
DOCUMENTO DE TRABAJO – SEMINARIO INTERNACIONAL
“Asuntos Emergentes para América Latina 2015-2020”
Santiago de Chile, 21 de enero de 2013

LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO:
¿VÁLIDA PARA AMÉRICA LATINA?
EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES QUE
LOGRARON EVITARLA

Alejandro Foxley
Enero, 2013

**LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO:
¿VALIDA PARA AMERICA LATINA?
EXPERIENCIA DE PAISES QUE LOGRARON EVITARLA**

Alejandro Foxley

Versión Preliminar
Sólo para comentarios
No citar

Octubre 2012

La crisis económica global, que ya cumple su cuarto año, aún se encuentra, sin una resolución clara particularmente en los países de la llamada periferia europea. Grecia, España, Portugal e incluso Italia podrían requerir de nuevos rescates por el FMI, el Banco Central Europeo y la U.E. El efecto de contagio hacia el resto de las economías desarrolladas es una posibilidad que nadie se atreve a excluir.

El contraste entre esa situación de crisis con la de las economías latinoamericanas es significativa. De hecho, recientemente el BID publicó un libro titulado “La Década de América Latina” aludiendo al buen desempeño de estas economías en la década pasada, y al manejo económico generalmente adecuado que sus gobiernos exhibieron durante la actual crisis financiera mundial.

Esos buenos resultados fueron además, compartidos por la mayoría de las economías emergentes. Ellos fueron consecuencia durante buena parte de los años 2000^s del fuerte crecimiento de las economías avanzadas y el masivo flujo de capitales desde estos, hacia las economías emergentes. Las entradas de capital en estas últimas alcanzaron hasta un 9% del PIB en 2007, habiendo representado sólo un 2% en la década del noventa. Como consecuencia, los países emergentes duplicaron su tasa de crecimiento a un 7.2% entre 2003-2007, comparado con sólo un 3.6% en los años ochenta y noventa¹.

Pero las circunstancias actuales han cambiado dramáticamente, después de casi 4 años de muy lento crecimiento en las economías

¹ Sharma (2012)

desarrolladas, e incluso ante la perspectiva de una posible segunda recesión, el impulso para seguir creciendo a tasas altas para los países emergentes, incluyendo en ellos a América Latina, deberá provenir de su propio y sostenido esfuerzo. En la expresión de Ruchir Sharma “si no hay viento, hay que remar y remar fuerte”.

Históricamente para alcanzar el status de economía avanzada en un plazo razonable, hay que mantener una tasa de crecimiento igual o superior al 5% por varias décadas. La experiencia de las economías emergentes muestra que sólo 7 países crecieron más de 5% por una década, menos de 5 por dos décadas y sólo 4 economías lo hicieron por más de tres décadas.

Quienes muestran más dificultad para pasar el umbral hacia economías avanzadas, son los países de ingreso medio, entre ellos los de América Latina. El pronóstico, considerando la experiencia pasada, es que un buen número de ellos podría caer en la llamada “trampa de ingreso medio”, debido a la incapacidad de sostener un alto crecimiento por varias décadas. A menudo se alude a la economía de Argentina como el caso más dramático de la trampa de ingreso medio. Un país que a comienzos del siglo veinte se clasificaba entre los más desarrollados en el mundo se encuentra aun intentando salir de la categoría de país de ingreso medio.

¿Por qué es más probable quedarse en un punto intermedio que completar la transición a economía avanzada? La historia económica de América Latina ha estado siempre caracterizada por un cierto número de años buenos que se interrumpen para luego retroceder hacia fases de

inestabilidad económica que contagian a toda la sociedad y al sistema político, generando inestabilidad y vulnerabilidad en esos planos.

La idea de que hay que comenzar todo de nuevo ha marcado la política latinoamericana, invitando a puntos de ruptura institucional que abren paso a “gobiernos fundacionales” a menudo de carácter autoritario o pseudo-revolucionario que tampoco resuelven el problema. Una de las fallas históricas de América Latina es la incapacidad de continuidad y persistencia en una trayectoria de alto crecimiento. ¿Por qué ocurre esto? ¿Sólo por malas políticas? ¿o por excesiva dependencia de fuerzas externas desestabilizadoras? Esa es sólo parte de la explicación.

La pregunta de fondo es ¿cuál es el conjunto de factores que empujan a un país de ingreso medio a caer en una trampa que frena su desarrollo? Obviamente no hay una respuesta única ni un solo conjunto de factores.

Hay variados métodos para abordar esta compleja pregunta. Uno de ellos es el estudio de experiencias comparadas tomando los casos de “países afines” que fueron exitosos en salir de la trampa de ingreso medio en los últimos 20 años. De hecho, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, impulsamos dicho estudio, resultando en una publicación que incluye los casos de Australia, Nueva Zelandia, Finlandia, Noruega, España y Portugal. Los resultados se dieron a conocer en dos volúmenes publicados por la Cancillería chilena y el BID². Naturalmente los resultados no son homogéneos. De hecho, países como Irlanda y España que fueron exitosos en pasar el umbral hacia economías

² Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y BID (2009)

avanzadas en ese período de 20 años, más recientemente retrocedieron dramáticamente al mostrarse incapaces de sortear la crisis financiera global.

Posteriormente continuamos el análisis comparado de experiencias de desarrollo reciente, esta vez incorporando países de ingreso medio en América Latina, Este de Asia, y Este de Europa. Esos estudios fueron realizados por el autor en el Carnegie Endowment en Washington y en Cieplan en Santiago y publicados por Carnegie ³

Elementos comunes en los estudios mencionados permiten clarificar algunos de los factores que podrían hacer caer a los países en una trampa de ingreso medio. Clasificaremos estos factores en cuatro categorías: 1) Desaceleración del crecimiento por mal manejo macroeconómico o por falta de regulación del sector financiero, así como por una incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; 2) Desaceleración del crecimiento por baja calidad de la educación y por una lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; 3) Un freno al desarrollo por la excesiva desigualdad y la desprotección de los grupos vulnerables; 4) una “trampa” en las instituciones por su incapacidad de proveer estabilidad y buena calidad de gestión y transparencia. En particular, la incapacidad de lograr consensos en los temas claves para el desarrollo futuro de la economía puede paralizar o polarizar las decisiones, convirtiendo en una profecía autocumplida la caída en la trampa del país de ingreso medio.

³ Foxley (2010, 2010, 2010) y Foxley Sosdorf (2011). Sosdorf colaboró, como ayudante de investigación, en la elaboración de estos estudios.

Experiencia de economías avanzadas: Finlandia, Corea, Irlanda y España⁴.

Lo que haremos en esta sección es recopilar las lecciones de países que tuvieron variados niveles de éxito en transitar desde economías de ingreso medio a economías avanzadas sin caer en la trampa de ingreso medio, en plazos en torno a los 20 años, como se muestra en el Cuadro 1. Haremos referencia a dos casos plenamente exitosos como Finlandia y Corea, y a otros dos, Irlanda y España, que después de un fuerte crecimiento por casi dos décadas en que todo parecía ir bien, cayeron en una profunda crisis de la cual aún no escapan. En cambio a Finlandia y Corea se les puede catalogar como economías con trayectorias de crecimiento exitosas, a pesar de las crisis financieras que sufrieron en los 90s, las que supieron transformar en oportunidades de reestructuración, reformas y desarrollo económico sostenible.

Irlanda, en cambio, transitó por un período de un buen boom de 1987 a 2000, que le permitió pasar de ser el país más pobre de Europa Occidental a ser una economía desarrollada. Sin embargo, después fue víctima de su propia prosperidad, ya que en la última década creció de manera no sostenible sustentándose en un descontrolado boom financiero.

⁴ Los argumentos en ésta y la siguiente sección se desarrollan más extensamente en Foxley y Sossdorf (2011).

Cuadro 1: Transiciones de ingreso medio a ingreso alto.

País	Fase de crecimiento a la transición.	Ingreso Per Cápita PPP al comienzo y al final del periodo		Tiempo Total en Años
Finlandia	1972-1988	15074	23757	16
Corea	1994-2004	15908	23854	10
Irlanda	1987-1995	15402	22928	8
España	1973-1996	15368	23375	23
Portugal	1988-2007	15374	23120	19

Fuente: Elaboración propia en base a World Economic Outlook, IMF, April 2011

España también provee un buen caso de estudio para nuestros propósitos. Tras la restauración de la democracia, España experimentó un significativo crecimiento económico detonado por su ingreso a la Comunidad Europea y por la profundidad de las reformas estructurales emprendidas por Felipe González y luego por el gobierno de Aznar. El fruto de estas reformas se cosechó desde 1993 en adelante, período en que el país logró 13 años de crecimiento rápido y sostenido, para luego sucumbir a una dura crisis que aun golpea a la economía española con un desenlace todavía incierto.

Ninguno de estos países escapó, durante su transición de país de ingreso medio hacia una economía avanzada, a alguna crisis o shocks financieros. Algunos se originaron por factores externos, como lo fue el colapso de la Unión Soviética y su impacto sobre las exportaciones de Finlandia a comienzos de los 1990s. Más frecuentemente, sin embargo, las crisis fueron autoinflingidas, por una sobre expansión del gasto privado y del endeudamiento, que llevaron a duros ajustes económicos que frenaron el crecimiento. Esto fue lo que sucedió con Irlanda entre 1982 a

1987, con Finlandia en 1992 y con Corea luego de la crisis asiática de 1997-1998. España enfrenta actualmente el peor shock financiero de las últimas décadas, con un deterioro político de su gobierno y sin mostrar por ahora un camino claro para salir de la crisis.⁵

En las páginas siguientes nos concentraremos en hacer un recuento de lo que hemos aprendido de esas experiencias y de su relevancia para evitar que las economías de América Latina pudieran caer en la llamada trampa de los países de ingreso medio.

