

The background of the entire cover is a repeating pattern of stylized human figures in various shades of teal and blue. Each figure is depicted in a dynamic, forward-leaning running or jumping pose, with arms and legs extended. The figures are arranged in a grid-like fashion, creating a sense of movement and energy across the entire surface.

ALEJANDRO FOXLEY

LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO

El desafío de esta década
para América Latina

CEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

ALEJANDRO FOXLEY

LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO

El desafío de esta década
para América Latina

ALEJANDRO FOXLEY

LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO

El desafío de esta década
para América Latina

La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina

Primera edición: agosto de 2012

© 2012, Alejandro Foxley

© 2012, Cieplan

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura
Santiago - Chile

Fono: (56 2) 796 5660

WEB: www.cieplan.org

ISBN: 978-956-204-038-9

Edición y producción editorial: Uqbar Editores / www.uqbareditores.cl

Diseño y diagramación: Fan design_Josefa Méndez A.

Colaboró en esta edición: S. I. Novoa

Corrección de estilo: Patricio González R.

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso por: Dimacofi

Impreso en Chile / Printed in Chile

*Este libro plantea desafíos para Chile y América Latina.
Ojalá pudiéramos contar con la mirada siempre sabia de
ese amigo irreemplazable, Edgardo Boeninger,
para emprenderlos.*

A él se dedican estas páginas.

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| PRÓLOGO | 11 |
| I. AMÉRICA LATINA Y LA TRAMPA DE LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIO | 15 |
| Introducción | 15 |
| Tipología de países de ingreso medio..... | 16 |
| La trampa de los países de ingreso medio en la literatura reciente | 19 |
| II. TRANSICIONES DE PAÍSES DE INGRESO MEDIO A ECONOMÍAS AVANZADAS: LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA | 33 |
| Análisis de casos..... | 34 |
| Qué aprender de estas experiencias | 46 |
| Riesgos y oportunidades para América Latina a partir de la experiencia de las economías avanzadas | 53 |
| III. REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL ESTADO Y EL MERCADO | 71 |
| América Latina: 1950-2000 | 73 |
| ¿Más mercado? | 75 |
| ¿Más Estado? | 78 |
| IV. REFORMAS DE LAS REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL | 91 |
| La evolución de la redes de seguridad social en los países de ingreso medio | 92 |
| Convergencia y nuevas demandas sociales tras la crisis de 2008-2009..... | 103 |
| Lecciones para tecnócratas y políticos | 105 |
| V. REFORMAS EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL | 115 |
| La fórmula de Europa del Este..... | 116 |
| El trampolín del Este Asiático: la estrategia exportadora | 122 |
| América Latina: un largo ensayo de alianzas | 128 |
| El camino a seguir..... | 135 |

| | |
|---|------------|
| VI. TAREAS PENDIENTES PARA AMÉRICA LATINA..... | 139 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 149 |
| ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS | 163 |

PRÓLOGO

Este libro es el resultado de dos años de estudio y reflexión sobre las perspectivas de desarrollo de los países de ingreso medio, particularmente los de América Latina en la fase de una poscrisis financiera global. El método escogido es el de los estudios comparados de las trayectorias recientes de tres grupos de países de ingreso medio: la de América Latina, la del Este de Asia y la del Este de Europa. La idea es evaluar los aciertos y errores en sus estrategias de desarrollo y extraer a partir de estas, lecciones para América Latina.

El otro punto de referencia fue el estudio de casos de países hoy desarrollados que, en un plazo de no más de 20 años, lograron pasar de un nivel de desarrollo similar al que tienen hoy varias economías latinoamericanas a convertirse en economías avanzadas. También en los casos analizados hay ejemplos de grandes aciertos, seguidos de otros que reflejan gruesos errores de política. Incluimos Finlandia y Corea del Sur como los más claramente exitosos, e Irlanda que, después de un período notable en que pasó de ser el país más pobre de Europa a tener el ingreso per cápita más alto en menos de 20 años, desembocó en una profunda crisis financiera en 2008. A su vez, España y Portugal también muestran una secuencia de buenas fases de crecimiento hasta sumergirse en la crisis que algunos han llamado un tanto despectivamente “la de la periferia de Europa”.

En términos personales, la preocupación por estos temas se origina al final de un período de cuatro años al frente el Ministerio de Hacienda durante el gobierno del Presidente Aylwin. Nos preguntábamos entonces si tendríamos la capacidad de sostener en el tiempo el impulso que el país y su economía experimentaban en su exitosa transición a la democracia. Los tres gobiernos siguientes lograron resultados notables al elevar el ingreso per cápita a unos US\$ 16.000 y reducir fuertemente la pobreza.

Sin embargo, ese es precisamente el nivel de ingreso en el que muchos países caen en lo que ahora se denomina “la trampa de los países de ingreso medio”. La trampa consiste en la dificultad de sostener por más de una década crecimientos superiores a 5%, acompañados de reducción de las desigualdades y de consolidación y perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

La historia contemporánea de las economías latinoamericanas se caracteriza por una discontinuidad en su desarrollo. Años buenos, seguidos de recesión económica, alto desempleo, crisis sociales y debilitamiento de las instituciones. Parafraseando lo que los brasileños solían decir de su país y aplicándolo a la región en su conjunto, “América Latina es el continente del futuro y siempre lo será”.

Ese fantasma ha estado a menudo presente en quienes participan en los asuntos públicos, ya sea desde el Ejecutivo o del Parlamento, al procurar contribuir a los años buenos y sentirse a veces desbordados por *shocks* que sufren nuestras economías y que se hacen extremadamente complejos de controlar o neutralizar.

En mi caso, las preocupaciones por estos temas fueron compartidas desde fines de los años 80 ininterrumpidamente, con un gran colega y amigo, Edgardo Boeninger. Pasamos interminables horas conversando de estos asuntos. Al comienzo fue en el contexto de la elaboración del programa de gobierno de Patricio Aylwin; luego, cruzando innumerables veces la calle desde el Ministerio de Hacienda hacia la Segpres en la Moneda, durante ese gobierno y más tarde compartiendo ocho años en el Senado.

Durante los años en el Senado quisimos inyectar de optimismo la reflexión sobre el futuro, aprendiendo de lo que en ese momento llamamos los casos de “países afines exitosos”. Organizamos, en conjunto con el entonces senador Fernando Flores, visitas de estudio a Finlandia, Estonia, Irlanda, Australia y Nueva Zelandia. Con Boeninger y Flores gastamos muchos días y horas en terreno, aprendiendo de la experiencia de desarrollo de esos países. Visitamos agencias gubernamentales, universidades y centros de investigación, parlamentos, a dirigentes sociales y empresarios, y hablamos exhaustivamente con quienes desde las regiones o empresas impulsaban iniciativas de innovación.

Cuando las circunstancias nos llevaron a la Cancillería, retomamos el tema empujando iniciativas que generaban redes de cooperación con los centros de excelencia de esos países y convenios de intercambio masivos de profesionales y egresados de la educación superior en Chile. Al mismo tiempo, patrocinamos un proyecto de investigación en profundidad acerca de los “países afines exitosos”.

Con la coordinación de Cristóbal Aninat, Edgardo Boeninger y Angel Flisflisch, se instaló una red internacional de colaboradores que examina-

ron las experiencias de desarrollo de países como Finlandia, Noruega, Irlanda, Corea, Australia, Nueva Zelandia, España y Portugal. Los resultados se publicaron en dos volúmenes de un libro titulado *Caminos al desarrollo: lecciones de países afines exitosos*.

Simultáneamente a ese esfuerzo, se desarrollaba un trabajo entre Cieplan y el Instituto Fernando Henrique Cardoso en Brasil, centrado en los desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina. El libro titulado *A medio camino* fue publicado en Chile y Brasil en 2009.

Ambos estudios sirvieron de motivación para continuar la reflexión sobre los países “a medio camino”. Pero ahora el énfasis está puesto en “cómo recorrer la mitad del camino que falta” para alcanzar el pleno desarrollo; lo que hay que evitar desde luego es “la trampa de los países de ingreso medio”.

Por eso surgió la idea de este libro. Y también por la necesidad de advertir que estamos aún lejos de decantar una visión integrada e innovadora de los temas que dominarán el desarrollo de América Latina. De hecho, los capítulos que siguen tuvieron una primera versión como documentos de trabajo, y fueron publicados en los dos últimos años por el Carnegie Endowment en Washington y luego divulgados por Cieplan. El tiempo que dediqué como investigador asociado a esa institución proveyó del entorno apropiado para darme a la tarea de escribir. Dicha institución publicó los resultados en cinco *papers* que se citan extensamente en este libro. Otros capítulos fueron elaborados en Cieplan.

Corresponde dar créditos en este trabajo a Fernando Sossdorf, que participó como ayudante de investigación, tanto en el proyecto de Cancillería como en el de Cieplan. Su contribución ha sido significativa. De hecho, el Capítulo 2 de este libro ha circulado como documento de trabajo en coautoría con él.

El equipo de Cieplan ha dado un respaldo permanente a este esfuerzo mientras mantenía una alta productividad en la elaboración y producción de libros en temas similares a los que aquí se tratan. Asimismo, Jessica Mathews, presidenta de Carnegie, y Uri Dadush, director de Economía Internacional de este organismo, apoyaron continuamente estos trabajos, los que finalmente fueron publicados por Carnegie. El Banco Mundial también apoyó parte de este trabajo.

Finalmente, extendiendo un agradecimiento a María de la Luz Castillo, colaboradora por muchos años, quien ha tenido la paciencia de transcribir este manuscrito en sus varias versiones. Y, como suele agregarse, los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

Alejandro Foxley

I. AMÉRICA LATINA Y LA TRAMPA DE LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIO

Introducción

Las naciones que muestran más dificultad para pasar el umbral hacia economías avanzadas son los países de ingreso medio y, entre ellos, los de América Latina. El pronóstico, considerando la experiencia pasada, es que un buen número de estos podría caer en lo que la literatura económica ha llamado “trampa de ingreso medio”, precisamente debido a la incapacidad de sostener un alto crecimiento por varias décadas. A menudo se alude a Argentina como el caso más ilustrativo de esta trampa: a comienzos del siglo XX este país clasificaba entre los más desarrollados del mundo, pero a la fecha aún no logra salir de la categoría de ingreso medio.

Dado que la historia económica de esta región se ha caracterizado por permanentes ciclos de años buenos, seguidos por fases de turbulencias económicas que contagian a la sociedad y al sistema político, son más las probabilidades de quedarse en un punto intermedio que completar la transición al desarrollo.

La idea de que cada cierto tiempo hay que comenzar de nuevo ha marcado a la política latinoamericana, incubando puntos de ruptura institucional que abren paso a “gobiernos fundacionales”, a menudo de carácter autoritario o seudo-revolucionario, que tampoco logran dar con la salida de este laberinto. Así, una de las fallas históricas de América Latina es la incapacidad de persistir en una trayectoria de alto crecimiento. Pero esto no ocurre solo por malas políticas o por excesiva dependencia de fuerzas externas desestabilizadoras. Lo que empuja a un país de ingreso medio a caer en una trampa que frena su desarrollo es un conjunto de factores, identificables a través de dos tipos de estudio de experiencias comparadas. El primero consiste en examinar los casos de “países afines”, que fueron exitosos en salir de la trampa de ingreso medio en los últimos 20 años. Otro enfoque complementario es aprender de países que todavía pertenecen a la categoría de ingreso medio en regiones como el Este de Asia y el Este de Europa. Conocer sus aciertos y errores puede ayudar a los países latinoamericanos a caminar con pie más firme hacia el umbral del desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2009; Foxley, 2009, 2010a, 2010b).

Los factores que llevan a la trampa de ingreso medio son clasificables en cuatro categorías: desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político.

