

**Luis Alberto Moreno**



# La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real



Banco Interamericano de Desarrollo

Segunda Edición



**Luis Alberto Moreno**



# La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real

SEGUNDA EDICIÓN AMPLIADA



Banco Interamericano de Desarrollo



© 2011 Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N. W.  
Washington, D.C. 20577

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información sin permiso previo escrito del BID.

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

Primera edición: mayo 2011  
Segunda edición ampliada: julio 2011

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Moreno, Luis Alberto, 1953-  
La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real / Luis Alberto Moreno.  
p. cm.

ISBN 978-1-59782-144-5

1. Caribe—Condiciones económicas—Siglo XXI. 2. América Latina—Condiciones económicas—Siglo XXI. 3. Caribe—Condiciones sociales—Siglo XXI. 4. América Latina—Condiciones sociales—Siglo XXI. 5. Caribe—Política y gobierno—Siglo XXI. 6. Caribe—Política y gobierno—Siglo XXI. 7. Banco Interamericano de Desarrollo. I. Banco Interamericano de Desarrollo.

HC125.M67 2011

Dirección de Arte: Josefa Méndez Amunátegui  
Diseño gráfico: FAN design  
Impreso por: The Word Express, Inc.  
Impreso en: Washington, D.C., Estados Unidos.

Pág.

|      |                                                                          |
|------|--------------------------------------------------------------------------|
| V    | Agradecimientos                                                          |
| VII  | Siglas y Abreviaturas                                                    |
| IX   | Prefacio                                                                 |
| XIII | Introducción                                                             |
| 17   | <b>Capítulo I Una economía regional que avanza</b>                       |
| 19   | Cuando las crisis no parecían tener fin                                  |
| 22   | El salto de comienzos del siglo                                          |
| 25   | La respuesta a la crisis                                                 |
| 30   | El cambio del contexto internacional                                     |
| 33   | Las perspectivas                                                         |
| 37   | <b>Capítulo II Las mejoras sociales: entre luces y sombras</b>           |
| 39   | La pobreza en retirada                                                   |
| 46   | Educación: un vaso medio vacío y medio lleno                             |
| 49   | Salud: una región más sana                                               |
| 55   | La mejora en la situación de la mujer                                    |
| 57   | Los esfuerzos posibles                                                   |
| 59   | <b>Capítulo III El progreso institucional: una revolución silenciosa</b> |
| 62   | Una mirada a las reformas                                                |
| 66   | La descentralización va en aumento                                       |
| 69   | La consolidación de la democracia                                        |
| 77   | <b>Capítulo IV Las nuevas realidades</b>                                 |
| 80   | La clase media en crecimiento                                            |
| 83   | El surgimiento de una nueva clase empresarial                            |
| 88   | Más integración y cooperación                                            |

Pág.

|     |                                                                           |
|-----|---------------------------------------------------------------------------|
| 93  | <b>Capítulo V Los retos que persisten</b>                                 |
| 96  | El desafío de la productividad                                            |
| 100 | La asignatura de la competitividad                                        |
| 102 | Los desequilibrios en infraestructura                                     |
| 109 | El potencial desaprovechado de las PYMES                                  |
| 112 | La urgencia de innovar                                                    |
| 118 | El peso de la desigualdad                                                 |
| 120 | El lastre de la informalidad                                              |
| 123 | Violencia y criminalidad, la gran preocupación                            |
| 127 | Los retos del cambio climático y la mitigación de los desastres naturales |
| 132 | Una consideración final                                                   |
| 133 | <b>Capítulo VI El Banco que la región necesita</b>                        |
| 136 | Consolidando un Banco al servicio de la región                            |
| 139 | Visión y agenda estratégica                                               |
| 145 | <b>Capítulo VII Una oportunidad única</b>                                 |
| 153 | <b>Referencias</b>                                                        |
| 159 | <b>Lista de Gráficos y Cuadros</b>                                        |

## Agradecimientos

**Q**uiero agradecer al personal del Banco que hizo contribuciones al libro, o que participó en discusiones internas y colaboró para hacer este proyecto posible. A los economistas de países, quienes revisaron los temas de estudio y proporcionaron sus opiniones técnicas durante el inicio del proyecto. A Santiago Levy, vicepresidente de Sectores y Conocimiento, y a su equipo, por sus valiosas observaciones en la última etapa del manuscrito. Y a todos aquellos que a lo largo de este proceso contribuyeron de una u otra forma a enriquecer el contenido.

También agradezco a Jorge Olave, de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo, quien tuvo a su cargo la supervisión del diseño editorial y la edición de la versión en español; a Sarah Schineller, del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, responsable la edición en inglés, y a Katia de Almeida Rossini, quien editó el texto en portugués.

Los juicios, afirmaciones y opiniones son, por cierto, de mi responsabilidad y no representan necesariamente un planteamiento institucional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Luis Alberto Moreno**

Washington, D.C., julio de 2011



## Siglas y Abreviaturas

|                |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AIP</b>     | Área de Integración Profunda                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>BID</b>     | Banco Interamericano de Desarrollo                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>BID-8</b>   | Octava Reposición de Capital. Banco Interamericano de Desarrollo                                                                                                                                                                                           |
| <b>BID-9</b>   | Noveno Aumento General de Capital. Banco Interamericano de Desarrollo                                                                                                                                                                                      |
| <b>BM</b>      | Banco Mundial                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>BRIC</b>    | Brasil, Rusia, India y China                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>CAN</b>     | Comunidad Andina de Naciones                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>CARICOM</b> | Comunidad del Caribe                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>CELADE</b>  | Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía                                                                                                                                                                                                            |
| <b>CEPAL</b>   | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                                                                                                                                                                                                         |
| <b>CDC</b>     | Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (Center for Disease Control and Prevention)                                                                                                                                                           |
| <b>CIVETS</b>  | Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica                                                                                                                                                                                                  |
| <b>CRED</b>    | Centre for Research on the Epidemiology of Disasters                                                                                                                                                                                                       |
| <b>DTP</b>     | Difteria, Tos ferina y Tétanos                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>FOE</b>     | Fondo para Operaciones Especiales                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>FMI</b>     | Fondo Monetario Internacional                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>FOMIN</b>   | Fondo Multilateral de Inversiones                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>G-20</b>    | El Grupo de los 20 reúne 19 países (Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía), más la Unión Europea. |
| <b>I+D</b>     | Investigación y Desarrollo                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>IED</b>     | Inversión Extranjera Directa                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>IFPRI</b>   | Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias                                                                                                                                                                                      |
| <b>IIRSA</b>   | Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana                                                                                                                                                                                 |
| <b>INTAL</b>   | Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe                                                                                                                                                                                                |
| <b>IPC</b>     | Índice de Precios al Consumidor                                                                                                                                                                                                                            |

|                 |                                                                           |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <b>LAC</b>      | América Latina y el Caribe                                                |
| <b>MERCOSUR</b> | Mercado Común del Sur                                                     |
| <b>OCDE</b>     | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                |
| <b>OEA</b>      | Organización de los Estados Americanos                                    |
| <b>OIT</b>      | Organización Internacional del Trabajo                                    |
| <b>OMC</b>      | Organización Mundial de Comercio                                          |
| <b>OMS</b>      | Organización Mundial de la Salud                                          |
| <b>OPS</b>      | Organización Panamericana de la Salud                                     |
| <b>PIB</b>      | Producto Interno Bruto                                                    |
| <b>PISA</b>     | Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes                  |
| <b>PTMC</b>     | Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas                      |
| <b>PYMES</b>    | Pequeñas y medianas empresas                                              |
| <b>RICYT</b>    | Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología                                |
| <b>SIEPAC</b>   | Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central       |
| <b>TIC</b>      | Tecnologías de la Información y la Comunicación                           |
| <b>UE</b>       | Unión Europea                                                             |
| <b>UIT</b>      | Unión Internacional de Telecomunicaciones                                 |
| <b>UNASUR</b>   | Unión de Naciones Suramericanas                                           |
| <b>UNCTAD</b>   | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo            |
| <b>UNICEF</b>   | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia                             |
| <b>VIH/Sida</b> | Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida |

**A**l presentar esta segunda edición de *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*, que nos brinda Luis Alberto Moreno, quisiera ante todo señalar que, por varios motivos, considero que este es un libro necesario e importante. Primero, porque hace tiempo que no tenemos una visión global sobre cómo ha vivido América Latina y el Caribe los importantes cambios registrados en la economía mundial de la última década. Segundo, porque estábamos requiriendo información actualizada, y la verdad es que el libro la pone al día y la enriquece. Tercero, porque aquí hay un pronóstico arriesgado que se sintetiza en la expresión “la década de América Latina y el Caribe”, que no se refiere a la que pasó sino a la que viene, esto es, a una etapa que está comenzando. Por supuesto, Moreno se encarga de afirmar que es una ventana de oportunidad y que las cosas no están hechas ni mucho menos, sino que hay que hacerlas. Y cuarto, porque junto con el estudio serio que lo sustenta y los conceptos complejos que se abordan, el autor utiliza un lenguaje claro y una metodología de comunicación que seguramente hará que este libro sea muy provechoso para mucha gente.

Coincido con los lineamientos fundamentales que se transmiten en este libro. Incluso comparto la selección que Moreno ha hecho de los cambios más notables, más recientes, así como de sus impactos en la región. Me refiero –en particular– a esa verdadera explosión de crecimiento proveniente de Asia, y sobre todo de China e India, convertidos en los últimos años en nuevos factores de regulación y equilibrio mundiales. Por otra parte, todo parece indicar que así va a ser en los tiempos que vendrán. Luego de años iniciales en los que no se capitalizó esta explosión, a partir de 2004 los países de la América Latina y el Caribe comenzaron a crecer sostenidamente como nunca en su historia contemporánea.

Resulta especialmente importante percibir que este periodo de altos niveles de producción y exportaciones vino acompañado por políticas económicas de mayor consistencia y sostenibilidad que en el pasado. Así, hemos tenido marcos monetarios más robustos y más creíbles, con regímenes cambiarios flexibles a diferencia

de la rigidez del pasado, lo cual permitió mejorar muchísimo los resultados de la balanza de pagos, posibilitando a su vez la ampliación de los espacios fiscales y el desarrollo de políticas sociales activas. Luis Alberto Moreno resume el resultado del esfuerzo en el área social con un dato fundamental: 40 millones de personas salieron de la pobreza entre 2004 y 2010. Pongo el acento en esto. Porque es el primer paso para considerar los desafíos que tenemos hacia adelante. Este es quizá el punto de partida, la puerta de ingreso a la década de América Latina y el Caribe.

Comparto también el análisis que se plantea sobre los impactos desiguales de la crisis actual del mundo industrializado en nuestros países, lo que está asociado con sus distintas capacidades para aplicar políticas contracíclicas. No en todos los casos fue sencillo prepararse para una posible reversión del ciclo, pero la gran diferencia con el pasado es que la región en su conjunto absorbió una de las mayores crisis financieras de las que haya memoria, y lo hizo con tan buenos resultados que en 2010 volvió a crecer significativamente. Entonces, algo cambió y, más allá de las reacciones diferentes –condicionadas por las capacidades intrínsecas de cada realidad– no se padeció como en el pasado con tanta fuerza ni con tanta intensidad las consecuencias de serios desequilibrios provenientes del exterior.

El autor sostiene que América Latina y el Caribe ingresan en la década de la esperanza. Una década que no hay que esperar que baje del cielo, hay que ganársela. Hay que ganársela haciendo política, es decir, poniendo en práctica acciones que persigan objetivos y pongan al servicio de esos objetivos los instrumentos adecuados. Los seres humanos no son objeto de la historia, son sujetos de la historia, y el mundo se cambia haciendo política.

La ventana de oportunidad existe, pero hay que acceder a ella aprovechando nuestras potencialidades y superando los desafíos. Nuestra región es exportadora neta de alimentos y de materias primas, incluyendo entre estas últimas las de origen energético, lo que no es poca cosa. Las reservas de recursos naturales marcan en conjunto para la región un inventario formidable, al punto tal que es muy difícil imaginar a un mundo luchando por mejores condiciones de vida para sus pueblos sin una participación estratégica de América Latina y el Caribe. No me lo puedo imaginar. No es posible concebir a alguien que piense en un mundo mejor sin que la región sea protagonista, y después de leer este libro menos.

Entre los desafíos, quisiera destacar la necesidad de trabajar para industrializar, esto es para agregar valor a la producción de alimentos y de materias primas, diversificándola y asociándola a la expansión de servicios, incluidos los de tecnología de la información, de manera consistente con la evolución del conocimiento en

el mundo de hoy. También una mención especial a la necesidad de profundizar la integración regional por medio de acciones que posibiliten una mejora sustancial del acceso a nuestros mercados ampliados, la coordinación de políticas económicas, el fortalecimiento de una institucionalidad necesaria y efectiva para conducir el proceso de integración, y el mejoramiento de la infraestructura básica común, pues ésta no es sólo la imagen, sino –ante todo– la base fundamental, intransferible e insustituible de un proceso de integración. El crecimiento de muchos países de América Latina y el Caribe está cerca del límite de su potencial, y no podrá mantenerse a un ritmo sostenido, como lo ha venido haciendo hasta ahora, con la actual infraestructura. Por lo tanto, es preciso hacer un esfuerzo muy grande e importante para financiar el volumen de recursos que se requiere para invertir, lo cual hará necesario apelar a nuevos instrumentos, incluyendo los proyectos de cooperación público-privada en áreas claves como transporte, comunicaciones, servicios portuarios y energía, entre otros.

Es también parte de los desafíos luchar continuamente contra las vulnerabilidades. En particular, uno de los flancos más débiles es el que se refiere al ámbito social. Tenemos una enorme deuda en materia de combate a la pobreza, a la indigencia, y en materia de distribución del ingreso. Y si bien durante estos años también hubo avances significativos que se pueden medir, es muy larga la trayectoria a recorrer en el futuro. Vivimos en la región más injusta en el mundo. No es lo mismo pobreza e indigencia que distribución del ingreso. Las primeras aluden a los niveles y los contenidos de las condiciones de vida en las que se encuentra una alta proporción de la población de la región. En cambio, la distribución del ingreso apunta al acceso a los frutos del crecimiento, que muestra una estructura absolutamente concentrada y desigual.

Por esto, hay que trabajar partiendo de una premisa que seguramente muchos compartimos: los valores que inspiran la búsqueda de mayor equidad en dicho acceso no pueden conducir a políticas públicas que sean un subproducto de la prosperidad, como repartir lo que se puede después de crecer. Tienen que ser una condición de la prosperidad. Las políticas sociales no pueden ser un subproducto de la política económica. Tienen que ser condición de la política económica, que debe ser diseñada teniendo en cuenta dicha condición. Hay que poner en práctica políticas públicas que vayan al corazón de los factores que explican la desigualdad. En última instancia, se trata de apuntar a la igualdad de derechos y de capacidades, incrementando la capacidad de generar ingresos de aquellos cuyo acceso a los frutos del crecimiento queremos mejorar. Son los gobiernos, los que por medio de

políticas públicas tienen que abrirles oportunidades para que puedan lograrlo. Y esas oportunidades se abren fundamentalmente con la educación, el desarrollo del conocimiento científico-tecnológico y el avance cultural.

Tengo confianza en que este libro contribuirá a una mirada más integral sobre las condiciones objetivas de desarrollo y bienestar de la región, y nos motivará a aprovechar la posibilidad que se nos presenta para construir un futuro mejor para nuestros compatriotas, especialmente los más humildes, que son los que más necesitan mejorar sus condiciones esenciales de vida.

**Danilo Astori**

Vicepresidente de la  
República Oriental del Uruguay  
Montevideo, julio de 2011

**N**ecesitamos una manera diferente de mirar a nuestra América Latina y el Caribe, con una perspectiva que ponga énfasis en sus fortalezas sin desatender sus debilidades, que enfoque las oportunidades sin dejar de lado los riesgos, que promueva el desarrollo de largo plazo sin olvidar que la coyuntura sigue exigiendo políticas públicas prudentes y disciplinadas.

A diferencia de la narrativa convencional sobre la región, los capítulos que siguen proponen contemplar el futuro desde un optimismo fundamentado en las capacidades de nuestra gente y en los cambios estructurales que tienen lugar en el mundo, despojado del escepticismo tradicional pero con la prudencia de quien ha observado ciclos económicos favorables seguidos de crisis profundas.

Amparado en ese punto de vista, desde hace meses he venido sosteniendo, en público y en privado, que la presente debería ser considerada “la década de América Latina y el Caribe”. He construido dicho argumento a partir del diálogo con mis colegas en el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y los profesionales de la institución. Así mismo, gracias a los intercambios permanentes de experiencias e ideas con altos funcionarios, empresarios y académicos de nuestro continente y de las regiones del mundo que he visitado en el ejercicio de la presidencia del Banco.

Al hacer esta afirmación, quiero decir que los avances recientes de la región se van a cimentar en los próximos años, gracias a lo cual el ciudadano promedio va a ser más próspero que nunca en la historia del continente. En términos prácticos, ello implica que si se mantienen tasas promedio de crecimiento cercanas al 5% anual –como las observadas recientemente– hacia 2025 el ingreso por habitante podría llegar a ser el doble del actual. Semejante salto permitiría disminuir de manera sensible los niveles de pobreza existentes y, quizás, erradicar para siempre la miseria, que todavía afecta a uno de cada ocho latinoamericanos.

Hecho este pronóstico, es bueno tener claro que el éxito no está garantizado, que las condiciones por países no son homogéneas, y que las políticas públicas deben considerar las particularidades de cada economía. Sin embargo, hay una ventana de oportunidad que se ha abierto y debe aprovecharse. Para lograrlo, la

región está obligada a mantener el rumbo de las reformas emprendidas y sortear obstáculos que siguen siendo significativos.

Entre los múltiples retos que deben superar América Latina y el Caribe es preciso mencionar la baja productividad que nos impide crecer más rápido, sumada a los bajos niveles de competitividad. En este ámbito, son altamente prioritarias y complementarias las agendas para mejorar la infraestructura, profundizar la agenda de integración y elevar la capacidad de innovación y adaptación tecnológica de nuestras economías, aparte de continuar mejorando el clima de inversiones.

Cómo olvidar igualmente la necesidad de disminuir las inmensas brechas de ingreso que hacen de la desigualdad uno de nuestros peores lastres. En la lista también se encuentran el deterioro en los índices de seguridad ciudadana, la disparidad de la educación o las vulnerabilidades a los desastres naturales que tantas pérdidas han dejado, en términos materiales y humanos.

No obstante, creo firmemente que superar los obstáculos es posible, como lo demostraron las naciones de América Latina y el Caribe cuando soplaron con fuerza los vientos de la crisis internacional. Puesto de otra manera, los hechos que motivaron la redacción de este libro tuvieron lugar en las primeras semanas de septiembre de 2008. Aunque en ese momento era imposible saber el desenlace, las principales entidades bancarias del planeta se encontraban en un estado de alerta máxima, ante los coletazos del huracán financiero global que estaba en pleno apogeo. Como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, unos meses antes, y de la pérdida de valor de diversos instrumentos de inversión respaldados por hipotecas, compañías aparentemente sólidas y de gran tradición se enfrentaban a graves problemas.

Más allá de entrar a analizar los factores que desnudaron debilidades, excesos y abusos que todavía se sienten en diversas latitudes, debo recordar que en ese momento en la región existía la preocupación de que se diera marcha atrás, después de haber experimentado uno de los periodos de mejor desempeño en épocas recientes. Entre 2003 y 2008, por ejemplo, la tasa de crecimiento promedio había sido cercana al 5% anual, gracias a lo cual cerca de 40 millones de personas habían salido de las filas de la pobreza para ingresar a las de la clase media. Esta y otras conquistas estaban en riesgo.

La inquietud era explicable. Después de todo, a lo largo de cinco décadas de existencia, el BID había sido testigo de la manera en que las turbulencias financieras internacionales podían afectar a América Latina y el Caribe, dando origen a un profundo deterioro en los indicadores sociales y económicos de la región.

El sacudón tuvo lugar. En 2009, al igual que en la mayoría de los países del mundo, el Producto Interno Bruto (PIB) latinoamericano experimentó una contracción que fue cercana al 2%. Tanto la caída en ingresos por exportaciones como la baja en las remesas o el turismo afectaron el ritmo de crecimiento de la economía regional, en un ambiente de menor confianza de empresarios y consumidores. A pesar de ese bache, los efectos de la crisis en América Latina y el Caribe fueron mucho menores de lo que muchos temían y el retroceso en los índices de pobreza fue leve (CEPAL, 2010a).

¿Qué pasó? Una de las principales razones para sortear la emergencia fue la capacidad, aunque no homogénea, de los gobiernos de la región para adoptar programas contracíclicos que limitaron los efectos sociales de la recesión e incluyeron aumentos en gasto público o bajas en las tasas de interés.

Y no solo eso. En contraste con lo que sucedió en otros lugares, el sector bancario resultó prácticamente indemne de los problemas que pusieron en entredicho a decenas de instituciones, mientras que las emergencias cambiarias, tan típicas en el pasado, brillaron por su ausencia. Debido a esto, los países de la región pudieron atender en forma normal sus compromisos, gracias a lo cual los canales de financiamiento se restablecieron con rapidez.

Pero, sin duda, más llamativa todavía fue la notable recuperación de la economía regional. Alentada por la reactivación del comercio mundial y por un repunte en el consumo interno, el PIB de América Latina y el Caribe registró un crecimiento cercano al 6% en 2010, el segundo mayor entre las principales áreas geográficas del mundo.

Lo sucedido no fue el resultado de la suerte o de algún factor extraordinario. Una mirada a las políticas adoptadas en buena parte de los países revela un inquestionable fortalecimiento desde hace varios años, tanto desde el punto de vista macroeconómico como institucional. La mejora general en la posición fiscal, el alto nivel de las reservas internacionales, la reducción en los índices de deuda pública, la flexibilización de los tipos de cambio o la creciente independencia de los bancos centrales, explican, entre otros, el bajo número de damnificados por la tormenta financiera en la región.

Gran parte de esos logros son también la expresión de una mayor madurez democrática, que es el resultado de décadas de avances y que se hace evidente en la calidad de las decisiones tomadas. Así mientras el mundo árabe enfrenta fuertes turbulencias ante la necesidad de transformaciones políticas que lleven a una mayor apertura, las naciones latinoamericanas y caribeñas siguen adelantando los

cambios que requieren sus sociedades en un marco de libertades y transparencia. Los desafíos no son pocos y la lista de asuntos pendientes es muy larga, pero la tendencia es indudablemente positiva.

Esto ha abierto un panorama favorable para que América Latina y el Caribe continúen avanzando por una senda de crecimiento sostenido en los años por venir, gracias a las nuevas tendencias en el desarrollo mundial y al fortalecimiento institucional. La fuerte demanda prevista en los productos primarios que exportan buena parte de las naciones del área a los mercados asiáticos, sumada a un alza del consumo interno, crean un punto de partida especialmente favorable.

Todo lo anterior nos indica que hay que mantener el camino en lo que hace a las reformas institucionales y a la construcción de mejores gobiernos –nacionales, regionales y locales– en un marco de profundización democrática. Solo la buena gestión de los asuntos públicos permitirá que las posibilidades que hoy encuentran grandes y pequeños empresarios alcancen todo su potencial y que una mejor calidad de vida sea una realidad para los más de 600 millones de latinoamericanos y caribeños.

Estoy firmemente convencido de que dar ese salto es posible. Demostrar tal afirmación es el propósito de estas páginas en las cuales se hace un examen de los avances y de las tareas pendientes. Como nunca, los habitantes de América Latina y el Caribe tenemos hoy la oportunidad real de superar los obstáculos que nos impiden alcanzar un mayor grado de bienestar. Pero el terreno fértil no es garantía de que la cosecha sea buena. Hay que saber sembrar las semillas, así como quitar la maleza y regar con cuidado para que los frutos se den.

Ayudar en esa labor es el propósito indeclinable del Banco Interamericano de Desarrollo. A lo largo de medio siglo de existencia, el BID ha sido fundamental en el impulso de proyectos que han contribuido a la mejora de nuestra sociedad, un esfuerzo que debe continuar. El fortalecimiento de nuestra capacidad financiera con el Noveno Aumento General de Capital aprobado en 2010, al igual que las mejoras encaminadas en el fortalecimiento de nuestros programas y procesos internos, permitirán al Banco seguir siendo el socio que la región necesita en su esfuerzo por hacer de esta la década de América Latina y el Caribe.

Washington D.C., julio de 2011



CAPÍTULO I

# Una economía regional que avanza



El futuro será mucho más que la prolongación del pasado reciente y, detrás de la realidad que empieza a surgir, también está la posibilidad real de que la región consiga dar el salto que requiere, merece y necesita

## Una economía regional que avanza

A lo largo de mi vida profesional, he tenido la posibilidad y el privilegio de observar directamente la evolución de América Latina y el Caribe. Los diferentes cargos que he desempeñado me han llevado a viajar por la región a un ritmo que –sin duda– se ha acentuado desde que asumí la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, en el segundo semestre de 2005. Esto, además de la lectura continua de informes y el contacto permanente con personas de las más diversas nacionalidades y oficios, me permite resaltar con cierta seguridad los contrastes inmensos entre el pasado reciente y el presente.

La transformación que está viviendo América Latina y el Caribe es incuestionable, así a veces sea difícil constatarlo. En buena parte de nuestras ciudades se aprecia que bajo el mismo cielo conviven el progreso y el atraso, los avances y las desigualdades sociales. A pesar de estas diferencias –y de la comprobación de que el camino que falta para llegar al progreso justo y equitativo es largo– una mirada al pasado reciente demuestra lo mucho que hemos recorrido.

### Cuando las crisis no parecían tener fin

Para comenzar, recuerdo un ejemplo no muy lejano: épocas como la de alta inflación que durante un tiempo largo caracterizó a varias de las economías de la región. Hoy, los jóvenes se sorprenden cuando escuchan que los precios de ciertos artículos llegaban a variar todos los días o que la gente acudía a las casas de cambio para comprar dólares una vez que recibían su salario, con el fin de protegerse contra las alzas. Parece extraño, pero era el recurso por excelencia ante los aumentos.

En 1985, por ejemplo, la tasa de inflación anual en la región fue 159%, mientras que en 1990 ascendió a 1.189% (Sáinz, 2006). Los números eran tan grandes que la aparición de nuevas monedas era frecuente, algo que no solo confundía a quienes llegaban del extranjero sino que golpeaba a los más pobres, pues unos como otros tenían que manejar billetes de diferentes denominaciones, para no hablar de las dificultades para los bancos, los negocios de todo tipo y la dinámica general de la economía.

Tampoco olvido las durísimas consecuencias de la crisis de la deuda que estalló en 1982 y nos sacudió hasta los cimientos. La región se había endeudado aceleradamente, desde mediados de los setenta, gracias a la abundancia de recursos provenientes del aumento del precio del petróleo, pero con el anuncio de cesación de pagos por parte de México, en el segundo semestre de 1982, se generó una fuerte incertidumbre en los mercados que desencadenó una caída significativa de las líneas de crédito a la región.

De un momento para otro, términos como “programa de ajuste” o “medidas de austeridad” entraron a formar parte del vocabulario cotidiano de los latinoamericanos y caribeños, que sufrieron el recorte de los presupuestos públicos o la disminución de las nóminas estatales. Junto con el cierre de las fuentes de crédito internacional vinieron también las alzas en las tasas de cambio, así como los primeros ensayos de apertura comercial y privatización, que significaron el abandono de manera abrupta del modelo de sustitución de importaciones.

En consecuencia, el crecimiento que venía experimentando la región se vio fuertemente interrumpido. Entre 1982 y 1990, el crecimiento se estancó y el ingreso por habitante disminuyó. Esto sucedía mientras otras zonas del planeta continuaron su marcha, con lo cual la brecha con otros continentes se amplió en forma radical. El Producto Interno Bruto (PIB) latinoamericano que representaba 7,8% del total mundial en 1980, bajó a 6,4% diez años más tarde.

## Cuadro 1

### Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en el mundo por décadas, 1961-2000

|                                   | Promedio de crecimiento anual |            |            |            |
|-----------------------------------|-------------------------------|------------|------------|------------|
|                                   | 1961-1970                     | 1971-1980  | 1981-1990  | 1991-2000  |
| África Subsahariana               |                               | 3.7        | 1.9        | 2.3        |
| América del Norte                 |                               | 3.3        | 3.2        | 3.4        |
| <b>América Latina y el Caribe</b> | <b>5.4</b>                    | <b>5.6</b> | <b>1.3</b> | <b>3.2</b> |
| Asia Oriental y del Pacífico      | 8.9                           | 4.7        | 5.2        | 3.1        |
| Europa y Asia Central             | 4.8                           | 3.1        | 2.4        | 1.9        |
| Medio Oriente y África del Norte  |                               | 8.5        | 1.8        | 4.0        |
| Sur de Asia                       | 4.4                           | 3.0        | 5.4        | 5.2        |
| Unión Europea                     | 4.8                           | 3.1        | 2.4        | 2.2        |

Fuente: Banco Mundial, 2011. *World Development Indicators* (WDI).

Todo lo anterior sucedía en un contexto de pocas libertades democráticas. Durante largos años, los regímenes militares fueron más la norma que la excepción en América Latina. Más aún: en aquellos países donde existía el voto popular, eran desconocidos conceptos como la descentralización o la elección de las autoridades regionales y locales. Estas carencias del sistema político estrechaban el margen de maniobra del sector privado y obstaculizaban la integración, porque los vínculos comerciales eran muy limitados al tiempo que la infraestructura física era de mala calidad y las conexiones aéreas escasas. Adicionalmente, durante los periodos de dictadura se cometieron graves violaciones de los derechos humanos, que dejaron un saldo trágico y abrieron heridas que todavía no cierran por completo.

Una de las consecuencias imprevistas de la recesión económica de los años ochenta fue el paulatino desmonte de las dictaduras. Con el regreso de la democracia soplaron también nuevos vientos que llegaron acompañados de un remozado enfoque en los asuntos de desarrollo. Adicionalmente, en muchos casos, tuvo lugar una renovación profunda de los funcionarios encargados de tomar las decisiones, la gran mayoría de ellos con una mayor preparación académica y con el ánimo de hacer mejor las cosas.

Los programas de ajuste macroeconómico adoptados para enfrentar las crisis externas fueron claves para la recuperación económica y lograron una reducción sustancial de la inflación, la cual descendió a niveles que bordearon un dígito a partir de 1999. No obstante, durante la década de los noventa, las turbulencias financieras globales pusieron de nuevo en evidencia la fragilidad económica de la región. Con relativa frecuencia, se vio cómo un problema en un país determinado ocasionaba la disminución del crédito existente para todos, con lo cual los demás empezaban a tener dificultades para atender a tiempo sus obligaciones. Y comenzaba así un círculo vicioso de devaluaciones, fuga de capitales y quiebras ocasionales en los sectores bancario o industrial que, a su vez, llevaban a operaciones de rescate por cuenta del presupuesto público.

Hechas estas consideraciones, es necesario resaltar el comienzo del “regionalismo abierto”, representado en acuerdos de integración y pactos comerciales que, aunque limitados, multiplicaron el intercambio y abrieron las puertas para el tránsito de personas e inversiones, sin que se levantaran barreras frente a otros continentes. Igualmente, la Inversión Extranjera Directa (IED) registró un aumento sostenido, inicialmente como consecuencia de la venta de activos públicos y, después, por el surgimiento de nuevas oportunidades.

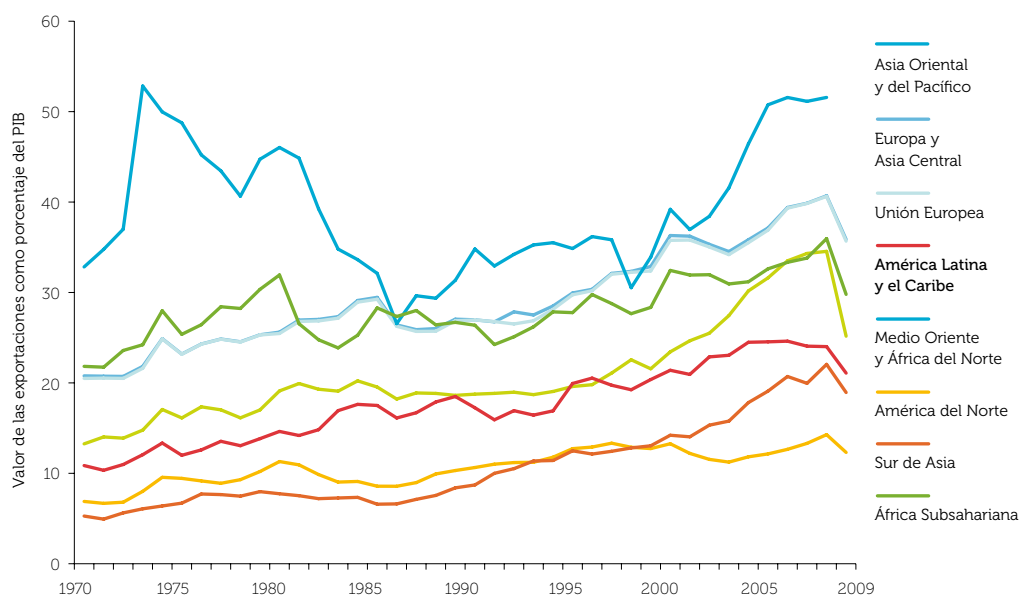
## El salto de comienzos del siglo

La historia, sin embargo, comenzó a cambiar en forma mucho más decidida con la llegada del nuevo siglo, por cuenta de varias coincidencias afortunadas. Dentro de estos elementos favorables hay que mencionar un buen entorno global que permitió el crecimiento de las exportaciones y del comercio, en medio de una abundante liquidez internacional, con tasas de interés históricamente bajas. No menos importantes fueron los elevados volúmenes de remesas enviados por los latinoamericanos que partieron a otras latitudes.

En el primero de los casos, la dinámica del PIB mundial, en particular de China, como fuerte importador de productos básicos, tuvo su efecto sobre las cotizaciones de diversos bienes primarios. Aunque el caso más extremo fue el de los hidrocarburos, que duplicaron en términos reales el nivel alcanzado en 1973 y 1979, también se han presentado aumentos importantes en el precio de los alimentos a partir de 2003. Debido a esto, las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe crecieron 145% entre el 2002 y el 2008.

### Gráfico 1

Exportaciones de bienes y servicios por región, 1970-2009



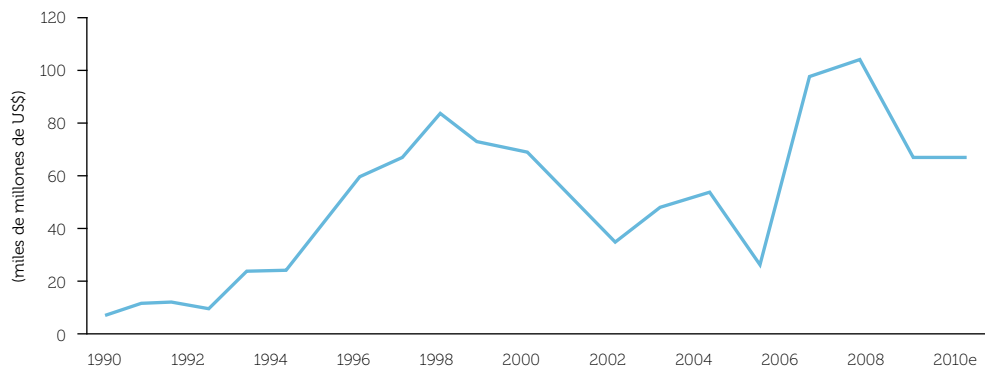
Fuente: Banco Mundial, 2011. *World Development Indicators* (WDI).

El segundo elemento fue la amplia oferta de recursos financieros. Aunque no fue la primera vez que algo así se presentó, pues una situación equivalente tuvo lugar en los setenta, en medio de un contexto inflacionario diferente, los países de la región –en general– evitaron ahora aumentar su nivel de endeudamiento y, de hecho, mejoraron el perfil de sus acreencias en cuanto a costo y plazo. Tuvo lugar además un esfuerzo explícito de los gobiernos y del sector privado para emitir bonos internamente y en moneda local, con lo cual se disminuyeron las vulnerabilidades a los choques externos.

Las mejoras en el entorno macroeconómico durante los noventa hicieron también más atractivas las economías latinoamericanas y caribeñas para la inversión extranjera, no solo la destinada a industrias extractivas, sino también al desarrollo de diversos mercados nacionales. En las últimas dos décadas, la IED hacia la región ha mostrado una fuerte tendencia ascendente, alcanzando un nivel récord de 96.743 millones de dólares en 2008 (CEPAL, 2010a).

## Gráfico 2

### Inversión Extranjera Directa Neta en América Latina y el Caribe, 1990-2010



(e) Estimado

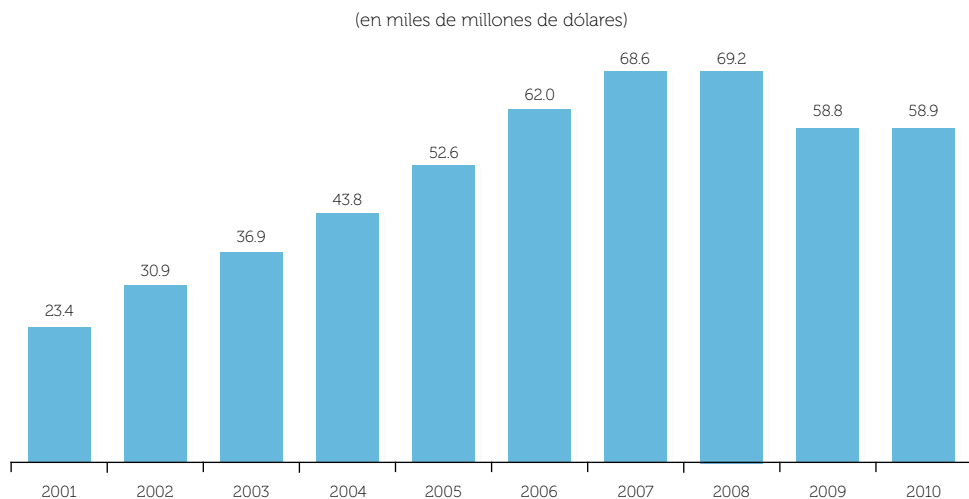
Fuentes: Banco Mundial, 2011. *World Development Indicators* (WDI).

CEPAL (2010b). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009*.

A lo anterior, hay que agregar el fuerte incremento en los giros de los emigrantes. Entre 2001 y 2008 las remesas aumentaron de 23.400 a 69.200 millones de dólares (BID, 2011a). Así, dichos recursos llegaron a representar el 2% del PIB latinoamericano y en algunos años superó los volúmenes de inversión extranjera directa.

### Gráfico 3

#### Remesas a América Latina y el Caribe, 2001-2010

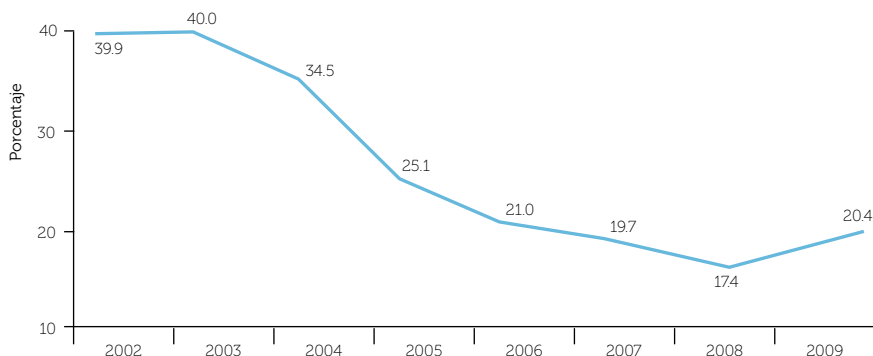


Fuente: BID (2011a). *Las remesas a América Latina y el Caribe durante 2010: estabilización después de la crisis.*

Los elementos propicios no terminaron ahí. Aunque parte de la bonanza en los precios externos permitió un aumento en el gasto público, el balance fiscal de la región mejoró notoriamente. También lo hizo el monto de las reservas internacionales, mientras que los indicadores de deuda pública disminuyeron en forma sostenida: entre 2002 y 2009 la relación entre deuda externa y PIB pasó de 39,9% a 20,4%.

### Gráfico 4

#### Deuda externa total como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe, 2002-2009



Fuente: CEPAL (2010c). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.*

La combinación de estos elementos tuvo su expresión en cifras. Entre 2003 y 2007, América Latina y el Caribe tuvieron un crecimiento promedio anual de 5%, la segunda mejor tasa histórica después de la registrada entre 1967 y 1974, con un punto porcentual más. A su vez, el ingreso por habitante tuvo un crecimiento promedio anual cercano al 4% entre 2003 y 2007, al tiempo que el desempleo descendió a cifras inferiores al 8%, a partir de 2007.

Quizás la concreción más importante de ese avance fue la disminución en la pobreza, que pasó de afectar a 221 millones de personas en 2002 a 180 millones en 2008 (CEPAL, 2010a). Si en 1990 el índice de pobreza era de 48,3% de la población, en 2008 había disminuido a 33%.

Semejante desempeño no estuvo exento de llamados a la prudencia. Un estudio del BID (2008) puso en perspectiva lo alcanzado, al tiempo que recordó a los países de la región la importancia de contener los gastos y de ahorrar para cuando el viento cambiara de dirección. Esta advertencia sonaba muy apropiada dado el carácter volátil de las cotizaciones de los productos básicos, que en otras épocas ocasionaron periodos de bonanza que fueron seguidos por contracciones profundas.

