

34862

Crecimiento en América Latina

En busca del tiempo perdido

8

Guillermo Perry

SERIE DESARROLLO PARA TODOS BANCO MUNDIAL



Crecimiento en América Latina

En busca del tiempo perdido

Guillermo Perry

Copyright © 2005 by
The International Bank for Reconstruction
and Development/The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA.

*Crecimiento en América Latina:
en busca del tiempo perdido.*

Copyright © 2005 Banco Mundial.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este libro corresponden a su autor (o autores) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Directivas del Banco Mundial ni de los gobiernos representados.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta obra. Las fronteras, colores, nombres y demás información expuesta en cualquier mapa del presente documento no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ningún territorio, como tampoco el respaldo o aceptación de tales fronteras.

Para esta edición:

© 2005 Banco Mundial
en coedición con Alfaomega Colombiana,
Calle 106A N° 22-56,
Bogotá, Colombia.
www.alfaomega.com.co

Todos los derechos reservados

ISBN 958-682-544-2 (Colección)

ISBN 958-682-572-8 (Volumen)

Diseño

Camila Cesarino Costa

Fotografías de interior y de cubierta

Archivos fotográficos del Banco Mundial

Edición y diagramación

Alfaomega Colombiana, S.A.

Impresión y encuadernación

Cargraphics S.A.

Avenida El Dorado N° 90-10, Bogotá

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

CONTENIDO

4	EL AUTOR
5	1. Introducción
9	2. Por qué es importante el crecimiento económico
12	3. El papel de las instituciones
28	4. El papel del conocimiento y de la integración a la economía internacional
46	5. El riesgo económico: prevención y manejo
56	6. Más allá del crecimiento económico: equidad y calidad de vida
61	BIBLIOGRAFÍA
63	GLOSARIO - LECTURAS RECOMENDADAS
64	SERIE DESARROLLO PARA TODOS

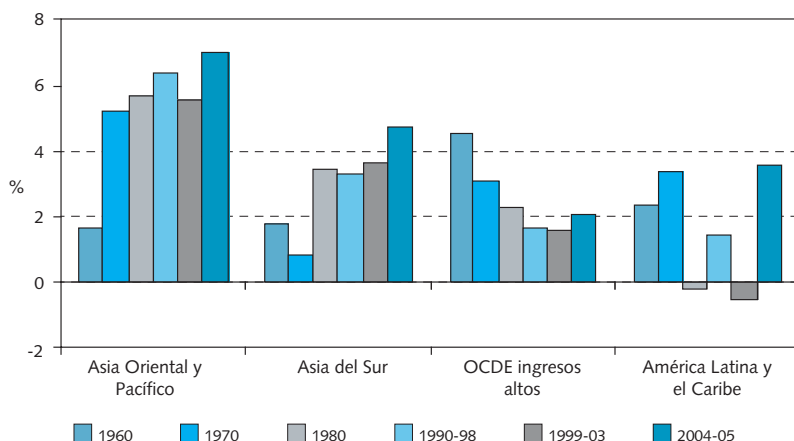
EL AUTOR

GUILLERMO PERRY ha sido economista jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial desde 1996. Antes de ingresar al Banco, ocupó en Colombia los cargos de ministro de Hacienda y Crédito Público, ministro de Minas y Energía, director nacional de Impuestos y subdirector del Departamento Nacional de Planeación. Fue también miembro de la Asamblea Nacional Constituyente y del Senado de la República. Fue además director de dos importantes centros de investigación sobre temas económicos (Fedesarrollo y el CEDE de la Universidad de los Andes). Realizó estudios de doctorado en Economía e Investigación de Operaciones en el Massachusetts Institute of Technology. Recibió el título de ingeniero de la Universidad de los Andes en Bogotá. Actualmente, es también miembro del órgano de gobierno del Global Development Network, así como del comité ejecutivo de LACEA y del Consejo Directivo de Fedesarrollo. Ha sido profesor de la Universidad de los Andes y de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido autor y coautor de varios libros. También ha escrito numerosos artículos sobre macroeconomía, política fiscal, política financiera, finanzas internacionales y política energética. Su experiencia profesional también incluye consultoría internacional en finanzas públicas y política energética para varias instituciones y gobiernos en el mundo.

1. Introducción

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe en los últimos cuarenta años ha sido decepcionante. La brecha con los países ricos en lugar de cerrarse se ha ampliado y los países del este de Asia, que tenían un ingreso medio por habitante más bajo que el de América Latina al inicio de ese período, ahora lo superan con creces (gráfico 1). El ritmo de crecimiento ha sido, además, muy variable y accidentado. América Latina ha presentado uno de los niveles de “volatilidad”¹ económica más altos del mundo (gráfico 1) y una frecuencia muy alta de crisis macroeconómicas y financieras. Las crisis anulan los efectos de muchos años de crecimiento económico y, por tanto, su alta frecuencia contribuye a explicar los promedios de crecimiento bajo en la región a largo plazo. A su turno, el crecimiento bajo, un nivel de desigualdad económica muy alto y la frecuencia de

GRÁFICO 1
TASAS DE CRECIMIENTO PIB PER CÁPITA



FUENTE: WDI & GDF database, Banco Mundial.

¹ El concepto de “volatilidad” macroeconómica se refiere a la “inestabilidad” en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas (tasas de crecimiento, de inflación, de cambio, de interés, etc.).

las crisis han resultado en un progreso muy lento en la reducción de la pobreza, en comparación con lo que ha sucedido en algunas otras partes del mundo (gráfico 2). ¿Cuáles son las causas de este comportamiento económico mediocre y cómo podemos superarlo?

Las respuestas a estas preguntas no son simples. De una parte, porque hay diferencias muy importantes en niveles de ingreso y ritmos de crecimiento económico entre países de la región (gráfico 3). Pero, más importante aún, porque no existe un consenso pleno entre

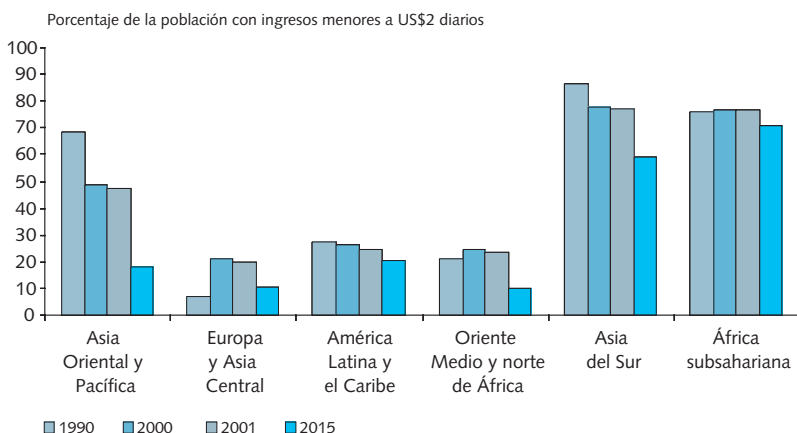
No existe un consenso pleno entre los estudiosos del crecimiento económico sobre los factores que determinan el mayor éxito de algunos países y el retraso de otros.

los estudiosos del crecimiento económico sobre los factores que determinan el mayor éxito de algunos países y el retraso de otros. No es de sorprender entonces que las opiniones entre los especialistas sobre América Latina también difieran. La visión que se ofrece en este libro es fruto

de una interpretación personal de la evolución reciente del pensamiento sobre crecimiento económico y de las investigaciones sobre crecimiento mundial y de América Latina, realizadas en diversas entidades internacionales y en centros de investigación académica en

GRÁFICO 2

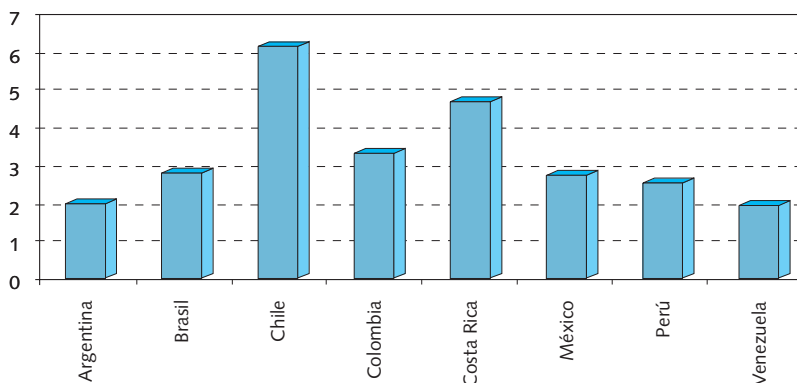
PROGRESO MUY LENTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA



FUENTE: WDI & GDF database, Banco Mundial.

GRÁFICO 3

TASA DE CRECIMIENTO PIB PROMEDIO 1985-2004



FUENTE: WDI, y Consensus Forecast.

América Latina y en el extranjero². En particular, se centra en el papel de tres factores que han adquirido o recuperado prominencia en la literatura técnica sobre crecimiento económico en las últimas décadas: la calidad de las instituciones, la generación del conocimiento técnico y su incorporación a los procesos económicos y el manejo del riesgo, tanto macroeconómico como social. La mayoría de los países de América Latina presenta rezagos o problemas especiales en estos campos con respecto a países con niveles similares de ingreso por habitante y que son sus competidores más directos en la economía globalizada de hoy.

Las ideas neoliberales se boga a finales de los años ochenta y principios de los noventa en América Latina³ y otras regiones subestimaron la importancia de estos y otros factores. Como consecuencia,

² Entidades como el Banco Mundial, el BID, la CEPAL han producido abundantes trabajos empíricos sobre el crecimiento en América Latina. La riqueza de la producción académica latinoamericana reciente puede apreciarse al revisar los trabajos sobre el tema presentados ante la reunión anual de Asociación de Economistas de Latinoamérica y el Caribe (LACEA) y la Sociedad Económica.

³ Las ideas neoliberales se identifican en América Latina con el Consenso de Washington (un decálogo de políticas económicas de común aceptación entre un grupo de autoridades económicas latinoamericanas que se reunieron en Washington a principios de los noventa, y que sintetizara el economista John Williamson) y, en particular, con la dictadura de Pinochet en Chile entre 1973 y 1990 los gobiernos de Salinas en México, Menem en Argentina, Fujimori en Perú y Gaviria en Colombia, de principios de los noventa, que llevaron a cabo la apertura comercial y otras reformas pro mercado en esos países.

el “paquete” de reformas pro mercado que se aplicó en esos años constituyó una receta incompleta e incurrió en algunos errores graves. Por ello, a nuestro juicio, produjeron en general resultados positivos (los estudios disponibles estiman que las reformas contribuyeron a un aumento en las tasas de crecimiento de 1 a 2,5% del pib⁴, según la intensidad que tuvieron en diferentes países) pero muy inferiores a los que anunciaban sus proponentes. En particular, no redujeron la incidencia de las crisis económicas y financieras ante reversas de los flujos de capital, y en algunos casos las aumentaron como consecuencia de una apertura muy rápida a los flujos financieros internacionales combinada con deficiencias en la regulación y supervisión bancarias⁵.

El neoliberalismo constituyó la antítesis a la tesis previa del liderazgo absoluto del Estado en la economía.

Conviene recordar que esas ideas se generaron como reacción a los excesos intervencionistas, proteccionistas y de inestabilidad macro-económica que caracterizaron las décadas previas en América Latina

y el Caribe y que habían llevado a profundas crisis en los años ochenta. A su turno, sin embargo, incurrieron en excesos en la dirección opuesta al subestimar la importancia de las instituciones y de la acción

del Estado en varios ámbitos, pero en particular, como veremos, con respecto a los vinculados con los temas de equidad, con el manejo de los riesgos macroeconómicos, financieros y sociales y con el estímulo a la acumulación e incorporación del conocimiento a los procesos productivos. El neoliberalismo en esta perspectiva constituyó la antítesis a la tesis previa del liderazgo absoluto del Estado en la economía. Desde mediados de los años noventa se ha venido construyendo una síntesis que pretende superar la oposición entre Estado y mercado, que caracterizaba a estas dos tendencias del pensamiento económico y que se fundamenta en la evolución reciente del pensamiento económico contemporáneo y en los resultados de la investigación empírica.

⁴ Los estudios del Banco Mundial (Easterly, Loayza y Montiel, 1996; Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2003), BID (Fernández-Arias y Montiel, 1998; Lora 1999) arrojan resultados muy similares al respecto.

⁵ Las crisis de México en 1994 y de República Dominicana en 2003 son ejemplos de estas deficiencias.

2. Por qué es importante el crecimiento económico

Antes de entrar en materia, es importante señalar por qué es importante el crecimiento económico. La aparente obsesión de los economistas con el tema (el premio Nobel Robert Lucas escribió que “una vez que un economista comienza a pensar sobre el crecimiento económico, difícilmente puede volver a pensar en algo más”⁶) no se debe a que tengan una concepción materialista del mundo, como se afirma popularmente. Si bien es cierto que los economistas suponemos que a las personas y familias les importa su consumo de bienes y servicios y que éste depende de su nivel de ingreso monetario⁷, comprendemos bien, como el resto de los científicos sociales, que les importan también, y seguramente más, muchos otros aspectos de su vida personal y familiar y de su entorno social y ambiental. El premio Nobel de Economía de 1998 Amartya Sen define el desarrollo como la capacidad y la libertad de las personas para hacer las cosas que valoran⁸.

En esta visión amplia del desarrollo, la importancia del crecimiento económico se centra en el hecho de que *puede permitir* a un número creciente de personas y familias no solamente acceder a un nivel mínimo de consumo de bienes y servicios, sino estar en condiciones de determinar su propio destino. Las estadísticas y la historia demuestran en efecto que hay una “asociación” estrecha⁹ entre el nivel medio de ingreso monetario real por habitante de los países con el nivel promedio de salud y de educación de sus habitantes, con el tipo de ocupación que desempeñan, con el control del deterioro ambiental y con el disfrute de bienes y servicios culturales y recreativos

⁶ Robert Lucas (1988). *Cambridge Marshall lectures 1985*, JME.

⁷ Y de los precios y la accesibilidad de esos bienes y servicios, algunos de los más importantes, como los servicios de educación y de salud, provistos en buena parte por el Estado.

⁸ Sen (1999), pp. 15-45.

