

Participar en la economía mundial no lleva necesariamente a elevar la productividad de una nación ni a reestructurar su economía. Estos cambios requieren movilizar capital, empleo, tecnología y conocimiento, y demandan una enorme capacidad institucional. Para ser sostenible, el resultado debe ser no sólo un aumento de la eficiencia económica, sino de las oportunidades y del bienestar de todos los grupos sociales.

La discusión de estas estrategias fundamentales es el tema de *Competitividad: el motor del crecimiento*, la edición 2001 de Progreso económico y social en América Latina. El informe realiza, en más de 20 países de la región, una amplia comparación de indicadores de competitividad, incluidos:

- Clasificaciones internacionales de competitividad
- Obstáculos al desarrollo empresarial
- Composición y desempeño de las exportaciones
- Disponibilidad y acceso al financiamiento
- Recursos humanos y capacitación
- Infraestructura de puertos, electricidad y telecomunicaciones
- Innovaciones e informática
- Políticas industrial y de inversiones
- Inversión extranjera directa

El informe provee pautas y prioridades de política dirigidas a impulsar la competitividad, tanto en el sector público como en el privado. Identifica fortalezas y debilidades individuales de los países y propone estrategias para aumentar la productividad y mejorar el acceso de las empresas a los recursos productivos.

A pesar de las apariencias, los países en desarrollo tienen un enorme potencial de crecimiento. Los activos que poseen los pobres constituyen un recurso que dará enormes frutos si se crean las condiciones para que se convierta en capital. Competitividad: el motor del crecimiento examina los obstáculos que las empresas encuentran en nuestros países y que hacen que el crecimiento sea demasiado lento en traer prosperidad y bienestar. La obra captará a quienes quieran conocer argumentos sólidos y bien respaldados por datos empíricos sobre qué hacer para que el crecimiento económico sea la empresa latinoamericana que más prospere en los próximos años.

Hernando de Soto
Autor de *El misterio del capital*
Presidente
Instituto Libertad y Democracia



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577

www.iadb.org/pub

ISBN: 1-931003-00-9
ISSN: 0253-6013



EL MOTOR DEL CRECIMIENTO

PROGRESO
ECONOMICO
Y SOCIAL EN
AMERICA LATINA
INFORME 2001

Banco Interamericano de Desarrollo

COMPETITIVIDAD

El motor del crecimiento

Informe 2001 | Progreso económico y social en América Latina

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Competitividad: el motor del crecimiento

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2001

Esta publicación puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

1-877-782-7432

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

ISBN: 1-931003-00-9

ISSN: 0253-6013



Prefacio

En la última década los países latinoamericanos han hecho enormes esfuerzos por modernizar sus economías, poniendo bajo control el desorden macroeconómico y eliminando los mecanismos de protección de los sectores industriales frente a la competencia externa. La región es líder en la reforma de diversos sectores —como la electricidad, las telecomunicaciones o los puertos— que hasta hace una década estaban reservados al sector público. Se han eliminado también muchas otras formas de interferencia del Estado en las actividades económicas.

Sin embargo, a pesar de estas reformas el crecimiento económico sigue siendo insatisfactorio. Aunque sustancialmente mejor que durante los años ochenta, en promedio llegó apenas a un 3,3% anual en la década de los noventa. Este ritmo es insuficiente para reducir las brechas de ingreso con respecto al mundo en desarrollo y para resolver los problemas de pobreza de la región.

¿Significa esto que la región debe abandonar estos esfuerzos y explorar un nuevo modelo de desarrollo? Esta es la pregunta que se está haciendo la opinión pública y a la cual los gobiernos tienen que ofrecer respuesta, expresamente con sus declaraciones de política económica y tácitamente con sus decisiones diarias. El

Banco Interamericano de Desarrollo busca a través de sus propios análisis y de publicaciones como ésta, si no ofrecer una respuesta definitiva, sí al menos ayudar a esclarecer los problemas y las posibles opciones para enfrentarlos.

Las causas del lento crecimiento económico pueden contemplarse desde distintos planos sociales, políticos y económicos. En este informe se estudian los problemas que afectan el funcionamiento de los mercados de los principales factores productivos y las condiciones que influyen en la capacidad de las empresas para utilizar esos factores eficientemente. Lograr una mayor oferta y un uso más productivo de los recursos financieros, el capital físico, los recursos humanos y la tecnología es el meollo central de *Competitividad: el motor del crecimiento*. Esta gran tarea debe ser lucrativa y rentable, tanto para las empresas como para los trabajadores y para la sociedad en su conjunto.

