

JULIO 2004 **Nº 35**

DESARROLLO PRODUCTIVO EN ECONOMÍAS ABIERTAS

- 1 Desarrollo productivo en economías abiertas
- 2 **OPINIÓN**
- 3 Integración regional mejoraría inserción internacional
- 6 Países de América Latina y el Caribe presentan economías de “tres velocidades”
- 7 Propician alianza pública y privada para mejorar la infraestructura regional
- 8 América Latina y el Caribe rezagada en investigación y desarrollo
- 9 Nuevo pacto de cohesión social para la región
- 10 Es clave el legado industrial para desarrollo económico de Puerto Rico
- 11 **APÉNDICE ESTADÍSTICO**
- 12 **PUBLICACIONES RECIENTES**
- 12 **CALENDARIO**

Esta publicación está disponible también en inglés y en Internet: www.cepal.cl o www.cepal.org



NACIONES UNIDAS

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Durante su **Trigésimo período de sesiones**, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó el informe *Desarrollo productivo en economías abiertas*, donde hace recomendaciones en materia de políticas económicas y sociales. La reunión se realizó entre el 28 de junio y el 2 de julio en San Juan, Puerto Rico y contó con la participación de sus 41 Estados miembros y 7 asociados, así como de organizaciones no gubernamentales e invitados especiales.

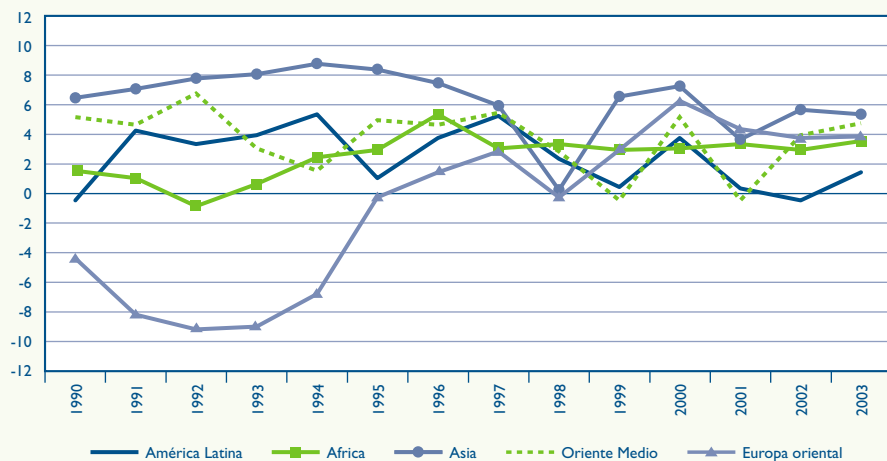
En el documento, la CEPAL hace un llamado a los gobiernos a implementar políticas públicas activas que fomenten el desarrollo económico y social, y que sean capaces de superar tanto las fallas del mercado como las del mismo gobierno.

Agrega que se hace necesario sustituir la visión que orientó las reformas económicas de la región en las dos últimas décadas -resumida en el concepto de “más mercado y menos Estado”-, por una visión que apunte a “mercados que funcionen bien y gobiernos de mejor calidad”.

Al hacer un análisis de este período, en el cual la región apostó con fuerza por la integración en la economía global, la CEPAL señala que se alcanzaron algunos logros muy importantes, pero también que aún existen rezagos y temas pendientes. En particular, la estrategia adoptada no generó un crecimiento aceptable para reducir la pobreza y la marginalidad. “Es necesario construir sobre lo

(continúa en página 3 ➡)

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.

NUESTRA PROPUESTA

JOSÉ LUIS MACHINEA

En los últimos años, América Latina y el Caribe apostó con fuerza a la integración en la economía global a través de amplios programas de liberalización económica, cuyos resultados arrojan luces y sombras. Al iniciarse el nuevo milenio el balance es insatisfactorio, sobre todo en materia de crecimiento y equidad. La pregunta obvia es ¿debemos revertir las reformas? Nuestra opinión es que la vuelta atrás no es posible, ni conveniente. Es mejor construir sobre lo ya conseguido, superar rezagos y brechas, y también abordar temas pendientes.

Cabe reconocer que no hay recetas únicas ni marcas registradas en cómo lograrlo. Los patrones de crecimiento no son uniformes pues se basan en estructuras productivas que varían de un país a otro y responden a una acumulación de episodios de desarrollo que es irreplicable. Por ende, parece más apropiado definir una carta de navegación que articule las políticas públicas en diversos ámbitos reconociendo las singularidades de cada país. Esta carta de navegación, examinada detalladamente en el documento *Desarrollo productivo en economías abiertas*, enfatiza los siguientes aspectos.

- Consolidar los logros de la gestión macroeconómica, ampliando la capacidad para instrumentar políticas contra-cíclicas a efectos de dinamizar el ahorro y la inversión, y así alcanzar un crecimiento más elevado y menos volátil. Orientar los procesos de profundización financiera hacia instrumentos que permitan gestionar riesgos diversos y aumentar el financiamiento de largo plazo.

- Incentivar la inversión privada y pública para mejorar la cantidad y calidad de la infraestructura, promoviendo la competencia y mejorando las regulaciones

en el sector privado y aumentando la flexibilidad del gasto en el público. A su vez, encarar una gestión ambiental que permita valorar, aprovechar y preservar el patrimonio natural para el desarrollo productivo de largo plazo.

- Mejorar la calidad de la inserción externa mediante un acceso más estable y seguro a los mercados del mundo, combinando incentivos para penetrar nuevos mercados y diversificar los productos con mejor diplomacia comercial. Recordar, no obstante, que dicho acceso no es panacea para el desarrollo institucional, el crecimiento económico y el aumento del bienestar de la población.

“¿Debemos revertir las reformas? Es mejor construir sobre lo ya conseguido, superar rezagos y brechas, y también abordar temas pendientes”.

- Elaborar una estrategia de desarrollo productivo para enfrentar fallas de información y coordinación que el mercado por sí sólo no resuelve. Este esfuerzo demanda una visión compartida de hacia dónde ir y concretarse en políticas públicas activas, pasando de la concepción de “más mercado y menos gobierno” a la de “mercados que funcionen bien y gobierno de calidad”.


- Reconocer la heterogeneidad productiva de la región conformada por: empresas de clase mundial, en varios casos transnacionales; empresas medianas y pequeñas del sector formal, y microempresas informales. Cada estrategia demanda políticas de complejidad

variable y enfoques e instrumentos distintos, ya que existen importantes brechas de productividad y su dinámica obedece a factores diferentes.

- Definir políticas de desarrollo productivo a partir del reconocimiento de esta dinámica de tres velocidades: inclusión, para trasladar microempresas informales al sector formal; modernización, para facilitar el acceso a los factores de producción y la articulación productiva; y densificación, para generar mayor cantidad de innovaciones en el tejido empresarial.