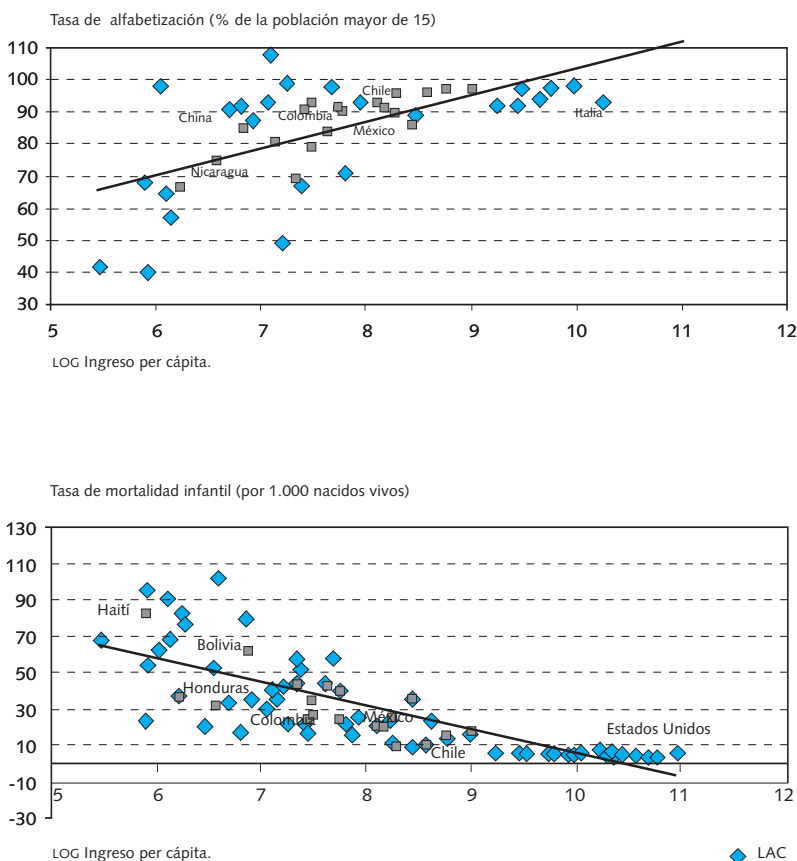
⁹ Utilizó el término “asociación” en lugar del más técnico de “correlación” estadística. La “asociación” o correlación no implica causalidad.

(ver gráfico 4). En forma similar, el ingreso monetario real de las familias dentro de un país está “asociado” con muchas de estas y otras dimensiones de su bienestar y su calidad de vida.

Estas “asociaciones” no significan que el crecimiento económico por sí solo cause o garantice el bienestar de todas o de la mayoría de las familias en un país. Una distribución desigual del ingreso, del

GRÁFICO 4

RELACIÓN ENTRE NIVEL DE INGRESO E INDICADORES SOCIALES



FUENTE: WDI, Banco Mundial y MDGs data.



acceso a las instituciones y al poder puede conducir a que los ciudadanos se beneficien del crecimiento económico en forma muy asimétrica e incluso, en casos extremos, a que solamente una fracción de ellos obtenga beneficios del crecimiento

(ver sección 6). El desarrollo es, por supuesto, mucho más que crecimiento económico y la relación entre el crecimiento, la equidad, la libertad, la protección de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente o la preservación de los valores y la diversidad cultural, es compleja y con frecuencia contradictoria. Pero resulta difícil visualizar cómo una sociedad, por muy democrática, justa y comprometida con la protección del medio ambiente y la riqueza cultural que sea, pueda en el largo plazo, sin crecimiento económico, contar con los recursos materiales que permitan a todos sus ciudadanos tener la capacidad y la libertad de elegir su propio destino y a la propia sociedad lograr efectivamente sus propósitos de enriquecimiento cultural y ambiental.

El ingreso monetario real de las familias dentro de un país está “asociado” con muchas dimensiones de su bienestar y su calidad de vida.

3. El papel de las instituciones

¿De qué depende, entonces, el ritmo de crecimiento económico sobre un período largo de tiempo?¹⁰ Desde un punto de vista contable, el crecimiento económico obedece tanto a la acumulación de factores de producción (capital físico y humano), como a los aumentos de productividad de estos factores. Pero, ¿qué explica que una sociedad acumule más factores de producción (invierta más en capital físico y humano) y los use de manera más productiva?

La evolución del pensamiento económico en las últimas décadas ha puesto de nuevo a las “instituciones” en el centro del debate sobre crecimiento y desarrollo¹¹. El fracaso inicial de la economía de mercado en países que pertenecían a la antigua Unión Soviética y su área de influencia hizo evidente la necesidad de contar con condiciones institucionales mínimas para un funcionamiento adecuado de los mercados. Pero, ¿qué entienden los economistas por “instituciones”? En palabras de Douglass North: “instituciones son las reglas formales e informales que constriñen y orientan la actividad humana en una sociedad”¹². Esta definición amplia incluye el marco constitucional, legal y regulatorio en el que se desenvuelve la actividad económica, como también las “normas” sociales de comportamiento, determinadas por la cultura y la tradición, que influyen en la forma como los individuos y las empresas encaran su actividad económica.

Una categorización simple de las instituciones que más influyen en la actividad económica se presenta a continuación:

¹⁰ En el corto plazo depende del ciclo económico y, en particular, de las condiciones de demanda agregada, como lo sabemos desde Keynes -pero ese no es tema de este escrito.

¹¹ Los economistas clásicos hacían explícito el papel de las instituciones en el desarrollo. La llamada economía neoclásica, sin embargo, perdió de vista su papel central por muchas décadas.

¹² North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press, p. 3.

El *primer grupo*, relacionado con el imperio de la ley, derechos de propiedad y cumplimiento contractual, se refiere tanto al marco constitucional y legal que protege la propiedad y la integridad de los contratos, como a su cumplimiento efectivo gracias al “respeto” a la ley y a la efectividad y confiabilidad del aparato judicial y de seguridad pública. Estas instituciones tienen un enorme impacto sobre los niveles y la calidad de la inversión (en capital físico y humano) y la innovación tecnológica, ya que tanto los individuos como las firmas invierten (sobre todo a largo plazo) e innovan poco si no están seguros de que pueden recoger el fruto de sus esfuerzos. La inseguridad jurídica es uno de los grandes limitantes de la inversión a largo plazo en varios países de la región. Los altos niveles de crimen y violencia en América Latina (que constituyen un quiebre institucional profundo, cuya raíz última parece estar ligada a los excesivos niveles de desigualdad) (ver sección 6) también hacen parte importante de la explicación de los bajos niveles de inversión en la región. Son bien conocidos los costos en materia de crecimiento económico que tuvo el conflicto armado en El Salvador, Nicaragua y Guatemala en la década de los ochenta y la agudización del colombiano en la segunda mitad de los noventa¹³.

La inseguridad jurídica es uno de los grandes limitantes de la inversión a largo plazo en varios países de América Latina.

El *segundo grupo*, vinculado a la regulación de la actividad económica, afecta especialmente el proceso de creación y liquidación de empresas y de puestos de trabajo, así como el nivel de competencia y el proceso de innovación tecnológica. Desde Schumpeter¹⁴ sabemos que el crecimiento de empresas más productivas a expensas de las menos productivas es una parte esencial del aumento de la productividad promedio en la economía. Cuando este proceso de “creación” y “destrucción” de empresas y puestos de trabajo se limita mucho por exceso de trámites y altos costos para crear y liquidar empresas (buenas leyes de quiebra que faciliten la liquidación

¹³ Ver Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2002), J.H. López (2001) para el caso de El Salvador y Cárdenas (2002) y Echavarría (2002) para el de Colombia.

¹⁴ Schumpeter, Joseph (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*.

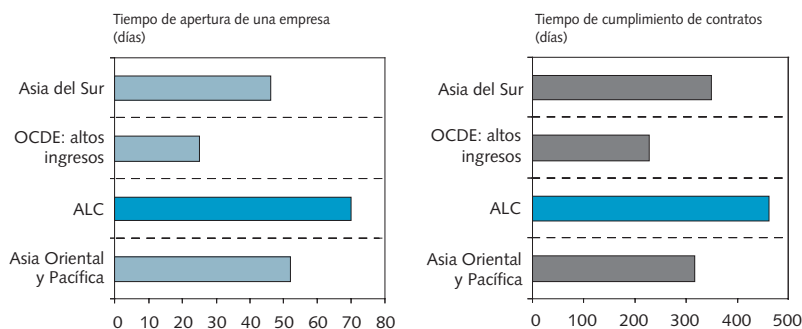
de empresas con la menor pérdida posible de valor, juegan un papel clave para el funcionamiento eficiente del mercado), o para contratar y despedir personal, se frena el aumento de la productividad y en consecuencia el crecimiento. La regulación del comercio internacional y la competencia económica tienen un impacto importante sobre la eficiencia y la innovación (las empresas innovan menos, por lo general, cuando no tienen presión para hacerlo¹⁵). Las encuestas sobre “Costo de hacer negocios” del Banco Mundial presentan mediciones comparativas de estos costos en muchos países, e indican cómo América Latina presenta un mayor atraso en estas materias, comparado con otras regiones (ver gráfico 5). Las instituciones que

inciden más directamente en el proceso de innovación tecnológica se discuten en la sección 4.

La regulación del comercio internacional y la competencia económica tienen un impacto importante sobre la eficiencia y la innovación.

Tres subgrupos clave de instituciones de regulación económica son los que se refieren al mercado de trabajo y la seguridad social, a los mercados financieros y a la provisión de infraestructura y servicios públicos y sociales. El *primero* de ellos afecta el proceso de contratación y despido de personal (y por tanto de creación, crecimiento y liquidación

GRÁFICO 5
EN AMÉRICA LATINA SE ENTORPECE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL



FUENTE: *Doing Business in 2005*.

¹⁵ Estudios empíricos sugieren que la relación entre innovación y grado de competencia tiene forma de u invertida.



de empresas), como también la decisión de empresas y de trabajadores de participar o no en el sector formal de la economía y el nivel de inversión en capital humano y toma de riesgos por parte de los trabajadores y empresarios independientes. Afecta también el proceso de innovación tecnológica, puesto que la mayor parte de las nuevas tecnologías demandan cada vez mayores habilidades por parte de la mano de obra y en consecuencia las empresas tienen que modificar la composición de su fuerza de trabajo cuando las adoptan (sección 4): si las normas legales dificultan el despido y liquidación de personal, pueden acabar frenando el proceso de innovación y por tanto de

Las nuevas tecnologías demandan cada vez mayores habilidades por parte de la mano de obra.

crecimiento económico. Estudios del *bid*¹⁶ muestran que América Latina tiene instituciones laborales especialmente “rígidas” y que contribuyen a los altos niveles de informalidad prevalentes en la región (y aun de desempleo abierto, en algunos países como Argentina y Colombia). Lo ideal es tener un mercado laboral muy flexible, pero en conjunto con un sistema de seguridad social de cubrimiento universal, que ayude a los trabajadores a mitigar los diversos riesgos económicos a que están sometidos. América Latina está muy lejos de esta situación: lo que tiene hoy es un sistema de seguridad social “truncado” que otorga beneficios excesivos a algunos trabajadores del sector formal (subsidiados inequitativamente por el resto de la sociedad) y deja a la intemperie a más de la mitad de los trabajadores. Más aún, al estar financiado con altas contribuciones sobre el salario, contribuye a mantener altos niveles de informalidad.

Este tema se trata con mayor detalle en la sección 5.

Lo ideal es tener un mercado laboral muy flexible, pero en conjunto con un sistema de seguridad social de cubrimiento universal.

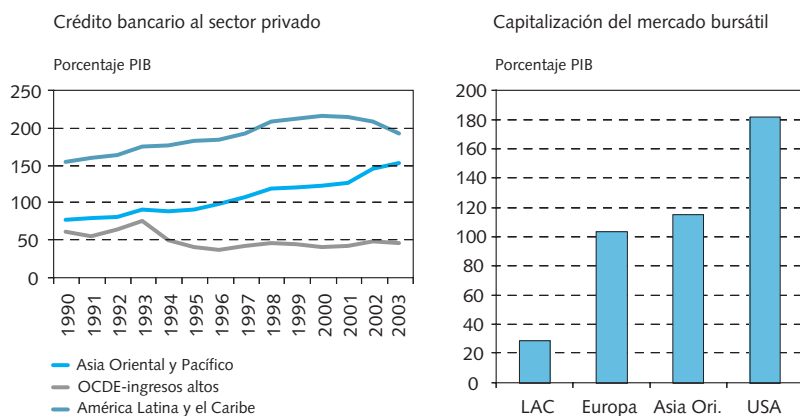
El *segundo subgrupo* especial de instituciones de regulación se refiere a las instituciones del sector financiero. El sector financiero cumple funciones clave en una economía moderna: permite un sistema de pagos ágil, canaliza los ahorros hacia las inversiones más productivas, asegura contra diversos riesgos y “disciplina” a las empresas (en particular a las que participan en el mercado de valores). Cuando el sector financiero es pequeño y deficiente, la mayor parte de la población y las empresas pequeñas no pueden financiar proyectos de inversión rentables, con lo cual se pierden oportunidades de crecimiento para la economía en su conjunto. El tamaño, el buen funcionamiento y la misma existencia de los “mercados” de productos financieros dependen críticamente de la calidad de las instituciones que los gobiernan, en mayor medida de lo que ocurre en otros mercados de bienes y servicios¹⁷. Si no hay protección adecuada de los derechos de los acreedores nadie presta. En América Latina el crédito es

¹⁶ Heckman y Pagés (2000).

¹⁷ Debido a que las dos partes de la transacción ocurren en momentos diferentes de tiempo (hoy me prestas, mañana te pago) y hay serios problemas de información (el que presta no siempre sabe qué tan bueno es el proyecto al que presta o qué tan confiable es el prestatario).

más escaso que en otras regiones (gráfico 6) precisamente porque hay una cultura de excesiva “defensa”, mal entendida, de los derechos de los deudores y una cultura de “no pago” y “condonaciones” (en particular promovida por el manejo político de los bancos de propiedad estatal), que conduce a que no haya crédito sino para las empresas más grandes con reputación bien establecida o para quien tenga propiedades con qué respaldarlo. La falta de protección a los accionistas minoritarios es también una de las razones por las cuales el mercado de valores es, en general, poco desarrollado en la región¹⁸. Al mismo tiempo, las instituciones financieras deben proteger a los pequeños depositantes y ahorristas (seguros de depósito y ahorro) y, en general, garantizar el manejo idóneo y transparente de los fondos públicos y las transacciones financieras y bursátiles, para que los depositantes, ahorristas e inversionistas puedan juzgar bien la calidad de las entidades en donde colocan sus fondos y para evitar en lo posible crisis financieras que resultan enormemente costosas para la economía como un todo (ver sección 5). Las normas regulatorias sobre idoneidad profesional, capital mínimo, calificación de riesgo,

GRÁFICO 6
INSUFICIENTE DESARROLLO DEL CRÉDITO BANCARIO Y EL MERCADO ACCIONARIO EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: WDI, Banco Mundial.

¹⁸ Hay otras razones como tamaño y liquidez de los mercados. De la Torre y Schmukler (2005).

provisiones e información pública, son fundamentales para el funcionamiento de un sistema bancario y financiero sólido, profundo y eficiente. Lo mismo debe decirse de la calidad de la supervisión que garantice el adecuado cumplimiento de estas normas. Las normas de intervención y liquidación de entidades financieras son también

esenciales para evitar o mitigar la ocurrencia de crisis sistémicas.

Las evaluaciones objetivas indican que, en general, los procesos de privatización o participación privada en América Latina han tenido buenos resultados en términos de mayor cobertura y eficiencia.