## La respuesta a la crisis

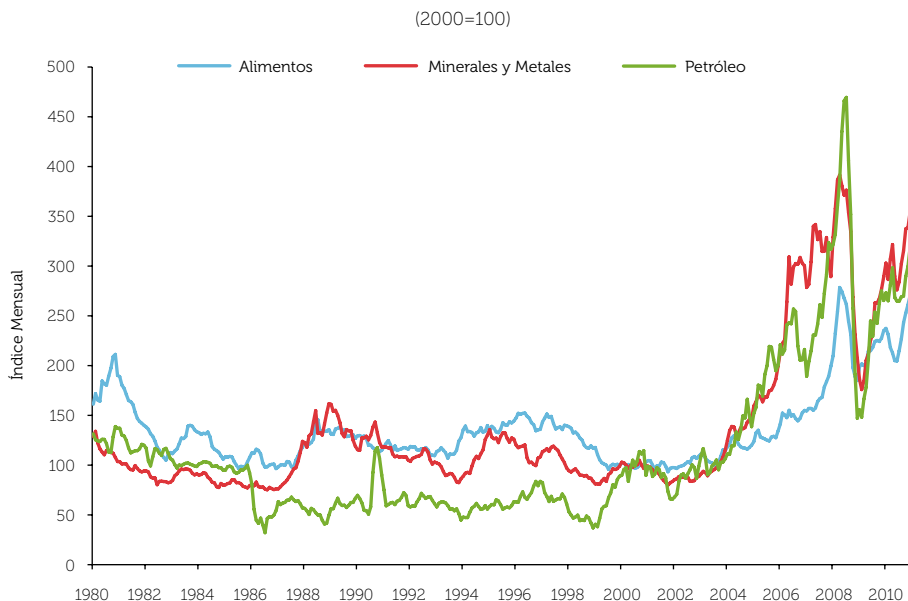
Nadie preveía, sin embargo, que las advertencias sobre un eventual cambio en la dirección del viento serían puestas a prueba con tanta rapidez. Para comenzar, porque el ciclo alcista en los precios de algunos bienes agrícolas empezó a llegar a su fin, para luego ser seguido por una caída brusca del precio del petróleo, no sin antes bordear los 150 dólares por barril en julio de ese año, como muestra el gráfico 5.

Tal situación había comenzado a crear problemas en diferentes partes del hemisferio. El aumento en los precios de los alimentos causó manifestaciones populares de descontento en algunos países y un alza general en los índices de precios en la región. En ese momento, la inquietud de varias entidades internacionales, incluyendo el BID, era que este escenario causara un aumento en los índices de pobreza, afectando a los más vulnerables. Al mismo tiempo, existía la posibilidad de que las disparidades regionales se profundizaran, ante la presencia de países ricos en recursos naturales junto a otros con menos yacimientos o tierras poco propicias para la agricultura.

A estas inquietudes se sumó el deterioro del clima económico en el mundo desarrollado. Como es sabido, el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos ocasionó una baja en los precios de los bienes raíces, al que le siguió un au-

## Gráfico 5

### Índice de precios de productos básicos, 1980-2010



Fuente: UNCTAD (2011). UNCTADstat.

mento de los índices de morosidad. Este hecho reveló que una parte importante de los préstamos hipotecarios concedidos fueron otorgados a personas que no tenían la debida capacidad de pago.

El problema no hizo sino aumentar de tamaño cuando se constató que mediante dichas hipotecas se habían construido nuevos mecanismos de inversión adquiridos por ahorristas y entidades en diferentes sitios del mundo. La comprobación de dicha realidad condujo a una suspensión virtual de las negociaciones de esos derivados y a la pérdida implícita de valor de los mismos, pues establecer la solidez de cada uno de manera individual era casi imposible.

Las consecuencias de tal fenómeno sobre diversas entidades financieras fueron muy grandes. De un lado, muchas cesaron sus operaciones crediticias o las redujeron al mínimo con el fin de preservar sus fondos a la vista, mientras que otras se abstuvieron de prestarle a otras instituciones bancarias ante la falta de confianza generalizada en la solidez del sistema.

En respuesta, las autoridades de los países más desarrollados emprendieron un plan de salvamento sin precedentes. Este incluyó no solo la apertura de enormes

líneas de crédito de corto plazo con el fin de preservar la liquidez mediante préstamos o la compra de títulos, sino también la inyección de recursos frescos a cambio de una participación accionaria, lo que resultó de facto en una estatización parcial de decenas de bancos en los principales centros financieros del mundo y, en ciertos casos, la liquidación de otros.

Mientras esto ocurría en los países desarrollados, en América Latina y el Caribe la crisis se observaba con preocupación, pero con cierta distancia. La razón fundamental es que, en contra de lo ocurrido en el mundo desarrollado, en la región fueron mínimos los casos de inversiones equivocadas o fondos perdidos en la debacle inmobiliaria.

Esto hizo que en un primer momento las proyecciones de crecimiento fueran revisadas a la baja de manera marginal. Era la época en la que la teoría del “desacoplamiento” estaba en auge, debido a la cual se creía que una recesión en los países más ricos no influiría de manera determinante sobre el desempeño de las economías emergentes. Sin duda, contribuyó a esta posición el hecho de que los mercados financieros latinoamericanos no hubieran innovado mucho en los derivados y que las instituciones bancarias hubiesen sido sometidas, desde el pasado, a una estrecha regulación.

No obstante, la quiebra de Lehman Brothers –a mediados de septiembre de 2008– hizo sonar un campanazo de alerta. La baja en las cotizaciones de las materias primas mostró que la bonanza había llegado a su fin, mientras que las líneas de crédito internacionales, que habían sido abundantes hasta ese momento, fueron recortadas drásticamente. La incertidumbre se tradujo, además, en una baja de los pedidos industriales y en una parálisis del consumo que, si bien se sintió con más fuerza en las naciones afectadas directamente por la crisis, acabó extendiéndose con rapidez a todos los continentes.

El impacto no fue menor. Durante el último trimestre de 2008 y el primero de 2009, el PIB latinoamericano sufrió una contracción superior al 3%. Esto significó el fin abrupto del ciclo de expansión. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en anteriores episodios de convulsión económica internacional, la región exhibió una fortaleza sin precedentes. La respuesta a nivel de políticas macroeconómicas en esta ocasión fue esencialmente anticíclica, en especial en países aquellos con fundamentos económicos más sólidos.

En medio de la emergencia, los gobiernos pusieron en marcha medidas para contrarrestar el ciclo descendente con programas de aumento en el gasto orientado a la construcción de obras públicas y la generación de empleo, al igual que

el reforzamiento de las redes de protección social mediante programas de transferencias condicionadas.

En algunos casos, se eliminaron temporalmente impuestos con el fin de estimular el consumo o de apuntalar actividades productivas específicas. Tales estrategias, equivalentes a casi el 2% del PIB regional, fueron posibles gracias a la mejor capacidad institucional, a los ahorros previos y al manejo responsable, con anterioridad a la emergencia.

Los bancos centrales utilizaron las herramientas a su alcance, incluyendo reducciones en las tasas de interés de intervención orientadas a disminuir el costo de los créditos. El menor ritmo de inflación hizo posible que el espacio para los recortes fuera amplio. También tuvo lugar un esfuerzo para proveer liquidez en moneda nacional y extranjera, al igual que modificaciones en los encajes bancarios.

Al mismo tiempo que esa situación tenía lugar, el BID pudo reaccionar con rapidez. En un tiempo récord se aprobaron medidas que aumentaron de manera inmediata el flujo de recursos, con especial énfasis en atender a los países más pobres y más afectados por la crisis. Ante la magnitud de la emergencia, generamos la liquidez necesaria en un momento en que el Fondo Monetario Internacional (FMI) experimentaba una limitada capacidad financiera; reforzamos nuestra capacidad de préstamos y desembolsos para asegurar un mayor flujo de recursos a la región; frente a la elevada demanda, aseguramos un balance en la asignación de recursos de financiamiento por país; dimos prioridad a los países con mayores necesidades, incrementando la disponibilidad de recursos concesionales y donaciones, y mantuvimos el costo de nuestros instrumentos al mínimo, para reducir la carga financiera de nuestros países.

Las medidas adoptadas permitieron que el Banco aprobara en 2009 un programa de 15.623 millones de dólares, superando en 39% las aprobaciones de 2008. Esto significó una cifra récord en el volumen de préstamos aprobados por la institución. Los resultados también fueron satisfactorios en términos de desembolsos, alcanzando, al cierre de dicho ejercicio, un nivel histórico de 11.907 millones de dólares, lo que implicó un aumento de 56% con respecto al año anterior.

En cuanto a los flujos netos hacia la región, se alcanzó un volumen de 6 mil millones de dólares, es decir, alrededor de 3.400 millones de dólares más que en 2008. A su vez, los flujos netos previstos hacia los países más pobres ascendieron a 1.363 millones de dólares, lo que representó un aumento del 153% en relación con el periodo previo.

El efecto combinado de tales acciones y de los programas de estímulo de los países en un entorno de menor incertidumbre, junto con la normalización de los

mercados financieros, hizo posible que a medida que transcurría el 2009 la situación empezara a mejorar. Tanto el consumo privado como la inversión aumentaron de manera gradual, mientras que los precios de los productos básicos comenzaron a subir a partir del segundo trimestre del año.

A pesar de tales medidas, esto no evitó que el PIB de América Latina y el Caribe sufriera una contracción del 1,7%, la peor tasa desde el descenso de 2,5% en 1983. También el ingreso por habitante cayó en 2,9%, mientras que la pobreza tuvo un ligero aumento de 0,1 puntos porcentuales, un deterioro asociado con el mayor desempleo que pasó de 7,3% a 8,1% (CEPAL, 2011b).

Estos resultados fueron menos graves de lo esperado. La razón principal es que los costos sociales, aunque heterogéneos entre los diferentes países, alcanzaron niveles muy inferiores a los experimentados en otras partes del mundo, donde las tasas de desocupación llegaron a duplicarse. Al mismo tiempo, el esfuerzo fiscal no deterioró de manera fundamental la posición de los diferentes países. De tal manera, el saldo en rojo de las finanzas públicas pasó de -0,4% del PIB en 2008 a -2,9% y -2,4% en 2009 y 2010, respectivamente. El peso de la deuda pública, por su parte, regresó en 2010 a su tendencia decreciente (CEPAL, 2010d).

Lo más destacable es que el retroceso fue superado en 2010, gracias a la recuperación de la economía global, pero sobre todo de los principales mercados de exportación latinoamericanos. Así, el crecimiento económico, luego de la contracción del 2009, fue del 5,9%, resultado sobresaliente cuando se compara con otras zonas del planeta. Adicionalmente, el ingreso por habitante de la región avanzó 4,7%. Esta dinámica permitió que el índice de pobreza descendiera a 32,1% –el más bajo de la historia– y que el desempleo disminuyera al 7,6% (CEPAL, 2010d). Hay que señalar, sin embargo, que el crecimiento no ha sido igual para todos, porque varios países mostraron una vigorosa recuperación, mientras que otros avanzan a menor ritmo.

A pesar de esa disparidad, es importante resaltar que en 2011 la buena marcha ha continuado. Los estimativos más recientes del FMI y la CEPAL hablan de un crecimiento entre 4,5% y 5%, con lo cual el desempleo podría ubicarse en niveles inferiores al 7%, algo que no tiene antecedentes en épocas recientes. Si bien el ritmo de la inflación se ha acelerado ligeramente debido a las circunstancias internacionales, los diferentes bancos centrales han tomado medidas para moderar el consumo interno y buscar una senda consistente con un ritmo de largo plazo.

## Cuadro 2

### Indicadores macroeconómicos seleccionados para América Latina y el Caribe, 2001-2010

|                                                        | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010e |
|--------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Resultado global del gobierno central (% PIB)          | -3,1 | -2,8 | -2,9 | -1,8 | -1,0 | 0,1  | 0,4  | -0,4 | -2,9 | -2,4  |
| Deuda pública del gobierno central (% PIB)             | 44,9 | 58,2 | 57,3 | 50,9 | 42,8 | 35,8 | 29,9 | 28,5 | 29,9 | 28,5  |
| Deuda pública del sector público no financiero (% PIB) | 50,1 | 65,0 | 62,7 | 55,8 | 47,6 | 40,5 | 33,5 | 31,9 | 33,5 | 31,7  |
| Inflación (variación anual IPC)                        | 6,1  | 12,2 | 8,5  | 7,4  | 6,1  | 5,0  | 6,5  | 8,2  | 4,7  | 6,2   |

(e) Estimado

Fuente: CEPAL (2010d). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*.

## El cambio del contexto internacional

Tales resultados probablemente habrían sido muy diferentes, de no haber tenido lugar una profunda variación en las fuentes de crecimiento de la economía mundial. Y es que después de que entre 1950 y 1980 el aporte de Europa Occidental, Norteamérica y Australia al PIB global se mantuvo constante en niveles cercanos a 50%, a partir de los ochenta ha tenido lugar una reconfiguración fundamental. Así, el peso de las zonas mencionadas se ha situado por debajo del 40%, mientras que el del Asia, excluyendo a Japón, se ha más que duplicado hasta estar por encima del 36%.

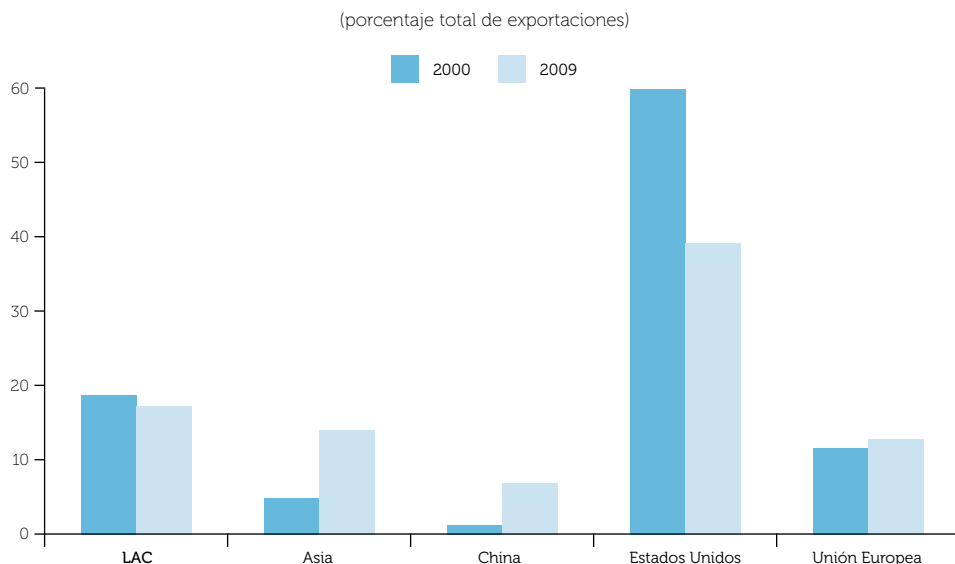
Una medición diferente, elaborada para apoyar las deliberaciones del G-20, muestra un resultado similar. Según esta, la participación en el PIB global de los mercados emergentes y de los países en desarrollo aumentó 10% en la primera década del siglo XXI, hasta llegar a 47,1%, mientras que el resto corresponde a las naciones industrializadas. Según las proyecciones hechas con base en los pronósticos del FMI, para 2013 esa proporción pasaría a ser mayoritaria, aunque algunos aseguran que podría ser antes (INTAL, 2010).

Los ejercicios con un horizonte de más largo plazo revelan que la situación mencionada debería continuar. Aunque siempre es riesgoso hacer pronósticos para los próximos cuarenta años, estos revelan que el motor del progreso mundial puede no ser el mismo de la segunda mitad del siglo pasado. Por tal motivo, se han hecho populares diferentes acrónimos. Los más conocidos son BRIC –Brasil, Rusia, India y China–, y CIVETS –Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. En ambos, se trata de identificar a los países con más posibilidades de aportar al crecimiento global.

Pero más allá de los integrantes de estos u otros grupos, en todos los casos el mensaje es el mismo: las economías más dinámicas no serán las que han llegado a alcanzar los índices más altos de desarrollo. Factores que tienen que ver con un cambio en los patrones de consumo o con un envejecimiento de su población y la eventual disminución del número de habitantes en diversos países son usados para explicar la realidad probable. Esto no quiere decir que vaya a tener lugar un empobrecimiento en las áreas de mayores ingresos, sino que se va a reducir en forma notoria la distancia que existe con las que tienen menos.

## Gráfico 6

### Principales destinos de las exportaciones de América Latina y el Caribe, 2000-2009



Fuente: CEPAL (2010e). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*.

Semejante perspectiva debe ser entendida en América Latina y el Caribe. La razón es que los nuevos patrones implican una expansión y reformulación de los flujos del comercio y la inversión, algo que está sucediendo desde comienzos del siglo XXI. Entre 2000 y 2009, por ejemplo, la suma de las exportaciones e importaciones de Asia –en el total intercambiado por la región– pasó de 9% a casi 20%. En un comienzo, los principales impulsores fueron Japón y Corea del Sur, pero China los ha desplazado, mientras que India ha empezado a figurar en las estadísticas.

Tales relaciones se han fortalecido también con la firma de tratados de libre comercio, la apertura de embajadas, oficinas de representación y la llegada creciente de IED. Por estos motivos, he sostenido que ha comenzado la época de fortalecer los canales Sur-Sur, lo cual va desde el incremento en los espacios para el diálogo, hasta la mejora de puertos, avances en la infraestructura vial, desarrollo de rutas navieras y establecimiento de más frecuencias aéreas entre dos zonas cada vez más unidas. Un ejemplo notable de esta nueva visión estratégica de inserción internacional se encuentra en la reciente iniciativa de Chile, Colombia, México y Perú de crear un Área de Integración Profunda (AIP), con el objetivo de reforzar la cooperación regional para aprovechar conjuntamente el potencial de la integración transpacífica.

Parte de la justificación de estos cambios tiene que ver con el aumento previsto en la demanda de productos básicos y bienes manufacturados en las economías emergentes. La previsión apunta a que la clase media, que en el mundo en desarrollo sumaba 250 millones de personas en el año 2000, ascienda a 1.200 millones para el año 2030 (algunos cálculos hablan de una cifra mayor). Teniendo en cuenta que la mayoría de ese incremento estará localizado en Asia, el mensaje para América Latina y el Caribe es incuestionable. Este consiste en atender las necesidades de un continente que es deficitario y que cada vez comprará más minerales, hidrocarburos y alimentos para atender las necesidades de poblaciones con mayor capacidad de consumo.

Quizás ningún caso le da mayor peso a esta afirmación como el de China, que en 1990 era prácticamente inexistente para el comercio exterior de la región y que hoy representa más del 7% de las exportaciones que hace. Esta situación ha venido acompañada del auge de su actividad comercial, que al comenzar el siglo la situaba en el séptimo puesto entre los exportadores más grandes del planeta y que en 2009 la convirtió en la primera potencia exportadora.

En Latinoamérica los productores y consumidores chinos han encontrado un gran proveedor de insumos. Debido a esto, las relaciones tienden a intensificarse.

Las exportaciones de América Latina y el Caribe a China, que en el año 2000 tenían una participación del 1% del total y que en 2009 llegaron a 7,6%, podrían ascender a 19,3% para 2020, desplazando a la Unión Europea (UE). También los cálculos muestran que la inversión extranjera directa debería subir las previsiones, en la medida en que hay más interés asiático por las industrias extractivas o por la provisión de alimentos en una zona como la nuestra en donde hay tierras cultivables y la mayor riqueza hídrica del mundo.

Así mismo existe gran confianza en las posibilidades de India, en donde el aumento en la población será más acelerado y empieza a ser evidente una creciente tasa de urbanización, en parte por el rápido crecimiento en lo que va del siglo. Pero las posibilidades no terminan ahí. El despegue de la economía africana abre igualmente un nuevo escenario para América Latina y el Caribe, en lo que hace a la promoción del comercio de bienes con mayor valor agregado y de las iniciativas de negocios.

Por otra parte, es imposible pasar por alto el potencial que tiene la integración regional. Sin desconocer que es mucho lo que se ha avanzado, el camino por recorrer es todavía amplio. Aunque las exportaciones pasaron de ser del 13,1% del total en 1990 al 20,4% a comienzos de 2008, dichos índices eran aún inferiores a los que existen en la UE o entre los socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (CEPAL, 2010c).

Entre las razones que se esgrimen para explicar la falta de un avance más decidido en materia de integración regional, los expertos citan la ausencia de voluntad política o la necesidad de profundizar los esquemas vigentes, con programas de desgravación arancelaria mucho más agresivos. No menos importante es la falta de buenas vías de comunicación o las trabas en las aduanas, aparte de los mecanismos de control que existen entre naciones vecinas, que a veces se miran con aprehensión ante la existencia de diferencias limítrofes.

## Las perspectivas

Las perspectivas en medio de las nuevas realidades son positivas. Si América Latina y el Caribe logran mantener un promedio de aumento en el PIB cercano al 4,8% registrado entre 2003 y 2008, el valor total del PIB actual se duplicaría en quince años y el ingreso por habitante se multiplicaría por dos en cerca de dos décadas. Pero si esa tasa se logra ubicar en niveles del 6% –como ocurrió en 2010–, los avances anotados llegarían antes.

Esta perspectiva es totalmente factible a la luz de las transformaciones globales. Si bien habrá años mejores que otros, pues en estas materias del desarrollo es imposible mantener un ritmo constante, las condiciones están dadas para avanzar. Por tal razón, el desafío es poner en marcha las políticas que nos conduzcan a hacer realidad esta posibilidad y evitar los excesos que en otros tiempos llevaron a que las temporadas de bonanza fueran de corta duración.

En este sentido, resulta clave no descuidar los logros alcanzados y continuar avanzando en ellos. Es cierto que la región cuenta ahora con instituciones financieras, monetarias y fiscales más sólidas que dos décadas atrás. Sin embargo, esto no quiere decir que los problemas macroeconómicos hayan sido superados. Temas como el sobrecalentamiento de las economías, la revaluación de algunas monedas, el crecimiento excesivo en el gasto público o el endeudamiento merecen tener un seguimiento cercano.

En esta línea, se prevé que la política macroeconómica de nuestros países enfrentará un doble desafío asociado al entorno externo favorable: la utilización productiva de las rentas de los recursos naturales y el mayor influjo de capitales. La región posee el 10% de las reservas de petróleo, más del 40% de los yacimientos de cobre y plata, y más del 25% de la tierra cultivable del mundo. La abundancia de tales riquezas es ahora una oportunidad para desarrollar una economía más competitiva y diversificada a diferencia de la primarización del pasado. Para esto, es determinante la oportuna toma de decisiones que permita ahorrar en las buenas épocas para poder financiar programas contracíclicos en las malas.

Por su esencia, los precios de las materias primas son volátiles, pues eventos imprevistos –como un desastre natural o una confrontación bélica en una zona específica– pueden ocasionar problemas de abastecimiento de un producto, lo cual tiende a reflejarse de manera inmediata en sus cotizaciones. Si a lo anterior se agrega un escenario de demanda elevada, el reto que tienen las naciones que exportan bienes primarios es diseñar mecanismos para impedir que los choques que se presenten impacten sus economías con la misma fuerza.

De tal manera, es alentadora la presencia de algunos fondos de estabilización, cuyo propósito es amortiguar los altibajos en las entradas de recursos y financiar eventualmente iniciativas de largo plazo orientadas a mejorar la productividad de una economía. Dicho sistema también contribuye a aminorar las presiones sobre la tasa de cambio, que tiende a apreciarse ante una mejora súbita en los ingresos por exportaciones. La conocida “enfermedad holandesa” encabeza la lista de preocupaciones de banqueros centrales y ministros de finanzas en aquellos países ricos

en hidrocarburos, minerales o alimentos, que cuentan con un esquema de flotación del precio de su moneda. Aunque todos los antídotos ensayados hasta ahora han tenido resultados parciales, uno de los más efectivos es el de saber guardar para los momentos de emergencia.

Siguiendo una planificación cuidadosa, parte de las rentas podrían ser invertidas para remover cuellos de botella en materia de infraestructura o que se destinen a impulsar políticas más efectivas para diversificar la estructura productiva o generar políticas públicas más eficientes en el ámbito social.

En el contexto mencionado, tampoco es despreciable la llegada masiva de capitales. Si bien en 2009 se produjo una fuerte caída debido a la crisis internacional, ya en 2010 existió una recuperación rápida, de 80.376 a 112.634 millones de dólares (CEPAL, 2011a). Tanto las posibilidades de las industrias extractivas como el interés de llegar a un número creciente de consumidores sirven para entender que lo sucedido tiene un fundamento real, con posibilidades de seguir creciendo a mediano y largo plazo. A esto hay que agregar un marco jurídico que es –en general– más estable, sobre todo en aquellas economías que tienen el objetivo de aumentar su inserción a escala global.

Por otra parte, diferentes instituciones, incluyendo al BID, han advertido sobre los riesgos que puede representar para América Latina y el Caribe un aumento inesperado en los recursos orientados a inversiones de portafolio o a la compra de cierto tipo de activos. La abundancia de dinero barato, sumada a un cambio en el perfil de riesgo de la región, hace factible un auge en los flujos de inversión de tipo especulativo, con el peligro de que se creen burbujas en áreas como la de los bienes raíces o la de las acciones, apoyadas en una apreciación de la tasa de cambio. En consecuencia, la recomendación de entidades como el FMI es la toma de medidas defensivas que pueden incluir la imposición de controles de tipo administrativo como retenciones o mayores encajes.

Tales advertencias son derivadas de las mejores perspectivas de la región, pues es claro que un aumento sostenido en la tasa de crecimiento viene acompañado de otro tipo de desafíos. Y, aunque existe cierta incertidumbre sobre lo que pueda pasar, es indudable que el escenario más probable es el optimista, tal como lo deja en claro lo sucedido en la primera mitad de 2011. El motivo principal, aunque suene reiterativo, es que los países asiáticos no son autosuficientes en el abastecimiento de las materias primas y de los insumos energéticos que necesitan, tanto para alimentar a su población como para apoyar su crecimiento.

Aunque el debate sobre qué tan permanente es esta demanda se mantiene, sin duda hay un cambio en el centro de gravedad en el planeta hacia la zona del Pacífico asiático. Entender que es así obliga a prepararse mejor para navegar en corrientes más poderosas y evitar caer en los errores del pasado, incluyendo el depender de unos pocos productos o un solo mercado. También es imperativa la creación de nuevas alianzas orientadas a aprovechar las oportunidades que surgen, siempre con el objetivo de consolidar el desarrollo económico y social.

Afortunadamente, soy testigo de que los nuevos paradigmas han sido entendidos en América Latina y el Caribe. Tanto los gobiernos como el sector empresarial y gran parte de la ciudadanía comprenden que el futuro será mucho más que la prolongación del pasado reciente, y que detrás de la realidad que empieza a surgir también está la posibilidad real de que la región consiga dar, después de tantos intentos fallidos, el salto que requiere, merece y necesita.



## CAPÍTULO II

# Las mejoras sociales: entre luces y sombras



La consolidación de diversos logros y el rápido avance en la solución de problemas ancestrales, hacen albergar la esperanza de que el ciclo de prosperidad que acompaña a la segunda década del siglo XXI permita dar el salto social que decenas de millones de personas merecen, para bien de **todos los latinoamericanos y caribeños**

## Las mejoras sociales: entre luces y sombras

**D**esde el primer momento en que por mi trabajo empecé a seguir de cerca la situación social de América Latina y el Caribe, he tenido los mismos sentimientos encontrados. De un lado, miro las cifras y constato grandes avances a pesar de las dificultades conocidas y de los retrocesos puntuales. Del otro, hablo con todo tipo de personas, visito zonas rurales y urbanas y me doy cuenta del gran trecho que falta por recorrer para que todos tengan las mismas oportunidades.

Es inaceptable, por ejemplo, que uno de cada ocho latinoamericanos y caribeños sea considerado indigente, que no cuente con el ingreso suficiente para garantizar su alimentación diaria. Tampoco es alentador constatar que la diferencia en la calidad de vida de quienes habitan el campo o la ciudad es muy grande, que la disparidad entre países es muy amplia o que la desnutrición afecta a millones de niños y niñas quitándoles la posibilidad de aspirar a un futuro mejor.

Aunque afortunadamente puedo decir –con conocimiento de causa– que los éxitos en este campo superan de lejos a los fracasos. Hoy en día, el habitante promedio de la región es más sano y está más educado. La disparidad de géneros se ha reducido en forma dramática, mientras que la atención a las poblaciones vulnerables crece en forma consistente. Por esto, quizás, los índices de satisfacción con la vida son equiparables a los que se registran en las zonas más ricas del planeta, como Europa Occidental, América del Norte y Oceanía.

Existe, entonces, un gran nivel de optimismo. En general, las encuestas revelan que las personas de la región se ven en mejor situación con el paso del tiempo, así no sean tan positivas frente a lo que ocurre en su país. Lograr que esas expectativas se cumplan para los casi 600 millones de personas que viven en esta parte del mundo, es uno de los principales retos que enfrentan nuestros gobernantes.

### La pobreza en retirada

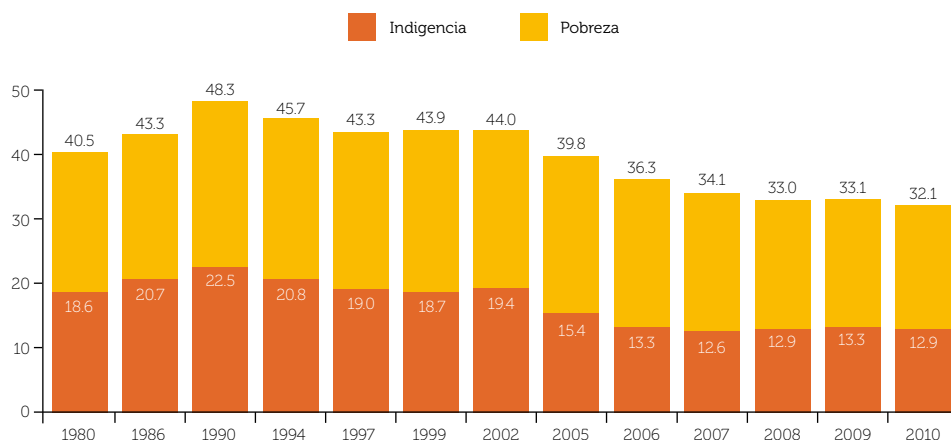
Si alguien tiene dudas sobre la validez del término “década perdida” en América Latina y el Caribe a la hora de mirar lo sucedido en los años ochenta, no tiene más que remitirse a las cifras. En 1980, el índice de pobreza era de 40,5% y el de indigencia de 18,6%. Diez años más tarde, dichos indicadores se situaban en 48,3% y 22,5%,

respectivamente. En tan corto período, 64 millones de personas engrosaron las filas de quienes tenían ingresos inferiores a dos dólares diarios, según la paridad del poder adquisitivo.

## Gráfico 7

### Evolución de la pobreza y de la indigencia en América Latina y el Caribe, 1980-2010

(porcentaje de la población bajo la línea de pobreza e indigencia)



Fuente: CEPAL (2010a). *Panorama social de América Latina 2010*.

A partir de 1990, en la región se empezó a recorrer un largo camino que no siempre ha sido fructífero u homogéneo. Tanto la estrechez de los presupuestos públicos, como los choques externos que impactaron la capacidad de las economías regionales para generar buenos empleos, hicieron difícil que se concretaran avances significativos. En 2002, por ejemplo, el índice de pobreza llegó al 44%, equivalente a 221 millones de latinoamericanos y caribeños.

Desde ese momento, las cosas empezaron a cambiar. Para 2010, el total de población viviendo en condiciones de pobreza se había reducido a 180 millones, mientras que la proporción de pobres descendió a 32,1% y la de indigentes a 12,9% (CEPAL, 2010a). Puesto de otra manera, si hace un par de décadas casi uno de cada dos latinoamericanos y caribeños se encontraba en situación de pobreza, ahora es uno de cada tres.

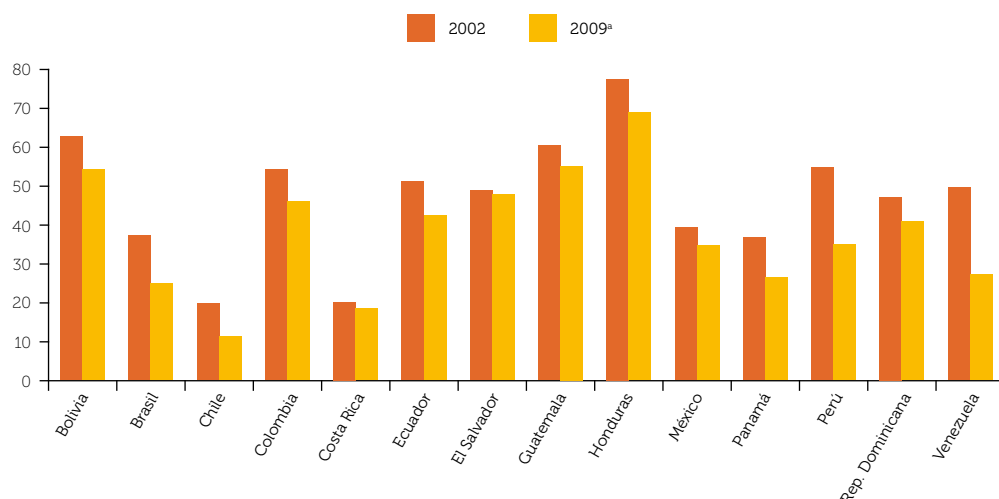
No obstante, hay que insistir en que este no ha sido un proceso continuo. Entre 1990 y 2002, el ritmo promedio de descenso en la indigencia fue de 0,26 puntos

porcentuales por año, mientras que el ritmo promedio de reducción en la pobreza total llegó a 0,36 puntos porcentuales por año, sin mencionar las variaciones entre países. Sin embargo, entre 2002 y 2008 esa velocidad aumentó a 1,08 y 1,83 puntos porcentuales, respectivamente (CEPAL, 2010g).

## Gráfico 8

### Evolución de la pobreza en América Latina y el Caribe, 2002-2009

(porcentaje de la población bajo la línea de pobreza en países seleccionados)



(a) El periodo 2009 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2006 y 2009.

Fuente: CEPAL (2010g). *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.*

Los niveles alcanzados en los últimos años en estos indicadores son los más bajos en la historia de la región y demuestran que las transformaciones son posibles en periodos relativamente cortos, con lo cual aumenta la esperanza sobre lo que se puede lograr con un esfuerzo sostenido en el mediano y largo plazo. Pero mientras esto ocurre, vale la pena examinar cuáles fueron los factores que influyeron para dar un salto tan notable.

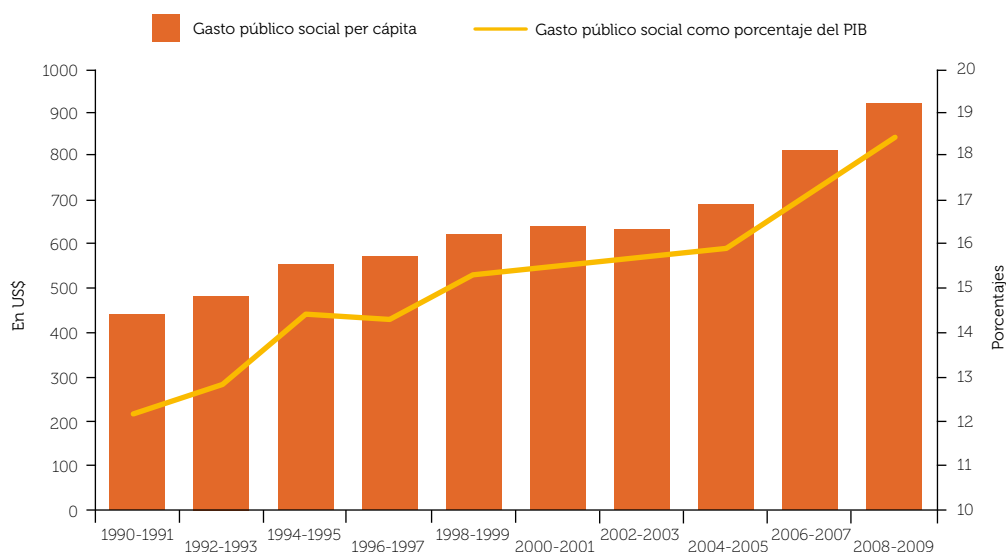
Para comenzar, hay que destacar el triunfo en la lucha contra la inflación. El haber llevado los aumentos en los índices de precios a niveles de un dígito en forma consistente, después de que estos superaron en algunos países niveles del 1.000% anual en los 90, ha permitido defender el poder adquisitivo de las personas más vulnerables. Con razón se dice que el aumento de los precios constituye el

impuesto más regresivo que existe, pues reduce el ingreso disponible y repercute en la capacidad del Estado de generar riqueza. Debido a esto, no es un logro menor que la inflación haya descendido significativamente en los últimos quince años en la región.

La estabilidad relativa en el frente inflacionario se ha combinado con una mejora en el ritmo de crecimiento, que se ha elevado a promedios anuales superiores a 4% en el mismo periodo. Como consecuencia, la tasa de desempleo ha disminuido desde más del 10% a comienzos del siglo a 7,6% en 2010 y con tendencia a ser todavía más baja en 2011, pues un estudio conjunto de CEPAL y OIT sostiene que podría ubicarse por debajo del 7%, algo que no tiene precedentes en la historia reciente. El incremento sostenido en el PIB ha permitido un fortalecimiento de los presupuestos públicos. Esto, a su vez, se ha traducido en un aumento del gasto público social que pasó de 12,2% del PIB regional en 1990 a 18% en 2008, manteniéndose en niveles cercanos desde entonces. Al mismo tiempo, el gasto por habitante en dólares constantes del año 2000 aumentó de 440 a 885 en el mismo período. Aunque en ciertos momentos ha habido inquietudes sobre la sostenibilidad de este esfuerzo, las mejores perspectivas económicas regionales hacen pensar que es posible mantenerlo en el largo plazo.

## Gráfico 9

### Gasto público social en América Latina y el Caribe, 1990-2009



Fuente: CEPAL (2010a). *Panorama social de América Latina 2010*.

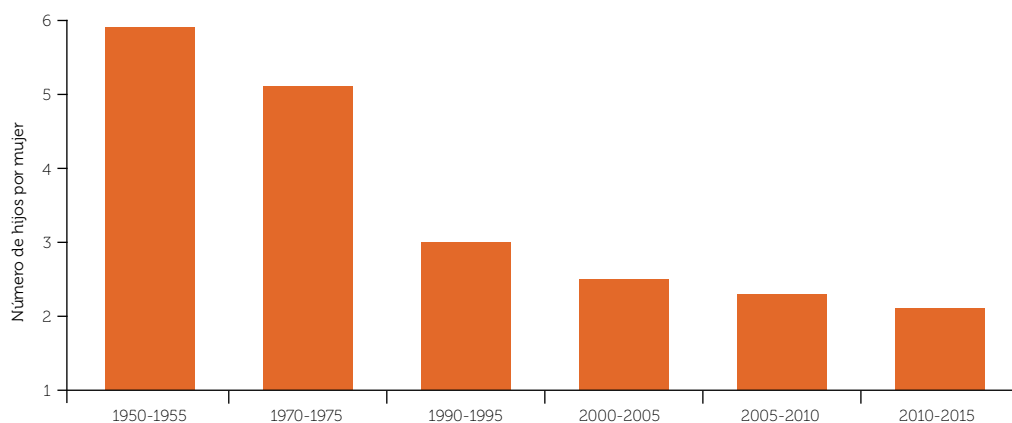
Entre los planes implementados en los últimos años para combatir la pobreza y la marginalidad, el que ha tenido más éxito es el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), que se ha puesto en práctica en la mayoría de los países latinoamericanos. Mediante la recepción de un estipendio mensual, una familia asegura el uso de sistemas de nutrición o de salud específicos o se compromete al envío de los menores de edad al sistema educativo, con lo cual se mejoran los ingresos promedio y se ponen las bases para que las siguientes generaciones cuenten con mejores oportunidades cuando deban ingresar al mercado laboral.

En 2009 hubo programas de este tipo en 17 países de la región, los cuales beneficiaron a 22 millones de familias, con un costo cercano al 0,25% del PIB (CEPAL, 2010g). Diversas investigaciones han demostrado que el instrumento es muy útil en el corto plazo, pero que no está clara su capacidad para evitar la reproducción de la pobreza, que es parte del objetivo fundamental, y que hay varios elementos que requieren fortalecerse (BID, 2011b).

Estos programas vienen siendo adoptados en un periodo de profundo cambio demográfico. Una mirada a lo sucedido en el pasado medio siglo revela una transformación impresionante en la dinámica demográfica de la región. La tasa de crecimiento de la población se ha reducido de manera importante. Así, el promedio de hijos por mujer pasó de 5,9 entre 1950 y 1955 a 2,4 entre 2005 y 2010, lo cual refleja una notable reducción en la tasa de dependencia en el hogar.

### Gráfico 10

Tasas de fecundidad en América Latina y el Caribe, por quinquenios, 1950-2015



Fuente: CEPAL (2008). *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*.

