

Los desafíos para el desarrollo de América Latina en un contexto de vulnerabilidad externa

Borrador

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo
Corporación Andina de Fomento

América Latina, al igual que el resto de regiones emergentes, enfrenta un punto de inflexión histórico con la ocurrencia simultánea de un conjunto de *shocks* externos que seguramente reconfigurarán las relaciones internacionales en el plano financiero y comercial, y dibujarán un escenario donde surgen nuevos actores y se desplaza el balance del poder de Occidente a Oriente. Sin duda, la crisis financiera global cuyo epicentro inicial se centró en los países industrializados, pero que rápidamente se ha propagado hacia el resto del mundo, al igual que la crisis alimentaria que sufre un número importante de economías en el mundo, son dos fenómenos que están moviendo los cimientos de la estabilidad global, poniendo a prueba tanto la capacidad de las instituciones globales de brindar soluciones colectivas efectivas, como la capacidad de los países en desarrollo de capear una situación adversa que pone en riesgo los importantes avances sociales logrados en los últimos años.

Es indudable que durante los últimos cinco o seis años, la región se ha beneficiado de un contexto externo de bonanza y estabilidad sin precedentes. En un contexto en que el mundo creció 5% en promedio, la mayoría de países latinoamericanos experimentó un crecimiento significativo de la demanda externa de sus productos, un repunte de los términos de intercambio y el acceso a una oferta significativa de capitales externos bajo condiciones muy atractivas. A diferencia de otras ocasiones, los países de la región aprovecharon estas condiciones favorables para motorizar sus economías sin introducir los desequilibrios externos típicos del pasado. De hecho, el dinámico crecimiento económico del último quinquenio se ha dado en un marco de estabilidad macroeconómica y se ha traducido en mejoras notorias en las condiciones de vida de la población latinoamericana.

Sin embargo, la época de bonanza ha llegado a su fin. En el mejor de los casos, con la recesión o crecimiento nulo previsto en las principales economías industrializadas, el mundo registraría una desaceleración de dos puntos porcentuales. Esta previsión descansa en el supuesto que los mercados financieros logren estabilizarse, ante la agresiva respuesta de las autoridades económicas, y que el contagio al mundo emergente, en particular a las economías asiáticas, sea contenido. Para América Latina, se anticipa una desaceleración significativa, esperándose que el crecimiento sea la mitad de lo observado durante los últimos años, vale decir la región estaría creciendo en promedio 2,5% los

próximos dos años a diferencia del crecimiento por arriba de 5% registrado en el período 2003-2007.

Aun con esta desaceleración es importante destacar que este escenario contrasta con otras crisis externas del pasado, cuando lo usual era una contracción de la actividad económica ante una crisis en la balanza de pagos o grandes desequilibrios macroeconómicos. Si bien la región como un todo se verá afectada por los canales tradicionales de transmisión – comerciales y financieros – siendo más vulnerables las subregiones más integradas a los Estados Unidos, como Centro América y el Caribe, es destacable que el grado de impacto sea menor que en el pasado. La vulnerabilidad de la región se ha visto aminorada por la fortaleza de los fundamentos macroeconómicos de la mayoría de países latinoamericanos. Sin duda, los países han aprendido las lecciones del pasado y en la última década han aprovechado la positiva situación internacional para reducir su vulnerabilidad externa y para dotarse de herramientas que les permita mitigar *shocks* negativos. La acumulación de activos externos, la reducción de los niveles de endeudamiento externo, la disminución de descalces financieros, la mayor disciplina fiscal son testimonio que los países latinoamericanos, al margen de la orientación política o ideológica del gobierno de turno, valoran la importancia que la estabilidad macroeconómica tiene como condición necesaria para brindar bienestar a su población.

Sin perjuicio de lo anterior, la crisis financiera global muestra con claridad que América Latina sigue siendo una región muy vulnerable a *shocks* externos y muy dependiente de lo que sucede en el resto del mundo. Si bien inicialmente hubo un impacto limitado en la región, es evidente que la globalización financiera supone un elevado grado de interconexión entre los países y los mercados, que los expone a entradas y salidas intempestivas de capitales externos. Asimismo, aun cuando algunos países han logrado diversificar su grado de dependencia de la economía estadounidense, otros están estrechamente vinculados por medio del comercio, los flujos financieros, las remesas y el turismo, por lo que los ciclos económicos siguen estando estrechamente sincronizados. El auge de los mercados de materia prima también ha exacerbado la concentración de la oferta exportable de los países productores de recursos naturales, haciéndolos vulnerables a una caída en los precios internacionales.

La actual coyuntura resulta propicia para reflexionar sobre los avances logrados por los países latinoamericanos durante los últimos años y, especialmente, sobre los desafíos que tendrán que enfrentar a futuro con miras a lograr un desarrollo sostenible que beneficie a la mayoría de sus ciudadanos. También es oportuno reflexionar sobre las implicancias que la actual crisis global pueda tener sobre conceptos básicos como el rol del Estado en la economía de mercado, los beneficios y costos de la liberalización financiera, la arquitectura financiera internacional, entre otros, dado que muchos de estos temas tendrán una importante incidencia sobre el futuro de los países de la región.