Balance de experiencias comparadas

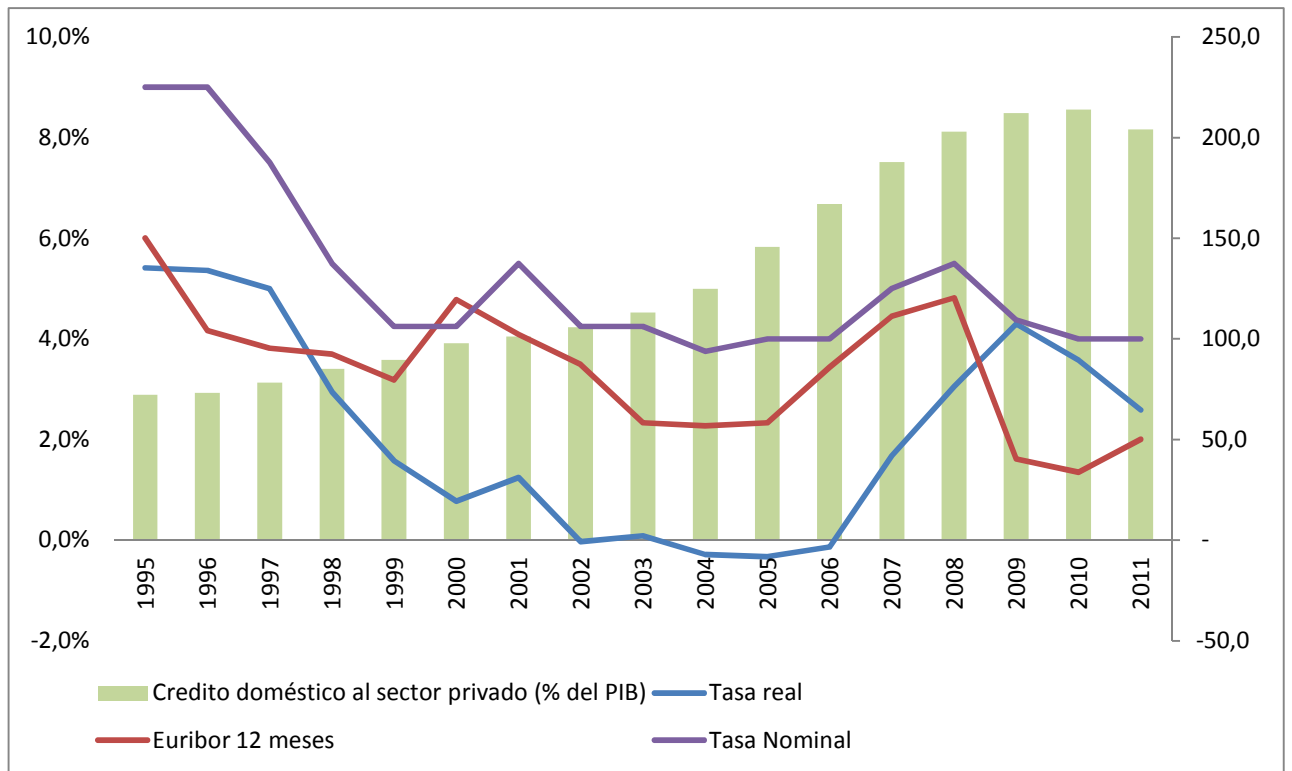
1. España e Irlanda fueron casos exitosos de transición hacia economías avanzadas hasta que cayeron en la trampa financiera.

Esa trampa financiera se originó, al revés de lo que usualmente se argumenta, en la política monetaria seguida por el Banco Central Europeo a partir de la adopción del euro como moneda única en 1999. De hecho a partir del año 2000, el BCE se vio presionado por Alemania y Francia cuyas economías se habían desacelerado fuertemente y corrían el riesgo de recesión, a bajar drásticamente la tasa de interés interbancario (Euribor) de 4,8% en 2000 a alrededor de 2% nominal en los años siguientes. Esta reducción era contraindicada para economías como las de Irlanda y España que crecían a tasas entre 9 y 5% al año en el 2000. La tasa de interés real que enfrentaban los bancos españoles e irlandeses era negativa y los indujo a tomar créditos masivamente en Europa,

⁵ Una revisión detallada de las trayectorias de estas economías en su transición hacia economías avanzadas puede encontrarse en Foxley y Sossdorf (2011).

alimentando un fuerte endeudamiento por parte del sector inmobiliario y los consumidores en sus países⁶.

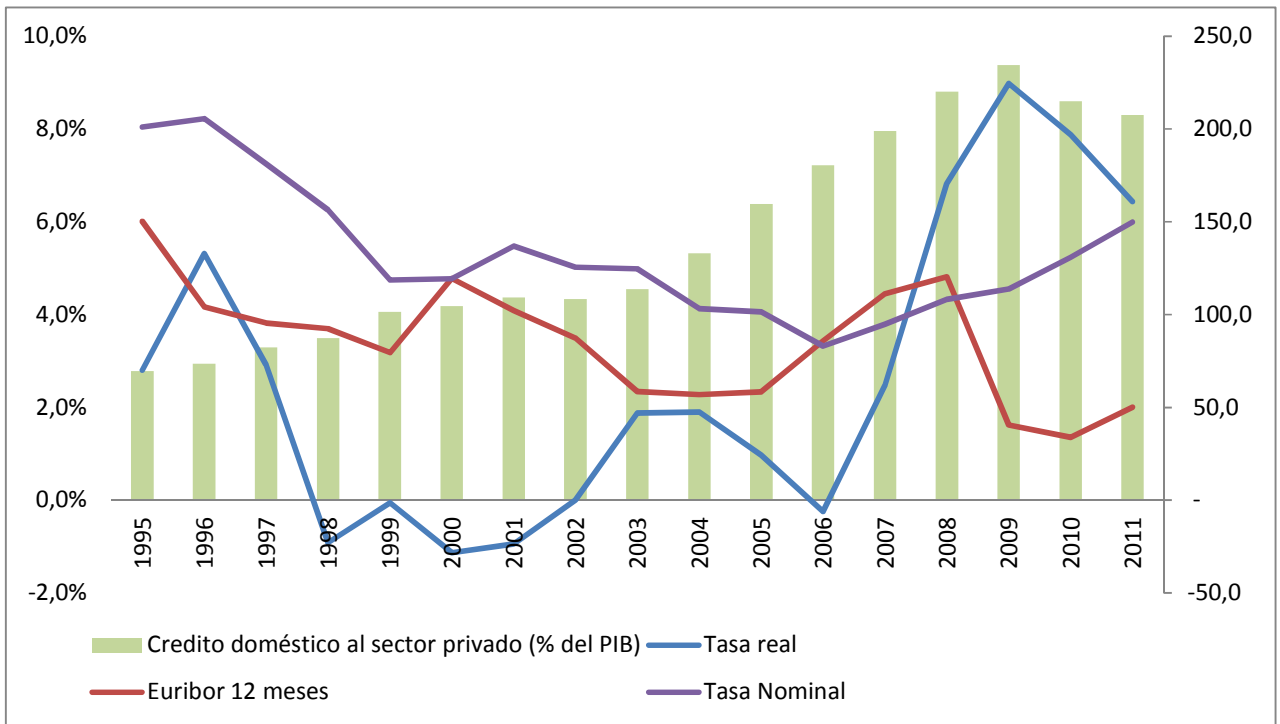
Gráfico 1: Tasa de Interés y Crédito Privado en España



Fuente: Elaboración propia en base a datos OECD, Banco Mundial y FMI.

⁶ Una idea de la magnitud de los desequilibrios es que en Irlanda la oferta de crédito sobrepasó el 200% del PIB en 2008, en circunstancias que entre 1970 y 1995 sólo promedió un 40%. La inversión residencial que equivalía al 5% del PIB en los años noventa, se había más que duplicado hacia el 2007, llegando al 12% del PIB.

Gráfico 2: Tasa de Interés y Crédito Privado en Irlanda.



Fuente: Elaboración propia en base a datos OECD, Banco Mundial y FMI.

La raíz de la burbuja financiera no está, por lo tanto, en políticas fiscales expansivas, o en un sobre-endeudamiento de los gobiernos, que de hecho mantuvieron sus finanzas en orden, con equilibrio presupuestario entre 2000 a 2008, como puede verse en el Cuadro 2, sino en una política monetaria europea que se ajustaba a las condiciones macroeconómicas de sus principales socios, Alemania, Francia, ignorando el riesgo de sobrecalentamiento que implicaba para las economías que ya crecían fuertemente.

Cuadro 2: Indicadores Macroeconómicos y Financieros.

	Deuda Bruta			Balance Estructural Gobierno Central			Balance en Cuenta Corriente		
	2001	2006	2011	2001	2006	2011	2001	2006	2011
Finlandia	42,5	39,6	48,6	5,1	3,3	0,5	8,4	4,2	-0,7
Irlanda	35,2	24,7	105,0	-1,7	-4,5	-8,0	-0,6	-3,5	0,1
España	55,6	39,7	68,5	-1,8	-1,3	-6,5	-3,9	-9,0	-3,7
Corea del Sur	18,7	31,1	34,1	2,9	1,1	2,4	1,7	1,5	2,4
Argentina	53,7	76,5	44,2	-3,8	0,0	-3,3	-1,4	3,2	-0,5
Brasil	70,2	66,7	66,2	-2,5	-3,3	-3,2	-4,2	1,3	-2,1
Chile	14,4	5,0	9,9	0,7	0,7	-1,2	-1,5	4,6	-1,3
Colombia	40,9	36,8	34,7	-	-1,1	-2,5	-1,1	-1,9	-2,8
México	42,0	38,4	43,8	-	-	-	-2,5	-0,5	-0,8
Perú	41,5	33,1	21,6	-1,4	0,2	0,9	-2,2	3,1	-1,3
Uruguay	50,9	71,6	54,2	-	-	-	-2,4	-2,0	-2,2

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Por cierto, este efecto desestabilizador fue amplificado por el sobreendeudamiento privado en los países receptores de los créditos interbancarios. Según los datos del Banco Mundial la deuda privada en Irlanda que representó un promedio anual de 76,1% del PIB entre 1992 y 2001, alcanzó el 177,1% del PIB entre 2002-2011 (ver Cuadro 3). La debilidad de los mecanismos de regulación financiera en esos países se hizo evidente cuando estalló la burbuja inmobiliaria, y se mostró incapaz de prevenir o impedir el exceso de demanda que la política monetaria expansiva del BCE generaba.

Cuadro 3: Promedio Deuda Privada (% del PIB).

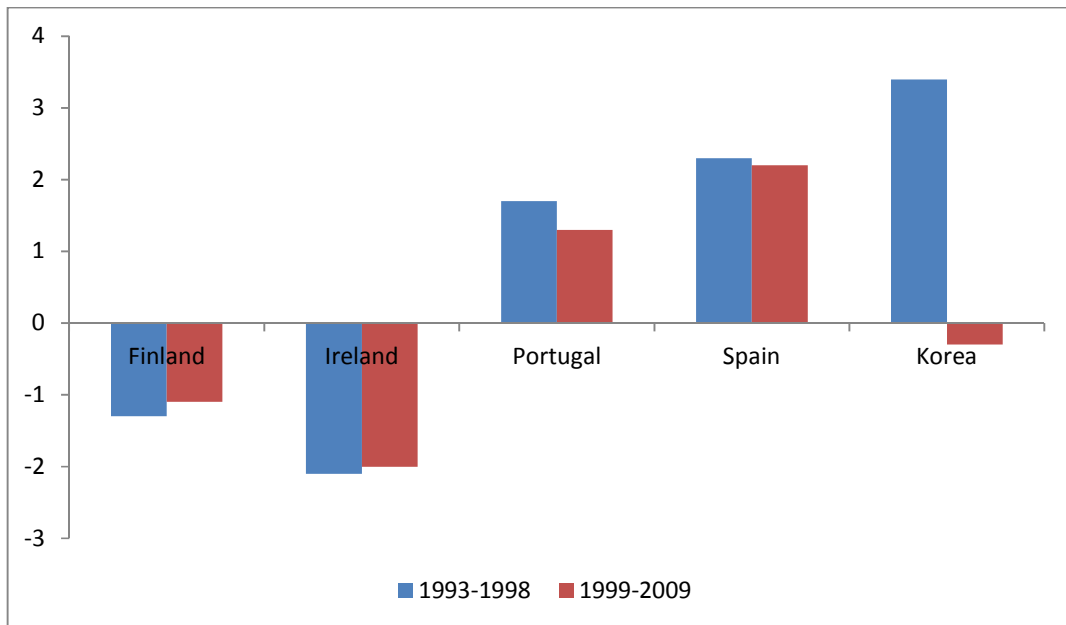
	1992-2001	2002-2011
Finlandia	62,8	79,6
Irlanda	76,1	177,1
España	82,5	167,7
Corea del Sur	63,4	96,2
Argentina	21,0	13,4
Brasil	53,7	43,1
Chile	60,1	83,3
Colombia	31,2	34,4
México	25,1	20,2
Perú	20,5	21,4
Uruguay	33,6	31,1

Fuente: Banco Mundial

Además, en España, la política monetaria expansiva se encontró con una inflación mayor al promedio de la UE con crecimiento casi nulo de la productividad y con salarios reales que crecieron más rápido que los de sus pares de la zona euro. De este modo, los costos laborales unitarios reales crecieron en un 26% desde 2000 a 2009.

