

**BASES PARA UN DESARROLLO  
INCLUSIVO**  
AGOSTO, 2014

Alejandro Foxley

*Informe elaborado por Alejandro Foxley, con la colaboración de Francisco J. Díaz, ambos de CIEPLAN, en el contexto de un proyecto conjunto de CIEPLAN-American University y encargado por el BID en el marco del Convenio con American University. El informe se ha beneficiado significativamente de discusiones y aportes realizados en seminarios que fueron organizados en una etapa previa por CIEPLAN, el Center for Global Development y el BID. Esta versión corregida incorpora también valiosos comentarios y sugerencias por parte de los miembros del Consejo Asesor Externo nombrado por el Presidente del BID en 2013.*

## Contenido

1. Introducción .....	3
2. Construcción de una visión nacional estratégica compartida .....	6
3. El desafío de la productividad .....	10
3.1. A nivel macroeconómico: aumentar ahorro interno e inversión.....	11
3.2. A nivel microeconómico: cerrar brecha de productividad entre PYMEs y grandes empresas .....	11
3.3. A nivel de uso eficiente del recurso humano .....	12
a) Fortalecer instituciones para la innovación tecnológica.....	13
b) Uso inteligente y estratégico de los Fondos Soberanos por parte de los países exportadores de recursos naturales .....	17
c) Economía del conocimiento en América Latina y el Caribe .....	20
d) Sostenibilidad y Cambio climático en América Latina y el Caribe .....	22
4. El desafío de la inclusión y la protección social.....	25
4.1. El antiguo desafío: seguir reduciendo la pobreza .....	26
4.2. Un nuevo desafío: la clase media vulnerable.....	32
4.3. Políticas para la nueva ciudad en América Latina y el Caribe .....	37
4.4. Conclusiones tentativas sobre políticas sociales futuras .....	38
5. El desafío de la integración productiva .....	38
Referencias.....	49

## 1. Introducción

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) se encuentran en un momento de oportunidad. Sus economías aprendieron las duras lecciones del pasado y lograron, una buena parte de los países, sortear con relativo éxito la crisis financiera internacional de 2008-2009, gracias a un prudente manejo macroeconómico y fiscal. El alza sostenida en los precios de los *commodities* ha beneficiado a la región, generando un ciclo de crecimiento económico que ya lleva una década, y a la vez, una sostenida reducción de la pobreza. Sin embargo, la historia de la región muestra diversos episodios de bonanza que han sido seguidos de largos períodos de inestabilidad y retroceso. Persisten en muchos lugares problemas sociales y la desigualdad. Otros países, como algunos del Caribe, tienen aún grandes retos en términos de endeudamiento. Es decir, el momento es propicio para avanzar, pero la historia indica que muchas veces los países de la región no han logrado aprovechar los buenos momentos para consolidar una estrategia de desarrollo sostenible en el tiempo.

¿Cómo se ven América Latina y el Caribe en la próxima década? ¿Cuál es la posición que debiera ocupar la región en un mundo crecientemente globalizado, que vivirá momentos de transición económica? ¿Cómo definir una estrategia que le permita priorizar ciertas áreas clave de desarrollo?

La heterogeneidad de realidades económicas y sociales en ALC es amplia, no solo al comparar entre las distintas naciones, sino que al interior de los países también. Con todo, poco a poco un buen número de países comienzan a ingresar al grupo de las naciones de ingreso medio, definiendo ese umbral en un ingreso de 10.000 dólares per cápita (medidos en PPP). De hecho, hacia fines de 2012, veinte países ya habían logrado ingresos per cápita superiores a 10.000 dólares, y cuatro de ellos (Antigua y Barbuda, Argentina, Chile y Trinidad Tobago) acercándose a los 20.000 dólares per cápita. Por su lado, otras once economías luchan para ingresar al grupo del ingreso medio, con desempeños muy desiguales, comenzando con Haití (ingreso per cápita apenas sobre los 1.000 dólares), hasta países como Jamaica y República Dominicana, que ya en 2015 habrán superado el umbral de los 10.000 dólares.

El desafío, entonces, es cómo no estancarse en esa situación cayendo en la denominada “trampa de los países de ingreso medio” y pasar al umbral del desarrollo. Los factores que llevan a la “trampa de los países de ingreso medio” pueden agruparse en cuatro categorías: uno, desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; dos, baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; tres, excesiva desigualdad y desprotección social; y cuatro, incapacidad del sistema institucional para proveer estabilidad, transparencia y buena gestión estatal (Foxley 2012).

¿Cómo evadir esa trampa? Un elemento clave para un desarrollo exitoso es la construcción de una visión compartida entre sector público y privado, actores políticos y sociales. Una estrategia de desarrollo requiere de una mirada nacional, de largo plazo, donde haya espacio para legítimas diferencias, pero donde las bases de la estrategia se mantengan en el tiempo. Y donde el sistema institucional permita ir adaptándose a las nuevas realidades y anticipando los nuevos desafíos y problemas.

En ese contexto, emergen tres grandes áreas donde se requiere imperiosamente la construcción de una estrategia compartida. Ellas son: en materia económica, la necesidad de mejorar la productividad; en materia social, la necesidad de enfrentar la pobreza aun existente, y de abordar las nuevas vulnerabilidades y necesidades de protección de una nueva clase media: y en materia de integración, la necesidad de crear un sistema de integración productiva que genere sinergias entre los países de la región.

El enfoque a seguir en este informe tendrá dos sesgos que hay que reconocer de partida. El primero es que se trata de un enfoque razonadamente optimista respecto de la región y su futuro. El segundo sesgo es lo que Albert Hirschmann llamó “el posibilismo” (Adelman 2013), es decir, la idea de que a través de cambios y reformas graduales será posible para América Latina, con contadas excepciones, consolidarse como una región de democracias maduras y economías que dejan de ser economías “emergentes” --según la definición del FMI-- y se convierten en economías avanzadas.

Con el objeto de señalar los caminos posibles para lograr esos objetivos, se recurrirá no solo a la experiencia reciente de la región, sino además a la de países que llamamos

“afines” en otras regiones del mundo. Esto es, aquellos que hace unas décadas formaban parte del grupo de países de ingreso medio, y que hoy constituyen naciones desarrolladas. Se destacará especialmente los casos de países como los del Este de Asia, Finlandia, Australia y Nueva Zelandia, además de aquellos que en ALC han logrado avances importantes en las tres áreas que se analizan en profundidad: productividad y competitividad, inclusión social, e integración productiva,.

## **2. Construcción de una visión nacional estratégica compartida**

La inestabilidad institucional ha sido un flagelo permanente en ALC, el cual, afortunadamente, la región ha ido dejando atrás en las últimas dos décadas. La democracia y el estado de derecho se encuentran en proceso de plena consolidación, a veces con dificultades, aunque siempre avanzando.

Lamentablemente, el sistema democrático no es garantía de buenas decisiones ni de que éstas sean plenamente compartidas. La dinámica de la democracia electoral a veces genera el incentivo contrario, esto es, el debate de trincheras y la profundización del desacuerdo antes que el consenso.

Una tendencia preocupante que se aprecia en la región es la relativa incapacidad que existe en las estructuras estatales para emprender reformas complejas. Incluso en los países de mayor avance en la región, existen crecientes dificultades políticas y/o burocráticas, así como restricciones ideológicas, para llevar adelante políticas públicas de mayor complejidad y eficacia.

Cada país enfrenta distintos tipos de cuellos de botella que impiden su camino al desarrollo. Hay países con serios problemas en materia energética; en otros países, los déficits en materia de integración productiva regional y sub-regional coexisten con abiertas ineficiencias en materia de infraestructura física o comercio; en otros casos, las consideraciones electorales muchas veces nublan una mirada de largo plazo; a la vez que la incapacidad de reformar la burocracia estatal termina sofocando al sistema productivo. La región necesita urgentemente dotarse de mecanismos que permitan alzar la mirada, e informar al sistema político acerca de las decisiones que se requieren para no perder el rumbo estratégico.

Se trata de un dilema institucional no menor: cómo fortalecer las instituciones democráticas, a la vez de construir mecanismos institucionales que permitan elaborar estrategias de desarrollo compartidas transversalmente entre todos los sectores. Una mirada a la experiencia comparada de los llamados “países afines exitosos” puede ser muy ilustradora en este respecto (Ministerio de Relaciones Exteriores-BID 2009).

En algunos de estos países, se llegó a esta confluencia virtuosa de visiones como consecuencia de agudas crisis económicas, como es el caso de Irlanda en los años ochenta, o el caso de Finlandia a comienzos de los noventa (ver Recuadro 1). En otros casos, la articulación de visiones estratégicas de largo plazo no se gatilló por crisis o shocks financieros, sino por una oportuna capacidad de sus gobiernos de buscar anticipar tendencias globales, e intentar encararlas a través del diálogo constante entre actores públicos y privados. Ejemplos de ello son los casos de Corea del Sur y Australia (ver Recuadro 2).

#### Recuadro 1

##### Irlanda y Finlandia: estrategias para una crisis

En Irlanda a comienzos de los años 80, se reaccionó ante la crisis económica llamando a un consenso nacional que se construyó a partir de los *Social Partnerships Agreements*. A través de ellos, se instaló un diálogo entre agencias gubernamentales y actores privados que incluían al sector empresarial y a los sindicatos, el que después se extendió a universidades y centros de estudio, como una forma de incorporar nuevas ideas y visión de futuro en los diálogos. Los *Social Partnerships Agreements* se renovaban y se ponían al día cada tres años, como guía para decisiones de políticas públicas del Ejecutivo y del Congreso. El más reciente se firmó el 2006 que estaría vigente hasta 2016, obviamente interrumpido en su aplicación por la masiva crisis de 2008.

En el caso de Finlandia, el detonante fue el colapso de la Unión Soviética a comienzos de los años noventa. El comercio exterior y la estructura productiva de Finlandia estaban orientados al mercado soviético, con un alto grado de dependencia. El colapso de ese mercado empujó al gobierno de Finlandia hacia la implementación de instancias de diálogo político y técnico para abordar, con visión nacional, un vuelco estratégico en la orientación de su economía, buscando ahora una integración con los mercados europeos. El parlamento finlandés creó a su vez una “Comisión para el Futuro” que en carácter permanente promueve consensos de largo plazo sobre la estrategia de desarrollo del país.

En ambos casos se trataba de acuerdos para manejar un ajuste duro de su macroeconomía, incluyendo control de inflación y modernización del alza de salarios, reducción del déficit fiscal y de balanza de pagos. La inteligencia de la clase política de ambos países fue que vieron en la crisis también una oportunidad de instalar instituciones que harían posible diálogos para consensuar políticas de más largo plazo.

Recuadro 2  
Corea del Sur y Australia: anticipando tendencias

Corea del Sur emprendió en 1992 lo que se denominó la “iniciativa HAN” (Chung 2012). Se trataba de crear un mecanismo institucional que permitiera dar un salto estratégico hacia áreas nuevas de desarrollo productivo y tecnológico. Para lograrlo, se convocó a agencias de gobierno y privadas que articularon, a través de un Comité Público-Privado una prospección de los cambios tecnológicos más probables en la economía mundial. El gobierno tomó nota de las propuestas, y asignó significativos fondos públicos a las áreas consideradas estratégicas: semiconductores, televisión digital, automotriz, productos bio y agroquímicos, entre otros. Sólo en aportes para investigación y desarrollo en tecnologías de la información se destinaron por el sector público US\$ 1.600 millones al año. Además, se implementaron dentro del gobierno un conjunto de acuerdos interministeriales, cuya implementación y resultados evaluaba el Comité Público-Privado.

La Iniciativa HAN ha sido continuada en Corea del Sur por un número de otros programas que han sido consecuencia de una estrecha colaboración público-privada, con resultados altamente positivos para el sostenido crecimiento de la economía coreana en las últimas décadas. En estos programas no se trata de sustituir la iniciativa privada, sino que el sector público busque una orientación de los privados acerca de qué áreas estimular.