Sin embargo, antes de realizar estas reflexiones es importante señalar que cada vez es más difícil referirse a América Latina en el agregado. La región es cada vez más heterogénea y conviven un conjunto de realidades cada vez más diversas. Estas diferencias no solo radican en factores estructurales como la diversidad étnica de algunos países o las ventajas comparativas relativas de ciertas subregiones, sino también se reflejan en diferencias notorias en el tipo de políticas que son adoptadas en ámbitos

centrales, como el rol del Estado en la economía, las modalidades de participación en la economía internacional, y en los diferentes énfasis que se le asignan a distintos objetivos (eficiencia versus equidad versus estabilidad). Hacer un análisis de la región demanda tomar en cuenta estas complejidades y especificidades de los países que la componen. Dicho esto, existen desafíos comunes que deberán enfrentar hacia delante.

Como punto de partida, es importante notar que los países de la región han tenido los últimos años frente a sí una gran ventana de oportunidad para sentar las bases de un crecimiento sostenido de calidad. Como se comentó previamente, la mayoría de países latinoamericanos aprovechó esta coyuntura para construir fundamentos macroeconómicos más sólidos. También durante el período de bonanza se le dio un rol prioritario a la problemática social en la agenda de políticas públicas. Así, no solo el ciclo económico redundó en una reducción de la pobreza y el desempleo, sino que mediante políticas públicas mucho más activas se logró reducir los niveles de desigualdad en algunos países que históricamente han padecido de elevados niveles de inequidad y exclusión. Se ha perseverado en mejorar las condiciones sociales de los individuos, consiguiéndose, por ejemplo, cobertura casi universal en educación primaria y lográndose avances significativos en materia de salud. A esto se suma el surgimiento de una clase media fortalecida que cuenta con mayores oportunidades de progreso social y mayor acceso a servicios básicos que le era esquivo en el pasado.

Pese a estos avances, no se puede afirmar que todos los países de la región hayan aprovechado a cabalidad este período de crecimiento y estabilidad para avanzar con igual vigor en todos los frentes. Esto aplica especialmente a las economías que se beneficiaron de una bonanza derivada de sus dotaciones de recursos naturales.

En algunos países se presumía erróneamente que la bonanza económica iba a ser permanente. Esto ciertamente introdujo una actitud de complacencia y desincentivó la puesta en marcha de reformas necesarias. Similarmente, se supuso que los buenos resultados económicos obtenidos eran exclusivamente producto de las políticas adoptadas. No obstante, esto no es necesariamente el caso ya que factores externos que están fuera del control de las autoridades, como los favorables términos de intercambio, explican en gran medida muchos de los resultados obtenidos.

Probablemente por la larga duración del ciclo económico, se esperaba contar con excedentes por un período prolongado, y se privilegió el consumo en detrimento del ahorro, lo que hoy hubiera permitido la adopción de una política contracíclica que mitigue la situación adversa que se enfrenta. Por el contrario en muchos casos se adoptaron políticas procíclicas, introduciendo desequilibrios y presiones inflacionarias. Asimismo, se financiaron muchas intervenciones sociales con recursos extraordinarios, dependientes muchas veces de elevados precios de las materias primas, sin profundizar una base tributaria permanente y menos expuesta a fluctuaciones exógenas. Esto evidentemente ha introducido dudas sobre la sostenibilidad futura de estas intervenciones, especialmente en materia social.

Los países de la región pueden sacar un conjunto de lecciones de la experiencia reciente y de la comparación con otras economías que han sido más exitosas en lograr un desarrollo económico y social estable e inclusivo.

Primero, a diferencia de las economías emergentes más exitosas, la región todavía adolece de continuidad en muchas de sus políticas públicas. Esto crea un ambiente de inestabilidad y atenta contra el horizonte de largo plazo que requieren los agentes económicos, especialmente los inversionistas. ***El desafío lo constituye establecer políticas de Estado que trasciendan a los gobiernos de turno y doten de un marco de estabilidad para la toma de decisiones.***

Segundo y vinculado a lo anterior, en muchos países latinoamericanos se carece de una visión de largo plazo y prevalece una tendencia al cortoplacismo, que a la postre no conduce a soluciones estructurales a los problemas que se enfrentan. Por ejemplo, si bien es sabido que mejoras en productividad son fundamentales para lograr un crecimiento sostenido y para poder competir con eficacia en los mercados internacionales, poco se invierte en los determinantes de la productividad – educación superior, ciencia y tecnología – por que los resultados de estas inversiones no se perciben en el corto plazo. En este sentido, ***los países deben plantear sus políticas públicas con una visión de largo plazo.***