Tipología de países de ingreso medio

Aunque resulte tautológico, los países de ingreso medio son los que están a medio camino de convertirse en economías avanzadas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) situó el umbral superior de dicha fase en un ingreso per cápita en PPP de US\$ 22.000 en 2010¹. En este libro se define a los países de ingreso medio como aquellos con un ingreso per cápita en PPP entre US\$ 9.000 y US\$ 22.000.

Si bien no hay una definición consensuada en cuanto al Producto Interno Bruto (PIB) per cápita que debe ostentar un país para clasificar en esta categoría², este rango incluye a aquellos con características estructurales que los diferencian nítidamente de los desarrollados y de los de renta baja.

Gran parte de las economías latinoamericanas están en este escalafón de ingreso: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela. El foco de este estudio se centra en ellas, y para efectos de comparar procesos y resultados incluye economías de ingreso medio de otras regiones que comparten las siguientes características: apertura comercial media o alta, gran distancia de los principales centros

¹ Los principales criterios que utiliza el FMI para clasificar el mundo en economías avanzadas y emergentes son: (i) nivel de ingreso per cápita; (ii) diversificación de exportaciones, ya que hay países petroleros que tienen alto nivel de ingreso per cápita, pero no pertenecen al grupo de economías avanzadas debido a que cerca del 70% de sus exportaciones dependen de esa materia prima; (iii) grado de integración en el sistema financiero global. En 2010, el FMI definía 33 países como economías avanzadas sobre esta base. El último en esa lista era Eslovaquia.

² El Banco Mundial define a los países de ingreso medio sobre la base del ingreso nacional bruto per cápita. En 2010, un país de ingreso medio era situado en un rango entre US\$ 1.000 y US\$ 12.275, el que por cierto excluye a algunas economías latinoamericanas que son nítidamente de ingreso medio e incluye a otras de renta muy baja.

de consumo mundiales y una cambiante combinación de roles Estado/mercado en el desarrollo económico. Esto lleva a agregar a dos economías del Este Asiático (Malasia y Tailandia) y a siete economías del Este de Europa (Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania). El Cuadro N°1 muestra el PIB per cápita en PPP en 2010 para las más representativas de estas economías.

CUADRO N°1: PIB PER CÁPITA EN PPP (US\$)

| | 2010 |
|-----------|--------|
| ARGENTINA | 15.901 |
| BRASIL | 11.273 |
| CHILE | 15.040 |
| COLOMBIA | 9.593 |
| MÉXICO | 14.406 |
| PERÚ | 9.358 |
| URUGUAY | 14.339 |
| | |
| BULGARIA | 12.934 |
| ESTONIA | 18.527 |
| HUNGRÍA | 18.841 |
| LETONIA | 14.504 |
| LITUANIA | 17.235 |
| POLONIA | 18.981 |
| RUMANIA | 11.895 |
| | |
| MALASIA | 14.744 |
| TAILANDIA | 9.221 |

Fuente: World Economic Outlook Database, FMI (abril de 2012).

Dada la amplitud del rango que define a un país de ingreso medio, estos se subdividen en dos grupos. El primero incluye a aquellos que tienen altas probabilidades de llegar a los US\$ 22.000 en los próximos cuatro o cinco años, como Polonia, Hungría, Estonia y Lituania³. Y el segundo, a los

³ En 2011, el FMI incluyó a Estonia como economía avanzada tras su incorporación a la Eurozona. En este libro se le considera como una economía de renta media, dado su PIB per cápita en PPP de US\$ 20.000 en 2011.

que no están tan cerca, que son los más y que requerirán de un esfuerzo considerable para mejorar la competitividad de sus economías y acelerar su tasa de crecimiento económico. En esta categoría caen países como Malasia, Tailandia, Rumania, Bulgaria, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay.

Si se toma la proyección del crecimiento económico probable para estas economías hasta 2016, según las estimaciones del FMI, y luego se asume una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 5% anual entre 2017 y 2030 (ver Cuadro N°2) —lo que supone un esfuerzo adicional de reformas—, tendríamos cifras de PIB per cápita en PPP que permitirían a los países de ingreso medio cruzar el umbral para transformarse en economías avanzadas (ver Cuadro N°3).

CUADRO N°2: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA (%)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017-2031 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| ARGENTINA | 8,1 | 7,0 | 3,7 | 3,3 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 5,0 |
| BRASIL | 6,5 | 2,9 | 2,8 | 3,4 | 3,4 | 3,3 | 3,3 | 5,0 |
| CHILE | 3,9 | 5,3 | 3,5 | 3,2 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 5,0 |
| COLOMBIA | 3,1 | 3,6 | 3,2 | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 5,0 |
| MÉXICO | 4,4 | 2,8 | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 2,4 | 2,2 | 5,0 |
| PERÚ | 7,1 | 4,6 | 4,0 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 5,0 |
| URUGUAY | 8,1 | 5,6 | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 5,0 |
| | | | | | | | | |
| BULGARIA | 0,9 | 2,7 | 3,5 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 4,5 | 5,0 |
| ESTONIA | 3,4 | 6,6 | 4,1 | 4,2 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 5,0 |
| HUNGRÍA | 1,4 | 2,1 | 1,7 | 3,1 | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 5,0 |
| LETONIA | 0,2 | 4,3 | 3,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,4 | 5,0 |
| LITUANIA | 2,8 | 6,6 | 4,0 | 4,2 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 5,0 |
| POLONIA | 3,9 | 3,9 | 3,0 | 3,4 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 5,0 |
| RUMANIA | -1,1 | 1,7 | 3,7 | 4,0 | 4,5 | 4,2 | 4,3 | 5,0 |
| | | | | | | | | |
| MALASIA | 5,8 | 3,4 | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,2 | 3,2 | 5,0 |
| TAILANDIA | 7,2 | 2,9 | 4,2 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 4,4 | 5,0 |

Fuente: World Economic Outlook Database, FMI (abril de 2012).

Bajo estos supuestos, Hungría, Polonia, Estonia y Lituania pasarían la barrera de los US\$ 22.000 en el próximo quinquenio. Cuatro países latinoamericanos lo harían dentro de una década: Argentina, Chile, México y Uruguay. También Letonia, Bulgaria y Rumania. En el Este de Asia, Malasia es el que tiene la mayor probabilidad de alcanzar la meta en el plazo de una década. Para Tailandia, en cambio, el proceso tomaría unos 20 años.

CUADRO N°3: PIB PER CÁPITA EN PPP (US\$ CONSTANTES DE 2010, ESCENARIO BASE)

| | PIB PER CÁPITA PPP | Año |
|-----------|--------------------|------|
| ARGENTINA | 21.987 | 2018 |
| BRASIL | 22.149 | 2027 |
| CHILE | 21.724 | 2019 |
| COLOMBIA | 21.996 | 2029 |
| MÉXICO | 22.465 | 2022 |
| PERÚ | 22.783 | 2029 |
| URUGUAY | 22.050 | 2020 |
| | | |
| BULGARIA | 21.858 | 2023 |
| ESTONIA | 22.241 | 2014 |
| HUNGRÍA | 22.280 | 2016 |
| LETONIA | 22.593 | 2016 |
| LITUANIA | 22.491 | 2020 |
| POLONIA | 22.499 | 2015 |
| RUMANIA | 21.911 | 2024 |
| | | |
| MALASIA | 21.810 | 2020 |
| TAILANDIA | 22.058 | 2029 |

Fuente: World Economic Outlook Database, FMI (abril de 2012).

Sin embargo, la transición de este grupo de países al de economías desarrolladas no está garantizada. Algunos de ellos incluso ya se muestran propensos a caer en “la trampa de los países de ingreso medio”.

La trampa de los países de ingreso medio en la literatura reciente

En las décadas de 1990 y 2000 proliferaron los estudios que exploraban la convergencia de los países pertenecientes a los tramos de ingreso

bajo y medio hacia los niveles de países desarrollados (Quah, 1993, 1996, 1997). El debate giró en torno a explicar las diferencias en la tasa de crecimiento entre economías y a identificar sus determinantes.

Las dificultades que experimentaban los países de ingreso medio para alcanzar el umbral de economía avanzada fueron tomando cada vez mayor fuerza en el análisis académico. Así es como el estudio sobre el Este Asiático, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, para el Banco Mundial, escrito por Indermit Gill y Homi Kharas (2007), introduce el concepto de “trampa de los países de ingreso medio”⁴. Este hace referencia a la declinación de las tasas de crecimiento históricas que les impiden dar el salto hacia el estatus de país de alto ingreso.

Ivailo Izvorski (2011), recogiendo el concepto de trampa como esta imposibilidad de transitar al estadio de economía desarrollada, señala que cerca de tres cuartos de los países que en 1960 eran de ingreso medio, seguían perteneciendo a esta categoría en 2009 o volvieron a un estatus de ingreso bajo. Solo un puñado pudo transitar a la categoría de economías avanzadas en los últimos 50 años: algunos países de Europa Occidental, Japón, Corea del Sur, Singapur, Taiwán, Hong Kong, Eslovaquia, Eslovenia y República Checa.

Esta caída en las tasas de crecimiento tiene su fundamento en la dificultad asociada a las transformaciones económicas y políticas que experimentan los países cuando se van desarrollando. Por ello, la trampa de los países de ingreso medio es un concepto multidimensional, compuesto principalmente de cuatro elementos: problemas de competitividad, productividad y falta de dinamismo de las exportaciones como motor del crecimiento, por falta de diversificación de productos y destinos; debilidad de las redes de protección social; fallas en el mercado laboral y en la formación de capital humano; e instituciones frágiles o ineficientes. Estos cuatro componentes tienen fuertes complementariedades y pueden hacer más dificultoso y lento el tránsito de un país de ingreso medio hacia una economía avanzada. El desafío común para estos países es cómo sostener un alto crecimiento. A continuación se señalan algunos factores claves.

⁴ Kharas y Kohli (2011) presentan un excelente resumen del desarrollo del concepto de trampa de los países de ingreso medio desde su acuñación en 2007.

Baja competitividad y productividad

El estudio de Gill y Karas (2007) examina el vigoroso desarrollo económico del Este Asiático tras la crisis financiera de 1998-1999 y su proceso de transformación en una región de ingreso medio. Para ambos autores, el concepto de trampa de ingreso medio se relaciona con la dificultad de los países para modernizar su estructura productiva y tornarla competitiva a medida que van elevando su PIB.

El tránsito de estas economías al nivel de desarrolladas tiene un patrón común: como parten con niveles muy bajos de PIB per cápita (US\$ 100 a US\$ 5.000 por año), explotan su principal ventaja comparativa, que es la abundancia de mano de obra barata y poco calificada. Esto induce a una especialización basada en productos intensivos en mano de obra. En la siguiente fase, a medida que se agota la abundancia de mano de obra⁵, un país de ingreso medio debería naturalmente moverse hacia productos con mayor intensidad de capital físico y capital humano. Para que se produzca el tránsito virtuoso hacia productos de mayor valor agregado se requiere una fuerte inversión en capacitación e innovación.

En esta misma línea, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, elaborado por el World Economic Forum (Schwab, 2010), señala en rasgos generales que un país transita por tres etapas económicas: una primera fase de desarrollo, conducida por los factores productivos de capital escaso y trabajo abundante; una segunda, condicionada por la eficiencia en el uso de los factores; y la tercera, manejada por la innovación.

Los países de ingreso medio están en la fase en que el requerimiento dominante es lograr procesos más eficientes que mejoren la calidad y la diversidad de los bienes y servicios producidos. En esta etapa la competitividad comienza a ser determinada por un capital humano de alto nivel en permanente capacitación, con eficientes mercados de bienes y laborales, y con una creciente adaptabilidad tecnológica.