El crecimiento económico es también el campo de actividad del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo objetivo principal es apoyar con recursos financieros y técnicos a los gobiernos para la adopción de las políticas que mejor contribuyan al progreso económico y social, para el cual es esencial la inversión privada y la creación de empleos de alta productividad.

Enrique Iglesias
Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Reconocimientos

La preparación de este informe es responsabilidad del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. La coordinación de esta edición estuvo a cargo de Eduardo Lora. Los principales autores son los siguientes:

Capítulos 1, 2, 3	Eduardo Lora
Capítulo 4	Ernesto Stein, Javier Kapsoli y Eduardo Lora
Capítulos 5 y 6	Arturo Galindo
Capítulo 7	Margaret Miller y Arturo Galindo
Capítulo 8	Tor Jansson
Capítulo 9	Carmen Pagés con Miguel Székely
Capítulo 10	Carmen Pagés y Gustavo Márquez con Miguel Székely
Capítulos 11 y 13	Alejandro Micco con Natalia Pérez
Capítulo 12	Jaime Millán con Eduardo Lora y Alejandro Micco
Capítulos 14 y 15	Alberto Chong
Capítulos 16 y 17	Alberto Melo
Capítulo 18	Ernesto Stein y Christian Daude

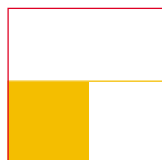
Los asistentes de investigación fueron Patricia Cortés, Christian Daude, Javier Kapsoli, Natalia Pérez y Fernanda Ruiz, en tanto que Ramón Espinasa, Ana María Herrera y José Antonio Rivas trabajaron como consultores.

Se agradece a las instituciones que contribuyeron con las bases de datos para este estudio. Los indicadores de competitividad del *Global Competitiveness Report* para los países latinoamericanos fueron recopilados conjuntamente entre el World Economic Forum y el BID. Las Encuestas de Ambiente Empresarial fueron aplicadas conjuntamente por el Banco Mundial y el BID. La CEPAL puso a nuestra disposición su apoyo técnico para el uso de bases de datos de comercio internacional, y en colaboración con la Federación Latinoamericana de Bancos se aplicó una encuesta sobre regulación bancaria.

Los autores agradecen los valiosos comentarios que recibieron de los panelistas y asistentes a los seminarios sobre competitividad organizados por el Banco y la Cepal en el marco de las Asambleas Anuales del Banco en Santiago de Chile en marzo de 2001, donde se presentaron los documentos de trabajo que fueron la base de buena parte de este Informe. También reconocen los comentarios de personal del Banco que participó en los seminarios internos de discusión de dichos documentos y en el proceso de revisión del Informe.

Larry Hanlon y Carlos Trípodí estuvieron a cargo de traducciones para las versiones en español e inglés, respectivamente. Mauricio Olivera fue responsable de la preparación de gráficos y cuadros y del proceso de compilación electrónica. Luisa Choy y John Dunn Smith también brindaron apoyo editorial. La edición y diseño fueron responsabilidad de la Sección de Publicaciones del BID.

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo o de su Directorio Ejecutivo.



Contenido

Prefacio	iii
Introducción	1
Parte I. Dimensiones de la competitividad	
Resumen	11
Capítulo 1. Crecimiento, productividad y competitividad en América Latina	13
Capítulo 2. Los obstáculos al desarrollo empresarial en América Latina	31
Capítulo 3. El tamaño de las “grandes” empresas de América Latina	39
Capítulo 4. Exportaciones y competitividad en América Latina	49
Parte II. Mercados financieros para el crecimiento empresarial	
Resumen	63
Capítulo 5. Regulación y supervisión financiera	67
Capítulo 6. Propiedad y estructura del sector financiero	79
Capítulo 7. La información en los mercados financieros: la función de los registros de crédito	89
Capítulo 8. Microcrédito y microfinanzas: ¿de la aldea a Wall Street?	99
Parte III. El factor humano y la competitividad	
Resumen	117
Capítulo 9. El costo de la mano de obra y la competitividad	119
Capítulo 10. Cómo eliminar las barreras a la productividad laboral	135
Parte IV. Infraestructura: la plataforma de eficiencia	
Resumen	165
Capítulo 11. Puertos y transporte	169
Capítulo 12. Electricidad	185
Capítulo 13. Telecomunicaciones	201
Parte V. La capacidad de innovación	
Resumen	221
Capítulo 14. La promesa y el desafío de las tecnologías de la información	223
Capítulo 15. Cómo promover la innovación	233
Capítulo 16. Sistemas de innovación en América Latina	243
Parte VI. Políticas industriales y de inversión	
Resumen	263
Capítulo 17. Las nuevas políticas industriales en América Latina	265
Capítulo 18. Políticas de inversión extranjera directa	277