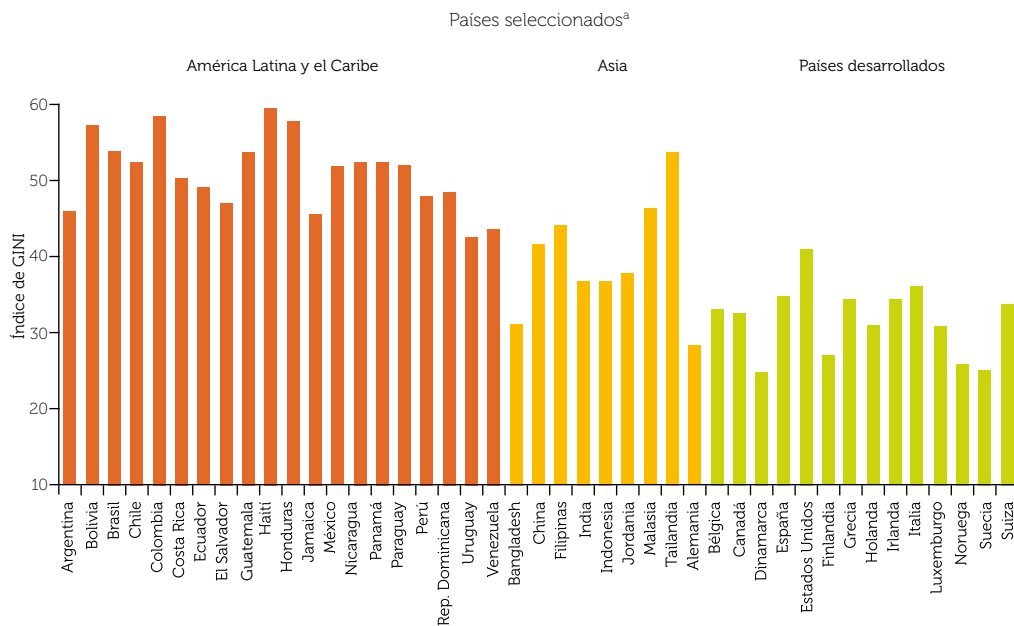
Para quienes han examinado estos temas, lo sucedido es resultado de diversos factores como el fenómeno de urbanización creciente, que influye sobre el tamaño de las familias. Cerca de 8 de cada 10 latinoamericanos habitan hoy en centros urbanos, una de las proporciones más altas del mundo. No menos importante es el aumento de la escolaridad femenina, así como la creciente participación de la mujer en la fuerza laboral.

Las estimaciones más recientes indican que la tasa de crecimiento de la población entre 2035 y 2040 va a ser apenas de 0,3%, menos de una tercera parte de la actual. Al mismo tiempo, la pirámide de edades va a cambiar sustancialmente. Por ejemplo, los jóvenes entre 0 y 14 años de edad van a pasar de representar el 27% del total de la población en 2010 al 18% dentro de tres décadas. En contraste, los mayores de 65 años aumentarán del 8% al 19% en el mismo lapso (CEPAL, 2010c). Todo lo anterior quiere decir que el tamaño medio de los hogares es menor y que la tasa de dependencia se ha reducido, lo cual implica que el ingreso debe distribuirse entre menos personas. Este “bono demográfico”, como lo denominan los especialistas, va a evolucionar favorablemente en la región durante unas décadas, hasta que la proporción de adultos mayores crezca, tal como está previsto.

En medio de este panorama, es necesario tener en cuenta que los cambios en la tasa de pobreza están asociados con la evolución del nivel de ingreso, así como con su distribución. El primero, más conocido como “efecto crecimiento”, es el responsable del 85% de los avances señalados entre 1990 y 2008 (PNUD, 2010). En lo que tiene que ver con su distribución, esta ha sido más lenta y posicionado a la región hoy como la más desigual del mundo (BID, 2011b). Aunque ha habido algunos progresos recientes, como lo demuestra el índice Gini, que pasó de 0,55 a 0,52 entre 2002 y 2008, resultan inaplazables políticas más efectivas orientadas a cerrar las brechas existentes. Los costos sociales y económicos que esto implica no son menores. Las profundas desigualdades en la región frenan el crecimiento económico, imponen límites a la movilidad social e intergeneracional y tienen implicancias negativas al aumentar la delincuencia (BID, 2011b).

## Gráfico 11

### Índice de Gini en diversas regiones del mundo



(a) Últimos datos disponibles para los países seleccionados en Asia y América Latina y el Caribe fluctúan entre 2005 y 2009, con excepción de Haití (2001) y Jamaica (2004). Los últimos datos disponibles para los países desarrollados seleccionados fueron registrados en 2000.

Fuente: Banco Mundial (2011). *World Development Indicators* (WDI).

Por otra parte, hay que tener en cuenta la realidad de grupos específicos de la población. Así, la incidencia de la miseria en los niños de la región es el doble de la que se registra entre los mayores de edad, mientras que la pobreza afecta a 81 millones de infantes. También esta golpea mucho más a las mujeres que a los hombres y a los habitantes de las zonas rurales más que a los de las zonas urbanas. No menos seria es la situación de los grupos indígenas o afrodescendientes, con tasas de indigencia hasta seis veces superiores al promedio.

Un último elemento para tener en cuenta es el peligro que representan ciertas situaciones para los alcances logrados. Tal es el caso de los choques externos, que en el pasado impidieron a América Latina y el Caribe mantener una tasa de crecimiento sostenida, con las consecuencias conocidas sobre la estabilidad y el empleo.

Tampoco es menos importante la posibilidad de alzas elevadas en las cotizaciones de los productos primarios que, si bien benefician a la mayoría de los países, golpean con dureza el poder adquisitivo de las familias de menos ingresos. Los

reajustes de precios que tuvieron lugar en algunos alimentos y en los combustibles durante la primera mitad de 2008, fueron un campanazo de alerta que es mejor no olvidar, sobre todo cuando vemos las tendencias recientes.

Hay que insistir en la calidad del empleo. Más allá del descenso en las tasas de desocupación, la creación de puestos de trabajo formales ha sido muy lenta en la región. Este factor frena el acceso pleno de la población a la seguridad social e impide que los avances en la lucha contra la pobreza tengan cimientos más fuertes.

## Educación: un vaso medio vacío y medio lleno

Sin duda, la educación es una de las principales rutas para poder superar el atraso social de América Latina y el Caribe. Pocos esfuerzos en materia de política pública tienen una recompensa tan grande como la de capacitar a las generaciones más jóvenes y darles herramientas para desempeñarse en el mercado laboral y aprovechar las oportunidades que brinda una economía más moderna y diversa, en un escenario de creciente globalización.

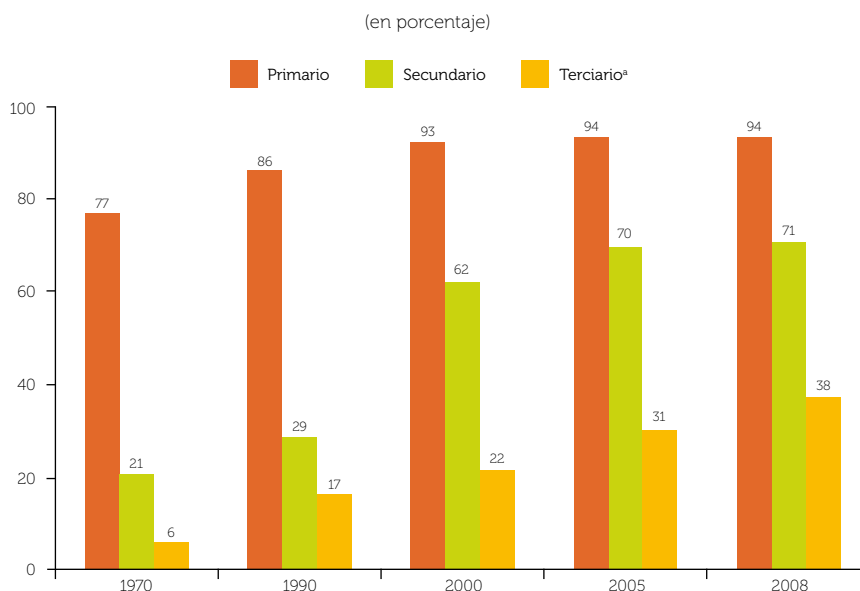
El esfuerzo que ha hecho la región es notable. Para citar un ejemplo, la tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, que tres décadas atrás era cercana al 20% de la población, se redujo al 8,3% en 2010 (CEPAL, 2010c). A lo anterior hay que agregarle un esfuerzo definido para incrementar la cobertura en todos los niveles, lo cual también ha rendido sus frutos.

Así, la tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria, que en 1970 fue de 77%, llegó a 94% en 2008. Dicha evolución implica que en muchos países se ha llegado a la meta de conseguir la cobertura universal, a pesar de que hay rezagos importantes. Con respecto al nivel preescolar y atención a la primera infancia, en varios países se ha ampliado el acceso a centros que proporcionan cuidado y educación infantil, no obstante la información disponible, aún bastante limitada, apunta a señalar profundos déficits en diferentes ámbitos, además de grandes discrepancias por país, nivel de ingreso y educación de los padres (BID, 2011b).

También ha tenido lugar una importante mejora en la cobertura en educación secundaria. La proporción de jóvenes matriculados en este nivel pasó de 21% en 1970 a 71% en 2008. Adicionalmente, en educación terciaria se han presentado avances, pero de menor magnitud. En 2008, el 38% de los jóvenes estaban matriculados en una institución técnica o universitaria, en comparación con el 22% registrado en el año 2000. Este indicador, vale la pena aclarar, es muy superior al 6% identificado en 1970, pero muestra que es necesario avanzar con mayor celeridad.

## Gráfico 12

Tasa neta de matrícula en los niveles Primario, Secundario y Terciario en América Latina y el Caribe, 1970- 2008



(a) Las tasas en el nivel terciario corresponden a la tasa bruta de matrícula.

Fuente: CEPAL (2009a y 2010c). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*.

Todas las mencionadas son buenas señales. A manera de resumen, se puede afirmar que más niños y jóvenes que nunca antes en la región asisten a instituciones educativas de todos los niveles; los estudiantes ingresan al sistema de manera más temprana, permanecen en él más años y completan grados más altos. La brecha de género casi ha desaparecido y, de hecho, las mujeres han comenzado a superar a los hombres en diversos indicadores. El cambio es de tal magnitud que, por ejemplo, en algunos países cerca de la mitad de los universitarios provienen de familias en las que ninguno de los padres tiene grados de educación superior.

Tales avances no quieren decir que la tarea esté terminada. América Latina y el Caribe se encuentran rezagadas frente a otras zonas del mundo con niveles de ingreso similares, en donde los jóvenes permanecen en el sistema educativo hasta cuatro años más, como ocurre en áreas de Asia (Barro y Lee, 2000). En términos de movilidad educativa, los países de la región ocupan también puestos muy rezagados, evidenciando con esto no solamente la problemática de desigualdad en los ingresos, sino también del inequitativo acceso a oportunidades de progreso (OCDE, 2010).

Existen grandes disparidades según el nivel socioeconómico de la persona, al igual que entre zonas urbanas y rurales. Esta brecha es todavía más amplia en el caso de las poblaciones afrodescendientes o nativas. Adicionalmente, junto con países que han logrado grandes avances existen otros que se encuentran muy por debajo del promedio, lo cual puede aumentar las distancias en materia de ingreso futuro o potencial de crecimiento. Los casos para ilustrar estas afirmaciones abundan. Así, mientras solo 2 de cada 100 niños en los estratos superiores no culmina la primaria, esa proporción sube a 12 de cada 100 entre los más pobres. Al mismo tiempo, la tasa de niños que completan este nivel es de 96% en las ciudades, pero baja al 85% en el campo (CEPAL, 2010c).

Esta situación se agudiza en la secundaria, pues las posibilidades de trabajo juvenil y la necesidad de llevar dinero al hogar empiezan a competir con la alternativa de permanecer en una institución educativa. No menos importante es la tradición familiar que influye en las eventuales dilaciones o falta de conclusión de los grados más altos. Tales circunstancias llevan a que mientras 83 de cada 100 estudiantes pertenecientes al 20% más rico de los hogares completa la secundaria, en el caso de los jóvenes pertenecientes al 20% de hogares más pobres, esa proporción es inferior al 25%, un indicador muy similar al de los jóvenes en las zonas rurales, siendo aún más baja en el caso de los jóvenes de poblaciones indígenas (CEPAL, 2010g).

Las diferencias son peores en la educación superior. Las investigaciones muestran que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos que logran completar 5 años de estudios, apenas 1 de bajos recursos lo consigue (CEPAL, 2010g).

En el tema de la calidad los resultados de las pruebas académicas que ofrece el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), muestran que las competencias de los estudiantes latinoamericanos se encuentran muy por debajo del promedio de otros continentes.

Y no es todo. Las diferencias según el estrato socioeconómico son notorias. Los estudiantes de menores ingresos no han desarrollado las competencias básicas para desempeñarse en las áreas medidas (lenguaje, matemáticas y ciencias), algo que también ocurre con quienes habitan en las zonas rurales.

Un tema acuciante es el de las competencias digitales. En la medida en que las tecnologías de información (TI) se masifican, es preocupante constatar que la brecha que, en general, experimenta la región es más extrema para los estudiantes de menores recursos. Dicho de otra manera: es tres veces más probable que tenga

computadora un hogar de altos ingresos, que uno pobre. Esta distancia es todavía más extrema en el caso de acceso a Internet, por lo cual el equipamiento adecuado de las instituciones educativas constituye un elemento clave.

Por tanto, la agenda en materia de educación para América Latina y el Caribe es doble. De un lado, se encuentran los retos de siempre que consisten en aumentar la cobertura, mejorar el acceso, asegurar la progresión del esfuerzo realizado y conseguir la conclusión de los distintos ciclos educativos por parte de los alumnos que ingresen a ellos. Del otro, está el asunto de la calidad, pues las mediciones internacionales muestran que los alumnos se encuentran muy por debajo del promedio de las naciones desarrolladas en áreas como lenguaje o matemáticas. Esto implica trabajar en mejor la capacitación de los maestros, al igual que en el uso de nuevos recursos como las tecnologías de la información, las comunicaciones y la optimización de los métodos tradicionales.

La importancia del tema es indiscutible. Por ejemplo, mientras la tasa de informalidad en la región es del 73% para quienes tienen educación primaria incompleta, esta disminuye al 32% para los que completaron la secundaria y al 14% para quienes terminaron la educación superior. Por otra parte, las diferencias en ingreso promedio mensual entre un extremo y otro son cercanas a seis veces, una comprobación más de que tener más años de escolaridad constituye una buena inversión personal.

Tales análisis se dan en medio de un contexto dinámico que es imposible desconocer. Dado que el gasto público en educación ha aumentado en forma sostenida en las pasadas dos décadas, es temprano todavía para apreciar el impacto de lo realizado. En la medida en que sea posible adoptar nuevas estrategias –sin perder de vista el objetivo de la calidad– será posible que la mejora en el clima económico se traduzca en más y mejores empleos para los millones de jóvenes que asisten a las instituciones de enseñanza con el simple pero importante objetivo de labrarse un futuro mejor.

## Salud: una región más sana

Es incuestionable que la evolución de América Latina y el Caribe no ha sido sencilla en las décadas pasadas. Diversas situaciones de origen político, social o económico han impedido que alcance todo su potencial. Pero en medio de este escenario, en el que no faltan las caídas, salta a la vista el gran progreso conseguido en el ámbito de la salud.

En otras palabras: la región ha experimentado un avance muy rápido en un período relativamente corto de tiempo. Hoy, los latinoamericanos y caribeños tienen las tasas de longevidad más altas y las más bajas de mortalidad infantil cuando se compara con otras regiones del mundo en desarrollo (Banco Mundial, 2011). Aunque persisten grandes diferencias en el acceso a servicios básicos de salud de calidad dentro y entre los países, los progresos alcanzados no son menores y merecen resaltarse.

### Gráfico 13

#### Esperanza de vida al nacer por regiones del mundo

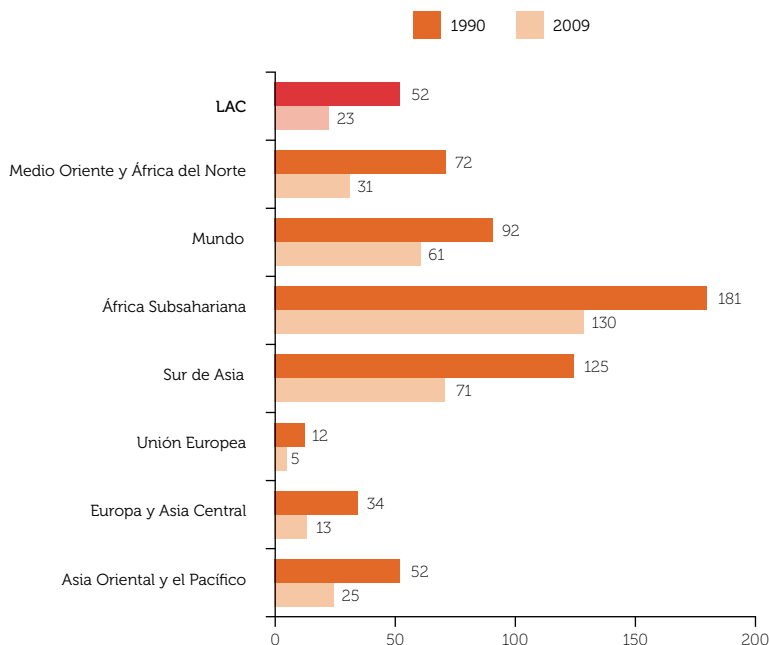


Fuente: Banco Mundial (2011). *World Development Indicators (WDI)*.

Las estadísticas son claras. En 1960, la esperanza de vida promedio era de 56,2 años por habitante, cifra que en el 2010 se elevó a 74,5 años. Este avance ha estado relacionado con la disminución en la tasa de fallecimiento de lactantes y niños menores de cinco años, que ha descendido de 150 por cada mil hace medio siglo a 23 en 2008. Dicha tasa, aunque superior a la de Europa o América del Norte, es cerca de la mitad del promedio mundial, muy inferior a la de África y Asia (Ávila, 2009).

### Gráfico 13a

Tasa de mortalidad por regiones del mundo de menores de 5 años por cada mil niños nacidos vivos



Fuente: Banco Mundial (2011). *World Development Indicators* (WDI).

### Cuadro 3

Indicadores seleccionados sobre salud en América Latina y el Caribe, 1990-2008

| Indicadores                                                             | 1990 (%) | 2008 (%) |
|-------------------------------------------------------------------------|----------|----------|
| Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta)                  | 83,6     | 95,0     |
| Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado | 72,0     | 86,0     |
| Tasa de mortalidad materna                                              | 71,2     | 66,9     |
| Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión              | 76,3     | 93,0     |
| Tasa de uso de anticonceptivos                                          | 59,5     | 69,6     |

Nota: La tasa de prevalencia contraceptiva es el porcentaje de mujeres casadas de 15 a 49 años de edad, o cuyas parejas sexuales alguna forma de contracepción.

Fuente: CEPAL (2010a). *Panorama social de América Latina 2010*.

Lo sucedido es resultado de múltiples factores, incluyendo la baja en la tasa de natalidad, el mayor acceso a la educación, el incremento de la inversión pública en programas de promoción y prevención de la salud, y los avances en la medicina. Todos han incidido, sin duda, en la mejora de los índices de salud. Por ejemplo, la proporción de especialistas por cada 100 mil habitantes ha crecido del 0,33 en 1960 a 0,9 en la actualidad.

No menos importante es el impulso de políticas preventivas. Tal es el caso de las campañas de vacunación que, en el caso del sarampión, llevó a que el 93% de los niños de un año fueran inoculados contra la enfermedad en 2007, cerca de 17 puntos porcentuales más que en 1990. Algo similar ocurre con la DPT (contra la difteria, la tos ferina y el tétano) que en 1970 se aplicaba a menos de 10% de la población infantil y la cobertura en la aplicación de la vacuna es hoy en día superior al 90% (Ávila, 2009).

También es importante la reducción en las tasas de mortalidad materna gracias a un aumento en la cobertura de atención prenatal, que cubre ya al 95% de las mujeres embarazadas. Igualmente la proporción de partos atendidos por personal especializado llegó a 86% en 2008, 14 puntos porcentuales más que hace 18 años (CEPAL, 2010a).

La región también ha mostrado progresos importantes en la reducción de la desnutrición. Esta pasó de afectar a 21% de la población infantil menor de cinco años en 1970 al 7,2% en 1997 (UNICEF, 1998). Los factores que de manera indirecta pueden haber contribuido a estos resultados se refieren, entre otros, a mejores prácticas de atención, al mayor acceso a los servicios de salud y a los servicios de agua y saneamiento; y, en el nivel básico, a la creciente participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre su propia educación y sobre los recursos en efectivo que controlan.

Un logro que constituye al mismo tiempo un desafío, tiene que ver con el desarrollo de esquemas que han aumentado la cobertura de los servicios de salud. En algunos casos, el aseguramiento llega a cubrir a más del 90% de la población, como ocurre en Colombia, mediante la combinación de un régimen de beneficios subsidiado –apoyado por el Estado– y uno contributivo, con aportes de las empresas y los asalariados. En mayor o menor grado, el esfuerzo fiscal hecho por los gobiernos de la región, que oscila entre el 0,2 y 1,8% del PIB, se ha traducido en mejoras en los indicadores de salubridad, aunque puede contribuir a mantener altos los índices de informalidad, al retirar el incentivo para ingresar al sector formal (BID, 2011b).

A pesar de estos avances, todavía existen grandes diferencias en el acceso a servicios básicos de salud de calidad en y entre los países. La inequidad en salud afecta principalmente a los grupos más vulnerables: personas en situación de pobreza, mujeres (quienes suelen ser generalmente las responsables de la salud en las familias), niños, grupos étnicos minoritarios y pobladores rurales.

Mientras esto ha ocurrido, las características de las enfermedades han variado fundamentalmente. Si a mediados del siglo pasado las causas principales de muerte estaban relacionadas con enfermedades infectocontagiosas, hoy en día las amenazas más comunes se centran en la diabetes, los trastornos cardiovasculares o el cáncer. La tuberculosis, para citar un caso, es actualmente una amenaza menor, pues su tasa de mortalidad es un tercio de la registrada hace dos décadas. Aunque este cambio en las enfermedades es esperado, dado el perfil de envejecimiento de la población y los crecientes niveles de urbanización, los niveles de factores de riesgo para las enfermedades crónicas son especialmente elevados en la región. Tales condiciones afectan a personas de todos los niveles de ingresos, pero cada vez más y de manera desproporcionada, a los más pobres.

Al contrario de lo que muchos pudieran pensar, las enfermedades cardiovasculares ya son responsables en nuestra región del 68% de la carga de enfermedad y, en todos los países, los más pobres vuelven a ser los que tienen mayor riesgo de desarrollar enfermedades crónicas (BID, 2011b).

Una mención aparte merece el caso del VIH/Sida que, según cálculos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), habría infectado a unos dos millones de latinoamericanos. Aunque la curva de crecimiento parece haber disminuido, hay elementos preocupantes: el uso de preservativos y el acceso de la población afectada a medicamentos antirretrovirales siguen siendo bajos. Una gran atención merece el Caribe con una alta prevalencia de la epidemia, pues su incidencia es la segunda mayor en el mundo, apenas por debajo de África subsahariana, siendo una de las principales causas de muerte en adultos de 15 a 49 años (ONUSIDA, 2009 y 2010).

En la medida en que algunos de los logros citados se consolidan, nos enfrentamos a otro tipo de desafíos. Así causan inquietud las crecientes tasas de obesidad, el alto impacto de las enfermedades mentales y de las adicciones, resultantes de la depresión, el alcoholismo o del consumo de drogas alucinógenas. No faltan tampoco quienes citan la inseguridad ciudadana como una plaga, si se tiene en cuenta que la muerte violenta es una de las principales causas de fallecimiento entre los jóvenes.

Sin entrar en este debate, es necesario pensar en los desafíos que acompañarán el envejecimiento paulatino de la población latinoamericana, algo que experimentan actualmente otras regiones. No hay que olvidar que los mayores de 65 años, que hoy representan menos de una décima parte de la población, pasarán a ser una quinta parte de los habitantes de la zona a mediados de este siglo. Por tal motivo, aunque el balance en lo que se relaciona con la salud es muy positivo, es necesario tener presente que los retos continúan.

#### Cuadro 4

Indicadores del proceso de envejecimiento de la población latinoamericana, 1990-2050

| Indicadores                             | 1990   | 2000   | 2010e  | 2030e  | 2050e   |
|-----------------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Población de 65 años y más (en miles)   | 20.616 | 28.831 | 39.465 | 82.653 | 139.201 |
| Porcentaje de personas de 65 años y más | 4,8    | 5,7    | 6,9    | 12,2   | 19,3    |
| Porcentaje de personas de 75 años y más | 1,6    | 2,1    | 2,7    | 4,9    | 9,1     |
| Edad mediana de la población            | 27,2   | 27,8   | 30,2   | 35,4   | 40,3    |
| Índice de envejecimiento <sup>a</sup>   | 13,1   | 17,8   | 24,7   | 59,2   | 112,1   |

(e) Estimado

(a) Relación entre la población de 65 años y más y la población menor de 15 años

Fuente: CEPAL (2009b). *Observatorio Demográfico No.7*.

Queda mucho por hacer por el fortalecimiento de nuestros sistemas de salud. Además de requerirse un esfuerzo deliberado en la mejora de la atención primaria integrada, estos se encuentran aún excesivamente enfocados en el tratamiento y en la curación, y no se promocionan suficientemente los estilos de vida saludable. En consecuencia, se están generando rápidos aumentos de costos directos en dichos sistemas. Invertir en la promoción de la salud y en la prevención es, sin duda, una agenda costo-eficiente, que requiere una respuesta intersectorial con amplia participación de socios del sector público y privado.

Las áreas de potencial colaboración entre estos dos sectores van desde la educación, para promover cambios en los comportamientos y en los hábitos de vida, hasta la de las nuevas tecnologías, que permitan extender la cobertura de los protocolos de prevención a segmentos más amplios de la población o la implantación de sistemas de registros médicos digitales.

## La mejora en la situación de la mujer

La noticia se ha repetido tantas veces que no causa el mismo impacto que antes. Se trata de la llegada de una mujer a la presidencia de una nación, algo ahora cada vez más corriente en la región. Este es tan solo el ejemplo más notorio de la creciente participación femenina en los más diversos campos del mercado laboral.

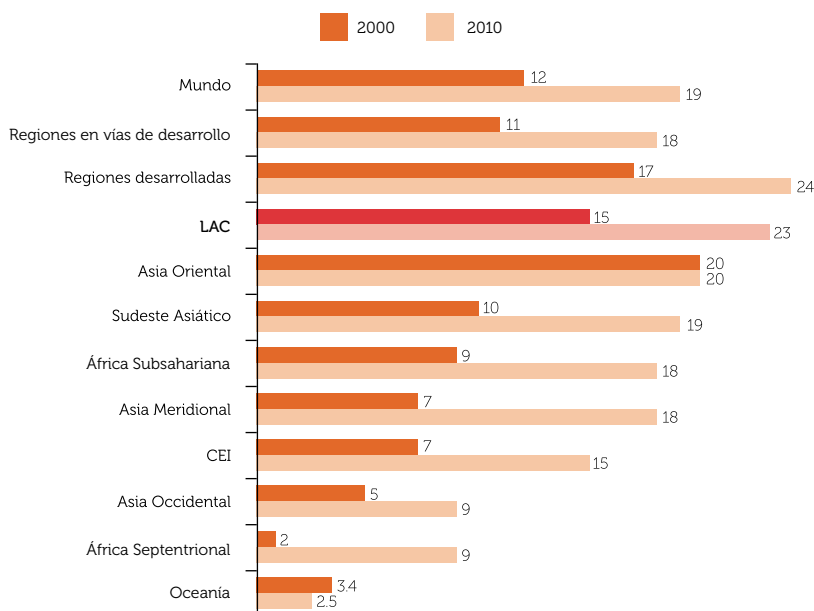
Semejante evolución es resultado directo de las mejoras en educación. Las cifras comprueban que no solo se ha logrado la paridad en términos de escolaridad en comparación con 1960, cuando la proporción de hombres que estudiaba era sustancialmente más alta, sino que en buena parte de la región es mayor la población femenina, algo que ocurre en todos los niveles educativos.

La entrada de millones de mujeres a la fuerza laboral ha tenido su incidencia sobre las tasas de participación en el mercado de trabajo. Así, esta ha evolucionado hasta el 53% en 2010, frente a 38,2% en el año 1990. Otras mediciones revelan que la proporción de empleos remunerados en el sector no agrícola para el género femenino ha subido a 42% en 2007, 6 puntos porcentuales más que en la década previa. (CEPAL, 2010c).

En el campo de la política también han tenido lugar cambios fundamentales. De tal manera, el 23% de los escaños en los parlamentos nacionales fueron ocupados por mujeres en 2010, una participación baja pero que duplica la alcanzada en 1990 (ONU, 2010). Por su parte, en los gabinetes ministeriales el índice se acerca a 30% en los países latinoamericanos y al 20% en los caribeños (CEPAL, 2007).

## Gráfico 14

Porcentaje de escaños ganados por mujeres en parlamentos nacionales unicamerales o en la cámara baja en diversas regiones del mundo. 2000 y 2010



Fuente: ONU (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*.

Todo lo anterior es positivo y muestra que las transformaciones se están acelerando. También es indudable que queda mucho camino por recorrer. Por ejemplo, la proporción de mujeres sin ingreso propio disminuyó 11 puntos porcentuales entre 1994 y 2008, hasta 32%, pero esa tasa aún triplica a la de los hombres (CEPAL, 2010g). Ante esa situación, no es de extrañar que la incidencia de la pobreza y la indigencia sea más alta en los hogares encabezados por una mujer.

Esa situación es fuente de preocupaciones si se considera que en las zonas urbanas de América Latina y el Caribe los hogares encabezados por mujeres pasaron de 22% a 31% entre 1990 y 2008. Además, hay que tener en cuenta que, a pesar de leyes que promueven la igualdad entre géneros, el femenino obtiene en promedio 85% del ingreso masculino por oficios equivalentes. Aunque esta brecha se ha venido cerrando, los cálculos sugieren que solo en 2015 se podría llegar a la paridad (CEPAL, 2010g).

Parte de los atrasos han buscado ser solucionados con leyes de cuotas que están vigentes en 12 de 33 naciones de la región (Payne et al., 2006). Aunque dichas determinaciones no están exentas de polémica, los avances se han dado en forma más decidida en aquellos países en que las regulaciones han sido adoptadas.

Estos progresos son importantes, pero todavía persisten fenómenos indeseables. Uno de ellos es la violencia contra la mujer. Datos recientes provenientes de 15 países revelan que hasta el 40% de las mujeres ha sufrido abusos físicos de su esposo o compañero, 60% ha sido víctima de violencia emocional, mientras que el 47% lo ha sido de algún tipo de abuso sexual (CEPAL, 2010g).

### Los esfuerzos posibles

En conclusión, una mirada al panorama social de América Latina y el Caribe genera sentimientos encontrados. De un lado, satisfacción, que nace de constatar que ha tenido lugar un salto imposible de desconocer. No solo la proporción de personas pobres o indigentes es la más baja de su historia, sino que sus habitantes son más educados y sanos. Del otro, frustración, porque resta un inmenso trecho para que la miseria desaparezca del todo o para que un joven pobre pueda tener las mismas oportunidades que uno de mayores recursos para entrar a la universidad y completar sus estudios profesionales.

Es indudable que hay maneras de cerrar la brecha con mayor velocidad, como lo demuestran algunos de los programas que desarrollamos en el BID. Es el caso de Mesoamérica, en donde la inequidad puede significar seis centímetros. Tal es la diferencia en el promedio de estatura a los cinco años de edad, entre un niño pobre y uno cuyos padres pertenecen a los estratos altos. La diferencia se debe a la desnutrición, por supuesto, pero también surge de la ausencia de servicios básicos de salud materno-infantil, de medicinas que eliminan parásitos y protegen contra enfermedades que impiden el crecimiento normal.

La distancia no es solo de talla. A esa edad, cada centímetro adicional está asociado con un mayor nivel cognitivo y de escolaridad y, eventualmente, a la posibilidad de conseguir un buen trabajo y lograr mejores ingresos. En el transcurso de una vida, esos seis centímetros se pueden convertir en un abismo.

Reducir este abismo de equidad es el objetivo central de la *Iniciativa Salud Mesoamérica 2015*, una innovadora alianza público—privada, que privilegia las áreas de salud reproductiva y materno-infantil, nutrición y vacunación, además de atacar el dengue y la malaria.

Un objetivo similar es el que tienen los PTMC, considerados la solución más frecuente y exitosa que ha implementado la región en materia de protección social, a pesar de que como mencioné no está clara su capacidad para evitar la reproducción de la pobreza. Por ejemplo, *Familias en Acción*, en Colombia, es una iniciativa acompañada desde sus inicios por el Banco y otras instituciones multilaterales, que por más de una década de inversión en capital humano intenta romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Los números son muy alentadores, pues se registra una reducción de la pobreza del 5% en zonas urbanas y 12% en áreas rurales. El consumo per cápita de las familias ha aumentado en 10%, lo cual se ha visto reflejado en dietas más diversificadas y nutritivas. Así, en zonas rurales se registraron reducciones del 9% en la tasa de desnutrición crónica en los menores de 7 años. La asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños de 3 a 7 años también aumentó de forma importante, el 44% en zonas urbanas y el 20% en el campo, entre otros beneficios documentados.

Un buen número de programas similares recibe el apoyo del BID en otras naciones de la región. Después del enfoque mencionado, ahora se trata de afrontar los desafíos futuros de integrarse con otras iniciativas y de ayudar a sus destinatarios a salir gradualmente de la pobreza.

Tales ejemplos, que se suman a lo sucedido en años recientes, dan motivos para ser optimistas. La consolidación de diversos logros y el rápido avance en la solución de problemas ancestrales, hacen albergar la esperanza de que el ciclo de prosperidad que acompaña a la segunda década del siglo XXI permita dar el salto social que decenas de millones de personas merecen, para bien de todos los latinoamericanos y caribeños.



### CAPÍTULO III

# El progreso institucional: una revolución silenciosa



Lo que existe es una corriente continua de cambios ante la creciente conciencia de que una región que tiene tantas posibilidades de progreso, debe adecuar sus instituciones para que respondan a nuevos y viejos desafíos

## El progreso institucional: una revolución silenciosa

**M**e sucede cada vez menos, pero todavía pasa. En ocasiones, cuando viajo fuera de América Latina y el Caribe y hablo sobre las transformaciones que están teniendo lugar a lo largo y ancho de la región, me encuentro con el escéptico de turno, quien pone en duda mis planteamientos y afirma que nada de lo que menciono respecto a un futuro mejor es posible, “porque todo sigue igual”. Según el interlocutor del caso, los cambios de los que hablo no son profundos y se reducen a una pasajera prosperidad económica que acabará desapareciendo, en un plazo no muy lejano, en un torbellino de ineficiencias.

La razón que más escucho es que las instituciones que rigen la política, la justicia o el manejo del Estado son las mismas que permitieron los excesos del pasado. Desde este punto de vista, las estructuras son inadecuadas o tan imperfectas que atrofian tanto la capacidad de los ciudadanos como las de las sociedades a las que pertenecen para desarrollarse.

No obstante, por cada ejemplo que me citan, puedo responder con varios más que demuestran que, definitivamente, no todo sigue igual. De hecho, una mirada más profunda a lo sucedido en Latinoamérica y el Caribe en los años pasados demuestra que se ha producido una revolución silenciosa que no se puede pasar por alto.

Así ocurrió, por ejemplo, cuando el huracán de la crisis internacional sopló con toda su fuerza a finales de 2008. Frente a los temores que preveían una fuerte contracción en una región que había sufrido en el pasado con dureza las consecuencias de la volatilidad en los mercados globales, las consecuencias acabaron siendo manejables. No solo el sector bancario salió prácticamente indemne, sino que los fiscos y los bancos centrales pudieron reaccionar a tiempo. Los primeros mediante la adopción de planes y programas anticíclicos, y los segundos con medidas de estímulo, como las de garantizar la liquidez necesaria para el buen funcionamiento de las entidades financieras e impulsar una reducción en las tasas de interés.

Dicha respuesta fue posible gracias a las reformas previas que incluyeron, entre otras, una mejor supervisión del sistema financiero, la introducción de fondos de estabilización para manejar las bonanzas de precios de los productos básicos o el establecimiento de un esquema que garantizaba mayor autonomía a las decisiones de los bancos centrales. Es cierto que las entidades multilaterales, como el Banco

Interamericano de Desarrollo, hicieron su parte para apoyar a los países que lo integran con un ambicioso programa de créditos, pero este esfuerzo habría tenido un éxito limitado de no haber encontrado al otro lado de la mesa una institucionalidad fortalecida que permitió que la recuperación tuviera lugar con rapidez, una vez que el viento empezó a cambiar de dirección.

Con este ejemplo no quiero decir que la tarea esté completa. Sin lugar a dudas existen todavía muchas normas inadecuadas, entidades con problemas y procedimientos obsoletos en América Latina y el Caribe. Pero también hay conciencia de que las transformaciones son necesarias para romper los cuellos de botella que persisten y que los debates para hacerlo deben tener lugar en un marco cada vez más democrático, en el que las autoridades regionales y locales también jueguen un papel de primer orden, si es del caso.

Este proceso es ahora constante. Si hace unas décadas se pudo hablar de una primera oleada de reformas, que se caracterizó por el desmonte de las barreras al comercio exterior y la llegada del capital privado a ciertos sectores, ahora lo que existe es una corriente continua de cambios, ante la creciente conciencia de que una región que tiene tantas posibilidades de progreso debe adecuar sus instituciones para que respondan a nuevos y viejos desafíos.

## Una mirada a las reformas

Para entender la realidad actual es necesario remontarse a la situación de hace 30 años. En ese momento América Latina era muy diferente, con economías protegidas que habían construido muros, apoyadas en el modelo de sustitución de importaciones y en las cuales las libertades económicas eran escasas. El poder discrecional de los gobiernos de turno era alto para decidir temas de comercio exterior o para señalar los terrenos vedados para la actividad privada.

Como si lo anterior fuera poco, en el campo político las restricciones eran todavía mayores. En 1980, sin incluir al Caribe, tan solo una tercera parte de los 18 países de la región eran gobernados democráticamente. Esa situación impedía no solo la renovación de dirigentes o el tránsito ordenado de los mismos, sino que limitaba la discusión abierta y el debate de las políticas ensayadas.

Tales esquemas empezaron a derrumbarse al comenzar la década de los noventa, debido a una conjunción de elementos. Por una parte, la crisis de la deuda puso en evidencia las carencias de un sistema que se había apoyado en el aumento de los créditos para tratar de cerrar la brecha entre los gastos y los ingresos pú-

blicos. Por otra, la creciente preocupación respecto de las libertades y el respeto de los derechos humanos en occidente, aumentó la presión sobre las dictaduras. Adicionalmente, el ejemplo de algunos países que decidieron disminuir el nivel de regulación, privatizar algunos monopolios o apostar por el comercio internacional, acabó calando en la región.

En mayor o menor grado, la conjunción de estos factores, así como el ánimo de impulsar los niveles de desarrollo, llevó a casi la totalidad de los países de la región a adoptar una serie de recetas, que –en algunos casos– vinieron acompañadas de un pronto regreso de la democracia, con un rápido restablecimiento de las libertades políticas, incluyendo el derecho a elegir y ser elegido.

Sin embargo, estas mejoras no fueron aplicadas al mismo tiempo o de igual forma, si bien con el correr del tiempo los cambios fueron indiscutibles. Para 1992, los vientos democráticos soplaban por toda la región y habían sido aprobadas una serie de nuevas constituciones que fortalecieron las garantías de los ciudadanos.

En materia económica también tuvieron lugar innovaciones radicales. Por ejemplo, el arancel promedio a las importaciones en América del Sur pasó del 55% en 1985 al 10% al final del siglo. Al mismo tiempo, tuvo lugar una importante entrada de capital privado para adquirir empresas estatales o competir en áreas que antes estaban vedadas.

Detrás de estos hechos, con resultados que en algunos casos podrían ser calificados como espectaculares, es necesario hablar de otras reformas. No todas han tenido el mismo alcance o logrado los propósitos que las inspiraron; pero, en general, lo que vale la pena destacar es el objetivo de introducir mejoras, a pesar de la impopularidad de ciertas decisiones.

Así ha ocurrido con la administración pública. Una mirada a las cifras revela una reducción de los gastos en remuneraciones y el impulso de proyectos orientados a la creación de cuerpos de funcionarios basados en la meritocracia, como es el caso de las entidades encargadas de los asuntos tributarios. El balance es heterogéneo. En algunos casos se han podido constatar historias de éxito, mientras que en otros persisten los problemas de baja autonomía y capacitación técnica, sin desconocer fenómenos como el clientelismo, el patronazgo o las influencias de origen político. No obstante, el proceso continúa y en la medida que la rendición de cuentas tenga lugar y crezca el escrutinio público será posible contar con un cuerpo de servidores públicos cada vez más capaz.

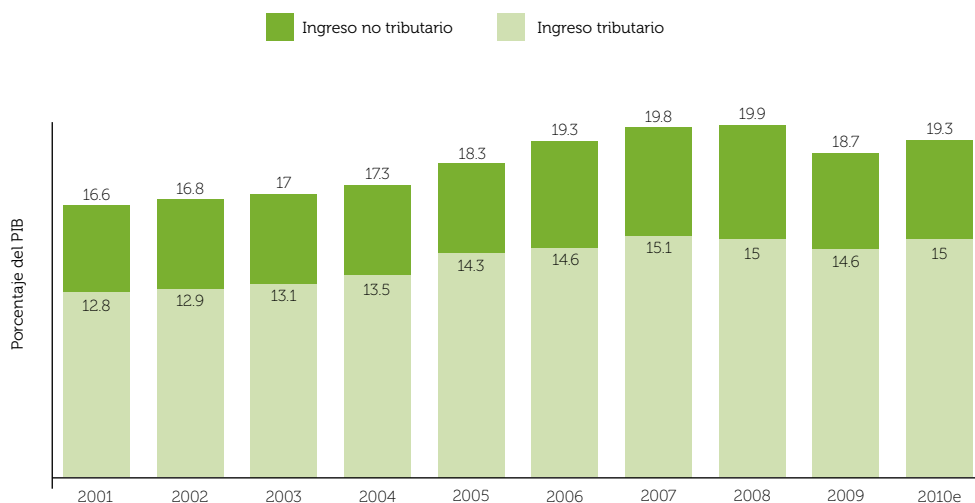
Los avances también se han registrado en las entidades dedicadas al manejo de los presupuestos estatales. Entre las modificaciones introducidas se pueden citar

los parámetros numéricos que incluyen límites al gasto, al déficit fiscal o al endeudamiento a nivel regional y municipal. Hay también un empeño en desarrollar horizontes de largo plazo para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y proponer correctivos eventuales. Una tendencia notoria en las naciones exportadoras de materias primas es la de impulsar fondos de estabilización, orientados a ahorrar parte de los recursos extraordinarios generados por un alza inesperada en las cotizaciones.