- Construir legitimidad política en torno a las políticas productivas a través de mayor transparencia y mecanismos de evaluación. Recordar que los instrumentos en economías abiertas son menos y más limitados en su alcance, enfrentan restricciones derivadas de los acuerdos comerciales y compiten con otras iniciativas por recursos fiscales escasos.

- Concentrar esfuerzos en vez de desperdigarlos, construyendo sobre las ventajas comparativas de cada economía e introduciendo innovaciones para sostener e irradiar las ventajas competitivas básicas. En el margen, velar también por la renovación y diversificación de la estructura productiva apostando a las nuevas actividades más promisorias.

Dado el alarmante grado de inequidad social y pobreza en los países de la región, las políticas precedentes deben complementarse con un pacto de cohesión social, asentado sobre cuatro pilares: políticas activas de empleo, programas de protección social, mejor educación y capacitación, y mayor articulación de la política fiscal y de ingresos para asegurar sostenibilidad financiera. 

El autor es el Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

ya conseguido, pero también es preciso superar las brechas existentes y abordar los temas aún no tratados”, dice el texto.

Es así como propone una “carta de navegación” que articule políticas públicas en diversos ámbitos, tomando en consideración las grandes diferencias presentes entre los países integrantes de la **CEPAL** y reconociendo la necesidad de respetar sus singularidades.

Además de propugnar un rol más activo del Estado, esta propuesta incluye la necesidad de 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. Para ello se debe poner énfasis en lograr una mayor tolerancia de las diferencias al interior de la sociedad y una mayor disposición al compromiso.

De acuerdo con *Desarrollo productivo en economías abiertas*, todos los esfuerzos de la región debieran enfocarse hacia la construcción de un **futuro inclusivo**. “Hoy es necesario movilizar las energías sociales en torno a un proyecto común, que permita establecer acuerdos de largo plazo, explícitos e implícitos, entre el Estado y los actores políticos y sociales, respecto de los objetivos y las secuencias políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos”, señala el documento.

De igual forma, en el ámbito internacional existen una serie de asimetrías que caracterizan la relación entre los países desarrollados y en desarrollo. Al interior de las naciones tampoco hay una verdadera igualdad de oportunidades que permita que prosperen de la misma forma las empresas informales, empresas formales medianas y pequeñas, y grandes empresas, ya sean nacionales o extranjeras. Para evitar estas desigualdades 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 cada una de estas unidades productivas.

Aquí surgen tres grandes tipos de estrategias públicas: las de inclusión, que apuntan a trasladar tantas pequeñas empresas como

sea posible del sector informal al sector formal de la economía; las de modernización, que se enfocan a conglomerados productivos (*clusters*) o cadenas de producción específicas; y las de “densificación”, que se dirigen a incorporar más conocimientos en el tejido productivo nacional, así como a establecer una malla más articulada de relaciones productivas, tecnológicas, empresariales y laborales.



Mayor transparencia de las políticas públicas

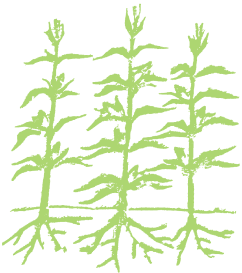
La **CEPAL** agrega que la adopción de estas estrategias diferenciadas exige un aumento considerable de la transparencia de las políticas públicas. Asimismo, es necesario que se pongan en práctica mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan aprender de los éxitos y fracasos.

Además, el documento indica que en las economías abiertas, los instrumentos de política son necesariamente más “suaves”.

Por una parte, la normativa internacional, los tratados de libre comercio y varios acuerdos regionales restringen la utilización de muchos instrumentos habituales en el pasado. Por otra, las restricciones presupuestarias y financieras obligan a una mayor selectividad en su aplicación. Todo esto exige focalizar los esfuerzos, aumentar su eficiencia y, sobre todo, encontrar formas novedosas de hacer políticas públicas.

Finalmente, el organismo de las Naciones Unidas recalca que el crecimiento económico es, a la vez, condición y consecuencia de todo lo mencionado anteriormente. Sin embargo, parece una tarea difícil de cumplir si es que no se realizan esfuerzos importantes para aumentar el ahorro interno y mejorar su canalización hacia la inversión productiva. De hecho, uno de los factores que más ha perturbado las decisiones económicas de los países de la región en los últimos años ha sido la variabilidad y volatilidad de la oferta internacional de financiamiento.

De allí que “es conveniente descansar más en las fortalezas propias que depender exclusivamente de las ajenas”, concluye el documento de la **CEPAL**.



INTEGRACIÓN REGIONAL MEJORARÍA INSERCIÓN INTERNACIONAL

A comienzos de 2004 había 215 acuerdos comerciales bilaterales y regionales vigentes en el mundo y se espera que su número se eleve a 300 en 2007. Alrededor del 40% del comercio mundial tiene hoy lugar en el ámbito de estos tratados y la expectativa es que, en 2005, supere el 50%. Los países de América Latina y el Caribe participan también en esta tendencia.

Si bien varios de estos acuerdos garantizan el acceso a los mercados de los países desarrollados, en muchos casos disminuyen los espacios de maniobra de los gobiernos latinoamericanos para sus políticas de desarrollo productivo y generan desvíos de comercio dentro de la región, advierte la **CEPAL** en el documento *Desarrollo productivo en economías abiertas*.

Además, los procesos simultáneos y en múltiples direcciones de la política comercial reducen los esfuerzos destinados a favorecer los acuerdos de integración regionales dadas las limitadas capacidades administrativas e institucionales de los países. Las tensiones que estos acuerdos imponen sobre el proyecto político de integración regional requieren de un nuevo y renovado compromiso de los países, compromiso queafortunadamente los países vienen adoptando en los últimos tiempos.

Aunque se sigue avanzando en las negociaciones encaminadas a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el planteamiento original fue modificado para sortear los obstáculos en la negociación. Ahora el acuerdo se centraría en un núcleo reducido de cláusulas comunes, mientras que el resto de los temas quedaría a la libre elección de los países.

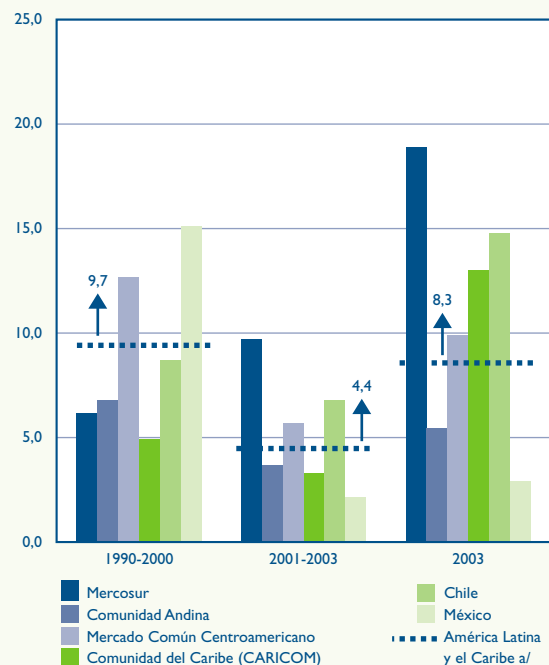
Ante el lento avance de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, Estados Unidos y la Unión Europea tomaron la iniciativa de firmar tratados de libre comercio bilaterales con varios países de la región, opción que ha sido favorablemente acogida por ellos. Los acuerdos de los países de la región con Estados Unidos también fueron potenciados por las dificultades de avanzar en el ALCA. Estos acuerdos aportan ciertos beneficios, como el acceso a los mayores mercados del mundo, la consolidación de posiciones y preferencias que antes eran motivo de concesión discrecional y la posibilidad de una creciente apertura comercial.