Tercero, la experiencia muestra la importancia de no caer en debates dogmáticos que no aportan soluciones duraderas a los problemas del desarrollo. Un claro ejemplo es el debate incurrido tras el período de reformas estructurales de los años noventa sobre el rol del Estado y el mercado. Afortunadamente en la mayoría de países de la región se observa un importante pragmatismo en las políticas adoptadas velando por los intereses del Estado y la colectividad, sin necesariamente desincentivar la participación del sector privado. De hecho, las asociaciones público privadas han florecido con un gran dinamismo, donde está claro que se pueden obtener beneficios muy importantes de una mayor cooperación y coordinación entre todos los agentes de la sociedad. Sin embargo, ***es importante reconocer que el adecuado funcionamiento del mercado demanda la existencia de un Estado eficiente y eficaz, y que las asociaciones público privadas pueden brindar soluciones efectivas para la sociedad que conjuguen eficiencia y equidad.***

Cuarto, la crisis financiera actual y el contagio hacia el resto del mundo, incluida América Latina, muestran que la región sigue siendo muy vulnerable a cambios en el entorno externo. La región ha sido históricamente muy volátil y gran parte de esta volatilidad ha sido producto de *shocks* externos. Esta vulnerabilidad implica que ***el Estado debe preservar la estabilidad macroeconómica y blindar a los segmentos menos favorecidos de la población con políticas económicas contracíclicas que mitiguen la fase descendente del ciclo.*** En este sentido, cobra particular relevancia la adopción de una red efectiva de protección y seguridad social que preserve los avances logrados en el ámbito social.

Quinto, es fundamental no perder de vista que en la región aun persiste un conjunto de desafíos estructurales en lo macro, micro y social. Aun con las notables mejoras recientes, América Latina mantiene un desempeño económico inferior al de otras regiones en desarrollo y pierde relevancia en el concierto internacional. Si bien la región ha crecido sostenidamente durante los últimos años, el resto del mundo lo ha hecho a tasas mayores, por periodos más prolongados y registrando una menor volatilidad. De hecho, al comparar el PIB *per cápita* de la región con el de los países desarrollados, éste

ha venido cayendo en las últimas décadas y, de mantenerse la actual tendencia, llegaría a representar solamente una quinta parte del ingreso *per cápita* promedio de los países más ricos, luego de haber representado más de un tercio a inicios de la década de los ochenta. Aún con la recuperación económica registrada durante los últimos años, América Latina permanece rezagada respecto a otras regiones del mundo. Por consiguiente, ***no hay espacio para la complacencia ya que persisten importantes desafíos estructurales que deben ser encarados para consolidar el desarrollo económico y social de la región.***

Limitaciones estructurales al desarrollo de América Latina

Estas reflexiones delimitan ámbitos de acción muy claros para los gobiernos, las empresas y los ciudadanos de los países de la región. No obstante, es importante contextualizar el análisis, tomando en cuenta las limitaciones estructurales al desarrollo que siguen caracterizando a las economías latinoamericanas.

En primer lugar, ***las exportaciones de la mayoría de países latinoamericanos permanecen altamente concentradas y basadas principalmente en productos primarios***, patrón que se ha exacerbado recientemente con el auge de los mercados de materia prima. Comparando la evolución de la concentración de las exportaciones de la región con la de otros países del mundo se aprecia que, aunque en los últimos treinta años se ha registrado una cierta tendencia hacia la diversificación, las exportaciones de la región continúan más concentradas y, por lo tanto, más vulnerables a cambios en las condiciones externas.

A lo anterior se suma el hecho que ***la bonanza económica de los últimos años no vino acompañada de incrementos sostenidos en los niveles de inversión y productividad***, cimientos indispensables para lograr un mayor crecimiento económico. Por el contrario, se amplió la brecha que separa a América Latina de las economías en desarrollo más dinámicas, incluidas las asiáticas. ***La tasa de inversión doméstica en la región es baja e insuficiente para sostener un mayor crecimiento económico. Esto responde en parte al hecho que prevalece una baja tasa de ahorro interno – por cada dólar que gastan los gobiernos, las empresas y familias latinoamericanas, solo ahorran 20 centavos y el resto se consume –.*** Es claro que para lograr un mayor crecimiento y acortar la brecha que separa a la región del resto del mundo, los países latinoamericanos tienen que invertir y ahorrar más. Duplicar el nivel de ingresos *per cápita* de América Latina en un lapso de dos décadas demandaría incrementar la tasa de inversión doméstica en al menos cinco puntos del producto. Este esfuerzo sin duda requiere que se movilice tanto el ahorro doméstico como el ahorro externo, sin los cuales no podría financiarse estas mayores inversiones.