En ambos países, Irlanda y España, la suma de una política monetaria expansiva y la ausencia de una regulación financiera eficaz para moderar a los bancos, y una pérdida de competitividad por excesivo aumento de salarios, indujeron la seria crisis que viven hoy ambas economías (Gráfico 3).

Gráfico 3: Crecimiento Costo Laboral Unitario



Fuente: OECD

2. Hay dos factores que incidieron en que la crisis financiera adquiriera una mayor profundidad en países como España y Portugal: i) la existencia de mercados laborales rígidos y segmentados, y ii) la implementación de un tipo de cambio fijo tras la entrada a la zona euro.

En España, prevalecía un mercado laboral altamente segmentado, a pesar de los numerosos intentos desde principios de los 80s para hacerlo más flexible y menos fragmentado. En efecto, cerca de dos tercios de la fuerza laboral tenía contratos permanentes, estaban altamente sindicalizados y se beneficiaban de los mecanismos de negociación salarial centralizada, al iniciarse la crisis financiera. Pero, el tercio restante de la fuerza laboral estaba bajo contratos temporales, no

sindicalizados y con costos de despidos y contratación muchísimos más bajos que en el primer segmento.

Como resultado de esta estructura, se produjo un desacople entre las fuertes alzas salariales en el sector sindicalizado durante el ciclo económico expansivo y los insignificantes incrementos de productividad. Cuando los salarios se incrementan fuera de línea para este segmento, como consecuencia del poder sindical en las negociaciones centralizadas o sectoriales, el ajuste necesariamente se produce vía mayor inflación, y a través de despidos masivos de los trabajadores con contrato temporal que no tienen fuerza sindical. El resultado es que la meta de inflación no se cumple, se da un fuerte incremento en el desempleo y una pérdida de competitividad para toda la economía.

Este tipo de resultados es observado no solo en España sino que también en la economía portuguesa como puede ser visto en el Gráfico 3. En España y Portugal, los costos laborales unitarios reales crecieron 2.2% y 1.3%, respectivamente, en el período 1999-2008. En tanto, la productividad de España y Portugal en este período registró tasas de crecimiento de -0.6% y -1.3%, respectivamente, muy por debajo del crecimiento de los costos laborales (Gráfico 4). Con tipo de cambio fijo y pérdidas continuas de productividad, estas economías no disponían de instrumentos efectivos para ajustarse frente a la crisis.

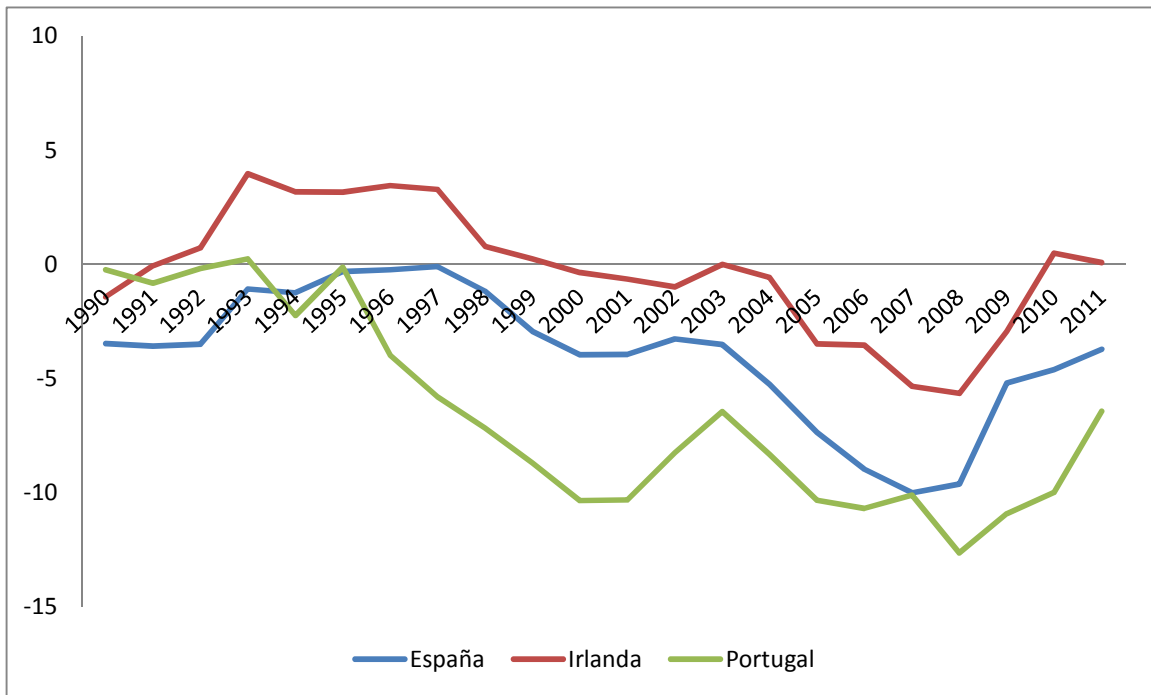
Gráfico 4: Crecimiento Productividad Total de Factores



Fuente: The Conference Board Total Economy Database, Enero 2011

En lo que se refiere al tipo de cambio, uno de los grandes problemas que enfrentaron estos países durante la actual crisis financiera fue que contaban con un tipo de cambio fijo. La adopción del euro significó renunciar al tipo de cambio como una herramienta para ajustar la economía frente a shocks económicos adversos. Las alzas excesivas de salarios y el estancamiento en la productividad dejaban al tipo de cambio como única variable de ajuste para recuperar productividad a través de una devaluación de la moneda local. La pertenencia a la zona euro impedía devaluar. La rigidez cambiaria con inflación creciente claramente afectó a los sectores exportadores de Irlanda, España y también a Portugal, generando desequilibrios en sus balanzas de pagos (Gráfico 5).

Gráfico 5: Cuenta Corriente como porcentaje del PIB.



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

3. En los casos de Finlandia y Corea,(y de Irlanda durante sus años de “buen boom”) fueron las políticas de inversión en capital humano e innovación las claves para sostener el crecimiento a largo plazo (aun cuando también fueron golpeados por fuertes shocks externos, como experimentó Finlandia a comienzos de los 1990s, y Corea en 1998 durante la llamada crisis asiática).

En realidad, Finlandia, Corea y también Irlanda, comparten similitudes al momento de adoptar políticas de capital humano y de innovación con los buenos resultados que se ven en el Cuadro 4. Estas se iniciaron tempranamente y serían la base para su transición hacia economías avanzadas.

Estos tres países comenzaron a realizar profundas reformas a sus sistemas de educación ya en las décadas de 1950 y 1960. La gradualidad, pero persistencia, para aumentar la cobertura educacional fue un factor clave. Se comenzó con los niveles primarios, para luego continuar con reformas a los niveles secundario y terciario. El sector terciario fue inducido, además, a tener un permanente diálogo con el sector empresarial para así alinear los requerimientos de fuerza de trabajo con las necesidades de empresas que incorporaban tecnologías más avanzadas.

En Irlanda, una reforma de este tipo fue acompañada por la creación de los *technical colleges* en 1967 cuyo objetivo era capacitar a la fuerza laboral con habilidades aplicadas. En el caso de Finlandia, en los 70s se reformó el nivel primario y secundario al decretar un ciclo de educación primaria de nueve años obligatorios. A fines de los 80s, la educación secundaria se dividió en un track vocacional/técnico y otro más académico. En educación terciaria, a inicios de los 90s se crearon los politécnicos para aumentar la cobertura educacional y desarrollar el capital humano específico requerido por las distintas regiones del país y las empresas.

Corea también reformó tempranamente su sistema de educación primario y secundario. El primer plan de educación obligatoria se inició en 1954 y se enfocó en los primeros seis años de educación básica. A principios de los 70s, se implementaron reformas a la educación secundaria vocacional y técnica, sobre todo por el fuerte desarrollo de la industria química y pesada, fortaleciendo así la formación científica y tecnológica.

Por otra parte, en cuanto a las políticas de innovación hay una elección distinta entre estos tres países. Finlandia desarrolló un modelo de innovación endógeno. Esto es, una política de innovación gradual en la que fue agregando instituciones estatales o reformando las existentes en orden a proveer un decidido apoyo al desarrollo y *upgrade* tecnológico de las empresas locales, lo que fue clave en el mejoramiento de la competitividad finlandesa.

Cuadro 4: Resultados prueba PISA y Ranking de Innovación.