Pero la **CEPAL** recomienda considerar también los costos. El comercio intrarregional 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, existe el riesgo de que quienes tienen un acuerdo pierdan interés por un tratado más ambicioso de carácter regional.

Según la **CEPAL**, las ventajas de un proyecto hemisférico de integración son numerosas y permitirían superar varias de las limitaciones del escenario que se va perfilando. Los resultados dependerán del esfuerzo y liderazgo invertido en las negociaciones sobre el sector agrícola, que resultan claves para varios actores, especialmente para los países miembros del Mercosur, junto con la inclusión de otros temas relevantes para Estados Unidos.

América Latina: tasas de crecimiento de las exportaciones, 1990-2000, 2001-2003 y 2003

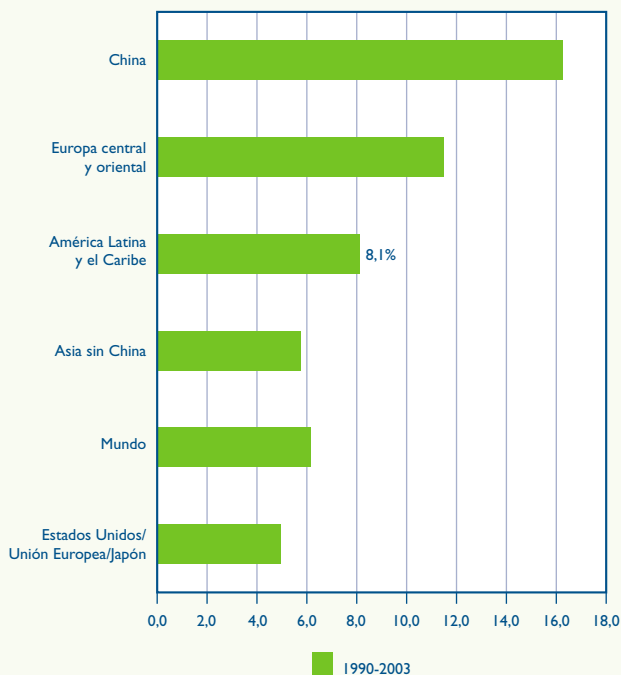
(en porcentajes)



Fuente: **CEPAL**, División de Comercio Internacional, sobre la base de cifras oficiales. a/ Agrega 37 países de la región.

Evolución de las exportaciones del mundo y de diversas regiones, 1990-2003

(en tasas de crecimiento)



Fuente: **CEPAL**, sobre la base de cifras oficiales.



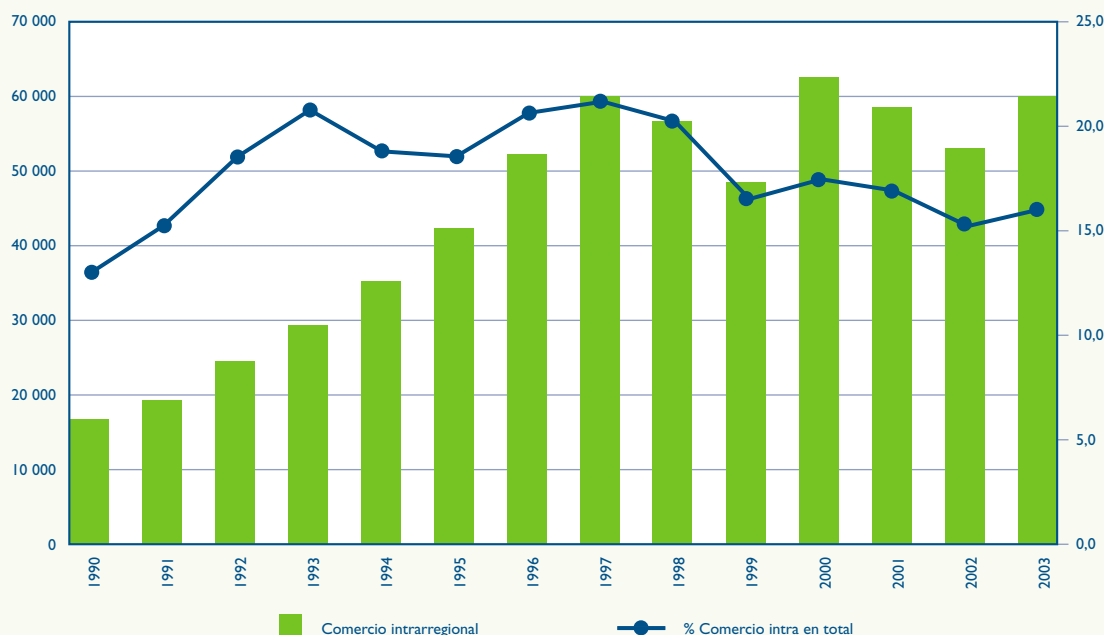
El futuro de los acuerdos subregionales

La situación actual de los acuerdos subregionales es la de una unión aduanera imperfecta en la cual el camino hacia un mecanismo más acentuado de integración enfrenta serias dificultades. La **CEPAL** estima que será difícil que los bloques permanezcan por mucho más tiempo en este estadio embrionario de integración frente a las tendencias de las negociaciones comerciales con el resto del mundo. Si los países optaran por multiplicidad de tratados bilaterales, los acuerdos sub-regionales perderían relevancia desde la óptica económica, excepto si los países están dispuestos a profundizarlos en temas como la eliminación de las restricciones al comercio de bienes, la apertura total del sector servicios, el establecimiento de estándares y reglas fito-sanitarias comunes, similares regulaciones en bancos, seguros y otros aspectos financieros, la creación de una infraestructura regional y avances en la coordinación macroeconómica.

Si se logran avances en los acuerdos intrarregionales, los beneficios del regionalismo abierto podrían ser:

- 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 cuanto a las actividades y los bienes que reciben un trato discriminatorio a nivel internacional
- Reforzar el proceso de negociación multilateral.

América Latina y el Caribe:
evolución del comercio intrarregional, 1990-2003
(en millones de dólares y porcentajes)



Fuente: **CEPAL**, sobre la base de cifras oficiales.