El crecimiento de la región no solo está inhibido por la baja tasa de inversión sino también por la baja competitividad y productividad que adolece la mayoría de países latinoamericanos. De hecho, según los índices del Foro Económico Mundial, los países de América Latina y el Caribe recurrentemente se ubican en posiciones relegadas, superando sólo a los países de África Sub-Sahariana en los *rankings* de competitividad. ***Los desafíos más críticos tienen que ver con la calidad de la infraestructura y de la educación superior y entrenamiento, el grado de preparación tecnológica e innovación y el desarrollo institucional.***

Específicamente, la región sufre de una infraestructura deteriorada y de baja calidad, y adolece de problemas asociados con una logística deficiente, elevados costos de transporte y baja eficiencia portuaria y aduanera. En materia educativa, los países latinoamericanos también sufren deficiencias importantes, tanto en la cantidad como en la calidad en comparación con otras regiones. A lo anterior, debe sumarse el hecho que la región no parece estar aprovechando las oportunidades de transferencia tecnológica a través del comercio, de la inversión extranjera directa y de la adquisición de licencias de conocimiento, factores críticos detrás del éxito de muchas economías emergentes. Por último, y probablemente uno de los problemas más acuciosos está vinculado con el bajo grado de desarrollo de las instituciones en América Latina. Existen debilidades en una gama amplia de ámbitos que van desde el clima de negocios hasta el adecuado funcionamiento del sistema judicial y el estado de derecho.

Por lo expuesto, persiste un conjunto de problemas comunes a la mayoría de países latinoamericanos que aun limitan su crecimiento potencial. ***A la necesidad de fortalecer sus fundamentos microeconómicos y construir una plataforma de competitividad, se suma el desafío de encarar grandes deficiencias en materia social.*** De hecho, las oportunidades de progreso económico y social que tienen los habitantes de la región son aun limitadas. Ello explica, por un lado, por qué persisten elevados niveles de pobreza en la región; y, por el otro, el hecho de que la distribución del ingreso sigue siendo la más desigual del mundo. Así, a pesar de los avances recientes, más de un tercio de la población latinoamericana vive aun en condiciones de pobreza moderada y un octavo en pobreza extrema. Por otro lado, el 5% más rico de la población latinoamericana se apropia de casi un tercio de los ingresos de la región, mientras que en países desarrollados la misma proporción de la población obtiene el 13% del total de los ingresos.

Los costos económicos y políticos de esta problemática son hoy claros y se reflejan en ciertos países con una elevada polarización económica y escasa cohesión social, así como en las mayores demandas de actores previamente excluidos en términos de participación ciudadana, respeto de sus derechos fundamentales, acceso a servicios básicos y oportunidades que les permitan una mayor movilidad y superación social. Estas carencias afectan particularmente a determinados grupos de la sociedad –caracterizados por diferencias de género, edad o etnia, entre otras–, que son muchas veces relegados a posiciones subordinadas dentro de la misma, o son discriminados. Lo anterior, sin duda, erosiona el grado de cohesión social que existe entre los habitantes, factor fundamental para un desarrollo inclusivo de la sociedad.

Sin perjuicio de lo anterior, en el corto plazo los países deben adoptar políticas económicas contracíclicas y mejorar la eficacia de las redes de seguridad social que mitigue el eventual impacto adverso de un menor crecimiento sobre las poblaciones más vulnerables. Bajo este contexto de vulnerabilidad externa y deterioro de las perspectivas de la región, es fundamental preservar las mejoras logradas durante los últimos cinco años en las condiciones sociales de los países latinoamericanos. En la coyuntura actual de incremento en los precios de los alimentos, es importante también paliar los efectos indeseables sobre los segmentos más pobres de la población, en vista que estos destinan más de la mitad de sus presupuestos a la compra de alimentos. De lo contrario existe el

riesgo que se revierta el progreso logrado en reducir los niveles de pobreza. Es imperativo evitar esta situación, por lo que se requiere establecer una red de protección social y mecanismos que garanticen la seguridad alimentaria en los países más afectados, especialmente aquellos que son importadores netos de alimentos.

En un sentido más amplio, los pobres son usualmente más vulnerables a los *shocks* macroeconómicos debido a que estas personas tienen acceso limitado al mercado de crédito, tienen trabajos más informales e inestables y sufren los efectos de largo plazo de las recesiones (pérdida de capital humano, salud, educación, entre otros). En este sentido, las crisis macroeconómicas no solo afectan los niveles de vida de las personas, sino que también limitan en alguna medida la habilidad para salir de la pobreza. Por ello, la prevención de las crisis económicas debería ser una de las primeras prioridades de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza. Esto debería incluir mecanismos de protección a los programas relevantes de recortes presupuestarios durante el ajuste fiscal, así como redes de protección que promuevan la suavización del consumo dirigido a los más necesitados.

Adicionalmente, vale destacar que América Latina enfrenta muchos problemas ambientales relacionados principalmente con el cambio climático que resultan en efectos significativos sobre la salud y el bienestar de sus habitantes así como sobre el desarrollo económico. La región es excepcionalmente rica en biodiversidad tanto en especies y variación genética, como en ecosistemas; y la pérdida de esta riqueza biológica es uno de los principales problemas ambientales que actualmente enfrenta la región. Aun cuando los países latinoamericanos han realizado avances importantes en mejorar estas tendencias y contrarrestar sus efectos, todavía éstos resultan insuficientes. En este sentido, los gobiernos de la región deben dirigir sus esfuerzos en aspectos críticos como el mejoramiento de la inversión ambiental, el fortalecimiento de las instituciones ambientales y de la gestión ambiental en otras instituciones sectoriales, así como en desarrollar una mayor capacidad de coordinación entre éstas. Igualmente, es necesario optimizar los esquemas de planificación territorial, mejorar los mecanismos de política y regulación para el control ambiental, apoyar la descentralización del sector y propiciar una mayor difusión y participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Hacia una agenda de desarrollo integral para América Latina