En Australia, la experiencia de buscar consensos en las áreas estratégicas de la política pública se remonta en Australia hacia comienzos del siglo XX y se acentúa a partir de la crisis económica de 1982. El instrumento más permanente ha sido el de las llamadas *Royal Commissions*, que reúnen a actores claves para acordar reformas en todos los planos estratégicos tales como la reforma educacional, de la seguridad social y muchas otras (hay antecedentes similares en Nueva Zelandia). Más recientemente, destaca en Australia un valioso ejercicio de anticipación de escenarios futuros, a través de la publicación en 2012 del informe “Australia en el siglo del Asia” (Australian Government, 2012). Ese documento es fruto de amplias consultas institucionalizadas a través de la *Productivity Commission* y de otros órganos público-privados, tendientes a proyectar las tendencias que impulsarán a la economía mundial en las próximas dos décadas. A partir de ese análisis, se proyecta al Asia como el nuevo eje del crecimiento mundial. Se reitera la definición estratégica adoptada por Australia al colapsar la *Commonwealth* en los años ochenta, que es la de formar parte integral de lo que llaman “Australasia”, es decir una región del sur de Asia. Este informe del gobierno de Australia busca reforzar los pilares que hacen fuerte a la economía australiana y que le han permitido crecer sin interrupciones por más de veinte años: una economía abierta, una fuerte inversión en educación, capacitación y una adaptabilidad permanente de su fuerza de trabajo; el estímulo desde el gobierno a la innovación tecnológica orientada a cinco grandes áreas estratégicas; y un fuerte impulso al intercambio y asociaciones con empresas e instituciones, del más variado tipo, de países del Asia.

Los países de América y el Caribe (ALC) han tenido serias dificultades para embarcarse en ese tipo de esfuerzos. En algunos



han existido algunos ejercicios prospectivos, pero son más bien acotados en sus alcances. Las economías de ALC con cierta frecuencia han oscilado entre dos visiones. Por un lado, los que postulan al imperio del libre mercado como motor del crecimiento casi sin restricciones, y por otro lado, aquellos que defienden y practican el dirigismo estatal con una lógica más bien de una economía cerrada y protegida.

Superar esas visiones polarizadas es un desafío abierto en ALC, considerando las experiencias exitosas de economías hoy desarrolladas, como las que se han mencionado más arriba. Se trataría de instalar en los países de la región, instituciones capaces de generar consensos entre actores públicos y privados en torno a una visión estratégica de largo plazo compartida, que aumenten la competitividad y el crecimiento de sus economías.

### 3. El desafío de la productividad

Como se ha señalado, uno de los principales desafíos para ALC en la próxima década será el de mantener el crecimiento. Ello dependerá de la capacidad que tengan las economías latinoamericanas y caribeñas de ganar en competitividad frente a otras economías emergentes, particularmente las del Este de Asia.

Lo que está claro es que, en un escenario futuro, el impulso dinamizador de la demanda originado en Estados Unidos y Europa se reducirá fuertemente. No habrá “viento de cola” favorable en esa dirección, que empuje a las economías de ALC. Habrá que descansar, más bien, en el esfuerzo interno de ahorro, inversión y de aumentos de la productividad, así como en el acceso a nuevos mercados, que con toda probabilidad serán los más dinámicos, como es el caso de los países del Asia.

En los tres ámbitos mencionados, ahorro, inversión y aumentos de productividad, ALC exhibe importantes déficits cuando se la compara con las economías del Este de Asia. Como lo ilustra un reciente Informe del BID, la tasa de ahorro interno de ALC ha fluctuado alrededor del 18% del PIB en las dos últimas décadas, cifra que se compara desfavorablemente con las del Este de Asia, en que el ahorro interno supera el 30% del PIB, llegando en algunos países al 45% (BID 2013).

También existe una brecha importante en las tasas de inversión. En el Este de Asia, la inversión en capital fijo se mantiene en promedio alrededor del 30% del PIB, mientras la cifra para ALC fluctúa alrededor del 22% en promedio.

Por otra parte, el balance en materia de productividad no es favorable para la región, cuando se la compara con otras economías emergentes. De hecho, en los últimos 50 años, la productividad en el Este de Asia creció más de 2% al año, mientras en ALC lo hacía sólo a un 0,3% anual (De la Torre 2012). Este sólo factor explica por qué países como Corea del Sur y otros asiáticos hoy son desarrollados, mientras ALC continúa debatiéndose en las complejidades del lento crecimiento o la llamada “trampa de los países de ingreso medio”.

¿Cómo avanzar en incrementos significativos de productividad? Hay cuatro dimensiones en que hay que avanzar simultáneamente: a nivel de la macroeconomía, a nivel microeconómico, a nivel de uso eficiente de la mano de obra y en sectores productivos

específicos en los que esfuerzos conjuntos público-privados pueden elevar la productividad de los sectores hasta hacerlos competitivos internacionalmente.

### **3.1. A nivel macroeconómico: aumentar ahorro interno e inversión**

A nivel macroeconómico aquellas políticas que induzcan aumentos en el ahorro interno y en la inversión, incidirán positivamente en los aumentos de productividad, al hacer posible financiar permanentemente, con recursos propios internos, aquellas inversiones que eliminen cuellos de botella en la infraestructura, aumentando la eficiencia de los procesos productivos; y proveyendo de recursos adicionales que permitan mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y de la innovación tecnológica.

### **3.2. A nivel microeconómico: cerrar brecha de productividad entre PYMEs y grandes empresas**

A nivel microeconómico, el principal desafío es elevar la productividad de las PYMEs, que a menudo se encuentran muy significativamente por debajo de los niveles de productividad de las empresas grandes en el respectivo sector.

Como lo señala un reciente estudio de OCDE y Cepal, la productividad de las empresas grandes en América Latina es 6 veces la de las PYMEs. En cambio, en las economías avanzadas, la productividad de las empresas grandes es sólo entre 1,3 y 2,4 veces las de las PYMEs (OECD y CEPAL 2013).

El mencionado estudio de OCDE y Cepal recopila lo que podría constituir una agenda de acción para gobiernos y organismos internacionales que buscan contribuir a reducir las brechas de productividad e ingresos entre empresas grandes y las PYMEs en las economías de América Latina y el Caribe.

Se trataría, entre otras acciones, de fortalecer el rol de instituciones financieras públicas en la provisión de créditos de largo plazo y de garantías para los créditos de la banca privada a las PYMEs. También habría que facilitar los servicios de asistencia técnica a la gestión empresarial de las PYMEs. Se buscaría estimular su integración como proveedores de insumos en cadenas productivas, incluyendo aquellas orientadas a la exportación. La política pro PYMEs debería también fortalecer la capacidad de los

gobiernos locales, para que actúen como catalizadores de acciones asociativas entre PYMEs, que a su vez les permitan a éstas reducir sus costos de producción, así como facilitar su intercambio de conocimiento y habilidades. Estas políticas tendrían que tener, también, un fuerte énfasis en capacitación para formar personal en competencias específicas, funcionales a aumentos de productividad en el sector, con foco especial en estimular PYMEs exportadoras, competitivas a nivel internacional.

### **3.3. A nivel de uso eficiente del recurso humano**

Para lograr un uso eficiente del recurso humano y la mano de obra en la región, un primer nivel esencial es no desperdiciar inversiones en capital humano. En ese sentido, es interesante notar que aunque la tasa de participación económica de los hombres en ALC y el Caribe es casi idéntica a sus pares en Asia de Este y el Pacífico (80% y 81% respectivamente), la tasa de participación femenina en ALC es sensiblemente menor (65% versus 54%, respectivamente). En ambas regiones las mujeres han alcanzado la paridad en cuanto a niveles de educación alcanzada, pero particularmente en ALC estos avances educativos no se traducen en un mayor acceso al mercado del trabajo. Esta ineficiencia en la asignación de la mano de obra tiene consecuencias negativas para la productividad de los países de ALC; por tanto, una tarea pendiente para la región es promover políticas públicas que permiten a las mujeres conciliar el trabajo con otras actividades.

### **3.4. A nivel de desarrollo de sectores**

En cuanto a aumentos de productividad en sectores específicos, hay que aprender de las experiencias más exitosas, particularmente la de los países del Este de Asia. Esa experiencia muestra cuatro áreas prioritarias de acción: primero, fortalecer las instituciones que promueven la innovación tecnológica en sectores específicos; segundo, hacer un uso inteligente y estratégico de los fondos soberanos en los países que exportan principalmente recursos naturales; tercero, promover una economía del conocimiento; y cuarto, enfrentar el desafío del desarrollo sostenible y del llamado crecimiento verde.

### **a) Fortalecer instituciones para la innovación tecnológica**

La innovación tecnológica se ha instalado como el factor clave para diversificar las economías, agregar valor y subir en la escala tecnológica (Atkinson y Ezell 2012; World Bank 2010; CEPAL 2012; BID 2010; Rodrik 2008). Un estudio comparativo reciente muestra que ya hay 36 países con “Estrategias Nacionales de Innovación” formales y aprobadas; y 24 países cuentan con Agencias Nacionales de Innovación (Atkinson y Ezzell 2012). Llama la atención que, en este amplio número de países, aparecen sólo 2 latinoamericanos: Brasil y Uruguay. De hecho hay un variado número adicional de países en la región que han avanzado en esa dirección, creando Comisiones de Innovación y diseñando Planes Nacionales para introducir la innovación como un objetivo prioritario de la política económica. En la práctica, sin embargo, muchos de estos planes quedan sólo en el papel. ¿Por qué los escasos resultados?

Como ha señalado Rivas (2013) en un exhaustivo análisis de la región y de sus avances en innovación, una primera barrera es la propia comunidad empresarial que en general parece desinteresada en incorporar la innovación como objetivo prioritario para sus empresas. Hay una tarea pendiente que es persuadirlos y estimularlos a moverse en esa dirección.

Por otra parte, la innovación en los países más exitosos, surge de la interacción creativa de empresas, científicos y centros de investigación, con las agencias públicas encargadas de promoverla. Pero la comunidad científica en ALC parece encerrada entre las paredes de sus laboratorios o universidades, presionando por recursos a usar para fines científico-académicos, y desinteresada de la dimensión práctica, y aplicada a procesos productivos, de sus investigaciones. Las agencias públicas, por otra parte, están recién en un proceso de aprendizaje respecto de cómo lograr canalizar esfuerzos conjuntos de innovación por parte de los varios actores requeridos en el proceso.

La propia burocracia estatal está usualmente fragmentada, y muestra de hecho una cierta incapacidad para aceptar una articulación inter y supra sectorial, indispensable para implementar una estrategia nacional de innovación. Este es un importante

desafío para ALC: cómo articular a actores dispersos, en función de una estrategia nacional de innovación. Las experiencias exitosas de países como Finlandia, Corea, Singapur, Australia, Nueva Zelanda, entre otros, muestran un camino posible de emular.

Una pregunta frecuente es qué rol debe jugar el Estado en inducir mayor capacidad de innovación en la economía. Es interesante destacar el rol central que instituciones públicas como la *National Science Foundation*, *National Institutes of Health* y la *Defence Advanced Research Agency*, han jugado en el salto tecnológico mostrado por EEUU en las últimas décadas.

En la experiencia europea, el modo prevaleciente para allegar recursos para la innovación, es el de financiamiento público, vía subsidios o exenciones tributarias, a empresas que desarrollen actividades con alto potencial de innovación (Atkinson y Enzell 2012). En Europa, entre 10 y 50% de las empresas reciben aportes públicos para la innovación. El monto de los subsidios fiscales puede ser altamente significativo. En Francia puede llegar hasta un 60% de la inversión en I+D que realice una empresa. En ALC, sólo un 8% de las empresas han sido elegibles para subsidios por parte del Estado para innovar.

Otro mecanismo utilizado por los países más exitosos en innovación, es atraer inversión extranjera en áreas tecnológicas de interés estratégico. Estas políticas se implementan con fondos públicos como contraparte a la inversión que hace la empresa extranjera en el país. El mecanismo lo utilizan países tan diversos ideológicamente como Corea, Singapur e Israel, o China y Vietnam. Los ejemplos abundan. Singapur crea en 2003 un Centro de Investigación Biomédica en cuyo entorno se instalan decenas de empresas tecnológicas avanzadas. Dicho Centro logra atraer unos 7000 doctorados en biociencias de los mejores lugares del mundo. Otro llamado Fusionópolis instala 6000 científicos en biomateriales, tecnologías limpias y medios de comunicación digital. En ambos casos Singapur aportó capital a los Centros y empresas multinacionales que se instalaran en su entorno.

En el otro extremo político-ideológico, tanto China como Vietnam realizaban esfuerzos similares para atraer empresas multinacionales líderes en áreas prioritarias para sus países. El gobierno Chino aporta capital, subsidios e incentivos tributarios para atraer empresas extranjeras de alta tecnología. Vietnam ofrece exención tributaria por 4 años y luego una tasa reducida en 50% para atraer a una empresa como Intel, que invierte unos US\$ 10000 millones en una planta y un Centro de Investigación Tecnológica en la ciudad de Ho Chi Minh (Atkinson y Enzell 2012).

En el caso latinoamericano, usualmente se cita la exitosa operación por el gobierno de Costa Rica para atraer a Intel que efectuó una cuantiosa inversión en ese país en una planta productora de microchips. Lo que es menos conocido es el hecho que el impacto de Intel en firmas costarricenses que podrían haberse convertido en proveedoras de insumos, piezas y partes para Intel ha sido muy escaso (Rivas 2013).