	PISA 2009			Ranking Innovación 2012
	Ranking en Matemáticas	Ranking en ciencias	Ranking en lectura	
Finlandia	6	2	3	4
Irlanda	32	20	21	9
España	34	36	33	29
Corea	4	6	2	21
Argentina	55	56	58	70
Brasil	57	53	53	58
Chile	49	44	44	39
Colombia	58	54	52	65
México	51	50	48	79
Perú	63	64	63	75
Uruguay	48	48	47	67

Fuente: OECD y Global Innovation Index

Por otra parte, Irlanda aplicó un modelo de captación de tecnología extranjera mediante una activa política de atracción de IED desde la década de 1970. Para ello estableció incentivos como: i) bajos impuestos corporativos, ii) amplia disponibilidad de subsidios para facilitar las

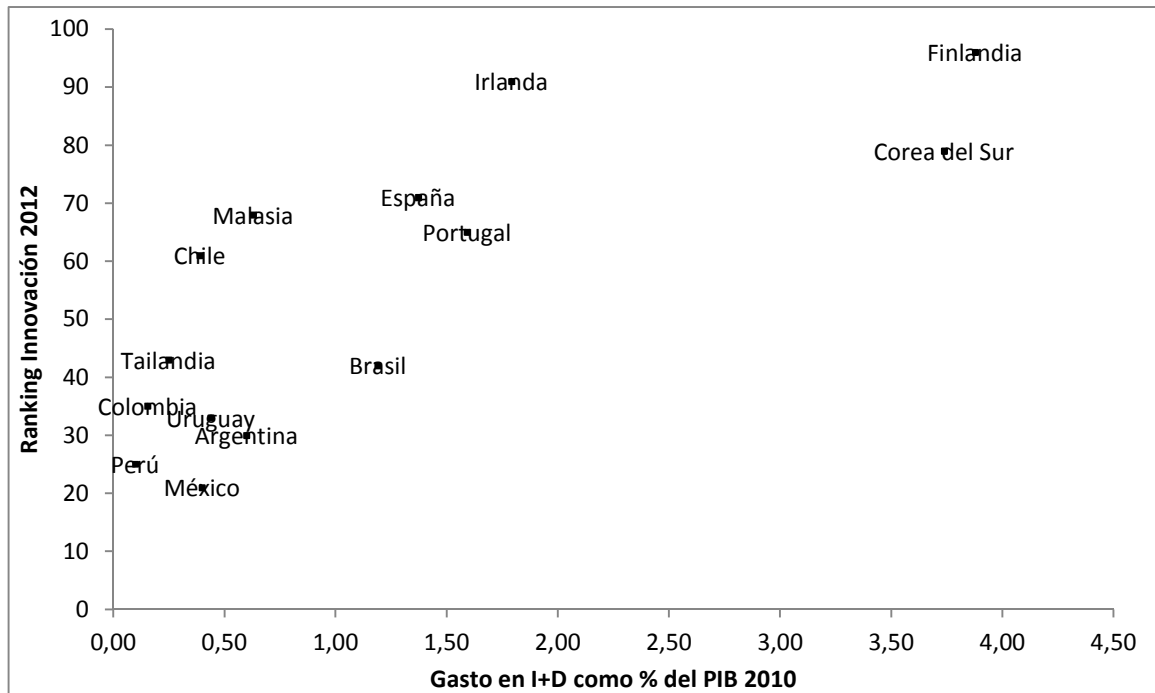
operaciones empresariales, y iii) mano de obra calificada en rápida expansión.

En Corea, la política industrial ha sido el núcleo del desarrollo tecnológico de la economía, con el sector exportador siendo el principal foco del *upgrade* tecnológico. Por un periodo largo, la industria fue altamente protegida pero bajo disciplina de mercado. Esto es, a las industrias protegidas y subsidiadas se les exigió probar que su competitividad en los mercados de exportación estaba aumentando paulatinamente.

El Gráfico 6 muestra el gasto en I+D sobre el PIB para estos tres países. En éste se aprecia el alto gasto realizado por Finlandia y Corea, lo que ha contribuido a que estén dentro de los países con mejor evaluación del sistema de innovación.

El factor común en estos tres países es la combinación de una alta y sostenida inversión, por varias décadas, para mejorar la calidad de la educación, y el desarrollo de formas innovadoras para inducir inversión y desarrollo de tecnologías de frontera en su sector exportador.

Gráfico 6: Gasto en I+D e Innovación.⁷



Fuente: Elaboración propia en base a datos BM, Unesco y Global Innovation Index 2012 desarrollado por INSEAD.

4. En su transición hacia economías avanzadas, Finlandia, Corea e Irlanda enfrentaron inicialmente escenarios complejos: vaivenes políticos, inestabilidad social e indicadores macroeconómicos desequilibrados. Sin embargo, las situaciones críticas crearon paradójicamente las condiciones para el surgimiento de un consenso social y político en orden a estabilizar la economía y restaurar la competitividad. Ello a su vez hizo posible una larga fase de alto y estable crecimiento.

Finlandia, por ejemplo, tuvo una aguda crisis económica en 1992-1993. La resolución de la crisis fue facilitada por un consenso tripartito

⁷ El Ranking de Innovación esta realizado en base al *Global Innovation Index* 2012. Se cambió la escala, en el gráfico 100 representa el índice más alto de innovación.

propuesto por el gobierno en tres áreas: i) compromiso en desarrollar una visión común en la estrategia de desarrollo del país a largo plazo. Para alcanzar esta meta, se instalaron Comisiones Permanentes en el Legislativo que fueran capaces de acordar el patrón de desarrollo a largo plazo de la economía de Finlandia; ii) apoyo tripartito al Ministerio de Comercio e Industria que complementó ese trabajo con un plan a 20 años para desarrollar ocho clústeres productivos y así definir una nueva política industrial; y iii) acuerdo social y político en torno a una negociación salarial centralizada que llevó a un histórico congelamiento salarial entre 1992 y 1993.

Este consenso fue la base para sostener el profundo reajuste productivo que el país experimentó tras la crisis. Como resultado, las exportaciones de alto contenido tecnológico pasaron a liderar el crecimiento. En 1990, las exportaciones finlandesas correspondían principalmente al sector forestal y a la industria papelera (40% del total). Pero, el amplio respaldo social y político permitió una rápida reestructuración productiva, en la cual Finlandia avanzó para ser más abierto y competitivo en la economía mundial. De hecho, el sector de tecnologías de información emergió como el que lideró el crecimiento y la productividad. Durante este período, el volumen de comercio subió de 47% en 1990 a 59% en 2006 y las exportaciones no forestales aumentaron de 45% del total exportado a 65% entre 1990 a 2004⁸.

El gobierno finlandés también aseguró un amplio apoyo transversal durante el proceso de admisión a la UE. El ingreso a la UE indujo una

⁸ Foxley y Sossdorf (2011). Los datos siguientes en esta sección referentes a Irlanda y Corea tienen igual fuerte.

creciente internacionalización de las firmas domésticas. También atrajo una cantidad masiva de IED a la economía finlandesa.

El caso de Irlanda es más mezclado. El pobre desempeño económico hasta 1987, creó las condiciones para el primer Social Partnership, una nueva modalidad institucional que buscaba un amplio apoyo transversal a las medidas de ajuste económico. Este acuerdo cubrió los ajustes salariales de 1988-1990, tanto para el sector privado como para el público. El pacto limitó el crecimiento anual de las remuneraciones a 2.5% entre 1988 y 1990 (la inflación promedió 3.2% en este período). En tanto, una reforma tributaria contemplada en el pacto se implementó en 1989. Los principales aspectos de esta reforma fueron las caídas en las tasas marginales de impuestos de los hogares. La tasa máxima era de 64% en 1984-1985 y fue reducida a 56% como parte del pacto. El acuerdo salarial y la caída en los impuestos personales permitieron un aumento en el ingreso de los hogares en términos reales.

Un boom económico siguió tras la implementación del Social Partnership. En efecto, la tasa de desempleo que en 1986 era de 16%, en 2000 ya se había reducido a un 4%. Esto fue acompañado por un auge del sector exportador, que pasó de un crecimiento de 8.3% al año para el período de 1980 a 1989, a 14.7% anual entre 1990 y 2000, con una expansión de la economía de un 7% anual en el mismo período.

El caso coreano también es de sumo interés. Tras la crisis de 1997-1998, Corea emprendió una reforma laboral consensuada entre empleadores, gobiernos y trabajadores. Fue la primera reforma tripartita negociada y fue llamada “Declaración Conjunta Tripartita sobre la Forma Justa de Compartir la Carga en el Proceso de Superación de la Crisis

Económica”. Se trataba de un detallado pacto social para hacer más flexible el mercado laboral en orden a restaurar la competitividad. Esto fue complementado con otras reformas en el mercado financiero (la creación de agencias a cargo de la regulación y supervisión financiera, mayor requerimiento de reservas) y en el mundo empresarial (los *chaebols* fueron obligados a mejorar la transparencia gerencial y su estructura financiera y a crear un sistema de gestión responsable). Estas reformas dieron fruto. Entre 2000 al 2008, Corea creció a un 5.2% anual, con las exportaciones pasando de 32.5% sobre el PIB en 1997 a 53% en 2008.

En resumen, los consensos sociales y políticos probaron ser un factor clave en la reestructuración y modernización de las economías de Finlandia, Corea e Irlanda. Durante la actual crisis financiera de los países de la periferia de Europa, ese tipo de acuerdos ha estado totalmente ausente. El ajuste ha tenido que ser impuesto desde arriba, con escasa aceptación por parte de los principales agentes económicos y sociales, prolongando como consecuencia el período de tasas de crecimiento bajas, alto desempleo e inflación creciente. Los casos de Grecia, Portugal y España hablan por si mismos.

Lo que América Latina puede aprender de esas experiencias

En la sección anterior hemos descrito algunas de las experiencias de cuatro países que en 20 años transitaron exitosamente desde economías de ingreso medio a economías avanzadas. ¿Qué sugieren esas experiencias como lecciones para las economías de América Latina que todavía se encuentran en la fase de ingresos medios?

1. Una lección fundamental para América Latina es que no es suficiente un buen manejo macroeconómico durante la crisis, como la que se desencadenó globalmente el año 2008.

La mayoría de los países de América Latina exhibieron un adecuado manejo macroeconómico que les evitó ser arrastrados en esa profunda crisis financiera que afectó de lleno a las economías desarrolladas a partir del 2008. De hecho, en el período de boom previo a la crisis, las economías de América Latina ya destacaban por su solidez en el plano fiscal, monetario y financiero.

Ejemplos del buen manejo económico abundan. En el ámbito fiscal, la región mostró equilibrios presupuestarios en los tiempos de bonanza de 2003 a 2007 como puede verse en el Cuadro 5. Ello permitió que en el momento más álgido del 2009 la región pudiera implementar una política fiscal contra cíclica incrementando el gasto público hasta generar un déficit fiscal de 2% del PIB. En paralelo, la deuda pública bruta bajó desde 55% del PIB en el período 2003-2007, a un 50,6% del PIB en 2010 como se muestra en el Cuadro 6. En el plano monetario, hubo también una situación inflacionaria bajo control dada la introducción de metas de inflación con una flotación cambiaria. Esto coexistió con una cuenta corriente superavitaria (0.7% en promedio entre 2003 y 2007) para la gran mayoría de los países. Por otra parte, el sector exportador fue un actor clave en la sostenibilidad de las altas tasas de crecimiento exhibidas antes de la crisis, ya que crecieron a un 8% anual en este período⁹.

⁹ Dato calculado en base a World Development Indicator, World Bank.

En cuanto al sector financiero, el crédito privado como porcentaje del PIB en el período 2003 al 2007 tuvo una expansión moderada cuando se compara con otros países de ingreso medio como los del Este de Europa¹⁰. Por último, el desempleo retornó rápidamente a sus niveles pre crisis. En 2009, la tasa de desempleo había subido a 8.5% en la región para luego caer en el 2010 a una cifra de 7.8%.

Cuadro 5: Cifras económicas América Latina 2003-2007.
Promedios anuales.