En este marco, los países latinoamericanos tienen ante sí importantes desafíos con el objetivo de lograr un desarrollo más pleno de sus ciudadanos. El cambio en el entorno internacional obliga también a retomar con vigor una agenda de políticas que logre una mayor diversificación del aparato productivo y de las exportaciones, por producto y por destino. La materialización de los beneficios de la inserción internacional, a su vez, demanda el fortalecimiento de los fundamentos microeconómicos y de la competitividad sistémica. Es necesario que América Latina recupere el terreno perdido durante las últimas décadas, periodo en el cual la región se rezagó en el contexto global en materia comercial y de inversiones. Por último, y quizá más importante, se torna fundamental sostener tasas de crecimiento económico con mayor equidad y reducir las brechas internas que aun caracterizan la realidad de la mayoría de países de la región.

Mejorar la calidad de la inserción internacional

Dado el riesgo de mayor proteccionismo comercial en algunos países industrializados, el consiguiente fracaso de la Ronda de Doha y el deterioro previsto de la demanda externa, los países latinoamericanos requieren revisar la forma como participan en la economía global y los beneficios que derivan de esa participación. Un factor importante que ha limitado una mayor penetración mundial de las exportaciones latinoamericanas ha sido la persistencia de barreras comerciales, aun elevadas a pesar del proceso global de liberalización comercial. De allí que la reducción (y eventual eliminación) de estas barreras se torne un componente indispensable en la estrategia de la región para aumentar el acceso a los mercados externos.

¿Cómo puede América Latina recuperar espacio y maximizar los beneficios de su participación en la economía internacional? ***En materia de comercio internacional, los países latinoamericanos tienen la necesidad de construir una estrategia coherente de negociación desde las múltiples opciones comerciales disponibles, pero orientada hacia el objetivo último de avanzar en la apertura multilateral.*** La profundización de la participación de América Latina en el comercio internacional requiere la puesta en marcha de una estrategia que utilice las distintas rutas de inserción que mejor se ajusten a las especificidades de las economías de la región, sus ventajas comparativas y el balance de sus intereses puntuales. Existen muchas complementariedades entre estas rutas diversas, multilaterales, bilaterales o regionales. Desde luego, para cada país existirá una correspondencia específica entre sus necesidades de mayor liberalización comercial y las alternativas de inserción que se encuentran disponibles.

En relación a las potenciales complementariedades entre las distintas esferas de negociación, la agresiva liberalización comercial llevada a cabo en el marco de los acuerdos bilaterales entre países de la región y sus principales socios industrializados, podría romper la inercia que caracteriza a algunos esquemas de integración regional. Sin embargo, constituye un desafío compatibilizar los acuerdos bilaterales con los esquemas de integración regional. De hecho, esta situación añade tensión a los acuerdos de integración regional existentes en una coyuntura en la que prevalecen visiones divergentes entre los países de la región sobre el pilar comercial de la integración y la necesidad de adecuar estos esquemas a las nuevas prioridades en temas críticos, como la seguridad energética y la reducción de asimetrías económicas y sociales. Sin perjuicio de estas dificultades, ***la integración regional es un instrumento deseable para lograr un mercado de mayor escala y alcance que genere beneficios a sus habitantes en términos de empleo y bienestar. Tal es el ejemplo que brinda la experiencia de integración europea para los países latinoamericanos.***

En este sentido, un proyecto de integración de alcance global debe acompañarse de acciones en otras áreas asociadas, directa o indirectamente, al comercio, como infraestructura, logística, aduanas aéreas y marítimas y las normas técnicas, así como una mayor coordinación y armonización de políticas, entre otros. En tal sentido, mayores avances en la facilitación del comercio pueden aumentar el acceso real de los países de la región a los mercados mundiales.

Por otro lado, la inversión extranjera directa se ha transformado la principal fuente de financiamiento externo para los países en desarrollo. A diferencia de las inversiones bancarias y de portafolio, la inversión extranjera directa es parte de una estrategia de inversión de largo plazo y está vinculada a actividades productivas controladas directamente por los inversionistas. La inversión extranjera directa, por tanto, suele ser más estable que el resto de los flujos privados de capitales, ya que éstos se mueven motivados por intereses de corto plazo y están sujetos a los comportamientos de rebaño y a las paradas abruptas en los flujos de capital. La coyuntura actual confirma estas tendencias.

No obstante, si bien un incremento en su volumen es importante, un simple aumento en su participación relativa no necesariamente significa un mayor impacto en términos de desarrollo. ***El elemento clave para los países de la región no sólo es aumentar la cantidad de inversión extranjera directa sino también su calidad, lo cual implica que dicha inversión sea aprovechada para mejorar la capacidad de agregación de valor y propiciar aumentos en productividad.*** La generación de efectos derrame positivos y externalidades son medios para lograr materializar un impacto beneficioso de la inversión extranjera en los países receptores de estos flujos. En la medida en que las economías domésticas mejoren su capacidad de absorción y su competitividad, habrá mayores oportunidades para la movilización de empresas locales hacia actividades con mayores posibilidades de innovación en la cadena productiva. Se abre entonces un espacio importante para que las políticas públicas jueguen un papel significativo en la mejora de la capacidad de absorción doméstica.