El *tercer subgrupo* especial de instituciones de regulación económica determina el nivel y calidad de la infraestructura¹⁹ y los servicios públicos y sociales. En algu-

nos países estos temas se reservan para la prestación directa por parte del Estado. En tal caso la organización de las empresas públicas prestadoras, su difícil autonomía frente a los intereses políticos y sindicales, la supervisión de su desempeño y las normas y procesos que rigen la contratación pública, constituyen instituciones determinantes de sus resultados en términos de cobertura, calidad y equidad en la prestación de los servicios. Otros países, por el contrario, han optado por permitir la participación del sector privado y la comunidad organizada en su prestación, estableciendo entidades reguladoras autónomas que expiden las normas de funcionamiento de estos “mercados” (que con frecuencia no existirían sin esta regulación) y supervisan su cumplimiento. La discusión de este tema en la región está muy cargado de ideología, en especial entre los que están a favor o en contra de las “privatizaciones” de las empresas de servicios públicos. Sin embargo, más que a ningún otro en economía cabe aplicarle la frase famosa de Deng Xiaoping: “no importa que un gato sea rojo o negro, con tal de que cace ratones”. Las evaluaciones objetivas indican que, en general, los procesos de privatización o participación privada en América Latina han tenido buenos resultados en términos de mayor cobertura y eficiencia, pero que su efecto en tarifas para el usuario depende de la calidad de la regulación y de las condiciones iniciales (si las tarifas estaban

¹⁹ Deficiencias en inversión en infraestructura han tenido un costo importante en crecimiento económico en varios países de América Latina en las últimas décadas. Véase, Easterly y Servén (2003).

antes fuertemente subsidiadas es inevitable que aumenten)²⁰. Los resultados han sido en general mejores en los sectores donde es más fácil establecer competencia y “autofinanciamiento” (en su orden, telecomunicaciones, generación de energía eléctrica, vías de alto tráfico) y menos en los que ello es más difícil o no es posible (agua potable, distribución de energía, vías secundarias). Asimismo, han diferido por país según la calidad de la regulación y del proceso de privatización (siendo Chile y Colombia, en su orden, los más exitosos). Curiosamente, en América Latina ha habido menos resistencia a que el sector privado participe en la prestación de servicios sociales básicos (educación, salud, protección social), en los que el Estado necesariamente mantiene un mayor grado de intervención y prestación directa. El tema de las instituciones educativas se trata en



²⁰ Easterly y Servén (2003); BID (2005), Stanford University Press.

la sección siguiente y el de las de protección social en la 5. Otras instituciones que tienen un impacto importante sobre la cobertura y calidad de los servicios públicos y sociales, son las que rigen la organización territorial del Estado y la distribución de funciones entre entidades territoriales (Estado central o federal, estados, provincias, departamentos, municipios), así como las referentes al servicio civil. En forma más general, las instituciones de carácter político (incluidas las electorales y de funcionamiento de los órganos legislativos, los partidos, etc.), determinan en últimas la calidad de todas estas y

Las instituciones de carácter político (incluidas las electorales y de funcionamiento de los órganos legislativos, los partidos, etc.), determinan en últimas la calidad de estas y otras instituciones y políticas.

otras instituciones y políticas, pero no se discuten aquí porque son temas para documentos más extensos.

Otro grupo importante es el de las instituciones que rigen el manejo monetario, cambiario y fiscal. Éstas afectan la calidad de la política macroeconómica y por

tanto la probabilidad de crisis macroeconómicas, el grado de volatilidad y la “confianza” de los inversionistas en la estabilidad macroeconómica, lo que a su turno influye en el nivel y calidad de la inversión y en el proceso de innovación tecnológica. La atribución del manejo monetario y cambiario a bancos centrales autónomos ha resultado ser una institución clave para la estabilidad de precios en muchos países de la región. Asimismo, tener instituciones presupuestales con suficientes puntos de control, que eviten el desbordamiento del gasto público como consecuencia de una injerencia excesiva del Congreso y que facilite un control adecuado por parte de los ministerios de Hacienda al interior del ejecutivo, ha probado facilitar un manejo prudente del gasto público y la estabilidad fiscal²¹. De otra parte, la experiencia chilena sugiere que adoptar reglas fiscales flexibles anticíclicas, resulta fundamental para evitar la pro-ciclicidad de las políticas fiscales que tanto ha contribuido a aumentar la volatilidad de las economías latinoamericanas²². Y la fallida experiencia argentina con su caja de convertibilidad (y en general la

²¹ Haussman, Alesina, Hommes y Stain (1996).

²² Ver Perry (2003).

frecuencia de las crisis cambiarias bajo regímenes de tipo de cambio fijo) han llevado a concluir en la inconveniencia de adoptar regímenes de cambio muy rígidos (sección 5).

La discusión previa pone de presente la necesidad de aclarar las diferencias entre “instituciones” y “organizaciones” y precisar sus interrelaciones. Las “organizaciones” en esta concepción son “entidades” públicas o privadas que llevan a cabo actividades económicas (empresas, entidades financieras), tienen la responsabilidad de aplicar las normas y definir e implementar las “políticas” (ministerios, secretarías y otras agencias de gobierno de los diferentes niveles territoriales, sistema judicial) e incluso modificar las “instituciones” (órganos legislativos), o influyen en estos procesos (agregaciones, asociaciones profesionales y técnicas, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil). La relación entre unas y otras es compleja porque las “organizaciones” están sujetas a “normas” (instituciones), pero a su vez producen “normas” o las modifican.



Asimismo es necesario aclarar las diferencias y relaciones entre “instituciones” y “políticas”. En la actualidad hay un debate inconcluso en la profesión sobre la importancia relativa de las “buenas instituciones” y las “buenas políticas” con respecto al crecimiento económico. Quienes creen en la primacía de las instituciones sostienen que “buenas instituciones” generan “buenas políticas”, o que permiten consolidar las buenas políticas y corregir las malas. En consecuencia, en su criterio, las instituciones determinan el crecimiento económico a largo plazo. Sin embargo, la adopción de algunas “políticas”, como por ejemplo la de una mayor integración a la economía internacional vía apertura comercial y suscripción de tratados, conduce necesariamente a cambios significativos en muchas instituciones. La polémica es particularmente aguda entre quienes otorgan a las instituciones, a la geografía (clima, localización, recursos naturales) o a la integración a la economía internacional, el

Quienes creen en la primacía de las instituciones sostienen que “buenas instituciones” generan “buenas políticas”, o que permiten consolidar las buenas políticas y corregir las malas.

papel dominante en la trayectoria a largo plazo del crecimiento en los países en desarrollo²³.

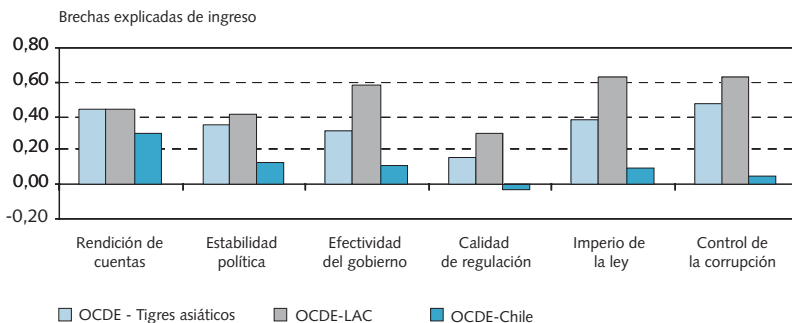
Esta discusión resulta, en realidad, un poco bizantina. En primer lugar, porque la diferencia conceptual entre institucio-

nes y políticas no es suficientemente clara: la mayoría de las “políticas” son también “normas” que afectan el comportamiento de los agentes económicos. North establece la diferencia definiendo como instituciones las de origen y carácter “superior” (Constitución, leyes marco, normas informales de comportamiento social), pero debe admitirse que cualquier separación es un tanto arbitraria. En segundo lugar, por la dificultad de “medir” cuantitativamente la calidad de las instituciones y usar estas mediciones en estimativos econométricos para determinar su peso relativo *vis à vis* el de las políticas y otros factores como los geográficos. El gráfico 7 muestra uno de los conjuntos de medidas de calidad institucional más utilizados hoy por los investigadores empíricos, desarrollado por Kauffman y Kray en el Banco Mundial. Según estas medidas, América Latina presenta

²³ Véase en particular Rodrik (2002) y Sachs (2003).

GRÁFICO 7

AMÉRICA LATINA TIENE BRECHAS “INSTITUCIONALES” MAYORES QUE LAS DE SUS COMPETIDORES



NOTA: Este gráfico muestra las diferencias institucionales entre regiones. Cuando el número es positivo, se indica que las instituciones en la OCDE son mucho mejores que las de las otras regiones (y países). Entre más grande el número, mayor es la brecha institucional.

FUENTE: Indicadores Kaufmann y Kraay, Banco Mundial y cálculos propios.

atrasos importantes frente a países con un nivel similar de ingreso en los índices relativos a imperio de la ley (“la ley se obedece pero no se cumple”), eficiencia del sector público, calidad de la regulación y transparencia y ausencia de corrupción, pero debe advertirse que se encuentran diferencias muy grandes entre países dentro de una misma región (por ejemplo, la calidad de las instituciones en Chile, medida por estos indicadores, resulta parecida a la de los países desarrollados, mientras, en el otro extremo, la de Haití resulta más parecida a la de los países de África subsahariana). Los trabajos empíricos encuentran, en efecto, una relación muy estrecha entre estos índices de la calidad de instituciones y el nivel de desarrollo de los países. Cabe presumir, por tanto, que la baja calidad relativa de las “instituciones económicas” en América Latina, según estos índices, está limitando sus posibilidades de crecimiento y desarrollo a largo plazo. Resulta sugerente que los indicadores de “competitividad” en la economía global, utilizados por entidades privadas, otorgan una gran importancia a índices similares de calidad de las instituciones²⁴.

²⁴ El World Economic Forum publica índices de competitividad que se basan en indicadores similares de la calidad de las instituciones y de algunas políticas.



A su turno, los trabajos históricos dejan poca duda de que las instituciones han jugado un papel clave en determinar a largo plazo el crecimiento económico de los países más desarrollados. Pero dejan también abiertas muchas preguntas: ¿Por qué se desarrollaron “mejores” instituciones en unos países y no en otros?, ¿qué tuvieron que ver en ello la geografía y las innovaciones tecnológicas?, ¿cómo evolucionan las instituciones?, ¿cómo se “transfieren” de un país a otro? Estas preguntas son clave para comprender tanto la historia económica como por qué surgen nuevos líderes económicos en diferentes períodos de tiempo. Aquí no se pretende entrar en estos temas,

Los trabajos históricos dejan poca duda de que las instituciones han jugado un papel clave en determinar a largo plazo el crecimiento económico de los países más desarrollados.

pero se debe señalar que tienen importancia crucial para el debate actual sobre desarrollo.

En el caso concreto de América Latina, algunos historiadores²⁵ contemporáneos han argumentado que la “baja calidad” de sus instituciones económicas (y su carácter excluyente, asociado con la alta desigualdad económica que caracteriza a la región) se originó

²⁵ Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (1997), Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (2003) y Acemoglu, D., S. Jonson y J. Robinson (2002).

en la combinación peculiar de factores geográficos y económicos que encontraron los colonizadores europeos al momento de la conquista. En algunos países, la combinación de riquezas minerales (plata, oro) y mano de obra indígena y, en otros, tierras aptas para plantaciones de azúcar y el comercio de esclavos (incluido el sur de **ee.uu.**), condujeron a crear instituciones “extractivas” y excluyentes que no fueron modificadas en lo sustancial por los movimientos de independencia. A lo largo de las décadas estas instituciones excluyentes condujeron a un atraso relativo en materia de derechos políticos y de propiedad y a niveles más bajos y desiguales de educación, de desarrollo financiero y de crecimiento económico, en comparación con lo que sucedió en el norte de Norteamérica. Allí, en contraste, estos factores geográficos y económicos no estaban presentes, lo que, en conjunto con niveles de mortalidad más bajos para los europeos, llevó a establecer una sociedad conformada por pequeños propietarios libres y con instituciones más democráticas, incluyentes y conducentes al desarrollo económico²⁶.

Los determinantes geográficos, institucionales y de políticas se encuentran ligados de manera tal que es muy difícil atribuir el éxito o el fracaso del crecimiento sólo a un grupo de ellos.

Al analizar casos particulares, se encuentra que la explicación del éxito o fracaso difícilmente se puede atribuir a un solo factor: los determinantes geográficos, institucionales y de políticas se encuentran íntimamente ligados de manera tal que es muy difícil atribuir sólo a un grupo de ellos el papel central en la explicación. El recuadro muestra un ejemplo con respecto a un debate de actualidad: ¿por qué China está creciendo a tasas mucho más altas que América Latina? Este ejemplo muestra claramente que si bien la calidad de las instituciones es un factor clave para explicar las diferencias de ingreso, y por tanto el crecimiento a largo plazo, tampoco puede por sí solo explicar todos los fenómenos económicos. Instituciones, geografía, el grado de integración a la economía internacional y la calidad de las políticas, todos estos factores juegan un papel importante en el proceso de crecimiento a largo plazo y

²⁶ En esta interpretación importan poco las diferencias atribuibles a la identidad del conquistador, a diferencia de otras.

tienen complejas relaciones de causalidad entre ellos, como lo demuestra el análisis histórico. El ejemplo del recuadro también muestra que no es necesario perfeccionar todas las instituciones (y políticas) a un tiempo para crecer aceleradamente durante un período más o menos largo. Cambios importantes en algunas que estén limitando de manera especial la inversión²⁷ pueden producir un “boom” de inversión y crecimiento por varios años o décadas. Asimismo, debe señalarse que algunas instituciones pueden mejorarse con facilidad en el corto plazo (por ejemplo, reducir la sobrecarga de trámites), mientras otras toman años (ejemplo, constituir entidades reguladoras competentes y autónomas) o décadas (ejemplo, mejorar el funcionamiento del sistema judicial).

²⁷ Haussman y Rodrik (2002), *Economic Growth in the 90's* (2004), Banco Mundial.

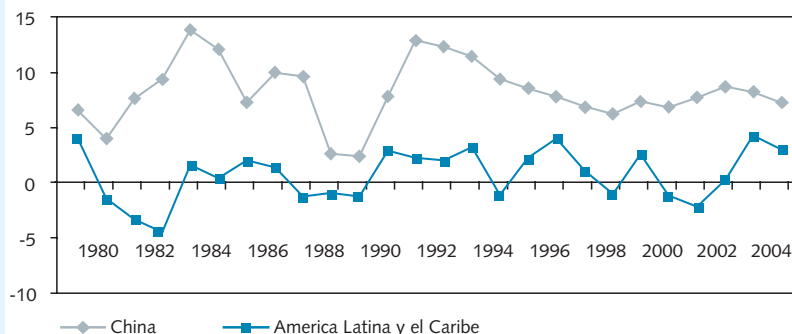
Por qué China está creciendo a tasas mucho más altas que América Latina

Muchos analistas de la actualidad se preguntan: si la “calidad” de las instituciones es la clave del crecimiento a largo plazo, ¿por qué algunos de los países que crecen hoy a tasas muy altas presentan deficiencias institucionales severas? Esto es particularmente cierto en el caso de China, donde las instituciones políticas, las de protección de los derechos de propiedad y cumplimiento contractual y el nivel de transparencia y corrupción dejan mucho que desear. Hay dos posibles respuestas a este interrogante por parte de quienes creen en la primacía de las instituciones. Una, es que lo que interesa no es la forma institucional precisa sino su “función”²⁸. Según esta explicación,

los derechos de propiedad de los inversionistas foráneos en China están protegidos por el compromiso de un liderazgo estable en el partido comunista con un modelo económico que descansa en la promoción de la inversión extranjera, así el marco legal deficiente y la inexistencia de un sistema judicial autónomo y confiable no otorguen mayor protección “jurídica” a estos derechos. Esta, sin embargo, no pareciera ser una solución “institucional” sostenible a largo plazo. La otra, de carácter más técnico, es que la “calidad” de las instituciones determina la diferencia en “niveles” relativos de ingreso por habitante a largo plazo y no las tasas de crecimiento a corto plazo. ►

²⁸ Rodrik (2002).

CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA - CHINA VS AMÉRICA LATINA



FUENTE: WDI, Banco Mundial.

En consecuencia, cuando hay un cambio importante en la calidad de las instituciones –y de las políticas– (como el que se dio en China en las últimas décadas), la “brecha” de ingreso con los países más ricos tiende a cerrarse más aprisa, lo que se manifiesta en tasas de crecimiento muy altas durante una o varias décadas. En esta visión, sin embargo, para llegar a los niveles de ingreso por habitante que hoy tiene el promedio de América Latina, las instituciones y políticas económicas chinas tendrían que seguir evolucionando hasta llegar a un nivel de “calidad” comparable al de las nuestras. En otras palabras, China está creciendo muy rápido porque introdujo mejoras apreciables en sus instituciones y políticas, pero es todavía un país muy pobre porque la calidad de estas instituciones y políticas son todavía muy deficientes. Ahora bien, estas dos respuestas son posiblemente complementarias en

la práctica, pero debe aceptarse que tampoco explican todo. Factores más mundanos y tradicionales en el análisis económico, como el enorme tamaño del mercado actual y potencial chino y el bajísimo costo de su mano de obra, seguramente también explican en buena parte por qué comenzó a crecer tan rápido desde que se abrió al comercio y a la inversión extranjera. La teoría económica neoclásica sugiere en efecto que cuando un país pobre se abre al comercio, habrá flujos de capitales importantes que buscarán aprovechar su “ventaja comparativa” de mano de obra barata y ello producirá una aceleración temporal del crecimiento. Los análisis tradicionales sobre determinantes de inversión extranjera siempre han mostrado que éste y el tamaño del mercado son determinantes importantes de los flujos de inversión. ■

4. El papel del conocimiento y de la integración a la economía internacional

El segundo gran tema en que se enfoca este escrito es el del papel del conocimiento en el crecimiento económico. Como se indicó, el crecimiento económico obedece tanto a la acumulación de factores de producción (capital físico y humano), como a los aumentos de productividad de estos factores. La descomposición contable del crecimiento entre acumulación de factores productivos y productividad total de los factores indica que en las últimas décadas el crecimiento de la productividad explica cerca de la mitad del crecimiento económico en los países desarrollados; en América Latina la contribución del aumento de la productividad al crecimiento ha sido mucho más baja. La productividad aumenta con el cambio tecnológico, entendido en sentido amplio (nuevas tecnologías de producción, organización del trabajo, el transporte y la distribución de bienes y servicios, etc.).

Algunos autores piensan que los aumentos de productividad –debidos al cambio tecnológico– determinan también los niveles de acumulación (se invierte más cuando se sabe que la inversión va a ser más productiva). Otros piensan que una buena parte de los aumentos de productividad se deben a mejoras en la calidad del capital físico y humano (ejemplo, el cambio tecnológico está incorporado en las nuevas máquinas e instrumentos y en el conocimiento de las personas). Como quiera que sea, la incorporación de nuevos conocimientos al proceso económico (a través de la educación y el entrenamiento de los trabajadores, de máquinas y procesos más productivos, de nuevos productos y servicios, o de formas más eficientes de organización del trabajo, el transporte y la distribución de bienes y servicios) constituye el elemento más importante detrás del crecimiento económico moderno. Esta idea está implícita en el concepto generalizado de que vivimos hoy en la “economía del conocimiento”, en donde las mayores diferencias en el nivel de ingreso

por habitante de los países depende de la forma como utilizan los conocimientos disponibles en el proceso económico²⁹.

¿De qué depende que unas sociedades utilicen tecnologías más productivas que las utilizadas en otras? Como punto de partida conviene distinguir, algo arbitrariamente como veremos luego, entre países “líderes” o “innovadores” y países “seguidores” o “imitadores”. Los primeros se encuentran en la “frontera” tecnológica (utilizan masivamente las tecnologías más productivas existentes en un momento dado del tiempo) y por tanto el crecimiento de su productividad depende exclusivamente de la invención e incorporación de tecnologías nuevas, más productivas que las existentes. En los países “imitadores”, que se encuentran por debajo de la frontera tecnológica, en cambio, el crecimiento de la productividad depende de la transferencia e incorporación de tecnologías ya existentes en otros países, pero que no están utilizando aún, o lo están haciendo de manera parcial –sólo en algunos sectores y empresas de punta– o en forma menos eficiente.

La baja calidad de algunas instituciones y políticas deficientes no otorgan a los agentes económicos incentivos adecuados para utilizar las tecnologías más productivas.

La pregunta clave, en este esquema simplificado de la realidad, es por qué los “imitadores” no cierran la brecha tecnológica en forma más rápida. La respuesta, para algunos, es que la baja calidad de algunas instituciones y políticas deficientes no otorgan a los agentes económicos incentivos adecuados para utilizar las tecnologías más productivas. Si bien esta es parte importante de la respuesta, como vimos en la sección anterior, hay otras razones vinculadas con la naturaleza misma del proceso de creación y difusión del conocimiento (tales como el costo de transferir, adaptar y usar tecnologías diferentes o nuevas, los “derrames” del proceso de innovación y difusión y la necesidad de contar con niveles mínimos de educación y habilidades de la fuerza de trabajo para usarlas de

²⁹ Para algunos historiadores económicos el cambio tecnológico, cada vez más rápido, fue el que permitió durante milenios aumentos más que exponenciales en la población humana y, posteriormente, aumentos cada vez más grandes en el ingreso por habitante. Kremmer (1993).

manera generalizada) que también influyen en la velocidad desigual de este proceso. Esta sección se centra en estos últimos temas.

El proceso de creación y difusión del conocimiento tiene varias características, que conducen a que el mercado por sí solo lo produzca y lo incorpore al proceso productivo en grados inferiores de lo que sería deseable desde el punto de vista de la colectividad. En primer término, el “innovador” exitoso en un país (el primero en crear, transferir o adaptar una nueva tecnología más productiva, desarrollar un nuevo producto, iniciar una nueva actividad económica) no recibe todos los beneficios de su inversión, ya que otros (los imitadores) pueden reproducir su éxito, ahorrándose buena parte de los costos y riesgos iniciales³⁰. Esto es igualmente válido para quien crea una nueva tecnología, como para quien transfiere y adapta por primera vez una tecnología existente a un país que no la está usando. Los derechos de propiedad intelectual son una institución que se ha desarrollado para amortiguar este problema, pero lo hacen de manera imperfecta: “protegen” la propiedad intelectual a lo sumo por un tiempo y en algunos casos, en los relacionados con nuevos conocimientos básicos, no lo hacen del todo.

A mayor acumulación de conocimientos es más fácil y barato desarrollar o utilizar otros conocimientos.

De otra parte, a mayor acumulación de conocimientos es más fácil y barato desarrollar o utilizar otros conocimientos. Así, el desarrollo de computadores personales baratos y portátiles permitió el desarrollo generalizado de internet. Igualmente, hay complementariedades importantes entre diversos tipos de conocimiento. Estas características ayudan a explicar por qué un país o ciudad que se “adelanta” en el uso de una tecnología, con frecuencia mantiene su liderazgo por un buen tiempo en la aplicación de otras nuevas conectadas con la anterior³¹. Explican también la “aglomeración” de

³⁰ En la terminología económica, estas actividades poseen considerables “economías externas” o “externalidades” (muchos otros reciben beneficios económicos netos de la acción o inversión del innovador), lo que conduce a una “falta de mercado”: no hay incentivos suficientes en el mercado para innovar tanto como sería deseable.

³¹ Easterly: *The Quest for Growth* (1998).



talentos y empresas de “alta tecnología” en localidades específicas, como los ejemplos bien conocidos de Silicon Valley en California y de Bangalore en India.

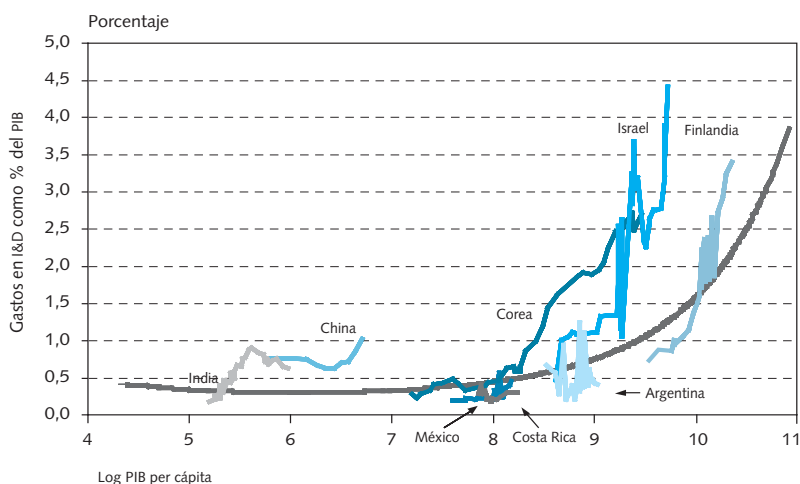
En síntesis, el mercado por sí solo no le permite al innovador exitoso captar sino una parte de los beneficios económicos netos de su acción y por tanto no genera incentivos suficientes para innovar, tanto como sería deseable desde el punto de vista colectivo. Por estas razones los países avanzados han desarrollado diferentes instituciones, organizaciones extra mercado y políticas para desarrollar, “proteger” y “subsidiar” la creación y difusión de nuevos conocimientos: los derechos de propiedad intelectual, ya comentados; institutos de

investigación básica y aplicada, públicos y privados, universitarios o independientes; programas académicos avanzados; incubadoras y parques tecnológicos; fondos para promover el desarrollo tecnológico por parte de empresas privadas o institutos de investigación mediante concursos; “observadores” tecnológicos, dedicados a explorar las últimas tecnologías disponibles en el ámbito internacional y difundirlas localmente. Todos estos programas son financiados total o parcialmente mediante subsidios del Estado. En América Latina hay también múltiples ejemplos de estas iniciativas.

Este conjunto de “organizaciones” e “instrumentos” (que constituye el llamado Sistema de Innovación Nacional) puede, sin embargo, funcionar de manera armónica y eficiente o no hacerlo. En los países más exitosos, las empresas privadas invierten considerablemente en “investigación y desarrollo” tecnológico –i&d– (que es lo que se busca con este conjunto de “estímulos”) y se da una colaboración estrecha y productiva entre ellas y las universidades e institutos de investigación independientes, públicos o privados. En otros, como sucede en casi toda América Latina, sucede lo contrario: se invierte

GRÁFICO 8

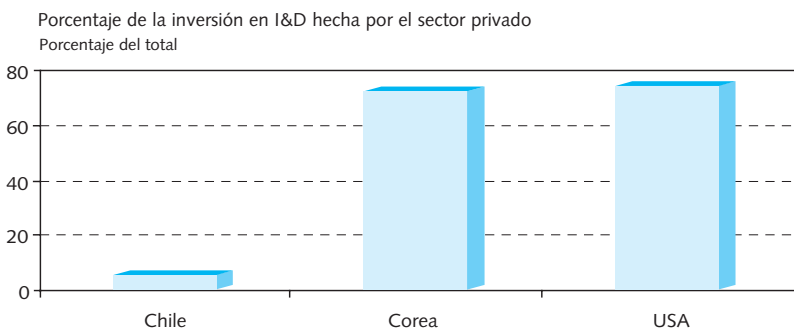
AMÉRICA LATINA INVIERTE POCO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO



FUENTE: Lederman y Maloney (2002).

GRÁFICO 9

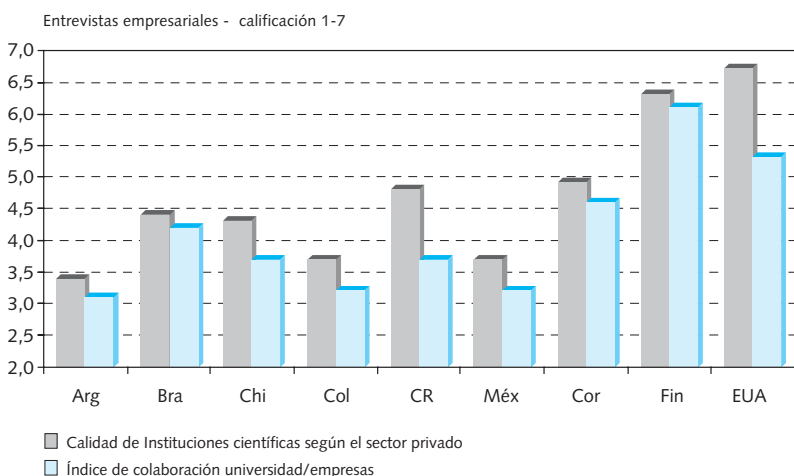
EL SECTOR PRIVADO FINANCIA UNA PROPORCIÓN MUY BAJA DEL GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: Lederman y Maloney (2002).

GRÁFICO 10

HAY POCOA COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA ENTRE LAS INSTITUCIONES CIENTÍFICAS Y EL SECTOR PRIVADO



FUENTE: Lederman y Maloney (2002).

poco en i&d (gráfico 8), la i&d está concentrada en la universidad e institutos públicos (gráfico 9) con vínculos escasos con el sector productivo (gráfico 10) y se dedica más a la investigación básica que a la aplicada.

Existe aún hoy la impresión generalizada entre muchos economistas de que los países “imitadores”, en la visión simplificada del mundo presentada, no tienen por qué “gastar” muchos esfuerzos ni recursos en i&d, pues basta con “copiar” lo que otros inventan. Sin embargo, el proceso de “identificar” nuevas tecnologías, productos o actividades productivas, transferirlas, adaptarlas a las condiciones locales y manejarlas con eficiencia requiere invertir tiempo y recursos y tomar riesgos importantes, así éstos sean menores de los que impone “crear” nuevas tecnologías. De hecho, en todos los países desarrollados la mayoría de las empresas son esencialmente “imitadoras” y, sin embargo, muchas de ellas gastan sumas apreciables en i&d con el objeto de “imitar”, transferir y adaptar, con prontitud y eficiencia, nuevas tecnologías desarrolladas por las empresas líderes. Esto sucede incluso a nivel agregado de país: Francia es un ejemplo claro, donde más del 90% de las inversiones en in-

En todos los países desarrollados la mayoría de las empresas son esencialmente “imitadoras” y, sin embargo, muchas de ellas gastan sumas apreciables en investigación y desarrollo.

vestigación y desarrollo están destinadas a la imitación y adaptación, con mucho éxito.