Dentro de los doce pilares que componen *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, destaca el asociado a la eficiencia del mercado de bie-

⁵ Esto es una descripción general de la transición de las economías. China, por ejemplo, está ad portas de transitar a la categoría de país de ingreso medio. Cuenta con un vigoroso y emergente sector intensivo en capital, que se desarrolla en paralelo con una fuerte industria intensiva en mano de obra que absorbe la abundante oferta de trabajo de las zonas rurales.

nes, en cuanto constituye una medición indirecta y solo aproximada de la competitividad en los países. El Cuadro N°4 muestra el ranking de los países en este indicador. En América Latina, el resultado es todavía insatisfactorio, a excepción de Chile.

En el Este de Europa, a excepción de Estonia y Polonia, el indicador está negativamente afectado por la escasa competencia existente en los mercados, por un bajo alcance del sistema tributario aplicado a las empresas y una política antimonopolios débil. Ello puede ser explicado porque las privatizaciones no resolvieron satisfactoriamente la estructura oligopólica de los mercados. Por último, en Malasia y Tailandia el desempeño parece adecuado en cuanto a eficiencia en el mercado de bienes, lo que se condice con la competitividad de estas dos economías en las manufacturas de mediana y baja tecnología.

CUADRO N°4: RANKING EN EL MERCADO DE BIENES

| | Nº DEL RANKING |
|-----------|----------------|
| ARGENTINA | 135 |
| BRASIL | 114 |
| CHILE | 28 |
| COLOMBIA | 103 |
| MÉXICO | 96 |
| PERÚ | 69 |
| URUGUAY | 74 |
| | |
| BULGARIA | 82 |
| ESTONIA | 29 |
| HUNGRÍA | 67 |
| LETONIA | 72 |
| LITUANIA | 73 |
| POLONIA | 45 |
| RUMANIA | 76 |
| | |
| MALASIA | 27 |
| TAILANDIA | 41 |

Fuente: Schwab (2010).

Nota: El número de cada país es la ubicación que obtienen entre los 139 países. Mientras más bajo es el ranking, mejor es la eficiencia en el mercado de bienes relativo a otros países.

Baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras

A pesar de ser la educación un área de alta prioridad para los gobiernos latinoamericanos en las últimas décadas, la calidad de los procesos educativos continúa siendo deficiente, como lo muestran pruebas como PISA y otras que ponen a los países de la región en el piso de las naciones emergentes y a gran distancia de los avanzados.

Los problemas recurrentes en esta área se refieren al contenido de los currículum de educación; a la generalmente baja calidad de los profesores o de quienes dirigen los establecimientos; a la escasa participación de la comunidad de padres y apoderados y de otros grupos de interés para supervisar la calidad y eficacia de los procesos educativos; y a un Estado que no parece tener las herramientas para inducir resultados más acordes con los requerimientos de productividad, eficiencia y creatividad para una transición exitosa al pleno desarrollo.

Este proceso es de por sí lento. Usualmente toma varias décadas, lo que colisiona con los tiempos requeridos para evitar caer en la trampa de crecimiento. Las preguntas que surgen son: ¿Cómo se puede acelerar el intercambio de ideas y conocimientos más avanzados con el mundo desarrollado? ¿Hay un atajo a las etapas más intensivas de transmisión del conocimiento propias de los sistemas formales de educación?

Tal vez haya que buscar las respuestas en las exitosas experiencias de países como Japón, Corea del Sur y China para llevar adelante programas masivos de intercambios y becas de posgrado para sus profesionales y egresados de la educación superior en centros de excelencia en países de la primera línea. O en la creación de redes de investigación conjunta entre centros de investigación tecnológica avanzada llevadas adelante por Finlandia, Australia y Nueva Zelandia. Estos programas han tenido un efecto de demostración en sus sistemas educativos que los han inducido a acelerar los cambios hacia una mejor calidad de la educación en todos los niveles.

Mercados laborales rígidos

A medida que un país de ingreso medio transforma su estructura productiva hacia bienes intensivos en conocimiento, debe contar con mercados

laborales flexibles que faciliten la reasignación eficiente de recursos que permitan altas tasas de empleo. Las limitaciones del mercado del trabajo también afectan a economías avanzadas como España, donde las fallas se arrastran desde hace décadas y en 2012 presenta una tasa de desempleo superior a 25%. Este caso muestra que las trabas laborales pueden volverse endémicas, por lo que cuanto antes se resuelvan más fácil será la reasignación de empleos a actividades de alto valor agregado que permitan una sostenibilidad en las tasas de crecimiento.

En el caso de los países de ingreso medio, *The Global Competitiveness Report 2010-2011* evalúa la eficiencia del mercado laboral (ver Cuadro N°5). Chile aparece como el mejor rankeado en América Latina, mientras Brasil, Argentina, México y Uruguay son calificados de manera negativa.

El problema más recurrente en un buen funcionamiento de los mercados del trabajo en América Latina, según este informe, estriba en los costos de contratación y despido, y en la relación entre salarios y productividad. Los países de Europa del Este, a excepción de Estonia, están catalogados peor que Chile en el ranking. No obstante, Lituania, Bulgaria, Letonia, Hungría y Polonia aparecen en mejor posición que los restantes países de América Latina (a excepción de México, que está en un puesto intermedio).

Este reporte también consigna que los principales problemas del mercado laboral en el Este de Europa difieren entre países. En los bálticos, el mayor obstáculo mencionado es la rigidez en el empleo. En Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumania, los cuellos de botella están en la relación empleador-trabajador y en el costo de contratación y despido.

Un problema común entre los bálticos y los otros países de Europa del Este es la fuga de cerebros. La emigración del capital humano hacia los mercados europeos de Occidente se había ralentizado, dado el alto crecimiento en el Este de Europa, pero la crisis financiera de 2012 puso un manto de dudas a esta reversión parcial.

Malasia y Tailandia están mejor posicionados respecto de los países anteriores, a excepción de Estonia.

CUADRO Nº5: EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL

| | Nº DEL RANKING |
|-----------|----------------|
| ARGENTINA | 128 |
| BRASIL | 96 |
| CHILE | 44 |
| COLOMBIA | 69 |
| MÉXICO | 120 |
| PERÚ | 56 |
| URUGUAY | 119 |
| | |
| BULGARIA | 58 |
| ESTONIA | 17 |
| HUNGRÍA | 62 |
| LETONIA | 52 |
| LITUANIA | 48 |
| POLONIA | 53 |
| RUMANIA | 76 |
| | |
| MALASIA | 35 |
| TAILANDIA | 24 |

Fuente: Schwab (2010).

Nota: El número de cada país es el ranking que obtiene entre los 139 países.

Lenta diversificación de las exportaciones y sus destinos

La relación de causalidad entre crecimiento económico y diversificación de exportaciones es controversial. Si bien la diversificación de la canasta exportadora conduce a un mayor crecimiento, también puede aseverarse que un mayor crecimiento y nivel de desarrollo llevará naturalmente al surgimiento de nuevos productos de exportación.

Pero más allá de este debate, no cabe duda de que la sostenibilidad de una estrategia de desarrollo económico depende crucialmente de un sector exportador diversificado, tanto en productos como en destinos.

El descubrimiento de nuevos productos de exportación de alto valor agregado es un proceso complejo. Los costos involucrados en el desarrollo de innovaciones y en la búsqueda de mercados implican un alto riesgo para el sector privado. Por ello, las alianzas público-privadas desempeñan

un rol clave en mitigar el riesgo inherente a la explotación de productos nuevos de alto potencial. El apoyo estatal y una nueva política industrial deben ser la base de esta alianza.

Una aproximación a la diversificación de las exportaciones y su destino en los países de ingreso medio se obtiene al examinar el Índice Herfindahl-Hirschmann para ambas variables. Los cuadros N°6 y N°7 muestran que los países del Este Asiático y los de Europa del Este se han movido a una canasta bien diversificada. En cambio en América Latina, a excepción de Brasil, México y Argentina, el escenario es el opuesto: países intensivos en recursos naturales, como Chile, Colombia y Perú, han concentrado aún más sus canastas.

CUADRO N°6: ÍNDICE HERFINDAHL-HIRSCHMANN^a CANASTA EXPORTADORA

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ARGENTINA | 0,136 | 0,129 | 0,145 | 0,145 | 0,155 | 0,151 |
| BRASIL | 0,087 | 0,090 | 0,090 | 0,107 | 0,117 | 0,157 |
| CHILE | 0,319 | 0,388 | 0,386 | 0,357 | 0,361 | 0,400 |
| COLOMBIA | 0,210 | 0,206 | 0,200 | 0,252 | 0,268 | 0,341 |
| MÉXICO | 0,144 | 0,153 | 0,153 | 0,164 | 0,142 | 0,148 |
| PERÚ | 0,243 | 0,255 | 0,253 | 0,248 | 0,285 | 0,278 |
| URUGUAY | 0,209 | 0,225 | 0,176 | 0,197 | 0,189 | 0,191 |
| | | | | | | |
| BULGARIA | 0,111 | 0,143 | 0,127 | 0,135 | 0,102 | 0,115 |
| ESTONIA | 0,157 | 0,182 | 0,106 | 0,092 | 0,118 | 0,108 |
| HUNGRÍA | 0,149 | 0,138 | 0,139 | 0,138 | 0,144 | 0,142 |
| LETONIA | 0,124 | 0,105 | 0,095 | 0,079 | 0,077 | 0,081 |
| LITUANIA | 0,213 | 0,189 | 0,110 | 0,202 | 0,169 | 0,188 |
| POLONIA | 0,081 | 0,081 | 0,078 | 0,076 | 0,085 | 0,082 |
| RUMANIA | 0,124 | 0,114 | 0,100 | 0,097 | 0,096 | 0,094 |
| | | | | | | |
| MALASIA | 0,186 | 0,182 | 0,176 | 0,155 | 0,174 | 0,165 |
| TAILANDIA | 0,086 | 0,093 | 0,090 | 0,090 | 0,087 | 0,086 |

Fuente: United Nations Conference on Trade And Development (UNCTAD) [base de datos en línea]: <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>

Nota a: El índice de Herfindahl-Hirschmann Canasta Exportadora indica la concentración de la canasta exportadora de un país. Su rango va de 0 a 100. A mayor valor de este indicador, más concentrada está la canasta.

En lo que respecta a mercados de destino, América Latina está en una posición intermedia, pero avanzando hacia una amplia diversificación. Solo México y Colombia escapan a esta tendencia, dados sus fuertes lazos con Estados Unidos, que en el caso mexicano probó ser letal para recuperarse vía exportaciones en la crisis financiera de 2008-2009. En el Este de Europa, Malasia y Tailandia se presenta un escenario similar al de América Latina, con una aparente tendencia hacia la diversificación de destinos.

CUADRO N°7: ÍNDICE HERFINDAHL-HIRSCHMANN^b MERCADOS DE DESTINOS

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------|------|------|------|------|
| ARGENTINA | 25,6 | 25,1 | 20,1 | 22,8 |
| BRASIL | 24,3 | 23,4 | 17,3 | 17,6 |
| CHILE | 26,7 | 25,8 | 20,2 | 19,6 |
| COLOMBIA | 43,2 | 43,5 | 35,9 | 32,9 |
| MÉXICO | 85,9 | 84,9 | 80,9 | 71,4 |
| PERÚ | 32,6 | 29,0 | 23,0 | 23,3 |
| URUGUAY | 30,3 | 25,3 | 17,5 | 19,0 |
| | | | | |
| BULGARIA | 23,9 | 23,2 | 18,1 | 16,6 |
| ESTONIA | 33,5 | 28,0 | 23,6 | 24,1 |
| HUNGRÍA | 32,4 | 31,6 | 26,6 | 25,4 |
| LETONIA | 25,5 | 27,2 | 23,0 | 22,9 |
| LITUANIA | 23,9 | 24,6 | 20,9 | 20,1 |
| POLONIA | 31,3 | 31,0 | 25,2 | 24,3 |
| RUMANIA | 28,4 | 28,2 | 22,8 | 21,4 |
| | | | | |
| MALASIA | 30,0 | 29,2 | 22,0 | 22,4 |
| TAILANDIA | 25,8 | 25,3 | 17,9 | 16,9 |

Fuente: Islam y Zanini (2008).