Construyendo una transformación productiva y una plataforma de competitividad

La conquista de mayores mercados no es el único ni el más importante desafío que enfrentan los países latinoamericanos. Tan urgente como ello es la atención y dedicación a mejorar significativamente la productividad interna, cuyos beneficios se traducen en un mayor potencial exportador de los países, proporcionándoles competitividad, y abriéndoles nuevos caminos.

Los esfuerzos realizados para sostener tasas dinámicas de crecimiento económico vía incrementos de productividad, y para profundizar la inserción comercial de la región, con el objetivo de potenciar sus beneficios, podrían ser infructuosos sin el apoyo de medidas complementarias destinadas a mejorar la competitividad de los países. ***Para alcanzar un desarrollo competitivo se requiere transformar las ventajas competitivas basadas en salarios bajos y recursos naturales abundantes a un escenario de ventajas competitivas basadas en productos de alto valor agregado que requieren de fuerza de trabajo especializada y cadenas de valor relacionadas.*** Se requiere acumular capital humano de calidad y fortalecer estructuras de incentivos que solidifiquen el círculo virtuoso de la competencia, mejorando la eficiencia y difundiendo el conocimiento y la tecnología.

Asimismo, como complemento a lo anteriormente expuesto existe la necesidad de revisar las estrategias productivas en los países de la región. Esto resulta especialmente relevante para los países que han apostado por profundizar sus lazos económicos con sus principales socios comerciales. De hecho, ***para materializar los beneficios de la apertura***

se requiere impulsar un proceso de transformación productiva que genere una mayor diversificación comercial con ganancias de productividad.

Los países deben adoptar un conjunto de estrategias para lograr una transformación productiva. Se requiere el desarrollo de conglomerados productivos que promuevan ganancias significativas de productividad derivadas de la acción colectiva de sus participantes, el fomento de encadenamientos productivos y procesos de innovación. Se plantea también el descubrimiento de nuevas actividades de exportación que permita a los países avanzar en su proceso de diversificación, al desarrollar nuevas oportunidades de agregación de valor. De manera complementaria a lo anterior, la construcción de una plataforma de competitividad demanda avanzar en las áreas de mayor retraso, especialmente en un entorno de cada vez mayor competencia internacional.

Como se mencionó anteriormente, América Latina enfrenta importantes desafíos para ***cerrar la brecha que existe en materia de infraestructura***. Entre éstos, cabe destacar la necesidad de mejorar la calidad de los proyectos de infraestructura para que sean sostenibles económica, social y ambientalmente y de reforzar la capacidad de planeamiento y evaluación de las inversiones por parte del sector público. En el marco de las diferentes formas de asociación público privada en la provisión y financiamiento de infraestructura, el reto es diseñar contratos entre el sector público y privado que permitan asignar riesgos de una manera eficiente y alinear los incentivos para lograr eficiencia y bienestar social.

Por su parte, la ***profundización de los mercados financieros*** demanda el mantenimiento de un entorno de estabilidad macroeconómica, la fortaleza del marco legal y del estado de derecho. A esto se suma la necesidad de tener una supervisión prudencial y un marco regulatorio que garantice una red de seguridad financiera efectiva, la provisión de un marco legal que promueva el desarrollo de los mercados de capitales, el fortalecimiento de las prácticas de gobierno corporativo, entre otros. Probablemente una de las principales lecciones que se deriva de la presente crisis financiera internacional es la necesidad de lograr una mayor transparencia en el funcionamiento del sistema financiero.

En materia de educación, destacan dos ámbitos de acción fundamentales: la importancia de concentrar esfuerzos en el ***mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos*** en todos los niveles de educación; la necesidad de fomentar la acumulación de capital humano altamente calificado en las áreas donde el país muestra cierto dinamismo exportador, y promover la capacitación técnica para la adopción tecnológica en las actividades menos desarrolladas.

En materia de innovación, el reto que enfrentan los gobiernos es seleccionar las políticas públicas que resuelvan las fallas de mercado que condicionan la investigación y el desarrollo, sin introducir nuevas distorsiones. Desde este punto de vista, y dada la creciente importancia que viene adquiriendo los sistemas de innovación, así como la mayor globalización de las redes de producción e innovación, ***el papel del Estado en la promoción de la innovación se visualiza siempre más como catalizador, facilitador y organizador***. No obstante el papel determinante del Estado en esta materia, también vale resaltar la importancia que tiene el sector privado como la base sobre la cual se construye la capacidad innovadora de un país. En vista de que el tejido empresarial en la región está

compuesto en gran medida de pequeñas y medianas empresas (PyMEs), y que este segmento es precisamente una fuente significativa de innovación, se torna fundamental reducir los obstáculos que limitan el desarrollo de la actividad innovadora de las PyMEs, en particular en el campo del financiamiento.