Introducción

El crecimiento económico de América Latina ha sido decepcionante. Durante la década de los años noventa fue apenas 3,3% anual, a pesar de una coyuntura económica mundial relativamente benigna y de las posibilidades de recuperación que tenían la mayoría de países, cuyas economías habían estado estancadas o en recesión durante la década anterior. El modesto crecimiento de los años noventa permitió elevar el ingreso promedio de los latinoamericanos solo 1,5% anual, menos que en los países desarrollados, en los que aumentó un 2% anualmente, o que en algunos grupos de países de Asia, donde creció casi a un 3,5% anual. El ritmo de crecimiento del ingreso es tan lento en América Latina que se requeriría cerca de un siglo para que la región pudiera alcanzar los niveles actuales de ingreso de los países desarrollados. Pero América Latina no es una región uniforme y las brechas de ingreso entre los países ricos y pobres dentro de la región también están aumentando. Mientras que en los ocho países más ricos el ingreso per cápita aumentó cerca del 2% anual en los años noventa, en los ocho más pobres la tasa de crecimiento anual fue apenas 0,7%.¹ Para agravar las cosas, prácticamente en todos los países la concentración del ingreso aumentó en la pasada década, recortando el impacto favorable del crecimiento sobre la pobreza. Actualmente, 170 millones de latinoamericanos —uno de cada tres— viven con menos de dos dólares diarios. Sin embargo, esos 170 millones serían 45 millones menos si la distribución del ingreso se hubiera mantenido inalterada en el decenio 1990-1999. Y serían 80 millones menos si, además, el ingreso per cápita hubiera crecido no al 1,5% anual, sino al 3,5%.

El problema de competitividad

En este contexto, en los últimos años se ha generado gran interés en los gobiernos y los sectores privados por establecer qué políticas económicas pueden ayudar a mejorar la “competitividad”, definida por la calidad del ambiente de inversión y por el aumento de la productividad en un medio de estabilidad macroeconómica y de integración en la economía internacional. En sentido estricto, es un uso inadecuado del término, ya que, como advirtió Paul Krugman hace ya tiempo,² son las empresas y no los países las que compiten entre sí. La confusión entre países y empresas puede llevar a creer que la fortaleza económica de un país se mide por su superávit comercial externo, que las importaciones son indeseables porque desplazan al empleo nacional o que los bajos salarios de los países pobres son una amenaza para el crecimiento de los países ricos. Estas confusiones pueden hacer que la competitividad se convierta en “una obsesión peligrosa”, utilizando la misma expresión que usó Krugman.

El indicador de competitividad más difundido internacionalmente —el *Global Competitiveness Report* producido por el World Economic Forum— evita estas confusiones centrándose en la calidad del ambiente empresarial. En su versión de 2001, que incluye 20 economías latinoamericanas, nueve de ellas consideradas por primera vez, la competitividad se evalúa según la calidad del ambiente macroeconómico y de las instituciones públicas y por la capacidad tecnológica. Según este indicador, la mayoría de las economías latinoamericana-

¹ Los países considerados son los 26 que son miembros del BID.

² Competitiveness: A Dangerous Obsession, *Foreign Affairs* 73(2):28-44, 1994.

nas se ubican en posiciones muy bajas en el concierto internacional. Solamente Chile y Costa Rica están por encima de la mediana y siete de los 11 últimos puestos están ocupados por países latinoamericanos.

Puesto que las posiciones en el índice de competitividad tienden a reflejar el nivel de desarrollo de los países, estos resultados no deben ser sorprendentes. Sin embargo, para el nivel de ingreso de sus economías, 10 de los 20 países latinoamericanos tienen indicadores de competitividad muy inferiores de lo que cabría esperar. Esto es preocupante, ya que el potencial de crecimiento futuro depende no tanto de las posiciones absolutas en el índice como de lo favorables que sean las condiciones de competitividad del país en relación con su nivel de ingreso. En efecto, los países que ofrecen un ambiente macroeconómico e institucional y unas capacidades tecnológicas comparativamente altas para su nivel de ingreso son capaces de crecer más aceleradamente. Muchos de los países latinoamericanos carecen de estas condiciones.