Los asuntos tributarios han estado muy presentes, tal como lo muestra el hecho de que el número de reformas tributarias aprobadas ha aumentado en las últimas dos décadas. No obstante, las mayores modificaciones tuvieron lugar a partir de 1990, cuando fueron introducidas variaciones fundamentales, que indujeron una disminución abrupta de las tasas marginales para el impuesto a la renta, tanto para las personas jurídicas como las naturales. Mientras esto sucedía, se impulsó la modernización de los impuestos indirectos mediante la adopción y/o ampliación de la cobertura del impuesto al valor agregado convirtiéndolo en la primera fuente de recursos fiscales.

### Gráfico 15

Recaudación tributaria en América Latina y el Caribe, 2001-2010



(e) Estimado

Fuente: CEPAL (2010d). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*.

Esta transformación es difícil de identificar a primera vista, pues la recaudación tributaria de la región se ha mantenido en torno del 15% del PIB (CEPAL, 2010d), ante lo cual han aumentado los llamados a profundizar el esfuerzo fiscal y mejorar los sistemas de recaudación. Hay que subrayar, además, el movimiento hacia regímenes tributarios más transparentes y universales, aunque no es posible hablar de un comportamiento homogéneo por parte de los países.

Otra área que merece ser resaltada es la de las políticas sectoriales. La privatización de una buena parte de las empresas de servicios públicos después de la crisis de la deuda, ha venido acompañada de la conformación de comisiones de regulación que tienen labores de vigilancia y control, aparte de la defensa de los usuarios. La curva de aprendizaje no ha sido fácil, pero en general existen entidades más profesionales que evitan procedimientos que afectan el clima de competencia.

Algo similar se puede decir de las instituciones que tienen a su cargo el sector financiero. Como el negocio del crédito recae de manera creciente en manos privadas, una robusta capacidad de regulación es definitiva para impedir eventuales abusos o proscribir prácticas de riesgo que pueden dañar la solidez del sistema.

Las modificaciones adoptadas en un comienzo no impidieron la ocurrencia de crisis bancarias, aunque con el paso del tiempo estas han sido fuentes de importantes lecciones dentro y fuera de la región, y se han traducido en una normatividad más fuerte. Así quedó demostrado cuando tuvo lugar la debacle de 2008, que condujo a la estatización total o parcial de decenas de entidades financieras en las economías más ricas, pero que no afectó a las que operan en América Latina y el Caribe, donde buena parte de las operaciones más riesgosas se encontraban prohibidas, al tiempo que los requisitos de capital y apalancamiento exigidos eran sustancialmente más altos.

Esta lista comprende también las reformas a los sistemas de pensiones y de protección social con el objetivo de asegurar su viabilidad financiera y ampliar su cobertura. En términos prácticos, algunos países han preferido un método de capitalización individual, mientras que otros han preservado el sistema de reparto. Un tercer grupo ha optado por conservar ambos, dando la opción de escoger a los beneficiarios.

Lo hecho ha mejorado, sin duda, el equilibrio de las cuentas fiscales, aunque el envejecimiento paulatino de la población latinoamericana y caribeña y el aumento en la esperanza de vida seguramente harán necesarias reformas adicionales. En cambio, la elevada informalidad laboral ha impedido que la posibilidad de una pensión de jubilación haya aumentado significativamente para el habitante promedio de la región, pues solo cerca de una tercera parte de los trabajadores puede aspirar a ella.

Hay que resaltar también las iniciativas adoptadas en el campo judicial. Los poderes judiciales de la región, en general, han experimentado una mejora en materia de independencia y de fortalecimiento institucional (WEF, 2010). Asimismo, se ha avanzado en la modernización de los procesos judiciales laborales, penales y civiles. Pero falta por hacer. En 2008, solo 36,5% de los latinoamericanos y caribeños sentían confianza en el Poder Judicial, mientras que únicamente 30,9% consideraba que la ley se aplica equitativamente (Latinobarómetro, 2008).

Esta es una breve enumeración de realizaciones. Una vez más, es necesario insistir en que la tarea no está cumplida y que una evaluación más precisa depende de realidades nacionales o regionales específicas, pero esto no impide reconocer que el cambio está en marcha y que se equivocan quienes sostienen que todo sigue igual. En la medida en que América Latina y el Caribe continúen con su proceso de inserción en la economía global, aparecerán nuevas necesidades, pero el mensaje es que hay receptividad al cambio y a hacer las cosas de manera diferente.

### La descentralización va en aumento

Una de las herencias históricas más fuertes en la región tiene que ver con el centralismo, herencia de la época colonial, y que promueve la toma de decisiones desde un centro de poder específico. Aunque en más de una ocasión se encuentran regímenes federales, lo normal hasta hace unos años era la asignación de recursos y el nombramiento de los funcionarios encargados de gastarlos desde la capital.

No obstante, desde mediados de los años ochenta, las reglas de juego son diferentes. Estas incluyen la entrega creciente de responsabilidades y fondos públicos a gobiernos regionales y locales, los cuales en mayor proporción tienden a ser elegidos libremente.

La génesis del proceso es, a todas luces, política. Al tiempo que las democracias volvieron a asentarse, se impulsaron reformas para incrementar la autonomía en subregiones y municipios. Para citar solo un ejemplo: si en 1980 los alcaldes de apenas siete países eran escogidos por votación popular, 15 años más tarde los designados por el poder central eran una minoría (Payne et al., 2006).

Dicho proceso, por cierto, no ha estado exento de tropiezos. Aunque el objetivo es acercar a los mandatarios locales a la ciudadanía, a la que le deben rendir cuentas sobre su gestión, no siempre esta ha llegado con transparencia. Los procesos por corrupción o por desconocimiento de las más elementales normas de

asignación presupuestal y gestión han aumentado; junto con los éxitos, también han tenido lugar grandes fracasos.

La aparición de problemas de este tipo no debe ser entendida como una descalificación del esfuerzo descentralizador. De hecho ha tenido lugar un importante proceso de aprendizaje y es indiscutible que la profundización de las raíces democráticas en América Latina y el Caribe tiene mucho que ver con lo sucedido.

El cambio, por supuesto, no ha sido solo político. En lo que tiene que ver con los recursos hay un proceso en marcha para que una proporción cada vez mayor del gasto público esté en manos de las entidades subnacionales. Estimaciones para un grupo seleccionado de países indican que esa participación pasó del 13,1% de la ejecución total de los gastos del gobierno en 1985 a 19,3% en 2004. Las fuentes de esos recursos son variadas. En algunos casos provienen de una participación específica de los recaudos tributarios del Estado. En otros, de la entrega de rentas como los impuestos específicos a la gasolina o a los licores (Lora, 2007).

## Gráfico 16

### Tendencias de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe

(promedios regionales 1985-2004, porcentajes)\*



(\*) Sobre la base de información disponible comparable para un grupo de 17 países de la región.

Fuente: Lora (2007). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*.

El incremento en los recursos asignados ha venido acompañado de mayores responsabilidades por parte de los entes territoriales que los reciben, principalmente los municipios. Al comienzo, lo que se trasladó fue la gestión de programas de preferencia urbanos, como el manejo de las basuras, la pavimentación y mantenimiento de calles, el transporte y el agua potable. Más reciente, y de manera diferenciada, ha sido la entrega parcial de programas como educación, salud, vivienda, electricidad y la rehabilitación de ciertas carreteras.

Uno de los problemas más usuales es que no ha existido sincronización entre las responsabilidades asignadas y los fondos destinados para tal fin. Esto ha entorpecido la prestación de diferentes servicios, al igual que ha ocasionado la dilución de las responsabilidades entre las diferentes instancias de gobierno. Aunque el proceso de descentralización sigue su marcha, la curva de aprendizaje ha sido larga.

Ha aumentado el espacio para que las entidades subnacionales consigan mayores recursos. Los impuestos a las propiedades o las tasas que gravan las actividades comerciales e industriales ha sido tradicionalmente la principal fuente de fondos propios en el caso de los municipios. También se incluyen en este grupo los tributos al parque automotriz y los importes de multas por las infracciones de tránsito. En algunos casos, se han autorizado sobretasas a la gasolina con el fin de financiar programas de desarrollo vial. El resultado general es que la autonomía financiera creció, aunque lo recaudado es –en muchos casos– aún insuficiente, por lo que las transferencias de la administración central siguen siendo importantes para asegurar el funcionamiento de los sistemas de gobierno regionales y locales.

Entre las experiencias más complejas ha estado la de permitir el endeudamiento de las entidades a nivel subnacional. De un lado, la apertura de esa compuerta ha permitido la financiación de programas de mayor envergadura, con un rápido impacto sobre el bienestar de la población. Del otro, se han presentado excesos, pues en algunos casos las acreencias han subido tanto que superan la capacidad de pago de quienes las contratan. Por tanto, ha sido necesaria la aprobación de leyes o medidas para ajustar parámetros, al igual que premiar o castigar la responsabilidad fiscal de las entidades descentralizadas.

Todo lo anterior demuestra que el proceso sigue en marcha y que, a pesar del tiempo transcurrido, en muchos casos hay ejemplos de inmadurez que han dado origen a correctivos. Sin duda, un buen número de los desafíos que enfrentaron los gobiernos nacionales de la región décadas atrás, hoy hacen parte de la lista de retos pendientes en materia de gestión subnacional. Más allá de los errores cometidos, es indudable que la descentralización es un hecho en América Latina y

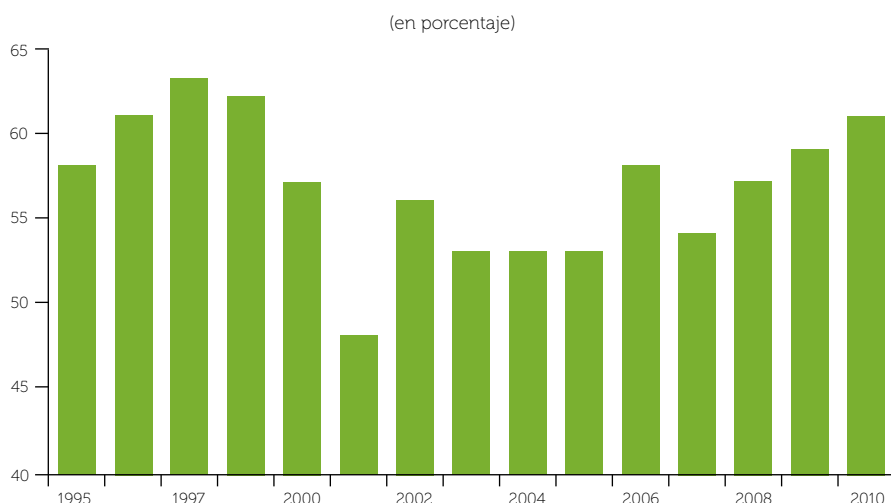
el Caribe. Una vez más: no se trata de un movimiento homogéneo, pero en general toda la región avanza en el mismo sentido, siempre con el propósito de involucrar a la ciudadanía en la gestión pública y, en lo posible, construir sociedades más democráticas y comprometidas con su futuro.

## La consolidación de la democracia

La experiencia de las últimas décadas en la región ha mostrado además que el sistema democrático, más allá de garantizar la realización efectiva de los derechos civiles, constituye el mejor marco para establecer sociedades abiertas, inclusivas y cooperativas. Así, en 2010, el apoyo de los latinoamericanos a la democracia aumentó por cuarto año consecutivo. El porcentaje de los encuestados por Latinobarómetro (2010) que consideró a dicho sistema superior a cualquier otra forma de gobierno llegó al 61%, la tasa más alta en lo que va del siglo y siete puntos porcentuales por encima del registro correspondiente al año 2007. En cambio, los partidarios del autoritarismo disminuyeron al 15%, frente a un máximo del 19% en el 2001. El mismo informe revela que el 77% de los interrogados está de acuerdo con la afirmación de que la democracia es el mejor sistema de gobierno, a pesar de sus problemas; esta cifra es 13 puntos porcentuales superior a la registrada en 2003.

### Gráfico 17

#### Apoyo a la democracia en los países de América Latina, 1995-2010



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2010). *Informe Latinobarómetro 2010*.

El sondeo citado se suma a múltiples evidencias que comprueban que el derecho a elegir y ser elegido está asentándose firmemente en la región. Tanto, que los comicios que tienen lugar con creciente periodicidad no ocasionan grandes titulares periodísticos por el hecho de que tengan lugar, sino por sus resultados y significan un cambio de gobierno a nivel municipal, regional o nacional.

Este, indudablemente, no era el caso en la década de los setenta, cuando por ejemplo en 1977 solo tres países latinoamericanos y algunos caribeños tenían sistemas democráticos en funcionamiento.

A partir del retorno a la democracia en cada país, el avance posterior ha sido sostenido y profundo. Aun cuando se presentaron momentos de gran inestabilidad en algunas naciones –en las que se ha llegado incluso a utilizar medidas de fuerza– es necesario resaltar que las dificultades se han resuelto dentro de los marcos constitucionales vigentes.

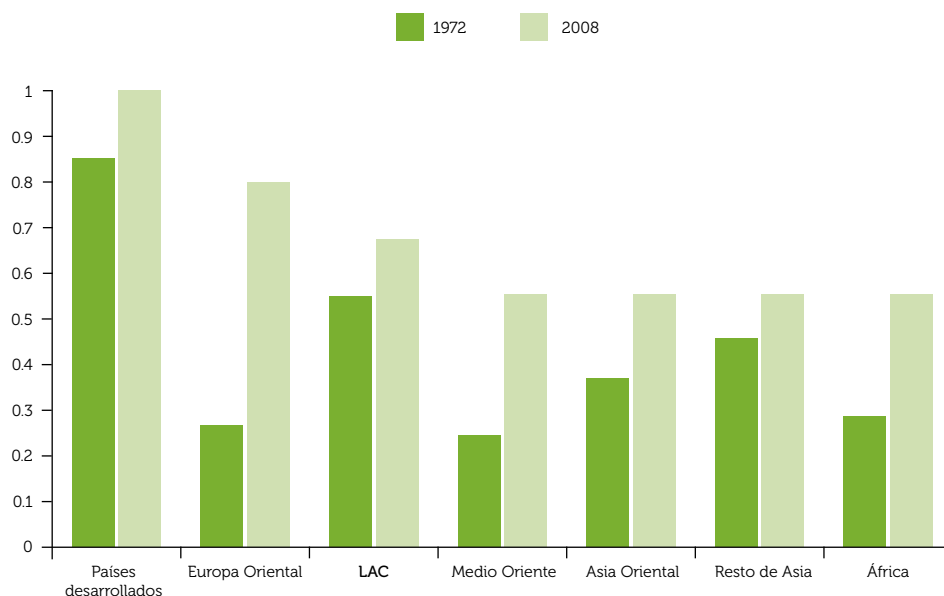
Los ciudadanos de la región cada vez más apuestan por la vía pacífica para resolver los conflictos, se aceptan los resultados salidos de las urnas y en muchos casos se vienen experimentando altos niveles de participación electoral. En apenas una década y en medio de condiciones económicas originalmente difíciles, ha sido necesario crear o recuperar instituciones al igual que depurar sistemas que siguen en proceso de mejoramiento.

En general, las diferentes mediciones muestran que en América Latina y el Caribe, en comparación con la situación de hace cuatro décadas, ha tenido lugar un incuestionable avance de las libertades civiles y políticas.

La consolidación de la democracia ha venido acompañada no solo de la participación de los ciudadanos en los diferentes procesos electorales, sino de un cambio en las políticas de las entidades multilaterales que tienen lazos en el continente. Un ejemplo típico es el de la Carta Democrática Interamericana, adoptada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en septiembre de 2001, con cuya expedición quedó en claro que el espacio para los gobiernos de facto es nulo y que quienes deseen seguir esa vía se exponen a condenas y sanciones por parte de la comunidad hemisférica.

## Gráfico 18

### Índice de derechos políticos y libertades civiles, regiones del mundo, 1972–2008



Fuente: Freedom House (2008). *Freedom in the World 2008*.

Aunque a primera vista un observador externo podría pensar que la evolución de la democracia en la región se ha limitado a reinstaurar el sistema presidencialista, una mirada más cercana revela que han tenido lugar cambios profundos en las democracias de la región durante las últimas décadas.

En este punto es necesario hacer un paréntesis para recordar que en la región conviven dos sistemas democráticos, con génesis y desafíos muy diferentes. Junto con el presidencialismo –que es típico de América Latina– se encuentra el parlamentarismo que rige en las naciones caribeñas, particularmente en las de ascendencia inglesa.

Dicho esto, se debe resaltar que los esfuerzos por fortalecer la democracia han sido muy variados e incluyen acciones para la expedición de nuevas constituciones y la promulgación de leyes, en un ámbito de clara tendencia hacia la descentralización. En la mayoría de las naciones del área, han sido abordados temas que van desde la pura mecánica electoral hasta el intento de fortalecer los partidos o solucionar el eterno dilema de los mecanismos de financiación de las campañas.

En general, la consideración hecha es que ha sido necesario adaptar los marcos existentes a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas de cada país.

Esto ha venido de la mano de reformas constitucionales de fondo o de expedición de nuevas constituciones políticas elaboradas por asambleas convocadas por voto popular en las que, en general, se mantiene la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pero en donde las cargas se han redistribuido sin que exista una tendencia clara, pues en algunos casos se le han dado más responsabilidades al primero y en otros se le han recortado. En lo que tiene que ver con el segundo, en un par de naciones el modelo bicameral ha sido remplazado por el unicameral. El tercero ha recibido más autonomía, que incluye la creación de nuevas instituciones como sucede con cortes especializadas en diferentes asuntos.

Aparte de lo anterior, hay que destacar la tendencia hacia la descentralización política, administrativa y fiscal, orientada hacia la mayor participación ciudadana. Otro elemento es el tránsito de un Estado interventor débil hacia uno regulador mucho más fuerte, con autoridades autónomas como bancas centrales o comisiones regulatorias. Todo esto viene complementado con cartas de derechos fundamentales que consagran garantías y mecanismos inmediatos de protección constitucional, como sucede con el recurso de amparo.

Al tiempo que tal evolución ha ocurrido, los sistemas electorales han tenido grandes variaciones. Así, es más usual encontrar que la elección de un presidente tiene lugar en más de una vuelta, dependiendo de la proporción de votos que cada candidato logre en la primera y que supere un umbral definido previamente. Pero, sin duda, lo más notorio ha sido la tendencia a favor de la reelección presidencial, vigente en casi dos terceras partes de las democracias de América Latina. En la mayoría de los casos, existe la posibilidad de solo un mandato adicional, que normalmente es consecutivo con el primero, algo novedoso en la región. Esta variación ha tenido lugar junto con un recorte en la duración del período. (Payne et al., 2006)

También la elección de los parlamentarios ha experimentado cambios mediante la definición de umbrales mínimos o en los sistemas de votación. El objetivo de tales reformas ha sido evitar la excesiva fragmentación de los partidos políticos, con el fin de construir colectividades más sólidas y numerosas. Las fórmulas ensayadas han sido múltiples y difieren de país a país. No obstante, se ha buscado siempre tratar de aumentar los sistemas de rendición de cuentas y acercar a los parlamentarios al electorado.

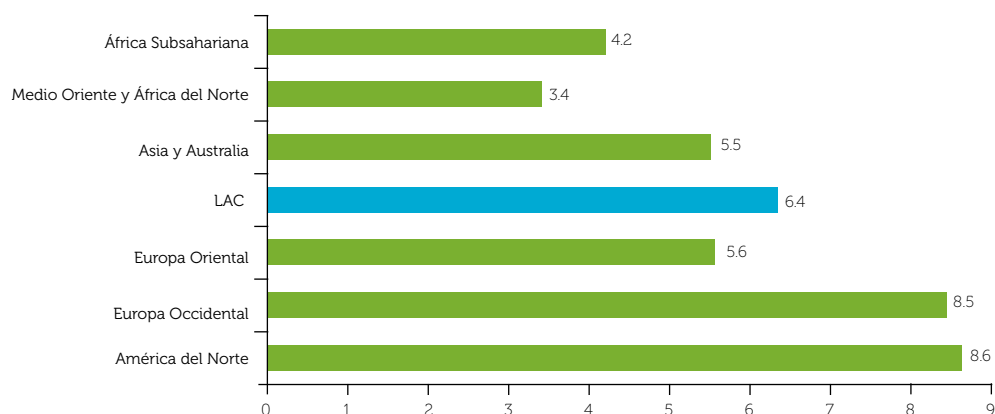
Uno de los temas más complejos ha sido el de fortalecer los partidos políticos como estructuras organizadas en torno a un bloque de programas. Innumerables fórmulas orientadas a su democratización interna se han ensayado, para hacer más transparente la designación de candidatos o la solución de controversias en torno a propósitos específicos. Es difícil hacer una evaluación general, salvo constatar que los intentos para reforzar las colectividades siguen, en algunos casos con más avance que en otros.

Algo similar sucede con el financiamiento de la actividad política. Cada vez es más evidente el surgimiento de un sistema mixto, en el cual se combinan los aportes del presupuesto público con base en la votación obtenida, al igual que las contribuciones privadas, en un marco regulatorio cada vez más estricto. El control de este tema ha recaído por su parte en nuevas autoridades electorales que tienen el poder de sancionar a los infractores. Los párrafos anteriores dan cuenta que la democracia no es un concepto estático en América Latina y el Caribe. A lo largo de las décadas recientes el empeño por corregir las fallas percibidas o profundizar los mecanismos de transparencia y participación es evidente en la región.

Las publicaciones de indicadores basados en encuestas de opinión de *The Economist* y Latinobarómetro, por ejemplo, resaltan el avance positivo que registra la democracia en la región. El índice de democracia calculado en 2010 por *Economist Intelligence Unit* para 167 países, ubica a América Latina y el Caribe con los mejores niveles después de América del Norte y de Europa Occidental. Este indicador

### Gráfico 19

Índice de democracia promedio por regiones, 2010



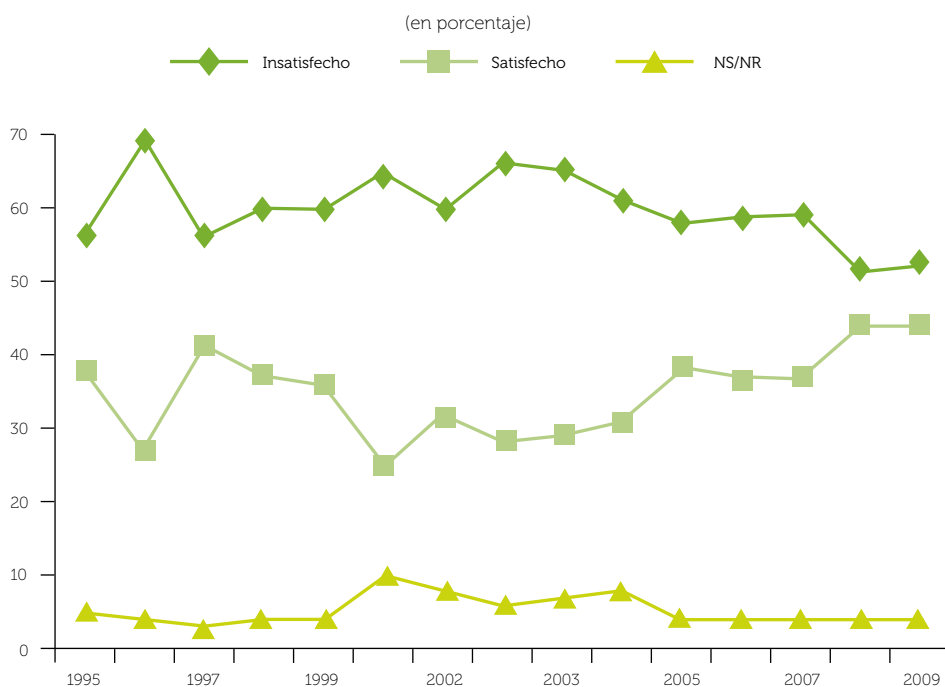
Fuente: EIU (2010). *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*.

se enfoca en cinco categorías generales: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento real del gobierno, y participación y cultura políticas.

Por su parte, Latinobarómetro muestra los resultados del grado de satisfacción de los latinoamericanos respecto a la democracia. Si bien la proporción de personas que se declaran insatisfechas con la democracia continúa siendo mayoritaria, el nivel de insatisfacción ha descendido 14 puntos porcentuales desde 2003, pasando del 66% al 52%. En el mismo periodo, la satisfacción ha subido 16 puntos hasta llegar a 44% en 2010. En otras palabras: el balance de respuestas negativas y positivas muestra todavía un saldo en rojo, pero la brecha ha disminuido en forma significativa.

## Gráfico 20

### Satisfacción con la democracia en América Latina, 1995-2009



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2010). *Informe Latinobarómetro 2010*.

Una mirada a la confianza en diversas instituciones es igualmente reveladora. En contraste con la Iglesia Católica, que de manera consistente ha sido el ente con calificaciones más satisfactorias, cercanas al 70%, las peores las reciben en 2010 el poder legislativo, el sistema judicial y los partidos políticos, con 34%, 32% y

23%, respectivamente. En cambio, el gobierno no saca tan malos resultados: 45%, por encima de los bancos o la empresa privada.

Además, es necesario resaltar que la confianza en el Estado no ha hecho más que crecer. Así, la proporción de quienes opinan que este puede resolver todos los problemas se ha duplicado, hasta llegar al 17%, mientras que si se trata de la mayoría de los problemas el índice es de 29%. En contraste, el grupo de quienes creen que apenas se pueden solucionar unos pocos ha disminuido de manera consistente hasta llegar a 28%.

En medio de este contexto vale la pena hacer algunas consideraciones finales. De tal manera, el respaldo de la opinión pública en la democracia y las instituciones debería ser el aliciente para que se emprendan las reformas necesarias para seguirlas legitimando y fortaleciendo.

Hecho este pronunciamiento, hay que reconocer que lo conseguido debe ser entonces motivo de alegría compartida por todos, pues constituye un logro colectivo. No hemos de olvidar que, no hace tanto, eran muchos en el área y fuera de ella los que condenaban a nuestros países a una suerte de fatalismo sin salida, en el que las sociedades, pese a ciertos periodos de aparente mejoría, estaban atadas a un círculo vicioso de pobre crecimiento económico, insuficiente desarrollo social y, sobre todo, una manifiesta incapacidad para gobernarse bajo normas legítimas.

La realidad demostró que el futuro –hoy presente– de América latina y el Caribe no tenía que ser así. Con todo, estos avances no deben de ser motivo para la complacencia, sino aliciente para mejorar la democracia en la región. Si en las últimas décadas el desafío era extender y consolidar los regímenes escogidos por voto popular, haciendo inviable el regreso del autoritarismo, en este momento el mayor reto consiste en profundizar en la “calidad” de las instituciones democráticas.

Más allá de la transformación del Estado y sus estructuras hacia sistemas más eficientes y modernos, las democracias en la mayoría de los países del área adolecen aún de graves problemas que limitan su plena potencialidad. El sistema de partidos políticos en muchos estados latinoamericanos es aún muy débil, siendo incapaz de articular grupos coherentes que materialicen las diferentes expresiones políticas de las sociedades, prestándose en su lugar a prácticas clientelares en las que las colectividades se vacían de sentido, para ser únicamente estructuras al servicio de ambiciones personales.

De igual modo, el financiamiento de los partidos tiene que combinar a su vez fórmulas que permitan una financiación efectiva para cumplir su misión junto con

esquemas que garanticen la transparencia y rendición de cuentas, evitando espacios de sombra y fortaleciendo así la confianza de la sociedad en las colectividades.

La reforma en profundidad de la justicia es otra de las grandes tareas pendientes. Si bien en las últimas décadas han sido numerosos los esfuerzos en esta dirección, los desafíos son aun importantes en un área que es clave a la hora de consolidar el Estado de Derecho.

Más allá del imperativo ético de contar con una justicia de calidad, la actual situación no solo limita el efectivo ejercicio de los derechos, sino que representa además un lastre para el crecimiento y desarrollo de nuestras sociedades, al privar a los diversos países de un marco jurídico seguro y previsible. Puesto de otra manera, los precios de las falencias actuales se expresan también en términos económicos, por cuenta de inversiones más bajas y costos transaccionales y operativos más altos.

En esta misma dirección, la persistencia de la corrupción no solo erosiona la calidad democrática sino que la sustrae de horizontes de desarrollo más ambiciosos. Con independencia del desvío ilícito de recursos públicos usados para fines privados, la venalidad desincentiva la competencia y la competitividad de las economías de la región, produce serias distorsiones en la asignación de recursos y representa, en fin, un verdadero techo de cristal para las posibilidades de progreso en el mediano y largo plazo.

Pese a los avances conseguidos en diferentes áreas, tales como, por ejemplo, el reconocimiento como derecho ciudadano del acceso a la información pública en México, a menudo los esfuerzos por luchar contra la corrupción en la región han pecado de una óptica excesivamente fiscalizadora, centrándose más en identificar los casos que en atajar las causas. Más aún, este enfoque de los sistemas de control a menudo representa una carga que lastra en exceso el accionar público honesto sin por el contrario evitar los casos de abuso.

Tales planteamientos dejan en claro que es mucho lo que se ha logrado, pero que todavía falta un trecho largo. Es necesario apoyarse en los cambios conseguidos, para poder impulsar las reformas que son indispensables con el fin de que las raíces democráticas en América Latina y el Caribe se fortalezcan en forma continua.



CAPÍTULO IV

# Las nuevas realidades



Es innegable que la evolución de la clase media, el surgimiento de una nueva clase empresarial y el aumento del comercio Sur-Sur son expresiones de una nueva realidad imperante  
**en América Latina y el Caribe**

**E**s incuestionable que América Latina y el Caribe han tenido un cambio muy acelerado y positivo en los años pasados. Tanto las cifras referentes a la macroeconomía como a los avances sociales revelan la mejor situación y un peso específico mayor en el contexto global, a lo cual se le agregan las reformas institucionales realizadas en un marco democrático.

Pero detrás de los números o las evaluaciones, hay otros aspectos que es necesario tener en cuenta. Por una parte, el crecimiento económico combinado con la disminución de la pobreza y mejoras, aunque aún débiles, en la distribución del ingreso, entre otros factores, han derivado en un aumento de la clase media. Elemento de gran relevancia si se tiene en cuenta su papel como motor del crecimiento y sus implicancias en el fortalecimiento de la cohesión y movilidad social (PNUD, 2010).

Por otra parte, las reformas estructurales de los años noventa, que tuvieron en algunas dimensiones resultados decepcionantes, trajeron mayor competencia en diversos sectores, removieron barreras de entrada y propiciaron el surgimiento de una nueva clase empresarial. Hoy estamos en presencia de un sector privado que ha cambiado su manera de actuar. Es menos dependiente del Estado y opera dentro de un marco de competencia global. Si antes la concepción de los mercados estaba restringida a los ámbitos locales o nacionales, ahora es cada vez más común el traspaso de las fronteras.

Algo similar ocurre con el comercio de productos, cuyos parámetros tampoco son los mismos de antes. Como señalé, ahora las exportaciones latinoamericanas se dirigen en mayor proporción a otros socios regionales o a las economías emergentes ubicadas en las más diversas latitudes. Esta nueva y notoria realidad será cada vez más evidente en los años venideros, reflejando –de paso– la transformación estructural en las fuentes de crecimiento de la economía mundial y el surgimiento de una demanda interna notable, por parte de consumidores que han ganado en prosperidad y confianza en el futuro.

## La clase media en crecimiento

El crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como los cambios en el tamaño y la composición de los hogares asociados con menores tasas de fecundidad, dependencia y mayor participación laboral de las mujeres, han contribuido en los últimos 15 años a un aumento generalizado del ingreso promedio de los hogares latinoamericanos y caribeños.

Aunque los especialistas utilizan diferentes parámetros para definir y medir la clase media, ya sea a partir de valores absolutos o de un rango entre límites superiores e inferiores a la media de ingreso de un país, los diversos trabajos académicos revelan que este grupo de la población ha aumentado en forma importante.

La importancia del tema es alta. Para comenzar, los expertos han señalado que una clase media creciente sirve para dar mayor estabilidad a las sociedades, generando nuevas fuentes de progreso y avance, pues no solo los patrones de consumo suben, sino también los niveles de escolaridad, con lo cual se promueve la movilidad social y se abona el terreno para una mayor innovación y para la presencia de un espíritu empresarial robustecido.

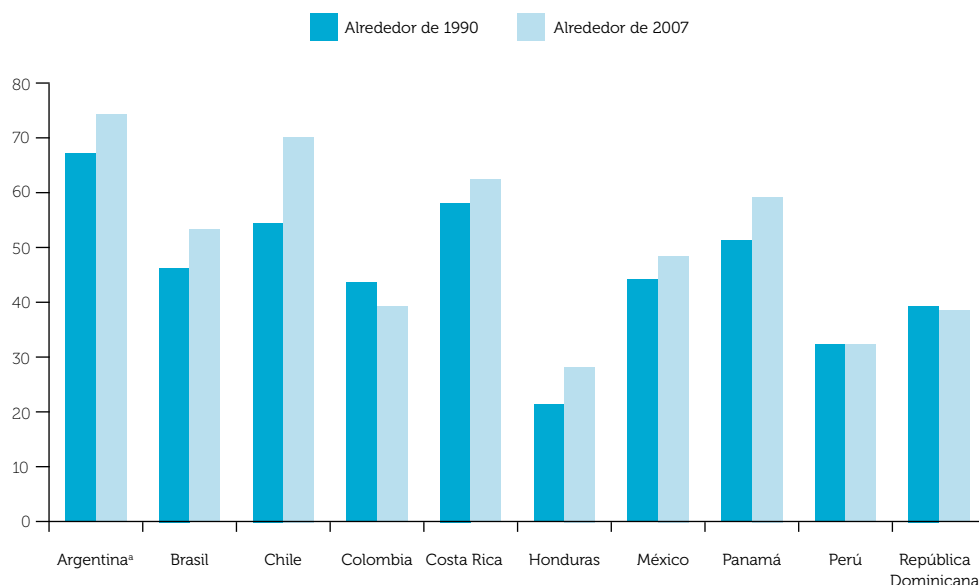
No menos importante es el impacto en el fortalecimiento de la demanda interna, lo cual puede conducir a estructuras productivas más variadas y a un círculo virtuoso de generación de empleo calificado y expansión de la riqueza.

Un elemento adicional para Latinoamérica es que el adelanto registrado ha servido para respaldar la confianza en la democracia, lo cual también tiene implicaciones políticas.

En el caso de América Latina y el Caribe, se estima que hubo un aumento en 56 millones de hogares en los estratos medios entre 1997 y 2007 (Franco, Hopenhayn y León, 2011). Aunque las diferencias entre los países son importantes, la magnitud del fenómeno sigue siendo relevante.

## Gráfico 21

Porcentaje de hogares de estratos sociales medios en América Latina (países seleccionados), alrededor de 1990 y 2007



(a) Gran Buenos Aires.

Fuente: Franco, Hopenhayn y León (2011). *Revista CEPAL 103*. "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día a día".

Un estudio realizado por Homi Kharas (2010) para la OCDE define la clase media como aquellos hogares cuyos integrantes tienen gastos diarios que oscilan entre 10 y 100 dólares, ajustados también por el poder de compra en los diferentes países analizados. Bajo tal parámetro, 1.845 millones de personas habrían estado en 2009 en esa categoría en todo el planeta, 181 millones en América Central y América del Sur. Del total mencionado, 36% habrían estado ubicado en Europa y el 18% en América del Norte. En todo caso, casi la mitad pertenecía a las economías emergentes.

Los cálculos sugieren que cada vez más personas tendrán un poder de compra sustancialmente más elevado que el actual, que incidirá no solo sobre el acceso a bienes de consumo sino en más inversiones en educación o en activos permanentes. Puesto de otra manera, en la medida en que las economías emergentes puedan tener una velocidad de cruce más elevada que las industrializadas, con tasas superiores al 6% anual, el cambio se va a acelerar.

Un documento elaborado por Goldman Sachs (2008), por ejemplo, sostiene que el número de personas con ingresos entre 6 mil y 30 mil dólares al año podría subir en 2 mil millones para el año 2030. Kharas (2010) calcula, así mismo, que la clase media definida por él ascendería a 3.249 millones en el año 2020 y a 4.884 millones en el año 2030. Independiente de los escenarios, esto significará un cambio fundamental en la historia de la humanidad con nuevos parámetros de gasto y de uso de los recursos naturales, además de interrogantes ambientales e incluso políticos. Kharas también afirma que el volumen de gasto de este grupo llegaría en el año 2030 a 55,6 mil millones de dólares de 2005, más de dos veces y media la cifra actual.

## Cuadro 5

### Proyecciones de crecimiento de la clase media a nivel mundial

(en millones de personas)

| Regiones                         | 2009  | %   | 2020  | %   | 2030  | %   |
|----------------------------------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
| América del Norte                | 338   | 18  | 333   | 10  | 322   | 7   |
| Europa                           | 664   | 36  | 703   | 22  | 680   | 14  |
| América Central y del Sur        | 181   | 10  | 251   | 8   | 313   | 6   |
| Asia Pacífico                    | 525   | 28  | 1.740 | 54  | 3.228 | 66  |
| África Subsahariana              | 32    | 2   | 57    | 2   | 107   | 2   |
| Medio Oriente y África del Norte | 105   | 6   | 165   | 5   | 234   | 5   |
| Mundo                            | 1.845 | 100 | 3.249 | 100 | 4.884 | 100 |

Fuente: Kharas (2010). OCDE. "The Emerging Middle Class in Developing Countries".

Si bien la mayor parte de ese avance estaría concentrado en Asia, América Latina también ganaría terreno. Un interesante análisis de Mauricio Cárdenas, Homi Kharas, y Camila Henao (2011) revela que el tamaño de la clase media para la región, también definida como personas con un ingreso entre 10 y 100 dólares por día, ajustados por el poder de compra en los diferentes países analizados, aumentaría en forma decidida en las próximas décadas, pero que el factor determinante, más que las políticas redistributivas, será la tasa de crecimiento económico promedio. Esto no quiere decir que disminuciones en los índices de desigualdad no

sean importantes, pero el tamaño de la torta es –bajo el supuesto de que no haya cambios inusuales- mucho más definitivo que la repartición de las porciones.

Finalmente, el Banco Santander sostiene que las cifras absolutas no mienten. Según la entidad, en siete economías de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) la clase media pasó de 174 a 242 millones de ciudadanos, mientras los estratos pobres bajaron de 166 a 139 millones entre 2000 y 2010. De continuar las tendencias actuales, en 2020 tres de cada cuatro hogares estarían en el rango medio, siete puntos porcentuales más que en la actualidad (Luzón, 2011).

En esta línea, el fortalecimiento de los patrimonios familiares debería continuar si se confirman las perspectivas positivas sobre la evolución de los países de la región en los años siguientes. En un escenario optimista, tanto los estratos medios como afluentes ganarán terreno, consolidando los avances sociales y dando origen a un círculo virtuoso que permitiría nuevas conquistas en la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, esta visión no disimula una realidad inquietante: la vulnerabilidad de la clase media en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta la existencia de pocas redes de protección social o de mecanismos que eviten la movilidad descendente en caso de desempleo o enfermedad.

Una de las lecciones clave de las crisis de finales del siglo XX es que los países de mayor desarrollo relativo en la región vieron la aparición de los llamados “nuevos pobres”, nombre que se les dio a las personas que vieron desaparecer sus ingresos por cuenta de la hiperinflación, los desórdenes cambiarios o las contracciones en el PIB.

## El surgimiento de una nueva clase empresarial

Las reformas estructurales de los años noventa, que tuvieron en algunas dimensiones resultados decepcionantes, trajeron mayor competencia a diversos sectores, removieron barreras de entrada y propiciaron el surgimiento de una nueva clase empresarial. En Brasil, Colombia y Perú, entre otros, las agremiaciones de empresarios pasaron de una oposición férrea a la liberalización comercial a un apoyo explícito –en ocasiones tímido- pero en todo caso visible. La nueva generación de empresarios no solo es más educada y menos dependiente del Estado, sino que también opera más conectada con el mundo y en un marco de competencia global.

La demografía también ha ayudado. La proporción de jóvenes educados con respecto al resto de la población es mayor en América Latina que en los países de-

sarrollados. Desde un punto de vista meramente de edades, la juventud más educada es una ventaja importante en momentos de cambios tecnológicos acelerados.

La nueva clase empresarial se ha nutrido de la circulación de cerebros. En las décadas anteriores, especialmente durante la crisis de fin de siglo, muchos trabajadores latinoamericanos emigraron hacia los centros financieros, industriales y académicos del primer mundo. Por ejemplo, casi 10% de los trabajadores colombianos con estudios de posgrado dejó el país a finales de los años noventa. Una década después, muchos de ellos regresaron con nuevas ideas y contactos. Otros han permanecido en sus lugares de destino pero han servido de punta de lanza para empresas exportadoras e importadoras. La diáspora, aunque representó pérdidas importantes de capital humano, resultó también en una puerta de entrada que constituye hoy en día una ventaja competitiva novedosa, casi inesperada.