	Crecimiento PIB	Balance Fiscal	Deuda Pública Bruta	Inflación	Cuenta Corriente
América Latina	5.5	-0.7	55.3	5.3	0.7
<i>Argentina</i>	8.8	-2.5	98.3	8.1	3.2
<i>Brasil</i>	4.0	-3.5	69.3	6.0	1.1
<i>Chile</i>	4.9	4.5	8.1	3.5	2.4
<i>Colombia</i>	5.5	-1.0	39.3	5.4	-1.5
<i>Perú</i>	6.5	0.4	32.0	2.4	0.9
<i>México</i>	3.4	-1.5	40.6	4.1	-0.7
<i>Uruguay</i>	5.1	-1.1	81.2	7.5	-0.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

¿Puede sostenerse ese equilibrio macroeconómico en la fase post-crisis? Sin duda, hay riesgos que pueden hacerse presentes a futuro. El primero está asociado paradójicamente al éxito en el manejo de la crisis. La situación de relativa fortaleza en sus indicadores macroeconómicos ha comenzado a atraer masivamente capitales externos hacia economías latinoamericanas. Este proceso se alimenta por las bajas tasas de interés en las economías desarrolladas, lo que a su vez es reforzado por el exceso de liquidez que genera una política de “quantitative easing” en la

¹⁰ Canales-Kriljenko et al (2010).

economía norteamericana. Adicionalmente la incertidumbre que ha generado la indecisión con que las autoridades europeas están enfrentando la crisis, ha alimentado una fuga de capitales hacia las economías emergentes, incluyendo a América Latina.

Cuadro 6: Cifras económicas América Latina 2011.

	Crecimiento PIB	Balance Fiscal	Deuda Pública Bruta	Inflación	Cuenta Corriente
América Latina	4,5	-2,6	50,6	6,7	-1,2
<i>Argentina</i>	8,9	-3,3	44,2	9,8	-0,5
<i>Brasil</i>	2,7	-3,2	66,2	6,5	-2,1
<i>Chile</i>	5,9	-1,2	9,9	4,4	-1,3
<i>Colombia</i>	5,9	-2,5	34,7	3,7	-2,8
<i>México</i>	4,0	-3,4	43,8	3,8	-0,8
<i>Perú</i>	6,9	0,9	21,6	4,7	-1,3
<i>Uruguay</i>	5,7	-0,8	54,2	8,6	-2,2

Fuente: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

Con un tipo de cambio flexible, el aumento en la entrada de capitales empuja a una apreciación del tipo de cambio y a una fuerte expansión crediticia interna hacia consumidores y sectores como la construcción. Ello puede llevar a renovadas presiones inflacionarias reforzadas por aumentos de salarios que buscan compensar la pérdida de poder adquisitivo generada por el alza de precios. De acentuarse esta tendencia, el riesgo principal es conocido, según se ilustró anteriormente con los casos de Irlanda y España: un boom alimentado por el exceso de demanda interna, seguido de un sobre endeudamiento privado. Lo que sigue necesariamente es un ajuste recesivo como el que esos países de la llamada periferia de Europa enfrentan hoy. ¿Está esto sucediendo ya en América Latina? La entrada de capitales privados alcanzó a US\$ 199 miles

de millones en 2011 en comparación a una cifra de US\$ 45 miles de millones en 2005 (ver Cuadro 7). Esta tendencia puede acentuarse dadas los diferenciales de tasas de interés entre las economías latinoamericanas y las economías avanzadas.

Cuadro 7. Flujos de Capital en Regiones Emergentes (Miles de Millones de dólares.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
América Latina y el Caribe	45,359	29,94	94,568	74,062	64,763	127,66	198,934
<i>IED</i>	57,348	32,839	90,731	98,304	70,233	77,068	133,352
<i>Inversión de portafolio</i>	2,913	15,851	39,508	-11,828	34,175	72,696	44,239
<i>Otros flujos financieros</i>	-14,902	-18,75	-35,671	-12,414	-39,645	-22,104	21,343
Asia Emergente	126,794	97,643	206,484	83,021	188,678	331,76	303,21
<i>IED</i>	131,946	131,613	175,378	169,621	104,104	160,144	168,085
<i>Inversión de portafolio</i>	15,509	-46,327	64,014	9,117	56,791	101,292	64,74
<i>Otros flujos financieros</i>	-20,661	12,357	-32,908	-95,717	27,783	70,324	70,385
Europa Central y del Este	102,105	117,551	182,369	153,521	25,905	79,664	88,897
<i>IED</i>	37,796	64,111	74,733	67,509	30,377	21,722	33,668
<i>Inversión de portafolio</i>	20,796	0,935	-4,17	-10,385	8,994	27,088	28,772
<i>Otros flujos financieros</i>	43,513	52,505	111,806	96,397	-13,466	30,854	26,457

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

¿Es posible disminuir el riesgo adoptando medidas precautorias para no caer en un ciclo de boom y bust? Una política fiscal contra cíclica ayudaría a restablecer los equilibrios. Pero puede resultar insuficiente. Adicionalmente lo que se requiere en este caso es de un manejo de la cuenta de capitales contra cíclico. En la fase expansiva se debiera aumentar los coeficientes de capital requeridos a los bancos, así como las provisiones para enfrentar créditos fallidos. Los controles de capitales

también es un instrumento que debería ser considerado en este escenario.

La discusión reciente de estos temas siempre concluye con la necesidad de implementar “medidas macroprudenciales”, pero el grado de implementación o especificidad de estas medidas todavía es claramente insuficiente. Brasil ha mostrado ser el más activo en aplicar estas políticas ya que desde 2010 aplicó impuestos a los flujos de capitales y requerimientos más exigentes en los coeficientes de capital (Uruguay, Perú y Colombia también han tomado medidas similares).

Este riesgo puede hacerse más agudo para los países exportadores de commodities. Sus precios están en sus más altos niveles, situación en la cual la demanda de China y de otros países del Asia juega un rol importante. Si los anormalmente altos ingresos que genera la exportación de commodities no son neutralizados vía aumento de reservas o ahorro en fondos soberanos, los desequilibrios macroeconómicos tenderán a exacerbarse. La experiencia de Chile y su Fondo Soberano está induciendo a otros países en la región a adoptarlos. Brasil en 2010 comenzó a operar su Fondo Soberano equivalente, mientras que en Colombia se aprobó en junio de 2011 un camino similar dada las elevadas exportaciones en recursos naturales que posee el país.

En suma, la macroeconomía de la post-crisis para América Latina requerirá de una ampliación en el número de instrumentos para así lograr estabilizar sus economías sin comprometer sus tasas de crecimiento económico en el futuro. Dentro de esos instrumentos contracíclicos, el manejo de la cuenta de capitales debería adicionales, el manejo contra cíclico de la cuenta de capitales debería jugar un rol

fundamental, incluyendo instrumentos tan heterodoxos como los que permiten controlar la entrada de capitales en los períodos de boom. El constante monitoreo, supervisión y aplicación de medidas precautorias en los mercados financieros también se constituye en una herramienta esencial con el fin de evitar los descalabros financieros que experimentaron las economías avanzadas y que hoy en América Latina muestran ya los primeros signos de un boom crediticio.

2. Eliminar la excesiva rigidez y segmentación en el mercado laboral y mantener la flexibilidad cambiaria constituyen requisitos para mantener la competitividad sin comprometer el crecimiento en América Latina.

Convertir un tipo de cambio fijo en un elemento esencial de una integración de las economías, como lo fue la decisión de crear la zona del euro, ha introducido una rigidez excesiva al proceso de ajuste de esas economías. En esas situaciones, la devaluación del tipo de cambio no es una alternativa disponible para recuperar la competitividad. Por lo tanto, todo el ajuste debe llevarse adelante reduciendo salarios reales, gasto público y privado, o subiendo impuestos.

Las dificultades políticas y prácticas de lograr resultados tangibles y rápidos que estabilicen estas economías y les permitan recuperar competitividad, están a la vista en las experiencias de Grecia, España, Portugal e Irlanda durante la actual crisis.

La implementación de tipos de cambio fijos tampoco ha sido positiva en el pasado para los países de América Latina que pegaron sus monedas al dólar. La crisis financiera en los 80s para un vasto número de países de

la región, así como en 1994 la crisis mexicana y en 2001 la crisis argentina fueron agravadas por la excesiva rigidez en la política cambiaria.

En la actualidad, los 7 países de América Latina que disfrutaban de una renta media cuentan con una política cambiaria flexible que se combina con metas de inflación (sólo Argentina no cuenta con metas de inflación). Esta política ha permitido que el alza en el nivel de precios se haya mantenido bajo control desde su implementación a mediados de los 90s.

Sin embargo, un tipo de cambio en libre flotación también puede generar negativas consecuencias si la autoridad monetaria no interviene el mercado cambiario, cuando entradas masivas de capitales producen una apreciación excesiva del tipo de cambio que hace perder competitividad a sectores exportadores eficientes, particularmente en manufacturas. Ese escenario conduce a una vuelta atrás en el proceso de diversificación de exportaciones, volviendo a su concentración en materias primas y recursos naturales.

El otro mercado cuya rigidez y segmentación agrava los problemas de competitividad tanto de las economías desarrolladas como de las de ingreso medio es el mercado laboral. En los casos sintetizados en este documento se remarcaron los claros impactos negativos en la competitividad y crecimiento de economías como las de España y Portugal, a consecuencia de un mercado laboral excesivamente rígido y regulado.

Como se señaló anteriormente, un primer fenómeno observado es el de un movimiento autónomo hacia arriba en los salarios, independiente del ciclo económico. Esta tendencia es empujada por aquel segmento de

trabajadores altamente organizado que tienen, de facto, empleo garantizado debido al alto costo de despido, y a la capacidad de disrupción por parte de los sindicatos que los representan. Esta tendencia es claramente observada en las economías periféricas en Europa. El ajuste en estos casos se produce a través del despido masivo en el segmento de trabajadores no sindicalizados y que tienen contratos de trabajo temporales. El caso de España con un desempleo por encima del 24% es un ejemplo evidente.

¿Qué sucede con los mercados laborales en América Latina? Parece haber un consenso bastante general de que el funcionamiento del mercado del trabajo dista del óptimo para generar empleo en calidad y cantidad¹¹. A grandes rasgos, hay tres componentes que caracterizan los mercados laborales de la región¹²: i) alta regulación en el mercado formal, ii) bajos niveles de calificaciones en la fuerza de trabajo informal, iii) alta rotación laboral. Estos tres factores se interrelacionan. Por ejemplo, una mayor regulación del empleo formal puede traducirse en mayores costos ligados a la contratación y al despido, lo que a su vez incentiva a aumentar la rotación laboral y la informalidad.

Chile ha intentado hacer una reforma estructural en orden a contar con un mercado laboral menos segmentado y rígido¹³. En el marco de esa

¹¹ Véase Egaña y Micco (2011) y Meller (2009).

¹² Schneider and Karcher (2008).

¹³ Para ello, en agosto de 2007 se creó el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad con la misión de entregar propuestas en trabajo, salarios, competitividad y equidad social. En 2008, el informe final del Consejo orientó en tres principios sus propuestas: i) pro-empleabilidad y pro-empleo, ii) pro-capacitación y pro-productividad, iii) pro-meritocracia. En el ámbito del mercado laboral, hubo propuestas en empleabilidad y desempleo como capacitación laboral, seguro de cesantía, intermediación laboral, mujeres y mercado laboral y salario mínimo. Asimismo, también

reforma se ha introducido un subsidio a la contratación de jóvenes para incentivar la empleabilidad de este grupo. Se ha incluido un mejoramiento del seguro de cesantía (incluir a más trabajadores en éste y aumentar el financiamiento y acceso al Fondo Solidario), y también una mejora en la intermediación laboral mediante la creación de la bolsa nacional de empleo. Se ha incluido también incentivos para una mayor participación de la mujer en el mercado laboral, a través de una inversión masiva en salas cunas, y de un subsidio para la contratación y para las contribuciones en seguridad social de las mujeres de los estratos más pobres. No obstante estas medidas, hay un largo trecho aun por recorrer para evitar la segmentación del mercado laboral en este país.