El crecimiento económico tiene solo dos fuentes posibles: el ritmo al que se acumula la maquinaria, la educación y otros factores productivos y la productividad con la que se utilizan esos factores. En ambos aspectos las economías latinoamericanas tienen serias deficiencias. Entre todas las grandes regiones mundiales América Latina es la que tiene menores tasas de inversión en capital físico. Aunque ha dejado de ser una región abundante en fuerza de trabajo no calificada, los niveles educativos están creciendo a un ritmo mucho más lento que en regiones con mayor nivel de educación, como el Sudeste Asiático, o con niveles de educación más bajos, como Oriente Medio o el resto de Asia. A partir de la acumulación de factores productivos América Latina podría sostener una tasa de crecimiento de apenas 4% anual. Pero lo más grave es que el crecimiento en la última década fue incluso inferior, debido a que la caída de la productividad sustrajo 0,6 puntos a esa modesta tasa. En contraste, en los países desarrollados los aumentos de la productividad aportaron 0,6 puntos al crecimiento. Por consiguiente, las crecientes diferencias de ingreso entre América Latina y los países desarrollados son resultado de diferencias cada vez mayores en productividad. Lo mismo puede decirse de las diferencias entre los mismos países de América Latina. Los únicos países donde la productividad total de los factores aumentó sustancialmente en los años noventa fueron Chile, Argentina y Uruguay, que se encuentran

entre los más desarrollados. En algunos de los países más pobres de la región —por ejemplo Haití, Honduras y Nicaragua— la productividad sufrió una reducción grave que les costó más de un punto porcentual de crecimiento anual a lo largo de la década. Resulta paradójico que en un período de mejoras tecnológicas tan importantes como fue el pasado decenio haya habido caídas de productividad en los países pobres. Esta paradoja está presente en los principales temas que se estudian y discuten en este informe.

El ángulo empresarial

Otras fuentes de información sobre la calidad del ambiente empresarial, como las encuestas de ambiente empresarial recopiladas conjuntamente por el Banco Mundial y el BID, presentan un panorama igualmente preocupante. Los obstáculos para el desarrollo de las empresas que se citan con mayor frecuencia en América Latina son los que se refieren al ambiente económico e institucional, en particular la falta de financiamiento, los excesivos impuestos y regulaciones y la inestabilidad de las políticas. Este tipo de problemas son considerados más graves por los empresarios latinoamericanos que por los empresarios de otras regiones del mundo.

En el mundo empresarial reciben gran atención las comparaciones de tamaño de las grandes empresas de cada país y de cada sector, porque reflejan de forma sencilla la capacidad de crecimiento de unas empresas frente a otras. No es sorprendente que a mayor tamaño de una economía, mayores sean sus empresas. Sin embargo, las grandes empresas de América Latina son mucho más pequeñas de lo que podría esperarse para el tamaño de las economías. Las grandes corporaciones de Brasil o de México son más pequeñas que las de Taiwán, país cuya estrategia empresarial se asocia con la pequeña empresa. El reducido tamaño de las empresas latinoamericanas no es el resultado de una estrategia semejante, sino el producto de la deficiente provisión de recursos productivos claves, como son el crédito o la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. Estas deficiencias representan barreras aún mayores para el desarrollo de las empresas medianas y pequeñas, que cuentan con menos vinculaciones a los mercados financieros nacionales o externos y que no tienen la escala para sufragar inversiones que les ayuden a compensar las deficiencias de la infraestructura pública.

Alcance y objetivo del estudio

El objetivo de este informe es determinar qué deficiencias en los principales mercados de recursos productivos limitan el funcionamiento y la productividad de los sectores privados en América Latina y pueden ser objeto de corrección mediante políticas públicas. Los factores productivos que se consideran son el crédito (parte II), los recursos humanos (parte III), la infraestructura de puertos, electricidad y telecomunicaciones (parte IV) y las nuevas tecnologías de la información (parte V). El informe discute las opciones de política económica que enfrentan los gobiernos, dadas las características de los mercados y el contexto institucional en que operan. Por consiguiente, aunque en todas las áreas consideradas se ofrecen indicadores que permiten comparar la oferta de recursos productivos y el marco de políticas y regulaciones en que operan los mercados de factores, no se presume que haya una receta ideal para lograr el buen funcionamiento de cada uno de estos mercados. Puede haber también espacio para políticas industriales y de inversión orientadas a crear ventajas comparativas, aumentar la oferta de recursos que ofrecen externalidades positivas (y por lo tanto son producidos en cantidades subóptimas por el mercado), aprovechar la capacidad de coordinación del gobierno para desarrollar inversiones complementarias o crear economías de escala o, simplemente, atraer inversión extranjera directa (parte VI). Por supuesto, las posibilidades de desarrollo de los sectores productivos y la eficacia de cualquiera de las políticas discutidas en este *Informe de progreso económico y social* dependen crucialmente de la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, este tema no se aborda en el informe.