Por último, un aspecto fundamental para construir un ambiente institucional más amigable a la inversión es la simplificación y racionalización de los trámites, en general, la formalización de empresas, y la obtención de licencias y permisos vinculados a la producción, en particular. Por otro lado, es necesario ***fortalecer la institucionalidad relativa a los derechos de propiedad y cumplimiento de contratos, complementando con mecanismos que faciliten la solución de controversias***. Todo lo anterior constituye una importante agenda de políticas públicas con miras a mejorar la calidad de las instituciones como soporte esencial de la competitividad.

Movilidad e inclusión social

Una herramienta central para mejorar las condiciones de vida de la población en el largo plazo y generar oportunidades para la movilidad social es el crecimiento económico. Existe amplia evidencia de que aquellos países que han crecido por períodos prolongados de tiempo han logrado reducir sustancialmente sus niveles de pobreza. China, por ejemplo, con tasas de crecimiento anual cercanas al 10% en los últimos treinta años, ha reducido sus tasas de pobreza extrema de dos terceras partes de la población a una décima parte.

Sin embargo, un mayor crecimiento económico no se ha traducido necesariamente en una reducción de la pobreza de manera homogénea en los países de la región. Incluso el nivel de desigualdad parece ser un determinante importante de esta relación. Adicionalmente, el crecimiento registrado no ha favorecido necesariamente a los segmentos más pobres de la población. Esto es indicativo de que, al menos en las economías latinoamericanas, el crecimiento dista de ser pro-pobre, y parece favorecer, en mayor medida, a otros segmentos de la distribución del ingreso.

No solo el tamaño del crecimiento económico es importante, sino que las fuentes (capital, trabajo, materias primas, productividad) y la composición de dicho crecimiento son clave para comprender su impacto en términos de reducción de la pobreza. Por ejemplo, un crecimiento basado en sectores intensivos en mano de obra, en particular, en trabajo poco calificado suele tener un impacto mayor en la pobreza que uno basado en la extracción de recursos naturales o en sectores capital-intensivos. Esto implica la necesidad de adelantar una transformación y diversificación productiva donde, independientemente de la dotación de factores y patrones productivos, las ganancias de productividad laboral redunden en mayores salarios reales y bienestar para los trabajadores.

En definitiva, el crecimiento es una condición necesaria más no suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población. Para lograr esto último, se requiere que el crecimiento que se obtenga sea de calidad, definido como un crecimiento que genere empleo, que sea incluyente, que respete la diversidad cultural y el medio ambiente.

Las políticas públicas que persigan el objetivo de una mayor movilidad social, especialmente de los segmentos menos favorecidos de la población, deben focalizarse en la generación de empleos de calidad, definida como la oferta de salarios acordes con las características productivas de los trabajadores y las empresas; en la dotación de capacidades para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza; en un mayor acceso para todos de los servicios básicos (educación, agua, salud); en la posibilidad de acumular activos físicos para romper con las trampas de pobreza (capital, tierra, vivienda); y en una mayor cobertura pensional en la vejez, la cual reduzca la dependencia económica en generaciones más jóvenes, entre otros objetivos.

Ciertamente existen varias opciones –no excluyentes entre sí– para alcanzar una mayor movilidad social. Como se dijo anteriormente, es de esperar que el crecimiento económico incremente las oportunidades de conseguir empleos de mayor remuneración y calidad, y de invertir en proyectos productivos rentables. Si bien se reconoce que el crecimiento económico es esencial para incrementar los niveles de vida de la población en el largo plazo, esto no es necesariamente cierto en el corto plazo, lo cual justifica la necesidad de contar con políticas públicas que persigan dicho fin.

Precisamente, una segunda opción para dotar de capacidades a la población es a través de un incremento del gasto e intervención social focalizado en los sectores más necesitados. Si bien en muchos países sería deseable un mayor nivel de gasto social así como una mayor presencia del Estado que garantice la dotación de capacidades de sectores vulnerables, estas prescripciones de política están condicionadas por las posibles restricciones que existan en materia de recursos públicos y sostenibilidad fiscal en cada uno de los casos.

Una tercera opción, y donde hay un claro espacio de mejora en todos los países, es en el logro de una mayor efectividad y eficiencia en la intervención pública. Esto es particularmente relevante debido a que las políticas sociales no han sido del todo eficaces, especialmente en lo que respecta a la generación de oportunidades de progreso económico para la población excluida y con necesidades básicas insatisfechas.