Un mercado de trabajo menos rígido y menos segmentado permitiría ajustes de la economía más rápidos y con menos impacto negativo en el empleo. Ello supone reformas que lleven a una convergencia en el tipo de contratos de trabajo, con menor costo de despido pero con mayor y mejor cobertura del seguro de desempleo, al mismo tiempo que de planes de salud y pensiones que apunten a una cobertura de carácter universal.

A juzgar por la experiencia de los países avanzados examinados anteriormente, el pronóstico respecto de la viabilidad política y social de llevar adelante estas reformas flexibilizadoras del mercado laboral no son altas, a menos que una conciencia colectiva de “crisis nacional” empuje a los distintos actores a concordar una agenda de transformaciones que incluya al mercado de trabajo.

se intentó perfeccionar la institucionalidad laboral con propuestas en negociación colectiva y la creación de un Consejo de Dialogo Económico Social

3. Es imposible para América Latina mantenerse competitivos en los mercados globales si no se invierte masivamente en mejorar la calidad de los recursos humanos y en aumentar la capacidad de innovación en la economía

Los casos más exitosos entre los países antes analizados, como Finlandia y Corea, son los que invirtieron más tempranamente en mejorar la cobertura y calidad de la educación en todos sus niveles. Estos dos países, además de Irlanda, son también los que crearon más exitosamente instituciones públicas y privadas con el objeto de inducir una mayor capacidad de innovación en sus economías. El Cuadro 4 y el Grafico 6 ilustran el argumento al comparar los rankings en calidad de la educación y en el gasto en investigación y desarrollo, para esos países desarrollados comparados con las economías de América Latina.

Los índices que se muestran allí confirman las enormes brechas que todavía separan a las economías avanzadas respecto de las economías de América Latina. La existencia de estas brechas y la dificultad para cerrarlas es uno de los factores que pueden hacer caer a los países de América Latina en la llamada “trampa de los países de ingreso medio”. En efecto, el paso hacia una economía de la innovación requerirá de una fuerza laboral altamente calificada y de un constante y creciente gasto en innovación y desarrollo. Estos son asuntos centrales en la agenda futura para América Latina.

Respecto de innovación tecnológica, sin embargo, hay algunos ejemplos destacables. Así por ejemplo la política industrial de Brasil (a través de su Banco Estatal -BNDES- con instrumentos estatales como créditos subsidiados) es un tipo de intervención pro innovación que ha

sido generalmente exitosa. Chile intenta, por su parte, desarrollar ocho clústeres en sectores con alto potencial de crecimiento exportador. Asimismo, el intento de *upgrade* tecnológico de las exportaciones de Uruguay, a través de la promoción de alianzas públicas-privadas en sectores de alto desarrollo tecnológico como la industria de la informática y de la biotecnología revela un paso gradual hacia una mayor capacidad de innovación en ese país. Costa Rica ha tenido éxito al atraer la instalación de plantas tecnológicas de frontera como Intel, lo que a su vez ha hecho surgir un clúster de industrias nacionales a su alrededor y ha inducido un salto en calidad de sus ingenieros mediante convenios con las universidades costarricenses. Una buena síntesis de otros casos exitosos en América Latina se describen en una publicación reciente del BID ¹⁴.

En materia de capital humano, los sistemas de educación de América Latina están rankeados en posiciones muy rezagadas respecto a países de similar ingreso per cápita, y a considerable distancia de los países desarrollados que lideran las evaluaciones internacionales como se muestra en el Cuadro 4. A nivel de educación superior, esto se mantiene inalterado, lo que remarca la calidad deficiente de la educación en la región.

En general, en niveles primarios y secundarios se da una correlación muy fuerte y estrecha entre el nivel socioeconómico del estudiante y sus resultados escolares, lo que refleja la reproducción de la desigualdad que experimenta la región. Asimismo, ante el creciente gasto público y el escaso avance en la mejora de la calidad, se estimuló en varios países de América Latina al sector privado como proveedor de servicios

¹⁴ Sabel et al (2012)

educacionales, en aras de mejorar la competencia y calidad del sistema. En Chile, por ejemplo, la promesa de mejora de calidad tras la reforma de 1981 en que cada padre puede escoger entre colegios públicos, privados subvencionados y privados pagados aunque mostró avances, no trajo los resultados esperados. Las protestas sociales en 2006 y nuevamente en 2011, da cuenta que se requiere una transformación estructural en el sistema.

A la vez, Brasil y otros países de la región han intentado también estimular la demanda por educación con los programas de transferencia condicionada. Estos les entregan un incentivo monetario a las familias más pobres, condicionado a que sus hijos asistan a la escuela. Los resultados han sido positivos pero insuficientes en cuanto a mejoramiento de calidad. En niveles de educación superior, el panorama es similar. Se observa un fuerte aumento en la cobertura pero subsisten severos problemas de calidad, relevancia y un costo cada vez mayor¹⁵.

A la par de los problemas en los niveles primario, secundario y terciario, es que muchos estudiantes desertan del sistema con lo que pasan a constituir lo que se ha llamado jóvenes “ninis” (no estudian ni trabajan). En América Latina, esta cifra bordea el 14% mientras que en las economías avanzadas es de 12% lo que supone un esfuerzo adicional para incorporar y/o capacitar a este grupo de excluidos del sistema educacional y laboral¹⁶.

¹⁵ Cox y Schwartzman (2009).

¹⁶ Szekely (2012).

4. Sin diversificación de exportaciones, América Latina no sale de la trampa de ingreso medio.

Una lección importante en la transición de los países más exitosos hacia niveles altos de ingresos, es que mientras más temprano fue su apertura y diversificación exportadora, más rápido fue su crecimiento, como lo muestran los casos de Finlandia y de otros países escandinavos, y también de Irlanda antes de su actual crisis financiera.

América Latina, por otra parte, presenta un escenario heterogéneo en términos de apertura comercial y diversificación de exportaciones. Así, las exportaciones de bienes y servicios de Argentina dan cuenta de 22% del PIB en 2009, mientras que en el mismo año esta cifra para Chile es de 43%. Otros dos países intensivos en recursos naturales como Colombia y Perú muestran cifras de 16% y 25%, respectivamente, lo que muestra que independiente de la canasta exportadora, la apertura en la región es baja aún relativa a economías como las de Finlandia, Corea e Irlanda como muestra el Cuadro 8.

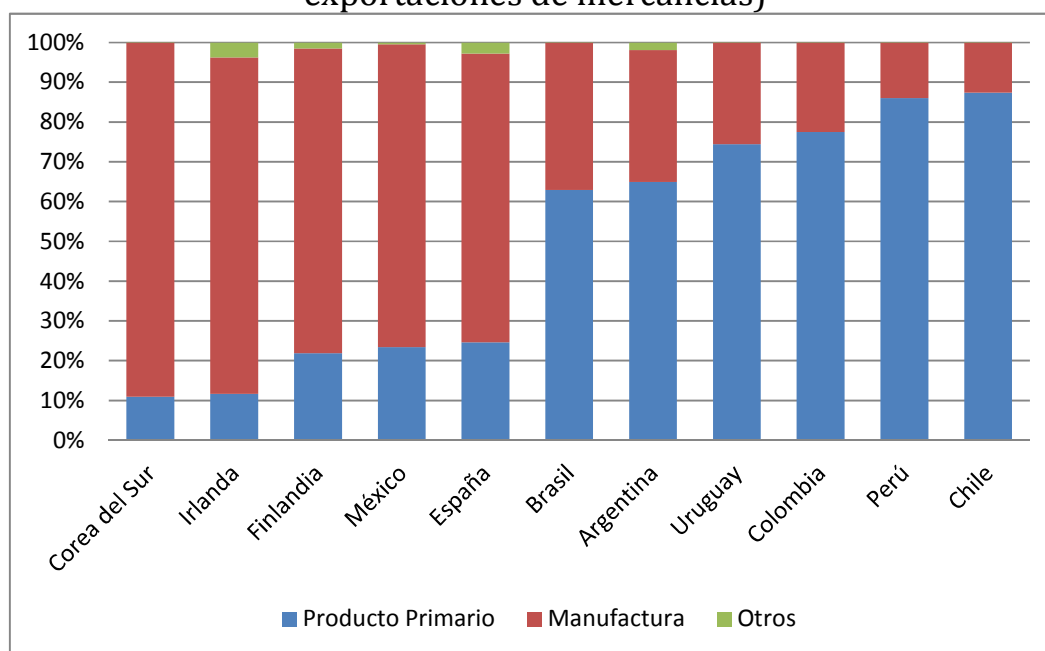
Cuadro 8: Apertura Comercial (exportaciones como % del PIB).

	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	24,6	24,5	21,4	21,7	22,6
Brasil	13,4	13,7	11,1	10,9	11,9
Chile	47,2	44,8	38,1	38,1	38,1
Colombia	16,7	18,2	16,3	15,7	18,3
México	28,2	28,2	27,8	30,3	31,0
Perú	28,8	27,1	23,6	25,7	27,0
Uruguay	28,4	29,2	26,5	26,8	27,1
Corea	41,9	53	49,9	52,4	-
Irlanda	80,3	82,6	88,5	101,1	-
Finlandia	45,8	47	37,4	40,1	39,1
Portugal	32,3	32,5	28	31,0	35,5
España	26,9	26,5	23,4	27,0	30,1

Fuente: Banco Mundial

En cuanto al contenido de las exportaciones de bienes, los países intensivos en recursos naturales concentran todavía sus canastas en estos productos dejando poco espacio a las manufacturas, exponiéndose a los vaivenes en los precios mundiales de los *commodities*. Por otra parte, Argentina, Brasil y México tienen un mix más balanceado de productos exportados, pero en el caso mexicano ello se contrapesa con la excesiva dependencia respecto del mercado de Estados Unidos y la amenaza creciente de la manufactura china que le hace perder presencia en los mercados globales. En todo caso, para las economías avanzadas a que hemos hecho referencia anteriormente, la exportación de manufacturas representa más del 70% del total exportado, más del doble de lo observado para América Latina, con excepción de México.

Grafico 7: Diversificación de las exportaciones¹⁷ 2010 (% de las exportaciones de mercancías)



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial

Aún más importante, el bajo contenido tecnológico de las exportaciones revela las deficiencias de la apertura de América Latina. Chile, presenta una canasta en 2010, donde 85% de sus exportaciones son productos primarios. Las manufacturas representaron el 12,7% de las exportaciones. Considerando la intensidad tecnológica de las exportaciones chilenas solo un 5,5% de las exportaciones representan productos de alta tecnología¹⁸. Ante ello, una apertura debería ser complementada en Chile como en el resto de América Latina con un gradual paso hacia una diversificación exportadora.