Los mercados de factores productivos rara vez son mercados perfectos donde hay numerosos oferentes y demandantes que tienen perfecta información sobre el bien que se comercia y en los que las transacciones ocurren de forma instantánea y repetidamente una y otra vez a lo largo del tiempo. Esta descripción se ajusta a los mercados de algunos bienes de consumo básicos o de ciertas materias primas más que a los mercados de factores productivos. En estos mercados son comunes el limitado número de oferentes (y ocasionalmente demandantes), la información incompleta de una o ambas partes sobre el bien que se comercia, o sobre las intenciones de la parte opuesta, y la entrega diferida

en el tiempo de los bienes o servicios acordados previamente. Esto implica que en estos mercados pueden faltar las condiciones de libre competencia o surgir problemas de racionamiento, exclusión de algunos demandantes y riesgos de incumplimiento de los proveedores.

Dada la naturaleza de los mercados de factores productivos, su funcionamiento depende crucialmente de las instituciones, es decir las reglas formales e informales y sus mecanismos de cumplimiento que moldean el comportamiento de las organizaciones y los individuos en la sociedad.³ Las instituciones tienen una profunda influencia en la oferta, calidad y utilización de los factores productivos. Los datos empíricos que se presentan a lo largo del informe muestran que la calidad de las instituciones es una de las principales razones por las que las brechas de productividad entre los países se están ampliando. Durante la última década mejoró sustancialmente la calidad de las regulaciones y normas de funcionamiento de los mercados de factores en América Latina, en particular el crédito y los servicios de infraestructura tales como puertos, electricidad y telecomunicaciones. Pero aunque las regulaciones mejoraron, su implementación y eficacia siguieron cuestionadas en muchos países por otras deficiencias del ambiente institucional, tales como el débil imperio de la ley, la corrupción y la falta de efectividad de diversas instituciones de la administración pública.

Otra causa de las diferencias de productividad cada vez mayores es la educación, ya que la capacidad de innovación tecnológica y de asimilación de nuevas tecnologías está mediada por los conocimientos y la capacidad de aprendizaje de empleados y trabajadores. En ausencia de sistemas adecuados de capacitación y de reasignación de los trabajadores de unas actividades a otras, las tecnologías modernas pueden haber contribuido a la obsolescencia y la subutilización del capital humano y, por consiguiente, a recortes de productividad en los países con niveles educativos bajos.

Las crecientes brechas de productividad también pueden ser resultado de factores demográficos y de los patrones de desarrollo tecnológico mundial, que han tendido a concentrar los esfuerzos de investigación en los productos y necesidades de los mercados más prós-

³ Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

peros. Estos aspectos no se tratarán aquí, ya que fueron analizados en la edición del año 2000 del *Informe de progreso económico y social*.⁴

Los mercados de crédito

La escasez de crédito es el principal problema que enfrentan las empresas en América Latina. Esto no es sorprendente, dado que en la región la oferta de crédito al sector privado como proporción del PIB es apenas un tercio de la de los países desarrollados o el Sudeste Asiático. Aunque la escasa profundidad de los sectores financieros de muchos países latinoamericanos es debida en parte a factores macroeconómicos, el marco institucional es tanto o más importante y puede ser un factor agravante de la inestabilidad de origen macroeconómico. El funcionamiento de los mercados crediticios requiere un marco institucional que permita aliviar los problemas de asimetría de información, selección adversa, riesgo moral, incumplimiento de los contratos e inconsistencia temporal que son típicos de los contratos financieros.

La parte II de este *Informe de progreso económico y social* reseña el estado de las instituciones que han de enfrentar estos problemas. Aunque desiguales entre países, las mayores reformas en la última década se dieron en los campos de la regulación prudencial y la apertura de los sectores financieros a la inversión extranjera. Las deficiencias institucionales más graves que aún persisten están relacionadas con la falta de protección de los derechos de los acreedores financieros y con diversas formas de interferencia de los gobiernos en los contratos financieros. La falta de protección de los acreedores se deriva de las limitaciones de uso y recuperación de las garantías y de la falta de seguridad de que se pagarán las acreencias si quiebra la empresa prestataria. La interferencia en las operaciones crediticias del sistema financiero se manifiesta en la fijación de límites a los tipos de interés, en las restricciones sobre métodos de pago y en las exigencias de inversión o préstamo a ciertas actividades o sectores. Cuando estas dificultades se combinan con marcos legales inciertos, como son los de muchos países latinoamericanos, el resultado es una oferta muy limitada de crédito y una susceptibilidad muy alta del crédito a los ciclos macroeconómicos.