En algunos países, las políticas públicas quieren promover la circulación de cerebros. Por ejemplo, en Chile, el nuevo fondo para estudios en el exterior permite que los beneficiarios permanezcan mayor tiempo en el extranjero. Como indica Alejandro Foxley, ex canciller de ese país, “hay que tener una visión de largo plazo de las cosas (...). La gran mayoría de los estudiantes indios se quedan en Estados Unidos unos 10 años, y al cabo de este tiempo regresan a su país con un bagaje de conocimientos impresionante, mucho más creativos y con más contactos internacionales” (Oppenheimer, 2010).

Todo esto ocurre en medio de una transformación fundamental. La IED procedente de las naciones emergentes es una fuerza cada vez más notoria en todos los continentes. De acuerdo con las estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), mientras que en 1992 apenas el 8% de las cerca de 35 mil compañías transnacionales procedían de países en desarrollo, en 2008 esa proporción –sobre una base de 82 mil empresas– subió al 28%.

Semejante cambio tiene que ver con los flujos de capitales, que cada vez llegan en mayor proporción a las economías emergentes. De tal manera, si estas recibían en 2007 apenas una tercera parte de la IED mundial, en 2009 llegó a la mitad. Esta variación puede no sonar del todo sorpresiva si se tiene en cuenta que los países emergentes registran las tasas más altas de crecimiento, sus clases medias se están expandiendo y hay un gran interés en explotar sus recursos naturales.

No obstante, resulta aún más llamativo que buena parte de la IED procede de los propios países en desarrollo. Mientras que en 1990 aportaron el 5% de todos los recursos, en 2007 fue de 12,9% y, dos años más tarde, su participación ascen-

dió al 20,8% (ONU, 2010). En otras palabras: hay un cambio fundamental en la composición de origen y destino de los flujos de inversión mundial.

Esta situación no es ajena a América Latina y el Caribe. La IED que llegó a la región pasó de un promedio anual de 66.796 millones de dólares entre 2000 y 2005 a 103.376 millones entre 2006 y 2010 (CEPAL, 2011a). Como es bien conocido, la crisis internacional ocasionó caídas importantes en los meses que siguieron a la quiebra de Lehman Brothers, en septiembre de 2008, pero los datos muestran que tuvo lugar un importante repunte de 40% en 2010 hasta 112.634 millones de dólares y que en 2011 se romperían récords históricos.

En este escenario, hay que destacar el caso de las multinacionales de origen latinoamericano, más conocidas como *multilatinas*, que abarcan un grupo de empresas numeroso cada vez más presente en diferentes países de la región. No se trata de un fenómeno nuevo. De hecho, hay casos de firmas que abrieron operaciones en otras latitudes hace más de un siglo. Sin embargo, en esta oportunidad es diferente la magnitud de los flujos de capitales y el número creciente de sociedades que deciden abrir oficinas en diferentes ciudades o comprar entidades existentes en diversos países.

De tal manera, es normal encontrar que una cadena de almacenes opere en varias capitales, que el proveedor de los servicios de telefonía celular es igual en el centro o el sur del continente o que las estaciones de servicio tienen la misma marca, para solo citar tres casos. Lo anterior no es revolucionario, pero sí lo es el hecho de que las casas matrices pueden estar localizadas en Santiago de Chile, Ciudad de México o São Paulo.

Sin desconocer los ejemplos individuales del pasado, el auge es relativamente reciente. Para los estudiosos, el hecho de que buena parte de las economías se encontraran protegidas hasta comienzos de los ochenta, llevó a muchas empresas a concentrarse en sus respectivos mercados nacionales. Esta circunstancia no solo atentaba contra el ánimo de competir en otras latitudes, sino que las barreras de entrada en otras partes eran percibidas como altas. Un estudio de Álvaro Cuervo Cazurra (2008) revela que a algunas compañías de primera línea les tomó medio siglo dar el paso inicial, tiempo que se ha reducido en los últimos años.

Tengo contacto personal con centenares de administradores de empresas de todos los tamaños y puedo afirmar que la inmensa mayoría tiene dentro de sus planes expandirse a otros países latinoamericanos y a otros continentes.

En buena parte de los casos el proceso comienza con la oferta de productos en un territorio vecino, a la que sigue la apertura de una oficina de representación y

la instalación o compra de infraestructura productiva. Los esquemas incluyen también alianzas con socios locales o franquicias, en los casos en que el modelo puede ser ensayado.

Entre los hechos que explican la nueva actitud del sector privado en América Latina se encuentra el ánimo de ampliar el mercado potencial de una compañía. Teniendo en cuenta las similitudes culturales entre los diferentes países de la región, dar el primer paso tiende a ser menos difícil que en otras zonas del mundo. Por ejemplo, el hecho de que la lengua sea la misma o de que las similitudes entre los respectivos marcos legales disminuyen el costo inicial de abrir operaciones en otro país.

También las compañías de la región tienen mayor capacidad para ser flexibles y navegar en el, a veces, complejo universo de las regulaciones que involucra no solo a autoridades nacionales sino también locales. No menos importante es el ejemplo de que la creciente presencia de las *multilatinas* ha creado una especie de bola de nieve, gracias a la cual hay más ejecutivos en busca de oportunidades.

Pero más allá de estas circunstancias –en el contexto de la globalización– está el interés en aumentar ventas y utilidades, y ganar masa crítica y poder competir en un mundo abierto. Especialistas como Javier Santiso (2006) identifican cinco razones generales: el acceso a tecnología, recursos, mercados, activos estratégicos y una base de clientes más diversificada. También pesan en la decisión indicadores que muestran que el retorno sobre la inversión tiende a ser superior al promedio.

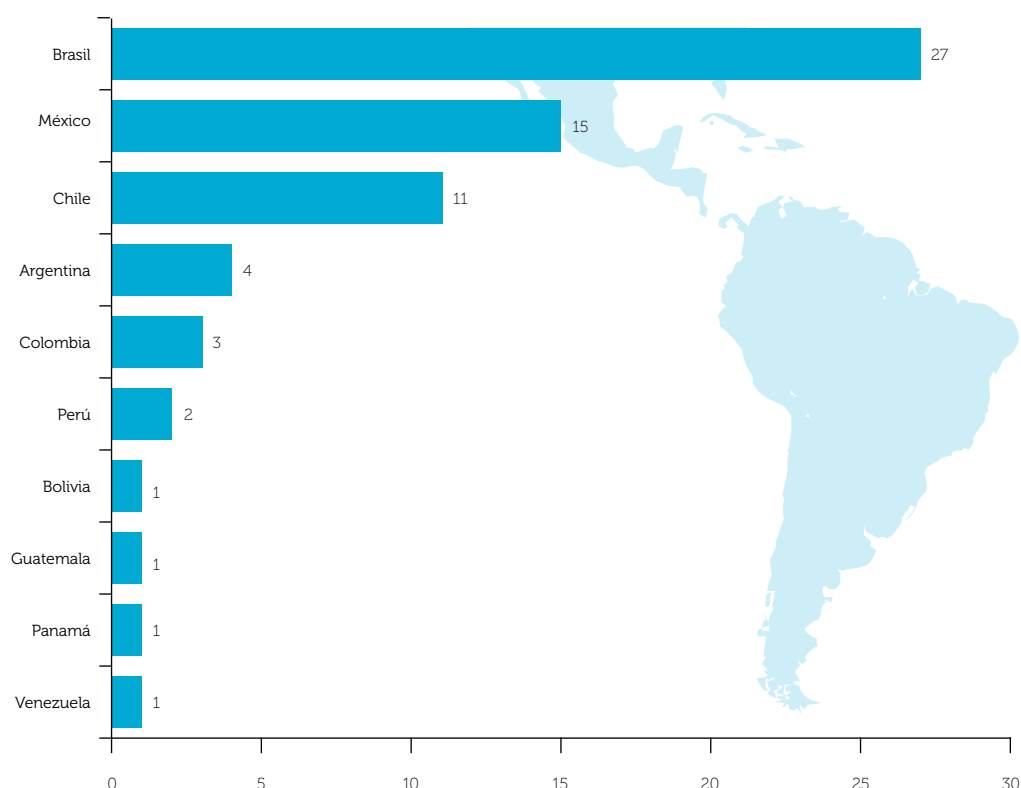
A estos factores, hay que agregar un par más. De un lado, la buena marcha de las economías latinoamericanas ha permitido que aumente la generación interna de caja de las compañías que operan en la región y el mundo, lo cual les da un brazo financiero más poderoso a la hora de apalancar operaciones de compra o expansión. Del otro, el desarrollo del mercado de capitales ha abierto la puerta para nuevas emisiones de acciones o de bonos a largo plazo, con tasas de interés a la baja. Este menor costo relativo de los recursos, resultado de una prima de riesgo disminuida, ha abierto nuevas posibilidades de crecimiento.

Es destacable que en el caso de América Latina, los sitios de origen de tales empresas han aumentado en número. Si en un comienzo la lista incluía casi exclusivamente a firmas basadas en Brasil, México y Argentina, más recientemente se han sumado sociedades procedentes de Chile, Perú, Venezuela y Colombia. También existen casos de sociedades de Guatemala, El Salvador, Panamá, Costa Rica y Bolivia, que han decidido traspasar sus fronteras. La magnitud de las ventas puede no ser la misma, pero lo que resulta destacable es el ánimo de expandir operaciones, lo cual tiende a generalizarse en el continente.

Todo lo anterior ha causado un aumento en el acervo de inversiones de la región. Según la UNCTAD, el capital procedente de empresas latinoamericanas y caribeñas en otros países diferentes al que aloja su casa matriz, ascendió a 643 mil millones de dólares en 2009 (UNCTAD, 2010). Si se excluyen de esta cifra los fondos procedentes de los centros financieros de la región, dicha suma fue de 349 mil millones de dólares, unas tres veces lo registrado al comienzo de esa década.

## Gráfico 22

Número de compañías *Multilatinas* en LAC, por país de origen, 2010



Fuente: Revista América Economía (2011). "Ranking *Multilatinas* 2011".

A su vez, la CEPAL (2011a) señala que en las dos últimas décadas LAC aumentó significativamente la inversión directa hacia el exterior, siguiendo un proceso en el que se pueden apreciar tres fases. La primera, que tuvo lugar a comienzos de los noventa con la apertura comercial, las privatizaciones de empresas estatales y las

desregulación de las economías, con flujos que fueron bajos pero crecientes y tuvieron un promedio cercano a los 3.000 millones de dólares anuales. Luego, entre 1997 y 2003 ese nivel se duplicó hasta 6.800 millones de dólares.

No obstante, el verdadero salto tuvo lugar entre 2004 y 2010 cuando la media pasó a 26.500 millones de dólares. De hecho, el año pasado se llegó a un récord histórico al llegar a 43.108 millones de dólares. Debido a lo sucedido la participación regional dentro de los montos de IED originados en países en desarrollo aumentó de 6% en 2000 al 17% en 2010 (CEPAL, 2011a).

Ante tal dinámica, que se suma a las buenas perspectivas económicas regionales, al desarrollo del mercado de capitales y al ánimo de ampliar mercados, es de esperar que el sector privado se siga expandiendo y que las *multilatinas* continúen ganando mercado no solo en el hemisferio sino en todo el mundo.

El desafío no es fácil, pero los ejemplos resaltados muestran que la conformación de conglomerados es totalmente posible, algo que fortalece la base productiva de la región, ayuda a su sector empresarial a adoptar estándares más altos y sirve para demostrar que, más allá de economías que se benefician de los buenos precios de las materias primas, hay firmas que pueden competir y desarrollar métodos y tecnologías que les permitan expandirse en un planeta lleno de oportunidades.

## Más integración y cooperación

El auge en el campo de los negocios en América Latina y el Caribe también ha tenido lugar en el comercio exterior. Así lo muestra la evolución de las exportaciones que pasaron de 119 mil millones de dólares en 1980 a cerca de 900 mil millones en 2010 (CEPAL, 2011b). Este incremento se ha producido en el contexto de una impresionante expansión del comercio a nivel global. De hecho, los niveles de exportación registrados en la región son inferiores a los de Asia e, incluso, a los de África, sobre todo en lo que va del siglo XXI. Sin embargo, esta circunstancia no demerita lo sucedido, en especial por la transformación en los flujos hacia diferentes mercados.

Al tiempo que los países desarrollados han perdido participación como compradores de los bienes que vende Latinoamérica, los países de la región y otras economías emergentes tienen un peso cada vez más notorio. Buena parte de lo sucedido tiene que ver con la adopción de acuerdos que han profundizado la integración y que se diferencian radicalmente de los ensayos de hace medio siglo, cuando se adoptó el modelo de crecimiento hacia adentro. Desde hace veinte años, el es-

quema imperante es el “regionalismo abierto”, según el cual en medio de barreras generales menores hay preferencias adicionales que se instrumentan para los países del área o para socios específicos, como resultado de acuerdos bilaterales.

En términos prácticos eso quiere decir que las restricciones al comercio han disminuido al tiempo que los aranceles promedio han descendido de un nivel promedio del 40% en 1985 a cerca del 9% en la actualidad, con una tendencia a la baja (BID, 2009b). El enfoque multipolar vigente ha venido acompañado de la apertura unilateral, los esquemas de integración regional, los tratados de libre comercio con socios de todo el mundo y las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a la cual pertenecen casi todos los países latinoamericanos.

En el caso de los acuerdos bilaterales, e incluso regionales, es normal que su cobertura vaya más allá del intercambio de bienes. Con mayor frecuencia se incluyen en los textos los llamados temas de segunda generación, que abarcan los servicios, la inversión, las normas fitosanitarias, los derechos de propiedad intelectual y las compras gubernamentales, entre otros aspectos.

La mezcla de estos elementos tiene mucho que ver con el aumento de las exportaciones descrito. Quizás lo más destacable es lo ocurrido con el comercio intrarregional que se ha multiplicado casi por diez desde 1990, al pasar de 18 mil millones de dólares a cerca de 180 mil millones en 2010, llegando a representar cerca del 19% del total facturado (CEPAL, 2010d).

Este comportamiento es un poco más acelerado en relación con lo que ocurre en el mundo, en donde también tiene lugar una transformación estructural. Entre 1990 y 2008 el comercio Sur-Sur entre las economías emergentes creció a una tasa promedio anual del 13%, llegando a 2.900 millones de dólares. Debido a esto, la participación de esos intercambios dentro de la cifra global del comercio subió del 9% al 18% en el periodo referido. En el caso de América Latina y el Caribe dicha proporción es cercana al 30%, con un peso creciente de Asia, que representa casi el 9%. En el caso de África y Medio Oriente ese aporte es del 1,7% y del 1,1%, respectivamente. En contraste, el aporte de Estados Unidos –que sigue siendo el principal socio comercial de la región– ha disminuido del 60% al 40%, en el mismo periodo, mientras que Europa se ha mantenido relativamente estable, en torno al 13% (CEPAL, 2010e).

El elemento individual más llamativo es el auge de China. Si a comienzos del siglo XXI compraba menos del 1% de las exportaciones latinoamericanas, en 2010 subió al 8%. Muy significativo fue lo ocurrido en 2009, cuando las ventas a Estados

Unidos y Europa se redujeron en 26% y 28%, respectivamente, pero las destinadas a China aumentaron en 5% (CEPAL, 2010f). Como consecuencia, China se ha convertido en uno de los cinco mercados más grandes para más de la mitad de las economías de la región, incluyendo a todas las de mayor población.

La presencia china es resultado de un dinamismo muy alto. Entre 2000 y 2009, la tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones regionales con China fue la más alta del mundo, con cifras superiores a 20% anual (CEPAL, 2010f).

A su vez, esta evolución fue el resultado de las mayores ventas de productos primarios, cuyo ritmo cuadruplicó el observado durante la última década del siglo pasado. Productos como el petróleo, el cobre, la soya, el café, el banano, el hierro y el acero hacen cada vez más su tránsito al otro lado del Océano Pacífico.

Lo sucedido ha hecho que el peso de los productos básicos dentro de la canasta exportadora latinoamericana haya aumentado a casi 40%, después de haber caído al 26,7% a finales de los años noventa. Esa participación es todavía inferior a la correspondiente a 1981, cuando llegó al 52%, aunque un buen número de analistas prevé que continuará creciendo, dados los patrones observados en el comercio mundial.

Ante estos hechos, la inquietud es si esto puede derivar en un retroceso en las ventas de bienes parcialmente manufacturados e industriales o si responderá a que los productos primarios tendrán tasas de crecimiento mucho más altas, debido a una combinación de mayores volúmenes y precios. En este escenario, tiene gran importancia la gestión que realicen las autoridades respectivas a las políticas conducentes a evitar la excesiva apreciación de las monedas nacionales, en un contexto de turbulencia mundial en este frente.

También resulta clave el aprovechamiento de las oportunidades que se abren en el comercio Sur-Sur. La mayor tasa de crecimiento prevista para las economías emergentes implica una redistribución en los flujos del comercio internacional, algo que debe ser aprovechado por América Latina y el Caribe. Esta posibilidad incluye un fortalecimiento de los lazos regionales, mediante la profundización de los esquemas de integración como MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano o el CARICOM. Además están los convenios entre países y grupos de naciones, los cuales deberían ser desarrollados con el fin de darle un nuevo impulso al volumen de negocios.

Adicionalmente, hay que mencionar la tendencia creciente de los tratados de libre comercio entre naciones latinoamericanas y las de Asia. Esta circunstancia, sumada a los mayores flujos de inversión que van decididamente al alza, debería

conducir a acercar más a dos regiones separadas por miles de kilómetros, pero unidas por el Pacífico.

Pero los países latinoamericanos deben continuar el esfuerzo tanto de diversificación de su oferta exportable, como de los mercados a los cuales se dirigen. Esto implica buscar oportunidades en África, Medio Oriente, Europa Central y Oriental, así como en Asia más allá de India o China.

Tales objetivos implican realizar mayores esfuerzos orientados a allanar el camino de modo que el sector exportador de la región se desarrolle y sus productos lleguen a todos los confines. En este contexto, se debe insistir en las iniciativas que fomenten la expansión, profundización y convergencia de los acuerdos comerciales existentes, así como el financiamiento de intervenciones que posibiliten la reducción de los costos de transporte, logística y suministros.

Es innegable que la evolución de la clase media, el surgimiento de una nueva clase empresarial, con su mayor expresión en el auge de las *multilatinas*, y el aumento del comercio Sur-Sur, son expresiones de una nueva realidad imperante en América Latina y el Caribe, que ha producido cambios fundamentales, pero que promete avances todavía más decididos.

Más allá de las cifras que muestran tendencias generales, se cuentan por millones los casos de personas cuyos ingresos han mejorado sustancialmente, que trabajan en empresas con operaciones en otros países y que se benefician de vínculos más estrechos, tanto entre los países de la región como con el resto del mundo. Este número debería aumentar en los años por venir, cuando soplen con mayor fuerza los vientos del progreso en esta parte del planeta.





CAPÍTULO V

# Los retos que persisten



El desafío en esta oportunidad es acometer las transformaciones estructurales que son necesarias para construir una ruta mejor

Una mirada a las señales que marcan el rumbo de América Latina y el Caribe muestra que la inmensa mayoría de ellas apunta en la dirección correcta. La adecuada combinación de circunstancias internas y externas debería permitir que el crecimiento durante estos años sea mucho mayor que en el pasado reciente, y que los países del área logren consolidar y profundizar los avances en la lucha contra la pobreza que han realizado en lo que va del siglo.

Sin embargo, el hecho de que el viento esté soplando a favor no elimina el riesgo de que las cosas no salgan como muchos esperamos, si no se adoptan las políticas adecuadas y se reconocen los obstáculos que deben ser remontados y que impiden que el progreso llegue más rápido.

Los más escépticos señalan que no es la primera vez en la historia que la conjunción de una serie de eventos afortunados se presenta. A lo largo del siglo XX se encuentran múltiples ejemplos de buenos momentos en los que se creyó que muchos países latinoamericanos y caribeños estaban listos para dar un salto hacia la prosperidad, pero tales expectativas acabaron diluyéndose ante la complacencia que, a veces, acompaña los buenos tiempos. Las bonanzas sirvieron de excusa para aplazar reformas o se fueron en más gastos, algunos de ellos suntuarios, que resultaron imposibles de sostener cuando bajaron los precios de algunos productos o se cerraron mercados promisorios.

El desafío en esta oportunidad es no solo recordar esas lecciones, sino acometer las transformaciones estructurales necesarias para construir una ruta mejor. Solo así será posible conseguir que las buenas cifras que deberían acompañar a esta década se multipliquen más allá del 2020. En otras palabras: el objetivo no es solo hacerlo bien ahora, sino sembrar las bases para que los buenos resultados sean más la constante que la excepción en el futuro. Únicamente con decisiones responsables la región estará preparada para enfrentar los temporales, que sin duda volverán periódicamente, pues la ruta hacia el desarrollo no es una línea recta y plana sino una sinuosa en la que hay que saber sortear obstáculos y peligros.

Para esto, resulta indispensable mantener los esfuerzos por consolidar los logros alcanzados y continuar avanzando en ellos. La región ha mostrado un compromiso serio con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Este constitu-

ye el cimiento indispensable para abordar con buen pie otros desafíos estructurales no menos complejos.

Dentro de los múltiples retos que deben superar América Latina y el Caribe es necesario mencionar la baja productividad que nos impide crecer más rápido, sumada a los bajos niveles de competitividad. En este ámbito, son altamente prioritarias y complementarias las agendas para mejorar la infraestructura, profundizar la agenda de integración y elevar la capacidad de innovación y adaptación tecnológica de nuestras economías, aparte de continuar mejorando el clima de inversiones.

También es importante continuar avanzando la agenda pendiente en materia social. Las marcadas brechas de ingreso y la inequidad en el acceso a mejores servicios y oportunidades afectan la movilidad social e impiden la construcción de sociedades más justas y prósperas. En esta línea, los esfuerzos por mejorar la calidad y relevancia del sistema educativo son esenciales, al igual que aquellos por reducir la informalidad. Adicionalmente, los temas de violencia, criminalidad y justicia, merecen especial atención.

La vulnerabilidad de la región ante los efectos del cambio climático y los desastres naturales hace urgente estar mejor preparados para prevenir y contrarrestar los impactos del calentamiento global, incluyendo la promoción de estrategias de desarrollo sostenible y el impulso a tecnologías más limpias.

Cualquiera de esos temas, a los que se les pueden sumar eventuales retrocesos en materia política o de preservación del clima de paz regional, pueden hacer que las posibilidades que hoy aparecen como reales no se puedan concretar. Por tanto, es bueno identificar los peligros, para saber cómo enfrentarlos y solucionar las interrogantes que plantean.

Todo lo anterior trae implícito profundizar la consolidación de mejores gobiernos tanto a nivel nacional como regional y local. Una sólida gestión pública es esencial para atender de manera efectiva estos desafíos y para asegurar el pleno aprovechamiento de las oportunidades que hoy se nos presentan.

## El desafío de la productividad

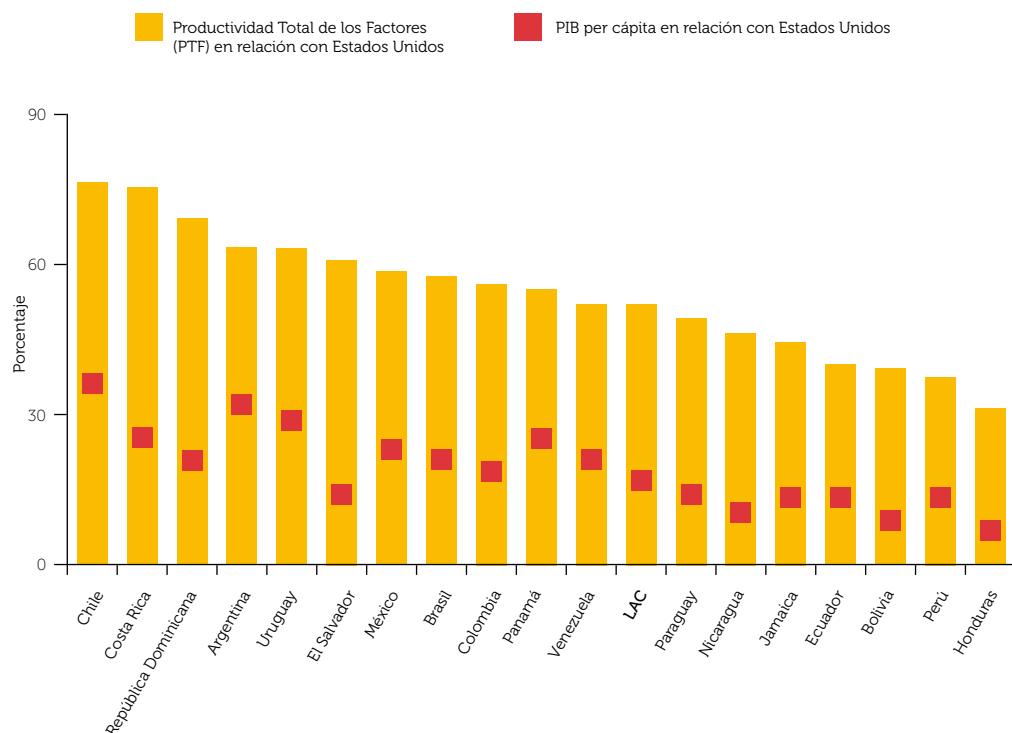
En los últimos quince años, los países de América Latina y el Caribe han registrado avances en los indicadores económicos y sociales. Entre 1994 y 2008, el PIB de la región creció a una tasa media del 3,4% anual, la población tuvo un incremento anual del 1,4% y el ingreso per cápita aumentó 1,9%. Sin embargo, desde una perspectiva de largo plazo, el crecimiento ha quedado a la zaga del de otras economías

emergentes y, por supuesto, de las desarrolladas. Por ejemplo, el ingreso anual del latinoamericano promedio en 1960 era una cuarta parte del de un estadounidense, mientras que en la actualidad es de un sexto. En comparación, varios países del sudeste asiático que comenzaron más atrás en la misma época se encuentran cerca de ser calificados como países de altos ingresos.

Contrariamente a lo que muchos creen, el exiguo nivel de inversión no es necesariamente responsable de este rendimiento deficiente. La productividad baja y lenta, más que los impedimentos a la acumulación de factores, aporta una mejor explicación para el bajo ingreso de América Latina y el Caribe en comparación con las economías desarrolladas, y su estancamiento en relación con otras en desarrollo que están adquiriendo prominencia.

## Gráfico 23

### Productividad relativa en América Latina, 2005



Fuente: BID (2010a). *La Era de la Productividad*.

Según las estimaciones en *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, un completo trabajo de investigación publicado por el BID (2010a), la productividad de América Latina asciende a cerca de la mitad de su potencial y no se está poniendo a la par de la frontera conocida. Al cerrar la brecha con dicho límite se reduciría la mayor parte de la diferencia de ingreso por habitante con los países desarrollados. Solo para poner un ejemplo, simulaciones elaboradas por el Departamento de Investigaciones del Banco indican que si la región emplease sus recursos actuales de capital físico y humano con la eficiencia productiva de Estados Unidos, el ingreso per cápita se duplicaría y el ingreso relativo al de ese país sería un tercio.

En el estudio del BID, el panorama que emerge es el de una región donde existen unas pocas empresas muy productivas y muchas con niveles extremadamente bajos. Por tal motivo, uno de los retos es elevar la proporción de unidades que alcancen una productividad media. Con solo aumentar el número de firmas de este tipo podría duplicarse la productividad agregada. Este impulso sería suficiente para cerrar la brecha actual. Esta es solo una de las conclusiones a las que se llegó, que nos invita a repensar las políticas que imperan actualmente en la región.

En el mismo libro se señala al sector servicios –en particular al amplio subsector del comercio minorista– como el principal responsable de los problemas de productividad agregada. En realidad, en el sector agropecuario la productividad ha crecido a una tasa favorable, pero el porcentaje de la fuerza laboral que sigue trabajando en el campo es relativamente pequeño. En tanto decayó la productividad en el sector industrial y disminuyó el número de trabajadores empleados en ese ramo. Esto deja a los servicios como el sector con mayores problemas de productividad, en el cual se desempeña la mayor proporción de la población activa. Por tanto, una estrategia de crecimiento centrada en las exportaciones podría resultar incompleta.

Las causas de la baja productividad que afectan a la región son múltiples y variadas. El estudio referido encontró resultados robustos que señalan a los altos costos de transporte y logística, a la informalidad empresarial y laboral, al bajo acceso al crédito, a los regímenes impositivos discriminatorios, y a la falta de innovación, como factores fundamentales para explicar el retraso en el crecimiento de la productividad regional. Estos factores imponen una barrera doble, porque impiden que las empresas productivas crezcan en tamaño y que las menos productivas crezcan en productividad.

Es relativamente fácil identificar las trabas al crecimiento de la productividad. Más complejo es diseñar y poner en práctica un conjunto coherente de políticas

para desencadenar el potencial productivo de un país. Eso implica la aplicación de correctivos inmediatos, pero sobre todo de estrategias de largo plazo, algo que no es sencillo porque viene acompañado de la eliminación de privilegios y de la puesta en marcha de nuevos enfoques.

La buena noticia es que el cuello de botella no es necesariamente la falta de recursos sino la voluntad de aplicar políticas que funcionen y reformar instituciones con base en experiencias exitosas de otras latitudes. De esta forma, por ejemplo, hay que trabajar en la reducción de los costos de transporte, algo que va mucho más allá de no tener la infraestructura adecuada y que incluye la mala regulación, sistemas operativos deficientes y la falta de competencia en la oferta de servicios.

Al mismo tiempo, se requiere una mayor profundización financiera, pues el acceso al crédito todavía es limitado. En ese sentido, el hecho de que la región haya salido prácticamente indemne de la crisis financiera internacional es un aliciente para que las entidades que prestan dinero aumenten su actividad y orienten sus recursos hacia sectores y empresas que pueden mejorar en eficiencia.

Otro campo que vale la pena resaltar es el del pago de impuestos. Llama la atención que a pesar de sucesivas reformas en este terreno, llenar formularios para cumplir con los requisitos tributarios implica 320 horas al año en América Latina y el Caribe, en comparación con 177 horas en los países de mayores ingresos (BID, 2010a). Es imperativo simplificar los procedimientos que estimulan la evasión y el bajo esfuerzo tributario.

A estos puntos hay que agregar las mejoras que se requieren en el frente social, en especial en lo relacionado con la cobertura de los sistemas públicos de salud y pensiones. Igualmente es perentorio revisar las estrategias dirigidas a las pequeñas y medianas empresas, que concentran la inmensa mayoría de la actividad privada en la región.

Hacer los cambios necesarios es algo que viene acompañado de dificultades y no pocas presiones. Pero la recompensa es indudable, pues la productividad es clave para que aumenten los salarios reales a largo plazo y el ingreso de los hogares que no integran el sector asalariado. A su vez, el aumento de los salarios y de otras fuentes de ingresos es el elemento esencial para poder reducir en forma sostenida la pobreza en la región.

## La asignatura de la competitividad

Una forma complementaria de mirar los desafíos de América Latina para promover incrementos sostenidos de la productividad en los próximos años es analizar su posición competitiva en la economía global. Los índices al respecto varían, y miden diferentes cosas, pero el más reconocido de ellos, el del Foro Económico Mundial, mira a la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país (WEF, 2011).

Algunas de estas variables son de cambios lentos en el tiempo. Incluso las variaciones de las calificaciones de los países así lo demuestran ya que los cambios en posiciones de año a año suelen ser moderados, lo cual indica que estos indicadores nos muestran las posibilidades nacionales de lograr aumentos de productividad en los años venideros.

La ubicación de los países de la región en este ranking refleja la magnitud del desafío por delante. Solo dos de 22 naciones latinoamericanas incluidas en la clasificación están dentro de los primeros 50 lugares entre un total de 133 consideradas, con Chile como el más competitivo recién en el lugar número 30. En los últimos años las mejoras macroeconómicas permitieron un avance general de posiciones, pero es en la microeconomía y la calidad de sus instituciones donde los países del área presentan las brechas más amplias con los más líderes de la lista. La debilidad relativa es clara también en el puntaje que obtienen en la variable sofisticación de sus empresas y las capacidades de innovación (Ver cuadro 6).

El esfuerzo por mejorar la competitividad de una economía y remover los obstáculos al crecimiento de la productividad deben ser hechos en múltiples frentes, y demanda la colaboración público-privada. En efecto, el sector público tiene el control de muchas de las variables que impiden o estimulan el crecimiento y las inversiones, pero la información sobre cuáles son en concreto las restricciones más importantes, tanto en el plano nacional, como en el sectorial o el regional, reside en el sector privado, como muestra el estudio reciente del BID sobre productividad (BID, 2010a). Son las empresas, chicas y grandes, en su accionar cotidiano las que reúnen la información detallada de los cuellos de botella y de lo que se necesita para acelerar el proceso de innovación e inversión.

Los países más competitivos integran el insumo privado y las capacidades públicas a través de instituciones como los Consejos de Competitividad. Estos esquemas logran que la interacción público-privada genere información de calidad para las decisiones de política, pero actúe con la suficiente transparencia como

## Cuadro 6

### Rankings de los Índices de Competitividad Global 2010-2011 en América Latina y el Caribe

(países seleccionados)

| País              | Ranking 2010-2011 |
|-------------------|-------------------|
| Chile             | 30                |
| Barbados          | 43                |
| Panamá            | 53                |
| Costa Rica        | 56                |
| Brasil            | 58                |
| Uruguay           | 64                |
| México            | 66                |
| Colombia          | 68                |
| Perú              | 73                |
| Guatemala         | 78                |
| El Salvador       | 82                |
| Trinidad y Tobago | 84                |
| Argentina         | 87                |
| Honduras          | 91                |
| Jamaica           | 95                |

Fuente: WEF (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*.

para evitar la captura del proceso por intereses sectoriales o individuales de las firmas. Lo anterior permite actuar tanto para remover malas regulaciones y trabas burocráticas, como para crear programas de promoción empresarial, que provean los bienes públicos que se necesitan para que las empresas inviertan y crezcan.

En América Latina ya se pueden encontrar instituciones nacionales y subnacionales que logran este cometido, pero aún son escasas e incipientes. Las más exitosas son las que han logrado dejar atrás la vieja desconfianza en la región entre actores públicos y privados y aprendieron que los consensos procompetitividad no son juegos de *suma cero*, sino más bien de *gana-gana*.

La facilidad para desarrollar los negocios también presenta desafíos importantes en la región. Luego de un período de reforma vigoroso en el último par de décadas, y más allá de los avances recientes de países como Perú y Colombia, diversos análisis sostienen que el celo reformador parece haberse estancado del área.

Dicha lentitud para mejorar el clima de negocios afectan negativamente el potencial de crecimiento. En muchos casos, las excesivas regulaciones existentes generan incentivos perversos para que empresarios y trabajadores permanezcan fuera del circuito formal, restando efectividad a las políticas públicas.

Más aún, las pequeñas empresas informales deciden no crecer ya que eso las penalizaría por los altos costos de formalizarse, lo cual las mantiene con baja productividad producto de su falta de escala y de acceso a crédito formal y asistencia técnica. Dicho de otra forma, existe un círculo vicioso que es necesario romper con políticas claras y, a la vez, urgentes.

### Los desequilibrios en infraestructura

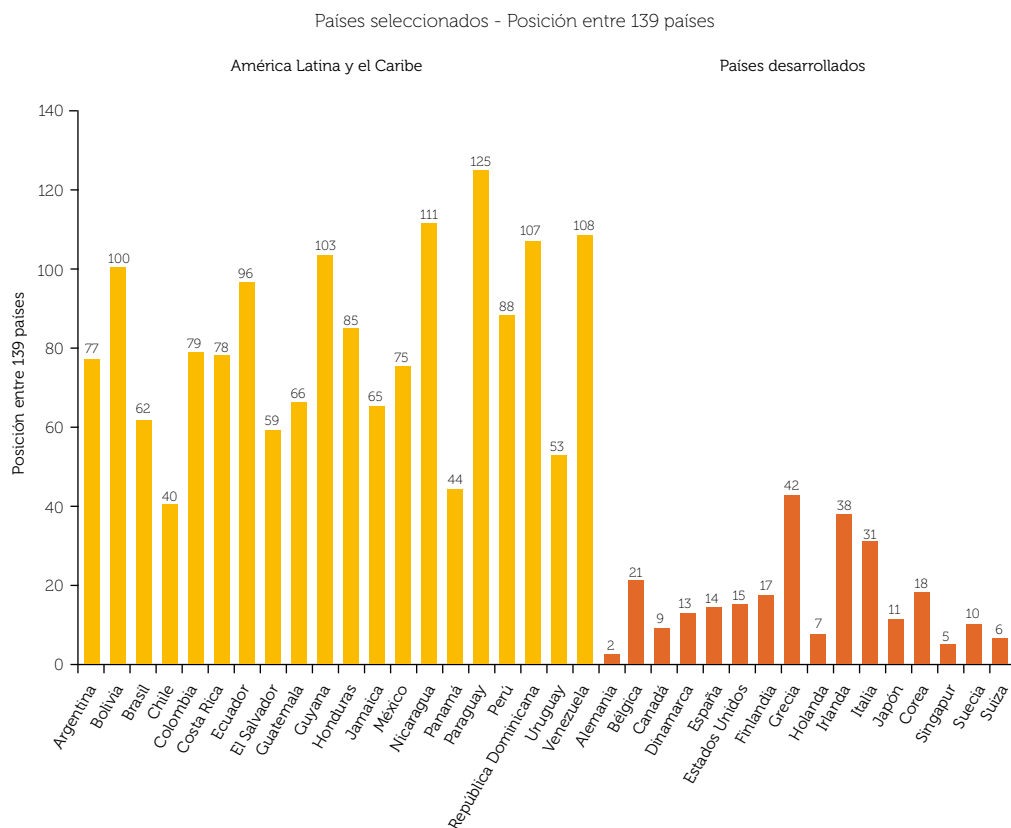
El tema surge de manera recurrente, ya sea en las conversaciones casuales o en las presentaciones formales que hacen las personas vinculadas al sector público o al privado. Se trata del esfuerzo que necesitan hacer América Latina y el Caribe para mejorar su infraestructura. Tanto para los habitantes de la región como para quienes la visitan, la impresión general es que existen grandes atrasos que, lejos de disminuir, tienden a crecer, afectando en forma seria la competitividad de las empresas y la calidad de vida de los ciudadanos.

Esta impresión es, a la vez, correcta y equivocada. La razón de semejante contradicción tiene que ver con que el avance no ha sido uniforme en cada una de las ramas que componen el área. De tal manera, son diferentes las realidades en lo que hace a la cobertura del servicio de electricidad, como a la provisión de agua potable y saneamiento básico, a la oferta de telecomunicaciones y al estado de vías, puertos y aeropuertos.

Hecha esta aclaración, hay que aceptar que el ritmo de acumulación de infraestructura en Latinoamérica fue particularmente lento en las dos últimas décadas del siglo pasado, con lo cual se amplió la brecha que existía con otros continentes. De un lado, los ajustes fiscales que fueron necesarios después de las sucesivas crisis, que empezaron con la debacle de la deuda externa en 1982, condujeron a profundos recortes en la inversión pública. Así, la proporción de esta inversión dedicada a la infraestructura descendió del equivalente al 3% del PIB en 1980 a menos del 1% a comienzos del siglo XXI (Andrés et al., 2010). Si bien en años más recientes, y de la mano del fortalecimiento fiscal asociado con la mayor tasa de crecimiento, los presupuestos han vuelto a subir, pero no de manera tan decidida.

## Gráfico 24

### Índice Global de Competitividad 2010-2011. Pilar de Infraestructura



Fuente: WEF (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*.

La privatización de empresas de servicios y la llegada de capitales extranjeros a la región llevaron a muchos planificadores a creer que estos últimos compensarían la acción estatal, algo que sucedió solo parcialmente.

Lo anterior no significa que haya que desconocer la llegada de dicha inversión privada. Entre 1990 y 2007 los recursos privados destinados a infraestructura ascendieron a 474 mil millones de dólares, distribuidos en 1.243 proyectos. De esta suma, el 47% se destinó a telecomunicaciones, el 30% a energía, el 18% a transporte y el 5% a agua potable. Sin embargo, el ritmo de llegada de esos recursos ha venido disminuyendo y ahora es de menos de una tercera parte del pico registrado en la última década del siglo XX (BID, 2009).

La importancia del tema es obvia, pero vale la pena recordarla. Múltiples estudios han demostrado que la alta calidad de la infraestructura es determinante para que las empresas avancen en productividad y sean más competitivas internacionalmente. Al mismo tiempo, esto permite aprovechar de mejor manera los beneficios de la liberación comercial, tanto a favor de los consumidores como del nacimiento de nuevas oportunidades de negocio. También se ha identificado que los avances en este frente influyen positivamente sobre los niveles de salud y educación, además de contribuir a reducir la disparidad de ingresos entre regiones y sectores de la población.

Los frutos de dar un salto serían notables. César Calderón y Luis Servén (2004) han sostenido que el crecimiento económico de la región aumentaría en 2,6% si todos los países se equipararan con la nación latinoamericana líder en la materia. Y si el referente fuera Corea del Sur, el incremento en el PIB de algunos países podría superar el 5% anual.

