victor (2004), "Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

____(2003), "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", *Revista de la CEPAL*, Nº 81 (LC/G.2216-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

____(2001), *De la informalidad a la modernidad*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

____(1997), "Generación de empleo y reformas laborales", *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

____(1995), "Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza", *El sector informal en América Latina*. *Dos décadas de análisis*, México, D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Tokman, Víctor y R. Zahler (2004), "Innovación para un crecimiento sostenido. Siete lecciones para Chile", Santiago de Chile, en prensa.

Tokman, Víctor y D. Martínez (comps.) (1999a), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

____(1999b), "Costos laborales y productividad: estrategias para la competitividad", *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, V.Tokman y D. Martínez (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

____(1997), "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina", *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, E. Amadeo y otros (comps.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Tommasi, M. (2002), "Crisis, political institutions and policy reform", documento preparado para la cuarta conferencia anual de economías en desarrollo del Banco Mundial (ABCDE), Oslo, Noruega.

Tórtora, Manuela (2002), "Special and differenctial treatment in the multilateral trade negotiations: the skeleton in the closet", versión preliminar, Ginebra, diciembre.

Touraine, A. (1997), *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Trahtemberg, L. (2000), "El impacto previsible en las nuevas tecnologías en la enseñanza y la organización escolar", *Revista iberoamericana de educación*, Nº 24, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Ueki, Yasushi (2003), "E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiencies", *serie Comerio internacional*, N° 29 (LC/L1918-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.80.

UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2003), "World Telecommunications Database" [en línea] (http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics).

____(2000), *Indicadores de telecomunicaciones de las Américas, 2000* (289-00), Ginebra.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2003), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2003.Las políticas de IED como impulsoras del desarrollo: perspectivas nacionales e internacionales* (UNCTAD/WIR/2003), Nueva York/Ginebra, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.D.8

____(2002a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2002* (UNCTAD/TDR/2002), Nueva York/Ginebra, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.D.2.

____(2002b) *World Investment Report 2002. Transnacional Corporations and Export Competitiveness* (UNCTAD/WIR/2002), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.02.II.D4.
____(2001a), *Informe sobre las inversiones en el mundo. Objetivo: fomentar las vinculaciones.* (UNCTAD/WIR/2001), Nueva York/Ginebra, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.D.12.
____(2001b) *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2001* (UNCTAD/TDR/2001), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.D.10.
____(2000), *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2000. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas y el desarrollo* (UNCTAD/WIR/2000) Ginebra/Nueva York.
____(1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, 1998 (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.D.6.
UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2003), *Selected R&D Indicators*, París, UNESCO Institute for Statistics (UNIS).
____(2000a), "Informe Regional de las Américas: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000" [en línea] (www.unesco.cl/10.htm).
____(2000b), *World Education Report 2000*, París.
____(2000c), *UNESCO Statistical Yearbook 1999*, París.
____(1999), "Declaración sobre la ciencia y el uso del saber científico", Conferencia Mundial sobre la Ciencia para el Siglo XXI: un nuevo compromiso (Budapest, 26 de junio al 1 de julio de 1999) [en línea]. (http://www.unesco.org/science/wcs/esp/declaracion_s.htm).
____(1998),*World Development Report 1998: Knowledge for Development*, París, Oxford University Press.
____(1997), *International Standard Classification of Education: ISCED-97*, París.
____(1994), "Medición de la calidad de la educación: resultados", *serie Estudios*, vol. 3, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC)/Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización (REPLAD).
Unger, Kurt (2003), *Clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
Uribe Mosquera, Tomás (2003), *Estudio de la CEPAL sobre promoción y financiación de exportaciones en América Latina y el Caribe: La Comunidad Andina-CAN (1992-2001)*, documento preparado para el proyecto "La promoción y el fomento de las exportaciones en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
Uthoff, Andras (2003), "Los fondos de pensiones como instrumentos de apoyo al financiamiento productivo", inédito.
Uthoff, Andras y Daniel Titelman (1998), "La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera", *Flujos de capital en inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw Hill.
Valdés-Prieto, S. y M. Soto (1998) "The effectiveness of capital controls: theory and evidence from Chile", *Empírica. Special Issue*, vol. 25, N° 2.
Vargas Alfaro, L. y O. Segura Bonillla (2003), *Políticas industriales, científicas y tecnológicas en Costa Rica y Centro América*, San José, Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Hereida.
Velasco, A. (2000), "Institucionalidad, credibilidad y manejo macroeconómico en Chile", *Estudios públicos*, N° 77, Santiago de Chile.

Velasco, María Piedad (2003), *Una evaluación de las políticas de competitividad en Colombia*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primera versión, mayo.

Velásquez, Mario (2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina", *serie Financiamiento del desarrollo*, Nº 133 (LC/L.1917-P/E), Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.73.

Venables, Anthony J. Michael Gasiorek (1998), "The Welfare Implications of Transport Improvements in the Presence of Market Failure", inédito.

Villagómez, Alejandro (2003), "Una revisión de la política sectorial en México 1995-2003", inédito.

Villar, Leonardo y Hernán Rincón (2001), "Flujos de capital y regímenes cambiarios en la década de los 90", *Ensayos sobre política económica*, N° 39, junio.

Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, noviembre.

Week, J. y D. Seiler (2001), "Actividad empresarial de la mujer en América Latina. Una exploración del conocimiento actual" *Serie de informes técnicos*, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

Weitzman, M. (1984), *The Share Economy: Conquering Stagflation*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.

Weitzman, M. y D. Kruse (1990), "Profit sharing and productivity", *Paying for Productivity*, A.S. Blinder (ed.), Washington, D.C, The Brookings Institution.

Weller, Jürgen (2001), "Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario", *serie Macroeconomía del desarrollo*, Nº 6 (LC/L.1649-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.187.

____(2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Williamson, John (2000) *Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option*, Washington D.C., Institute for International Economics.

Wilton Park Conference Team (2003), South America in a New World Order: Social, Economic and Political Challenges (Rio de Janeiro, 1 al 4 de diciembre), Brazilian Centre for International Relations (CEBRI), Centre for Strategic International Studies (CSIS).

Woo, G. (2003), "Descentralización y desarrollo económico local. La configuración de nuevos espacios territoriales del desarrollo económico latinoamericano. El caso de México", documento presentado en el seminario "El desarrollo local en América Latina, logros y desafíos para la cooperación europea", Red de Cooperación Euro-Latinoamericana/ Instituto Italo-Latinoamericano, inédito.

World Bureau of Metal Statistics (2003), *World Metal Statistics Yearbook 2003*, Londres.

World Economic Forum (2003), *The Global Competitiveness Report 2002-2003*, Nueva York, Oxford University Press.

Yoguel, G. (2003), "La política científica y tecnológica argentina en las últimas décadas: algunas consideraciones desde la perspectiva del desarrollo de procesos de aprendizaje", inédito.

Young, Allyn A. (1928), "Increasing Returns and Economic Progress", *Economic Journal*, vol. 38, Nº 4.

Zahler, Roberto (2003), "Financiamiento del desarrollo productivo en América Latina", Santiago de Chile, inédito.

Zalher, Roberto y C. Budnevich (1997), *Integración de servicios financieros en América Latina*, Montevideo, Banco Mundial.

Zahler & Co. (2002), "Trade finance facility: Phase I", preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).