Nota b: El índice de Herfindahl-Hirschmann Mercados de Destinos indica la concentración de los mercados de destino de un país. Su rango va de 0 a 100. A mayor valor de este indicador, más concentradas estarán las exportaciones en un destino.

La diversificación de mercados y exportaciones debe insertarse en un marco más amplio de reposicionamiento de la inserción internacional de los países de ingreso medio. La proliferación de los acuerdos preferenciales desde mediados de la década de los 90 fue la trayectoria común en

la política comercial de gran parte de ellos. La crisis financiera de 2008-2009 impuso una severa restricción a las naciones de ingreso medio, que contaban con acceso preferencial a los mercados desarrollados.

Sin duda, una alternativa de política comercial que emerge de la crisis es potenciar los bloques regionales. El liderazgo de Asia en la recuperación económica de la crisis financiera se sustentó fuertemente en el entramado productivo que hay entre los países de esa región. Conducido por un vigoroso crecimiento económico de China, los países del Este Asiático han maximizado el potencial del comercio regional como una vía rápida para escapar de la crisis mediante las exportaciones intrarregionales. Pero este desafío requiere un nuevo enfoque de fortalecimiento de los bloques regionales.

Redes de protección social insuficientes para mitigar la desigualdad

La crisis financiera de 2008-2009 implicó un fuerte recorte en los programas de protección social en países como Grecia, España, Portugal e Irlanda, dados sus crecientes déficits fiscales. Incluso ha significado una profunda revisión y reforma a los sistemas de pensión y salud. Esta experiencia demuestra que es imperativo contar con una red de protección social, que se active de manera contracíclica, para evitar que una gran masa de personas caiga en la pobreza durante el período de ajuste. También evidencia que la cobertura y la calidad de la protección social es una asignatura que sigue pendiente no solo en los países de ingreso medio, sino también en las economías avanzadas.

Estos perfeccionamientos deben abordarse tanto en los sistemas de protección social largamente financiados por el sector público, como en los privados. Si el sistema público de protección se hace deficitario, hay que resolver los problemas de financiamiento y/o baja calidad de servicios. En los casos de sistemas mayoritariamente privados el desafío radica en la reducción de costos a través de una regulación más efectiva y de un incremento de la competencia. Un complemento clave para sostener una fuerte red de protección social es contar con una adecuada política macro prudencial.

En las últimas décadas América Latina ha hecho esfuerzos por reducir la pobreza con resultados claramente positivos (De la Torre, 2012). Infor-

mación reciente también encuentra algún mejoramiento en la distribución del ingreso (López-Calva y Lustig, 2010). Aunque aún queda un largo camino por recorrer, la tendencia es sin duda positiva.

Sin embargo, esto no impide el surgimiento de nuevos problemas propios de los países de desarrollo intermedio. Porque mientras más rápido se reduce la pobreza, más familias ingresan a los estratos medios. Y la llamada “clase media emergente” es altamente vulnerable ante cualquier *shock* que afecte sus todavía precarios ingresos: enfermedad grave, desempleo, envejecimiento de miembros de la familia.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE u OECD, por sus siglas en inglés) señala que entre los países latinoamericanos el que más rápido ha reducido la pobreza es Chile, pero al mismo tiempo su clase media es menos resistente a caer de nuevo en la pobreza: son centenares de miles los que suben a la clase media, pero no tantos los que logran consolidar su posición económica sin riesgos de retroceso (OECD, 2011).

La llamada clase media consolidada enfrenta también nuevos problemas y desafíos. Este es un sector que ha experimentado una fuerte movilidad social ascendente. Por otro lado, a más movilidad, mayores son las expectativas y aspiraciones de estos grupos, que se expresan en una tendencia al consumo de bienes cada vez más variado y sofisticados, aspiración a acceder a educación y salud privadas de mejor calidad y a la propiedad, incluso de la segunda vivienda.

Al mismo tiempo, esta clase media consolidada no desea depender más del Estado, sino de su propio esfuerzo. Pero la paradoja es que su propia tendencia al consumo dispendioso los lleva al sobreendeudamiento, que finalmente no pueden solventar. Ante el riesgo de perder el acceso a estos bienes y servicios, y ciertamente de tener que reducir su consumo, manifiestan su descontento presionando al Estado para que los ayude a renegociar deudas y subvencione el alto costo de los servicios privados de educación y salud.

Ambas situaciones llevan a la nueva clase media a convertirse potencialmente en una fuerza social desestabilizadora. Las nuevas inseguridades en su vida cotidiana los empujan al descontento, la protesta y al cuestionamiento del sistema político y de convivencia. De no haber una respuesta oportuna del Estado y de las fuerzas políticas para avanzar a esquemas de protección social que incluyan a la clase media, este factor

desestabilizador puede convertirse en un obstáculo para salir de la trampa del bajo crecimiento.

América Latina en la crisis financiera de 2008-2009 pudo en general mantener la protección social, lo que generó estabilidad y cohesión. Según la CEPAL, en su *Panorama Social de América Latina, 2010*:

de acuerdo con los antecedentes disponibles de siete países (Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras y Panamá), pese a que la mayoría registró una caída absoluta del PIB, todos siguieron elevando su gasto social en medio de la crisis. Varios ya habían efectuado incrementos en 2008, y cinco de los siete países hicieron un esfuerzo aún mayor en 2009 (Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y Panamá). Si bien los restantes también aumentaron su gasto social, lo hicieron a un ritmo menor que en 2008. (CEPAL, 2010: 36)

Debilidades institucionales que afectan el crecimiento

Un componente esencial para esquivar la trampa de los países de ingreso medio es la calidad de las instituciones. Fortalecerlas y redefinirlas debe ser parte central de la agenda. El éxito de Finlandia y Corea se ha basado fuertemente en la capacidad de acuerdos institucionales y políticos que favorecieron la adaptabilidad y flexibilidad en tiempos difíciles.

Aparentemente no habría razón para hablar de trampa institucional en América Latina. Después de todo se trata de democracias funcionando, con elecciones periódicas e instituciones que en lo formal se apegan a lo comúnmente aceptado en este tipo de régimen político.

Sin embargo, en términos de resultados a menudo estas instituciones no pasan los estándares mínimos requeridos por su transición a países avanzados. Los resultados en áreas tan esenciales como el control del crimen y violencia, de la corrupción y del manejo de catástrofes naturales, muestran deficiencias de tal envergadura que ponen en cuestión su capacidad de sortear los obstáculos al crecimiento a futuro.

La inseguridad ciudadana que genera la persistencia de estos males sociales debilita la confianza en las instituciones y, eventualmente, lleva a un cuestionamiento cada vez más generalizado de los gobiernos, de los congresos y, sin duda, de la clase dirigente y la clase política en particular.

Todos estos actores pierden credibilidad en su capacidad de resolver los problemas más acuciantes. Ello, a su vez, aminora la capacidad de llevar adelante políticas de crecimiento económico que, casi por definición, requieren de la aceptación por parte de la ciudadanía de la necesidad de diferir gratificaciones en función de un largo plazo. A menudo requiere reducir gastos públicos o subir impuestos y la voluntad para apoyar estos “sacrificios” puede haberse debilitado a un punto crítico difícil de revertir.

Una complejidad para sumar es que las instituciones en América Latina no parecen consolidadas. Están sujetas permanentemente a dos fuerzas en soterrada pugna: una que empuja hacia un desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones en la dirección de distribuir más el poder, de nivelar el campo de juego reduciendo desigualdades y de establecer normas de mayor transparencia en el uso del poder. Otra, que usualmente coexiste con la primera, es la tendencia a usar el poder para extraer de las instituciones beneficios propios o para la propia clientela (Acemoglu y Robinson, 2012). Se trata de la constante presencia en la democracia de fuerzas políticas o grupos de interés que buscan capturar instituciones para hacerse de las “rentas” a ellas asociadas. Esto se acentúa cuando no hay plena transparencia y competencia en los mercados o en el sistema político. A veces las instituciones son manipuladas para extraer rentas desde los sectores productivos específicos, como la minería u otras actividades productivas, o de servicios en mercados de estructura monopólica u oligopólica. También para favorecer determinadas profesiones u oficios que requieren de “licencia” para entrar en ellos.

El caso más crítico como barrera a la transición a economías avanzadas es el de las llamadas “democracias delegativas”, tal como las ha definido Guillermo O'Donnell (1994). En estas, quienes gobiernan por un inicial mandato democrático van gradualmente aprovechando coyunturas para restar poder a aquellas instituciones diseñadas como contrapeso al poder del Ejecutivo. En las democracias delegativas el objetivo final es concentrar el poder en el grupo que “manda” hasta que esté en condiciones de extraer el excedente o “renta” que se genera nacionalmente y utilizarlo en beneficio propio o de una nueva clase revolucionaria o previamente excluida. Cuando ello implica además el control de recursos estratégicos como el petróleo, la concentración del poder y de las rentas en un reducido grupo, no solo se debilitan las instituciones, sino que es posible augurar

una fragilidad creciente en el proceso de desarrollo futuro. Ello refuerza la alta probabilidad de caer en una trampa no solo de “ingreso medio”, sino también del sistema de convivencia democrática en su conjunto.

En síntesis, las trampas en el desarrollo de las instituciones reducen drásticamente la capacidad de llevar adelante estrategias de crecimiento de largo plazo, que requieren de instituciones estables, confiables para todos los sectores y transparentes en su comportamiento y en sus objetivos.

II. TRANSICIONES DE PAÍSES DE INGRESO MEDIO A ECONOMÍAS AVANZADAS: LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA

Algunas condiciones para que los países latinoamericanos de ingreso medio maximicen su posibilidad de convertirse en desarrollados en las próximas dos décadas pueden inferirse a partir de un estudio comparado sobre la evolución de las políticas de mediano y largo plazo en economías que hicieron dicha transición en un plazo similar, evitando caer en la trampa de los ingresos medios.

Los casos que se analizarán corresponden a los países y períodos que se muestran en el Cuadro N°8.

CUADRO N°8: TRANSICIONES DE PAÍSES DE INGRESO MEDIO A INGRESO ALTO

| País | FASE DE CRECIMIENTO A LA TRANSICIÓN | INGRESO PER CÁPITA PPP AL COMIENZO Y AL FINAL DEL PERÍODO | | TIEMPO TOTAL EN AÑOS |
|---------------|-------------------------------------|---|--------|----------------------|
| FINLANDIA | 1972-1988 | 15.074 | 23.757 | 16 |
| COREA DEL SUR | 1994-2004 | 15.908 | 23.854 | 10 |
| IRLANDA | 1987-1995 | 15.402 | 22.928 | 8 |
| ESPAÑA | 1973-1996 | 15.368 | 23.375 | 23 |
| PORTUGAL | 1988-2007 | 15.374 | 23.120 | 19 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Economic Outlook, FMI (abril de 2012).

La elección responde a lo variadas que fueron las sendas de desarrollo escogidas por cada uno. A Finlandia y Corea del Sur se les puede catalogar como economías con trayectorias de crecimiento exitosas: sufrieron crisis financieras en los 90, pero supieron transformarlas en oportunidades de reestructuración, reformas y desarrollo económico sostenible en la fase siguiente.

Irlanda vivió un período de *boom* de 1987 a 2000, que le permitió pasar de ser el país más pobre de Europa Occidental a ser una economía desarrollada. Sin embargo, después fue víctima de su propia prosperidad, ya que en la última década creció apalancada por una descontrolada burbuja financiera que frenó su crecimiento y desestabilizó su economía.