América Latina (países seleccionados): acuerdos preferenciales de liberalización comercial, 1991 y 2003
(en porcentajes de las importaciones totales de cada país)

Región/Países	% en acuerdos intrarregionales		% en acuerdos extrarregionales		% en el total de acuerdos	
	1991 a/	2003 b/	1991 a/	2003 b/	1991 a/	2003 b/
América Latina (19 países)	7,4	11,8	0,0	42,3	7,4	54,1
América Latina (excluidos Chile y México)	11,4	20,8	0,0	0,0	11,4	20,8
Argentina	20,8	32,1	0,0	0,0	20,8	32,1
Bolivia	3,7	54,8	0,0	0,0	3,7	54,8
Brasil	10,7	15,4	0,0	0,0	10,7	15,4
Chile	3,9	37,4	0,0	40,2	3,9	77,6
Colombia	9,4	19,3	0,0	0,0	9,4	19,3
Costa Rica	6,7	13,6	0,0	0,0	6,7	13,6
Cuba	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
Ecuador	7,0	27,5	0,0	0,0	7,0	27,5
El Salvador	17,0	33,0	0,0	0,0	17,0	33,0
Guatemala	8,4	25,7	0,0	0,0	8,4	25,7
Honduras	8,9	28,0	0,0	0,0	8,9	28,0
México	0,3	1,4	0,0	80,6	0,3	82,0
Nicaragua	17,3	38,2	0,0	0,0	17,3	38,2
Panamá	0,0	7,1	0,0	1,3	0,0	8,4
Paraguay	30,0	55,3	0,0	0,0	30,0	55,3
Perú	14,8	34,9	0,0	0,0	14,8	34,9
República Dominicana	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	2,4
Uruguay	41,0	48,2	0,0	0,0	41,0	48,2
Venezuela	3,6	16,9	0,0	0,0	3,6	16,9

Fuente: **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.



PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PRESENTAN ECONOMÍAS DE “TRES VELOCIDADES”

Los países de América Latina y el Caribe tienen actualmente una estructura productiva más heterogénea que en el pasado y que otras economías en desarrollo, como las de Asia oriental. Esto permite la existencia en la región de un modelo de economía de “tres velocidades”, cada una de las cuales requiere diferentes tipos de políticas públicas para desarrollarse. Así lo sostiene el documento *Desarrollo productivo en economías abiertas*, presentado por la CEPAL en su **Trigésimo período de sesiones**.

De acuerdo con el informe, estas “tres velocidades” se dan según la modalidad de inserción legal y el tamaño de las empresas que la conforman. Un primer grupo o “velocidad” está constituido por las micro-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 grupo está integrado por las empresas formales medianas y pequeñas (PYME), las cuales también tienen dificultades para acceder a los recursos, especialmente financieros, y a determinadas herramientas 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 internacional, pero cuentan con escasos encadenamientos o vinculaciones al resto de la economía nacional y, en algunos casos, exhiben baja capacidad de generación de innovaciones.

Dado que al interior de los países no existe una verdadera igualdad de oportunidades que permita que prosperen de la misma forma las iniciativas de las diferentes unidades productivas mencionadas, la CEPAL propone a los gobiernos que se pongan en marcha 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 empresas.

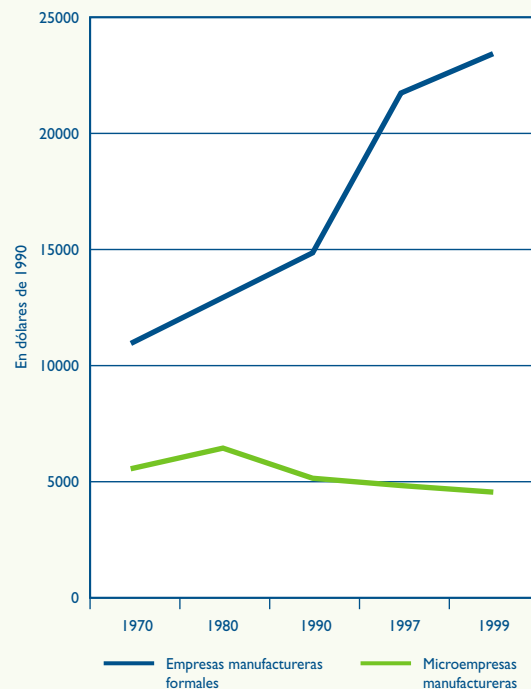
En el caso de las pequeñas empresas informales, es necesario llevar a cabo estrategias de **inclusión**, que apuntan a trasladar tantas pequeñas unidades productivas como sea posible del sector informal al sector formal de la economía. Entre estas políticas de inclusión se destacan la simplificación 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.

En tanto, una estrategia de **modernización** se hace necesaria para el segundo grupo de empresas, las PYME. El apoyo a la modernización productiva comprende políticas horizontales para mejorar el acceso a la información, el crédito, la tecnología y los

sistemas de comercialización. Estas políticas deberían complementarse con acciones dirigidas a promover la articulación horizontal (asociatividad) entre PYME, a fomentar sus vínculos con empresas de mayor tamaño y a fortalecer estructuras productivas en el nivel local o en cadenas de producción específicas.

Por último, señala el documento de la CEPAL, para las grandes empresas debería aplicarse un concepto de **densificación**, 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. Esta estrategia se puede instrumentar por medio de varios programas, entre otros, los que se enfocan a fortalecer los encadenamientos de la base exportadora; fomentar la cooperación público-privada para desarrollar ventajas competitivas potenciales, atraer inversión extranjera de mayor calidad, apoyar la expansión e internacionalización de las empresas nacionales y fortalecer la infraestructura de servicios que remueva los cuellos de botella del desarrollo productivo. 

América Latina (6 países): evolución de la heterogeneidad en la industria manufacturera
(promedio simple de los países)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales 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.



PROPICIAN ALIANZA PÚBLICA Y PRIVADA PARA MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL

El acervo en infraestructura y el acceso a estos servicios es aún insuficiente en América Latina y el Caribe. Para incrementarlo deben propiciarse alianzas público-privadas en su financiamiento, construcción y operación, así como mejorarse los marcos regulatorios, sostiene la **CEPAL** en el documento *Desarrollo productivo en economías abiertas*.

Según la **CEPAL**, en los próximos años cabe esperar un aumento considerable de la demanda de estos servicios en la región, de ahí la necesidad de diseñar políticas y mecanismos que estimulen la inversión pública y privada en esta área.

Se estima que, para crecer a una tasa anual del 3% entre los años 2000 y 2010, deberían invertirse en infraestructura cada año unos US\$ 70.000 millones. Esto equivale al 3% del PIB. Los sectores de energía eléctrica y carreteras son los que requieren más recursos.

Durante los años noventa el sector de servicios de infraestructura latinoamericano vivió profundas transformaciones 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.