Lo que este hecho plantea es otro desafío para los gobiernos de ALC, interesados en promover la innovación: cómo inducir vínculos con proveedores locales que permitan a éstos aprender de las nuevas tecnologías, mejorar sus productos, e integrar cadenas de valor con la empresa extranjera instalada en su país (Pietrobelli y Rabellotti 2006).

Hay experiencias exitosas en países más avanzados que es conveniente examinar y aprender de ellas (World Bank 2010). Una es el programa llamado *National Linkage Promotion Program* en Irlanda, donde se creó una instancia en que los ejecutivos de las empresas transnacionales instaladas en Irlanda participaban en diálogos con los empresarios locales. A su vez el gobierno irlandés estimulaba, con aportes propios, la selección de empresas subcontratistas que se incorporarían a la cadena de producción de la empresa matriz. Ello se complementaba con un financiamiento adicional destinado a promover la asociatividad entre empresas pequeñas o medianas proveedoras de insumos. En Dinamarca este tipo de incentivo monetario se entregaba cuando al menos 3 empresas PYMEs se comprometían a cooperar, como parte de una cadena de producción de insumos. A ese programa se le denomina *Grants for Network Creation*, que se complementan en etapas posteriores con fondos públicos de capital de riesgo que les permiten a las pequeñas empresas proveedoras de insumos incrementar su escala de producción. En Gran Bretaña se ha desarrollado

exitosamente un programa similar llamado *Accelerate Programme*. Cuántas y cuáles de estas experiencias pueden ser relevantes para implementar en ALC, es un desafío abierto para la próxima década.

Un área donde se ha avanzado más en ALC es en la creación de fondos tecnológicos concursables para las empresas, a nivel nacional, regional o por sectores. La experiencia más exitosa parece ser la de Brasil, a través de la creación de catorce fondos sectoriales que proveen de financiamiento de largo plazo a proyectos innovadores en áreas prioritarias. En otros casos nacionales, los fondos existen pero no son muy ampliamente utilizados por el sector privado. Nuevamente las mejores prácticas internacionales apuntan a la necesidad de integrar los fondos de innovación tecnológica, con una matriz de financiamiento continuo que se inicia proveyendo acceso a capital semilla, de origen usualmente público o de “inversores ángeles” privados, seguido en una segunda etapa de fondos de capital de riesgo, y luego, del ingreso de las nuevas empresas al sistema formal de financiamiento de largo plazo.

La innovación tecnológica, por lo tanto, implica otro desafío para las economías latinoamericanas y caribeñas: cómo diseñar una institucionalidad con roles identificables para el Estado y los privados, según los requerimientos de financiamiento en las diferentes etapas del desarrollo de nuevas empresas: cuánto y cuando el financiamiento público es esencial, y en qué fase la empresa debe descansar para su financiamiento en los mecanismos regulares del sistema bancario, o de fondos de inversión de largo plazo de los privados.

Finalmente, debido a problemas de insuficiente tamaño de mercado en muchos países de ALC, es necesario explorar, como señala Rivas (2013), la posibilidad de generar una masa crítica de demanda tecnológica sumando, por ejemplo, los requerimientos de los productores en áreas como la minería o la fruticultura de países cercanos, como Perú y Chile, y articulando una red integrada de empresas y Centros de Investigación Tecnológica de ambos países. Esta es un área en que organismos regionales de desarrollo pueden jugar un rol proveyendo de fondos concesionales para la etapa de articulación de esas redes binacionales o multinacionales. Es otro desafío a considerar prioritario para los próximos diez años.



## **b) Uso inteligente y estratégico de los Fondos Soberanos por parte de los países exportadores de recursos naturales**

Los Fondos Soberanos han sido usados por algunos países en ALC como un mecanismo de ahorros, depositados en el exterior, destinados a ser usados para precaverse de posibles shocks económicos externos a futuro. En algunos casos, como el de la economía chilena, además de ese fin, parte de esos ahorros se han utilizado para financiar una política fiscal y social anti cíclica así como obligaciones futuras en el pago de pensiones.

A nivel global, alrededor de dos tercios de los Fondos Soberanos son fondos creados por países con recursos naturales abundantes tales como petróleo, cobre y otros productos básicos. El tercio restante se genera en economías que, como en el caso de Singapur, tienen una larga tradición de comprometerse con superávits fiscales. Una proporción de éstos se invierte en fondos soberanos, tales como *Temasek Holdings*, y *Government Investment Corporation* en el caso de Singapur (Elson 2008; Yi Chong 2010).

Para los países ricos en recursos naturales, los Fondos Soberanos se validan como instrumentos útiles para escapar la llamada “maldición de los recursos naturales” (Humphreys 2007). Pero lo que no se ha considerado hasta ahora en ALC, es utilizar por lo menos una fracción de los montos ahorrados en un Fondo Soberano, para cofinanciar proyectos que signifiquen saltos en productividad en áreas consideradas estratégicas, y que consecuentemente fortalecerán el proceso de diversificar producción y exportaciones (Griffith-Jones y Ocampo 2008).

Sin embargo, hay numerosas experiencias exitosas en esta materia en otras regiones del mundo, en que, los aportes del Fondo Soberano se utilizan como un capital estratégico para atraer empresas multinacionales que son líderes tecnológicos en una determinada área. Esas empresas se instalan e invierten en una zona especial, donde a partir de allí se genera un polo de desarrollo estratégico, al cual se suman otras multinacionales y empresas locales innovadoras (Santiso 2011; Santiso 2008; Bolton y Stiglitz 2012).

Así, por ejemplo, los Emiratos Árabes han usado parte de sus Fondos para asociarse con empresas de India en tecnologías de información y en la industria aeroespacial. Otro caso interesante es el del Fondo de Abu Dhabi que se usa para inducir inversión extranjera de punta en un Parque Industrial especializado en desarrollo de nuevas tecnologías en el área de energías renovables. Por otra parte, el Fondo Soberano de Singapur aporta a empresas internacionales y centros de Investigación y Desarrollo tecnológico en áreas tan diversas como biomedicina, telecomunicaciones, tratamiento de aguas, energías no convencionales, entre otras. De hecho, de cada diez multinacionales instaladas en Singapur, seis se han constituido con significativos aportes de capital de su Fondo Soberano. Algo similar ocurre con el uso del Fondo de Qatar y el de Malasia. Este último invierte más de US\$30 mil millones en compañías internacionales en áreas como automotriz, telecomunicaciones, y en construir un *hub* de empresas trans-nacionales proveedores de servicios de salud avanzados para toda la región del Este de Asia. Todos estos países han procurado emular en cierto grado la muy exitosa experiencia de Silicon Valley.

¿En qué áreas pudiera ser eficiente invertir parte de los Fondos Soberanos en ALC, si el objetivo es contribuir a desatar los nudos que impiden un aumento más significativo de la productividad en áreas estratégicas? La primera y más obvia es co-invertir en la integración de cadenas productivas a partir de sus recursos naturales. Integrar hacia la producción eficiente y a mayor escala de sus insumos incluyendo servicios de ingeniería, energía, bienes de capital y piezas y partes, es un área obvia para sectores como la minería o los agroalimentos. Estos últimos tienen la ventaja de generar más empleos que otros como el sector minero. ALC tiene abundancia de todos los recursos necesarios para desarrollar una agricultura moderna, altamente competitiva orientada a la exportación: agua, sol, superficie y una cultura agrícola susceptible de modernizarse. De hecho, la incorporación del sector de agroalimentos a las industrias de altas tecnologías permitiría dar el salto a lo que algunos han llamado una “nueva revolución verde”. Varias economías latinoamericanas ya muestran importantes avances en esa dirección.

Elaborar y agregar valor a sus recursos naturales, por lo tanto es un campo obvio de desarrollo. Además, como se sostiene en el Informe “Australia en el Siglo de Asia”, de aquí al 2030 se agregarán dos mil millones de personas a la clase media en las economías del Asia. Es obvio que surgirá allí una demanda, en muy rápido crecimiento, por productos agroalimentarios y otros bienes de consumo más variados y de mejor calidad. Ahí habría un nicho importante para los países latinoamericanos. Ello incluirá, además, materiales para la construcción, por la necesaria expansión de la inversión habitacional en sus áreas urbanas, también por mejores servicios incluyendo los de utilidad pública, servicios financieros y todos aquellos que mejoren la calidad de vida en sus ciudades.

ALC puede aspirar a satisfacer, en parte, esa nueva y más variada demanda si acaso acelera su transición a una estructura de producción y servicios exportables más diversa y competitiva. Los Fondos Soberanos pueden ayudar a impulsar ese proceso a través de inversiones que atraigan a los líderes mundiales en esas áreas, y a incorporar más rápidamente en sus propias empresas las “mejores prácticas” desarrolladas en economías más avanzadas para ser competitivos globalmente.

La otra área donde los Fondos Soberanos pueden hacer una significativa contribución es invirtiendo, con otros países, en bienes públicos regionales (Asian Development Bank 2008). Ello debería incluir medios de transporte aéreo y terrestre compartidos, carreteras bioceánicas, co-inversiones para atraer empresas de la región que inviertan conjuntamente para aumentar escalas de producción y comercializar conjuntamente sus productos, especialmente en mercados distantes en los que las economías de escala en la producción ayudan a reducir costos. La conectividad intra-regional en telecomunicaciones, carreteras eléctricas y empresas regionales de energía son áreas también prioritarias. Los avances en centro y meso América en algunos de los sectores pueden ser un buen punto de partida a emular.

Una forma de co-asegurar el uso de parte de Fondos Soberanos para estos fines, se lograría si los Bancos de Desarrollo Regional aportaran fondos concesionales y proveyeran de asistencia técnica para poner en marcha estas iniciativas, incluyendo expertos de países donde estas experiencias han sido más exitosas (Perry 2013).

Es posible una reacción conservadora de ministros de Hacienda y de algún organismo multilateral previniendo de los riesgos de seguir este camino. Por cierto esa inquietud puede aminorarse si el uso de un Fondo Soberano está regulado por ley en su país de origen asegurando prioridad, en un cierto porcentaje, para el fin de seguro frente a shocks externos, o a gastos comprometidos a futuro en materia de pensiones, y destinando el porcentaje remanente a la tarea exclusiva de impulsar aumentos en la productividad y competitividad de la economía. Llevar adelante estas iniciativas en uno o más países de la región, será un desafío exigente pero altamente rentable si es exitoso en los próximos años.

### **c) Economía del conocimiento en América Latina y el Caribe**

La productividad no mejorará si ALC no eleva la calidad de la educación, y su capacidad de transferencia de conocimientos e ideas con respecto a lo que ha logrado históricamente.

Un indicador lo entrega la Prueba PISA de 2012, que muestra que los países latinoamericanos tienen los peores rendimientos en lenguaje, ciencia y matemáticas, entre los 65 países participantes en esa prueba. Los resultados son incluso inferiores a otros países de ingreso medio como Turquía, Hungría o Estonia. Por otra parte, es un hecho que las empresas en estos países suelen manifestar dificultades para encontrar trabajadores adecuadamente calificados para las tareas más sofisticadas que impone el desafío de competir con los mejores productores en otras regiones, entre ellos los países del Este de Asia (Birdsall et al 2013; Larrañaga y Rodríguez 2013). Un déficit similar se observa en la calidad de la educación superior. Los rankings mundiales de calidad de las instituciones de educación superior muestran que en 2011 sólo nueve universidades de ALC se encontraban entre las 500 de mejor calidad (Malamud 2012; Academic Ranking of World Universities 2012). Es claro que mejorar significativamente su calidad tomará muchos años. La pregunta pertinente, como segunda mejor opción complementaria con la anterior, es: ¿cómo construir un “atajo” para acelerar la velocidad de transferencia del conocimiento e ideas desde países avanzados hacia ALC?

Una de las respuestas posibles es aumentar la intensidad del intercambio de recursos humanos avanzados hacia los centros y universidades de excelencia en los países más desarrollados. Ello permitiría suplir la relativa incapacidad de las instituciones de educación superior de la región de proveer un número suficiente de nuevos profesionales en áreas prioritarias en tiempos relativamente breves.

Las experiencias más exitosas en la utilización de programas de intercambio masivo de recursos humanos avanzados hacia los centros de excelencia en el mundo, enseñan, como lo sostiene Rodríguez (2013), que éstos requieren de tres atributos: velocidad, masividad y focalización en disciplinas prioritarias para el nuevo impulso que sus economías requerían. China, Corea e India son ejemplos que vale la pena emular en este respecto.