España, tras la restauración de la democracia, experimentó un notable crecimiento económico, detonado por la profundidad de las reformas estructurales emprendidas por Felipe González y luego por el gobierno de Aznar. El fruto de estas reformas se cosechó desde 1993 en adelante, pe-

río en que logró 13 años de crecimiento rápido y sostenido, para luego sucumbir a una dura crisis que aún golpea a la economía española, con un desenlace incierto por varios años más allá de su detonación en 2012. Mientras que Portugal está inmerso en una trayectoria de crecimiento inestable, como consecuencia de severas trabas estructurales y de competitividad en su economía, además de desajustes financieros.

Ninguno de estos países escapó durante su transición de ingreso medio a economía avanzada a alguna crisis financiera. Unas se originaron por factores externos, como el colapso de la Unión Soviética y su impacto sobre las exportaciones de Finlandia; sin embargo, más frecuentemente las crisis fueron autoinfringidas por una sobreexpansión del gasto y del endeudamiento, que llevaron a ajustes que frenaron el crecimiento. Esto fue lo que sucedió con Irlanda entre 1982 y 1987, con Finlandia en 1992 y con Corea del Sur luego de la crisis asiática. Actualmente, España y Portugal se ven enfrentados en 2012 a su peor *shock* financiero de las últimas décadas, con un deterioro político de sus gobiernos y sin capacidad para lograr en el corto plazo acuerdos transversales para salir de la crisis.

Análisis de casos

Para entender los detonantes de la fase de crecimiento acelerado de estas economías hay que revisar la trayectoria de las políticas económicas, implementadas durante su transición de la categoría de países de ingreso medio a la de economías avanzadas.

Comenzaremos con los casos más exitosos: Finlandia y Corea del Sur, para luego analizar los que tras una larga etapa exitosa de crecimiento se precipitaron a crisis financieras de proporciones: Irlanda, España y Portugal.

*Finlandia: reformas estructurales y reconversión industrial*⁶

La economía finlandesa exhibió un desarrollo económico significativo y estable en todo el período de posguerra y hasta comienzos de los 90 (ver Cuadro N°9).

⁶ Ver más detalles en Meller et al. (2009a); Ojala et al. (2006); Kiander y Romppanen (2005); Kiander (2004); Andersen et al. (2007); Honkapohja et al. (2009); Gylfason et al. (2010) y Aslund (2010).

CUADRO N°9: INDICADORES ECONÓMICOS DE FINLANDIA

| PERÍODO | INDICADORES ECONÓMICOS | | | | | | |
|---------------|--|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------|---------------------------------|
| | PIB PER CÁPITA PPP (DÓLARES 2008) | INDICADORES MACROECONÓMICOS | | | | | ÍNDICA- DORES DE COMERCIO |
| | | CRECI- MIENTO PIB (%) | BALANCE FISCAL (% PIB) | DEUDA PÚ- BLICA BRUTA (% PIB) | CUENTA CORRIENTE (% PIB) | INFLACIÓN (%) | |
| 1945- 1970 | 1960: 9.236 | 5,2 | 1960: 4,5 | 1960: 16,9 | 1960: -0,9 | 1961-1970: 5,9 | 1960: 21,1 |
| | 1970: 14.200 | | 1970: 4,9 | 1970: 15,9 | 1970: -2,4 | | 1970: 24,2 |
| 1970- 1990 | 1970: 14.200 | 3,5 | 4,1 | 12,0 | -2,3 | 9,1 | 26,3 |
| | 1990: 25.363 | | | | | | |
| 1991- 1993 | 1991: 23.646 | -3,4 | -6,1 | 32,9 | -3,8 | 1,3 | 26,5 |
| | 1993: 22.322 | | | | | | |
| 1991- 1993 | 1994: 23.015 | 3,4 | 1,9 | 60,0 | 5,1 | 1,7 | 40,1 |
| | 2008: 36.194 | | | | | | |
| 2009 | 2009: 33.131 | -8,0 | -3,0 | 75,2 | 1,3 | 0,9 | 37,4 |
| 2010 | 2010: 33.771 | 2,4 | 4,7 | 88,7 | 1,4 | 1,3 | 40,1 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Development Indicator, Banco Mundial y World Economic Outlook, FMI (abril de 2012).

La primera etapa transcurrió de 1945 a 1970, cuando el Estado tomó un activo rol en la promoción del desarrollo económico, a través del control de la tasa de interés, y en la orientación de los créditos productivos hacia el desarrollo de la industria. De este modo, una característica del período fue el bajo costo del dinero y el racionamiento administrativo del crédito hacia la inversión productiva.

Además, en esta fase se originaron dos reformas significativas: una que implicó un nuevo enfoque para estimular el gasto en ciencia y tecnología (1967) y otra, que apuntó a mejorar la cobertura y calidad del sistema educacional (1968).

La principal vulnerabilidad radicaba en las grandes fluctuaciones en el precio de los productos forestales, su principal *commodity* por entonces.

Sin embargo, el desarrollo de Finlandia se caracterizó en esa época por una industrialización incipiente y por un sistema de protección social en formación, dos rasgos claves para entender su éxito en etapas más avanzadas de desarrollo.

El segundo período transcurrió entre 1970 y 1989, cuando Finlandia enfrentó el *shock* petrolero. Para ello aplicó políticas macroeconómicas contracíclicas, que mantuvieron en orden las balanzas del país. Al mismo tiempo, fue capaz de asegurar un suministro de petróleo a precios preferenciales por parte de la Unión Soviética, su principal socio comercial, y de emprender un proceso de liberalización financiera gradual.

Pero esta liberalización financiera, llevada a cabo entre 1985 y 1992, no fue suficientemente regulada y condujo gradualmente a un *boom* en el precio de los activos, que terminó por sobrecalentar la economía. Además, el colapso de la Unión Soviética desplomó las exportaciones finlandesas.

La suma de ambos factores originó una severa recesión en 1992-1993, que tuvo un fuerte impacto social y económico. El desempleo subió de 3,2% en 1990 a 16,4% en 1993. El sobreendeudamiento de las empresas y personas llevó a una crisis bancaria que implicó al Estado asumir un rescate financiero; esto elevó el endeudamiento público de 14% en 1990 a 55% del PIB en 1993.

Sin embargo, a partir de una percepción compartida por todos los sectores de que enfrentaban una crisis económica profunda, Finlandia logró en los 90 construir un amplio consenso político y social que le permitió llevar adelante un severo ajuste macroeconómico y una reorientación de su desarrollo productivo y de sus exportaciones hacia sectores de alta tecnología. Esto último fue posible por la elevada inversión en educación de calidad y por la política de innovación emprendida como tarea nacional desde los 70. Más recientemente, este proceso fue acompañado por una consolidación fiscal, que incluyó una reforma a las pensiones y un fortalecimiento de la regulación financiera para minimizar el riesgo de posibles crisis bancarias a futuro. Por ello, cuando detonó la crisis financiera de 2008-2009, Finlandia estaba en una posición relativamente saludable en términos macroeconómicos. En el período 2004-2008 el superávit fiscal promedió 3,2% del PIB y la deuda pública bajó de 44% a 35% del PIB. Paralelamente, el crecimiento económico promedió 3,5% y el desempleo cayó de 8,8% a 6,4%. El sector financiero, que había aprendido de sus

errores, no contaba con activos tóxicos y estaba bien capitalizado: durante la crisis financiera de 2008-2009 el gobierno no rescató a ningún banco.

En 2010 la situación económica de Finlandia mejoró ostensiblemente: después de un crecimiento negativo de 8% en 2009, repuntó 2,4%, con un positivo escenario para los años venideros.

Corea del Sur: apertura dirigida por el Estado y ascenso tecnológico⁷

Corea del Sur representa un caso excepcional de transición rápida hacia una economía avanzada. Prueba de ello es que pasó de niveles muy bajos de ingreso per cápita en 1960, cercanos a US\$ 2.000 en PPP, a un PIB de US\$ 28.000 en PPP en 2010, ubicándose en el grupo de países desarrollados (ver Cuadro N°10).

CUADRO N°10: INDICADORES ECONÓMICOS DE COREA DEL SUR

| PERÍODO | INDICADORES ECONÓMICOS | | | | | | |
|---------------|--|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|------------------|---------------------------------|
| | PIB PER CÁPITA PPP (DÓLARES 2008) | INDICADORES MACROECONÓMICOS | | | | | INDICA- DORES DE COMERCIO |
| | | CRECI- MIENTO PIB (%) | BALANCE FISCAL (% PIB) | DEUDA PÚBLICA BRUTA (% PIB) | CUENTA CORRIENTE (% PIB) | INFLACIÓN (%) | |
| 1962- 1997 | 1962: 1.704 | 8,0 | 1975-1997: -1,0 | 1980-1997: 13,4 | 1975- 1997: -1,4 | 14,1 | 24,4 |
| | 1997: 18.239 | | | | | | |
| 1998 | 1998: 16.867 | -6,9 | 0,9 | 14,3 | 11,3 | 5,8 | 44,3 |
| 1999- 2008 | 1999: 18.336 | 5,3 | 2,3 | 22,9 | 1,8 | 2,4 | 39,5 |
| | 2008: 26.875 | | | | | | 1999: 37.2 |
| | | | | | | | 2008: 53.0 |
| 2009 | 2009: 26.850 | 0,2 | 0,0 | 32,6 | 5,2 | 3,4 | 49,9 |
| 2010 | 2010: 28.389 | 6,1 | 1,4 | 32,1 | 2,6 | 2,2 | 54,8 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Development Indicator, Banco Mundial y World Economic Outlook, FMI (abril de 2012).

⁷ Ver más detalles en Meller et al. (2009b); Amsden (1989); Chopra et al. (2002); OECD (2008, 2010); Korea Economic Institute and the Korean Institute for International Economic Policy (2009); y Deok (2011).

Este veloz tránsito se divide en tres etapas fundamentales. La primera comienza en 1962 con la elaboración de planes quinquenales, que procuraban coordinar los esfuerzos públicos y privados con el objetivo de acelerar el crecimiento de la economía. En este período el país sostuvo, en promedio, una tasa de crecimiento anual de 7%. Un segundo período comprende la crisis financiera de 1997-1998, que desaceleró el crecimiento económico con los consecuentes aumentos del desempleo y la pobreza. La última fase está caracterizada por una rápida salida a la crisis de 1999, con tasas de crecimiento de 5% anual hasta 2008.

La primera etapa mostró altos niveles de ahorro e inversión; se implementó una decidida política industrial que implicó un *upgrade* tecnológico continuo. Esta política era flexible y procuraba alinear las exportaciones con las ventajas comparativas de Corea en cada etapa de su desarrollo (Lin, 2009). La dictadura coreana prohibió los sindicatos, con lo que se tenía un mercado del trabajo reprimido, con mano de obra barata y abundante.

La crisis asiática de 1997 marcó un segundo período para la economía coreana. Los fundamentos económicos sólidos en aspectos tales como equilibrios fiscales y en cuenta corriente, una baja deuda pública de solo 8% del PIB en 1996 y altos niveles de ahorro e inversión (34% y 38% del PIB en 1996, respectivamente) ocultaban los desbalances acumulados en los mercados financieros domésticos. Algunos de estos síntomas de desajustes eran: i) una deuda externa privada de corto plazo que más que duplicaba las reservas internacionales (207% en el segundo semestre de 1997); ii) una sobreinversión y exceso de endeudamiento en los sectores de manufactura (la razón de deuda a patrimonio de las 30 compañías más grandes fue de 519% en 1997 comparado con 348% en 1995); y iii) un proceso no regulado de liberalización financiera, que indujo a un sobreendeudamiento del sector privado (los créditos incobrables como porcentaje de los créditos totales se incrementaron de 3,9% en diciembre de 1996 a 6,1% en junio de 1997).