¹⁷ Producto primario consiste en exportaciones de Alimentos, Minerales y productos relacionados, Combustibles y productos agrícolas.

¹⁸ Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial

Por otra parte, el proceso de apertura de América Latina ha ido de la mano de un intento de integración dentro de la región mediante acuerdos comerciales y tratados de integración. Este proceso simultáneo ha redundado en una caída de los aranceles pero en un escaso aumento en el flujo comercial intra región y también hacia el resto del mundo.

Uno de los factores que explican el escaso dinamismo exportador es que hay altos costos de transporte. Inclusive éstos son más altos que los aranceles de cada país (BID, 2008) Ello se debe en buena medida a la pobre infraestructura del país como al alto proteccionismo con que todavía cuentan las empresas.

Una de las medidas para reducir el costo de transporte es la iniciativa de integración regional sudamericana (IIRSA) que fue establecida en 2000 por los 12 países que conforman América del Sur con el objetivo de desarrollar la infraestructura de la región. No obstante, el desarrollo de IIRSA ha sido casi nulo, con lo que la infraestructura seguirá siendo una restricción al crecimiento tanto en su volumen como en su volumen exportado.

En ambos aspectos, diversificación de exportaciones e integración de las economías de la región, América Latina tiene mucho que aprender de los países europeos a que hemos hecho referencia en este trabajo.

5. La capacidad de construir acuerdos transversales para llevar adelante las transformaciones hacia economías avanzadas es otro serio déficit de América Latina.

Hemos ilustrado anteriormente cómo en momentos de una profunda crisis económica y social, países como Finlandia, Corea e Irlanda lograron instalar instancias de negociación transversal que resultaron en amplios acuerdos no sólo para enfrentar la crisis sino, adicionalmente, para hacer las transformaciones que sus economías requerían para impulsar la fase de alto crecimiento económico, dinamismo exportador y reducción de inflación y el desempleo.

Como contraste, en los países de América Latina ha habido históricamente una enorme dificultad para construir acuerdos políticos transversales. A menudo ha prevalecido una política de fuerte confrontación.

Ello refuerza la idea que el desafío más complejo a futuro para los países de América Latina será construir consensos para moverse hacia economías más eficientes y competitivas. La experiencia comparativa a que se ha aludido anteriormente señala que el terreno para negociar acuerdos transformadores de una economía se ve, paradójicamente, facilitado cuando hay una percepción generalizada en la sociedad y en el mundo político de una crisis que se ha convertido en un “juego de suma negativa”: es decir cuando todos pierden al no contribuir a salir de ella.

El problema es mucho más complejo cuando la situación es la inversa, es decir cuando la percepción más común es la de un cierto bienestar asociado a una economía que sorteó exitosamente una crisis financiera y

que crece a tasas razonables como ocurre actualmente en América Latina. Acuerdos para llevar adelante las transformaciones necesarias para prolongar esta buena fase, son más difíciles de lograr.

Sin embargo, sortear con éxito la mitad del camino que falta para convertirse en economías avanzadas, supone reformas ininterrumpidas que mejoren constantemente la calidad de sus recursos humanos, de las decisiones de inversión y de la capacidad de agregar valor y diversificar lo que se produce para competir internacionalmente. Estas son tareas de alta prioridad para América Latina.

El problema es que toda reforma supone costos particularmente para los que potencialmente pierden ingreso, poder o estatus como consecuencia de los cambios en la estructura de la economía. Cómo se compartirán esos costos es el tema subyacente en la negociación de acuerdos transversales.

La experiencia reciente de los países de la llamada periferia de Europa proveen de un buen test en cuanto a la capacidad de construir acuerdos. En Irlanda, Portugal y España la falta de acuerdos para enfrentar la crisis actual, llevó a la caída de sus gobiernos. En los países bálticos, en cambio, los gobernantes que llevaron adelante el ajuste a tiempo, fueron reelectos con un respaldo masivo. Se trata de gobiernos que implementaron profundas transformaciones estructurales que tuvieron un alto costo social. Sin embargo fueron respaldados por una clara mayoría que comprendió que el éxito futuro de sus países dependía de su capacidad de

postergar diferir gratificaciones en pos de un futuro más estable y de mayor crecimiento.¹⁹

Entender mejor cuándo el segundo desenlace se hace más probable que el primero, es un desafío clave para que los países de América Latina no sólo eviten caer en la trampa de ingreso medio, sino continúen en una senda de crecimiento acelerado. La calidad de la política y la capacidad de construir acuerdos ayudarán sin duda a un exitoso segundo desenlace.

6. La restricción principal de América Latina para transitar a economías avanzadas: la desigual distribución de ingresos y oportunidades

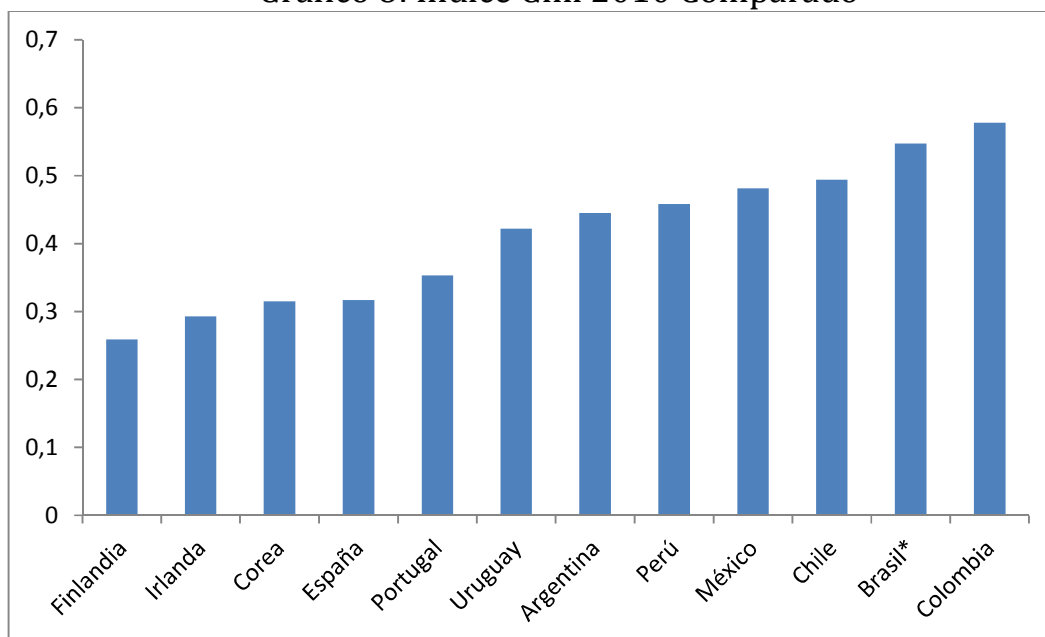
Aunque no se ha tratado explícitamente en las secciones anteriores, el alto grado de cohesión social que exhiben las economías de Finlandia y Corea es lo que les ha permitido enfrentar fases de expansión y de retrocesos sin abandonar la línea gruesa de sus estrategias para convertirse en economías avanzadas.

Un modo indirecto de medir la cohesión social es a través del índice de Gini²⁰, que mide el grado de concentración de los ingresos en una economía. Un valor más bajo en el índice de Gini refleja una menor concentración y, por lo tanto, una distribución más igualitaria de ingresos y oportunidades. Ello normalmente tiene como consecuencia una mayor cohesión social que a su vez induce condiciones políticas más favorables para emprender las transformaciones requeridas para convertirse en países de altos ingresos en economías avanzadas.

¹⁹ Aslund (2010)

²⁰ Véase Easterly et al. (2006).

Gráfico 8: Índice Gini 2010 Comparado



Fuente: Elaboración propia en base a datos Cepal y OECD. *Dato 2009

Un examen comparativo de los coeficientes de Gini confirma que la desigualdad de ingresos en América Latina es sustancialmente mayor a la de cualquier otro país más desarrollado (Gráfico 8). Este es un factor crítico para explicar la inestabilidad social y política en muchos países de la región.

¿Qué explica esta persistente desigualdad de ingresos en los hogares de la región? Más allá de un patrón histórico de desigualdad que ha sido característico de América Latina²¹, hay tres factores principales que explican esta mala distribución²². Un primer factor es el desigual ingreso que obtienen las personas a través de su trabajo lo que a su vez guarda una estrecha relación con las desigualdades en la calidad de la educación

²¹ Véase Stanley Engerman and Kenneth Sokoloff (1997); Acemoglu et al. (2002); y Williamson (2009).

²² Larrañaga (2007).

y en una fuerte segmentación de los mercados laborales. Un segundo factor se explica por las diferencias en la empleabilidad de los distintos miembros del hogar en los estratos de bajos ingresos comparado con el resto. Por último, el tercer factor es el rol de la política pública, la que puede afectar directamente la distribución de ingresos mediante el sistema tributario, y de forma indirecta, mediante servicios sociales y programas de desarrollo social que afecten la formación de capacidades de los hogares en el mediano y largo plazo.

Estos tres factores se refuerzan para hacer entendible el magro resultado en la reducción de la desigualdad de ingresos, tras más de 30 años de reformas en América Latina. La lección a extraer debería consistir en desarrollar una agenda que incorpore estos tres ejes y que comprenda sus complementariedades. Ese enfoque integrado es el que puede tener un efecto poderoso en una mayor estabilidad política, cohesión social y en la sostenibilidad de las tasas de crecimiento económico. En efecto, la baja desigualdad en las economías avanzadas no se debe meramente a un bajo Gini en los ingresos de mercado; ello responde también a una política de empleabilidad y educación de alta calidad que se complementa con un sistema tributario progresivo (Gráfico 9). El resultado final es un Gini muy bajo en comparación a los países de América Latina.