¿Cuál es la evidencia estadística al respecto? El gráfico 8 indica que, en promedio, la inversión en i&d como proporción del

producto interno bruto de los países se mantiene más o menos constante hasta cierto nivel de ingreso por habitante y que a partir de allí se acelera exponencialmente. La mayoría de los países latinoamericanos se encuentra cerca del punto de inflexión de la curva, lo que sugiere que su desarrollo subsiguiente debe estar acompañado por una mayor intensidad en inversiones en i&d. Pero este gráfico muestra algo aún más interesante: cuando se dibuja la trayectoria de algunos países que han tenido procesos de crecimiento especialmente rápidos durante varias décadas (como Finlandia, Israel, Corea del Sur y, más recientemente, China e India) se encuentra que todos ellos han invertido en i&d mucho más de lo que han hecho otros países con su mismo nivel inicial de ingreso por habitante y lo han continuado haciendo durante todo el período de rápido crecimiento. Al analizar la experiencia de todos estos países se encuentra que detrás de estos hechos hubo una decisión deliberada del sector

público y del privado de destinar recursos y esfuerzos significativos a cerrar las brechas tecnológicas y de que lo han hecho en forma eficiente. Estimativos econométricos demuestran, en efecto, que tanto en países avanzados como en países en desarrollo este tipo de inversiones exhibe una rentabilidad social superior a la de la inversión física y que hay una asociación estrecha entre nivel de inversión en i&d y crecimiento económico³².

En contraste con lo que se piensa en muchos círculos, el proceso de desarrollo tecnológico y la i&d son particularmente importantes en la agricultura y en otros sectores primarios. Bastaría con observar ejemplos como los aumentos enormes en productividad, que se han conseguido con variedades genéticamente modificadas, y que algunos países de la región, como Argentina y Brasil, han aprovechado para aumentar con rapidez su producción y exportaciones de variedades como la soya, o los enormes aumentos en eficiencia económica de nuevos métodos de exploración y producción de petróleo que permitieron revertir la proyección en boga en los sesenta, de que habría escasez absoluta del crudo antes de fines del siglo pasado. Más aún, detrás de cada caso exitoso de crecimiento económico rápido basado en los recursos naturales (ee.uu. en el siglo xix, Canadá, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda y, más recientemente, Chile) hay un esfuerzo importante por incorporar nuevas tecnologías al proceso productivo y de comercialización³³. Los datos agregados muestran que hubo un crecimiento de la productividad más alto en la agricultura que en la industria, en promedio, en los países desarrollados en las últimas décadas del siglo pasado³⁴. Si bien el grueso de las innovaciones tecnológicas en los sectores primarios procede también de los países “líderes”, los países en desarrollo tienen que hacer

En contraste con lo que se piensa en muchos círculos, el proceso de desarrollo tecnológico y la i&d son particularmente importantes en la agricultura y en otros sectores primarios.

³² Maloney y Lederman (2002).

³³ De Ferranti, Perry, Lederman y Maloney (2001).

³⁴ Martin y Mitra (2001). Naturalmente hubo sectores específicos en la industria de punta de mayor crecimiento.

esfuerzos aún más importantes para adaptar las nuevas tecnologías a sus condiciones ambientales y climáticas propias, de lo que sucede en el caso de la industria. En particular, hay muy escasa investigación en los países desarrollados en relación con la agricultura tropical³⁵. De hecho, los estimativos disponibles indican que las tasas de retorno de la i&d en países en desarrollo son particularmente altas en la agricultura³⁶.

¿Qué políticas e instrumentos pueden ser más eficaces en acelerar el proceso de transferencia, adaptación y eventualmente creación de nuevas tecnologías? En primer término, una mayor integración a la economía internacional. El comercio tiene efectos directos e indirectos importantes. Como ya se dijo, parte importante del cambio tecnológico viene incorporado en nuevos bienes de capital e insumos intermedios de mejor calidad y, por tanto, permitir a las empresas locales acceso amplio y barato a los mejores bienes de capital e



³⁵ Sin embargo, algunas multinacionales comercializadoras de productos tropicales hacen considerable I&D en esta área.

³⁶ De Ferranti, Perry *et al.* (2005).

insumos disponibles a nivel internacional genera aumentos de productividad importantes. Además, la asistencia técnica de proveedores y compradores extranjeros constituye con frecuencia un canal importante de transferencia de tecnología para incorporar nuevas tecnologías, hacer más eficientes los procesos de producción, desarrollar nuevos productos y mejorar su diseño y comercialización. Finalmente, la mayor competencia induce mayor innovación: las empresas en sectores muy protegidos tienen menos necesidad de innovar para sobrevivir.

La mayor competencia induce mayor innovación: las empresas en sectores muy protegidos tienen menos necesidad de innovar para sobrevivir.

Diversos estudios empíricos comparativos corroboran la importancia del comercio para el proceso de cambio tecnológico a nivel de país y sector³⁷. En el caso latinoamericano, se aceleró el proceso de transferencia de tecnología a partir de la apertura comercial de comienzos de los noventa³⁸; la aceleración de este proceso ha sido particularmente notable en el caso de la industria mexicana a partir de tlcán³⁹. Por otra parte, hay evidencia amplia de que las empresas más sometidas a la competencia comercial en América Latina y en otras latitudes (o bien porque exportan buena parte de su producción o porque compiten con productos importados), innovan más, invierten más en i&d y aumentan más su productividad⁴⁰. Son múltiples los casos en los que la integración comercial produce un período de crecimiento y modernización tecnológica durante un período significativo de tiempo (por ejemplo, España y Portugal con su ingreso a la Comunidad Europea; México en los años siguientes al tlcán y la crisis del peso mexicano; Chile a partir de 1985). En otros casos el efecto de la mayor apertura o integración comercial ha sido más modesto.

En el caso latinoamericano, se aceleró el proceso de transferencia de tecnología a partir de la apertura comercial de comienzos de los noventa.

³⁷ Ver Eaton y Kortum (1999); Schiff y Wang (2002).

³⁸ De Ferranti, Perry *et al.* (2003).

³⁹ Lederman, Maloney y Servén (2004).

⁴⁰ De Ferranti *et al.* (2003).

La inversión extranjera también contribuye directa e indirectamente a la transferencia de tecnología. Las empresas multinacionales transfieren sus innovaciones tecnológicas a otros países, bien a través de pago de licencias o bien a través de la inversión directa. Este proceso produce más efectos en la medida en que empresas locales puedan “imitar” las nuevas tecnologías que trae la inversión extranjera. Al igual de lo que ocurre en el comercio exterior, las empresas extranjeras con frecuencia contribuyen a mejorar la tecnología de sus proveedores locales y de quienes utilizan sus productos y servicios. Finalmente, inducen mayor innovación en las empresas locales

Algunos países han logrado un proceso de modernización tecnológica y crecimiento con un concurso muy limitado de la inversión extranjera.

en la medida en que éstas afrontan una competencia más fuerte. Los resultados de los estudios disponibles, sin embargo, no son muy concluyentes en cuanto a la importancia de estos efectos⁴¹. Parece ser

que dependen del nivel de apertura comercial (en países muy protegidos la inversión extranjera viene básicamente a aprovechar el mercado local) y de educación⁴² (sólo en países con niveles mínimos de educación existe la posibilidad de “imitación” y derrames tecnológicos). Para algunos países la promoción activa de la inversión extranjera ha sido un elemento clave de su éxito económico: es el caso de Irlanda en la Unión Europea y de Costa Rica en América Latina. Sin embargo, muchos otros han logrado un proceso de modernización tecnológica y crecimiento con un concurso muy limitado de la inversión extranjera, como es el caso de Corea del Sur.

En la mayoría de los casos exitosos la integración a la economía internacional ha estado acompañada (o precedida) por esfuerzos importantes en materia de educación y de desarrollo del Sistema Nacional de Innovación. Como ya se mencionó, casi todos los países que han tenido períodos largos de alto crecimiento económico invierten mucho en i & d. ¿Qué determina los niveles de inversión en

⁴¹ Lipsey (2002), Aitken y Harrison (1999); Van Pottelsberghe de la Potterie y Lichtenberg (2001); Baldwin, Braconier y Forslid (2000); Braconier, Ekholm y Midelfart Knarvic (2000), y Kinoshita (2000).

⁴² De Gregorio y Lee (2003).



i&d? Estudios econométricos indican que, además de la calidad de las instituciones y del grado de apertura comercial, la eficacia del sistema de protección a los derechos de propiedad intelectual, el nivel de subsidios públicos a la i&d, la disponibilidad de personal científico y técnico, el grado de profundidad financiera y el nivel promedio de educación también juegan un papel importante⁴³.

La importancia central del sistema educativo en este proceso merece atención especial. De una parte, la universidad y la disponibilidad de científicos y técnicos constituyen elementos clave del Sistema de Innovación Nacional. De otra, el nivel de educación promedio de la población (y la calidad de la educación, si bien ésta es más difícil de medir) afectan el grado de difusión de nuevas tecnologías a través del comercio o de otros canales y de “derrames” tecnológicos de la inversión extranjera. La razón fundamental de esta interrelación estriba en la naturaleza del cambio técnico contemporáneo. Éste ha

⁴³ Ver De Ferranti, Perry *et al.* (2003), Park, W. (2002) y Maloney y Lederman (2002).

venido siendo cada vez más “intensivo en habilidades”: en otras palabras, la adopción generalizada de tecnologías nuevas requiere niveles educativos cada vez más altos de la fuerza de trabajo⁴⁴. Infortunadamente, si bien los países de América Latina han venido aumentando los niveles de escolaridad de sus trabajadores, lo han hecho en general más lentamente que la mayoría de sus competidores y hoy día, con pocas excepciones, presentan niveles educativos y de cobertura de la educación secundaria y terciaria inferiores a lo que cabría esperar dado su nivel de ingreso por habitante (*ver* gráfico 1.1). En particular, a principios de los años sesenta América Latina presentaba niveles de escolaridad promedio similares a los de los países de la periferia europea (España, Portugal, Irlanda, Grecia, Europa Central) y del Asia del Este y hoy ambos grupos de países exhiben niveles de escolaridad sustancialmente más altos. Asimismo, la calidad de la educación en América Latina deja mucho que desear. Cuando alumnos de escuelas latinoamericanas han participado en pruebas comparativas de comprensión de matemáticas y lenguaje, han calificado

Si bien los países de América Latina han venido aumentando los niveles de escolaridad de sus trabajadores, lo han hecho en general más lentamente que la mayoría de sus competidores.

muy mal, en niveles incluso inferiores a los de alumnos de países de menor nivel de ingreso.

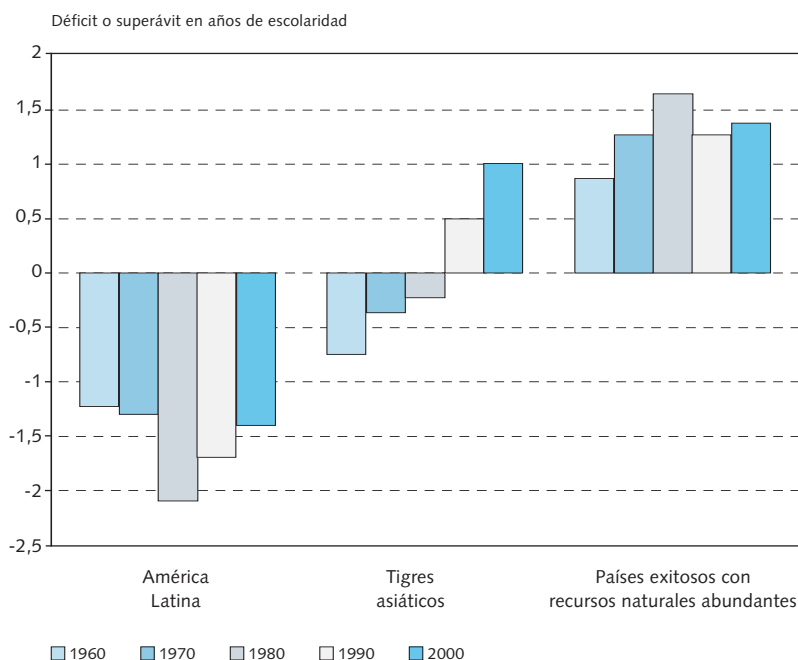
¿A qué se deben estos resultados insatisfactorios del sistema escolar latinoamericano? Algunos países (Guatemala, El

Salvador) destinan recursos muy escasos a la educación, como proporción de su producto interno bruto. Sin embargo, eso no ocurre hoy en la mayoría de países de la región, de modo que la dificultad central se encuentra en problemas de asignación de los recursos públicos destinados a este sector, así como de orden institucional: no hay incentivos apropiados a los maestros, las escuelas y las familias. En cuanto a lo primero, América Latina en general destina muy pocos recursos a la educación básica y secundaria y en contraste subsidia excesivamente a los alumnos de educación terciaria, en contraste con lo que ocurrió en países que expandieron más rápi-

⁴⁴ No fue siempre así: durante la revolución industrial ocurrió lo contrario: el cambio tecnológico desplazó a los que tenían más habilidades (los artesanos).

damente la cobertura de su sistema educativo. Esta es una asignación ineficiente e inequitativa de recursos, dado que muchos de los estudiantes más talentosos jamás pueden acceder a la educación terciaria simplemente porque no pueden terminar sus estudios secundarios y en razón de que la educación terciaria es muy rentable para los que la terminan. En consecuencia, sus familias o ellos estarían en capacidad de pagar los costos reales de la educación terciaria, siempre y cuando haya crédito educativo para quien lo necesite y becas de sostenimiento para los hijos de las familias más pobres, sin necesidad de invertir tantos recursos públicos escasos, que serían más productivos mejorando la calidad de la educación básica y secundaria para todos.

GRÁFICO 11
DÉFICIT (SUPERÁVIT) DE AÑOS MEDIO DE EDUCACIÓN ENTRE 1960-2000
FRENTE A PAÍSES CON IGUAL NIVEL DE INGRESO



NOTA: Un número positivo indica un promedio de años de educación superior a lo esperado según el nivel de ingreso del país o región.

FUENTE: Base de datos, calculado según el Banco y Lee (2002).



En cuanto al tema institucional, la experiencia demuestra que se obtienen mejores resultados en materia de cobertura y calidad cuando se otorga mayor autonomía y responsabilidad a las escuelas (cuando pueden escoger materiales educativos y contratar o despedir profesores) y éstas están sujetas a un mayor control social. El control social se ejerce a través de la participación activa de padres de familia o de la comunidad y a través de la difusión de información sobre la calidad relativa de la educación que imparten –publicación de los resultados de exámenes de Estado y del éxito posterior de sus egresados, lo cual es especialmente importante para la educación terciaria. Asimismo, las experiencias con estímulos a los resultados (asignación de recursos según el número efectivo de estudiantes y los resultados que obtienen) y a la demanda (*vouchers*), tienden a mejorar cobertura y calidad. La calidad y motivación de los maestros es la clave de la calidad de la educación. Los procesos de selección, formación, promoción y remuneración deben lograr a un tiempo atraer a los mejores a la profesión, estimular y premiar el buen desempeño y “castigar” el mal desempeño, como en cualquier otra actividad. No pareciera que los sistemas actuales (caracterizados por un exceso de centralización, influencia política o sindical, promoción automática y rigidez laboral) estén logrando estos objetivos, si bien debe reconocerse que en esta materia no hay recetas fáciles.