Como consecuencia, la crisis financiera en Corea del Sur comenzó como una crisis de solvencia de bancos y empresas, pero prontamente pasó a ser una crisis económica generalizada. El resultado fue un crecimiento negativo en 1998, con un fuerte aumento de la tasa de desempleo (de 2,4% en 1997 a 6,8% en 1998) e incremento de la tasa de pobreza (de 11,4% en 1997 a 23,2% en 1998). No obstante, Corea del Sur emergió

de la crisis rápidamente, exhibiendo un crecimiento del PIB de 10,7% en 1999 (la tasa más alta desde 1988 y la más elevada de los países del Este Asiático). Las exportaciones crecieron 8,6% en 1999 y 18,2% en 2000. El desempleo disminuyó de 6,8% en 1998 hacia 4,5% hacia fines de 1999. El porcentaje de hogares pobres se redujo de 23% en 1998 a 18% en 1999. Subsecuentemente, la economía coreana fue capaz de sostener una tasa de crecimiento de 5% entre 1999 y 2008.

Las razones de esta rápida recuperación estuvieron centradas en las agresivas políticas monetarias y fiscales contracíclicas, en el fuerte crecimiento del sector exportador y la elevada entrada de inversiones extranjeras directas. Además, Corea del Sur implementó reformas económicas que incluyeron medidas de reestructuración del sector empresarial, la banca, el sector público y el mercado laboral.

Sin embargo, después de esa década de alto crecimiento no fue inmune a la crisis de 2008-2009. En noviembre de 2008 las exportaciones cayeron 19,5% y siguieron retrocediendo hasta mediados de 2009. La economía creció solo 2,3% en 2008, pero en 2010 se recuperó para alcanzar una tasa de 6,2%, similar a la obtenida antes de la crisis. Su veloz recuperación se basó en un rápido crecimiento de las exportaciones, debido a la depreciación del won, a una fuerte demanda de China, y a una efectiva y agresiva respuesta de política monetaria y fiscal.

*Irlanda: del milagro al colapso*⁸

La evolución del PIB per cápita en PPP de Irlanda entre 1970 y 2007 sustenta el llamado “milagro irlandés”: pasar de US\$ 10.200 en 1970 a casi US\$ 44.000 en 2007 (ver Cuadro N°11).

⁸ Ver más detalles en Briones (2009); Baccaro y Simoni (2004); Barry (2003); Crafts (2005); Malzubris (2008); Cotter (2009); Honohan y Lane (2009); Kelly (2010) y Stancil (2010).

CUADRO Nº11: INDICADORES ECONÓMICOS DE IRLANDA

| PERÍODO | INDICADORES ECONÓMICOS | | | | | | |
|---------------|---|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------|---------------------------------|
| | PIB PER CÁPITA PPP (DÓLARES 2008) | INDICADORES MACROECONÓMICOS | | | | | INDICA- DORES DE COMERCIO |
| | | CRECI- MIENTO PIB (%) | BALANCE FISCAL (% PIB) | DEUDA PÚBLICA BRUTA (% PIB) | CUENTA CORRIEN- TE (% PIB) | INFLACIÓN (%) | |
| 1960- 1973 | 1960: 6.971 | 4,4 | -3,5 | 41,4 | -2,5 | 7,2 | 33,0 |
| | 1973: 10.855 | | | | | | |
| 1973- 1986 | 1973: 10.855 | 3,6 | -9,8 | 73,9 | -7,9 | 12,6 | 45,9 |
| | 1987: 15.300 | | | | | | |
| 1987- 2000 | 1987: 15.300 | 6,8 | -1,4 | 81,3 | 1,1 | 3,4 | 70,9 |
| | 2000: 34.157 | | | | | | |
| 2000- 2007 | 2000: 34.157 | 6,0 | 1,5 | 30,4 | -1,9 | 3,5 | 87,8 |
| | 2007: 43.825 | | | | | | |
| 2008- 2009 | 2008: 41.850 | -5,6 | -11,0 | 55,0 | -4,1 | -4,0 | 94,5 |
| | 2009: 38.355 | | | | | | |
| 2010- | 2010: 38.136 | -0,3 | -34,0 | 93,7 | -2,7 | -1,9 | 101,9 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Development Indicator, Banco Mundial y World Economic Outlook, FMI (abril de 2012).

Previo al *boom* económico que comenzó en 1987, Irlanda atravesó un período de expansión moderada entre 1960 y 1973 en comparación a sus pares europeos, en los que la tasa de crecimiento anual fue de 4,4%. Parte de este resultado fue posible por las reformas a las políticas comerciales e industriales, orientadas a refocalizar la economía a un desarrollo económico “hacia afuera”. Las medidas más importantes para apoyar la liberalización comercial se centraron en incentivos para atraer inversión extranjera directa, destacando una bajísima tasa a los impuestos corporativos, y adicionalmente en 1965 se puso en marcha una profunda reforma educacional.

Algunos de los obstáculos al crecimiento económico en este período fueron consecuencia de desequilibrios en el mercado laboral (alta emigración, desempleo sobre el promedio de la Unión Europea, alzas salariales sobre el nivel de productividad) y falta de competitividad de las industrias domésticas. Ello llevó a una fase de lento crecimiento entre 1973 y 1986, en un entorno de altos precios del petróleo y alta inflación (12,6% por año). El crecimiento incluso fue negativo a principios de los 80.

Como consecuencia, un nuevo gobierno aplicó un plan de estabilización económico en 1987, en el que se procedió a una consolidación fiscal, un acuerdo de negociación salarial tripartito y a una reforma impositiva que redujo los impuestos personales. Estos fueron los términos acordados como parte del *Social Partnership Agreement*.

En adición, los fondos provenientes de la Unión Europea (UE) permitieron sostener la inversión pública para compensar la caída en el gasto público corriente, como exigía el plan de consolidación fiscal, también incluido como parte del acuerdo tripartito.

A lo largo de los años 90 se produjo un fuerte crecimiento económico, liderado por el sector exportador y por un dinámico sector de servicios (impulsado con la instalación de un centro internacional de servicios financieros en 1987). El *boom* de producción hizo caer la tasa de desempleo de 16% en 1986 a 4% en 2000.

Esta fase de alto crecimiento entre 1987 y 2000 fue, sin embargo, incubando vulnerabilidades como la sobreexpansión de la construcción, particularmente a partir de 2000. El *boom* inmobiliario fue financiado a través del sistema bancario irlandés, que a su vez obtuvo fondos en el mercado bancario internacional. Como consecuencia, los bancos privados de Irlanda acumularon altos niveles de pasivos externos. En adición, en esta etapa se generó un desequilibrio en las finanzas públicas. Cuando la economía colapsó en 2008, se detectó un severo déficit presupuestario estructural que alcanzó a 7% ese año.

Lo que siguió es sabido: un colapso financiero que llevó a que las autoridades irlandesas procedieran a rescatar bancos y a la compra de activos tóxicos. Los altos niveles de deuda bancaria fueron transferidos al gobierno, lo que involucró un alto déficit fiscal que alcanzó a 32% del PIB en 2010 y la deuda pública se empinó sobre 90% del PIB.

España: del buen boom al mal boom⁹

La economía española tuvo un rápido desarrollo en las últimas tres décadas. Este período se inició en 1986 con la transición a la democracia y su posterior entrada a la Unión Europea, ambos factores claves para sostener un crecimiento positivo desde 1993 hasta 2008 (3,5% anual), con tasas sobre el promedio de sus pares europeos (ver Cuadro N°12).

CUADRO N°12: INDICADORES ECONÓMICOS DE ESPAÑA

| PERÍODO | INDICADORES ECONÓMICOS | | | | | | |
|---------------|--|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|-------------------|----------------------------|
| | PIB PER CÁPITA PPP (DÓLARES 2008) | INDICADORES MACROECONÓMICOS | | | | | INDICADORES DE COMERCIO |
| | | CRECI- MIENTO PIB (%) | BALANCE FISCAL (% PIB) | DEUDA PÚBLICA BRUTA (% PIB) | CUENTA CORRIENTE (% PIB) | INFLACIÓN (%) | |
| 1950- 1975 | 1950: 5.144 | 5,7 | 1965-1975: 0,3 | 1960-1975: 12,3 | 1960-1975: -0,5 | 1960-1975: 8,4 | 1960-1975: 10,5 |
| | 1975: 16.375 | | | | | | |
| 1975- 1981 | 1975: 16.375 | 1,5 | -1,1 | 14,4 | -1,9 | 17,1 | 14,1 |
| | 1981: 16.961 | | | | | | |
| 1982- 1992 | 1982: 17.081 | 3,0 | -4,6 | 39,2 | -1,3 | 8,7 | 18,2 |
| | 1992: 22.675 | | | | | | |
| 1993 | 1993: 22.371 | -1,0 | -6,8 | 57,2 | -1,1 | 4,5 | 18,2 |
| 1994- 2008 | 1994: 22.843 | 3,5 | -1,8 | 53,6 | -4,1 | 3,6 | 25,9 |
| | 2008: 31.674 | | | | | | |
| 2009 | 2009: 30.054 | -3,7 | -11,2 | 53,1 | -5,5 | 0,6 | 23,4 |
| 2010 | 2010: 29.825 | -0,4 | -9,2 | 63,5 | -5,2 | 0,0 | 26,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Development Indicator, Banco Mundial y World Economic Outlook, FMI (abril de 2012).

⁹ Ver más detalles en Saeigh (2009); Martin (2000); European Commission (2005); Pérez y Furio Blasco (2010); Dadush y Eidelman (2010) y Royo (2007).

Con la llegada de Felipe González al gobierno, en 1982, se iniciaron transformaciones estructurales que provocaron una rápida expansión entre 1982 y 1992. Sus principales características fueron: i) una política económica contracíclica con una importante reforma tributaria, cuyo fin era aumentar los ingresos fiscales y controlar la evasión tributaria; ii) una reestructuración y reconversión de la industria española bajo la Ley de 1984; iii) una reforma laboral, en 1984, con el objetivo de atacar los problemas de rigidez de un mercado caracterizado por alto desempleo y altos costos de despido; iv) una activa promoción para la entrada de IED; y v) entrada a la UE que añadió dinamismo al comercio exterior.

Entre 1993 y 2008 hubo un crecimiento sostenido separable en dos tramos. Hasta 1999, coincidentemente con la introducción del euro como moneda única, el motor del crecimiento fue una demanda doméstica de rápido dinamismo: el consumo privado se expandió velozmente, debido a una fuerte creación de empleos y a una política monetaria expansiva. Ambos factores indujeron expectativas positivas respecto al ingreso futuro de los hogares, lo que condujo a un gradual sobreendeudamiento privado. La creación de trabajo en la construcción y en otros productos y servicios no transables fue tal, que la tasa de desempleo cayó de 18% a mediados de los 90 a 11% en 2003.

En paralelo, el sector de la construcción —particularmente como resultado de una fuerte demanda por inversión residencial, dado el *boom* de empleo— pareció disfrutar de una época dorada. Pero su tasa de expansión no fue sostenible: de 1999 en adelante España cayó en una burbuja en la inversión residencial.

Desde 1999 la productividad española ha estado estancada en relación a sus pares europeos y las alzas salariales han sido consistentemente mayores que la productividad. Los crecientes costos laborales coexistentes con un tipo de cambio fijo, determinado por la Eurozona, causaron problemas de competitividad.