En cuanto a la velocidad y masividad, es destacable que China envió más de 700 mil estudiantes a estudiar en el exterior entre 1978 y 2003. Solo en 2011, había 130 mil becados de China en países desarrollados. Corea muestra cifras similares a pesar de su menor tamaño y población. En ese mismo año, 126 mil estudiantes coreanos estudiaban en el exterior.

Países de ALC se han estado moviendo recientemente en esa dirección. Tal vez la iniciativa más destacable es aquella lanzada por la Presidenta Dilma Rousseff de Brasil rotulada, “Ciencias sin Fronteras” que establece como objetivo conceder 75 mil becas financiadas con recursos públicos, en un plazo de cuatro años a estudiantes brasileiros para estudiar en el extranjero en áreas prioritarias como ingeniería, ciencias biológicas, biomedicina, computación y energía renovables. La idea es que estos becados accedan a las mejores universidades del mundo dentro de esas áreas de especialización. El programa también invita al sector privado de Brasil a sumarse financiando 25 mil becas adicionales. De esa forma el programa abarcaría a 100 mil becados en educación superior en el extranjero en cuatro años.

De ser exitoso, este programa podría convertirse en una iniciativa digna de emular por otros países de la región. Sería necesario, sin embargo, erradicar los temores a la “fuga de cerebros” (*brain drain*), y pensar más bien en las enormes ventajas para los

países que quieren ponerse en las fronteras del conocimiento del *brain flow* (Rodríguez 2013).

Los programas deberían incluir becas para postgrados, pero también pasantías para profesionales, desde mandos medios en las empresas hasta personal en el ámbito docente y educativo. Promover la asociatividad entre centros de investigación y desarrollo tecnológico de ALC con sus pares en países avanzados sería otra iniciativa complementaria a las anteriores, con alto rendimiento potencial en cuanto a ir cerrando brechas en capacidad de innovación tecnológica con las economías más avanzadas.

#### **d) Sostenibilidad y Cambio climático en América Latina y el Caribe**

ALC es la región con mayor biodiversidad del mundo. Con sólo el 16% del planeta, tiene el 40% de la biodiversidad total. Este patrimonio podría convertirse en nuevas fuentes de empleo y crecimiento si se aprovecha de manera sostenible. ALC, sólo emite 11% del total de emisiones de gases invernadero.

Comparada con otras regiones, ALC ha conseguido reducir la intensidad de carbono en la economía regional en 10% desde inicios de siglo. No obstante, presenta una alta vulnerabilidad debido al cambio climático y que mucho de su desarrollo ha sido a lo largo de las costas y las montañas. El 73% de la población vive en las zonas costeras, las cuales están siendo afectadas de manera continua por las consecuencias del cambio climático y los desastres naturales. En este sentido, es importante apoyar a los países de la región en la formulación de políticas que conduzcan al diseño, construcción y mantenimiento de infraestructura resiliente. De esta manera se lograra mejor planificación que incluya la adaptación al cambio climático y los desastres naturales como un eje de desarrollo sostenible.

Por esta razón, hay sectores que mejor pueden combinar la innovación tecnológica, la mejora en productividad, y de paso, aportar en el esfuerzo para mejorar las condiciones de cambio climático. Uno de éstos es el sector de las energías renovables. Un adecuado mix de políticas públicas y privadas, inversión en ciencia y tecnología, y formación de capital humano, puede transformar a este sector en fuente importante de innovación y crecimiento económico para las próximas décadas (OECD 2013).

En países como Brasil, Colombia, Perú o Paraguay, la matriz energética está compuesta en más de 50% (y hasta un 70%) por fuentes renovables. A su vez, existe un creciente potencial para fuentes no convencionales. La innovación y la ciencia pueden jugar un importante rol en la región para desarrollar estas fuentes de energía. Pero a pesar de este potencial, los obstáculos del mercado y la insuficiencia regulatoria han hecho que la región atrajera solo el 5% de la inversión extranjera en energía limpia a nivel mundial, según reportes de 2011 del FOMIN, BID.

Los instrumentos de política pública son variados (los que además deben entrelazarse con los instrumentos de fomento de innovación señalados más arriba). Entre otros, destacan: incentivos tributarios (entre otros, regalías a recursos naturales e impuestos al carbón); subsidios directos; regulaciones y certificaciones (las que incluso pueden ser privadas, como lo hace el índice de sostenibilidad del BOVESPA en Brasil); e incluso, inversión directa del Estado o sus empresas. Su aplicación dependerá de su demostrada efectividad.

Todo lo anterior, sin embargo, puede no ser suficiente. Por un lado, se requiere un cambio en la conducta de los ciudadanos y sus patrones de consumo energético. Por otro, se requiere una cuidadosa planificación de los instrumentos de innovación. Por ejemplo, investigaciones de la OECD revelan que la mayoría de los adelantos tecnológicos en lo que se llama “innovación verde” provienen no sólo de la I+D aplicada específicamente a energía, sino también de investigación en ciencias básicas, biotecnología o ingeniería. Se requiere, por tanto, un impulso a la investigación en universidades y centros especializados, no sólo a nivel de empresas. Asimismo, se debe considerar el desarrollo de mercados para estas fuentes, así como el desarrollo de las empresas productoras y comercializadoras y la remoción de barreras regulatorias para estas actividades en su entrada al mercado energético (OECD 2011).

Respecto a los sectores vinculados a los recursos naturales renovables, el inmenso capital natural de la Región ha jugado un rol fundamental en la economía, generación de empleo y combate al cambio climático. No obstante, el crecimiento demográfico y económico esperado implicará una mayor demanda por bienes y servicios de los ecosistemas de la región, lo cual obligará a atender el desafío de aprovechar

adecuadamente este capital natural. Para ello, la búsqueda de mayor productividad e incorporación de innovaciones tecnológicas en la agricultura, el turismo, la pesca y la actividad forestal son esenciales no solo para lograr una mayor capacidad de reducir la pobreza, particularmente en áreas rurales, sino también para evitar la degradación de los recursos y su preservación en el largo plazo, una mejor adaptación al cambio climático de los agentes productivos y que los beneficios económicos permeen hacia los segmentos más pobres, especialmente en las áreas rurales con mayor incidencia de pobreza.



#### **4. El desafío de la inclusión y la protección social**

Las políticas sociales no pueden considerarse aisladas del desafío de sostener en el tiempo altas tasas de crecimiento. Como se ha señalado anteriormente, la principal restricción para lograr un crecimiento acelerado, es el muy modesto incremento de productividad en las economías latinoamericanas durante los últimos cincuenta años.

Cuando se discuten las políticas sociales a futuro, usualmente ello no se conecta al desafío de mejorar la productividad. Como han argumentado Levy y Schady (2013), la política social mal diseñada puede frenar la productividad, y por lo tanto, reducir la tasa de crecimiento futuro de las economías latinoamericanas; o, alternativamente, bien diseñadas, pueden contribuir a mejorar en la productividad, elevando el crecimiento económico potencial y, por lo tanto, el bienestar general de la sociedad.

A ese desafío habría que agregar otros dos para la política social: seguir reduciendo la pobreza, por lo menos al ritmo que lo ha hecho en la última década; y, saber reconocer a tiempo que los que dejan de ser pobres integran una nueva clase media, cada vez más numerosa y empoderada, que demanda más y mejores servicios sociales, y exige garantías de que no volverá a caer en la trampa de la pobreza. El riesgo, que ya se hace realidad en algunos países, es que los sectores medios emergentes parecen percibir que las actuales formas de organización de las políticas sociales no están teniendo una capacidad de respuesta adecuada y oportuna a sus nuevas demandas.

A ello se debe agregar un factor adicional: superadas las fases iniciales de las políticas de inclusión, donde el desafío central era la cobertura y el acceso, los países comienzan a enfrentar desafíos de política pública mucho más complejos y sofisticados, donde lo que se busca es la calidad del servicio y su efectividad. Los sistemas de gestión pública de la región, sin embargo, no están cien por ciento preparados para asumir estos desafíos, produciéndose a menudo una serie de ineficiencias, como un mal gasto de recursos humanos y financieros, un desvío ilícito de dinero, el bloqueo político de las iniciativas, lo que, entre otros problemas, termina produciendo distancia y escepticismo de la ciudadanía para con todo el sistema político. Mejorar la capacidad estatal —especialmente en aquellos sectores más atrasados, como son los gobiernos provinciales y municipales— debe ser también un imperativo para la región.

A continuación se sintetizan los desafíos pendientes en torno a los objetivos prioritarios para la política social en ALC que consiste en continuar reduciendo la pobreza; y en extender la protección social a la clase media vulnerable.

#### **4.1. El antiguo desafío: seguir reduciendo la pobreza**

##### **a) Calidad de la educación y énfasis en educación temprana.**

La calidad de la educación es la variable con mayor capacidad de predicción de la movilidad social ascendente, es decir, de que las familias pobres vean acercarse el momento en que dejaran de serlo. Es un hecho también, que este es un “talón de Aquiles” de las políticas sociales en ALC. De hecho, los resultados en las pruebas de calidad de educación, como las pruebas PISA 2012, muestran que los países latinoamericanos se encuentran muy por debajo de la media en una muestra de 65 países. ¿Cómo mejorar esos resultados?

El déficit principal se encuentra en la cobertura y calidad en la educación temprana. Si bien la cobertura en nivel pre escolar, entre 3 y 5 años de edad, ya se encuentra generalmente alrededor del 70%, en el tramo de 0 a 2 años (cuidado infantil y salas cuna) la cobertura es notablemente inferior: para Chile de un 9,8%, para México de un 5,8% de los niños en ese tramo de edad, mientras que la cobertura promedio de la OECD es de 28% (OECD Family Database 2011). La cobertura es sustancialmente menor en áreas rurales y especialmente en áreas de concentración de población indígena.

Como es bien sabido, en la educación temprana se trata de invertir fuertemente en programas de nutrición, estímulo sicosocial, y de todas aquellas acciones públicas o privadas, que mejoran la capacidad de los niños de las familias más pobres de aprender, y de integrarse posteriormente al medio educativo y social sin desventajas de origen.

##### **b) Calidad de los Profesores.**

La mayoría de los países en Latinoamérica han hecho un esfuerzo significativo para aumentar los gastos en educación. El resultado ha sido el de una mayor cobertura de la

educación básica y media. Sin embargo, ello no ha ido necesariamente acompañado por mejoras en la calidad de la educación.

Uno de los factores que más frena las mejoras en calidad, es el bajo nivel de preparación de los profesores. Los indicadores son dramáticos: según distintas mediciones, el 90% de los profesores tiene un desempeño insatisfactorio en Ecuador. En Chile, ese porcentaje es un 33%. Por otra parte, un 50% de los profesores de matemáticas en Perú no pueden hacer operaciones aritméticas básicas (Levy y Schady 2013).

Aunque el problema se reconoce como tal, los gobiernos rara vez se atreven a enfrentar el costo político que significa poner en marcha un sistema de estímulos y castigos que induzcan a los profesores a mejorar su desempeño. Los sindicatos de profesores a nivel nacional son poderosos, usualmente tienen vínculos con partidos políticos gravitantes, y son capaces de patrocinar huelgas que no sólo pueden paralizar el sistema, sino además causar grave daño político al gobierno de turno.

Se hace necesario, entonces, abordar el desafío ofreciendo una mezcla de incentivos positivos y altos estándares de calidad para los maestros, “un nuevo trato”, que incluya aumentos salariales, bonos por buen desempeño, acceso a capacitación en nuevos métodos y contenidos educativos, y programas intensivos de entrenamiento, en las mejores instituciones de formación a nivel internacional, a través de pasantías financiadas con recursos públicos.

A mediano plazo, los resultados mejorarán si se hace un esfuerzo especial para mejorar la calidad de las instituciones de educación superior que forman a los futuros profesores. Se trata no sólo de incrementar sus recursos para mejorar su equipamiento, sino generar incentivos para que postulen a formarse como futuros profesores en las Escuelas de Pedagogía, estudiantes de secundaria que se encuentren en los tramos superiores de puntajes en las pruebas que evalúan resultados post-educación media.

De la experiencia de países como Finlandia, pueden extraerse valiosas lecciones acerca de cómo un país pequeño puede transformar sus Escuelas de Formación de Profesores hasta que éstas logren un sello de excelencia en una calidad que está en los primeros lugares a nivel mundial. La consiguiente alta reputación de estas instituciones ha actuado como

incentivo para atraer a la carrera docente, a los mejores egresados de su educación secundaria. Ello a su vez da status y prestigio a quienes son aceptados como sus alumnos (Sahlberg 2007).