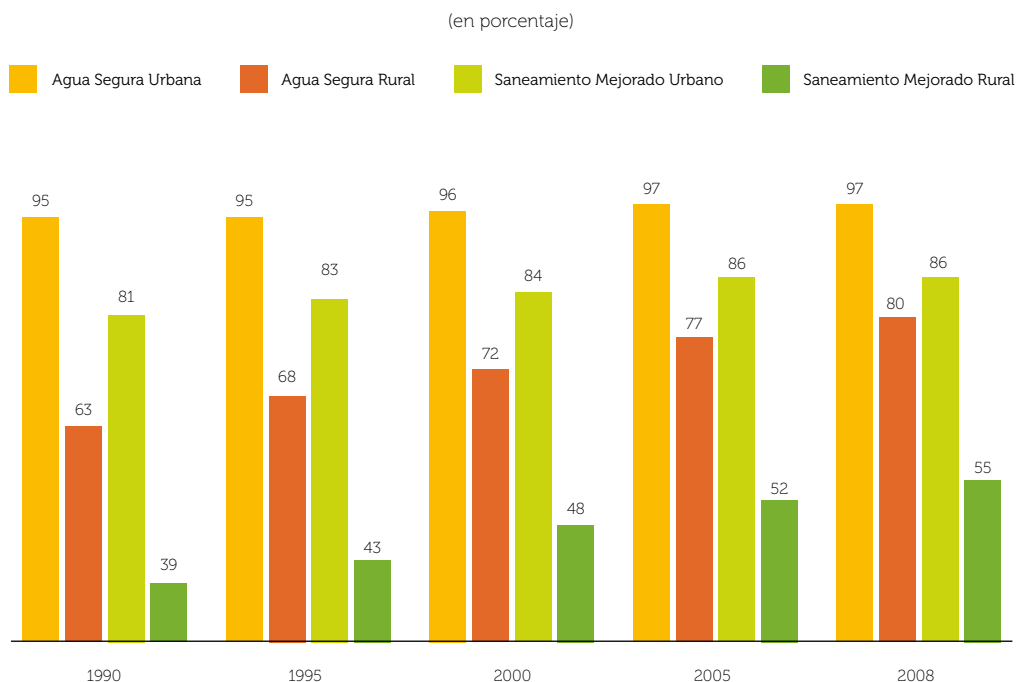
Una de las razones que explica ese cálculo tiene que ver con el elevado peso de los costos logísticos que oscilan entre el 18% y el 34% del producto regional, mientras que entre los integrantes de la OCDE ese promedio es de 9% (Barbero, 2010). Con razón, América Latina y el Caribe se encuentran por debajo de otras zonas en las mediciones que hace el Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) sobre el tema, superando tan solo al África subsahariana.

Hechas esas consideraciones generales, es posible hacer un rápido recorrido por cada una de las ramas de la infraestructura, pues hay que tener en cuenta las particularidades. Por tal motivo, es imposible no reconocer el avance en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. La cobertura en agua potable en la región aumentó de 85% a 93% entre 1990 y 2008, según los estándares de medición OMS/UNICEF. Por su parte el acceso a saneamiento pasó de 69% a 85%. (BID, 2010a).

Las altas coberturas esconden la heterogénea situación de los servicios entre países y al interior de los mismos, además de ocultar diferencias de acceso, de continuidad y calidad entre zonas urbanas y rurales, y por grupos de ingreso entre ciudades (BID, 2007).

## Gráfico 25

Tendencias de las coberturas urbanas y rurales de acceso a agua potable y saneamiento mejorados en América Latina y el Caribe



Fuente: BID (2010b). *Agua Potable, Saneamiento y los Objetivos de Desarrollo del Milenio para América Latina y el Caribe*.

Es necesario hacer más. Los análisis del BID muestran que entre 2011 y 2015 será necesaria una inversión cercana a los 39 mil millones de dólares, con el fin de conseguir la universalización de la cobertura total (BID, 2010a).

Los avances han sido también rápidos en electricidad. Así, la cobertura que era de 42% en 1971 pasó al 70% en 1989 y hoy se encuentra casi en 93% (Ávila, 2009). De hecho, existe un número importante de países en donde el servicio llega a toda la población, aunque los cálculos sugieren que cerca de 50 millones de personas todavía siguen a oscuras.

Buena parte de las mejoras se han dado gracias al desarrollo de sistemas de interconexión, que han aumentado la calidad del servicio, así como a los niveles más altos de eficiencia, incluyendo la reducción de las llamadas “pérdidas negras”. Quizás lo más destacable es el uso de métodos más limpios de generación. Tal es

el caso de la construcción de grandes centrales hidroeléctricas que permitieron reducir el peso de las plantas térmicas y que en algunos casos llegan a representar el 85% de la oferta (BID, 2009).

Los trastornos climáticos que han acompañado el calentamiento global han exigido un aumento en los márgenes de seguridad de la oferta eléctrica. La presencia de fuertes sequías que han afectado los flujos de los ríos ha llevado a racionamientos de energía en un buen número de países, que han tenido que ser compensados por nuevas inversiones.

Tales consideraciones son importantes si se tiene en cuenta que el consumo mundial de energía debería aumentar en cerca de 50% en las próximas dos décadas y América Latina y el Caribe no serán la excepción a tal pronóstico (BID, 2008b). Esto requerirá de recursos adicionales y de esfuerzos para optimizar tanto la generación actual como el consumo. Cálculos hechos en el BID sugieren que una tercera parte de esa expansión podría evitarse en la región, si se adoptan políticas y medidas regulatorias que estimulen el ahorro (BID, 2008b).

También hay que unir empeños. Esta es la lógica del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), en cuyo diseño y avance intervienen entidades públicas y privadas y que considera la construcción de 1.788 kilómetros de líneas de transmisión, con una capacidad de 300 megavatios. La iniciativa, que está cerca de ser finalizada y que ha sido apoyada con préstamos del Banco, une a las naciones centroamericanas, desde Guatemala hasta Panamá, y permitirá la generación de ahorros netos calculados en 1.160 millones de dólares, el incremento en la robustez y la capacidad de la oferta energética y un ahorro de hasta 23% en los costos de generación, buena parte del cual beneficiará directamente a los usuarios.

Otra área que merece una mirada es la de las telecomunicaciones que, como ocurre en otras partes del mundo, ha tenido un cambio vertiginoso. Gracias en buena parte a las inversiones del sector privado, la región ha venido superando el atraso que tenía a ritmos mucho más acelerados de lo previsto. Sin embargo, existen diferencias importantes en el acceso por país asociadas a temas de ingresos, infraestructura, educación y calidad de la regulación (BID, 2010b).

## Cuadro 7

### Suscripciones de TIC por cada 100 habitantes. OCDE y América Latina y el Caribe

|                   | Suscripciones por cada 100 habitantes          |           |          |          |
|-------------------|------------------------------------------------|-----------|----------|----------|
| TIC               | OCDE 1998                                      | OCDE 2008 | LAC 1998 | LAC 2008 |
| Móvil             | 25.7                                           | 114.8     | 3.4      | 86.3     |
| Fijo              | 51.1                                           | 43.8      | 18.1     | 21.1     |
| Internet          | 4.7                                            | 27.3      | 0.8      | 6.9      |
| TIC               | OCDE 2000                                      | OCDE 2008 | LAC 2000 | LAC 2008 |
| Banda Ancha Fija  | 1.1                                            | 24.7      | 0.03     | 6.2      |
| TIC               | OCDE 2002                                      | OCDE 2008 | LAC 2002 | LAC 2008 |
| Banda Ancha Móvil | 0.03                                           | 29.7      | 0.0      | 1.9      |
|                   | Número de computadores por cada 100 habitantes |           |          |          |
| TIC               | OCDE 1998                                      | OCDE 2006 | LAC 1998 | LAC 2006 |
| Computadores      | 24.8                                           | 54.4      | 5.5      | 11.3     |

Fuente: BID (2010c). *Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores.*

La telefonía móvil es particularmente importante. Su adopción aumentó en la región a un ritmo que no registra equivalentes en otras tecnologías y alcanzó un índice de penetración cercano al 90% en 2008, en comparación con niveles inferiores al 30% hace diez años. De hecho, el número de aparatos celulares en funcionamiento en la región es el segundo más alto del mundo, por encima de Europa y por debajo de Asia, en donde la población es mucho mayor.

Por su parte, las conexiones de banda ancha han crecido hasta acercarse a los 34 millones en 2009, según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2010). Sin embargo, el índice de penetración es todavía bajo, entre otras razones porque las tarifas son relativamente altas y las redes de alta velocidad no llegan a todas las poblaciones. Existe la esperanza de que la brecha digital se pueda cerrar en la medida en que se populariza el uso de los teléfonos celulares inteligentes, algo que está sucediendo.

Este tema es un imperativo, pues la dinámica comercial y social contemporánea descansa cada vez más sobre la existencia de conectividad ubicua y de alta ca-

pacidad de carga de información, pero no ocurrirá a menos que el sector público y el privado adelante alianzas que permitan hacer llegar la banda ancha a un número mucho mayor de ciudadanos, empresas y regiones que las hoy existentes.

A pesar de lo que falta, los avances registrados en este terreno y el cambio radical que ha experimentado la región frente a la situación que se vivía hace un par de décadas no han llegado, lamentablemente, al ámbito del transporte. Para decirlo con franqueza: existe un importante atraso en carreteras, mientras que en puertos y aeropuertos hay cuellos de botella claros, dado el alto crecimiento en el tráfico de mercancías y personas. Por su parte, en las vías férreas el panorama es todavía más preocupante, pues el total de kilómetros habilitados se ha reducido en comparación con lo registrado hace 40 años.

A lo anterior hay que agregar el rezago en calles y autopistas urbanas, dado el crecimiento en el parque automotor. Debido a esto, no es de extrañar que los atascos son más la norma que la excepción en las principales ciudades. En materia de transporte masivo la realidad es muy heterogénea y, aunque en algunas capitales se ha ensayado nuevos sistemas, el avance también es lento.

## Cuadro 8

### Porcentaje de carreteras pavimentadas y densidad de carretera

|                                        | Pavimentadas (%) |      | Densidad carretera (km/km <sup>2</sup> ) |      | Densidad carretera pavimentada (km/km <sup>2</sup> ) |      |
|----------------------------------------|------------------|------|------------------------------------------|------|------------------------------------------------------|------|
|                                        | 1995             | 2006 | 1995                                     | 2006 | 1995                                                 | 2006 |
| América Latina (15) <sup>a</sup>       | 22               | 29   | 0.17                                     | 0.17 | 0.02                                                 | 0.03 |
| EE.UU.                                 | 61               | 65   | 0.69                                     | 0.71 | 0.42                                                 | 0.46 |
| OCDE (9) <sup>b</sup>                  | 85               | 86   | 1.74                                     | 1.82 | 1.29                                                 | 1.40 |
| Ingresos altos (4) <sup>c</sup>        | 84               | 91   | 1.74                                     | 2.23 | 0.17                                                 | 0.33 |
| Ingresos medios-altos (4) <sup>d</sup> | 74               | 80   | 0.74                                     | 0.86 | 0.02                                                 | 0.02 |
| Ingresos bajos (4) <sup>e</sup>        | 19               | 36   | 0.08                                     | 0.11 | 0.03                                                 | 0.01 |

(a) Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

(b) Países de la OCDE considerados: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Checoslovaquia, Suiza e Inglaterra.

(c) Países de ingresos altos considerados: Singapur, Chipre, Eslovenia e Israel.

(d) Países de ingresos medios-altos considerados: Kazajistán, Latvia, Letonia y Mauricio.

(e) Países de ingresos bajos considerados: Afganistán, Pakistán, Mauritania y Níger.

Fuente: BID (2010c). *Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores.*

Sin lugar a duda el tema más complejo es el de las carreteras, debido a la magnitud de las obras requeridas y los costos que implica recuperar el terreno perdido. Diversos indicadores sustentan los enormes retos: la densidad vial es baja y la tasa de pavimentación es apenas la mitad de la de los países de ingreso mediano, mientras que equivale a una tercera parte de la de Corea del Sur (Fay y Morrison, 2005).

Esto se traduce en menores índices de competitividad y en mayores pérdidas de vidas humanas, dada la pobre calidad de las carreteras que influye sobre los índices de accidentalidad.

En el pasado, el atraso ha tratado de ser superado mediante el uso del sistema de concesiones o las asociaciones entre operadores públicos y privados, pero los resultados no han sido los esperados en todos los casos, como lo muestra el alto índice de renegociación de contratos o de disputas jurídicas. Por cierto, ello no quiere decir que el sector privado no tenga un papel que jugar en el tema del transporte. Hay experiencias exitosas que han permitido avances y que deberían ser imitadas, pero estas no deben llevar a pensar que el papel del Estado puede ser sustituido plenamente. En realidad, los cálculos de los especialistas muestran que para recortar la brecha actual, América Latina y el Caribe deberían duplicar e incluso triplicar la proporción de los recursos que le dedican a la infraestructura durante un lapso de al menos dos décadas, lo cual equivale al 6% del PIB.

Pero junto con este objetivo, hay que aprender a gastar mejor. Son típicos en la región los casos de las obras que acaban costando mucho más de lo originalmente estimado, algo que se deriva de la falta de diseños detallados y de la adecuada estructuración y gerenciamiento de los proyectos. Por tal motivo, junto al mayor esfuerzo de los presupuestos públicos y al aporte focalizado del capital privado, hay que tener sistemas más eficientes para que sea posible romper los múltiples cuellos de botella que hoy se encuentran en este campo.

## El potencial desaprovechado de las PYMES

En las economías de América Latina y el Caribe (LAC), las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son una importante fuente aunque poco desarrollada de puestos de trabajo, ganancias de productividad y crecimiento dinámico a largo plazo. En general, hay proporcionalmente una menor cantidad de PYMES en la región, y ellas son menos productivas que en otros países de similares niveles de ingresos.

El aumento de la proporción de PYMES productivas formales en la zona tendría un efecto positivo significativo en el crecimiento económico y el nivel de vida (BID,

2010a). Políticas bien diseñadas y programas de apoyo a las PYMES productivas pueden contribuir a un crecimiento dinámico de largo plazo y a la creación de más y mejores empleos, en la medida que los recursos fluyen a las empresas más productivas. Por lo tanto, corregir las distorsiones y fallas de mercado que restringen el crecimiento productivo de las PYMES son componentes esenciales de las políticas y programas necesarios para mejorar la productividad regional.

En los últimos años, la región ha sido testigo de una mayor estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido de la producción y los ingresos, pero el alza de la productividad se ha rezagado en la medida que las economías han puesto más énfasis en la acumulación de capital y trabajo, y menos en las innovaciones tecnológicas o de gestión que aumentan la eficiencia productiva (Daude y Fernández-Arias, 2010; BID, 2010a).

Uno de los factores que contribuyen a la baja productividad es la escasez de PYMES dinámicas y productivas que es posible encontrar con frecuencia en las economías desarrolladas. En cuanto a la distribución del tamaño de las empresas en América Latina hay un “vacío en el medio”, entre las grandes y las muy pequeñas, porque las PYMES son proporcionalmente menos y, en general, emplean a menos trabajadores que en las economías desarrolladas. En el sector manufacturero, por ejemplo, hay evidencia de que las empresas más pequeñas con menor productividad media son las que predominan en el espectro productivo.

Hay varias restricciones que inhiben el crecimiento de las PYMES productivas. Por ejemplo, los datos muestran que cuando las empresas enfrentan restricciones de acceso al crédito, ellas tienen menores utilidades y productividad (Guirking y Boucher (2007), McKenzie y Woodruff (2006). En general, la mayoría de las PYMES en la región tienen restricciones de crédito. Un análisis reciente muestra que casi el 80% son subatendidas por los mercados financieros (IFC, 2010).

El acceso restringido al crédito es el resultado de factores que limitan la capacidad de las instituciones financieras para evaluar el riesgo; debilidad en los derechos de los acreedores y los mecanismos de ejecución, y la ausencia de productos financieros innovadores (capital, seguros, *factoring* y *leasing*). En parte, esto es resultado de mercados de préstamo poco desarrollados y la falta de amplitud en los instrumentos financieros. Factores estructurales que limitan el financiamiento incluyen los patrones de crecimiento volátil, el desplazamiento generado por la demanda fiscal de fondos, y las bajas tasas de ahorro interno.

Además, la innovación en los mercados financieros es limitada debido a la regulación incompleta y a débiles prácticas de gobierno corporativo. Estos elemen-

tos, combinados con los altos costos de adquisición de información y del ejercicio de los derechos de propiedad, reducen la capacidad del mercado para aumentar la oferta de fondos para financiamiento.

Las PYMES también se enfrentan a factores estructurales, como su pequeño tamaño y la consiguiente falta de economías de escala y alcance. Además, los costos de transacción recaen más en las empresas más pequeñas que afectan a su rentabilidad y potencial de crecimiento, y existen importantes fallas de mercado y de gobierno que limitan su crecimiento.

Las primeras se derivan de la presencia de externalidades, problemas de coordinación, la falta de mercados (seguros contra la inestabilidad macro o eventos catastróficos) o información asimétrica que afecta los rendimientos de los factores de producción por cuanto los mercados no reflejan adecuadamente los costos y beneficios económicos.

Las segundas pueden surgir a partir de intervenciones mal diseñadas que distorsionan los mercados o la captura de los procesos regulatorios o de políticas por intereses particulares. Una nueva generación de políticas de desarrollo productivo pueden abordar estos temas con programas específicos y focalizados que apoyen resultados más efectivos.

En LAC, ha habido en los últimos años un resurgir de tales políticas, que volvieron a la escena dejando atrás algunas características centrales de las viejas estrategias industriales de la región (como la sustitución de importaciones) pero retomando muchos de los desafíos no resueltos. Los objetivos básicos siguen siendo aumentar la tasa promedio de crecimiento de la productividad y la transformación estructural que permita el desarrollo de sectores que faciliten la incorporación de conocimiento y tengan una integración dinámica con los mercados mundiales. Una de las novedades de las actuales tendencias ha sido su enfoque territorial y su énfasis en superar las múltiples fallas de coordinación que muchas veces mantienen a los países, y a distintas regiones dentro de un mismo territorio, en equilibrios de bajos niveles de productividad.

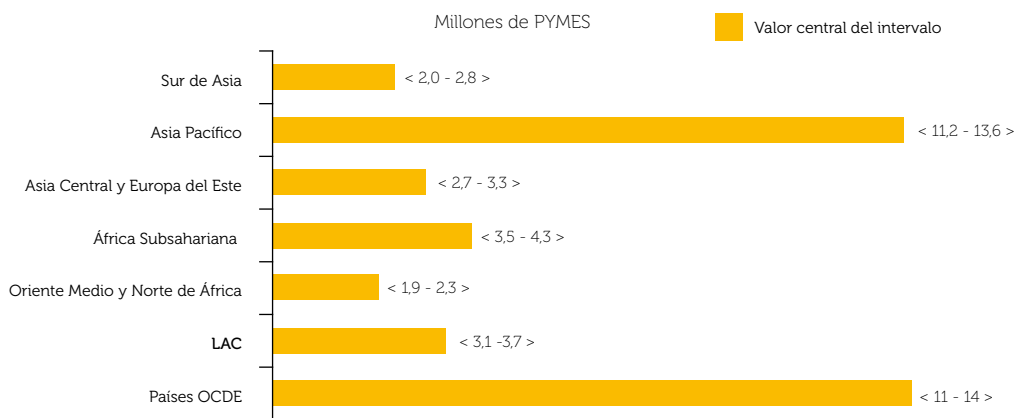
Estas tendencias se unieron a una tercera ya generalizada: la de la descentralización de política hacia unidades subnacionales. Este proceso, que siempre existió en los países grandes y federales como Argentina, Brasil y México, ha sido profundizado y abrazado con entusiasmo por otros de tradición centralista. Al mismo tiempo, el traspaso de responsabilidades ha generado un amplio interés en la institucionalidad necesaria para diseñar e implementar políticas e instrumentos de desarrollo local en el territorio.

En naciones con tradición federal, el debate es sobre la adaptación de estructuras existentes para estos nuevos roles. Para el caso de las centralizadas, el interés viene de la necesidad de crear nuevas instituciones que puedan asumir los roles necesarios en la promoción del desarrollo económico local. Este es el caso de Colombia o Perú, donde se está avanzando gradualmente en la descentralización de funciones a los gobiernos regionales y en paralelo se está contribuyendo desde los gobiernos nacionales al desarrollo de instrumentos para favorecer la competitividad local.

En suma, las PYMES tienen el potencial de convertirse en un importante motor del crecimiento y el empleo en la región. Ello requerirá de estrategias y acciones para la mejora de la productividad empresarial mediante la ampliación de acceso a la financiación, mejorar el clima negocios y la generación de incentivos para la formalización, así como del diseño e implementación de programas de desarrollo productivo modernos que aborden la problemática de la competitividad a nivel nacional y subnacional.

## Gráfico 26

**Total de PYMES formales (5 o más empleados) en el mundo, por región**



Fuente: IFC and McKinsey Database (2010).

## La urgencia de innovar

El diccionario define el verbo innovar como “mudar o alterar algo, introduciendo novedades”, mientras que innovación es descrita como la “creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado”. Los especialistas agregan que

no se trata tan solo de un bien tangible, sino que puede ser un servicio, un proceso productivo, un método de mercadeo u organizacional.

Más allá del significado que se le quiera dar, es indudable que el tema es fundamental en el mundo actual. La razón principal es que todas las sociedades que han progresado de manera fundamental en las últimas décadas tienen como denominador común su capacidad de innovar, para hacer más eficiente la manera de producir un bien o para llegar al mercado con un artículo o servicio novedoso. La presión en este frente no ha hecho más que aumentar en los últimos años. De un lado, la competencia global ha llevado a que un mismo producto se pueda distribuir en todos los confines del mundo con relativa rapidez. Del otro, la globalización que ha acompañado la revolución en las telecomunicaciones ha vuelto más exigentes a los consumidores que exigen calidades similares, acabando de un plumazo con la segmentación de mercados.

Adicionalmente, esa misma revolución ha hecho posible la circulación de ideas y saberes con rapidez sin precedentes y en cantidad y calidad extraordinarias, conformando lo que no en vano se ha venido a llamar la economía del conocimiento. Por tal motivo, si América Latina y el Caribe desean mantener una base productiva diversa y aumentar en forma equilibrada su inserción internacional, deben hacer mucho más en esta materia.

Las soluciones para desafíos importantes como el cambio climático, el acceso a energías limpias o desarrollos en materia de salud, entre otros, involucran en mayor medida un componente tecnológico sustancial. En no menor medida, la productividad del comercio, los servicios públicos, el transporte y toda la gama entera de servicios que en América Latina adolecen de un crónico estancamiento en su productividad, pueden encontrar en la innovación un principio de solución para su modernización.

En respuesta a estos desafíos tanto el sector público como el privado reconocen que la inversión en conocimiento e innovación resulta crítica para el aumento de la productividad y el desarrollo de las economías (BID, 2010c). La información disponible muestra como la región continúa a la zaga. Aunque se cuenta con recursos necesarios para mejorar esta situación, como investigadores, universidades y empresas innovadoras, se ve limitada, entre otras causas, por fallas de coordinación y falta de financiamiento (BID, 2010d).

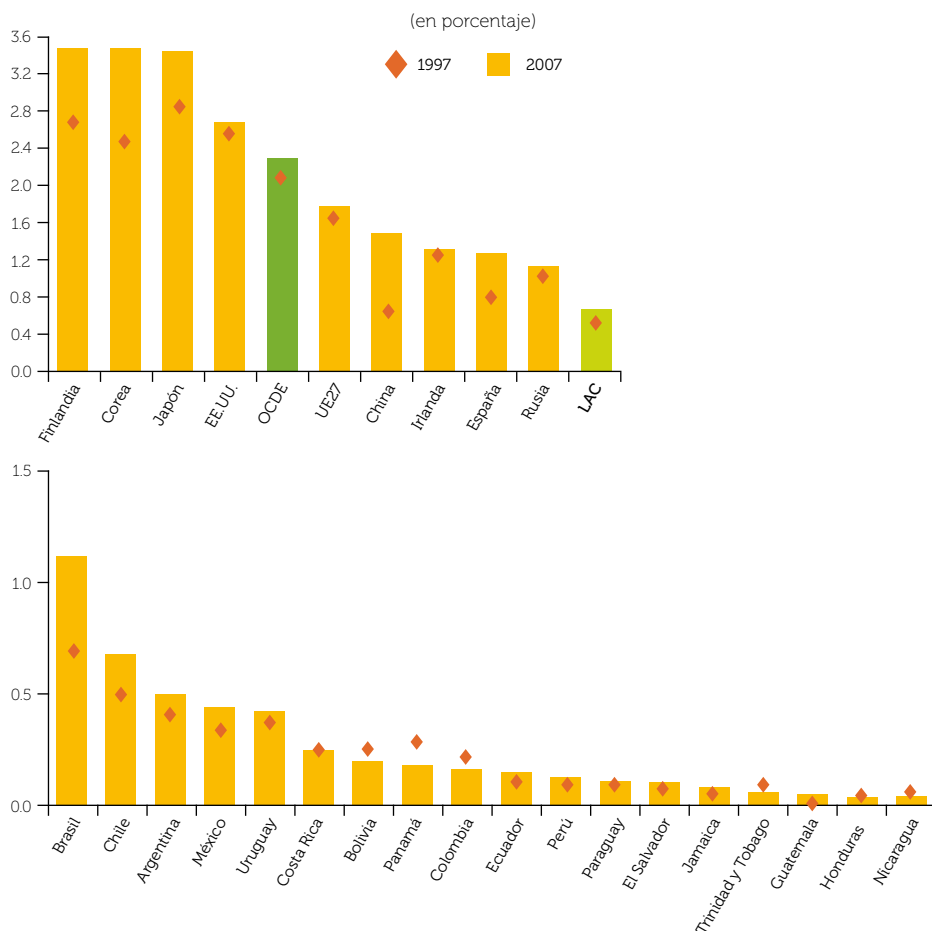
En ese sentido, la región tiene que hacer mucho más. Para comenzar, porque los gastos en innovación que hace el sector privado equivalen apenas al 0,5% de sus ingresos brutos, una cuarta parte de lo que sucede en los países de la OCDE (BID, 2010c). Además, la mayoría de esos recursos se dedican a la compra de tec-

nología importada, principalmente a maquinaria y equipo. Esta costumbre, junto a la falta de personal debidamente capacitado, puede llevar a que el retorno de una inversión no sea el esperado, afectando la posibilidad de que una empresa o un país compitan adecuadamente.

En contraste, en las economías avanzadas la mayor parte del esfuerzo público y privado se concentra en investigación y desarrollo (I+D), un campo en el cual latinoamericanos y caribeños tenemos mucho terreno por recorrer. La buena noticia es

## Gráfico 27

### Gasto en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PIB, 1997 y 2007



Nota: Hay dos escalas, una para cada grupo de países. Los datos disponibles más recientes de 1997 para El Salvador y Guatemala son de 1998; para Honduras, del año 2000; para Jamaica y Paraguay, de 2001, y para Brasil, de 1996. Los últimos datos disponibles para Bolivia, Jamaica y Nicaragua son de 2002; para Chile, Honduras y Perú, de 2004, y para México y Paraguay, de 2005. Los datos para Estados Unidos excluyen los gastos de capital. Los datos para Irlanda (1997), OCDE y UE27 provienen de la base de datos de la OCDE y se basan en estimaciones del Secretariado o en proyecciones derivadas de fuentes nacionales.

Fuente: BID (2010c). *Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores.*

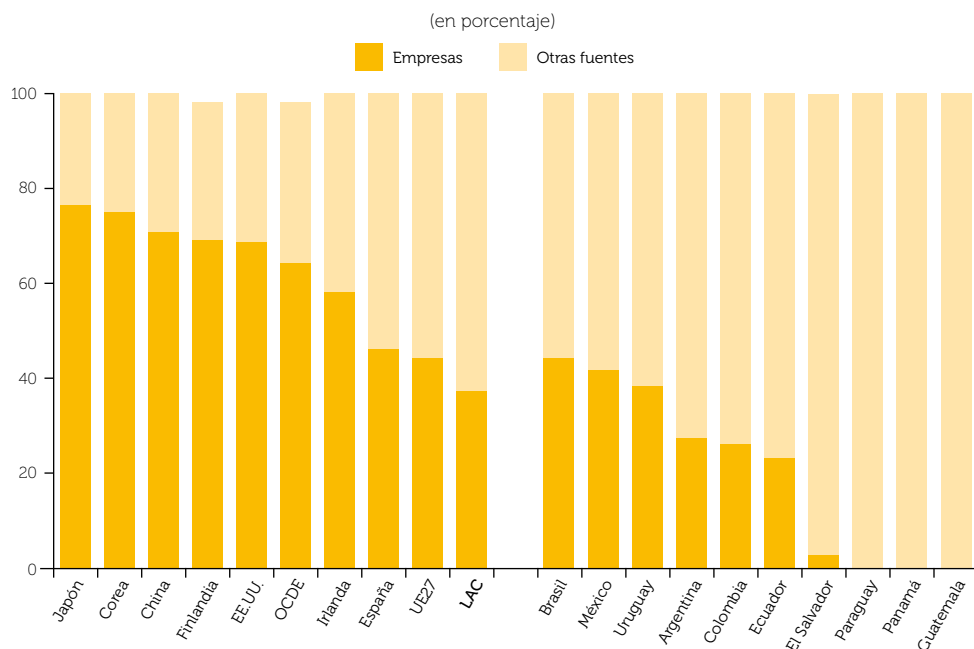
que ese tránsito ha comenzado. Según un informe de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT, 2010) el gasto en dólares corrientes dedicado a I+D en los países de la región pasó de 9.500 a 26.800 millones de dólares entre 2002 y 2008.

Sin embargo, ese salto no es suficiente para compensar un atraso histórico. Como proporción de su PIB, los gastos en I+D llegaron al 0,62% en 2008, un nivel que es el más alto desde cuando se recopilan dichas estadísticas, pero que todavía está lejos del 1,5% al 3% que es usual en las naciones desarrolladas o en las economías emergentes de mayor crecimiento (RICYT, 2010).

El esfuerzo realizado ha incidido para que, en dólares corrientes, la participación regional frente a lo que invierte el mundo haya pasado del 1,6% al 2,3% entre 1999 y 2008. Si se toma como base la paridad del poder de compra, dicha proporción es de 3%, apenas 0,2 puntos porcentuales más que nueve años atrás. En contraste, el peso de Asia es 34,8%, el de Estados Unidos y Canadá 35,3% y el de Europa 24,9% (RICYT, 2010).

## Gráfico 28

### Gasto en Investigación y Desarrollo por fuente de financiamiento, 2007



Nota: Las fuentes gubernamentales, de la educación superior, privadas sin fines de lucro, extranjeras y otras, se combinan como "otras fuentes". No todas las categorías han sido informadas en todos los casos, independientemente a que fueran incorporadas como "otras fuentes". Los datos para LAC provienen de la base de datos RICYT y son estimaciones. Los datos para UE27 y la OCDE provienen de la base de datos de la OCDE y se basan en estimaciones o proyecciones del Secretariado a partir de fuentes nacionales. Los primeros datos disponibles para China, Corea, Irlanda, la OCDE y España son de 2006, y para México y Paraguay de 2005.

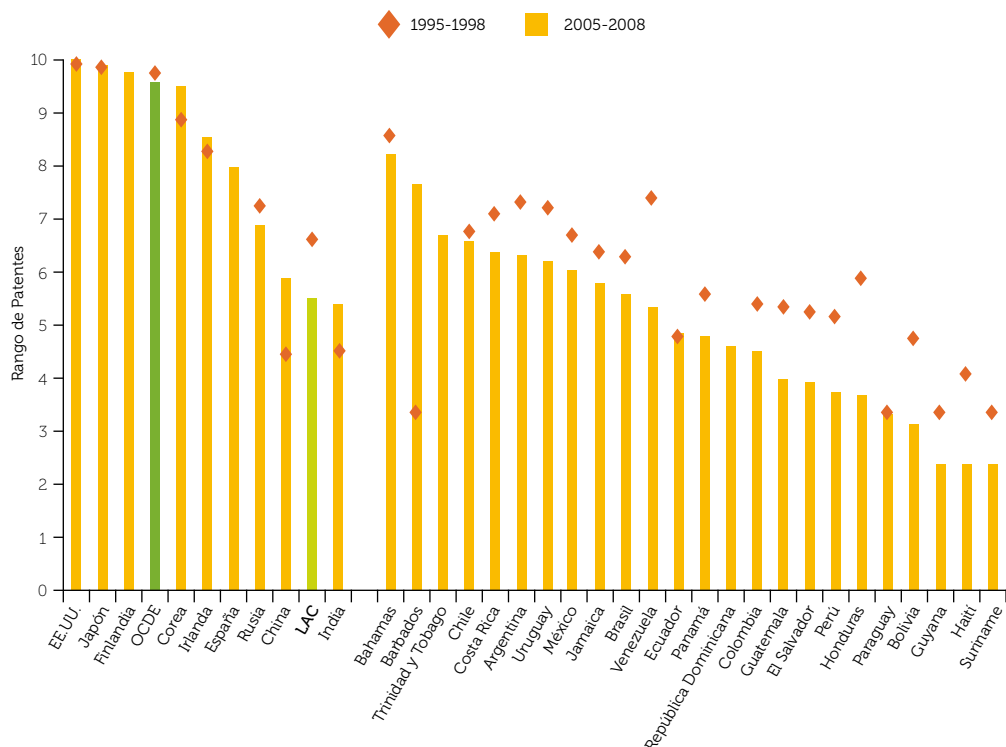
Fuente: BID (2010c). *Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores.*

Todo lo anterior viene acompañado de un esquema concentrado en los fondos públicos. Mientras que en América Latina y el Caribe, dos terceras partes de lo que se dedica a I+D viene de las arcas estatales, en otras zonas más desarrolladas ese aporte se acerca al 30% (RICYT, 2010). Esto quiere decir que la mayor parte del esfuerzo viene del sector privado, con lo cual lo invertido se concentra en aplicaciones prácticas y rentables.

Hay, no obstante, que reconocer algunas evoluciones positivas. Por ejemplo, el número de investigadores en la región pasó de 81 mil en 1990 a 339 mil en 2008 (RICYT, 2010), –si bien persiste el problema de que apenas una exigua minoría se encuentra trabajando en empresas–, si bien persiste el problema de que apenas una exigua minoría se encuentra trabajando en empresas-, y el número de publica-

## Gráfico 29

Ranking normalizado de países (0-10) en materia de patentes por cada 100 mil habitantes, 1995-1998 y 2005-2008



Fuente: BID (2010c). *Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores.*

ciones científicas se duplicó en la última década, destacándose en sectores como ciencias agrícolas y biología. Este aumento de cerca de cuatro veces es muy superior al registrado en todo el mundo, pero a pesar de esto la proporción sobre el total de lo que se invierte en el planeta es todavía baja, pues es inferior al 5%.

Hechos estos reconocimientos es indudable que es necesario hacer mucho más, tanto en lo que hace a los recursos dedicados a I+D como en su productividad. Al mismo tiempo, son necesarios nuevos métodos de asociación, que promuevan las alianzas entre los sectores público y privado.

Un caso que muestra el terreno que hay por recorrer es el de Corea del Sur, que en 1980 hizo 33 solicitudes de depósito de patentes en la oficina respectiva de Estados Unidos. En comparación, Brasil, Argentina y México, las tres naciones latinoamericanas que más fondos le dedican a I+D presentaron 188. Dos décadas y media más tarde, las cifras fueron 13.700 y 569, respectivamente (BID, 2010d), lo cual deja en claro que los avances han tenido lugar, pero que en otras partes son mucho más acelerados.

En medio de este panorama complejo y en ocasiones desalentador, hay ciertos motivos para el optimismo. Los resultados enormemente positivos de invertir en innovación en la región empiezan a estar bien documentados: un riguroso estudio realizado en el BID analizó los efectos de las políticas de estímulo a la innovación empresarial por parte del gobierno colombiano durante el período 1995-2007. Encontró que los programas públicos de incentivos a la innovación tuvieron un efecto permanente en la mejoría de la productividad empresarial. Otro estudio reciente indica con claridad que la introducción de nuevos productos por parte de empresas produce un aumento en el empleo, al contrario de la visión tradicional acerca de la innovación tecnológica que le atribuye un papel en la reducción de mano de obra a nivel de empresa (BID, 2011c).

Quizás la principal fuente de optimismo es constatar que en prácticamente todos los países de la región hay una agenda orientada a impulsar la innovación, especialmente la I+D, bajo el convencimiento de que el atraso actual es un lastre que tiene que ser disminuido, con el fin de mejorar la productividad y las posibilidades de desarrollo de todos los latinoamericanos y caribeños.

El ejemplo de Argentina así lo demuestra. No solo ha tenido lugar una transformación importante al elevar el tema a la categoría de política de Estado, con la creación del ministerio del ramo, sino que los resultados de la primera fase de un programa que contó con el apoyo del BID fueron muy alentadores. Así, entre el 50% y el 70% de las 1.500 pequeñas y medianas empresas respaldadas lograron

innovaciones y mejoras de productos y procesos, mientras que un grupo de investigadores con más de 4 mil proyectos aumentaron en 35% su producción científica. Al mismo tiempo, tuvo lugar una renovación del equipamiento científico de mediana envergadura, al igual que una mejora y recuperación de personal especializado e investigadores que regresaron al país, dejando como uno de sus múltiples beneficios un avance en la capacidad de gestión ambiental.

Argentina no es un caso único: en varias otras economías el tema del desarrollo tecnológico y la innovación ha sido elevado a prioridad directa del Presidente de la nación, como sucede con mucha claridad en el caso de Colombia y, más recientemente, se anuncia también para Perú.

## El peso de la desigualdad

La desigualdad tiene múltiples expresiones en América Latina y el Caribe, ninguna de ellas buena. Estudios recientes revelan que incrementa la incidencia de crímenes violentos, uno de los principales obstáculos para el desarrollo (PNUD, 2010). Al mismo tiempo perpetúa los niveles de pobreza, haciendo más profundas las trampas existentes, como se nota en indicadores tan diversos como los índices de embarazo adolescente o de escolaridad. La inequidad sirve de estímulo a la corrupción, a la captura de rentas, a la falta de transparencia en las decisiones y a la arbitrariedad en las políticas.

Esa situación también influye sobre el desempeño económico. Por un lado tiene efectos sobre la calidad de las instituciones y sus eficiencias, mientras que, por el otro, contrae la demanda potencial y excluye a millones de personas de las corrientes de consumo. Debido a esto, las tasas de crecimiento tienden a ser relativamente bajas en épocas de auge, en comparación con otras zonas del mundo, con lo cual la brecha se amplía. Por tal motivo, tienen razón quienes afirman que la inequidad no solo es injustificable desde el punto de vista ético y moral, sino que además es clave desde el punto de vista del crecimiento y desarrollo económico.

Las cifras disponibles son contundentes. Con un ingreso promedio por habitante cercano a los 12.000 dólares anuales de paridad de compra en 2010, en siete de los principales países de la región (Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Uruguay), se encuentra que el 10% más pobre apenas tuvo una renta de 1.675 dólares, que coincide con la de Bangladesh. En contraste, el 10% más rico alcanzó los 48.500 dólares, similar a lo que se encuentra en las zonas más prósperas del planeta (Luzón, 2011).

Es necesario añadir que en América Latina y el Caribe no solo hay desigualdad en los resultados, sino también de oportunidades. En otras palabras, una importante proporción de los diferenciales de ingreso que se observan tiene que ver con características étnicas, lugar de nacimiento o nivel educativo de los padres. Tal circunstancia atenta contra la movilidad social y hace más compleja la solución del problema más agudo que enfrenta la región.

Aunque la situación es compleja, no quiere decir que la batalla esté perdida. Cada vez más los gobiernos de la región son conscientes de que es necesario redoblar los esfuerzos para construir sociedades más igualitarias. Esa es una de las razones fundamentales detrás de los PTMC, orientados a las poblaciones más vulnerables, incluyendo niños, ancianos y familias en situación de marginalidad.

Igualmente hay que resaltar las estrategias que buscan el desarrollo adecuado de la primera infancia, que comprenden la educación de los padres de niños entre cero y seis años, además de la estimulación temprana y la nutrición.

Sin desconocer el aumento en las tasas de escolaridad, las pruebas internacionales demuestran que el nivel de la enseñanza es insuficiente, tanto en matemáticas y ciencias, como en habilidades de lenguaje. Aparte de factores cognitivos, el atraso tiene que ver con la duración de la jornada educativa y del año escolar, con la preparación de los maestros y con la calidad de las instalaciones. Reformar los métodos empleados requiere no solo dinero y nuevas políticas, sino capacidad de persuasión dada la fortaleza de los sindicatos de profesores y su reticencia al cambio.

En la lista de temas pendientes, hay que agregar los desafíos que enfrentan los jóvenes, que incluyen una tasa de desempleo muy superior al promedio, así como una alta incidencia de la violencia, del consumo de drogas o de las enfermedades de transmisión sexual. En respuesta, es necesario ampliar las oportunidades educativas para que, una vez finalizada la secundaria, existan mayores posibilidades de acceder a los niveles universitarios o técnicos.

En los adultos, la capacitación juega un papel muy importante. No solo se trata de enseñar nuevas habilidades, sino también de reentrenar a personas que desean adquirir conocimientos ocasionales o buscar otros campos de ocupación.

La ampliación en la cobertura de la seguridad social juega un papel fundamental. Los expertos han recomendado la adopción de un sistema de pilares de corte universal, financiado con impuestos generales y no con contribuciones salidas de la nómina, algo que prolonga la informalidad.

A estas posibles medidas hay que agregar políticas específicas destinadas a promover la inclusión social tanto de las mujeres como de las comunidades indíge-

nas o afrodescendientes. En una región en la que abundan las brechas, pocas son más profundas que las que afectan a estos sectores de la población.