Las habilidades de la fuerza de trabajo no dependen, por supuesto, solamente de su educación formal. Las diversas formas de educación vocacional y entrenamiento juegan un papel clave. América Latina ha experimentado con un gran número de instituciones públicas y semipúblicas en estas materias. Hay evidencia creciente de que las empresas entrenan más a sus trabajadores, en el trabajo mismo o acudiendo a entidades especializadas, por lo general de carácter privado, en la medida en que estén sujetas a una mayor competencia, adopten nuevas tecnologías y dispongan de personal con mayores niveles de educación formal (de modo que el entrenamiento no parece sustituir sino complementar la educación

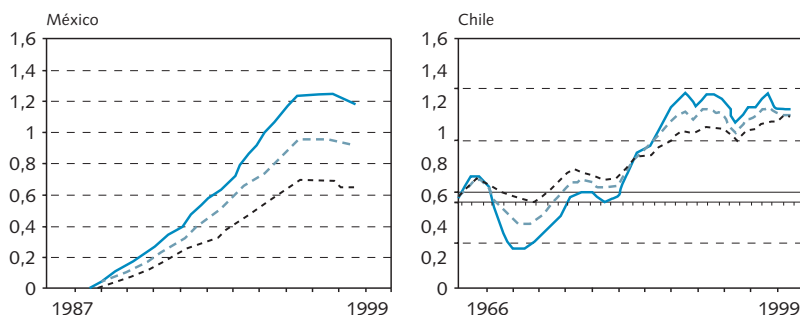
Las habilidades de la fuerza de trabajo no dependen solamente de su educación formal. Las diversas formas de educación vocacional y entrenamiento juegan un papel clave.

formal). En general, no tienen una muy buena opinión de los institutos públicos y los utilizan cada vez menos. Como consecuencia, los países han venido introduciendo una mayor competencia en la prestación de estos servicios y esta parece ser la dirección a seguir⁴⁵.

Es importante recalcar dos características especiales que requiere todo Sistema Nacional de Innovación exitoso, incluido en él como parte esencial el sistema educativo. La primera es que debe operar como un sistema, en forma armónica. Si se hace un esfuerzo muy grande en educación, pero el ambiente económico no promueve la innovación por parte de las empresas, ese esfuerzo se desperdicia en buena parte: los trabajadores educados se ven obligados o bien a aceptar trabajos poco productivos y mal remunerados o a emigrar. El caso extremo en esta materia en la región es Cuba, que presenta los niveles más altos de calidad de la educación en la región, pero en donde un sistema económico cerrado y no competitivo no ofrece oportunidades de alto crecimiento económico. En la mayor parte de América Latina, sin embargo, la evidencia sugiere que los bajos niveles de cobertura y calidad de educación (en comparación con países

GRÁFICO 12

AUMENTO EN LA DEMANDA POR TRABAJADORES CALIFICADOS
A PARTIR DE LA APERTURA COMERCIAL
(DEMANDA DE EDUCACIÓN TERCIARIA VS. SECUNDARIA)



FUENTE: De Ferrari, D. *et al.* (2003).

⁴⁵ De Ferranti, Perry *et al.* (2003).

del mismo nivel de ingreso) están hoy efectivamente frenando las posibilidades de crecimiento económico. En efecto, desde que los países de la región decidieron integrarse más a la economía internacional se disparó la demanda por los trabajadores más educados (especialmente con educación terciaria) y aumentó más su remuneración en comparación con la de los menos educados, lo que indica que hay una deficiencia de oferta de trabajadores con mayor educación⁴⁶ (ver gráfico 12).

Asimismo, poco se gana con gastar mucho en i&d en institutos públicos o universidades, si este esfuerzo no vincula al sector productivo y no tiene efectos sobre su productividad.

La segunda es que debe tener buenas conexiones internacionales, porque a fin de cuentas la mayoría de los nuevos conocimientos se genera en unos cuantos países líderes. Los vínculos entre universidades e institutos de investigación nacionales y extranjeros y entre empresas nacionales e internacionales cumplen un papel clave, como ya se ha puesto de presente en la discusión anterior. La circulación internacional de personal empresarial y técnico juega también un papel importante a este respecto. La mayor parte del conocimiento se sigue transmitiendo hoy a través de las personas y, por tanto, empresarios y técnicos nacionales que aprenden y se entrenan en universidades o en empresas de punta y transfieren esos conocimientos al país, así permanezcan en el exterior, constituyen una parte esencial del Sistema Nacional de Innovación. La emigración de personal calificado ocasiona costos altos cuando ocurre (“fuga de cerebros”), pero también puede aprovecharse bien posteriormente cuando hay condiciones apropiadas en el país de origen. El papel que han cumplido los emigrantes chinos e hindúes en el reciente despegue económico de sus países, son ejemplos pertinentes.

Los vínculos entre universidades e institutos de investigación nacionales y extranjeros y entre empresas nacionales e internacionales cumplen un papel clave.

⁴⁶ *Idem.* Aun así puede seguir habiendo emigración de personas que no encuentran oportunidades tan buenas como en el exterior o que lo hacen por motivos de seguridad física o económica.

5. El riesgo económico: prevención y manejo

Como se mostró al principio de este escrito, el crecimiento económico en América Latina no solamente ha sido modesto sino muy volátil y propenso a crisis. La alta volatilidad y las crisis son indeseables en sí mismas: conllevan pérdidas de ingreso y empleo a los ciudadanos, que afectan su bienestar. Los niveles de pobreza y la desigualdad tienden a aumentar significativamente en las crisis y con frecuencia no se recuperan a los niveles anteriores una vez la crisis es superada⁴⁷. Los más afectados por las crisis son en efecto los pobres, puesto que cuentan con menos recursos (activos, educación, ahorros, acceso al crédito) para defenderse de sus efectos y con frecuencia deben sacrificar consumos o inversiones esenciales (nutrición, salud, educación), con efectos permanentes.

Fuera de eso, la alta volatilidad y las crisis reducen el crecimiento económico de largo plazo⁴⁸. Los niveles de inversión e innovación tienden a ser más bajos en economías más volátiles, por cuanto los inversionistas e innovadores están sujetos a un mayor riesgo. Las crisis económicas, en particular las financieras, tienen un altísimo costo: precipitan quiebras de empresas competitivas, lo que representa una destrucción de capital, inducen una mayor emigración de trabajadores calificados y su solución conduce por lo general a una cuantiosa acumulación de deuda pública que queda pesando sobre la economía por muchos años (*ver* gráfico 13).

Repasando el gráfico 1 se observa que América Latina creció (en términos de producto por habitante) cerca o más que el promedio mundial en las décadas de los sesenta, de los setenta, entre 1990 y 1998, después de las reformas económicas, y lo está haciendo de

⁴⁷ De Ferranti, Perry, Gill y Servén (2000), Lustig (2000).

⁴⁸ BID (2000).

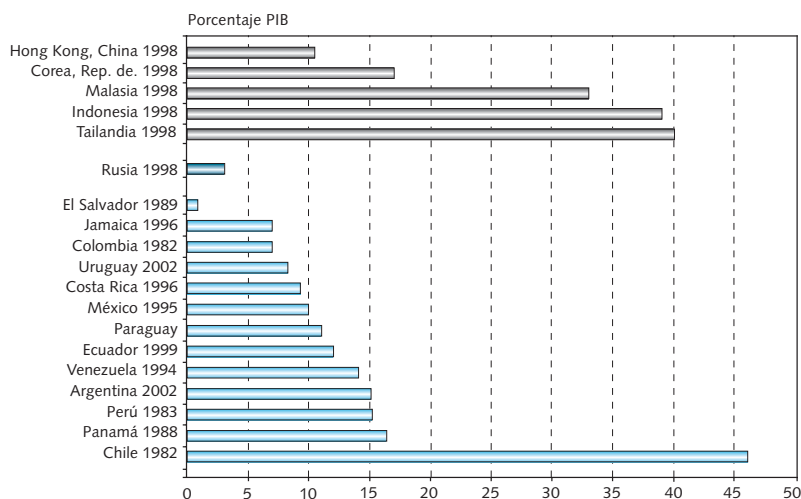
nuevo a partir del 2004. En contraste, tuvo crecimiento por habi- tante negativo en la década de los ochenta y entre 1999 y el 2002, mientras la economía mundial siguió creciendo a tasas positivas. Por tanto, el muy bajo promedio de crecimiento durante los últimos cuarenta años, comparado con otras regiones, se debe especialmente a estos períodos de pobre desempeño, que tuvieron una incidencia especialmente alta de crisis: la llamada “crisis de la deuda” en los ochenta, que afectó a la mayoría de los países grandes de la región, y el coletazo de las crisis asiática y rusa de 1997 y 1998 que afectó a toda la región y provocó crisis en Argentina, Uruguay, Venezuela, Ecuador y Colombia. ¿Qué sucedió en estos períodos, y por qué a América Latina le fue peor que al resto del mundo en ellos?

El muy bajo promedio de crecimiento durante los últimos cuarenta años, comparado con otras regiones, se debe especialmente a períodos de pobre desempeño.

Detrás de la crisis de los ochenta hubo un retiro generalizado de capitales financieros de la región, después de que el Federal Reserve

GRÁFICO 13

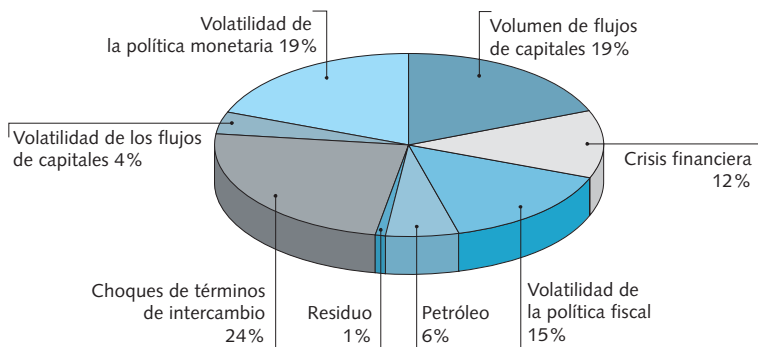
**COSTO FISCAL DE LAS CRISIS FINANCIERAS COMO PORCENTAJE DEL PIB
PÉRDIDA DE PRODUCTO (FMI)**



FUENTE: Fondo Monetario Internacional.

GRÁFICO 14

CAUSAS DE LA EXCESIVA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: Perry (2002).

decidiera elevar fuertemente las tasas de interés en **ee.uu.** para poder revertir las presiones inflacionarias y financiar su cuantioso déficit externo del momento. Detrás del período más reciente de crisis (1999/2003) hubo también un retiro masivo de capitales financieros de la región, como consecuencia del efecto que tuvo la crisis rusa en el mercado financiero internacional, y además una reducción brusca de los precios de los productos básicos que exporta la región, como consecuencia de la crisis asiática ya que estos países son grandes importadores de materias primas. Ahora bien, otras regiones en desarrollo sufrieron los mismos choques externos, pero no les fue tan mal como a América Latina. Esta evidencia indica que

las economías de América Latina han sido más “vulnerables” que otras ante este tipo de choque externo adverso.

Detrás del período más reciente de crisis (1999/2003) hubo también un retiro masivo de capitales financieros de la región, como consecuencia del efecto que tuvo la crisis rusa en el mercado financiero internacional.

El gráfico 14 muestra los determinantes de la mayor volatilidad macro de América Latina, en comparación con la de los países industrializados y asiáticos. Se

observa que el “exceso” de volatilidad latinoamericano en los últimos cuarenta años se ha debido aproximadamente por terceras

partes a tres factores: la mayor dependencia en productos básicos de exportación, cuyos precios son especialmente volátiles; la propia volatilidad de la política monetaria y fiscal; y el escaso desarrollo del mercado doméstico de capitales y una integración deficiente al mercado financiero internacional.

El primer factor ha ido disminuyendo en importancia a medida que los países diversifican sus exportaciones, tanto manufacturadas como basadas en recursos naturales, especialmente como consecuencia de la mayor apertura comercial⁴⁹. Este proceso debe continuar.

En cuanto al segundo, la volatilidad de la política monetaria ha comenzado a disminuir en forma significativa desde que muchos países decidieron adoptar regímenes de cambio flexibles y de inflación “objetivo” (inflación *targetting*) y han otorgado autonomía



⁴⁹ De Ferranti *et al.* (2001).

creciente a sus bancos centrales. Estos cambios revisten una importancia enorme. En el pasado, la mayoría de las crisis y su severidad estuvo vinculada con el intento de mantener tipos de cambio fijo por períodos muy largos de tiempo, hasta que la acumulación de déficit externos y la reducción de las reservas internacionales forzaba a una devaluación súbita y fuerte. Ante una acumulación excesiva de deudas denominadas en moneda extranjera por parte del gobierno y las empresas, inducida por la sobrevaluación cambiaria, la posterior devaluación súbita llevaba por lo general a la crisis fiscal, a una ola de quiebras empresariales y, en consecuencia, a la del sector financiero. La crisis argentina del 2001 constituyó el último de estos episodios, particularmente costoso principalmente como

La drástica disminución de las tasas de inflación de la región y el nuevo régimen cambiario, están permitiendo hoy incluso aplicar políticas monetarias contracíclicas.

consecuencia del intento de mantener el régimen de paridad cambiaria a cualquier costo⁵⁰.

La drástica disminución de las tasas de inflación de la región y el nuevo régimen cambiario, están permitiendo hoy incluso aplicar políticas monetarias contracíclicas (que disminuyen, en lugar de aumentar la volatilidad macroeconómica) en países como Chile, Colombia, Brasil y México. Además, el gobierno y las empresas están ahora más conscientes del riesgo cambiario y en consecuencia están evitando acumulaciones excesivas de deuda denominada en dólares o están cubriendo sus riesgos cambiarios mediante el uso de derivados financieros. En estas condiciones, las economías pueden reaccionar automáticamente ante choques externos negativos con depreciación inmediata del tipo de cambio, sin acumular la sobrevaluación cambiaria por períodos largos, y no se presentarán quiebras generalizadas como consecuencia de descalces cambiarios. Debe advertirse, sin embargo, que algunos países de la región que han optado por la dolarización plena de sus economías (Panamá, El Salvador, Ecuador) y otros con altos índices de dolarización financiera de facto (Paraguay, Uruguay, Argentina, Bolivia, Perú y varios de Centroamérica y el Caribe) carecen del todo o

⁵⁰ Véase Perry y Servén (2003).

parcialmente de esta flexibilidad y requieren medidas compensatorias en el frente financiero (mayor liquidez), fiscal (menor deuda pública y mayor capacidad de ejecutar políticas contracíclicas) y laboral (mayor flexibilidad), para poder absorber choques externos adversos sin mucho traumatismo.