Entre 1991 y 2002, las telecomunicaciones registraron un crecimiento significativo: el número total de líneas fijas creció a un promedio anual del 10,4% y los suscriptores de telefonía celular pasaron de 300.000 a 100 millones. Durante el período 1996-2002 los usuarios de Internet se multiplicaron casi por 30, pasando de 1,49 millones a 43,3 millones.

La capacidad instalada de la industria eléctrica aumentó tras la privatización de las empresas estatales. Pero la entrada de nuevos inversionistas en el sector no significó un aumento de la competencia, señala la **CEPAL**, pues ésta se vio limitada y en muchos casos entorpecida por la concentración y la posición dominante que ejercen algunas empresas.

La ampliación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento aún no cubre a importantes segmentos de la población. Se estima que la cobertura de servicios de agua potable llega a entre el 20% y el 90% de los habitantes en los distintos países. Sólo un 49% de la población regional está conectada a sistemas convencionales de alcantarillado.

Las reformas generaron estímulos a la competencia en los puertos y aumento de la competitividad de los países. Actualmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Panamá, Paraguay y Uruguay los puertos están en manos privadas. En general, los países que realizaron más reformas muestran cuantiosas inversiones portuarias y ganancias en eficiencia.

Las inversiones en infraestructura requieren de significativos esfuerzos públicos y privados. Desde la perspectiva de la inversión pública, las 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. Una primera forma para introducir mayor flexibilidad y promover una política fiscal orientada al crecimiento es reconocer que las inversiones que generan un flujo de ingresos

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: **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.

con adecuadas tasas de retorno deben excluirse del gasto público computable en los acuerdos con organismos internacionales. Una segunda vía es el fortalecimiento de mecanismos que estimulen diferentes formas de asociación público-privada, mientras que la tercera modalidad se refiere al papel de la banca multilateral de desarrollo. El financiamiento proveniente de estos bancos debiera contabilizarse en el presupuesto público cuando los gobiernos realizan las amortizaciones de los préstamos y no al momento de recibir éstos.

La incorporación del sector privado a la provisión de servicios de infraestructura hace que los mecanismos y criterios de regulación para la fijación de tarifas sean uno de los principales desafíos regulatorios. La debilidad en este campo ha implicado que los aumentos de productividad observados en la provisión de servicios de infraestructura no hayan traído una reducción equivalente en las tarifas de estos servicios.



Integración regional

La **CEPAL** postula que la integración regional es un factor clave para atraer inversiones, además de incrementar la productividad, generar empleos y diversificar exportaciones. La multiplicación del comercio que favorece la proximidad geográfica induce fenómenos de integración física, social y cultural que le confieren al espacio regional un valor estratégico.

La comisión de la ONU sostiene que, para superar el estado 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. Para lograrlo hay que perfeccionar las operaciones aduaneras mediante reformas y modernizaciones e implantar un código aduanero común.

Desde esta perspectiva, la cooperación regional plantea importantes desafíos en el ámbito de la infraestructura y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, particularmente en los casos del transporte, uno de los principales ejes de integración física, y del turismo.





AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE REZAGADA EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

América Latina y el Caribe aún se encuentra muy rezagada en comparación con otras regiones del mundo en términos de investigación y desarrollo. Mientras Estados Unidos, Japón y la República de Corea invierten en este rubro entre 2,5 y 3 puntos de su producto interno bruto (PIB) y la Unión Europea cerca de 2 puntos, nuestro continente en su conjunto destina apenas 0,5 puntos del PIB.

Esta brecha en la inversión se traduce asimismo en una importante diferencia en la productividad de las economías. Por eso es necesario 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. Así lo sostiene la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el documento *Desarrollo productivo en economías abiertas*.

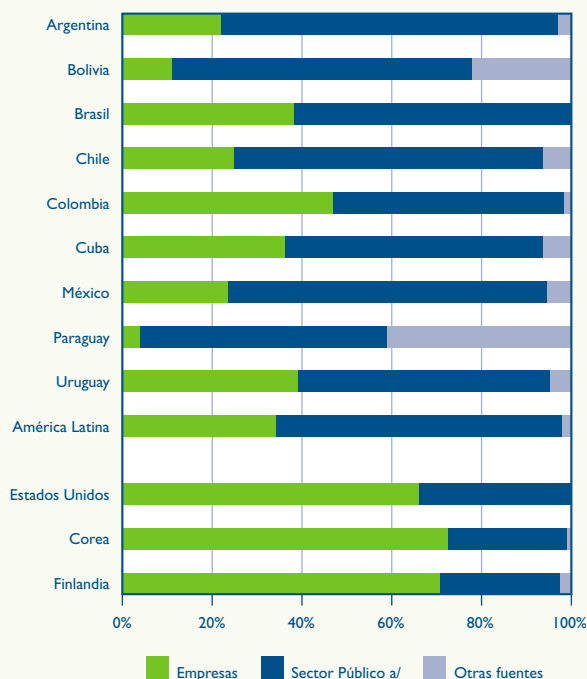
De acuerdo con el documento, la incorporación de conocimiento a la producción -lo que se conoce genéricamente como “innovación”- y de nuevas tecnologías son algunos de los principales pilares de la competitividad de las empresas y del crecimiento sostenido de la economía a largo plazo. De hecho, los avances científicos y tecnológicos han cambiado notablemente el rostro de la economía mundial en las últimas décadas y han incrementado su ritmo de crecimiento.

Distribución mundial de las actividades de investigación y desarrollo, 1996-1997

Grupos y países	Gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID)			
	Monto (miles de millones de dólares PPC) a/	% GBID mundial	% del PIB	Por habitante (dólares PPC)
Mundo	547	100,0	1,8	100
- Países desarrollados	461	84,4	2,2	377
- Países en desarrollo	86	15,6	0,6	20
- Estados Unidos	199	36,4	2,6	750
- Unión Europea	138	25,2	1,9	370
- Japón	83	15,2	2,8	661
- Federación de Rusia	6	1,0	0,9	39
- Europa central y oriental	6	1,0	0,8	49
- América Latina	17	3,1	0,5	34
- Nuevas economías industriales de Asia	27	4,9	1,1	66
- China	21	3,9	0,6	17
- India	11	2,0	0,7	11
- África	4	0,7	0,3	6

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.

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.

Sin embargo, el proceso de adquisición, adaptación y desarrollo de tecnología no ha sido uniforme en todas las regiones del planeta y ha tropezado en muchos casos con la falta de mercado o graves fallas de funcionamiento de éstos.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, el rubro de investigación y desarrollo está financiado principalmente por los gobiernos. Esto contrasta con la situación de otras regiones, en donde un tercio del gasto 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 otro tercio del total.