También resulta clave prestar atención a la seguridad alimentaria ante el alza en los precios de los productos básicos en general, y de la comida en particular. Si bien en Latinoamérica existen grandes extensiones de tierra y abundantes recursos de agua que podrían usarse para ampliar la frontera agrícola, algunas naciones centro-americanas y caribeñas están en riesgo de sufrir problemas de escasez que deben ser identificados a tiempo, pues hasta el 75% de las necesidades calóricas provienen de importaciones en los ejemplos más extremos. Igualmente, pueden salir afectadas las personas de menores ingresos que habitan en las zonas urbanas, una razón más para promover la agricultura y la investigación científica en este campo.

Las alertas en ese sentido han vuelto a activarse ante el repunte en los costos de los bienes primarios experimentado recientemente. De acuerdo con el Banco Mundial, en febrero de 2011 el índice de precios de los alimentos superó el pico alcanzado en 2008, completando un alza de 47% en comparación con el nivel alcanzado en junio de 2010 (Banco Mundial, 2011).

Ese desempeño es inquietante si se tiene en cuenta que la población vulnerable a este tipo de oscilaciones en el planeta es cercana a los mil millones de personas. En el caso de la región el cálculo es que uno de cada diez habitantes podría tener problemas para nutrirse debidamente. La razón no es otra que en los hogares más pobres del área la proporción del presupuesto familiar que se dedica a comida oscila entre 40% y 70%.

Los riesgos en ese frente obligan a las autoridades a adoptar políticas para garantizar el debido abastecimiento y los mecanismos de compensación, con el fin de evitar que las brechas actuales se sigan ampliando. Pero más allá de las estrategias específicas, el mensaje general es que la desigualdad debe ser combatida en muchos frentes y con los más variados instrumentos. Hasta que eso no se logre, en buena parte de los países del hemisferio el concepto de equidad seguirá siendo una asignatura pendiente.

## El lastre de la informalidad

En medio de la satisfacción que surge al constatar que el desempleo en América Latina y el Caribe ha venido disminuyendo hasta ubicarse en niveles apenas superiores al 7% a finales del 2010, es necesario registrar también que los niveles de informalidad en la región parecen no haber descendido frente a los observados

previamente. La proporción de la fuerza de trabajo que no está cubierta por las regulaciones gubernamentales –que es la definición más usual del problema– tiende, de hecho, a aumentar.

De acuerdo con cálculos realizados por la CEPAL, para 2005 algo más de la mitad de los trabajadores no agrícolas en las 15 principales economías del área pertenecían al sector informal, tres puntos porcentuales por encima del nivel de 47,5% observado en 1990 (Tókmán, 2007). De esa proporción, el 55% desempeñaba trabajos por cuenta propia, mientras que una tercera parte estaba ubicada en microempresas con menos de cinco personas. Otros análisis, como los hechos por el Banco Mundial (BM), sitúan la informalidad en cercanías del 55%, con una distribución similar para los trabajadores ubicados en dichas categorías (Perry et al., 2007).

## Cuadro 9

### Empleo informal en América Latina, 1990-2005

| Año  | Microempresas | Servicio doméstico | Trabajadores por cuenta propia | Total sector informal* |
|------|---------------|--------------------|--------------------------------|------------------------|
| 1990 | 15,2          | 5,7                | 26,6                           | 47,5                   |
| 2000 | 15,7          | 5,6                | 27,9                           | 49,7                   |
| 2002 | 16,3          | 5,6                | 28,3                           | 50,2                   |
| 2005 | 16,7          | 5,8                | 27,8                           | 50,3                   |

(\*) Estudio realizado sobre la base de encuestas de hogares en 15 países.

Fuente: Tókmán (2007). *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*.

Tales estadísticas implican que uno de cada dos latinoamericanos no tiene pleno acceso a los servicios de seguridad social, incluyendo salud, pero sobre todo pensiones. Ese es un factor que golpea particularmente a las clases menos favorecidas, pues entre los deciles más pobres los niveles de informalidad son superiores al 75%.

La informalidad es un fenómeno particularmente complejo porque incluye a quienes se encuentran dentro de esa categoría tanto por elección como por exclusión. Junto al profesional independiente que decide no estar en una nómina, manteniendo un nivel de ingresos equiparable al de los empleados que desempeñan trabajos equivalentes, se encuentra el taxista independiente o la persona subempleada que escasamente cubre sus necesidades diarias como vendedor ambulante. También es posible incluir en dicha clasificación al pequeño empresario que contrata, pero que no tiene el interés o la capacidad administrativa para manejar una plantilla de personal, por pequeña que sea.

Hecha esa diferenciación, las encuestas muestran que la mayoría de los trabajadores informales, especialmente los asalariados, preferirían formalizarse, aunque temen perder beneficios como subsidios en educación o salud. En cambio, las empresas ven una mezcla de pocas ventajas y costos altos, a la hora de seguir las regulaciones que implican registrarse y cumplir con la legislación. A lo anterior se suma la poca supervisión de las autoridades que conduce a la convivencia de dos sistemas que tienen puntos de encuentro, pero a que a veces operan en forma independiente el uno del otro.

Semejante realidad no es buena. Tal como dice un informe del Banco Mundial, “la informalidad refleja subdesarrollo” con todo lo que ello implica (Perry et al., 2007). Es decir, perpetúa la existencia de varias clases de ciudadanos, lo cual se traduce en mayores inequidades en la distribución del ingreso y en mayores tasas de pobreza. En otras palabras: el fenómeno actúa como un lastre que, lejos de disminuir, ha aumentado su peso en los años recientes. Diferentes trabajos han demostrado que formalización y productividad van normalmente de la mano, con lo cual es necesario hacer sonar las alarmas sobre la inconveniencia de que las cosas sigan como están.

Las posibles causas de esa situación son amplias. Los especialistas aconsejan la reforma a la legislación laboral, orientada a racionalizar las rigideces y contribuciones que, con el objetivo de garantizar la estabilidad y bienestar de los trabajadores, excluyen a la mayor parte de la población de esas ventajas.

También es importante una nueva formulación de los sistemas de protección social para abarcar a toda la población, especialmente a los más desguarnecidos, incluyendo coberturas mínimas en salud y la posibilidad de participar en planes de ahorro individual orientados a pensiones. Se aconseja disminuir las barreras de entrada para que las empresas lleguen al sector formal, tanto con menores contribuciones como por medio de alicientes que pueden llegar a oportunidades de crédito. Estas recomendaciones contemplan asuntos tributarios, al igual que una

mejora en la supervisión estatal, con el propósito de combinar diferentes herramientas para aliviar el peso que significan los elevados índices de informalidad sobre la productividad, la equidad y los avances sociales en la región.

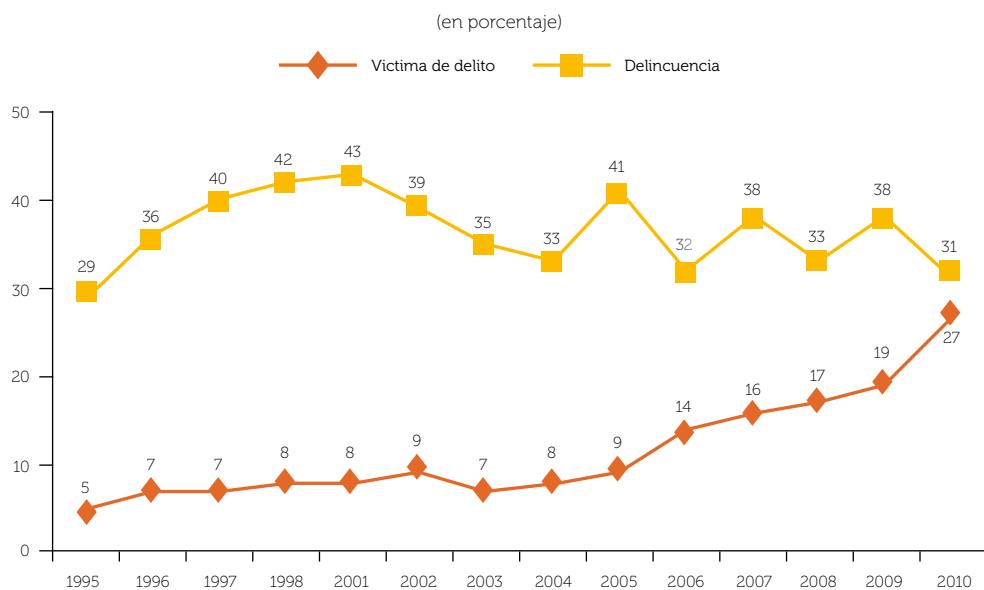
Tales recetas, sin embargo, no son fáciles de poner en práctica. Hay obstáculos políticos, culturales y legales que deben ser superados para solucionar un tema que es, a la vez, urgente y preocupante.

## Violencia y criminalidad, la gran preocupación

Por primera vez desde que comenzó su labor de recolección y organización de datos, la Corporación Latinobarómetro informó en 2010 que para el 27% de los habitantes de la región la delincuencia es el problema más importante en su país. Dicha proporción no solo es inmensamente superior al 5% registrado en 1995, sino que sobrepasa al desempleo como la principal preocupación de los entrevistados, algo que no había ocurrido antes.

### Gráfico 30

#### Delincuencia y tasa de victimización en América Latina, 1995-2010



Respuestas a la pregunta "En su opinión ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?" y "¿Ha sido Ud. o algún pariente asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?"

Fuente: Corporación Latinobarómetro (2010). *Informe Latinobarómetro 2010*.

Este resultado puede sonar contradictorio frente a la tasa de victimización. Ante la pregunta sobre si la persona o alguien de su familia ha sido asaltados o agredidos en los 12 meses previos, la respuesta es afirmativa en el 31% de los casos, 10 puntos porcentuales menos que en 2005. Al mismo tiempo, 58% sostiene que su país es cada vez más inseguro, una tasa que se ha mantenido relativamente estable, pero que es alta. También lo es que el 90% de los encuestados sienten temor a ser víctimas de un delito, lo cual revela un clima de aprehensión significativo.

Dentro de las soluciones propuestas, el 56% piensa que se debería aumentar el número de efectivos policiales en la calle, el 40% opina que lo aconsejable es aumentar las penas por los delitos, y un 28% considera que hay que fortalecer el sistema judicial. Tales respuestas revelan que el tema de la seguridad forma parte de la realidad cotidiana en América Latina y el Caribe, y que la población tiene inquietudes al mismo tiempo que propone iniciativas que buscan atender un asunto considerado como prioritario.

Es indudable que las cuestiones planteadas son serias y que demandan respuestas. La razón es que aparte de ser perniciosa para la paz y el progreso social, la inseguridad es regresiva, ahuyenta a los inversionistas e incrementa los costos de operación del sector privado. Pero las soluciones son lentas, pues tienen que ver con la combinación de varios factores que van desde la acción policial y de la justicia hasta el énfasis en la educación y la promoción de oportunidades para los jóvenes, con resultados que pueden demorar varios años en dar frutos.

Parte de la dificultad a la hora de hacer un diagnóstico está relacionada con la mala calidad de las cifras. Con excepción de los homicidios y las muertes violentas, existen dudas sobre la veracidad de las estadísticas oficiales, al igual que tan solo una fracción de los delitos menores es denunciada ante las autoridades. Diversas investigaciones muestran que el robo o el atraco constituyen tres cuartas partes de los incidentes, pero la documentación de los mismos no siempre ocurre.

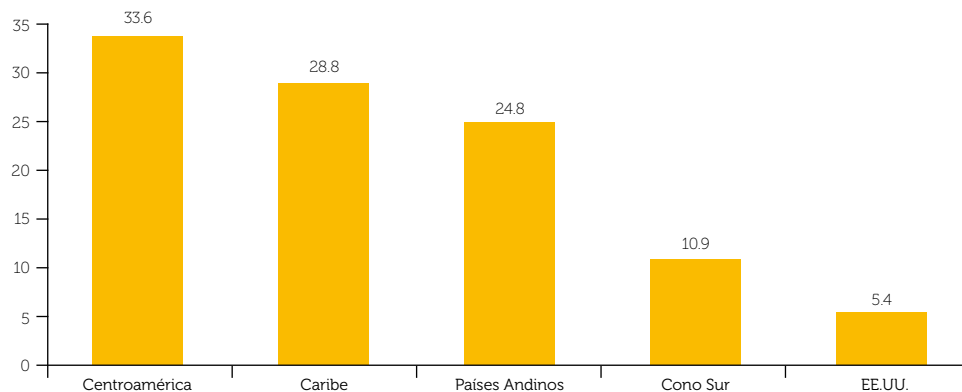
Hechas tales consideraciones, no se puede desconocer que existe un problema objetivo muy grande. Según cifras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), América Latina y el Caribe tienen una tasa de homicidios de 26 por cada 100 mil habitantes, que es la más alta del mundo. Como si eso fuera poco, la violencia es la principal causa de muerte de los latinoamericanos entre 15 y 44 años, mientras que el cálculo es que entre 70 mil y 90 mil personas pierden la vida al año por causa de un arma de fuego en la región, tres veces más que la media global (OEA, 2007).

Estas cifras generales esconden una gran dispersión, pues buena parte de los problemas se concentra en un puñado de países e incluso en zonas urbanas especí-

ficas. Dentro de los factores que estimulan el deterioro está la presencia del narcotráfico, la proliferación de pandillas, el desempleo juvenil, la violencia doméstica, los escasos programas de reincorporación en las cárceles y la falta de acciones preventivas por parte de las autoridades.

### Gráfico 31

Tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes



Fuente: Ministries of Borrowing Countries, 2009-2010, US Department of Justice and US Census Bureau.

Los países centroamericanos tienen la tasa de asesinatos por 100 mil habitantes más elevada (33,6), casi 25% más que el promedio regional de 26,3 y casi cuatro veces mayor que el promedio mundial, que es igual a ocho asesinatos por 100 mil habitantes.

El Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC), ha cifrado estimativamente en 52,9 cada 100 mil habitantes la tasa general de muertes relacionadas con guerras en África Subsahariana, y considera como epidemia cualquier enfermedad con una prevalencia superior a los 10 casos por 100 mil habitantes. La tasa de asesinatos respectiva es de 87 en Medellín y de 229 en Ciudad Juárez, lo cual excede con creces los valores de referencia para epidemias e incluso guerras.

Pero las tasas no son sino una parte de la historia. Cada cifra representa pérdidas de vidas. En cifras absolutas, en 2010 fueron asesinadas 4.005 personas en El Salvador, 6.236 en Honduras y 6.502 en Guatemala. Para poner esos guarismos en perspectiva, cabe señalar que el huracán Katrina cobró 1.832 vidas. En cambio, los homicidios en esos tres países en un solo año equivalieron a las víctimas de nueve huracanes Katrina.

La magnitud del problema requiere mucho más que una receta individual. Se necesitan acciones diferenciadas y coordinadas entre múltiples agencias y niveles de gobierno que, en muchos casos, exceden las acciones locales y trasciende a niveles regionales, nacionales e internacionales. Estas acciones incluyen el fortalecimiento de las políticas públicas y el desarrollo de programas dirigidos a mejorar la coordinación institucional, la prevención con énfasis en jóvenes de alto riesgo y a mejorar los sistemas de justicia y rehabilitación. La solución también pasa por fortalecer la información existente, algo que les permitiría a las autoridades enfocarse en las áreas más problemáticas, identificar a tiempo las conductas criminales que evolucionan con el paso de los años y mejorar la capacidad de respuesta ante los episodios violentos. No menos importante es el papel de la participación ciudadana, que es fundamental para retroalimentar a los encargados del tema y proponer soluciones a un reto que debe ser mirado desde muchas dimensiones (Alda y Beliz, 2007).

Tales empeños tienen que apoyarse en reconocer que existe el crimen organizado, pero también desorganizado. En otras palabras, la atención no se puede enfocar tan solo en un fenómeno de grandes estructuras criminales, por más amenazador que parezca, entre otras razones porque existen vasos comunicantes que no pueden ser ignorados.

Puesto de manera esquemática, tiene la misma importancia el aumento de la dotación policial como el fortalecimiento de la justicia o la labor comunitaria en los barrios con la participación de los maestros y las parroquias, para solo citar un ejemplo. No menos relevante es el trabajo de los medios de comunicación, tanto en lo que hace a campañas masivas como en el propio tratamiento noticioso de un tema difícil, sobre el cual es posible caer en el exceso.

A su vez, la necesidad de una justicia pronta y eficaz es indudable. La impunidad constituye un obstáculo enorme a la hora de ganarle el pulso a la inseguridad, aparte de afectar la legitimidad de las instituciones. En suma, hay que entender que los diferentes eslabones de la cadena tienen que operar en este frente.

Los resultados en algunos países que han mejorado en sus indicadores dejan en claro que la de la seguridad no es una batalla perdida. Junto con los deterioros que causan preocupación, existen casos de éxito que deben ser analizados y eventualmente imitados. Compartir experiencias es fundamental en una región que debe ensayar nuevas estrategias continuamente ante un enemigo que también cambia.

Hay que resaltar un proyecto orientado a reducir el índice de violencia doméstica y la proliferación de pandillas juveniles, fortaleciendo el trabajo preventivo y

comunitario de la institución policial de Nicaragua. El programa se concentró en los 15 principales territorios del país y se realizaron acciones como la creación de planes de acción territorial y consejerías escolares, al igual que la adopción de un modelo preventivo de riesgo psicosocial. Esto permitió que el crecimiento de las denuncias registradas por delitos cometidos por adolescentes menores de 18 años pasara de un incremento anual de 23% registrado en 2006 a 12% para 2010. A lo anterior hay que agregar la reducción en el número de pandillas y la reinserción social de un número grande de sus miembros.

Dicho esto, es necesario insistir en que la precariedad de la paz y seguridad ciudadana constituye uno de los grandes desafíos de desarrollo para América Latina y el Caribe. La violencia y la criminalidad amenazan la consolidación de los procesos democráticos, afectan el clima de negocios e inversiones y en última instancia, imposibilitan la cohesión social.

Frente al Estado democrático la violencia plantea la necesidad de construir capacidades de gestión que, comprendiendo un enfoque transversal y multidimensional, deben incluir también a la sociedad civil, al mundo empresarial, a los medios de comunicación, a las organizaciones del tercer sector y a las agencias públicas encargadas de la prevención y del control. La tarea es compleja y requiere respuestas integrales y multidimensionales.

## Los retos del cambio climático y la mitigación de los desastres naturales

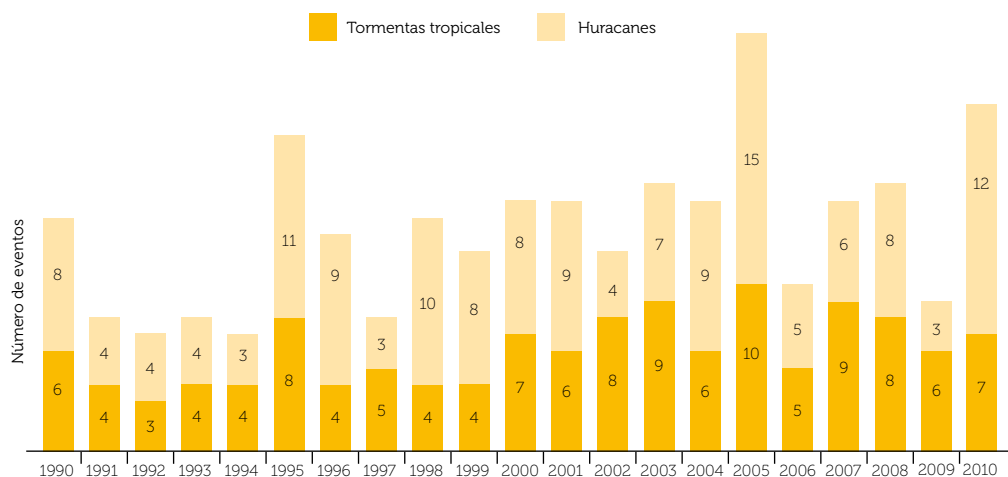
Los desastres naturales ocurridos en 2010 volvieron a poner en evidencia que América Latina y el Caribe son vulnerables a las tragedias causadas por la acción de la naturaleza. No es en absoluto un hecho nuevo. Un estudio del BID calculó que durante el siglo pasado el saldo dejado por los desastres de este tipo ascendió a 431.856 muertos en 1.243 hechos catastróficos. De ese total, una tercera parte correspondió a inundaciones, una cuarta a huracanes, una quinta a terremotos y el saldo a sequías, deslizamientos o erupciones volcánicas (BID, 2000).

La presencia de esas situaciones tiene un valor difícil de medir con precisión. Un estimativo del BID cifró en 20 mil millones de dólares los daños atribuibles a los hechos trágicos sucedidos entre 1990 y 1999, pero la cifra bien pudo quedarse corta (BID, 2000). Ese valor habría sido superado por lo ocurrido tan solo en 2010, cuando además del sismo en Haití la región fue testigo de un fuerte terremoto en Chile, de huracanes en el Caribe y de fuertes inundaciones en Colombia, Venezuela y Brasil.

La explicación de la vulnerabilidad es clara. El territorio latinoamericano abarca al menos cuatro placas tectónicas activas y está situada sobre la cuenca del Pacífico, donde tiene lugar una parte significativa de la actividad sísmica y volcánica del planeta. Debido al terreno montañoso y los complejos sistemas de cuencas hidrográficas, los deslizamientos de tierra y las inundaciones son comunes. En toda la región, y en particular en el Caribe y el extremo occidental de América Central, son frecuentes las tormentas tropicales y los huracanes.

### Gráfico 32

#### Huracanes en el Caribe, 1990-2010



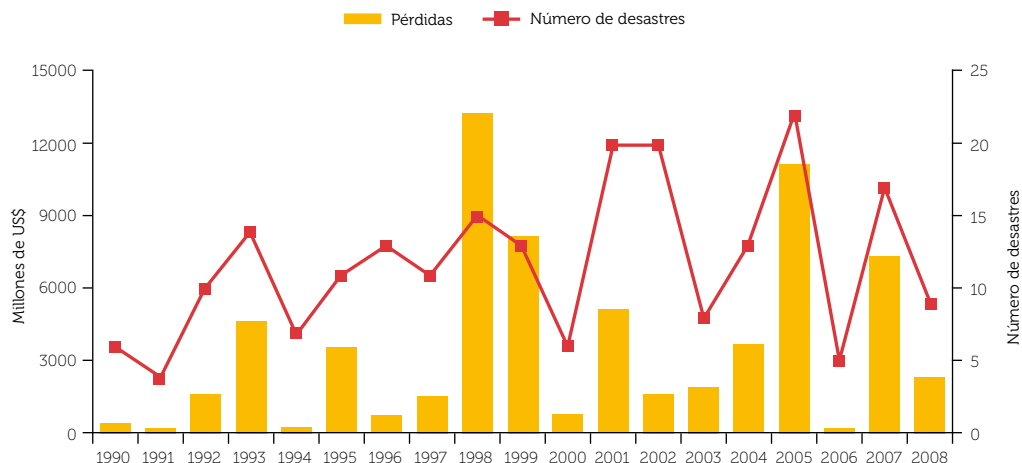
Fuente: Unisys Corporation (2011). Unisys Weather Information Systems.

La variabilidad climática, que se manifiesta en intensas sequías, inundaciones y fuertes vientos en todo el continente, se ve exacerbada como consecuencia de la recurrencia del fenómeno de *El Niño*. Debido a la polarización del régimen pluvial, ocurren regularmente sequías e incendios de bosques, en algunos lugares, y lluvias torrenciales, deslizamientos de tierra e inundaciones, en otros. Los expertos estiman que, debido al cambio climático, es probable que aumente la intensidad de las fuertes lluvias, así como la frecuencia de las sequías en las zonas secas.

No cabe duda de que es alto el peligro que tales eventos representan para la estabilidad económica de la región. En un buen número de casos, el crecimiento de diversos países se ha visto afectado por la presencia de catástrofes, lo cual influye sobre la estabilidad fiscal y exagera las tensiones sociales y políticas. En algunas

### Gráfico 33

#### Pérdidas económicas por desastres naturales en América Latina y el Caribe, 1990-2008



Fuente: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2009. EM-DAT. The International Disaster Database.

oportunidades, los procesos de reconstrucción han permitido corregir fallas y tomar correctivos ante posibles efectos futuros, pero no siempre el flujo de recursos está garantizado o existen las instituciones capaces de llevar a cabo una buena labor.

Además, los riesgos se multiplican. Como es bien sabido, a lo largo del pasado medio siglo una proporción mayoritaria de la población latinoamericana y caribeña se ha asentado en las zonas urbanas. Ese proceso ha sido rápido y desordenado, con lo cual el espacio para la planeación es reducido. Lo más común es encontrar que los pobres se han ubicado en las zonas que revisten mayor peligro, como las laderas de las montañas o las áreas llanas inundables. Este factor lleva a que eventos relativamente menores acaben teniendo impactos de gran magnitud, tanto en términos de vidas como de pérdidas materiales.

Realidades como esta obligan a un reenfoque metódico del tema. No solo se trata de evaluar las amenazas naturales, sino de analizar la vulnerabilidad de poblaciones específicas y de riesgos adicionales, algo que debe ser complementado con la vigilancia y los sistemas de alarma que deben incluir situaciones hipotéticas. Esta labor tiene que ser complementada con esfuerzos de mitigación y prevención, dentro de los cuales se pueden incluir obras de infraestructura, normas de ordenamiento territorial y códigos de construcción, además de incentivos económicos y programas de educación y concientización de los peligros.

Parte de un ejercicio responsable incluye transferir riesgos mediante la toma de seguros sobre la infraestructura pública y los bienes privados, a lo cual hay que agregar la creación de fondos de calamidad que puedan responder con prontitud ante un siniestro. También es indispensable trabajar en preparativos, no solo mediante el establecimiento de redes de alerta y comunicaciones, sino de instituciones que puedan responder oportunamente con planes de evacuación y refugios.

Si lo peor ocurre, la respuesta a la emergencia debe estar lista. Esta tiene que incluir tanto la asistencia humanitaria como las labores de limpieza, reparaciones temporales y restablecimiento de servicios básicos, con el fin de llegar a una evaluación de los daños que conduzca a la solicitud de recursos. Solo así será posible desarrollar una buena reconstrucción que incluya la rehabilitación de las zonas afectadas, al igual que la revitalización de los sectores que necesiten apoyo.

Semejante decálogo se hace más urgente ante la presencia indiscutible del calentamiento global, que ha conducido a un aumento en las temperaturas promedio del planeta. Para América Latina y el Caribe significa una modificación de los patrones de precipitación, volviéndolos extremos, es decir, las temporadas de lluvia serán más fuertes al igual que las sequías. También hay que tener en cuenta el aumento en el nivel del mar, la disminución y desaparición de glaciares, como también la mayor intensidad y fortaleza de los huracanes.

Estos efectos del cambio climático amenazan con socavar los esfuerzos de largo plazo realizados a favor de un desarrollo sostenible, afectando de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables de la sociedad como son los pobres y los pueblos indígenas. Así pues, existe la imperiosa necesidad de que los países de la región aborden las vulnerabilidades al cambio climático y respondan con medidas adecuadas de adaptación en sectores económicos claves como la agricultura, la gestión de recursos hídricos y el desarrollo urbano. La falta de acción en estos ámbitos podría tener consecuencias negativas significativas para el desarrollo sostenible de la región.

En lo que respecta a la agricultura, estimativos recientes registrados por el IFPRI (2009) indican que las necesidades de financiamiento anuales para la adaptación de este sector al cambio climático en América Latina son del orden de 1.200 millones de dólares de aquí a 2050. Los impactos económicos directos del cambio climático en la agricultura de la región son significativos. Un análisis realizado por la CEPAL (2009c) en Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú indica que el cambio climático podría representar una amenaza sustancial para la productividad

agrícola de los países de América del Sur, dado que hasta 66% del área del continente podría quedar afectada por la degradación de suelos.

La incorporación de medidas de adaptación para mantener o aumentar la productividad (con cambios en las prácticas de producción), así como la protección de la tierra y de sus ecosistemas naturales, son críticas para la sostenibilidad de largo plazo de los recursos biológicos y forestales del sector. La investigación sobre genética y biotecnología es esencial para responder a retos tales como el incremento de las temperaturas, el aumento de las sequías, y las amenazas originadas en plagas y otras enfermedades. El desarrollo e implementación de instrumentos para la protección y manejo de riesgos (mediante el aseguramiento de los productores contra eventos catastróficos) y la introducción de innovaciones financieras (por ejemplo, el financiamiento de corto y largo plazo) son críticos para satisfacer las necesidades de capital de trabajo y para abordar la seguridad alimentaria en la región.

En lo que respecta a la gestión de recursos hídricos es necesario mejorar la gobernabilidad mediante el diseño de marcos institucionales apropiados, así como de políticas y actividades que reduzcan la vulnerabilidad al cambio climático. Para tal propósito se pueden adoptar una serie de medidas: introducir prácticas adecuadas de gestión en un marco institucional claro y sensible al clima; integrar transversalmente los riesgos del sector frente al cambio climático en los planes nacionales y locales de desarrollo, y mejorar la gestión de información y conocimiento, dado que el manejo de dichos recursos hídricos afecta a otros sectores como energía, salud y seguridad alimentaria.

En el plano del desarrollo urbano, dado que tres cuartas partes de la población de América Latina y el Caribe residen en áreas urbanas, la vulnerabilidad al cambio climático se debe integrar plenamente a las actividades actuales y futuras de planeación urbana. Con el fin de incrementar la resiliencia al clima, las ciudades deben integrar transversalmente la gestión del cambio climático y riesgos de desastres en la planificación del desarrollo urbano, así como preparar planes de acción que incluyan un análisis de los peligros naturales a los que se encuentran expuestas, un ordenamiento territorial adecuado, una gestión integrada de recursos hídricos, una gestión de riesgos de desastres, la implementación de códigos de construcción adecuados, que tomen en cuenta los impactos posibles del cambio climático, y la identificación de mecanismos financieros y de transferencia de riesgos.

Es indispensable que no solo los gobiernos sino la población en general tome conciencia de los efectos del cambio climático. En épocas pasadas, las limitaciones de recursos impidieron que los esfuerzos preventivos y de adaptación fueran más

decididos, pero ahora que la región es más próspera es fundamental aumentar los programas diseñados hacia estos desafíos, para que no haya que lamentar lo peor cuando la naturaleza muestre su cara menos amable.

### Una consideración final

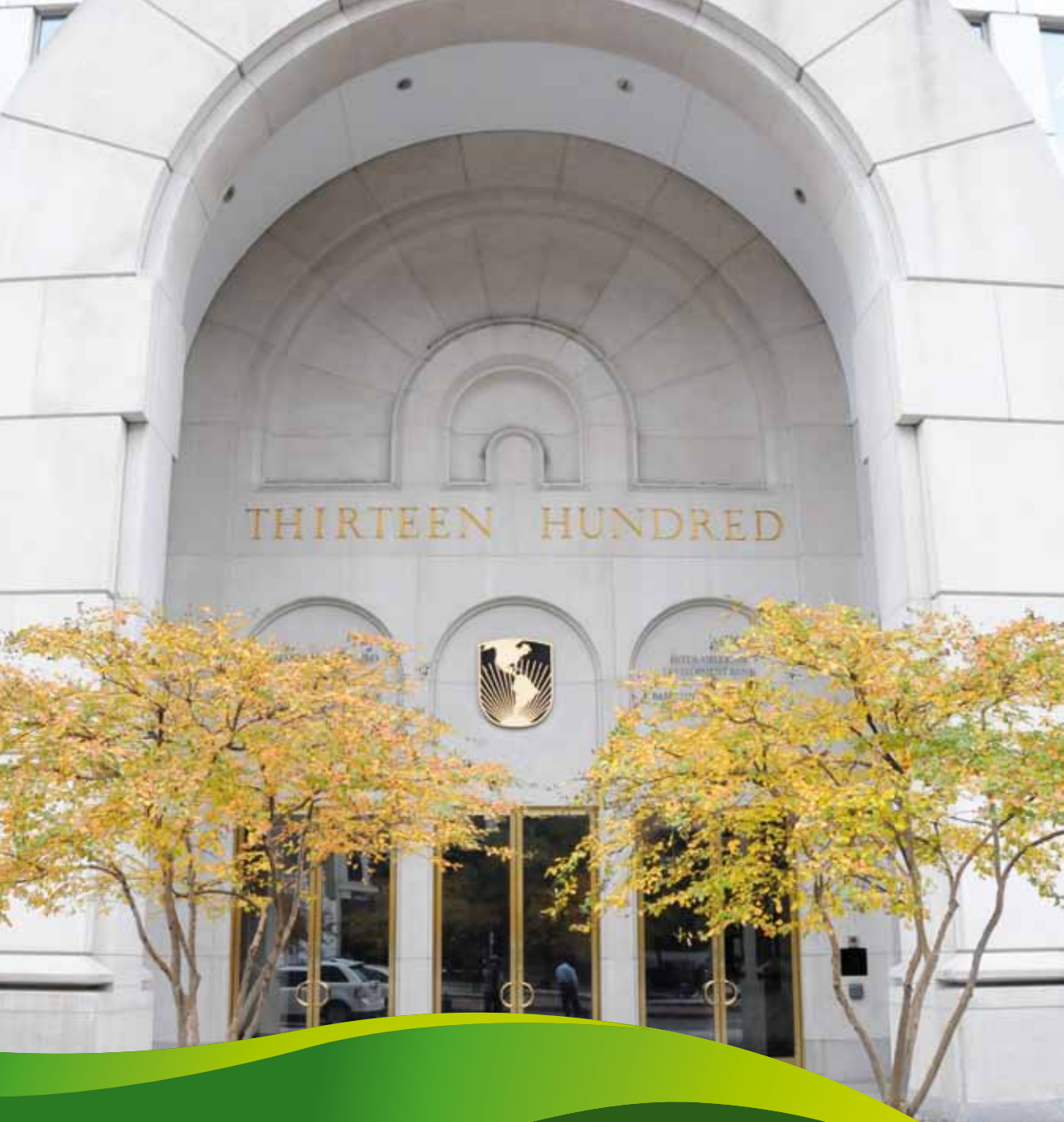
Las tareas por hacer en América Latina y el Caribe son amplias y complejas. Reconociendo que la región enfrenta una confluencia de elementos favorables, también hay que aceptar que es indispensable un mayor empeño para romper cuellos de botella que, en conjunto, evitan que haya un crecimiento más rápido y equitativo, alejando las esperanzas de construir sociedades más justas.

Debido a ello, hay que abonar el terreno para que las semillas que ahora abundan, caigan en terreno fértil. De lo contrario existe el riesgo real de que la bonanza pase, sin que las transformaciones que son necesarias para aumentar la productividad, mejorar la competitividad, modernizar la infraestructura, combatir la informalidad, impulsar a las PYMES, promover la innovación, desterrar la violencia, mitigar el efecto de los desastres naturales y disminuir en forma radical la desigualdad, se lleven a cabo. Desperdiciar la oportunidad sería algo imperdonable.



CAPÍTULO VI

# El Banco que la región necesita



El noveno incremento de capital, al elevar sensiblemente la capacidad crediticia, posibilitará que el Banco se adapte para responder mejor a los retos y oportunidades  
**que enfrenta la región**

## El Banco que la región necesita

**H**an transcurrido más de cinco años desde cuando, en respuesta a la confianza depositada en mí por los países que son socios del Banco Interamericano de Desarrollo –dentro y fuera del hemisferio–, asumí la presidencia de la entidad. La renovación de ese mandato, en julio de 2010, cuando recibí el encargo de seguir al frente de la institución por un lustro adicional, me llena de orgullo, en particular porque significa que el rumbo de los cambios emprendidos a mediados de la década pasada era el apropiado. Gracias a ellos hoy tenemos una organización mucho más fuerte, que puede responder con mayor capacidad a las solicitudes que se le hacen y que tiene cómo acompañar a la región en la crucial marcha que ha iniciado hacia la prosperidad.

Estoy seguro de no exagerar cuando afirmo que el camino transcurrido desde mi primer nombramiento ha sido el más satisfactorio en toda mi vida profesional. Sin desconocer lo hecho en los periodos en que tuve tanto el privilegio como el honor de servir a mi país en diferentes posiciones, trabajar por el bienestar de América Latina y el Caribe me ha impuesto el claro propósito de hacer lo que esté a mi alcance para que el ideal de progreso y justicia social que tanto anhelan sus habitantes sea realidad más temprano que tarde.

En la búsqueda de ese objetivo, el BID juega un papel fundamental en la región. No hay que olvidar que el Banco se ha convertido no solo en la principal fuente individual de financiamiento de las naciones que están en su área de influencia, sino que también es un centro de difusión de asesoría, pensamiento y análisis encaminado a promover experiencias exitosas y políticas que permitan consolidar los avances obtenidos en múltiples áreas. A lo largo de algo más de medio siglo, la institución ha hecho aportes fundamentales para apoyar a los países que la componen, pero estoy seguro de que lo que viene será todavía más relevante. Esa, por lo menos, es nuestra meta.

Ante la aparición de nuevas formas de financiamiento y la existencia de abundante liquidez en la economía global, es usual que alguien cuestione la pertinencia de entidades multilaterales como la nuestra. Pero si algo prueban los sucesos recientes, cuando las alarmas sobre la estabilidad global se dispararon, es que insti-

tuciones como el BID tienen un rol primordial que jugar. Su papel no está limitado a las crisis, sino también a la cotidianidad. Junto con las medidas de emergencia, a lo que es urgente, también está lo importante. Y lo importante es continuar apoyando a los países en sus esfuerzos por superar la pobreza y promover el crecimiento sostenible con equidad mediante acciones de alto valor estratégico. En este sentido, la región requiere de un organismo cuya participación en la próxima década pueda traducirse en un aporte sustancial al crecimiento y la equidad, por medio de operaciones públicas o privadas, con el apoyo técnico basado en el potenciamiento de su ventaja comparativa de experiencia, buenas prácticas, innovación e inversiones continuas para el desarrollo de conocimiento.

### Consolidando un Banco al servicio de la región

Hoy suena lejano recordar que, una vez que tuvo lugar la ratificación del convenio constitutivo que a finales de 1959 dio vida al BID, a los pocos meses, una de las primeras decisiones de la Asamblea de Gobernadores fuera la de definir el capital de la nueva entidad, fijado en mil millones de dólares, de los cuales 150 millones se destinaron al FOE. A partir de entonces, esta suma fue reajustada en sucesivas oportunidades, siempre con el objetivo de aumentar la capacidad crediticia y, en consecuencia, su radio de acción.

No es necesario referirse a cada una de ellas, sino al hecho de que las cantidades aprobadas fueron cada vez más importantes. Esa progresión tuvo un impulso significativo en 1994, cuando la Octava Reposición de Capital (BID-8) por 40 mil millones de dólares permitió al Banco convertirse en la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Tal capacidad de acción, unida a su ventaja comparativa como institución de propiedad regional, ha sido fundamental para ser el socio clave en las iniciativas de desarrollo de los países del área.

Las cifras reflejan con claridad cómo el esfuerzo realizado por sus socios proporcionó enormes réditos en términos de desarrollo. La inversión de mil millones de dólares en 1994 –que fue la cantidad efectivamente desembolsada, pues el resto es capital de garantía– se tradujo en 93 mil millones de dólares en programas y proyectos en la región. Igualmente, la contribución posterior de mil millones de dólares al FOE, permitió efectuar un financiamiento concesional adicional de 5.100 millones para los países más desfavorecidos.

A lo largo de sus más de cincuenta años de vida, los préstamos y cooperaciones técnicas del Banco han contribuido a la implementación de una variada gama de proyectos y programas de desarrollo económico y social. En este periodo, el BID ha invertido un tercio de sus préstamos totales en las áreas de desarrollo social, iniciando su cartera de préstamos en 1961 con el financiamiento del Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa, en Perú, que además de apoyar la construcción de las obras permitió crear una empresa autónoma y autofinanciable. Así, el Banco fue pionero en sectores sociales, lo cual fue una innovación para la época puesto que, una vez que se demostró que estos proyectos eran financiables y las inversiones recuperables, se interesaron otras agencias internacionales que antes destinaban sus operaciones exclusivamente a los sectores productivos.

La cartera en los sectores sociales ha llegado a cubrir un amplio espectro de esfuerzos financieros, de cooperación y apoyo técnico en los campos de la salud, la educación, mercados de trabajo, innovación para la inclusión social, temas relacionados con género, asuntos étnicos, y reducción de la pobreza. La agenda actual contempla el trabajo reforzado en estos campos, destacándose, entre otros, el apoyo a los PTMC considerados como las soluciones más frecuentes y exitosas que ha implementado la región en materia de protección social.

El Banco también ha tenido una muy activa participación en materia de infraestructura destacándose como líder en los sectores de energía y transporte, que son cruciales para apoyar la competitividad de los sectores productivos. Cerca del 14% del volumen total de los recursos aprobados desde su creación se ha destinado a apoyar el desarrollo del sector eléctrico, financiando importantes proyectos de infraestructura, como Itaipú, en el límite fronterizo de Brasil con Paraguay, y Salto Grande, en el curso medio del río Uruguay. Más reciente es el apoyo al proyecto para el SIEPAC, que es emblemático para el BID, ya que no solo está financiando la construcción de la infraestructura de casi 1.800 kilómetros de un Sistema de Transmisión de 300 megavatios, sino también la creación del Mercado Eléctrico Regional (MER).

En transporte, el Banco ha acumulado una amplia experiencia de apoyo en proyectos de alto impacto para la provisión de servicios de carga y de pasajeros. Se han financiado proyectos exitosos a nivel urbano, entre los que destacan los proyectos de Curitiba, en Brasil, y de Santiago de Cali, en Colombia. Asimismo, ha colaborado en la construcción del sistema de carreteras de integración interna y regional. Entre estos últimos están la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica.