A pesar de las privatizaciones generalizadas de los

años noventa, la participación del sector público en los sectores financieros de varios países latinoamericanos sigue siendo muy elevada para los patrones mundiales. Este es un motivo de preocupación, ya que la banca pública rara vez logra ampliar el acceso al crédito o mejorar la estabilidad y eficiencia del sector financiero debido a que los países no reúnen las condiciones institucionales que se requerirían para ello. También ha sido limitado el progreso hacia la universalización de la banca, es decir, hacia la eliminación de la segmentación de los mercados financieros según productos o sectores, que era la norma en el pasado en América Latina.

Compensando estas deficiencias, que afectan sobre todo a los pequeños empresarios, en la región se han desarrollado exitosamente otras instituciones. Las centrales de información crediticia y los sistemas de microcrédito son dos ejemplos destacados, que han permitido aliviar los problemas de información asimétrica y seguimiento de los créditos, reduciendo por consiguiente el racionamiento crediticio. Para consolidarse, estas experiencias exitosas requieren mejorar el ambiente de regulación y supervisión y reducir la incertidumbre de los marcos legales en que operan estas instituciones.

Los mercados laborales

En contra de la creencia común, América Latina no tiene una abundancia relativa de fuerza de trabajo sin calificación. Si la tuviera, lo lógico sería que los países latinoamericanos se concentraran en la producción de bienes intensivos en mano de obra no especializada, en los que la competitividad internacional depende ante todo del costo del factor trabajo. Pero América Latina tampoco ha alcanzado una estructura educativa comparable a la de los países líderes del Sudeste Asiático, o los países desarrollados, en los que la producción se orienta a bienes intensivos en conocimiento o en desarrollo tecnológico. El grueso de la fuerza de trabajo latinoamericana tiene educación primaria (completa o incompleta) y en algunos países es respetable la proporción de trabajadores que cuentan con estudios universitarios. Esta posición implica el riesgo de no poder competir frente a regiones de menor educación en la

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo más allá de la economía: Progreso económico y social en América Latina—Informe 2000*. Washington, DC, BID, 2000.

producción de bienes intensivos en mano de obra no calificada, pero ofrece oportunidades para lograr mejoras rápidas de productividad y para entrar en algunos los mercados de bienes de contenido tecnológico medio o alto, como ya han conseguido México, Brasil y Costa Rica.

Ningún sector productivo puede pretender que su competitividad se base en reducir el bienestar de sus trabajadores. Incluso en los sectores más intensivos en mano de obra, la posibilidad de competir y expandirse depende no del salario de los trabajadores, sino de los costos laborales unitarios, es decir, de la combinación del costo efectivo por trabajador y la productividad del trabajo. En muchos países de América Latina es posible reducir el costo efectivo por trabajador sin sacrificar el bienestar de los trabajadores, porque la legislación contempla excesivos beneficios obligatorios que son costosos para las empresas pero de escasa utilidad para los trabajadores. La legislación también impone costos muy altos de despido que aumentan el desempleo, especialmente de los trabajadores más jóvenes, y salarios mínimos que en algunos países son excesivos para la productividad de los trabajadores de menor calificación, limitando así sus posibilidades de empleo.

Contra la productividad del trabajo atentan el retraso educativo de muchos países latinoamericanos, las deficiencias de los sistemas de capacitación y la calidad de las relaciones laborales. La prioridad número uno debe ser la universalización de la educación secundaria mediante una mezcla de incentivos de oferta y demanda. Una mejor educación es esencial para mejorar las posibilidades futuras de los sistemas de capacitación laboral. Pero en la mayoría de los países, éstos requieren aún un profundo rediseño institucional para que puedan responder a las necesidades de las empresas y contribuyan a elevar las posibilidades de empleo y la productividad de los trabajadores. Una mayor participación del sector privado, la separación de las funciones de regulación y provisión y la implementación de mecanismos de competencia para captar fondos públicos son algunos de los elementos del éxito de los nuevos sistemas de capacitación de varios países. Finalmente, las políticas institucionales pueden mejorar las relaciones laborales propiciando espacios de diálogo entre empleados y empresarios y estableciendo mecanismos de compensación para los trabajadores que pueden perder por la introducción de tecnologías más productivas.

La infraestructura

Las inversiones en infraestructura son muy sensibles al entorno institucional. Se necesitan derechos de propiedad bien definidos, un entorno regulatorio previsible y un mínimo de transparencia en las decisiones públicas para que los inversionistas comprometan grandes recursos en activos que son inamovibles y cuya rentabilidad depende de un flujo de ingresos en el futuro. América Latina ha sido líder en la incorporación del sector privado a los sectores de infraestructura. Las inversiones con participación privada representan más del 43% del total invertido en todas las regiones en desarrollo. Pero las privatizaciones no siempre han traído mejoras en la cobertura, calidad y costo de los servicios.