Además, las diferencias absolutas son muy grandes. En los países desarrollados, las empresas invierten en este rubro entre US\$ 200 y US\$ 700 por habitante. Los países latinoamericanos en donde el gasto en investigación y desarrollo de las empresas es mayor son Argentina, Brasil, y Chile, con cerca de US\$ 50 por persona, en tanto que México gasta US\$ 33, y Costa Rica, Uruguay y Venezuela algo más de US\$ 20. En tanto, el gasto de los gobiernos de la región en investigación y desarrollo es más elevado, oscilando entre los US\$ 20 y US\$ 36 en países como Argentina, Brasil, Chile y México. Esta cifra está aún muy lejos de los US\$ 150-250 por habitante invertidos por los gobiernos de los países desarrollados.

La amplitud de estas diferencias exige que los países de la región focalicen sus recursos en unas pocas actividades con mayor potencial, en vez de dispersarlos en múltiples iniciativas.



Formulación y coordinación de políticas de innovación y tecnología

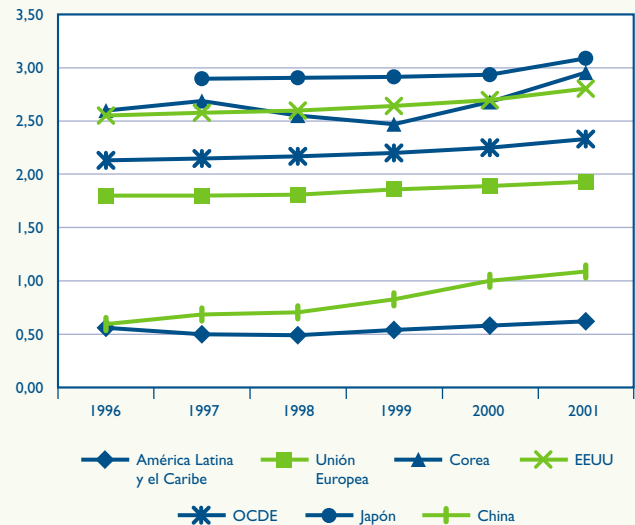
De acuerdo con la **CEPAL**, los países de la región enfrentan hoy el desafío de avanzar hacia una concepción de política tecnológica más pragmática, que incorpore la interacción entre oferta y demanda en el proceso de innovación y recurra a instrumentos de mayor eficacia en cada caso.

Para ello propone la adopción de varios instrumentos, como los incentivos fiscales, el crédito público directo, las subvenciones, el mejoramiento de los incentivos del aparato oficial de ciencia y tecnología, el capital de riesgo, las misiones de observación, los servicios de divulgación tecnológica para las PYME, y los laboratorios de investigación y desarrollo transferible. Asimismo, recalca la necesidad de aumentar los recursos económicos destinados a intensificar las actividades de innovación.

Finalmente, señala que el despliegue de una estrategia nacional de promoción de la innovación requiere de una considerable coordinación, tanto en la etapa de diseño como en la de formulación y ejecución de políticas. Las empresas, sus proveedores y clientes, las universidades, los institutos públicos y privados de investigación y las instituciones financieras deben fomentar sus interacciones, para así lograr sinergias positivas. 🐾

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).

NUEVO PACTO DE COHESIÓN SOCIAL PARA LA REGIÓN

La **CEPAL** propone la adopción de un pacto de cohesión social para superar la vulnerabilidad en que vive la mayoría de la población de América Latina y el Caribe, en el documento *Desarrollo productivo en economías abiertas*.

El pacto de cohesión social debe incorporar políticas activas sobre el mercado de trabajo que incluyan componentes de solidaridad para el financiamiento de los servicios de protección social. Para lograr avances a largo plazo en competitividad, la **CEPAL** recomienda también medidas destinadas a mejorar los servicios de educación y su financiamiento, así como el fortalecimiento de la capacidad de absorber tecnología.

El pacto de cohesión social propuesto por la **CEPAL** debe incorporar al menos cuatro componentes:

- la consistencia de las políticas fiscales 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
- un marcado énfasis en la educación y capacitación.

A la flexibilidad laboral alcanzada tras las reformas económicas debe sumársele una mayor protección social, postula la **CEPAL**. Ahora hay que desarrollar un sistema de bienestar de tipo solidario capaz de proteger a los ciudadanos de los nuevos riesgos e incertidumbres surgidos con el cambio de la estructura productiva.

En la última década América Latina registró un dramático agravamiento de los problemas de empleo. La tasa de desempleo

se elevó con altibajos en los últimos trece años a cifras sin precedentes: del 6,9% en 1990 a un 8,6% en 1997, un 10% en 2000 y un 10,6% en 2003.

La región creció durante ese período sólo un 2,6%, lo que fue insuficiente para generar empleos productivos para una fuerza de trabajo que se expande a un ritmo del 2,5% anual. Dado que el crecimiento fue volátil y bajo, la tasa de ocupación registró más descensos que aumentos.

Los ingresos del empleo son la fuente principal de recursos para atender las necesidades básicas de las familias de la región. Por eso el pronunciado aumento del desempleo registrado en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2003 agravó los problemas de equidad. Desde el punto de vista del bienestar social y del crecimiento, no se lograron avances importantes a partir de 1990.

Debido a la nueva relación entre competitividad y trabajo, los procesos de apertura trajeron nuevos riesgos sociales. Disminuyó la estabilidad laboral y aumentó la incertidumbre vinculada al empleo. 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.

Muchos trabajadores perdieron empleos con contratos y protección social en el sector formal, y debieron aceptar contratos legales con menos garantías, previstos para incentivar la ocupación temporal y ocasional. Además, con los contratos diferenciados, se debilitaron los esquemas de solidaridad entre los trabajadores.

En cuanto al papel de la educación, la **CEPAL** considera relevante reconocer la permanente necesidad de adaptar el sistema educacional a los desafíos de la competitividad. Esto 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 **CEPAL** señala que, si bien disminuyeron las tasas de repetición en la educación pública primaria y aumentaron las de matrículas en la educación secundaria, éstas son inferiores a las mejoras de otras regiones del mundo en esos mismos indicadores. Otra limitante para el desarrollo productivo y la competitividad que debe corregirse es la baja productividad de la educación destinada a los sectores más pobres debido a la mala distribución de los recursos. El estudio fue elaborado por encargo del Departamento de Estado del País, y se realizó en coordinación con esta misma entidad y especialistas de la Universidad de Puerto Rico. 🌱

ES CLAVE EL LEGADO INDUSTRIAL PARA DESARROLLO ECONÓMICO DE PUERTO RICO

La estrategia de desarrollo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico debería aprovechar el legado de más de cuatro décadas de industrialización para insertarse en una economía regional cambiante, a la vez que fortalecer las bases locales de la competitividad. Esta estrategia debe producirse en un marco de competencia abierta en la que el capital local sea protagonista.

Así lo señala el documento *Evolución de la economía de Puerto Rico, su inserción en un mundo globalizado y lineamientos de política para enfrentar desafíos futuros*, cuya síntesis se presentó en el **Trigésimo periodo de sesiones** de la **CEPAL**. El estudio fue elaborado por encargo del Departamento de Estado del País, y se realizó en coordinación con esta misma entidad y especialistas de la Universidad de Puerto Rico.