Una característica del Banco es la de haber sido un promotor del desarrollo institucional apoyando, a su vez, las iniciativas de reformas estructurales y sectoriales de los países. Con la introducción de préstamos sectoriales o de apoyo a reformas a mediados de los 90, se respaldó los esfuerzos de modernización del sector público, la implementación de reformas financieras y la promoción del sector privado en la economía. Entre las experiencias exitosas destaca la serie de préstamos para reformas impulsadas por el gobierno de Perú durante la década pasada. Las actividades de apoyo institucional se han inspirado en el convencimiento de que tan importante como la canalización de recursos financieros a los países es el mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa de los organismos que tienen a su cargo la orientación del desarrollo. Una innovación derivada de este enfoque de capacidad institucional son los programas para mejorar la seguridad ciudadana.

A lo largo de su historia, el Banco también ha trabajado de la mano del sector privado de la región. Estas actividades se han intensificado en los últimos años, favorecidas por un clima empresarial más propicio y como resultado de decisiones que han permitido ampliar el rango de préstamos otorgados más allá de las esferas públicas nacionales o regionales. En este marco se ha apoyado con éxito las inversiones en diversas entidades dedicadas a las microfinanzas, tales como Bancosol, en Bolivia, y Financiera Calpia, en El Salvador.

Resulta también importante resaltar la amplitud y diversidad de las operaciones de cooperación técnica. Desde su creación, han sido un instrumento de igual importancia que la de los préstamos en cuanto a la promoción del desarrollo, toda vez que son esenciales en el proceso mismo de la transferencia de conocimiento y experiencias en favor del país o entidad beneficiaria.

Lo anterior comprueba que el Banco ha demostrado ser un instrumento óptimo, dado el elevado apalancamiento de su capital pagado y el especial impacto de sus proyectos en términos de desarrollo. En retrospectiva, el incremento de 1994 no solo aparece como un imperativo económico, sino como un acierto político para que el Banco pudiera ofrecer a América Latina y el Caribe el apoyo que necesitaba.

Tales consideraciones volvieron a ser válidas en el año 2009, cuando empezó la discusión orientada a una nueva reposición. En su momento se consideró que, dada la responsabilidad tanto con la región como con el modelo definido para la institución, un incremento de capital era la única vía para dar respuesta a los cambios y necesidades de América Latina y el Caribe.

El debate, como es normal en estos procesos, fue intenso. Pero lo destacable es que en la Asamblea de Gobernadores, realizada en Cancún en marzo de 2010, se

llegó a un acuerdo para inyectar al BID un monto adicional de 70 mil millones de dólares a su capital ordinario, para un total de 170 mil millones de dólares, que lo confirman como el banco regional de desarrollo de mayor tamaño en el mundo. El noveno incremento de capital, al elevar sensiblemente la capacidad crediticia, posibilitará que el Banco se adapte para responder mejor a los retos y oportunidades que enfrenta la región.

La nueva etapa acaba de comenzar y ratifica los objetivos fundamentales del Banco de apoyar a los países en sus esfuerzos por reducir la pobreza y la desigualdad, al igual que fomentar el crecimiento sostenible. Para este propósito se ha definido una estrategia institucional reforzada, la misma que a su vez contempla un apoyo preferencial a los países menos desarrollados de la región y la promoción del sector privado.

Pero no es la única meta. La justificación de un aumento de capital no fue solamente la de hacer más grande al Banco, sino, sobre todo, de hacerlo una entidad mejor. Esto implica llevar a cabo una serie de reformas al modelo de administración para crecer en eficiencia y toma de responsabilidades, al tiempo que se garantizan los más altos niveles éticos y de gestión de riesgos. Las decisiones adoptadas elevan la rendición de cuentas a niveles sin precedentes y han de colocar al BID a la vanguardia de las instituciones multilaterales en esta dimensión.

Lo anterior implica no solo mantener el esfuerzo hecho, sino el desarrollo de nuevos programas e instrumentos que impulsen el aumento de la calidad y la pertinencia de las intervenciones que desarrollan los países con el apoyo del Banco.

## Visión y agenda estratégica

El aumento de la capacidad financiera que permite un programa anual de créditos mucho mayor al concedido hasta ahora es una condición necesaria para que el BID brinde apoyo al continuo desarrollo social y económico de la región. Sin embargo, para poder hacer un uso eficaz de los recursos adicionales fue necesaria una nueva estrategia institucional, la cual incluye una visión clara de sus prioridades y de la manera de alcanzarlas, además de identificar sus ventajas comparativas y formular planes para aprovecharlas.

Quizás la principal ventaja estructural del BID radica en su carácter de entidad cooperativa en la que los miembros prestatarios regionales tienen la mayoría del poder de voto. A lo largo del tiempo, esto ha consolidado la función del Banco como socio fiable que responde, antes que nada, a las necesidades y aspiraciones de de-

sarrollo de sus miembros. Además de estas características intrínsecas, el Banco ha adquirido ventajas comparativas clave: un sólido enfoque de país; la coordinación de las operaciones de los sectores público y privado; la diversificación de productos financieros y no financieros que le permiten responder mejor a las necesidades de los países, ser más sistemático en su apoyo al desarrollo con el correr del tiempo, y conocimiento y capacidad para apoyar el comercio y la integración regional.

En el Convenio Constitutivo del Banco el objetivo de la institución se define como *“contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo”*. Esta misión conserva toda su pertinencia. La razón es que en años venideros, el desarrollo en América Latina y el Caribe tendrá dos componentes clave: reducir la pobreza y la desigualdad y lograr un crecimiento sostenible. Estos son los objetivos generales que se han establecido en la nueva estrategia institucional del Banco.

El primero reviste importancia no solo debido al grado inaceptable de inequidad imperante en la región, sino también porque hay pruebas crecientes de que la desigualdad en un amplio espectro de ámbitos va en detrimento del desarrollo económico y social. A su vez, el segundo es fundamental para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, entendiendo los desafíos que acompañan, por ejemplo, el calentamiento global.

Además de perseguir estos objetivos generales, el Banco debe centrarse también en dos objetivos estratégicos que aprovechan las ventajas comparativas con las que cuenta y que son esenciales para lograr su misión como institución. Estos son los de ocuparse de las necesidades especiales de los países más pequeños y de menor desarrollo relativo, así como promover el desarrollo a través del sector privado.

Así como existen rezagos en varias dimensiones con respecto al mundo desarrollado y a las economías emergentes más dinámicas, también hay grandes brechas de ingreso dentro de la región. Países como Bolivia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay tienen un PIB per cápita que representa tan solo la cuarta parte del promedio del área, mientras que sus tasas de pobreza son casi el doble. Por lo tanto, el respaldo a los esfuerzos de tales naciones para acelerar su ritmo de desarrollo ha sido y seguirá siendo una prioridad.

Al mismo tiempo, el impulso de la actividad privada es vital para lograr un crecimiento sólido y sostenible. Dado que dicho sector genera 90% de los empleos en América Latina y el Caribe, el impulso a la labor empresarial, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, puede ser un instrumento muy eficaz para mejorar las condiciones de vida de la población.

Los planteamientos anteriores se complementan con el desarrollo de estrategias específicas que, a su vez, desembocan en programas concretos. En el BID-9, los Gobernadores del Banco definieron prioridades y metas sectoriales para promover y focalizar los esfuerzos en políticas sociales favorables a la igualdad y productividad, infraestructura para la competitividad, instituciones para el crecimiento y bienestar social, integración competitiva a nivel regional y mundial, y mecanismos de protección del medio ambiente, de respuesta al cambio climático y de seguridad alimentaria.

En el caso de la estrategia de *políticas sociales para la equidad y la productividad*, se parte del reconocimiento que para lograr una reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad, los países de América Latina y el Caribe necesitan una nueva generación de programas sociales que promuevan la igualdad de oportunidades, independientemente de la situación laboral, origen étnico o sexo. Es necesario centrar la atención en el aumento de la calidad y la pertinencia de la educación, mejores resultados en materia de salud, protección de las familias contra los riesgos y redistribución eficaz de los ingresos, al tiempo de promover una mayor productividad laboral.

La región necesita programas sociales que contribuyan a mejorar el desempeño de los mercados de trabajo, indicado por la capacidad de crear empleos con salarios más altos y cobertura de seguridad social. Para lograr este propósito, el Banco ha venido y seguirá trabajando en temas como: creación de redes de protección bien articuladas; mejor funcionamiento de los mercados de trabajo para una mayor productividad y una más amplia cobertura de la seguridad social; mejor calidad y mayor igualdad en la educación; promoción de la igualdad en los resultados de la salud, y solución de los problemas transversales de género y diversidad.

No menos trascendental es el accionar en *infraestructura para la productividad y el bienestar social*. Como se ha visto, la región debe incrementar las inversiones en infraestructura productiva para cerrar la brecha que la separa de otros mercados emergentes y asegurar el crecimiento sostenible. El transporte es de importancia crucial, dadas las grandes externalidades positivas que se derivan de una reducción de costos en esta área, lo cual muestra la trascendencia de disponer de una red densa para lograr un desarrollo regional equilibrado y para romper el aislamiento geográfico de comunidades enteras.

Además, el acceso a fuentes sostenibles de energía y a telecomunicaciones de bajo costo contribuye a aumentar la productividad del trabajo y el capital, y beneficia en forma directa a los hogares. Las empresas competitivas pueden crear y

mantener empleos de mayor productividad laboral, necesitan una infraestructura básica que las lleve a lograr una mayor competitividad en un mundo globalizado. En este marco, el Banco se ha propuesto liderar una agenda regional para la ampliación del acceso a banda ancha a los servicios educativos, de salud, comercial, públicos y privados, en general, a los que esta nueva conectividad podrá aplicarse. Las inversiones en infraestructura también son esenciales para acrecentar el bienestar familiar básico en dimensiones cruciales como el acceso a la provisión de agua y al saneamiento.

En medio de ese panorama hay que también promover *instituciones para el crecimiento y el bienestar social* que sean decisivas para el desarrollo. Abundan las pruebas de que los países que más beneficios han logrado en materia de reformas económicas son los que más han avanzado en la ejecución de reformas institucionales fructíferas. Para tener éxito, la descentralización en la prestación de servicios sociales requiere la existencia de instituciones subnacionales que operen en un contexto de transparencia y responsabilidad.

Para el desarrollo de los mercados crediticios y financieros es indispensable contar con una capacidad reguladora eficaz que tenga un efecto directo en el surgimiento de instituciones sólidas en el sector privado. De igual importancia es la existencia de sistemas impositivos eficaces y equitativos socialmente. Además, la función de instituciones responsables de la seguridad ciudadana que funcionen adecuadamente desempeña un papel esencial para la democracia y el bienestar social.

Un elemento definitivo es la *integración internacional competitiva regional y global*. Desde fines de los ochenta y principios de los noventa, la región comenzó a llevar adelante una estrategia multipolar dinámica de integración económica. En las dos últimas décadas, la mayoría de los países ha suscrito y ejecutado acuerdos de comercio multilateral y regional o ha emprendido de manera unilateral programas de liberalización comercial.

Pese al considerable avance logrado, el desempeño de América Latina y el Caribe en materia de comercio sigue siendo mediocre en comparación con el de los países de la OCDE y de Asia. Para aprovechar plenamente los beneficios de la apertura de los mercados, es preciso hacer inversiones en ámbitos tales como la administración y una armonización de las normas de origen, los procedimientos aduaneros y las normas sanitarias y técnicas, y el mejoramiento de las instituciones relacionadas con el comercio. Además, el Banco buscará ampliar este conjunto de objetivos tradicionales, incluyendo nuevos temas vinculados con el comercio de

servicios, tales como conocimientos técnicos especializados y flujos financieros, y diseñar mecanismos de convergencia entre los acuerdos bilaterales y regionales de inversiones comerciales.

Es igualmente clave *proteger el medioambiente, responder al cambio climático, promover las energías renovables y garantizar la seguridad alimentaria*. Visto su peso como fuente de financiamiento con fines de desarrollo, el BID aspira a tener una fuerte presencia en estas materias. En particular, puede ayudar a los países a comprender mejor esos fenómenos, diseñar las políticas necesarias para la transición hacia una economía verde y mejorar las capacidades institucionales para ejecutar esas políticas.

Para lograrlo, el Banco ha venido acumulando mayor experiencia técnica e incrementando su capacidad en este sector. Las intervenciones locales para proteger a las poblaciones vulnerables del deterioro drástico de su bienestar revestirán una importancia fundamental en la próxima década. Conseguir reducciones en las emisiones de carbono en la región implica redoblar la creación de regímenes institucionales y normativos adecuados para hacer posibles las inversiones en transporte sostenible, combustibles alternativos, energía sustentable (incluida la energía renovable) y eficiencia energética.

Hay igualmente que adaptarse a las repercusiones que el cambio climático tiene en sectores prioritarios, como el de suministro de agua, la agricultura y la energía. También es esencial lograr la seguridad alimentaria con una mayor productividad agropecuaria.

Dentro de estas cinco prioridades hay temas específicos que tendrán en la próxima década valor estratégico para la región y, por lo tanto, para el BID. De tal manera, son áreas de demanda emergente y desarrollo de negocios para el Banco las redes de protección social, cuidado en la primera infancia; calidad de la educación primaria y secundaria; funcionamiento de mercados de trabajo e informalidad, sistemas de protección social; cuestiones de género y diversidad; acceso al agua potable y al saneamiento; ampliación del acceso a los servicios financieros; aumento de la eficiencia de los sistemas tributarios; seguridad ciudadana; comercio en servicios; seguridad alimentaria; mayor productividad agropecuaria; prevención y gestión eficaz de los desastres naturales y los efectos del cambio climático.

Es previsible que estos ámbitos de demanda emergente requieran una parte sustancial de los recursos incrementales del nuevo aumento de capital. Una capacidad de financiamiento adicional es esencial para profundizar los conocimientos especializados del BID, porque es necesario acumular una masa crítica de proyec-

tos para establecer una trayectoria ampliamente reconocida y generar un fecundo intercambio de experiencias entre proyectos y países.

A manera de concluir los planteamientos de este capítulo quisiera resaltar que la búsqueda de la meta de construir una región mejor para todos necesita del apoyo decidido de la banca multilateral. En ese frente, el BID seguirá jugando un papel primordial, no solo por su tradición de más de medio siglo en el área, sino por la ampliación de su capacidad financiera y su vasta acumulación de conocimiento.

El Noveno Aumento General de Capital (BID-9), en 2010, no solo le permite ampliar su capacidad crediticia, sino que viene acompañado de metas y acciones específicas orientadas a aumentar la efectividad de la labor desempeñada. En última instancia, se trata de construir sobre lo ya conseguido, para edificar –hay que repetirlo hasta el cansancio– un Banco cada vez mejor que sirva no solo los loables propósitos de sus socios, sino que resulte definitivo para que los sueños de latinoamericanos y caribeños que aspiran a un futuro mejor se conviertan –y ojalá más pronto que tarde– en una realidad palpable.



CAPÍTULO VII

# Una oportunidad única



La recompensa, si hacemos la tarea, será la de tener sociedades más igualitarias y progresistas que hayan eliminado la miseria y que cuenten con herramientas para combatir con especial fuerza la pobreza

**A** lo largo de estas páginas, he querido transmitir que en el panorama económico y social de América Latina y el Caribe se abre un nuevo horizonte. Esta perspectiva promisorio –hay que insistir– no es una certeza, sino una gran oportunidad en nuestra compleja historia. Aprovecharla requiere entender las transformaciones fundamentales que están ocurriendo en el planeta, al igual que continuar el rico proceso de cambios y reformas que han comenzado a rendir sus frutos, pero que necesitan ser más amplios y profundos.

Por tal razón, el momento actual no es el de las celebraciones sino el de la preparación y el análisis concienzudo que debe llevar a la acción. Al tiempo que es necesario reconocer que ha comenzado una nueva era, es indispensable tener en cuenta que la lista de asuntos pendientes es larga.

Con lo anterior no quiero desconocer que se ha abierto un panorama socioeconómico muy alentador para una región que enfrentó con éxito la crisis financiera global. Al promediar 2011, el pronóstico de crecimiento de América Latina y el Caribe es mayor que el de las naciones desarrolladas; las instituciones financieras, monetarias y fiscales con que cuenta son mucho más sólidas que dos décadas atrás; los recursos naturales que demanda el mundo son abundantes en buena parte de nuestros países, y la política social ha dado cuenta de avances importantes por medio del uso de herramientas cada vez más efectivas.

La reciente crisis internacional puso a prueba con éxito la capacidad institucional desarrollada en épocas recientes, después de las duras lecciones de finales del siglo pasado. En casi toda la región se adoptaron políticas contracíclicas que disminuyeron los costos sociales de la desaceleración, algo que fue posible gracias a una notable solidez fiscal y a la presencia de bancos centrales independientes que pudieron usar las herramientas a su alcance. Sumado a lo anterior está la presencia de un sistema financiero sólido y bien regulado, que ha mantenido su labor en un marco de relativa estabilidad de precios y de tasas de interés adecuadas.

Además, existen nuevas instituciones y políticas que han mejorado la capacidad de los gobiernos para apoyar la formación de capital humano y ofrecer protección social a las familias de menores ingresos. Hoy son reconocidos los logros en lo que hace a la reducción de la pobreza estructural, el progreso educativo y de

salud y una mayor cobertura de servicios. Hay mucho camino por andar, pero se está recorriendo.

Sin desconocer la diversidad de las condiciones económicas y políticas, puede decirse que la nuestra es una zona con perspectivas muy alentadoras. He reiterado en diversos foros mi confianza en que la que estamos transcurriendo es la década de América Latina y el Caribe. Espero, así, haya quedado demostrado en los capítulos precedentes.

Por tanto, debemos actualizar la óptica con la cual miramos las posibilidades de desarrollo de la región, abandonando el prejuicio pesimista sobre su destino. Durante demasiado tiempo hemos creído estar condenados por la geografía, la historia, las riquezas naturales, el aislamiento o la dependencia de otras latitudes. En cada crisis, en cada retroceso, intelectuales de diverso origen veían la confirmación de ese diagnóstico. Bajo esta óptica, la mejora sostenible en la calidad de vida de los latinoamericanos no era viable en el corto ni en el mediano plazo.

Afortunadamente, muchas de esas explicaciones tradicionales han sido revaluadas. Parafraseando al economista Albert Hirschman, hay que dejar atrás, y para siempre, la “fracasomanía” del pasado. Existen circunstancias positivas que han sido subestimadas y desconocerlas puede ser tan perjudicial como ignorar los problemas y los grandes desafíos que quedan por resolver. Es necesario insistir, entonces, en la presencia de esas buenas señales.

Una mirada a lo que ocurre en el mundo muestra dos tipos de tensiones, que no se pueden ignorar. La primera tiene que ver con las protestas ocurridas desde comienzos de 2011 en el mundo árabe en busca de cambios políticos. En algunos casos, estas demandas ciudadanas han resultado en una sustitución de los regímenes que tenían el poder por gobiernos transitorios; en otros, las revueltas han sido duramente reprimidas o han exigido la respuesta de la comunidad internacional.

Si bien las comparaciones son odiosas, hay que señalar que esos riesgos no ocurren en América Latina y el Caribe. La razón es que la democracia es una realidad. No quiero decir con esto que nuestros sistemas sean perfectos o estén desprovistos de tensiones, pero hace mucho tiempo dejamos atrás las épocas oscuras del autoritarismo. Encontramos, de tal manera, gobiernos de distinto signo que han sido elegidos por el voto popular y que han adoptado, con un enfoque muy pragmático, políticas en su mayoría eficaces. Somos hoy más democráticos que en cualquier otro período de nuestra historia, y respetamos los derechos civiles y políticos más que ninguna otra región del mundo en desarrollo.

De hecho, creo que hay varias lecciones que nuestra región puede señalar como guía a quienes hoy emprenden su ruta hacia la democracia. Tenemos mucho para aportar a la hora de mostrar como terminaron, por ejemplo, los desencuentros y las tensiones y cómo fue posible construir soluciones de consenso en nuestras sociedades.

El segundo elemento tiene lugar en Asia y consiste en el desplazamiento de millones de personas del campo a la ciudad. Esa inmensa migración interna constituye un desafío para los gobiernos de diversos países. De la noche a la mañana se ha hecho necesario proveer infraestructura para atender a una masa creciente de la población. Algo que, incluso en circunstancias normales, es muy difícil.

Una vez más: esa presión es sustancialmente más moderada en América Latina y el Caribe. El motivo es que nuestros países tienen índices de urbanización que están dentro de los más altos del mundo, un fenómeno que sucedió hace varias décadas.

El crecimiento desmesurado que tuvimos en las ciudades no estuvo exento de tropiezos. Problemas de criminalidad, miseria, polución, desigualdad, transporte, vivienda o infraestructura abundan en las urbes de la región. Sin embargo, nuestros países han hecho un gran esfuerzo para atender diversas necesidades, como lo muestra la cobertura universal de los servicios de energía o agua potable. Tenemos que aprender mucho de aquellas latitudes en donde están algunas de las ciudades mejor administradas y de mayor calidad de vida, pero hemos transitado parte de ese camino.

Los retos macroeconómicos no han quedado atrás. Pero las instituciones financieras, monetarias y fiscales están mejor preparadas para enfrentarlos. El progreso social ha sido notable desde una perspectiva de mediano plazo y el desarrollo ha sido mayor y más sostenido que la propia tasa de crecimiento.

El avance sucedido en diversos frentes es incompleto y en algunos casos incipiente. No obstante, también es sustantivo, porque ha comenzado a dar sus frutos: la población es actualmente más educada y sana, aparte de tener acceso a mayores bienes y servicios públicos; la escolaridad y participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado y en muchas partes se mira el futuro con optimismo, y las transferencias condicionadas han transformado la política social con buenos resultados.

Los presupuestos son ahora más transparentes y son significativos los progresos realizados en la evaluación de sus efectos. Como resultado, la continuidad de las buenas recetas públicas es menos vulnerable a los vaivenes electorales.

El buen desempeño económico de los últimos años ha llevado a un importante repunte en el tamaño de la clase media, cuyos más recientes integrantes dan fe de

la movilidad social. Un aumento en los ingresos de este segmento de la población está asociado, a su vez, con un más rápido crecimiento económico, una mayor estabilidad y una calidad superior del gobierno.

Lo ocurrido en esta materia, al igual que la generalización de las tecnologías de información y las reformas estructurales, ha propiciado el surgimiento de un nuevo tipo de empresas más profesionales, menos dependientes del Estado y más conectadas con el mundo. Ese cambio fundamental en el sector privado tiene una de sus mayores expresiones en las *multilatinas*. En forma cada vez más evidente, dichas compañías no solo contribuirán a profundizar los procesos de integración, sino también la inserción de la región en el mundo.

Cuando hablo de integración no me refiero únicamente a la de carácter comercial. Los vínculos más estrechos también han tomado la forma de transferencia de buenas prácticas entre países de la región. Esta nueva forma de cooperación Sur-Sur se extiende a muchos campos, incluyendo la política social, la energética, el manejo de recursos no renovables y los programas de seguridad ciudadana, entre otros.

En este recuento hay que también tener en cuenta a la ventana de oportunidad demográfica que acompaña a una población cuya edad promedio es de 27 años, sensiblemente inferior a la de otras áreas del mundo. Esa circunstancia nos debería permitir atender las necesidades de gasto social que requieren tanto los niños como quienes se aproximan a su jubilación, gracias a los ingresos fiscales y el ahorro privado que generará el aumento en la población económicamente activa.

Las anteriores son características positivas relativamente homogéneas en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en el contexto de los desequilibrios macroeconómicos globales, hay muchos factores que agudizan la diversidad que también existe entre nuestros países y, por lo tanto, hacen heterogéneas las oportunidades.

Hay tres elementos clave que diferencian a los países de la región y que permiten una apropiación diferencial de las condiciones de los mercados internacionales. En primer lugar, ser exportadores netos de materias primas; en segundo, no depender estrechamente de los mercados desarrollados y de su ciclo económico; y, en tercero, tener la capacidad de atraer inversión extranjera directa bajo el auspicio de políticas económicas prudentes. Los así posicionados pueden aprovechar la bonanza en los precios de los bienes primarios en el contexto de políticas anticíclicas, que permitan generar ahorros para enfrentar futuros desequilibrios y crear condiciones de sostenibilidad al crecimiento económico. La bonanza representa,

en última instancia, una oportunidad para lograr el equilibrio fiscal y avanzar en los derechos económicos, sociales y culturales que consagran todas las constituciones de los países de América Latina y el Caribe.

En contraste, aquellos países que son importadores netos de bienes primarios o que dependen primordialmente de los mercados de las economías desarrolladas, tienen por delante desafíos de otra naturaleza, pero cuentan también con el activo que representan los avances recientes. Por esto, el BID deberá redoblar sus esfuerzos para apoyar a los más vulnerables y tiene, gracias a que dispone de un mayor capital, el espacio y las herramientas para hacerlo.

Hay que reiterar que las oportunidades no son garantía de éxito. Cosechar los beneficios que presenta la década depende de las acciones que se tomen, a sabiendas de que el camino no está libre de retos. Es necesario, por lo tanto, avanzar sin pausa en la promoción y concreción de niveles más altos de productividad, y en el desarrollo de un sistema de seguridad social de salud y pensiones con un financiamiento sostenible, que minimice las distorsiones que impone la informalidad en el mercado laboral.

Es igualmente prioritario disminuir la violencia y la criminalidad. Fortalecer las instituciones de regulación, seguridad y justicia; ampliar la infraestructura social y productiva; mejorar la calidad y relevancia educativa, al igual que implantar la agenda para el desarrollo sostenible, incluyendo el cambio climático y la profundización de las estrategias que favorezcan la movilidad y la equidad social.

Mejorar la seguridad alimentaria también es una tarea pendiente, para lo cual hay que intensificar el uso de los recursos agrícolas, pesqueros, pecuarios y forestales y no solo ampliar la frontera a través del aumento en la tierra arable, a costa de nuestros bosques. Mayores inversiones, mejoras en investigación y desarrollo y más acceso al crédito forman parte de una agenda inaplazable.

Entre todas las urgencias quizás ninguna es tan impostergable como la de realizar mejoras sustantivas en nuestro sistema educativo. Las prioridades pasan por fortalecer la formación temprana, mejorar las habilidades profesionales de los maestros y preparar en forma más adecuada a los jóvenes para su transición de la escuela o la universidad al trabajo. La calidad, que es nuestro gran desafío, no solo tiene que mejorar en su conjunto, sino que tiene que ser más igualitaria, con el fin de contribuir al cierre de las brechas sociales.

No puedo dejar de mencionar lo vulnerables que somos ante la fuerza de la naturaleza. Terremotos, huracanes, lluvias torrenciales, inundaciones y aludes son

una amenaza constante que demanda mejorar nuestra capacidad de preparación, y de respuesta ante los desastres y de comprensión de los desafíos que vienen con el cambio climático.

Es claro entonces que los años por venir volverán a exigir de todos una gran dedicación y compromiso. El objetivo, en último término, es conseguir no solo que la década actual se asocie con la prosperidad, sino también las que vienen, algo que será posible en la medida en que podamos entender que la oportunidad que se nos presenta sirve para utilizar productivamente las rentas considerables que nos dejarán nuestros abundantes recursos naturales, pero que algunos de ellos son finitos, debido a lo cual hay que preocuparse por la productividad, algo que –más que una meta– debe ser una obsesión cotidiana.

La recompensa, si hacemos la tarea, será la de tener sociedades más igualitarias y progresistas que hayan eliminado la miseria y que cuenten con herramientas para combatir con especial fuerza la pobreza. Este sueño, que a veces parece más una utopía, es posible solo si entendemos que el destino está en nuestras manos. De ser así, los frutos estarán al alcance de los 600 millones de latinoamericanos y caribeños que aspiran y merecen un mejor porvenir.

En diciembre de 2010, cuando Mario Vargas Llosa recibió en Estocolmo el Premio Nobel de Literatura en reconocimiento a su extraordinaria obra y a toda una vida dedicada a escribir, hizo afirmaciones que ameritan más de una reflexión. En su discurso, sostuvo que la región va por “buen camino y, si persevera en él, combate la insidiosa corrupción y sigue integrándose al mundo, América Latina dejará por fin de ser el continente del futuro y pasará a serlo del presente”.

Este propósito, el de anticipar la llegada del progreso justo y equitativo para los habitantes de cada uno de los países que integran esta parte del planeta, es el que nos inspira. Con la ayuda de todos, lo conseguiremos.

## Referencias

- Alda, Erik y Gustavo Beliz (editores). 2007. *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D.C.: BID.
- América Economía. 2011. *Ránking Multilatinas 2011*. Santiago, Chile: América Economía <http://rankings.americaeconomia.com/2011/multilatinas/index.php>.
- Andrés, Luis A., L. Guasch, T. Haven y V. Foster. 2010. *El impacto de la participación del sector privado en infraestructura: luces y sombras en el camino hacia adelante*. Washington, D.C.: BM.
- Ávila, Ricardo. 2009. *Más futuro que presente: la crisis mundial y América Latina a la luz de los avances del pasado medio siglo*. Editorial Planeta, Bogotá.
- Banco Mundial. Varios años. *World Development Indicators* (WDI). Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- . 2011. “Responding to Global Food Price Volatility and its Impact on Food Security”. Washington, D.C.: BM.
- Barbero, José A. 2010. “La logística de cargas en América Latina: una agenda para mejorar su desempeño”. *BID Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente. Notas Técnicas IDBTN103*. Washington, D.C.: BID.
- Barro, Robert y Jong-Wha Lee. 2000. “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications”. *CID Working Paper 42*. Cambridge: Harvard University. Disponible en: <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf/O42.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2000. “El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe: plan de acción del BID”. Washington, D.C.: BID.
- . 2007. *Iniciativa de agua y saneamiento*. Washington, D.C.: BID.
- . 2008a. *Todo lo que brilla no siempre es oro. Evaluando el desempeño macroeconómico de América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- . 2008b. “Desarrollo sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía: Oportunidades para el diálogo y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”. Washington, D.C.: BID.
- . 2009. *Celebrar el pasado, construir el futuro: cincuenta años de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.

- . 2010a. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D.C.: BID.
- . 2010b. “Agua Potable, Saneamiento y los Objetivos de desarrollo del Milenio para América Latina y el Caribe”. Washington D.C.: BID.
- . 2010c. *Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores*. Washington, D.C.: BID.
- . 2010d. *The imperative of innovation. Creating Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- . 2011a. *Las remesas a América Latina y el Caribe durante 2010: estabilización después de la crisis*. FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones). Washington, D.C.: BID.
- . 2011b. “Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad”. *Documento GN-22588-4*. Washington, D.C.: BID.
- . 2011c. “The imperative of innovation. Creating Prosperity in Latin America and the Caribbean”. Second Edition. Washington, D.C.: BID.
- Calderón, César y Luis Servén. 2004. “The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution”. *World Bank Policy Research Working Paper Number 3400*. Washington, D.C.: BM.
- Cárdenas, Mauricio, Homi Kharas y Camila Henao. 2011. “Latin America’s Emerging Middle Class”. Documento mimeografiado. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters). 2009. EM-DAT. The International Disaster Database. Disponible en: <http://www.emdat.be/>.
- Cuervo-Cazurra, Alvaro. 2008. “The Multinationalization of Developing Country MNEs: The Case of *Multilatinas*”. *Journal of International Management*, 14(2): 138-154.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1995. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2007. *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2008. *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2009a. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2009b. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010a. *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.

- . 2010b. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010c. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010d. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010e. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010f. *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010g. *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2011. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2011a. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2011b. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CFI (Corporación Financiera Internacional). 2010. Donde la innovación produce un impacto. *Informe Anual 2010*. Washington, D.C.: CFI.
- Daude, Christian y Eduardo Fernández-Arias. 2010. "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean." *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-155*. Washington, DC: BID
- EIU (Economist Intelligence Unit). 2010. *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*. Londres: The Economist Group.
- Fay, Marianne y Mary Morrison. 2005. *Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Volume I: Main Report. Washington, D.C.: BM.
- Franco, Rolando, Martín Hopenhayn, y Arturo León. 2011. "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día." *Revista CEPAL* 103, 7-26.
- Freedom House. 2008. *Freedom in the World 2008*. Washington D.C.: Freedom House.
- Genicot, G., y D. Ray. 2009. "Aspirations, Inequality, Investment, and Mobility." Background document of *The Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean, 2010. Acting on the Future: Breaking the*

- Intergenerational Transmission of Inequality*. New York: PNUD.
- Goldman Sachs Economic Research Group. 2008. "The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality." *GS Global Economics Paper: 170*. New York: Goldman Sachs.
- Guirkinger, Catherine y Stephen R. Boucher. 2007. "Risk, Wealth, and Sectoral Choice in Rural Credit Markets." *American Journal of Agricultural Economics* 89(4):991–1004.
- IFC (International Finance Corporation) and McKinsey Database. 2010.
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2009. *Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*. Washington, D.C.: IFPRI.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe). 2010. *G-20 Emerging Economies Seek Leading Role in International Governance*. Boletín mensual 171. Washington, D.C.: BID.
- Kharas, Homi. 2010. "The Emerging Middle Class in Developing Countries, 2010". *OECD Working Paper 285*. París: OCDE.
- Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro). 2008. *Informe Latinobarómetro 2008*. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf)
- . 2010. *Informe Latinobarómetro 2010*. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2010.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf)
- Lora, Eduardo, editor. 2007. *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C.: BID-BM.
- Luzón, Francisco. 2011. "Una alianza financiera por el desarrollo sostenible en América Latina: la bancarización responsable". Banco Santander. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander, España.
- McKenzie, David J. y Christopher Woodruff. 2006. "Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps? Evidence from Mexican Microenterprises." *Economic Development and Cultural Change* 55(1):3–42.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 2007. "Estadísticas y seguridad: una mirada desde lo político". Washington, D.C.: OEA. Disponible en: <http://www.flacso.cl/home/images/extension/foros/logros-desafios-seguridadciudadana-julioR.pdf>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2010. *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina*. París: OCDE.

- ONU. (Organización de las Naciones Unidas). 2010. *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2010*. New York: ONU.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el Sida). 2009. "AIDS Epidemic Update: December 2009". Ginebra: OMS-ONUSIDA.
- . 2010. *Informe de ONUSIDA sobre la epidemia mundial de Sida 2010*. Ginebra: ONUSIDA.
- Oppenheimer, Andrés, 2010. *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. Debate. México.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Diaz, et al. 2006. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID y IDEA (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance).
- Perry, G. E., W. F. Maloney, O. S. Arias, et al., 2007. "Informalidad: escape y exclusión". Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Resumen Ejecutivo. Washington, D.C.: BM.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD.
- RICYT (Red de indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana). 2010. *El estado de la ciencia 2010: principales indicadores de ciencia y tecnología*. Buenos Aires: RICYT.
- Sáinz, Pedro y Sandra Manuelito. 2006. "Precios Relativos en América Latina en periodos de baja inflación y cambios estructurales." *Revista CEPAL* 89, 95-122.
- Santiso, Javier. 2006. "Multilatinas in the Global Economy: Trends and Issues". Presentación PowerPoint en reunión de expertos de la OCDE, 27 de marzo. París: OCDE.
- Tókmán, Víctor E. 2007. "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina". *CEPAL Políticas Sociales* 130. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- UIT (Organización de las Naciones Unidas para las Tecnologías de la Información y la Comunicación). 2010. *El mundo en 2010: Hechos y cifras de las TIC*. Disponible en <http://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/10/04-es.aspx>
- UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia). 1998. *The State of the World's Children 1998*. Oxford y New York: Oxford University Press.
- Unisys Corporation. 2011. *Unisys Weather Information Systems*. Malvern, PA: Unisys. Disponible en: <http://weather.unisys.com/index.php>.

- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2010. *World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy*. New York: ONU.
- . 2011. UNCTADstat. Ginebra: UNCTAD.
- WEF (World Economic Forum). 2010. *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Ginebra. Disponible en [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

## Lista de Gráficos y Cuadros

| Pág. | Gráficos                                                                                                                    |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 22   | Gráfico 1 Exportaciones de bienes y servicios por región, 1970-2009.                                                        |
| 23   | Gráfico 2 Inversión Extranjera Directa Neta en América Latina y el Caribe, 1990-2010                                        |
| 24   | Gráfico 3 Remesas a América Latina y el Caribe, 2001-2010                                                                   |
| 24   | Gráfico 4 Deuda externa total como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe, 2002-2009                              |
| 26   | Gráfico 5 Índice de precios de productos básicos, 1980-2010                                                                 |
| 31   | Gráfico 6 Principales destinos de las exportaciones de América Latina y el Caribe, 2000-2009                                |
| 40   | Gráfico 7 Evolución de la pobreza y de la indigencia en América Latina y el Caribe, 1980-2010                               |
| 41   | Gráfico 8 Evolución de la pobreza en América Latina y el Caribe, 2002-2009                                                  |
| 42   | Gráfico 9 Gasto público social en América Latina y el Caribe, 1990-2009                                                     |
| 43   | Gráfico 10 Tasas de fecundidad en América Latina y el Caribe, por quinquenios, 1950-2015                                    |
| 45   | Gráfico 11 Índice de Gini en diversas regiones del mundo                                                                    |
| 47   | Gráfico 12 Tasa neta de matrícula en los Niveles Primario, Secundario y Terciario en América Latina y el Caribe, 1970- 2008 |
| 50   | Gráfico 13 Esperanza de vida al nacer por regiones del mundo                                                                |
| 51   | Gráfico 13a Tasa de mortalidad por regiones del mundo de menores de 5 años por cada 1000 niños nacidos vivos                |

- 56 **Gráfico 14** Porcentaje de escaños ganados por mujeres en parlamentos nacionales unicamerales o en la cámara baja en diversas regiones del mundo, 2000 y 2010
- 64 **Gráfico 15** Recaudación tributaria en América Latina y el Caribe, 2001-2010
- 67 **Gráfico 16** Tendencias de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe
- 69 **Gráfico 17** Apoyo a la democracia en los países de América Latina, 1995-2010
- 71 **Gráfico 18** Índice de derechos políticos y libertades civiles, regiones del mundo, 1972-2008
- 73 **Gráfico 19** Índice de democracia promedio por regiones, 2010
- 74 **Gráfico 20** Satisfacción con la democracia en América Latina, 1995-2009
- 81 **Gráfico 21** Porcentaje de hogares de estratos sociales medios en América Latina (países seleccionados), alrededor de 1990 y 2007
- 87 **Gráfico 22** Número de compañías *Multilatinas* en LAC, por país de origen, 2010
- 97 **Gráfico 23** Productividad relativa en América Latina, 2005
- 103 **Gráfico 24** Índice Global de Competitividad 2010-2011. Pilar de Infraestructura
- 105 **Gráfico 25** Tendencias de las coberturas urbanas y rurales de acceso a agua potable y saneamiento mejorados en América Latina y el Caribe
- 112 **Gráfico 26** Total de PYMES formales (5 o más empleados) en el mundo, por región
- 114 **Gráfico 27** Gasto en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PIB, 1997 y 2007
- 115 **Gráfico 28** Gasto en Investigación y Desarrollo por fuente de financiamiento, 2007

Pág.

- 116 Gráfico 29 Ranking normalizado de países (0-10) en materia de patentes por cada 100 mil habitantes, 1995-1998 y 2005-2008
- 123 Gráfico 30 Delincuencia y tasa de victimización en América Latina, 1995-2010
- 125 Gráfico 31 Tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes
- 128 Gráfico 32 Huracanes en el Caribe, 1990-2010
- 129 Gráfico 33 Pérdidas económicas causadas por desastres naturales en América Latina y el Caribe, 1990-2008

### Cuadros

- 20 Cuadro 1 Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en el mundo por décadas, 1961-2000
- 30 Cuadro 2 Indicadores macroeconómicos seleccionados para América Latina y el Caribe, 2001-2010
- 51 Cuadro 3 Indicadores seleccionados sobre salud en América Latina y el Caribe, 1990-2008
- 54 Cuadro 4 Indicadores del proceso de envejecimiento de la población latinoamericana, 1990-2050
- 82 Cuadro 5 Proyecciones de crecimiento de la clase media a nivel mundial
- 101 Cuadro 6 Rankings de los Índices de Competitividad Global 2010-2011 en América Latina y el Caribe
- 107 Cuadro 7 Suscripciones de TIC por cada 100 habitantes en países de la OCDE y América Latina y el Caribe
- 108 Cuadro 8 Porcentaje de carreteras pavimentadas y densidad de carretera
- 129 Cuadro 9 Empleo informal en América Latina, 1990-2005





Banco Interamericano de Desarrollo





“ El libro de Luis Alberto Moreno nos aporta información actualizada e inteligentes sugerencias para reflexionar, tanto sobre la trayectoria recorrida por los países de la región, como acerca de la proyección que es posible formular para los tiempos que vendrán. ”

**Danilo Astori**

**Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay**

“ En estas páginas, Luis Alberto Moreno tiene la audacia de proponernos una visión del futuro de Latinoamérica que rompe con los nefastos augurios que son comunes en las discusiones sobre el porvenir de nuestra región... En adelante va a ser difícil discutir sobre el posible futuro de América latina y el Caribe sin hacer referencia a este libro. ”

**Moisés Naím**

**Premio Ortega y Gasset de Periodismo 2011**

**Asociado Principal del Carnegie Endowment for International Peace**

“ Luis Alberto Moreno, uno de los principales protagonistas de lo que él mismo ha llamado “la década de América Latina”, logra un fino equilibrio al ofrecer una visión en la que el optimismo se conjuga con responsabilidad. Este libro es, ante todo, una carta de navegación para dar el salto con el que siempre hemos soñado. ”

**Mauricio Cárdenas**

**Asociado Principal y Director de la Iniciativa para América Latina**

**Brookings Institution**