Es importante que la política social sea parte integral de la política pública en general, y que tome en cuenta la natural interrelación entre las partes que la componen. Lo primero se refiere a que se debe evitar considerar a la política social como un cajón aparte o un residuo compensatorio del resto de la política económica. Lo segundo establece considerar a la política social como un todo, reduciendo las acciones puntuales y erráticas, la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras y la superposición de programas. Adicionalmente, la formulación de una política social eficiente e integral debe ser compatibilizada por el concepto de universalidad, que señala que los servicios sociales básicos que provee el Estado son más que servicios o mercancías, son derechos de los ciudadanos. En sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas, este principio está íntimamente ligado al de ***solidaridad y a la necesidad de fortalecer la cohesión social.***

En síntesis, el último quinquenio ha sido muy favorable para la región. América Latina no solo ha logrado crecer dinámicamente en un marco de relativa estabilidad macroeconómica, sino que ha registrado importantes avances en la lucha contra la pobreza y mejora en un conjunto de indicadores sociales. Un factor clave detrás de este desempeño ha sido la existencia de un entorno internacional muy favorable, que redundó en un importante auge de las exportaciones y la significativa entrada de capitales externos a la región, en un marco de crecimiento global sin precedentes. Lamentablemente, estas condiciones han cambiado significativamente. La crisis financiera internacional y la desaceleración del crecimiento global pondrán a prueba la fortaleza de los fundamentos macroeconómicos de la región y su capacidad de mitigar los impactos adversos sobre el crecimiento y la estabilidad de la región.

Para hacer frente a esta situación y sentar las bases de un desarrollo económico y social de calidad, es fundamental avanzar en los cinco ámbitos expuestos en esta presentación. Primero, se requiere establecer políticas de Estado que trasciendan a los gobiernos de turno y doten de un marco de estabilidad para la toma de decisiones. Segundo, los países deben plantear sus políticas públicas con una visión de largo plazo. Tercero, con pragmatismo, es importante reconocer que el adecuado funcionamiento del mercado demanda la existencia de un Estado eficiente y eficaz, y que las asociaciones público privadas pueden brindar soluciones efectivas para la sociedad que conjuguen eficiencia y equidad. Cuarto, bajo las condiciones actuales de crisis externa, el Estado debe preservar la estabilidad macroeconómica y blindar a los segmentos menos favorecidos de la población con políticas económicas contracíclicas que mitiguen la fase descendente del ciclo. Quinto, no hay espacio para la complacencia ya que persisten importantes desafíos estructurales que deben ser encarados para consolidar el desarrollo económico y social de la región. En el mediano plazo, los países deben adoptar políticas que redunden en una mayor inclusión social, fortalezcan su modo de inserción en la economía internacional y aminoren los cuellos de botella al crecimiento económico con la construcción de ventajas competitivas.

El logro de una agenda para el Desarrollo Integral de la región es una tarea compartida entre todos los agentes de la sociedad – gobierno, sector empresarial, trabajadores, sociedad civil y comunidad internacional – los cuales tienen un papel importante que cumplir en la consecución de estos objetivos. En este sentido, la agenda propuesta por la Corporación Andina de Fomento (CAF) apunta al logro de un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad: *alto* para comenzar a corregir la brecha de desarrollo con respecto a países de altos ingresos; *sostenido* para evitar que el crecimiento sea errático y volátil como lo ha sido en las últimas décadas y para asegurar la continuidad del progreso económico y del bienestar social; *sostenible* en sus dimensiones ambientales y sociales, para asegurar la viabilidad intergeneracional del capital natural, respetar la diversidad cultural y sustentar la gobernabilidad democrática en la región; y de *calidad*, lo que implica que el crecimiento debe ser inclusivo, de tal manera que reduzca la inequidad y la pobreza en la región.

Para lograr estos objetivos, el crecimiento debe ser cada vez menos dependiente de las cambiantes condiciones del entorno económico internacional, y más bien debe

sustentarse en una transformación de sus economías que mejore su productividad, agregando valor a las ventajas comparativas nacionales, y aumente la inversión en todas las formas de capital: el humano, el social, el natural, el físico, el productivo y el financiero. Dos pilares fundamentales de la agenda para el desarrollo integral son el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad ambiental.

Con la misión de fortalecer la integración regional y el desarrollo sostenible, la CAF cuenta con una gama importante de productos y servicios financieros y programas especiales. En materia de infraestructura, la Corporación trabaja simultáneamente en el desarrollo y aplicación de instrumentos de financiamiento de inversiones y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas responsables de la gestión de las infraestructuras de manera social y ambientalmente sostenible. Por su parte, la agenda de desarrollo social de la CAF está sustentada en el apoyo a la inversión social a través de la cual canaliza recursos a sus países accionistas, la contribución al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones públicas y el desarrollo de un conjunto de actividades desde una perspectiva innovadora de responsabilidad corporativa. Por último, la Corporación desarrolla actividades para promover el desarrollo del capital productivo y humano, el fortalecimiento de la competitividad de las naciones, el desarrollo de la microempresa y otros sectores con limitaciones de acceso al capital, el fortalecimiento de la institucionalidad gubernamental, y el logro de consensos en torno a políticas públicas.

En suma, los desafíos de la región son múltiples y complejos, pero la actual crisis presenta también una oportunidad para lograr avances reales y sentar las bases de un desarrollo que beneficie a la mayoría de latinoamericanos. En este marco, la Corporación Andina de Fomento continuará apoyando con entusiasmo y vigor a sus países accionistas en el logro de estos objetivos.