La política fiscal, sin embargo, continúa siendo fuente de perturbación en muchos países de la región. Para comenzar, con la excepción de Chile, que ha logrado ejecutar una política fiscal contracíclica me-

diante reglas creíbles, los demás países siguen practicando políticas fiscales procíclicas (gastan más en los buenos tiempos y tienen que recortar drásticamente el gasto o aumentar impuestos en los malos tiempos), que acentúan seriamente el ciclo económico. Además, con algunas excepciones que reciben hoy “grado de inversión” por parte de las agencias internacionales calificadoras de riesgo (Chile, México, El Salvador), los demás países

mantienen niveles muy elevados de deuda pública y un porcentaje muy alto está denominado en moneda extranjera, lo que hace que sus finanzas públicas sean muy vulnerables ante choques externos. Esta vulnerabilidad conduce a mantener tasas de interés muy altas, lo cual a su turno aumenta la vulnerabilidad de la economía ante choques adversos y reduce la tasa de inversión privada y del crecimiento económico. Algunos países de la región han conseguido avances significativos en reducir estas vulnerabilidades en los últimos años, a través del logro de superávits fiscales primarios significativos y de mejorar la composición de su deuda pública (Brasil es el caso más notable), pero en muchos otros el proceso necesario de ajuste fiscal avanza muy lentamente o tiene reversas ocasionales importantes.

Finalmente, ha habido un avance notable en la mayor parte de la región en el fortalecimiento del sector bancario, lo cual incidirá en una menor frecuencia y severidad de crisis financieras. Ha habido un movimiento generalizado hacia la adopción de estándares inter-

Con algunas excepciones que reciben hoy “grado de inversión” por parte de las agencias internacionales calificadoras de riesgo (Chile, México, El Salvador), los demás países mantienen niveles muy elevados de deuda pública y un porcentaje muy alto está denominado en moneda extranjera.

nacionales en materia de regulación y supervisión bancaria y, en general, los bancos se encuentran hoy mejor capitalizados y más líquidos en comparación con décadas pasadas. Hay, por supuesto, excepciones notables, como el caso de República Dominicana que se encuentra aún superando una profunda crisis financiera y macroeconómica, que tuvo como origen deficiencias severas en la regulación y la supervisión. En materia de mercados de capitales de largo plazo, hay avances importantes en países como Chile y México en el desarrollo de mercados de bonos públicos y privados de largo plazo en moneda nacional y, algo menores, en otros como Brasil y Colombia. El nuevo régimen cambiario y las bajas tasas de inflación están facilitando este desarrollo, que es obviamente más difícil en países con alto grado de dolarización financiera. El desarrollo de los

Hay factores institucionales y de tamaño de mercado que continúan limitando el desarrollo y la profundidad de los mercados bursátiles.

mercados accionarios sigue siendo, sin embargo, precario en casi toda la región. Hay factores institucionales y de tamaño de mercado que continúan limitando el desarrollo y la profundidad de los mercados bursátiles⁵¹.

Ahora bien, aun con estos avances habrá siempre períodos recesivos y posibles crisis. ¿Cómo puede la política pública de “protección social” (que incluye tanto la seguridad social contributiva como los programas asistenciales financiados con recursos públicos) ayudar a las familias y a los trabajadores a mitigar sus efectos sobre el bienestar? ¿cómo puede contribuir a mitigar los efectos de riesgos de pérdidas significativas de ingreso por razones tanto macroeconómicas como idiosincrásicas? Los riesgos más importantes en esta perspectiva sobre los que puede actuar la política pública son los de salud, incapacidad, desempleo, catástrofes naturales y pobreza por esos u otros motivos⁵². Las políticas de protección social en América Latina presentan diversos problemas. El mayor de ellos es su bajo cubrimiento, pero también hay problemas de diseño, duplica-

⁵¹ De la Torre y Schmukler (2005).

⁵² Hay otros riesgos de enorme importancia para la inversión en sectores específicos (como los de clima o cosecha), que no se tratan acá.

ciones, desperdicio de recursos y sostenibilidad financiera, como veremos a continuación.

Los riesgos sociales difieren en intensidad y características según la actividad, localización y edad de los individuos. Ellos y sus familias adoptan de hecho algunas acciones para prevenir o mitigar su impacto. Las medidas preventivas (que reducen la probabilidad del riesgo o disminuyen su gravedad) pueden incluir invertir en capital humano –salud preventiva, educación– o cambiar de actividad o localización. Las familias pueden también ahorrar –a través de instrumentos financieros o activos reales– para poder luego cubrir esas eventualidades sin necesidad de sacrificar consumos básicos. Asimismo, pueden “asegurarse”, cuando hay seguros (privados o públicos) disponibles y costeables. Finalmente, si no han hecho nada de lo anterior, cuando ocurre el problema van en busca de ayuda a la familia, la comunidad o las entidades y programas asistenciales privados o públicos.

Con frecuencia las soluciones preventivas son las más eficaces y baratas y requieren intervención pública: inmunizaciones obligatorias y gratuitas, zonificación del territorio para evitar localización en áreas de muy alto riesgo, educación pública obligatoria y gratuita hasta cierto grado, etc. La de esperar a que ocurra el hecho para actuar es normalmente la más ineficiente y costosa. ¿Cuándo es mejor ahorrar o asegurarse? El ahorro es la forma más eficiente cuando la probabilidad de ocurrencia de un riesgo es alta y los efectos no son tan graves (gripes y otras enfermedades ligeras de ocurrencia común, períodos de desempleo corto, robos menores), pero un riesgo debe asegurarse cuando su probabilidad de ocurrencia es baja y sus efectos catastróficos (enfermedades que exigen



intervenciones quirúrgicas y tratamientos complejos y costosos, desempleo prolongado, incapacidad, incendios, terremotos, robos grandes). Los mercados privados de seguros, con adecuada regulación, cubren relativamente bien algunos de estos riesgos (incendio, robos) pero con frecuencia no otros sin una considerable intervención estatal (salud, desempleo, incapacidad, desastres naturales)⁵³.

En América Latina hay mucha duplicidad e ineficiencia en los programas asistenciales y deficiencias graves en muchos programas preventivos, pero los problemas más serios se refieren a la falta de desarrollo de sistemas de aseguramiento contra el efecto de desastres naturales⁵⁴ y, sobre todo, al bajo cubrimiento y mal diseño de los de seguridad social. Los seguros sociales existentes (salud, incapacidad, vejez) benefician por lo general a menos de la mitad de quienes están sujetos al riesgo respectivo (están limitados a parte de los trabajadores del sector formal) y quienes quedan por fuera incluyen con frecuencia a la mayoría de las familias pobres, que son las que más los necesitan. Muy pocos países tienen seguro de desempleo, o programas efectivos de obra pública para apoyo a los desempleados⁵⁵. En adición, los seguros sociales existentes cubren algunos riesgos que no deberían asegurarse –y que elevan enormemente sus costos operativos– y en cambio dejan por fuera algunos de los más importantes (por ejemplo, los de salud con frecuencia cubren enfermedades de ocurrencia común y en cambio excluyen muchos riesgos catastróficos). Finalmente, en la mayoría de los países la seguridad social se financia con impuestos y contribuciones altos a la nómina, lo que induce a una mayor informalidad y por tanto a un menor cubrimiento.

Mención especial requiere el sistema pensional. A medida que ha aumentado la longevidad, la mayoría de los trabajadores actuales afrontarán un período de vejez sin ingresos de trabajo y debería

⁵³ De Ferranti, Perry *et al.* (2001).

⁵⁴ El contraste de lo que ocurre entre los países del Caribe y el Estado de Florida en esta materia, cuando están sujetos a riesgos similares de huracanes es muy impresionante.

⁵⁵ Hay seguros parciales en Brasil y Chile. Otros países tienen pagos por cesantía a cargo de la empresa o cuentas individuales para la cesantía. Algunos han desarrollado programas limitados de empleo temporal. (Trabajar en Argentina era el más conocido).

ahorrar para ese riesgo de alta probabilidad de ocurrencia: las reformas pensionales que han introducido sistemas de cuentas individuales en varios países de la región han ido en la dirección correcta. Sin embargo, mantienen muchos de los defectos de los sistemas de reparto que sustituyeron (edades de retiro muy tempranas, beneficios y contribuciones muy altas), tienen por lo general altos costos para el ahorrista y no ofrecen opciones de ahorro suficientemente diversificadas⁵⁶. El mayor problema financiero, sin embargo, lo constituyen los sistemas de reparto remanentes que no son financieramente viables y absorben porcentajes crecientes del gasto público en beneficio de muy pocos, desplazando inversiones públicas y gastos sociales redistributivos y poniendo en cuestión la sostenibilidad fiscal en muchos países del área (es el caso, en particular, de Colombia, México y Brasil). Y el mayor problema social radica en que el riesgo de pobreza o indigencia en la tercera edad de la población que se encuentra por fuera del sistema pensional formal, no está cubierto en la mayoría de los países del área.

Superar este sistema de seguridad social “truncado”, para llegar a uno de cubrimiento universal, equitativo, eficiente y financiera y fiscalmente viable, será uno de los mayores retos de ingeniería social y económica en la región en las próximas décadas.

⁵⁶ Ver Gill, Packard y Yermo (2004).

6. Más allá del crecimiento económico: equidad y calidad de vida

Como se dijo en la introducción, el crecimiento económico es un medio esencial para el desarrollo, pero éste es mucho más que crecimiento. Uno de los objetivos básicos del desarrollo es lograr que ningún ciudadano viva en condiciones de indigencia.

La pobreza es un concepto multifacético: se refiere tanto a la carencia de un ingreso monetario suficiente para adquirir una canasta de consumos esenciales⁵⁷, como al acceso insuficiente a servicios básicos (agua potable, salud, educación, energía), la falta de seguridad física y económica y la marginación social y política⁵⁸. El crecimiento económico facilita la superación de algunos de estos aspectos. En particular, los estudios disponibles demuestran que el crecimiento económico contribuye por lo general a la reducción de la pobreza de ingresos y que son muy pocos los casos en que se logra reducir la pobreza sin crecimiento económico⁵⁹.

Sin embargo, la eficacia del crecimiento económico para reducir la pobreza depende del grado de desigualdad inicial en la distribución de los ingresos y de la forma como cambie esta distribución en el curso del crecimiento. El gráfico 1 5 muestra cómo un país con un alto nivel de desigualdad, como Brasil, requiere una tasa de crecimiento tres veces más alta que la de un país más igualitario (como Polonia) para lograr el mismo efecto en reducción de pobreza. La conclusión es que en países con altas tasas de desigualdad económica, como ocurre en toda América Latina (gráfico 1 6), una estrategia eficaz de reducción de la pobreza debe combinar tasas

⁵⁷ Cada país define de manera distinta esta canasta y por tanto sus "líneas de pobreza" y sus tasas oficiales de pobreza no son comparables. El Banco Mundial efectúa comparaciones con respecto al número de ciudadanos con ingresos inferiores a uno o dos dólares por día.

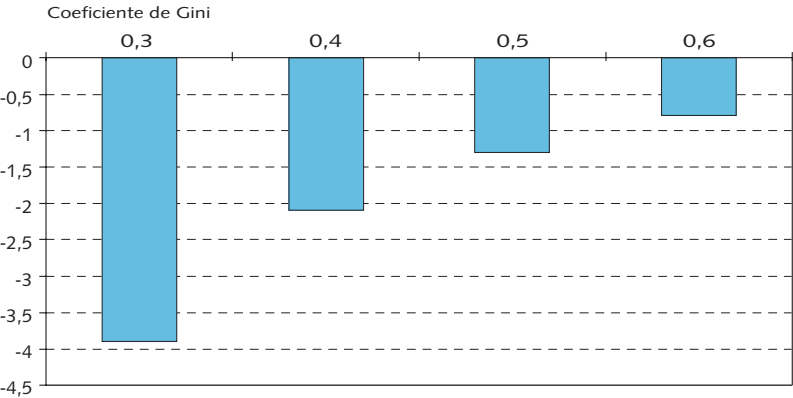
⁵⁸ WDR (2004). *World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone*. Banco Mundial.

⁵⁹ Dollar (2002); López, Humberto (2003).

altas de crecimiento económico con políticas de redistribución del ingreso.

Ahora bien, ¿es posible redistribuir ingresos sin afectar negativamente el crecimiento económico? Durante décadas los economistas creyeron en la llamada “ley de Kuznets” que aseguraba que el crecimiento económico estaría necesariamente acompañado por una mayor concentración del ingreso hasta alcanzar un nivel similar al que tenían los países desarrollados a comienzos del siglo pasado y a partir de entonces conduciría a una mayor igualdad. La investigación posterior ha demostrado que esa “ley” solamente se cumplió en un grupo de países durante un tiempo (en las últimas décadas ha vuelto a aumentar la desigualdad en los países desarrollados) y que no hay una relación clara entre crecimiento y aumento o disminución de la desigualdad. Más aún, desarrollos teóricos modernos sugieren que niveles muy altos de desigualdad pueden limitar el crecimiento económico, debido a que impiden inversiones potencialmente rentables de los más pobres por falta de acceso al crédito y a la educación, porque conducen a niveles muy altos de crimen

GRÁFICO 15
LA ELASTICIDAD DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA CON RESPECTO AL CRECIMIENTO ES MUCHO MÁS BAJA CUANDO HAY MÁS DESIGUALDAD



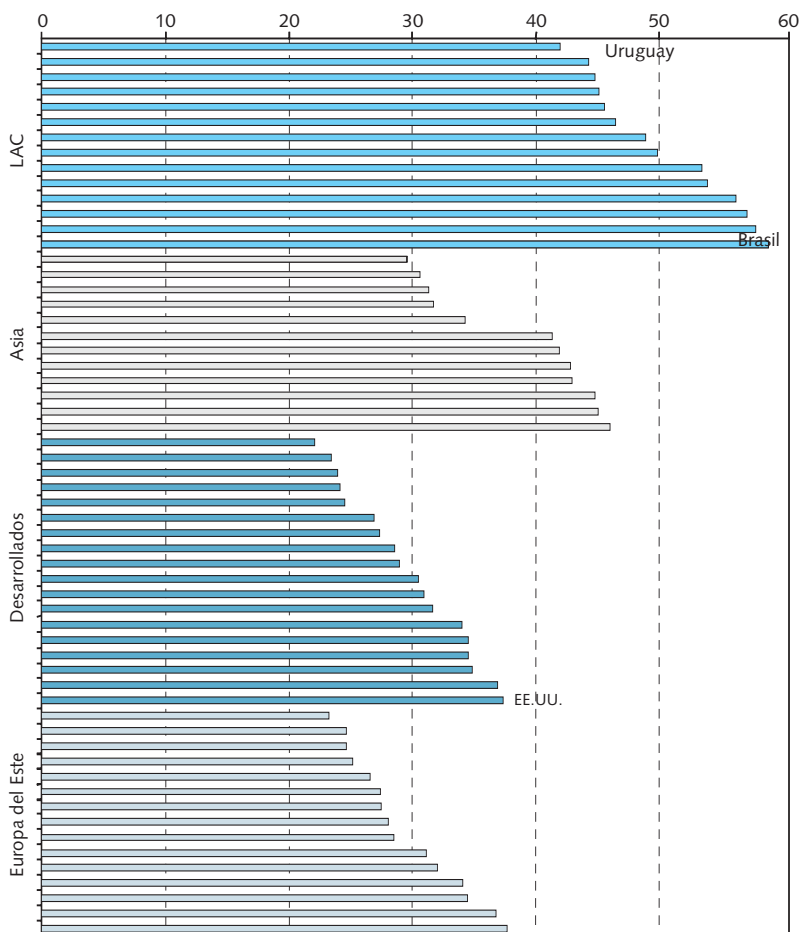
NOTA: La elasticidad es el cambio porcentual en pobreza correspondiente a un incremento de un punto porcentual en el ingreso promedio

FUENTE: De Ferranti, D., Perry, G. et al. (2004).

y violencia, y porque hacen más difícil desarrollar instituciones aceptadas por todos y adoptar políticas eficaces de respuesta a choques económicos adversos⁶⁰. Por tanto, parece posible aplicar

GRÁFICO 16

AMÉRICA LATINA TIENE NIVELES DE DESIGUALDAD MUY ALTOS



Coefficiente Gini: distribución de ingreso per cápita del hogar, regiones del mundo, 1990s

NOTA: Dentro de cada región, cada barra representa un país.