El documento sostiene, además, que la política industrial deberá ir de la mano con la inserción externa. Se debe dar más énfasis a la promoción de exportaciones no sólo de la manufactura de alta tecnología, ya exitosa, sino a otros sectores que en el pasado casi no han tenido salida a los mercados internacionales, pero en los cuales pueden existir ventajas comparativas.

Advierte que, si bien se ha logrado establecer una base industrial importante y competitiva en muchas de sus ramas, se han visto las limitaciones de efectos multiplicadores al resto de la economía y de su capacidad de generar empleo, por lo que la tasa de desocupación ha permanecido alta durante muchos años. La estrategia de formar aglomeraciones productivas o *clusters* estratégicos en industrias de alta tecnología, no sólo manufactureras, sino también de servicios, pone el énfasis en los eslabonamientos interindustriales e identifica al capital local como un actor destacado del proceso.

Puerto Rico ha logrado una economía moderna con elevada competitividad en segmentos de la manufactura y los servicios. Sin embargo, no ha sido tan exitosa en promover los eslabonamientos interindustriales con empresas de capital local, y aunque existe evidencia de la transferencia de tecnología al nivel microeconómico, no se puede afirmar que haya contribuido a la formación de un sistema nacional de innovación.

El estudio indica que en sus fases de desarrollo iniciales la economía puertorriqueña estaba protegida de la competencia de terceros países dentro del sistema arancelario estadounidense. Con el paso del tiempo Puerto Rico ha tenido que ajustarse a una condición de "apertura sin protección", a medida que Estados Unidos ha ido abriendo más sus mercados en los diversos procesos de liberalización comercial.

Indicadores de ajuste del mercado de trabajo y pobreza

	1980	1990	1997	2002	2003
Desempleo a/	5,8	6,9	8,6	10,6	10,6
Tasa de ocupación b/	53,7	53,4	52,9	51,8	52,1
Informalidad c/	30,6	42,8		46,5	
- hombres		39,4		44,3	
- mujeres		47,4		49,4	
Tasa global de participación d/	55,8	57,3	58,2		58,5
Remuneraciones medias e/	139,3	89,2	101,8	106,7	103,6
Pobreza f/					
- hogares	34,7	41,0	35,5	36,1	
- personas	40,5	48,3	43,5	44,0	44,4

Fuente:

a/ **CEPAL**, datos ajustados por cambio metodológico en Brasil.

b/ **CEPAL**, ocupados/población en edad de trabajar (13 países; promedio ponderado)

c/ OIT, *Panorama Laboral 2003*.

d/ **CEPAL**, América Latina (13 países).

e/ **CEPAL**, América Latina (11 países); promedio simple 2003 se refiere a 9 países.

f/ **CEPAL**, *Panorama Social 2003*.

Producido por los Servicios de Información de la **CEPAL**

■ **EDITOR:** Víctor Fernández, con la colaboración de Pilar Bascañán, Félix Ibáñez y Lake Sagaris
 ■ **DIAGRAMACIÓN:** Alvaro Muñoz

■ **DIRECCIÓN:** Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura, Santiago, Chile.

■ **TELÉFONOS:** (562) 210-2380, (562) 210-2000.

■ **FAX:** (562) 228-1947. ■ **SITIO WEB:** www.cepal.cl o www.cepal.org

■ **CORREO ELECTRÓNICO:** dpisantiago@eclac.cl

Los íconos incluidos en este boletín representan las diversas culturas aborígenes americanas así como algunos hitos de la historia de la región, y están grabados en los exteriores de las salas de conferencia de la sede de la **CEPAL** en Santiago, Chile.



Dios con Coas



Balsa Ecuatoriana



Minería y Comercio



Maíz

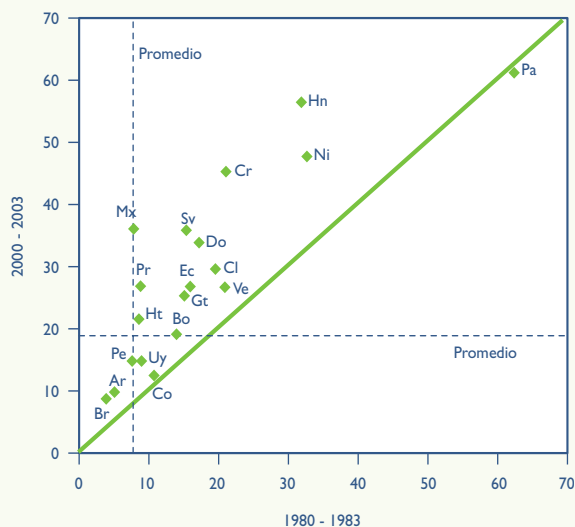


Brasilia



Pastor y Llamas

América Latina y el Caribe: cambios en la apertura comercial, 1980-1983 y 2000-2003



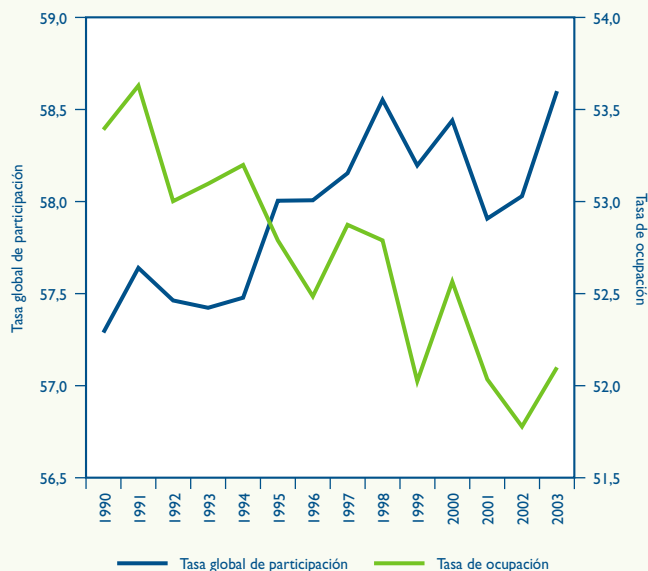
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Notas:

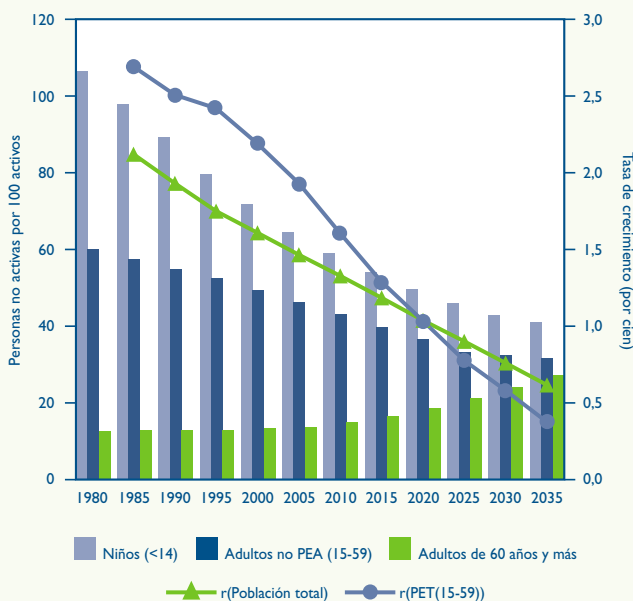
- Los coeficientes de apertura han sido calculados como $I/(X+M)/PIB$, a precios constantes de 1995.
 - Ar: Argentina; Bo: Bolivia; Br: Brasil; Cl: Chile; Co: Colombia; Cr: Costa Rica; Ec: Ecuador; Sv: El Salvador; Gt: Guatemala; Ht: Haití; Hn: Honduras; Mx: México; Ni: Nicaragua; Pa: Panamá; Py: Paraguay;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

América Latina: dinámicas del crecimiento, y de las tasas de ocupación y participación en la actividad económica

América Latina (13 países): participación laboral y ocupación de la población en edad de trabajar, 1990-2003

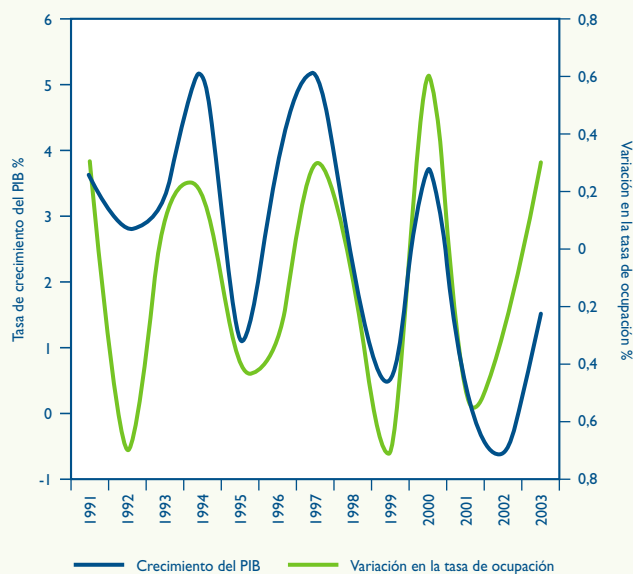


América Latina: tasas de crecimiento de la población total y relación de dependencia económica



Fuente: CELADE, Proyecciones de población total y de la población económicamente activa.

América Latina: crecimiento económico y variación de la tasa de ocupación



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

1 El contexto global y la renovación de Naciones Unidas. Mesa redonda en la que participaron Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, Tarja Halonen, Presidenta de Finlandia y Ricardo Lagos, Presidente de Chile, realizada en noviembre del 2003 (LC/G.2254, español e inglés). Los tres líderes analizaron la situación política, económica y social del mundo de hoy en el contexto del actual proceso de reforma de la ONU. Uno de los temas centrales fue el poder y el modo en que las Naciones Unidas pueden canalizarlo y redistribuirlo con el fin de que su ejercicio sea colectivo y civilizado. [www](#)



inglés). Completo estudio sobre las fuentes de energía renovables, que aportan más de la cuarta parte de la oferta total de energía en la región, entre las cuales destacan la hidroenergía (15%), la leña (5.8%) y los productos de caña (4.1%). [www](#)

2 Fuentes renovables de energía en América Latina y el Caribe: situación y propuestas de políticas. Coedición CEPAL-ONU/ Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ (LC/L2132, mayo de 2004, español e

3 Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Coedición CEPAL/UNESCO, español. En este documento, presentado en el Trigésimo

período de sesiones de la CEPAL, se evalúa la situación educativa en la región, su financiamiento, los cambios en la gestión y el protagonismo de los docentes en el cambio educativo, además de plantearse los desafíos actuales. [www](#)

4 Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions (Evaluación tecnológica de la capacidad biotecnológica en las instituciones amazónicas), por Marília Coutinho, Serie Medio ambiente y desarrollo N° 84 (LC/L.2086-P, junio de 2004, inglés) En Brasil existen 304 compañías de biotecnología, muchas de las cuales trabajan con productos de la Amazonia, pero sólo una estas empresas se ubica en el norte del país, en la misma Amazonia. En este documento se estudia el ciclo de innovación y la capacidad de prospección de los países amazónicos. [www](#)

5 Caminos hacia la equidad de género, coordinado por Sonia Montañó (LCL.2114 (CRM.9-3, español e inglés). Este documento fue presentado por la CEPAL a la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en junio de 2004 en Ciudad de México. Allí se evalúan los cambios ocurridos en la última década en el mundo del trabajo, los logros educativos, las bajas en la fecundidad femenina, los cambios en las relaciones familiares y el progreso, importante aunque insuficiente, en materia de acceso a la toma de decisiones. [www](#)

Solicitudes a:
Unidad de Distribución,
CEPAL, Casilla 179-D,
Santiago, Chile
Fax: (56-2) 210-2069
Correo electrónico:
publications@eclac.cl
[www](#): disponible en
www.cepal.cl y
www.cepal.org

MES	EVENTO	LUGAR
JULIO		
28/06 al 02/07	Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, dedicado a las estrategias de desarrollo productivo en las economías abiertas de América Latina y el Caribe.	San Juan, Puerto Rico
01 al 02	Seminario de alto nivel "Desarrollo productivo en economías abiertas", en el marco del Trigésimo período de sesiones de la CEPAL	San Juan, Puerto Rico
12	Encuentro Preparatorio Taller sobre el Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario en América Latina, citado por el Comité Organizador del Seminario Regional de Política Fiscal (SRPF) de la CEPAL, integrado por representantes del Banco Mundial, BID, FMI, OECD y CEPAL	Sede de la CEPAL Santiago, Chile
25 al 27	Foro internacional sobre visiones y estrategias nacionales de desarrollo. ILPES/Banco Mundial/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).	CEPAL
28 al 30	Encuentro Latinoamericano de la Sociedad Econométrica (LAMES 2004)	CEPAL
AGOSTO		
02 al 13	Curso Internacional sobre "Descentralización y federalismo fiscal", organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), con el patrocinio del Instituto del Banco Mundial (WBI) y el auspicio de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ)/CEPAL	CEPAL
5	Presentación del Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004, de la CEPAL	CEPAL
10 al 12	Seminario sobre mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social/CEPAL	CEPAL
16 al 27	Curso Internacional sobre "Gestión de la Ejecución de Proyectos", organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en colaboración con la Agencia Española de Cooperación (AECI) y en asociación con la Universidad Alcalá de Henares de España/ CEPAL	Antigua, Guatemala