Esta es un área donde la cooperación internacional puede ser fundamental para difundir mejores prácticas, ayudando a financiar programas masivos de intercambio de profesores a nivel internacional, y a proveer de recursos para mejorar la infraestructura, especialmente tecnológica, de los establecimientos en que mayoritariamente se educan los hijos de las familias de menores ingresos, que son de carácter público.

c) Transferencias Condicionadas:

Éste ha sido uno de los instrumentos más efectivos para reducir la pobreza en ALC en la última década. Conectar las transferencias de ingresos a las familias más pobres, con la asistencia de los niños a la escuela y a controles de salud periódicas, ha sido uno de los intentos más serios para transitar desde una política meramente asistencial, hacia una de inversión en las personas que les permita subir en la “escalera de oportunidades”.

Los límites en el uso de este instrumento, sin embargo, son dos: uno, se puede convertir en un mecanismo “adictivo” para quienes se benefician de él, incentivando su permanencia en el sector informal y dependiente del asistencialismo público; dos, si no se conecta la transferencia de ingreso condicionada, con una mejora sustantiva en la calidad de la oferta educativa a la que acceden los niños, y con mejoras en la calidad de los servicios de salud materna e infantil, no necesariamente se mejorará la capacidad de aprender, y de sostener en el tiempo, condiciones de salud adecuadas.

El desafío, como se sostiene en numerosas evaluaciones de esta política, es cambiar gradualmente el énfasis, desde la transferencia de ingreso para la familia, hacia la promoción activa de sus capacidades y oportunidades. Los grupos-objetivo de esta nueva política debieran ser los niños, y particularmente las madres jefas de hogar (Ceccini y Madariaga 2011).

d) Mejorar el acceso a buenos empleos para mujeres y jóvenes de bajos ingresos.

No basta con expandir el cuidado infantil y la educación pre-escolar, financiados con recursos públicos para mejorar la probabilidad de que mujeres de bajos ingresos puedan acceder a empleos estables. Esto último supone también reformular y reestructurar los programas de capacitación laboral que ofrecen el gobierno o las empresas para que sean más asequibles para las mujeres y para que promuevan, de forma activa, la elección de carreras no tradicionales y mejor remuneradas de parte de las mujeres que reciben dicha capacitación.

Igual desafío, en cuanto a acceso a buenos empleos, está pendiente para muchos jóvenes ya sea porque carecen de los conocimientos y habilidades que requiere el mercado -- debido a que abandonaron la escuela demasiado temprano o no accedieron a una educación de calidad--, o porque carecen de las redes de contactos con los empleadores que ofrecen buenos empleos. En ALC, la tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años es de 14,6%, más de tres veces la tasa para los adultos, y uno de cada cuatro jóvenes entre 14 y 25 años no estudian, ni trabajan según datos de la Organización Internacional del Trabajo. Estas cifras se agravan cuanto más precaria es la condición socioeconómica del hogar (BID, 2013), provocando el desencanto y la falta de confianza de muchos jóvenes en las instituciones y en sus propias posibilidades a futuro.

Más generalmente, los altos niveles de informalidad de los mercados de trabajo en muchos países de la región, también limitan las oportunidades de trabajo. La alta informalidad, caracterizada en muchas ocasiones por alta rotación de trabajadores entre varios empleos, y por la existencia de muchas empresas muy pequeñas y frágiles, limita también las oportunidades de capacitación laboral<sup>1</sup>.

Lo que se concluye de la afirmación anterior, es que un área de la más alta prioridad para las políticas sociales de la próxima década en ALC será la de hacer una reingeniería a fondo de los programas de capacitación laboral vigentes, no sólo en cuanto a sus grupos-objetivo, sino también en cuanto a su eficacia. Estos operan, en general, con muy escasos recursos y,

---

<sup>1</sup> Ibararán y Rosas (2009) muestra que los programas de capacitación en ALC, tienen mayor efecto en el empleo cuando el grupo objetivo son mujeres o jóvenes.

con escasa rendición de cuentas. Cuando se conceden exenciones tributarias a las empresas, a éstas no les interesa particularmente ni el contenido de los programas ni el resultado obtenido. De hecho, a menudo, la capacitación se convierte en un mecanismo más para reducir los impuestos a pagar por la empresa (Ministerio del Trabajo Chile, 2013).

Para lograr un sistema de capacitación efectivo, habría que tener en consideración algunos aspectos relevantes. En primer lugar, es necesario identificar el perfil ocupacional que se pretender entregar al mercado laboral. En esta tarea los empleadores tienen un rol clave. Por otra parte, los oferentes de capacitaciones, deben estar sujetos a mecanismos de aseguramiento de calidad, que permitan traducir las prestaciones en mejoras de productividad y de salario. Además, una parte importante del diseño de un sistema de capacitación laboral reformulado, debería consistir en establecer criterios de reconocimiento y homologación de las capacidades adquiridas por quienes completan los programas (Puentes y Urzúa, 2010).

Adicionalmente, para tener un contenido adecuado a las necesidades de las empresas, un programa de capacitación, debe ser el resultado de una interacción constante entre el Estado y las empresas. El Estado debe ser responsable del funcionamiento del sistema en su conjunto, priorizando sectores específicos. Las empresas son quienes, a su vez, deben entregar la información sobre las necesidades de las diferentes industrias.

En el caso de países con programas de capacitación más exitosos como Alemania, el sistema de capacitación laboral se diseña y rediseña constantemente. Su reformulación, para ser exitosa, requiere de un diálogo público-privado por sectores de actividad. La economía política de este proceso es sumamente compleja en ALC, particularmente cuando el punto de partida es el de empresas que lo usan principalmente como fuente de subsidios, en lugar de forzar a los oferentes de capacitación a cambiar sus contenidos y enfoques, de acuerdo con las nuevas demandas de oficios que surgen en economías como las de ALC, que tienen que competir con las más avanzadas del mundo.

Mención aparte merece el tema de la participación de la mujer en el mercado del trabajo en la región. La tasa promedio de participación laboral femenina en la región sigue siendo considerablemente más baja que la tasa masculina (49,8 versus 71,4). En el primer quintil

esa tasa es sólo de un 25%. Por otra parte después de la crisis financiera internacional, las tasas de desempleo femenino en la región continúan siendo, en promedio, 1.4 veces superior a la de los hombres (5,6 versus 7,7). (OIT, 2012). Qué significa todo esto: Que la región tiene todavía mucho por avanzar en incorporación de la mujer al mundo del trabajo, lo que conlleva un fuerte impacto en las cifras de pobreza y desigualdad. Las razones de la diferencia son múltiples. No sólo la baja capacitación y empleabilidad, sino también, deficientes (o inexistentes) esquemas de cuidado infantil. Es por ello que se hace necesario enfrentar el tema de manera multisectorial, analizando las experiencias positivas que se han dado en algunos países de la región, y buscando las sinergias con el sistema educativo pre-escolar.

e) Extender redes de protección social para los más pobres:

Los déficits principales en protección social para los más pobres se dan en la cobertura de los seguros de desempleo; y en seguridad social, incluyendo acceso a salud y pensiones.

A finales de la década pasada, los sistemas de seguro de desempleo en la región mostraban bajos niveles de cobertura. En Brasil sólo el 6,5% de todos los desempleados contaba con este beneficio, en Argentina esta cifra era de 12,4% y en Chile de 19,5% (Velásquez 2010). Esta cifra alcanza el 67% en países nórdicos (Stovicek y Turrini 2010). La cobertura del sistema de pensiones en la población mayor de 65 años tiene una alta heterogeneidad en ALC. En países como Argentina y Chile se alcanzan niveles de cobertura sobre el 60% mientras que en Guatemala, El Salvador y Paraguay esta cifra no supera el 15% (Rofman y Oliveri 2012). Extender la cobertura en ambas dimensiones hasta incluir universalmente a los más pobres es tarea urgente para las políticas sociales.

Adicionalmente, hay que proponerse mejorar la calidad de vida de estos sectores, más allá de sus ingresos. La seguridad personal y familiar frente al delito, el costo y calidad del transporte público urbano y la reducción en la contaminación ambiental que los afecta con especial severidad, son tareas urgentes para continuar reduciendo la pobreza en ALC.

f) Reducir la informalidad en la fuerza de trabajo

Los sectores pobres que tienen empleo están a menudo ocupados en el sector informal de la economía. Las empresas donde trabajan son de baja productividad y, consecuentemente, generan bajos ingresos para los allí empleados (Levy y Shady, 2013).

Para generar mejores ingresos y más estables para los trabajadores del sector informal, es imprescindible reducir drásticamente la fragmentación del mercado de trabajo entre su sector formal y otro informal, introduciendo estímulos para la formalización de los informales. Un enfoque para reducir la informalidad podría consistir en sustituir el enfoque contributivo de seguridad social, por uno de cobertura universal, financiado con impuestos generales, como lo han propuesto Levy y Shady (2013).

Esta propuesta podría ser particularmente relevante para aquellos países que se caracterizan por un mercado de trabajo altamente segmentado entre un sector formal, en que el empleador paga un impuesto a la nómina para cubrir la seguridad social de sus trabajadores, y un sector informal donde el empleador no paga ese impuesto. Ello incentiva la informalidad en los empleos, caracterizada por remuneraciones más bajas, alta rotación laboral, y menor productividad.

Este es un asunto donde organismos internacionales pueden contribuir significativamente a aclarar las opciones, y ayudar a financiar algunos de los costos para una transición exitosa a la formalización laboral. La consecuencia principal de ese proceso consistiría en el logro de un gradual incremento de la productividad total de factores en la economía, haciendo posible mayores y más estables ingresos para sus trabajadores, independientemente de su ubicación inicial, ya sea en el sector formal o informal del mercado de trabajo.

#### **4.2. Un nuevo desafío: la clase media vulnerable**

Un legado de la buena década reciente en ALC es el hecho que 46% de los que estaban bajo la línea de pobreza en 1995, habían saltado la barrera ya en 2010 (Banco Mundial 2013). Hoy forman parte de la clase media, aunque sus ingresos son todavía insuficientes para sentirse seguros en su nuevo estatus. A pesar de estos avances, en términos de ingreso, la nueva clase media de ALC aún se encuentra más cerca de los sectores pobres que de los grupos ricos de la población (Birdsall 2012; Birdsall, Lustig y Meyer 2013). Estos sectores



son vulnerables porque tienen un ingreso y empleos inestables. La vulnerabilidad para estas familias consiste en el riesgo de retroceder y volver a caer en la pobreza (Birdsall 2012). Las fuentes del retroceso pueden ser varias: enfermedad grave de algún miembro de la familia, accidentes con discapacidad, muerte del jefe del hogar, desempleo, ser víctimas de un desastre natural, o llegar a la vejez sin cobertura del sistema de seguridad social.

La primera prioridad de política pública hacia este sector debería ser la de consolidar su posición, con ingresos estables y con un piso de seguridad ante eventos inesperados, o mal programados, como el retiro de la fuerza de trabajo sin una pensión adecuada.

Hay tres desafíos para reducir la vulnerabilidad de esta nueva clase media, mejorando sus ingresos y su productividad.

a) Fortalecer las PYMEs para aumentar su productividad y sus salarios.

Un porcentaje significativo de la clase media vulnerable en ALC está empleada por las PYMEs.<sup>2</sup> Como se ha señalado anteriormente, el problema es que la brecha de productividad entre las empresas grandes y las PYMEs en ALC es significativamente mayor que en las economías avanzadas.

Estas fuertes diferencias de productividad en ALC, a su vez, explican en buena medida la brecha salarial. Los salarios pagados por las PYMEs son bajos. Quienes pertenecen a la clase media vulnerable y están allí empleados, reciben ingresos cercanos a la línea de pobreza.

Es por ello que políticas que estimulen o induzcan aumentos de productividad en las PYMEs tendrán un efecto positivo en los salarios e ingresos de la clase media vulnerable, reduciendo su probabilidad de caer nuevamente bajo la línea de pobreza.

b) Igualar oportunidades para la Clase Media Vulnerable, respecto de la Clase Media ya consolidada: la calidad de la educación

---

<sup>2</sup> Así lo muestra un estudio de Nancy Birdsall, donde analiza el empleo en la clase media vulnerable en una muestra de ocho países de ALC (Honduras, República Dominicana, Perú, México, Colombia, Costa Rica, Brasil y Chile) (Birdsall 2012).

El principal obstáculo para la consolidación de la nueva clase media es la mala calidad de la educación, lo que pone un techo a sus aspiraciones y oportunidades. Un estudio de Osvaldo Larrañaga para los países de América Latina, desagrega los resultados PISA según estrato social, mostrando que un porcentaje significativo de estudiantes de la clase media emergente o vulnerable no logra mínimos de comprensión de lectura: para Chile, un 35% no lo logra; para Brasil, un 49%; para Perú, un 62%. Es decir, estos estudiantes de clase media no logran el mínimo requerido para participar de modo efectivo y productivo en la sociedad (Larrañaga 2013).