FUENTE: Cálculos del autor basados en UNU/WIDER-UNDP; base de datos de la desigualdad mundial de ingresos, versión 1.0, septiembre 2000.

⁶⁰ Véase De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton (2004).

políticas de redistribución del ingreso que, o bien tengan un costo bajo en términos de crecimiento económico o que incluso contribuyan a acelerarlo.

En efecto, si se comparan las políticas y reformas institucionales recomendadas por estudios previos del Banco Mundial para reducir la desigualdad en América Latina⁶¹, con las ya identificadas atrás como clave para acelerar el crecimiento económico de la región de manera sostenible, se encuentran grandes coincidencias. De hecho, instituciones y políticas que protejan efectivamente los derechos de propiedad de todos los ciudadanos, que faciliten la creación de nuevas empresas y puestos de trabajo, que conduzcan a una mayor cobertura y calidad de la educación, a un mayor acceso al crédito y los servicios financieros, a una mayor estabilidad macroeconómica y a un sistema de protección y seguridad social más universal y equitativo que el actual, contribuirían no solamente a un mayor crecimiento económico, sino a una menor desigualdad del ingreso.

Hay otras políticas que por sí solas pueden generar mayor crecimiento económico, pero no mejorar o incluso empeorar la distribución del ingreso. Es el caso de la apertura comercial y los estímulos a la innovación tecnológica que, dado que el cambio tecnológico moderno demanda mano de obra más calificada, si no se acompañan con un esfuerzo grande en materia educativa, conducirían a un deterioro al menos temporal de la distribución de los ingresos laborales. Este hecho, sin embargo, no debe tomarse como un argumento en contra de integrarse a la economía internacional o de estimular la innovación, sino a favor de acompañar estas políticas necesarias para el crecimiento con un esfuerzo más pronunciado por elevar el nivel y la calidad de la educación para todos los ciudadanos (y de establecer mecanismos de apoyo a los pequeños

Si se comparan las políticas y reformas institucionales recomendadas por estudios previos del Banco Mundial para reducir la desigualdad en América Latina, con las ya identificadas como clave para acelerar el crecimiento económico de la región de manera sostenible, se encuentran grandes coincidencias.

⁶¹ *Idem.*

productores en sectores no competitivos de la economía, quienes puedan verse afectados negativamente por la integración comercial).

A la inversa, algunas políticas muy efectivas para redistribuir ingresos (como una tributación y un gasto público más redistributivos o una reforma agraria integral) podrían tener algunos costos en términos de crecimiento económico. No obstante, dados los bajos niveles de tributación efectiva en la mayor parte de América Latina, las distorsiones económicas creadas por la multitud de exenciones e “incentivos” tributarios, la prevalencia de grandes rubros de gasto público altamente regresivo e ineficiente (por ejemplo, los altísimos subsidios a las pensiones de algunos grupos, a todos los estudiantes de educación terciaria y, en algunos países, al consumo de electricidad) indican que aún en este caso hay campo para reformas de la tributación y el gasto público que en la práctica coadyuven tanto a la redistribución del ingreso como al crecimiento económico. Esto último es particularmente cierto en el sector rural, ya que las políticas y el gasto público rural han estado orientados a proteger y subsidiar a grupos de productores muy locales, en detrimento de la provisión de bienes públicos (educación rural, caminos rurales, electrificación rural, investigación y extensión) que podrían simultáneamente

Las políticas y el gasto público rural han estado orientados a proteger y subsidiar a grupos de productores muy locales, en detrimento de la provisión de bienes públicos que podrían simultáneamente incrementar la productividad de la agricultura y otras actividades rurales.

incrementar la productividad de la agricultura y otras actividades rurales y beneficiar especialmente a los pobres rurales, que son quienes menos acceso tienen hoy a estos bienes⁶².

Para terminar, debe repetirse una vez más que el desarrollo es mucho más que crecimiento económico y que la relación entre el crecimiento, la equidad, la libertad, la protección de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente o la preservación de los valores y la diversidad cultural, es compleja y con frecuencia contradictoria.

⁶² De Ferranti, Perry, Lederman, Foster y Valdés (2005).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., S. Jonson y J. Robinson (2002). "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distributions", *Quarterly Journal of Economic*, 107, pp. 1.231-94.
- Aitken, B.J. y A. E. Harrison (1999). "Do Domestic Firms Benefits from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela", *American Economic Review*, 89 (3) pp. 605-618.
- Alesina, Haussman, Hommes y Stain (1996). "Budget Institutions and Fiscal performance in Latin America." Cambridge, MA: NBER, WWP 5.586.
- Baldwin, R. & R. F. & J., Haaland (1995). "Investment Creation and Investment Diversion: Simulation Analysis of the Single Market Programme" NBER WP 5.364.
- Braconier, Henrik Ekholm, Karolina y Midelfart Knarvik, Karen Helene (2001). "Does FDI Work as a Channel for R&D Spillovers? Evidence Based on Swedish Data" IUI Working Paper Series 553, The Research Institute of Industrial Economics.
- Burki, S. y G., Perry (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Banco Mundial.
- Cárdenas, M. (2002). *Economic Growth in Colombia: A reversal of fortune?* Center of International Development, Harvard University.
- De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., y Servén, L. (2000). *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Banco Mundial.
- De Ferranti, D., Perry, G., Lederman, D., y Maloney, W. (2001). *De los recursos naturales a la economía del conocimiento*, Banco Mundial.
- De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., Gausch, L., Schady, N., Maloney, W. y Páramo, C. (2003). *Cerrando la brecha en educación y tecnología*, Banco Mundial, Alfaomega.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, C. y M., Walton (2004). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?*, Banco Mundial, Alfaomega.
- De Ferranti, D., Perry, G., Foster, W., Lederman, D. y A. Valdés (2005). *Beyond The City. The rural contribution to development*, Banco Mundial.
- De Gregorio, J. y Lee J. (1999). "Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects", documento de trabajo 66, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- De la Torre y Schmukler (2004). *Whither Latin American Capital Markets?* World Bank.
- Dollar, David y Aart Kraay. (2002). "Growth is Good for the poor." *Journal of Economic Growth* 7:195-225.
- Easterly, W., N. Loayza y P. Montiel (1997). "Has Latin America's Post reform growth been disappointing?" *Journal of International Economics* 43: 287-311.
- Easterly, W. *The quest of growth*, Banco Mundial.
- Easterly, W. y L. Servén (2003). *Los límites de la estabilización*. Banco Mundial, Alfaomega.
- Eaton y Kortum (1999). "International Technology Diffusion: Theory and Measurement", *International Economic Review*.
- Echavarría, J. y Gaviria, A. (2002). "Colombian long run growth and the crisis of the 1990s", Fedesarrollo.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (2003). "Institutional and non institutional explanations of economic differences". NBER WP 9.989.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (1997). "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States", en Stephen Haber, ed., *How Latin America Fell Behind*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- Fajnzylber, P., Lederman y Loayza (2002). "GAT causes violent crime?" *European economic review* 46 (7): 1.323-1.357.
- Fernández-Arias, E. y P. Montiel (2001), "Reform and Growth: All Pain, No Gain?" IMF staff papers 48: 522-546
- Gill, I., Packard, T. y Yermo, J. (2004). *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Banco Mundial, Stanford University Press.
- Hausman, R. y D. Rodrik (2002). "Economic Development and Self-Discovery", *Journal of Development Economics*, 72(2), 603-33, Economic Growth in the 90's (2004).
- Heckman y Pagés (2000). "The cost of job security regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". IDB Working Paper n° 430.
- IDB (2000). *Social protection for equity and growth*. Washington D.C.
- Kinoshita, Y. (2000). "R&D and Technology Spillovers via FDI: Innovation and Absorptive capacity", William Davidson Institute WP 349.
- Lipsey, R. (2002) "Home and Host Country effects of FDI", NBER WP 9.293.
- Loayza, Fajnzylber y Calderón. (2003). *Economic growth in Latin America and the Caribbean. Stylized facts, explanations, and forecasts*, Banco Mundial.
- López, H. (2003). "Macroeconomics and Inequality", Washington D.C., Banco Mundial, procesado.
- Lucas, Robert (1998). *Cambridge Marshall lectures 1985*, JME.
- Lederman, D. Maloney, W., y Servén, L. (2005). *Lecciones del TLCAN*. Banco Mundial, Alfaomega.
- Lustig, N. (2000). "Crisis and The poor: Socially Responsible Macroeconomics". Sustainable Development Department. Technical Paper Series n° POV-108. Washington, D.C.: IADB.
- Maloney y Lederman (2002). "R&D and Development" Banco Mundial. WP 3024.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Martin, W. y D., Mitra (2001). "Productivity Growth and Convergence in Agriculture and Manufacturing." *Economic Development and Cultural Change* 49 (2): 403-22.
- Park, W. (2002). "Institutions and Incentives for R&D: Implications for L.A.C. Economies". Study prepared for World Bank, Latin America and the Caribbean Flagship 2000.
- Perry, G. (2003). "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Caribbean Region?" Banco Mundial. WP 3080.
- Perry, G. y Servén (2003). "The Anatomy of a Multiple Crisis: Why was Argentina Special and What Can We Learn from It?" Banco Mundial. WP 3081.
- Rodrik, D. (2002). "Institutions Rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development.", NBER WP 7.081.
- Sachs, J. (2003). "Institutions don't rule: Direct effects of geography on per capita income," NBER WP 9.094.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom* (Nueva York: Random House).
- Schumpeter, Joseph (1942). "Capitalism, Socialism and Democracy".
- Schiff, M. y Y., Wang (2002). "Regional Integration and Technology Diffusion: The case of NAFTA", Banco Mundial - Development Economics Research Group (DECGR) and Carleton University - Department of Economics.
- Van Pottelsberghe de la Potterie y Lichtenberg (2001). "Does Foreign Direct Investment Transfer Technology Across Borders?" *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 83 (3), pp. 490-497.

GLOSARIO

Crecimiento económico: El incremento porcentual del PIB (Producto Interno Bruto) de una economía en un período de tiempo.

Elasticidad: La elasticidad de una variable Y con respecto a una variable X nos indica en qué proporción varía Y ante una variación proporcional en la variable X.

Inflación: Inflación es el crecimiento continuo y generalizado de los precios de los bienes y servicios existentes en una economía.

NAFTA: Tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos.

PIB per cápita: El PIB per cápita es el promedio del Producto Interno Bruto por cada persona. Se calcula dividiendo el PIB total por la cantidad de habitantes de la economía en un país dado.

Productividad marginal (PMG): Incremento de producción que puede lograrse mediante adiciones en una unidad de alguno de los factores.

Producto Interno Bruto: El PIB es el valor total de la producción al interior de un país.

LECTURAS RECOMENDADAS

Burki, S. y G., Perry (1998). "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter", Banco Mundial.

De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I. y Servén, L. (2000). "Asegurando el futuro en una economía globalizada", Banco Mundial.

De Ferranti, D., Perry, G., Lederman, D. y Maloney, W. (2001). "De los recursos naturales a la economía del conocimiento", Banco Mundial.

De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., Gausch, L., Schady, N., Maloney, W. y Páramo, C. (2003). "Cerrando la brecha en educación y tecnología", Banco Mundial.

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, C. y M. Walton (2004) *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?*, Banco Mundial.

De Ferranti, D., Perry, G., Foster, W., Lederman, D. y A. Valdés (2005).

Beyond The City. The rural contribution to development, Banco Mundial.

Loayza, Fajnzylber y Calderón (2003). "Economic growth in Latin America and the Caribbean. Stylized facts, explanations, and forecasts", Banco Mundial.

SERIE DESARROLLO PARA TODOS

1. *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?*
Francisco H.G. Ferreira
2. *Agricultura, comercio y desarrollo. Multilateralismo vs. proteccionismo.*
John D. Nash
3. *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina.*
Carmen Pagés y Rita Funaro
4. *El desafío global de los conflictos locales.*
Paul Collier
5. *Las nuevas fronteras de América Latina.*
Robert Devlin, Antoni Esteveordal y Ernesto Stein
6. *¿Puede la globalización beneficiar a todo el mundo?*
David Dollar
7. *El futuro de la seguridad social en América Latina.*
Indermit Gill, Truman Packard y Juan Yermo
8. *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido.*
Guillermo Perry
9. *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza.*
Klaus Deininger
10. *Un mejor clima de inversión para todos.*
Warrick Smith
11. *Cerrar la brecha en educación y tecnología.*
Guillermo Perry, William F. Maloney y Norbert Schady
12. *Globalización y pobreza.*
Ian A. Goldin y Kenneth A. Reinert



El objetivo de la serie **Desarrollo para Todos** es poner a disposición de formadores de opinión, dirigentes públicos y privados, estudiantes y académicos, los resultados y discusiones en torno a tópicos clave de la agenda actual de los países en desarrollo en los foros multilaterales: globalización, desigualdad, integración económica, empleo, comercio internacional y proteccionismo, pensiones y clima de inversión, entre otros. Todos los materiales han sido escritos y presentados para permitir que personas no expertas en el tema puedan leerlos fácilmente, aunque tienen como base los más complejos y recientes informes e investigaciones tanto del Banco Mundial como del BID.

El crecimiento de América Latina y el Caribe en los últimos cuarenta años ha sido decepcionante. La brecha con los países ricos en lugar de cerrarse se ha ampliado y los países del Este de Asia, que tenían un ingreso medio por habitante más bajo que el de la región al inicio de este período, ahora lo superan con creces. El ritmo, además, ha sido muy variable y accidentado. ¿Cuáles son las causas de este comportamiento económico mediocre y cómo podemos superarlo? Las respuestas no son simples; pero lo peor es que no existe un consenso pleno entre los estudiosos del tema, sobre los factores que determinan el éxito de algunos países y el retraso de otros. La visión que ofrece este libro se centra en el papel de tres factores prominentes en la literatura técnica sobre crecimiento económico en las últimas décadas: la calidad de las instituciones, la generación del conocimiento técnico y el manejo del riesgo, tanto macroeconómico como social.



BANCO MUNDIAL



Alfaomega

ISBN 958-682-572-8



9 789586 825726