Portugal: una senda de crecimiento inestable¹⁰

Portugal ha transitado por una senda de desarrollo altamente inestable en las últimas cuatro décadas. Ha tenido períodos breves de alto crecimiento, seguidos de otros de estancamiento, derivados fundamentalmente de la carencia de reformas estructurales (en educación, innovación, política industrial y competencia en el mercado de bienes). Pese a ello, hubo dos momentos de significativo crecimiento económico: el primero coincidió con la entrada de Portugal a la UE en 1986; y el segundo, de 1995 a 2001, con la adopción del euro en 1999 (ver Cuadro N°13).

CUADRO N°13: INDICADORES ECONÓMICOS DE PORTUGAL

| PERÍODO | INDICADORES ECONÓMICOS | | | | | | |
|-----------|-----------------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------|-------------------------|
| | PIB PER CÁPITA PPP (DÓLARES 2008) | INDICADORES MACROECONÓMICOS | | | | | INDICADORES DE COMERCIO |
| | | CRECIMIENTO PIB (%) | BALANCE FISCAL (% PIB) | DEUDA PÚBLICA BRUTA (% PIB) | CUENTA CORRIENTE (% PIB) | INFLACIÓN (%) | |
| 1950-1974 | 1950: 3.207 | 5,5 | 1965-1974: 0,9 | 1960-1974: 1,9 | 1960-1974: -2,7 | 1960-1974: 5,0 | 1960-1974: 19,6 |
| | 1974: 11.656 | | | | | | |
| 1975-1985 | 1975: 10.735 | 2,3 | -4,4 | 36,7 | -4,8 | 21,0 | 20,9 |
| | 1985: 13.067 | | | | | | |
| 1986-1991 | 1986: 13.609 | 5,5 | -5,0 | 58,2 | 0,2 | 12,6 | 28,1 |
| | 1991: 18.107 | | | | | | |
| 1992-1995 | 1992: 18.253 | 1,1 | -4,6 | 56,6 | -0,6 | 7,4 | 25,4 |
| | 1995: 18.705 | | | | | | |
| 1996-2001 | 1996: 19.328 | 3,8 | -1,8 | 52,1 | -7,6 | 3,4 | 27,9 |
| | 2001: 22.708 | | | | | | |

¹⁰ Ver más detalles en Pereira y Singh (2009); Abreu (2006); Cardoso (2004); Lains (2004, 2006); y Ali (2010).

Continuación del Cuadro N°13

| | | | | | | | |
|-----------|--------------|------|------|------|-------|-----|------|
| 2002-2008 | 2002: 22.714 | 0,8 | -1,4 | 60,3 | -9,6 | 2,8 | 29,6 |
| | 2008: 23.254 | | | | | | |
| 2009 | 2009: 22.633 | -2,6 | -9,3 | 76,3 | -10,0 | 0,2 | 27,9 |
| 2010 | 2010: 22.866 | 1,1 | -7,3 | 83,1 | -10,0 | 0,7 | 30,9 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Development Indicator, Banco Mundial y World Economic Outlook, FMI (abril de 2012).

Al igual que en el caso de España, Portugal comenzó una fase de modernización en medio de la dictadura. Con el advenimiento de la democracia en 1974, experimentó un proceso gradual de “destrucción creativa”, que empujó la estructura productiva hacia productos intensivos en mano de obra, con bajo crecimiento en productividad.

Los desequilibrios macroeconómicos y las turbulencias políticas entre 1975 y 1985 llevaron a una década de inestabilidad en democracia, con creciente desempleo, desequilibrios externos (déficit en cuenta corriente de 4,8% anual) y deterioro de las cuentas públicas (déficit fiscal de 4,4% en promedio).

Se emprendió un nuevo programa de estabilización económica de 1983 a 1985 y de 1986 a 1991 transcurrió una fase de favorables condiciones internas y externas. Los precios del petróleo cayeron fuertemente en 1986 y se iniciaron las privatizaciones. Al mismo tiempo, la economía portuguesa se benefició de las masivas transferencias de fondos estructurales provenientes de la UE. A esto, se agregó una mayor estabilidad política, ya que en 1987 por primera vez se eligió un gobierno de mayoría absoluta. En el frente externo, la entrada a la UE en 1986 abrió nuevos mercados y destinos para los productos intensivos en mano de obra, que eran la ventaja comparativa de Portugal. El crecimiento en esta fase fue de 5,6% anual.

Después de una recesión entre 1992 y 1994, el crecimiento del PIB subió a 4,3% en 1995, sosteniéndose hasta el 2000. El factor clave de la expansión económica de 1995 a 2000 fue una demanda interna en expansión y, en particular, un creciente endeudamiento de los hogares y una política fiscal pro cíclica. Esto trajo un aumento de la deuda pública, del déficit fiscal, un desempleo creciente y un masivo endeudamiento de los

hogares, que como porcentaje del ingreso disponible alcanzó a 120% en 2004, mientras que en la UE era de 80%.

Desde 2002 hasta 2008 las tasas de crecimiento fueron de 0,8% anual, lo que refleja la fuerte desaceleración de la economía portuguesa. Un hecho clave, más allá de los desequilibrios macroeconómicos, fue que no se emprendieron reformas para mejorar la calidad en educación e innovación. Tampoco se ganó acceso a nuevos mercados, factores esenciales para aumentar la competitividad y las tasas de crecimiento económico.

Qué aprender de estas experiencias

Estas cinco trayectorias de desarrollo ilustran los factores claves que explican su transición exitosa hacia economías avanzadas. Al mismo tiempo, se constata la recurrencia de errores o vacíos en las políticas de algunos de estos países, que los hacen retroceder hacia períodos de inestabilidad, caracterizados por recrudecimiento de la inflación, aumentos excesivos del gasto público y pérdida de competitividad internacional.

Algunas lecciones comunes de los éxitos y fracasos en el diseño e implementación de las políticas de estos países avanzados son:

- Una política fiscal no complementada por una política monetaria contracíclica y regulación financiera puede llevar a un ciclo de *boom* y *bust*¹¹

Los casos recientes de Irlanda y España son una muestra de que políticas macroeconómicas que no son acompañadas por una adecuada supervisión y regulación del sector financiero pueden provocar serios daños a la economía.

De hecho, ambos países exhibían un equilibrio fiscal antes de la actual crisis (en el período 2000-2008 el balance fiscal sobre el PIB en España e Irlanda fue de 0,5% y -0,2%, respectivamente). Pero al mismo tiempo, Irlanda y España habían enfrentado una fuerte caída en la tasa de interés nominal y real, como consecuencia de la adopción del euro. Esto tuvo como resultado un significativo crecimiento del crédito bancario, acompañado por crecientes niveles de deuda de los hogares y empresas, particularmente del sector inmobiliario. Para hacerse una idea de la magnitud de

¹¹ *Bust*: desplome de la economía por los desequilibrios acumulados en la fase de rápida expansión.

los desequilibrios financieros, en Irlanda la oferta de crédito sobrepasó el 200% del PIB en 2008, mientras que entre 1970 y 1994 solo promedió 40%. La inversión residencial equivalía a 5% del PIB a mediados de los 90 y hacia 2007 se había empujado a 12%.

En España, tras la adopción del euro se dio una política monetaria expansiva con una inflación mayor al promedio de la UE, un crecimiento casi nulo de la productividad y salarios reales que subieron más rápido que los de sus pares de la Eurozona. De este modo, los costos laborales unitarios reales subieron 26% desde 2000 hasta 2009. Por otra parte, la excesiva expansión del crédito llevó a una burbuja en la inversión residencial, con altos niveles de endeudamiento de los hogares, generándose un escenario no muy diferente al de Irlanda.

Tanto en Irlanda como en España, la suma de una política monetaria expansiva y la ausencia de una regulación financiera eficaz para moderar a los bancos llevó a una súbita caída del PIB durante la crisis financiera de 2008-2009.

- Las rigideces laborales y cambiarias actúan como una restricción para mantener la competitividad

Dos factores incidieron en que la crisis financiera adquiriera mayor profundidad en países como España y Portugal: la existencia de mercados laborales rígidos y segmentados y la implementación de un tipo de cambio fijo tras la entrada a la Eurozona.

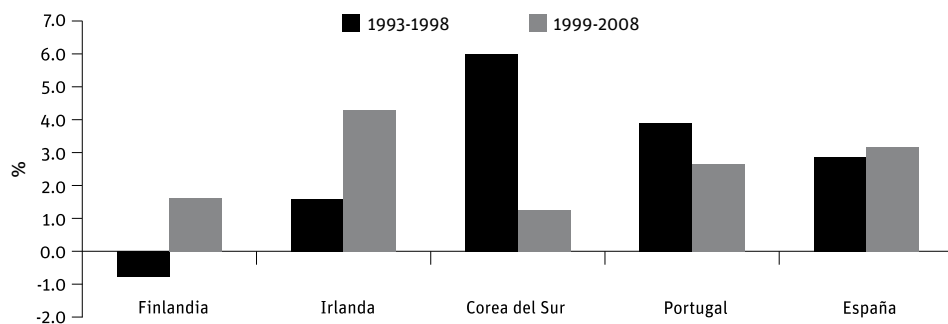
Las imperfecciones y rigideces en el mercado laboral pueden ilustrarse con el caso de España, donde prevaleció un mercado dual y altamente segmentado, a pesar de los numerosos intentos desde principios de los 80 para hacerlo más flexible y menos fragmentado. Cerca de dos tercios de la fuerza laboral tenían contratos permanentes, estaban altamente sindicalizados y se beneficiaban de los mecanismos de negociación salarial centralizada. Pero el tercio restante estaba bajo contratos temporales, no sindicalizados, con costos de despidos y contratación mucho más bajos que en el primer segmento.

El resultado de esta estructura fue un desacople entre las alzas salariales en el sector sindicalizado durante el ciclo económico expansivo, con los incrementos de productividad. Cuando los salarios se incremen-

tan fuera de línea para este segmento, como consecuencia del poder del sindicato en las negociaciones centralizadas o sectoriales, el ajuste viene vía mayor inflación y a través de despidos masivos de los trabajadores con contrato temporal. Por ende, no se cumple la meta de inflación, a la vez que se genera un fuerte incremento en el desempleo y una pérdida de competitividad para toda la economía.

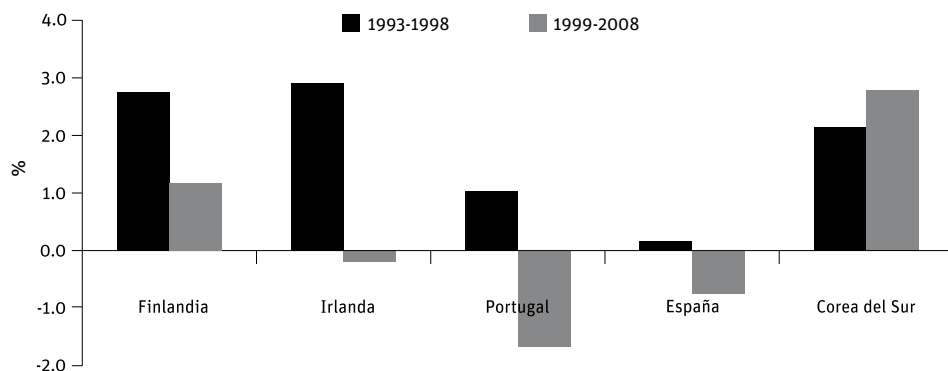
Este tipo de resultados se observa no solo en España, sino también en la economía portuguesa (ver Gráfico N°1). En ambas naciones, los costos laborales unitarios reales crecieron 3,2% y 2,7%, respectivamente, en el período 1999-2008. En tanto, la productividad de España y Portugal en este período registró sendas tasas de crecimiento de -0,7% y -1,7%, muy por debajo del crecimiento de los costos laborales (ver Gráfico N°2).