Para mejorar la calidad de la educación en este segmento de clase media vulnerable, se hace indispensable aumentar los recursos para la educación pública, y hacer un esfuerzo focalizado del Estado para mejorar su calidad. La actual brecha de los recursos educativos disponibles entre los establecimientos privados y públicos es sustancial: en Argentina, los recursos en las escuelas privadas son un 40% superior a los de las escuelas públicas, en Brasil un 140%, en Chile un 73% y en Colombia un 160%.<sup>3</sup>

Nivelar el campo de juego para los grupos vulnerables frente a la clase media ya consolidada, supone, por tanto, un fuerte énfasis en mejorar la educación pública, al revés de la dirección en que empujan los propios grupos emergentes que procuran escapar de la “trampa de baja calidad educativa pública”, trasladando a sus hijos a escuelas privadas. Esta opción representa en la práctica un nuevo riesgo de retroceso que hay que frenar a tiempo: el riesgo que esas familias no tengan capacidad de pago suficiente para completar la educación de los hijos en planteles privados, y terminen sobre endeudadas y con alta inseguridad económica, que era el punto de partida del cual se aspiraba a escapar.

#### c) Los desafíos de la Educación Superior y la Clase Media Vulnerable

El problema para la clase media vulnerable se puede agudizar cuando sus hijos acceden a la educación superior. La tendencia en ALC es clara: entre 1995 y 2010, se triplica el número de estudiantes en educación superior. Ello constituye alrededor de un 40% de los jóvenes

---

<sup>3</sup> Según Larrañaga (2013), los recursos educativos se refieren a material de enseñanza, computadores, bibliotecas, recursos audiovisuales, etc. La diferencia se debe más a un alto déficit de estos recursos en las escuelas públicas, antes que a un exceso de éstos en las privadas.

entre 20 y 24 años. La cobertura es de un 50% para los jóvenes de la Clase Media, y sólo un 25% para aquellos de la Clase Media emergente. La principal aspiración de este sector es la de ampliar el acceso a la educación superior para sus hijos. Por otra parte, la mayor proporción de nuevas matrículas las suministran instituciones privadas: de cada 10 nuevas matrículas, 9 son aportadas por el sector privado en Perú y Chile, y 8 de cada 10 en Brasil (Larrañaga 2013).

El punto más vulnerable en este proceso de expansión de la educación superior, es el desajuste entre costo y calidad. Los cobros por matrícula son muy altos y crecientes. La calidad, particularmente, de las nuevas universidades privadas, es baja y no asegura a sus egresados la posibilidad de un empleo adecuado a su costo y sus expectativas.

Esto constituye uno de los puntos más vulnerables en la posición social de los grupos emergentes: acumulan deudas que no pueden pagar y que los fuerzan a retirar a los hijos antes de terminar sus carreras; o las terminan, y no encuentran trabajo. La frustración por expectativas y aspiraciones truncadas lleva a protestas sociales que comienzan a desestabilizar al sistema político.

Articular a tiempo respuestas institucionales para dar cuenta de estos problemas, es un desafío que se generalizará en la región, en la medida que se mantengan las tendencias actuales.

Se hace indispensable diseñar esquemas que mejoren la capacidad de pago para las familias de clase media no consolidada. Ello supone instalar un sistema de créditos para la educación superior, con un financiamiento contingente a los ingresos del futuro profesional, o a los actuales de su familia. Estos esquemas son aún más importantes para estudiantes provenientes de los pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, donde es probable que los alumnos universitarios sean las primeras personas de sus familias en acceder a la educación superior.

Para igualar condiciones con los sectores de ingresos más altos, habrá que extender sustancialmente las becas disponibles para jóvenes de este segmento social, e incluir “Becas de Igualdad de Oportunidades”, donde accedan preferentemente a éstas los estudiantes con desventajas iniciales: haber asistido a una educación media pública de

menor calidad; tener conocimiento insuficiente de idiomas; y un menor grado de educación de los padres.

d) Regular costos y aumentar competencia en servicios sociales privatizados

Como consecuencia de las reformas económicas iniciadas en ALC a partir de los 1980s, no sólo se abren sus economías al resto del mundo, sino que también aunque en grados diversos, se privatizan los proveedores de servicios sociales en áreas como educación, salud, transporte, telecomunicaciones y los llamados *utilities* (agua potable, electricidad, etc.). Esta es la versión latinoamericana de lo que Esping-Andersen llama un “*private welfare market*” (Esping-Andersen, 2002).

Esta reformas constituyeron, además, una invitación a sus nuevas clases medias a aumentar sustancialmente su consumo de bienes, incluyendo aquellos que dan status social y que adquieren un valor simbólico, como vehículos, segunda vivienda, viajes, y todo tipo de bienes durables que representen las últimas tecnologías disponibles en el mercado.

A menudo, la suma de estas tendencias lleva al sobre-endeudamiento, tanto por consumo excesivo de bienes, como por incapacidad de pago por servicios que se suministran en mercados con insuficiente competencia, o inadecuada regulación. Frecuentemente estos servicios operan en condiciones de monopolios u oligopolios. Los sectores sobre-endeudados se perciben a sí mismos como sujetos de abusos de poderes monopólicos, y exigen al Estado un rol más activo para regular los costos y mejorar la calidad de los servicios, cuando éstos se perciben deficientes.

Un desafío importante para asegurar a la nueva clase media sería, por lo tanto, el de regular mejor, y/o aumentar el grado de competencia en los servicios privatizados, incluyendo los sectores financieros o cuasi-financieros. No hay una respuesta simple a este desafío. Esta es un área donde la experiencia acumulada en los países desarrollados puede ser útil para los países de renta media en ALC. Se trata de sacar lecciones que orienten las reformas requeridas: estimular la competencia y mejorar la regulación en mercados clave, como el financiero y el de servicios públicos privatizados.

### **4.3. Políticas para la nueva ciudad en América Latina y el Caribe**

Otro de los nuevos desafíos en la región es enfrentar la calidad de vida en las grandes ciudades. Durante la segunda mitad del siglo veinte se produjo una masiva migración del campo a la ciudad, fenómeno que ha creado grandes centros urbanos y mega ciudades en todo el sub-continente. ALC es la segunda región más urbanizada del mundo en desarrollo. Las estimaciones oficiales indican que en el 2012, el 80% de la población de ALC era urbana, porcentaje que alcanzaba el 56,5% en el año 1970. Se estima que la población urbana de la región sobrepasará los 572 millones en el año 2050, con un grado de urbanización del 90%. Hoy ALC tiene más de 500 centros urbanos en los que viven entre 100 mil y 2 millones de personas, estas ciudades crecen al doble de lo que crecen las megaciudades Si en 1970 existían solo 17 ciudades de más de un millón de habitantes en la región en 2010 estas alcanzan 56 (CEPAL 2012, CEPAL 2005),

Este masivo proceso de urbanización se produjo de manera acelerada y sin mayor planificación, creando amplios bolsones de pobreza, déficits en la provisión de servicios públicos domiciliarios y una enorme precariedad habitacional, informalidad laboral y exclusión al interior de las ciudades (CEPAL 2012). Los grandes centros urbanos latinoamericanos presentan altos índices de segregación y desigualdad y lo que es más preocupante, se caracterizan por manifestaciones crudas de violencia, drogadicción y crimen organizado (CEPAL 2012; Díaz y Meller 2012).

Si bien los bajos indicadores sociales y la pobreza extrema siguen prevaleciendo porcentualmente en las zonas rurales de la región y es importante avanzar en políticas rurales, en términos absolutos el número de ciudadanos urbanos viviendo en difíciles condiciones es muy alto. Se trata de una nueva vulnerabilidad que hay que asumir con decisión. Hay que enfrentar la problemática de la ciudad de manera integral, impulsando la prosperidad económica, la inclusión social y el desarrollo ambientalmente sostenible. Para lograrlo hay que diseñar políticas que vayan desde la gobernanza institucional de los centros metropolitanos, hasta políticas de desarrollo urbano, educacionales, de transporte, y medioambiente, acceso a salud, a tecnologías de información y a la cultura y recreación. Este es uno de los principales desafíos de la región a la hora de pensar en políticas que afecten directamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

#### **4.4. Conclusiones tentativas sobre políticas sociales futuras**

En síntesis, se acerca el momento en que las economías de ALC requerirán de cambios y reformas significativas, para anticiparse a los nuevos problemas y desafíos que vienen.

Así como en la última década se comprobó en la región la vigencia de un acuerdo explícito o implícito respecto a lo esencial de mantener el equilibrio macroeconómico, pareciera ser ahora necesaria la articulación de un nuevo consenso que se extienda a tres ámbitos críticos (Birdsall, Lustig y Meyer 2013):

- a) Una expansión de la protección social, que incluya a la clase media emergente. Para ello se requiere integrar gradualmente las modalidades de protección para los trabajadores en el sector formal y también en el informal, incluyendo a los sectores de bajos ingresos.
- b) Continuar el ataque a la pobreza, transitando desde un enfoque centrado en las transferencias y subsidios, hacia una política transversal de inversión en capital humano, y de igualación de oportunidades para los grupos de menores ingresos.
- c) La sustentabilidad de este nuevo enfoque dependerá, una vez más, de la capacidad de aumentar la base de la recaudación tributaria por parte de los países de la región. Se ha fracasado, a menudo, en los intentos que en el pasado han procurado avanzar en esa dirección.

Las exigencias para la clase política de asumir esta tarea son enormes. El resultado determinará si la economía de ALC caerá una vez más en “la trampa de ingresos medios”, o si se logrará superarla y convertirse, en un plazo razonablemente breve, en economías avanzadas y democracias estables.

#### **5. El desafío de la integración productiva**

El camino escogido por la mayoría de los países de ALC para dinamizar sus economías en las últimas dos décadas fue acertado, aunque todavía insuficiente para un desarrollo más

dinámico a futuro: nos referimos a la apertura de sus economías a la competencia externa; y al reforzamiento de ese proceso por la vía de negociar acuerdos comerciales con sus socios más relevantes.

Lo que esta transición hacia economías más abiertas y competitivas hizo en la región fue reconocer oportunamente que todas las principales economías del mundo, independiente de sus enfoques políticos o ideológicos, se movían hacia un esquema de economías globalizadas. De esa forma, la autarquía, fuera ésta nacional o regional, dejó de ser una opción. Esta tendencia se dio tanto en países capitalistas desarrollados, en países en vías de desarrollo en Asia y ALC, así como en países gobernados por partidos declaradamente comunistas, como China y Vietnam.

Los avances en la apertura de las economías latinoamericanas y caribeñas han sido importantes, pero no suficientes. Ha habido un aumento significativo de sus exportaciones, pero éstas continúan altamente concentradas en recursos naturales en el primer caso y en el turismo en el segundo, a pesar de tener acceso a nuevos mercados externos en fuerte expansión.

De hecho, la tendencia a concentrar sus exportaciones en recursos naturales en el caso de ALC, se acentúa en años recientes en buena parte de los países de la región. Por ejemplo, en el caso de Brasil sus exportaciones de recursos naturales, que en el año 2000 representaban un 68% del total exportado, suben hasta representar, hacia 2010, un 83% de las exportaciones totales. En la economía chilena ese porcentaje es aún mayor, bordeando el 90% de recursos naturales en sus exportaciones totales, mientras que en Colombia la cifra es de un 80% (Da Motta y Ríos, 2012). En el caso del Caribe, el turismo y los servicios financieros pueden llegar a representar hasta el 70% del PIB, como es el caso de Bahamas.

Es de anotar que esta concentración ha ido acompañada también por un rápido crecimiento en el número de productos exportados, lo que apuntaría en la dirección de una mayor diversificación a futuro (Meller et al 2012). Pero por el momento, la importancia relativa de esos nuevos productos en el total exportado sigue siendo notablemente baja.

La diversificación de las exportaciones es un camino probado para agregar valor a los productos, aumentar la productividad y generar empleos de mejor calidad. ¿Hay algún modelo que emular por parte de los países latinoamericanos para moverse más rápido en esa dirección? Hay un consenso creciente que la respuesta está en procurar integrarse gradualmente a cadenas globales de valor (World Economic Forum, 2012).

El ejemplo histórico reciente al cual usualmente se recurre, es al modo de interacción de las economías del Este de Asia con Japón en los años ochenta. Esa relación de integración desde la base productiva, llevó al establecimiento de cadenas integradas de producción entre las empresas de esos países. Los datos empíricos muestran que, hacia 1990, un 55% del comercio de Corea en la región del Este de Asia ya era intra-industria, principalmente con las empresas de Japón. Para los otros países del Este de Asia, el comercio intra-zonal, con Japón como eje, oscilaba entre 25% y 70% (De la Torre, 2012; Agosin, 2013).