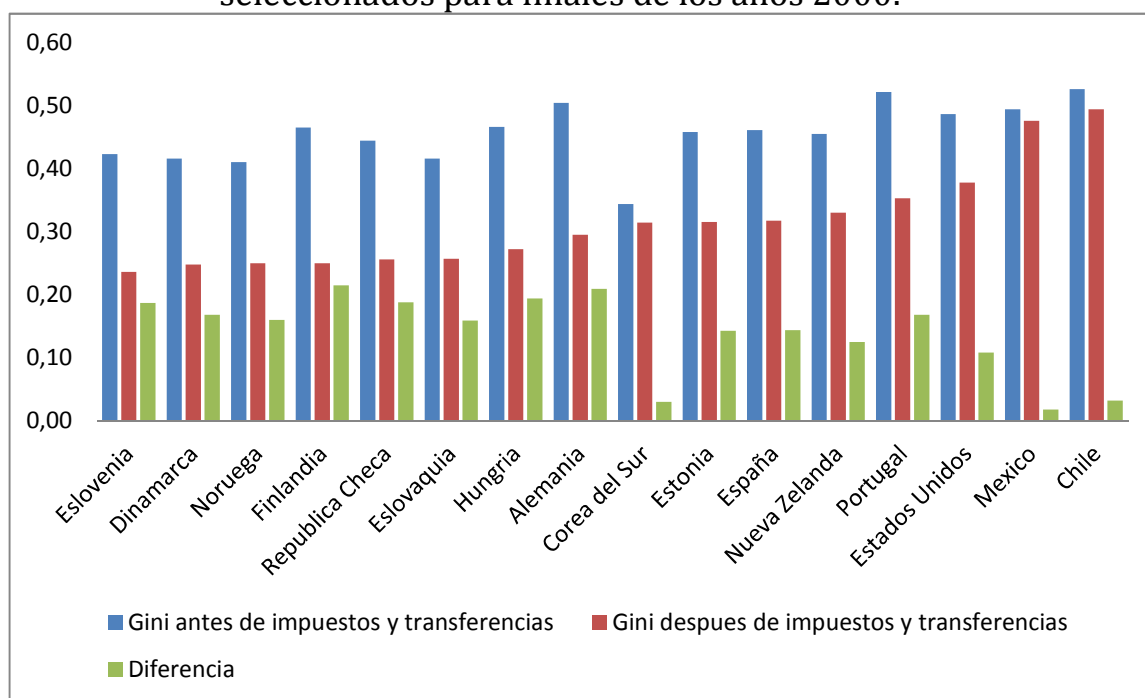
En el caso del componente de los ingresos generados en el mercado, hay un estrecho correlato de estos con la educación. Como describimos previamente, los sistemas educativos de América Latina han aumentado gradualmente la cobertura y también el gasto público en educación, pero con escasos avances en calidad. De hecho, ni los mejores alumnos en las pruebas de aprendizaje alcanzan un lugar de avanzada en las pruebas

internacionales lo que refleja las deficiencias del sistema educativo. Ello se refuerza con el hecho que acceder a la educación superior en América Latina posibilita un retorno en salario que en promedio es de 3 a 5 veces más que un estudiante con nivel secundario. Esta gran brecha salarial refleja un mercado del trabajo segmentado, con oferta laboral abundante en puestos de baja calificación y con productividad precaria. Por otra parte, hoy en América Latina hay una masa amplia de jóvenes que desertan del sistema escolar y que tampoco trabajan, con lo que pasan a ser una fuerza de trabajo de reserva con bajísimo nivel de capital humano²³.

Cambiar los retornos salariales de mercado ciertamente no ocurre como un proceso automático ni inmediato. El rol de la política pública debería apuntar con firmeza a una reforma que mejore la calidad de la educación. Ya se ilustró anteriormente las enormes brechas de calidad entre las economías avanzadas y las de América Latina (ver Cuadro 4). Ello ha de ser complementado con una activa pero efectiva capacitación de los trabajadores y un potente programa de reinserción para aquellos que desertan del mercado educacional y laboral.

²³ Velasco y Hunneus (2011).

Gráfico 9: Índice Gini antes y después de Impuestos, países seleccionados para finales de los años 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECD.

En cuanto al segundo factor determinante de la desigualdad, es imprescindible una intervención para afectar la condición de empleabilidad de los miembros de los hogares pobres, como de los núcleos secundarios que corresponden típicamente a los jóvenes que pertenecen a ese mismo estrato socioeconómico. Velasco²⁴ muestra las tasas de empleo por decil de ingreso para México, Uruguay, Argentina, Brasil y Chile. En el decil más pobre, Chile muestra solo un 30% de tasa de ocupación (empleados sobre fuerza laboral). Brasil y Argentina también presentan una baja tasa de empleo en los deciles más pobres en comparación a sus deciles más ricos donde alcanza cifras sobre 65%. Asimismo, las tasas de ocupación varían considerablemente dependiendo

²⁴ Velasco y Hunneus (2011).

de grupo de edad y del sexo en cada decil de ingresos²⁵. Por lo tanto, atacar el problema de empleabilidad de jóvenes de estratos bajos y medios y de mujeres se convierte en un pilar central de una política efectiva de redistribución de ingresos y oportunidades en América Latina.

Desde el punto de vista institucional, los mercados laborales en América Latina se caracterizan por una alta regulación, con bajos niveles de calificación de la fuerza de trabajo, una alta rotación laboral, sindicatos débiles, y con elevados niveles de informalidad en los empleos. Por ello, cualquier cambio al mercado laboral se verá enfrentado a dos políticas pasivas sumamente arraigadas en América Latina: una indemnización al despido según años de servicio y un ineficaz seguro de desempleo. En el caso de la indemnización por años de servicio, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Venezuela son países que aplican este instrumento cuyas características centrales se basan en que los montos a pagar dependen de la antigüedad en el empleo, del salario previo y de estar bajo contrato indefinido. En el caso del seguro de desempleo, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay cuentan con seguros de baja cobertura y baja tasa de remplazo, En 2008, la cobertura del seguro de desempleo era de 12% en Argentina, 7% en Brasil, 20% en Chile y 17% en Uruguay²⁶.

²⁵ Para el caso del tramo de edad que va de 25 a 34 años, en el caso de Chile se tiene que en el decil más pobre hay una tasa de empleo de solo un 25%. En el decil más rico, la empleabilidad para los jóvenes alcanza una cifra de 85%. En el caso de las mujeres, en este mismo tramo de edad hay una tasa de empleo de 18% en el decil más pobre, comparado a una tasa de 80% en el decil más rico.

²⁶ BID (2011)

Ciertamente, una forma de reducir la desigualdad, es provocar cambios estructurales en el mercado laboral, incluyendo los sistemas de indemnización y los seguros de desempleo. Por otra parte, dado el alto número de contratos temporales y la alta rotación laboral que frena la capacitación, es que debe tenderse hacia contratos únicos de trabajo. Asimismo, una política que fomente la entrada al mercado de trabajo de mujeres y jóvenes sin duda que reducirá la desigualdad de ingresos en la región.

En cuanto al pilar de la política pública vía sistema tributario con el objeto de reducir la desigualdad, los resultados en América Latina no son satisfactorios. De forma comparada, el Gráfico 9 muestra cómo en Europa cambia drásticamente el índice Gini tras la aplicación de impuestos.

Goñi, López y Servén²⁷ analizan la redistribución fiscal y la desigualdad de ingresos en América Latina. Ellos comparan sus resultados con lo que sucede en países de Europa como los incluidos en este trabajo y llegan a tres conclusiones: i) las diferencias en la desigualdad de ingresos antes de impuestos y transferencias entre América Latina y las economías avanzadas en Europa son mucho menores que luego de aplicar impuestos y transferencias, ii) la razón clave de esto es que en contraste a lo que sucede con las economías europeas, en la mayoría de los países de América Latina el sistema fiscal es poco eficaz para reducir la desigualdad de ingreso, y iii) en los países donde la redistribución de ingresos es significativa, ésta es alcanzada a través de transferencias monetarias directas antes que a través de los impuestos.

²⁷ Edwin Goñi et al (2008).

Ello es complementado por una activa política de protección social, como en el caso de Chile, más que por la vía tributaria.

En síntesis, una agenda integral pro inclusión social que incorpore los tres componentes aquí mencionados debería tener un potente efecto en la reducción de la desigualdad. Este factor será determinante para la estabilidad política y social requerida por América Latina para convertirse en las dos próximas décadas en economías avanzadas. En esta área, como en otras, la experiencia de países desarrollados como Finlandia, Irlanda, Corea, España y Portugal incluidos en este estudio comparado, puede ser de gran utilidad para los países latinoamericanos.

Referencias:

1. Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012) "Why Nations Fail". Crown Business, New York.
2. Aslund, A. (2010). "The Last Shall be the First". Peterson Institute for International Economics. Washington DC.
3. Banco Interamericano del Desarrollo (BID). (2011) "Estrategia Social para la Equidad y Productividad. América Latina y el Caribe." Marzo 2011.
4. Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2009). Caminos al Desarrollo: Lecciones de Países Afines Exitosos. Santiago: Uqbar Editores.
5. Canales-Kriljenko, J., Coulibaly, B. y Kamil, H. (2010) "Una historia de dos regiones". Finanzas y Desarrollo, Marzo, Volúmen 47, Número 1, FMI.
6. Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. (2008). "Informe Final Hacia un Chile mas Justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social".
7. Cox, C. y Schwartzman, S. (2009) Las políticas educativas y la cohesión social en América Latina. Editado por Cristián Cox y Simón Schwartzman, Santiago: Uqbar Editores.
8. Easterly, W., Ritzan, J. and Woolcock, M. (2006) "Social Cohesion, Institutions, and Growth". Working Papers 94, Center for Global Development.
9. Egaña, P. y Micco, A. (2011) "Labor market in Latin America and the Caribbean: the missing reform". Serie Documentos de Trabajo, Departamento Economía, Universidad de Chile, Número 345, Julio.
10. Engerman, S. and Sokoloff, K. (1997) "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies". In *How Latin*

America Fell Behind. Edited by Stephen Haber, Palo Alto, California: Stanford: 260-304.

11. Foxley, A. (2010^a) "Sustaining Social Safety Nets, Critical For Economic Recovery". Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
12. Foxley, A. (2010^b) "Regional Trade Blocs: The Way To Future?" Carnegie Report, September, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
13. Foxley, A. (2010^c) "Market versus State, Postcrisis Economics in Latin America". Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
14. Foxley, A. y Sossdorf, F. (2011). "Making the Transition: From Middle-Income Countries to Advance Economies". Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
15. Goñi, E., López, H. and Servén, L. (2008). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America". Policy Research Working Paper 4487, World Bank, Washington DC.
16. Hunneus, C. y Velasco, A. (2011). "Contra la Desigualdad: el Empleo es la Clave". Editorial Debate.
17. Larrañaga, O. (2009) Inequality, Poverty and *Social Policy: Recent Trends* in Chile. OECD *Social Employment and Migration Working Paper* 85. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
18. Meller, P. (2009) "Problemas y dilemas de los mercados laborales latinoamericanos". Serie de Estudios Socio/Económicos, Número 48, CIEPLAN, Santiago de Chile.
19. Mesquita Moreira, M., Volpe C. and Blyde, Juan S. (2008) Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean

Trade. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, Washington, D.C.

20. Moreno, L.A. (2011). "La Década de América Latina y el Caribe. Una Oportunidad Real". Banco Interamericano del Desarrollo, Segunda Edición.
21. Sabel, Ch.; Fernández-Arias, E.; Hausmann, R; Rodríguez-Clare, A; y Stein, E. (2012) "Export Pioneers in Latin America". BID, Washington DC.
22. Schneider, B. R. and Karcher, S. (2010) "Complementarities and Continuities in the Political Economy of Labor Markets in Latin America", *Socio-Economic Review*, Vol. 8(4), pag: 623-651.
23. Sharma, R. (2012). "Breakout Nations: In Pursuit of the next Economic Miracles". Primera Edición, Norton and Company.
24. Szekely, M. (2012). "Jovenes que ni estudian ni trabajan: Un riesgo para la Cohesion Social en America Latina." En: Violencia y Cohesión Social en America Latina. Editores: Francisco Javier Diaz y Patricio Meller. Cieplan, Santiago.
25. Williamson, J. (2009) "Five centuries of Latin America inequality". NBER Working paper 15305.