A pesar de notables progresos en la última década, los puertos latinoamericanos figuran entre los más ineficientes del mundo. Los costos que se pagan por las ineficiencias de un puerto típico de la región son comparables para un exportador a estar 9.000 km más lejos de sus compradores. No se trata solamente de la velocidad con la que se realizan las operaciones de carga y descarga, sino de diversas ineficiencias que dependen más del marco institucional que de las inversiones físicas en los puertos. Si bien hay una gran diversidad en los modelos de manejo portuario, los ingredientes más comunes de una receta exitosa son la participación privada en el manejo de las operaciones portuarias, la flexibilización de las restricciones laborales y el control del poder monopólico bien sea mediante la regulación o mediante la competencia entre operadores o entre puertos.

Aunque América Latina ha sido la región líder en la reestructuración del sector eléctrico, las reformas no están consolidadas. En muchos países la competencia sigue siendo limitada y los precios altos, excepto para los grandes consumidores industriales. En otros, los racionamientos han puesto en duda la suficiencia de los incentivos introducidos. En casi todos, el sistema regulatorio es objeto de críticas por falta de transparencia o de certidumbre. Estos problemas, que no son exclusivos de América Latina, derivan en parte de las características técnicas de los mercados eléctricos, que demandan una estructura regulatoria y operativa compleja. Pero en América Latina las dificultades se agravan porque muchos países carecen del marco legal e institucional en el que se puedan asentar sistemas regulatorios eficaces. Aunque no existe un sistema ideal

de organización y regulación del sector, contribuyen a mejorar los resultados la separación de los principales segmentos del mercado y su apertura a potenciales competidores, el liderazgo del sector público en la expansión de la red de transmisión, cuyo acceso no debe tener restricciones, y la conformación gradual del entramado de entidades de regulación y operación teniendo en cuenta las limitaciones institucionales y capacidades existentes en el sector.

Dos de cada tres países latinoamericanos han privatizado total o parcialmente al principal operador de *telecomunicaciones* y uno de cada dos ha introducido reformas profundas en las regulaciones para introducir la competencia en el sector. Aunque la penetración telefónica en los países desarrollados es todavía cinco veces mayor que en los países en desarrollo, en América Latina esta diferencia se ha reducido más rápido que en el resto del mundo en desarrollo. En los últimos años el tráfico telefónico internacional de América Latina se ha expandido un 15% anual. Las reformas del sector han estimulado la penetración y mejorado la calidad del servicio. Sin embargo, la limitada competencia ha impedido que las ganancias de eficiencia del sector se transfieran a los consumidores, que en muchos países están pagando precios más elevados que antes de las reformas. A pesar de los progresos recientes, América Latina tiene un largo camino por recorrer. No se trata solamente de reducir las brechas en telefonía básica con respecto a otros países y entre los diferentes estratos sociales de los países. Se requiere además generalizar los servicios más avanzados, cruciales para las empresas, como la transferencia de datos y el acceso al Internet. Esas tareas requieren un marco de regulaciones que faciliten la competencia dentro de cada producto y entre productos. Las regulaciones deben facilitar el acceso a las redes y promover la interoperabilidad entre ellas. En muchos países esto implica integrar los sistemas regulatorios de los sectores de telecomunicaciones, que actualmente tratan de forma distinta a productos semejantes y que pueden así retrasar la adopción de tecnologías en el sector.

La innovación tecnológica

La revolución de las tecnologías de información está poniendo a prueba la capacidad de innovación tecnológica de todos los países. Las nuevas tecnologías traen la promesa de una mayor productividad derivada de la reducción de los costos de información y de transacción en todo tipo de sectores. Pero en América Latina solo una de cada 20 personas tiene acceso al Internet, mientras que en los Estados Unidos esa relación es de uno a tres, y solamente hay tres alojamientos (hosts) de Internet por cada 10.000 habitantes, frente a 173 en los países desarrollados. Por supuesto, el acceso a Internet puede verse limitado por la cobertura del servicio telefónico. Pero ésta es solo una de las muchas restricciones para poder extraer los beneficios de la nueva tecnología. El nivel de educación, el acceso al crédito y el imperio de la ley también influyen en la capacidad general de asimilación tecnológica.

Que la informática se encuentre aún en su etapa de difusión ofrece la oportunidad de comprobar la relevancia de estas variables y de entender más en general las causas del atraso tecnológico de la región. Subsidiar los computadores o la creación de nuevos alojamientos de Internet no va a solucionar ese atraso. Esto no quiere decir que la revolución informática no plantee problemas de política de carácter más específico. Entre ellos están el rol que el gobierno puede jugar como líder, adoptando la nueva tecnología para sus propias actividades, la posibilidad de que el gobierno promueva la adopción de versiones poco sofisticadas de las nuevas tecnologías, para facilitar el acceso de usuarios pobres o marginales, y la necesidad de que se adelante a los problemas de erosión tributaria que implicará la generalización del comercio electrónico.