De hecho, Japón jugó un papel clave en esa integración de las cadenas de valor, al subcontratar la fabricación de insumos y de manufacturas livianas con las empresas en los otros países del Este de Asia. Esta relación se intensificó, en los años ochenta, incluyendo a empresas medianas y pequeñas, aprovechando los menores costos laborales en esos países.

El dato más reciente, y relevante para ALC en este plano, es la irrupción de China como el más importante socio comercial para un buen número de países latinoamericanos (BID 2010; CEPAL 2010; Fornes y But-Phillips 2012; Rosales y Kuwayama 2012; Roett y Paz 2008). ¿Es viable que China juegue un rol respecto de las economías latinoamericanas, similar al que jugó Japón para inducir integración de las cadenas productivas en el Este de Asia en lo que se llamó “*Factory Asia*”? ¿Es posible pensar en un “*Factory ALC*” integrado con el que será su mayor socio comercial en el futuro próximo, esto es, la economía china?

Las cifras son preocupantes. La estructura del comercio de las economías latinoamericanas con China está fuertemente sesgada. Si tomamos el ejemplo de Brasil, se aprecia que sólo el 5% de sus exportaciones al mercado chino son manufacturas, y el 95% son recursos naturales. En cambio, prácticamente el 98% de las exportaciones de China a Brasil son manufacturas. Y, según información recientemente publicada, el 45% de las empresas brasileñas reportan que están perdiendo mercado tanto en Brasil, como en Estados Unidos,



Argentina y Chile, debido a la exitosa entrada de productos chinos, competitivos con Brasil, en esos mercados (Da Motta y Ríos 2012).

El piso para poder competir con China y con otros países de ingreso medio en Asia, es elevar la productividad y reducir los costos de producción para exportar. Los esfuerzos nacionales para mejorar la calidad de sus recursos humanos es solo un punto de partida. El desafío para aumentar la productividad consistiría, además, en invertir la dirección del proceso de integración, desde un enfoque *top-down* que ha primado hasta ahora, hacia un enfoque *bottom-up*. Esto significa añadir al esfuerzo político-diplomático de los últimos años, que ha permitido la suscripción de diversos acuerdos de integración y tratados comerciales, políticas públicas que promuevan una efectiva integración a nivel de base productiva, al estilo de Asia o Europa. El comercio intra-regional en ALC es todavía muy bajo. Un estudio reciente para una muestra de países de la región, indica que el comercio intra-regional oscila entre 15 y 20% del comercio total, mientras que la cifra equivalente para Europa es de 65% y para el Asia alrededor del 50%<sup>4</sup> (Foxley 2010).

Para aumentar el comercio intra-regional se hace indispensable promover una mayor convergencia entre los principales esquemas de integración hoy vigentes. Cada esquema posee, en efecto, una visión definida de los procesos de integración y de la economía mundial en general; con todo, una agenda “posibilista” sobre la materia debiera ser capaz de identificar un conjunto acotado de políticas públicas que sean aplicables independiente de aquellas legítimas visiones que puedan co-existir<sup>5</sup>.

Un buen ejemplo es lo que ha ocurrido en Centroamérica. La integración en aquella región, iniciada en 1960 con la iniciativa del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), es la que logra mejores resultados medidos como el porcentaje de sus exportaciones totales que tienen como destino su propio mercado común. Según estimaciones de CEPAL, ese porcentaje llegó en 2012 al 23% (CEPAL, 2012). Por otra parte, con la firma del Acuerdo CAFTA-RD con Estados Unidos

---

<sup>4</sup> El estudio incluye países de MERCOSUR, MCCA, CAN, México y Chile (Foxley 2013).

<sup>5</sup> Por ejemplo, Mercosur, que ha sido exitoso en lograr una integración productiva en algunos sectores como el automotriz, particularmente entre Brasil y Argentina, requeriría abrirse más a la liberación comercial<sup>5</sup>. Ello facilitaría una convergencia con la estrategia de integración de los países que actualmente constituyen la Alianza del Pacífico, cuyo énfasis está en la eliminación de aranceles externos entre sus miembros y respecto del resto del mundo

en 2004, la región centroamericana se acerca gradualmente al patrón de integración tipo Nafta.

De hecho, la experiencia de Nafta y su beneficioso impacto en la economía de México debería tenerse presente cuando se busca integrar cadenas productivas en ALC. La integración económica en Nafta está ocurriendo *bottom-up*, es decir, desde la base productiva, en cadenas de valor, donde las empresas mejicanas y de Estados Unidos intercambian piezas y partes e insumos intermedios. Las plantas que elaboran los productos finales se instalan en uno u otro país, según sus ventajas comparativas<sup>6</sup>.

En el Caribe, se constituye la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973 con la meta de integrar sus economías en un mercado común. Los resultados en cuanto a comercio intrarregional son todavía modestos, no superan el 15% del total. Sus economías siguen siendo dependientes del mercado de EEUU que absorbe un 40% de sus exportaciones, comparado con sólo un 11% que se dirige a los mercados latinoamericanos.

Otras iniciativas de integración, como UNASUR y el CELAC han puesto el énfasis, en esta etapa, en diálogos y consultas políticas entre los países de América del Sur o en la región en su conjunto (CELAC), y en constituir grupos de consulta de carácter sectorial entre ministerios. No se han abordado todavía los desafíos de la integración productiva y comercial, ni tampoco acerca del rol que podría jugar UNASUR o CELAC para facilitar la convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico y los esquemas de integración en América Central y el Caribe (Ulloa y Marambio, 2014).

---

<sup>6</sup> Hay una creciente integración productiva entre las economías de México y Estados Unidos, incluyendo actividades que requieren de una alta calificación de mano de obra en México. Existen ya unas 20 ensambladoras de vehículos, repartidas en doce Estados mexicanos, lejos de las maquilas de frontera. Hay unas 2000 plantas que fabrican autopartes y componentes para la industria automotriz. Dieciocho mil empresas de EEUU se han registrado en México e invirtieron 145 mil millones de dólares en ese país en la última década. Productos de alta tecnología que productores mexicanos venden en EEUU, importan un 40% de sus piezas y partes desde EEUU. Similar relación se da en la otra dirección, piezas y partes mejicanas que se integran a cadenas de producción en Estados Unidos.

### Qué sugieren las experiencias anteriores

Si la integración desde la base productiva es la clave para competir con productos de China y de otras economías emergentes en los mercados mundiales, ¿qué enfoque debería impulsarse en ALC, más allá de los esquemas actualmente vigentes? Se debiera escoger un conjunto acotado de políticas públicas que promuevan la integración desde la base productiva, complementando así los esfuerzos diplomáticos que buscan la integración a partir de tratados más amplios. Este conjunto acotado de medidas debiera concentrarse en aspectos, que más allá de cualquier perspectiva político-estratégica, son evidentemente necesarios para facilitar la integración. Entre estas medidas destacan:

- Acuerdos que apunten a eliminar gradualmente los aranceles intra-región;
- Normas de facilitación de comercio al estilo de las economías más abiertas del mundo;
- Acumulación de reglas de origen para inducir inversiones entre empresas de la región, particularmente en sectores deficitarios como en energía, transportes, carreteras bioceánicas, puertos y aeropuertos;
- Acuerdos que permitan el intercambio masivo de ingenieros y técnicos y de estudiantes para acelerar la creación de un *pool* integrado de recursos humanos de alta calidad.
- Incentivos especiales para atraer a las mejores empresas internacionales que inviertan y traspasen tecnologías de frontera hacia la región. De hecho, países como Japón, Corea, Singapur y recientemente China y Vietnam, han sido exitosos en atraer empresas de ese tipo desde Europa y América del Norte, con efectos de acelerar la diversificación de producción y exportaciones de esas economías del Asia.

Si la integración productiva en ALC es la clave para competir exitosamente con China y otras economías del Este de Asia, ¿cómo inducir un avance más rápido y profundo en esa dirección? Sin agotar una enumeración de factores, mencionaremos sólo dos: el primero es que deben instalarse instancias de diálogo público-privado para pensar y elaborar visiones estratégicas compartidas de carácter regional, mirando al 2020 y 2030, al estilo de lo que

hacen, con gran efecto ordenador en sus economías, países como Finlandia, Australia, Nueva Zelandia y Corea del Sur, como se mencionó anteriormente en este trabajo.

El segundo factor es que el esfuerzo integrador desde la base productiva se facilitaría si países como Brasil y México asumieran un liderazgo explícito en esta tarea, similar al rol que jugó EEUU en la constitución del NAFTA.

La ventaja para Brasil de ejercer este liderazgo se hace más visible al enfrentar hoy su economía dos riesgos: una marcada desaceleración en su crecimiento en años recientes; y un riesgo creciente de una desindustrialización como consecuencia de la competencia de los productos chinos que tienden a desplazar a sus productos manufacturados de los mercados internacionales. Es en este contexto que un ex-Canciller de Brasil señala que estos hechos abren una oportunidad para que Brasil re-evalúe la importancia de un mercado latinoamericano integrado. Celso Amorin señala que “es posible pensar de manera más creativa en un mercado interno sudamericano, como fuerza impulsora de nuestro desarrollo” (el de Brasil) (Amorin, 2009).

México, por otra parte, reforzaría el impulso hacia la integración productiva en toda ALC, a partir de dos de sus experiencias de integración exitosa: su participación en Nafta, y su probada capacidad de atraer inversiones externas de empresas multinacionales líderes en desarrollo tecnológico.

La base de este enfoque de integración productiva consistiría en complementarse entre economías abiertas sin cuotas ni comercio administrado. La decisión política clave de Brasil y México sería la de abrir sus mercados sin restricciones al resto de la región. Ésta a su vez liberalizaría las normas para permitir que inversiones brasileras y mexicanas asumieran, sin restricciones, un liderazgo en la integración entre empresas regionales hasta constituir conglomerados capaces de competir con las mejores del Asia.

Entretanto, una iniciativa como la denominada Alianza del Pacífico podría adoptar ese enfoque de integración de cadenas de valor, de inversiones conjuntas y de coordinación activa para competir en los enormes mercados del Asia Pacífico.

Configurado un esquema fuerte de integración productiva en ALC, la región estaría en condiciones de impulsar una relación económica más equilibrada con las economías del Asia, particularmente de China, definiendo estratégicamente áreas de cooperación y de competencia.

Finalmente, en el tema de integración es importante considerar las lecciones aprendidas de la relación entre ALC y los Estados Unidos. La proximidad geográfica y las potenciales conexiones viales y marítimas impulsan a ambos bloques a explorar una nueva relación hemisférica, que amplíe la tradicional agenda que ha existido hasta ahora entre Estados Unidos y ALC, que se limita a los temas de comercio, migración y seguridad. Hoy existe espacio para ampliar la agenda hacia nuevos temas, como son la conectividad, innovación, transferencia tecnológica, el rol de las multinacionales y multilaterales, la integración de cadenas de valor regional, la coordinación tributaria, o el desarrollo de energías alternativas.

#### Tareas adicionales para facilitar la integración productiva: transporte e infraestructura

Como lo ha mostrado un importante estudio del BID, el alto costo de transporte constituye una severa limitación para avanzar en la integración productiva de América Latina (Mosquita Moreira, Volpé y Blyde 2008). A menudo ello impide lograr las economías de escala que serían posibles entre países de la región, si los bienes y servicios fluyeran más rápidamente y a un menor costo a través de las fronteras. Un menor costo de transporte facilitaría también una mayor especialización según ventajas comparativas, al estilo de lo que han logrado las economías del Este de Asia.

¿Por qué los altos costos del transporte? Perry (2013) enumera un número de factores que se refuerzan unos a otros para dificultar la integración productiva entre países: puertos ineficientes, servicios no competitivos en el tráfico aéreo, baja calidad o inexistencia de infraestructura carretera intrarregional, y mercados segmentados en generación y distribución de energía, lo que eleva sus costos y hace más insegura su oferta. Estos son algunos de los factores críticos que frenan la integración productiva en ALC.

Es en estos temas donde se hace urgente generar bienes públicos regionales, que faciliten la integración productiva a costos competitivos en la economía global. El caso de los corredores terrestres multinacionales es particularmente ilustrativo de las dificultades prácticas para avanzar. En 2000, por iniciativa del Presidente Cardoso de Brasil, los Jefes de Estado sudamericanos acordaron lanzar el Programa IIRSA de integración territorial. De los 524 proyectos inicialmente aprobados, sólo un 12% se encuentra construido 23 años después de lanzada la iniciativa, y un 30% se encuentran en ejecución, con brechas enormes en cuanto a los resultados esperados (Perry 2013).