La innovación tecnológica ocurre en contextos institucionales específicos que no se reflejan adecuadamente en variables como las mencionadas y donde hay también campo para la acción del gobierno. El informe presenta una evaluación de los sistemas de innovación que revela un gasto en investigación y desarrollo muy limitado en toda América Latina. Además el personal dedicado a estas actividades es escaso y se encuentra infrutilizado, las vinculaciones entre las empresas y los centros de investigación son incipientes, cuando más, y los flujos de información son débiles. En cada una de estas áreas existen intervenciones posibles para mejorar el entorno de innovación tecnológica.

Políticas industriales y de inversión

Lograr que los mercados de factores productivos sean mercados fluidos es una tarea que requiere importantes esfuerzos de los gobiernos, porque cada uno de esos mercados necesita apoyo institucional. Pero el campo de acción del gobierno puede extenderse hasta fomentar incluso más directamente el desarrollo de ciertos sectores o inversiones. La estrategia de sustitución de importaciones fue una versión extrema de esa orientación. Actualmente los países latinoamericanos están experimentando con versiones más moderadas de una política industrial que tiene más en cuenta las capacidades del gobierno, evitando la generación de rentas en sectores favorecidos, y que busca que los sectores productivos se integren firmemente en la corriente general del comercio y la tecnología internacional. El componente más importante de estas políticas es la promoción de exportaciones a través de instrumentos financieros especializados, mecanismos de exención y devolución de impuestos y zonas de procesamiento de exportaciones. Aunque aún quedan unos pocos subsidios a las exportaciones, la tendencia es hacia su eliminación. A juzgar por cómo evolucionaron las exportaciones en la pasada década, las nuevas políticas han sido mucho más efectivas que la promoción de exportaciones más selectiva del pasado. De los 26 países latinoamericanos, 16 lograron que aumentara la participación en los mercados mundiales de sus canastas de productos exportados y, considerando la región en su conjunto, la participación de las exportaciones de productos con contenido tecnológico medio o alto alcanzó el 40% del valor total exportado, sobre todo por las exportaciones de México y Brasil. Las políticas de promoción de inversiones también comprenden una variedad de instrumentos financieros y fiscales otorgados a través de corporaciones públicas o bancos de desarrollo. Sorprendentemente, los sectores actualmente más favorecidos por los incentivos fiscales no son los de alta tecnología, sino el turismo y varios sectores primarios. El panorama y las perspectivas de estas políticas son muy variadas y poco se sabe de su eficacia y, por tanto, de las implicaciones de política económica.

Los cambios en el tratamiento de la inversión extranjera han sido mucho más profundos. Desde la eliminación de las restricciones al ingreso y repatriación de capitales de inversión extranjera a comienzos de los años noventa, América Latina ha sido un receptor im-

portante de inversión extranjera directa. Esta inversión extranjera ha actuado como un canal para la transferencia tecnológica y como un mecanismo de aumento y diversificación de las exportaciones. Muchos de los factores que atraen la inversión extranjera —el tamaño de la economía, la distancia y las vinculaciones culturales del país receptor al país fuente de la inversión— no pueden ser modificados por las políticas públicas. El tratamiento tributario de la inversión es una variable efectiva para atraer inversión extranjera, pero su uso generalizado puede resultar destructivo para la región. Esto deja solo un instrumento para atraer inversiones: la calidad de las instituciones públicas, en particular el marco regulatorio, el imperio de la ley y el control de la corrupción, variables que tienen un poderoso efecto sobre las corrientes inversoras y que ocupan un lugar destacado a todo lo largo de este informe.

* * *

Es justificada la obsesión de los gobiernos y de los sectores privados de América Latina por la calidad del ambiente económico e institucional en que operan las empresas. Los obstáculos más difíciles de remover para liberar el potencial de crecimiento económico de América Latina no son la falta de capital ni la carencia de conocimiento tecnológico. Esas deficiencias son en gran parte el resultado de factores más profundos y difíciles de cambiar, como son las normas, regulaciones y prácticas que conforman el sistema institucional de cada sociedad. La aspiración de este informe es contribuir a que los gobiernos y los sectores privados reconozcan los obstáculos institucionales al funcionamiento de los mercados y avancen así en la eliminación de esas trabas que dificultan el uso eficiente de los recursos de los países y la generación de nuevas capacidades productivas.