De hecho, la no existencia de infraestructura regional adecuada, es uno de los factores críticos que a su vez explican el escaso avance en proyectos de integración de cadenas de producción en ALC, particularmente cuando se compara con el Asia, donde los proyectos de integración en la infraestructura regional han tenido la más alta prioridad de sus gobiernos (Asia Development Bank 2008; Kohli y Basil 2010). Un fenómeno similar se observa en el campo de la integración energética.

Como contrapunto, en el caso de América Central sí se ha avanzado en sistemas integrados de carreteras eléctricas bajo la sigla SIEPAC, y más recientemente en llevar adelante una “carretera mesoamericana de informática” que conecta esos mercados, vía fibra óptica, para abrir acceso a comunicación transnacional vía banda ancha.

En ambos casos se genera un “bien público regional”, consistente en la creación de una empresa multinacional cuya tarea es diseñar el proyecto, construir las instalaciones, regular y operar las interconexiones entre mercados de la región. El avance ha sido significativo aunque aún incompleto (Perry 2013). Por ejemplo, las decisiones de inversión se deben tomar sólo por consenso de los Presidentes de la República. Constituye, sin embargo, una experiencia a emular en América del Sur y el Caribe, donde los avances en integración energética son apenas incipientes.

### Otras tareas que permitan avanzar en la convergencia de procesos de integración productiva en ALC.

Hay un buen número de tareas que se podrían emprender en conjunto por los países de ALC y que facilitarán la convergencia de sus varios acuerdos de integración, hacia una integración desde la base productiva.

La primera es acordar normas de facilitación de comercio, tema que dominó la cumbre de la OMC en Bali en Diciembre de 2013. Ello incluye acordar procesos más fluidos que reduzcan el tiempo para mover productos por las fronteras. Estudios presentados en la Conferencia de Bali indican que los costos de comercio global en fronteras, son equivalentes al 15% del valor total del comercio global, de los cuales las tarifas arancelarias equivalen al 5%, mientras los costos asociados a procedimientos aduaneros duplican ese valor, llegando al 10% del valor total de comercio. La conclusión es que eliminar las restricciones burocráticas-administrativas en fronteras, puede representar una ganancia neta significativa en menores costos para exportar para todas las economías latinoamericanas que suscriben un acuerdo de facilitación de comercio.

Otras áreas complementarias serían la armonización de regulaciones que afecten al comercio intra-regional, tales como definir estándares comunes fitosanitarias y de salud, y de normas de regulación financiera.

Acuerdos ínter-empresas facilitados por los gobiernos, para enfrentar en conjunto al mercado asiático en fuerte expansión, es otra área “win-win” para todos los países de la región. Pueden implementarse gradualmente a través de misiones conjuntas público-privadas de promoción comercial en el Asia, seguidas de asociaciones de empresas con inversiones recíprocas que aumenten las escalas de producción y de competitividad, frente a las mejores empresas del Asia.

Adicionalmente, en el campo de las negociaciones multilaterales de comercio en el marco de OMC, es posible buscar posiciones comunes, tal como ocurrió en el seno del G-20 comercial” que tuvo significativa presencia en las negociaciones de la Ronda de Doha. También, la promoción conjunta de temas comerciales de interés común a los países de la

región, como presionar a los países desarrollados para que reduzcan los subsidios agrícolas, es otra área de convergencia de interés entre los países latinoamericanos



## Referencias

- Academic Ranking of World Universities (2012) Shanghai Ranking Consultancy.  
En: <http://www.shanghairanking.com/>
- Adelman, J. (2013) Wordly Philosopher. The Odissey of Albert O. Hirschman. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Agosin, M. (2012) “Crecimiento y Diversificación de Exportaciones en Economías Emergentes”, presentado en Seminario CIEPLAN-CAF, Marzo 2012.
- Amorim, C. (2009), “La integración suramericana”, Revista Diplomacia, Estrategia y Política, N° 10.
- Asia Development Bank (2008) Emerging Asian Regionalism: A Partnership for Shared Prosperity. Manila: ADB.
- Atkinson, R. y S. Ezell (2012) Innovation Economics: the Race for Global Advantage. New Haven: Yale University Press.
- Australian Government (2012) “Australia in the Asian Century - White Paper” Canberra, Australia. October 2012.
- BID (2013) “Replantear las Reformas, Cómo América Latina y el Caribe puede escapar del menor crecimiento mundial”, Washington DC, Marzo 2013.
- BID (2011) Estrategia Social para Equidad y Competitividad de América Latina. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2010) “Ten years after take-off: Taking stock of China-Latin America and the Caribbean Economic Relations”. BID: Washington DC.
- BID (2010), The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up. Washington D.C.: Inter American Development Bank.
- Bolton, P.; F. Samana y J. Stiglitz (eds.) (2012) Sovereign Wealth Funds and Long Term Investing. New York: Columbia University Press.
- Birdsall, N., N. Lustig, C. Meyer y A. Summer (2013) “The New Poor in Latin America: Challenges and Risks”. Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago, Enero 2013.
- Birdsall, N. (2012) “A note on the Middle Class in Latin America”. Center for Global Development, Working Paper 303. August 2012.

- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011) Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de las experiencias recientes de América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2005) Boletín Demográfico, año 38, número 76. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2010) “La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica”, CEPAL, Santiago .
- CEPAL (2012), “Institucionalidad para la innovación y el desarrollo productivo”. En Perspectivas Económicas de América Latina (2012), Santiago.
- CEPAL (2012) Población, territorio y desarrollo sostenible. Santiago: CELADE/CEPAL.
- Chung, S. (2012) “STI Policy for Structural Transformation: Korea’s Experience”. Joint Seminar Korean Development Institute-CIEPLAN. Santiago, Diciembre 2012.
- De la Torre, A. (2012) “Crecimiento de largo plazo de A. Latina: ¿hecho en China, en China?” en Desafíos Postcrisis de América Latina, CIEPLAN, Santiago
- Da Motta, P. y S. Polonia Ríos (2012) “Brasil frente a la emergente China: amenazas y oportunidades”. En A. Foxley (ed.) Desafíos Post-Crisis de América Latina: Vínculos con Asia y rol de recursos naturales, Santiago: CIEPLAN.
- De la Torre, A., T. Didier y S. Pienknagura (2012) “Crecimiento de Largo Plazo de América Latina: ¿Hecho en China?”. En Desafíos Post Crisis de América Latina: Alejandro Foxley (ed.). Santiago: CIEPLAN.
- Díaz, F.J. y Meller, P. (eds.) (2012) Violencia y Cohesión Social en América Latina. Santiago: CIEPLAN.
- Dougherty, S. y O. Escobar (2013) “The Determinants of Informality in Mexico's States”. OECD Economics Department Working Papers, No. 1043, OECD Publishing.
- Elson, A. (2008) “Los fondos soberanos de riqueza de Singapur”. Presentado en taller “Fondos Soberanos, Riqueza Soberana”, CAF. Londres, Febrero 2008.
- Ferreira, F. y D. Robalino (2010) “Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations”. World Bank Policy Research Working Paper 5305.
- Fornes, G. y A. Butt-Philips (2012) The China-Latin America Axis: Emerging markets and the Future of Globalization. Londres: Palgrave, Mac Millan.
- Foxley, A. (2013) “La trampa del Ingreso Medio: ¿Válida para América Latina?”. En seminario CGD-CIEPLAN, Santiago, Enero 2013.
- Foxley, A. (2012) La trampa del ingreso medio, Santiago: CIEPLAN.

- Foxley, A. (2010) "Regional Trade Blocs: the way to the future?" Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Griffith-Jones, S. y J.A. Ocampo (2008) "Sovereign Wealth Funds: A developing country perspective". Presentado en taller "Fondos Soberanos, Riqueza Soberana", CAF. Londres, Febrero 2008.
- Humphreys, M.; J. Sachs y J. Stiglitz (2007) Escaping the Resource Curse. New York: Columbia University Press.
- Ibarrarán, P. y D. Rosas Shady (2009) "Evaluating the impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from the IDB funded operations". Inter-American Development Bank JEL No. C21,I38,J24
- Kohli, H.A. y P. Basil (2010) "Infrastructure needs for a resurgent Latin America". En Latin America 2040: Breaking Away from Complacency, a publication of Emerging Markets Forum and CAF, Sage Publications, India.
- Kupiainen, S. et al (2009) The Finish Educational System and PISA. Ministry of Education Publications, Finland 2009.
- Larrañaga, O. (2013). Políticas Sociales para las Clases Medias en América Latina.
- Larrañaga, O. y M.E. Rodríguez (2013) "Políticas Sociales para las Clases Medias". Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago, Enero 2013.
- Levy, S. y N. Schady (2013) "Latin America's Next Challenge: Social Policy Reform". Inter American Development Bank. January.
- Loayza, N., L. Servén y N. Sugawara (2009) "Informality in Latin America and the Caribbean". Policy working paper 4888. The World Bank, March.
- Malamud, C. (2012) "América Latina: educación superior, investigación y crecimiento sustentable". Publicado en Infolatam (<http://www.infolatam.com>).
- Meller, P., D. Poniachik e I. Zenteno (2012) "El impacto de China en América Latina: ¿Desindustrialización y no diversificación de exportaciones?". Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago, Enero 2013.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Chile y BID (2009), Caminos al Desarrollo: Lecciones de Países Afines Exitosos. Santiago: Uqbar Editores.
- Ministerio del Trabajo (2012) Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Santiago: Ministerio del Trabajo de Chile.
- Moreno, L.A. (2011) La Década de América Latina y el Caribe: Una oportunidad real. Washington DC: BID.

- Mosquita Moreira, M., C. Volpé y J. Blyde (2008) Unclogging the Arteries, The Impact of Transport Cost on Latin American and Caribbean Trade, Washington DC: Interamerican Development Bank.
- OECD (2011) Fostering Innovation for Green Growth. Paris: OECD.
- OECD (2011) Latin American Economic Outlook 2011: How is the Middle-Class in Latin America? Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012) “OECD Economic Surveys: Chile 2012”. Paris: OECD Publishing.
- OECD/CEPAL (2013) “Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change”. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013) Putting Green Growth at the Heart of Development. Paris: OECD
- OIT (2012) Panorama Laboral 2012. Lima: OIT.
- Perry, G. (2013) “Regional Public Goods: An Agenda in the Areas of Finance, Trade and Infrastructure”. Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago, Enero 2013.
- Pietrobelli, C. y R. Rabellotti (eds.) (2006) Upgrading to compete: Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America. Washington D.C.: Interamerican Development Bank.
- Financial Institutions Division (CMF/IFD) Discussion Paper No. IDB-DP-314
- Puentes, E. y S. Urzúa (2010). “La evidencia del Impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral”. Banco Interamericano de Desarrollo, Notas Técnicas 268. Diciembre
- Ribe, H., D. Robalino e I. Walker (2012). From Right to Reality: Incentives, Labor Markets and the challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean. Washington DC: The World Bank.
- Ribe, H., D. Robalino e I. Walker (2010). Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. Washington DC: The World Bank.
- Rivas, G. (2013) “Instituciones y Políticas para Impulsar la Innovación en América Latina y el Caribe”. Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago, enero 2013.
- Roett, R. y G. Paz (eds) (2008) China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States. Washington DC: Brookings Institution Press.

- Rodriguez, G. (2013) “El Desarrollo de Capital Humano Avanzado en América Latina”, Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago, Enero 2013.
- Rodrik, D. (2008) “Industrial Policy: Don’t Ask Why and Ask How”. The Middle East Development Journal, 2008.
- Rofman, R. y M.L. Oliveri (2012) “La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores”. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7. Banco Mundial.
- Rosales, O. y M. Kuwayama (2012). China and Latin America: Building a strategic economic and trade relationship. Santiago: CEPAL.
- Sahlberg, P. (2007). Education policies for raising student learning: the Finnish approach. Washington DC: The World Bank.
- Santiso, J. (2011) “Sovereign wealth funds in Latin America”. ESADE Geo Position Paper 17, Barcelona, España.
- Santiso, J. (2008) “Sovereign development funds: key financial actors of the shifting wealth of nations”. OECD Emerging Markets Network Working Paper, Paris, Octubre 2008.
- Stovicek, K. y A. Turrini (2012) “Benchmarking Unemployment Benefits Systems”. European Commission Economic Papers 454. Mayo 2012.
- Ulloa, A. y S. Marambio (2014) “Latinoamérica y el Caribe, Desafíos comerciales para la Región y una Agenda para la Integración”
- Velásquez, M. (2010) “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”. División de Desarrollo Económico CEPAL. Enero.
- World Bank. (2013) Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- World Bank (2010), Innovation Policy: A guide for Developing Countries. Washington DC: The World Bank.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2012) “The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy”.
- Yi-Chong y G. Bihgat (eds) (2010) The Political Economy of Sovereign Wealth Funds. Londres: Palgrave-Macmillan.