GRÁFICO N°1: CRECIMIENTO DEL COSTO LABORAL UNITARIO



Fuente: OECD (base de datos en línea): <http://stats.oecd.org/>

GRÁFICO N°2: CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES



Fuente: The Conference Board Total Economy Database [base de datos en línea]: <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>

Uno de los grandes problemas que enfrentaron estos países durante la crisis financiera fue mantener un tipo de cambio fijo: la adopción del euro significó renunciar a la moneda nacional como herramienta para ajustar la economía frente a *shocks* económicos adversos. Dada la política monetaria expansiva de parte del Banco Central Europeo y la inexistencia de una coordinación de las políticas fiscales en la Eurozona, se configuró un escenario que potenció aún más el auge económico basado en el crédito. Las alzas salariales desmesuradas con respecto al nivel de productividad se tradujeron en tipos de cambio reales apreciados y en mayor inflación. Esta apreciación claramente afectó a los sectores exportadores de Irlanda, España y Portugal y no pudo ser acompañado por devaluaciones nominales.

- Las políticas de inversión en capital humano e innovación son claves para sostener el crecimiento de largo plazo

Finlandia, Irlanda y Corea del Sur comparten similitudes al momento de adoptar políticas de capital humano y de innovación. Estas se iniciaron tempranamente y fueron la base para su transición hacia economías avanzadas.

De hecho, estos tres países comenzaron a realizar profundas reformas a sus sistemas de educación ya en las décadas de 1950 y 1960. La persistencia en el objetivo de aumentar gradualmente la cobertura educacional fue determinante. Se comenzó con los niveles primarios, para luego continuar con reformas a los tramos secundario y terciario. El sector terciario fue inducido, además, a tener un permanente diálogo con el sector empresarial, para así alinear los requerimientos de fuerza de trabajo con las necesidades de empresas que incorporaban tecnologías más avanzadas. Estos tres países mostraron un significativo porcentaje del PIB, destinado a mejorar la cobertura y calidad de la educación (ver Cuadro N°14).

CUADRO N°14: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (% DEL PIB)

| | 1970 | 1980 | 1985 | 2005 |
|---------------|------------|------|------|------|
| COREA DEL SUR | 3,5 | 3,5 | 4,2 | 4,1 |
| IRLANDA | 4,6 (1971) | 5,8 | 5,4 | 4,7 |
| FINLANDIA | 5,7 | 5,1 | 5,2 | 6,3 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Development Indicator, Banco Mundial.

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

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

En cuanto a las políticas de innovación, los tres países hicieron elecciones distintas. Finlandia desarrolló un modelo de innovación endógeno. Esto es, una política de innovación gradual en la que fue agregando instituciones estatales o reformando las existentes, en orden a proveer un decidido apoyo al desarrollo y *upgrade* tecnológico de las empresas locales, que fue determinante en el mejoramiento de su competitividad.

Por su parte Irlanda aplicó un modelo de captación de tecnología extranjera mediante una activa política de atracción de inversión extranjera directa (IED) desde la década de los 70. Para ello estableció incentivos como bajos impuestos corporativos, amplia disponibilidad de subsidios para facilitar las operaciones empresariales y mano de obra calificada en rápida expansión.

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

El alto gasto realizado por Finlandia y Corea del Sur en I+D ha contribuido a que estén dentro de los países con mejor evaluación en términos de innovación (ver Cuadro N°15).

CUADRO Nº15: GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN I+D (% DEL PIB) Y RANKING EN INNOVACIÓN

| | 2007 | RANKING INNOVACIÓN |
|---------------|------|--------------------|
| FINLANDIA | 3,5 | 3 |
| IRLANDA | 1,3 | 22 |
| PORTUGAL | 1,2 | 32 |
| ESPAÑA | 1,3 | 46 |
| COREA DEL SUR | 3,2 | 12 |

Fuente: World Development Indicator, Banco Mundial. Ranking en innovación de Schwab (2010).

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

- Un consenso social y político provee los fundamentos más sólidos para relanzar un rápido crecimiento en la economía

En su transición hacia el nivel de países de niveles de alto ingreso, Irlanda, Finlandia y Corea del Sur enfrentaron escenarios complejos: vaivenes políticos, inestabilidad social e indicadores macroeconómicos desequilibrados. Sin embargo, la emergencia de situaciones críticas creó paradójicamente las condiciones para el surgimiento de un consenso social y político con miras a estabilizar la economía y restaurar la competitividad; esto, a su vez, hizo posible una larga fase de alto y estable crecimiento.

Por ejemplo, la resolución de la aguda crisis económica de Finlandia en 1992-1993 fue facilitada por un consenso tripartito, propuesto por el gobierno en tres áreas: i) compromiso de construir una visión común de la estrategia de desarrollo del país a largo plazo. Para alcanzar este meta se instalaron comisiones permanentes en el Poder Legislativo, a fin de acordar el patrón de desarrollo de la economía de Finlandia en el largo plazo; ii) apoyo tripartito al Ministerio de Comercio e Industria, que complementó ese trabajo con un plan a 20 años para desarrollar ocho *clusters* productivos y así definir una nueva política industrial; y iii) acuerdo social y político en torno a una negociación salarial centralizada, que llevó a un histórico congelamiento salarial entre 1992 y 1993.

Este consenso fue la base para sostener el profundo reajuste productivo que el país experimentó tras la crisis y que permitió que las exportaciones de alto contenido tecnológico pasaran a liderar el crecimiento. En 1990 sus ventas al exterior correspondían principalmente al sector forestal y a la industria papelera (40% del total), pero el amplio consenso social permitió una rápida reestructuración productiva que impulsó a Finlandia a llegar a ser más abierto y competitivo en la economía mundial. De hecho, el sector de tecnologías de información lideró el crecimiento y la productividad. Durante este período el volumen del comercio subió de 47% en 1990 a 59% en 2006 y las exportaciones no forestales aumentaron de 45% del total exportado a 65% entre 1990 y 2004.

El gobierno también aseguró un amplio consenso social para apoyar el proceso de admisión a la Unión Europea. El ingreso a este bloque indujo una creciente internacionalización de las firmas domésticas y también atrajo una cantidad masiva de inversión extranjera directa a la economía finlandesa.

Por su parte, el caso de Irlanda es más heterogéneo. El pobre desempeño económico hasta 1987 creó las condiciones para el primer *Social Partnership*, una nueva modalidad institucional que buscaba un amplio apoyo transversal a las medidas de ajuste económico. Este acuerdo cubrió los ajustes salariales de 1988-1990, tanto para el sector privado como para el público. El pacto limitó el crecimiento anual de las remuneraciones a 2,5% entre 1988 y 1990 (la inflación promedió 3,2% en dicho período). En 1989 se implementó una reforma tributaria contemplada en el pacto, cuya principal modificación fue la reducción en las tasas marginales de impuestos de los hogares: la tasa máxima de 64% en 1984-1985 fue reducida a 56%. Así, el acuerdo salarial y la caída en los impuestos personales permitieron un aumento real en el ingreso de los hogares.

Un *boom* económico siguió a la implementación del *Social Partnership*: en 1986 la tasa de desempleo era de 16% y en 2000 ya se había reducido a 4%. Y esto fue acompañado por un auge del sector exportador, que pasó de un crecimiento de 8,3% anual para el período 1980-1989 a 14,7% anual en el período 1990-2000, con una expansión de la economía de 7% anual en el mismo período.

El caso coreano también es de sumo interés. Tras la crisis de 1997-1998, Corea del Sur emprendió una reforma laboral consensuada entre

empleadores, gobiernos y trabajadores. Fue la primera reforma negociada y se le llamó “Declaración Conjunta Tripartita sobre la Forma Justa de Compartir la Carga en el Proceso de Superación de la Crisis Económica”, un detallado pacto social para hacer más flexible el mercado laboral en orden a restaurar la competitividad. Esto se complementó con otras reformas en el mercado financiero (la creación de agencias a cargo de la regulación y supervisión, mayor requerimiento de reservas) y en el mundo empresarial (los *chaebols* fueron obligados a mejorar la transparencia gerencial y su estructura financiera, y a crear un sistema de gestión responsable). Estas reformas dieron fruto: entre 2000 y 2008 Corea del Sur creció 5,2% promedio anual, con las exportaciones pasando de 32,5% del PIB en 1997 a 53% en 2008.

Los consensos sociales y políticos probaron ser un factor esencial en la reestructuración y modernización de las economías de Finlandia, Corea del Sur e Irlanda. En contraste, en los países de la periferia de Europa el consenso social y político estuvo totalmente ausente durante la crisis financiera de 2008 y en adelante. El ajuste fue impuesto desde arriba, con escasa aceptación por parte de los principales agentes económicos y sociales, prolongando como consecuencia el período de tasas de crecimiento bajas, alto desempleo e inflación creciente.

Riesgos y oportunidades para América Latina a partir de la experiencia de las economías avanzadas

- Riesgos en la macroeconomía

La mayoría de los países de América Latina exhibió un adecuado manejo macroeconómico que les evitó ser arrastrados por la profunda crisis financiera que afectó a las economías desarrolladas a partir de 2008. De hecho, en el período de *boom* previo a la crisis, destacaban por su solidez en el plano fiscal, monetario, financiero, de empleo y comercio exterior. En el ámbito fiscal, la región mostró equilibrios fiscales de 2003 a 2007, lo que permitió que en el momento más álgido de 2009 pudiera implementar una política fiscal contracíclica, con un déficit fiscal de 2% del PIB. En paralelo, la deuda pública bruta bajó de 55% del PIB en 2003-2007 a 40% del PIB en 2010. En el plano monetario, la situación inflacionaria estuvo

bajo control, dada la introducción de metas de inflación y flotación cambiaria. En el frente externo, entre 2003 y 2007 hubo una cuenta corriente superavitaria (0,7% en promedio) en la gran mayoría de los países, lo que implicó una acumulación de activos externos. De hecho, en 2010 la cuenta corriente de balanza de pagos mostraba un déficit de solo 0,6% del PIB, mientras la mayoría de la región crecía un 7%. Además, el sector exportador fue un actor clave en la sostenibilidad de las altas tasas exhibidas antes de la crisis, ya que creció a una tasa de 8% anual en este lapso¹².

En cuanto al sector financiero, el crédito privado en relación al PIB en este período anotó una expansión moderada comparada con otros países de ingreso medio, como los del Este de Asia o del Este de Europa¹³: Argentina, México y Perú tuvieron cifras bajo 30% del PIB¹⁴. Los préstamos incobrables sobre el total de préstamos, que habían alcanzado 8% en 2003, se redujeron a 2,3% en 2007. Por último, el desempleo retornó rápidamente a sus niveles precrisis. En 2009, la tasa de desempleo había subido a 8,5% en la región, para luego caer en 2010 a 7,8%.

¿Puede sostenerse esa sólida macroeconomía en la fase poscrisis? Sin duda hay riesgos que pueden presentarse a futuro. La paradoja es que el primero está asociado al éxito en el manejo de la crisis, pues la situación de relativa fortaleza en los indicadores macroeconómicos atrae masivamente capitales externos. Este proceso se refuerza por las bajas tasas de interés en las economías desarrolladas —cercanas a cero en Estados Unidos—, lo que a su vez es reforzado por el exceso de liquidez que genera una política de “*quantitative easing*” en la economía norteamericana.

Con un tipo de cambio flexible, el aumento en la entrada de capitales empuja a una apreciación de las monedas locales y a una fuerte expansión del crédito interno hacia consumidores y sectores como la construcción. Ello puede llevar prontamente a un exceso de gasto doméstico y a renovadas presiones inflacionarias, reforzadas por aumentos de salarios que

¹² Dato calculado sobre la base del World Development Indicator, Banco Mundial.

¹³ Para un interesante análisis del papel del crédito extranjero de la banca en las fluctuaciones del crédito doméstico durante la crisis financiera reciente en América Latina y en el Este de Europa, y la diferencia entre ambas regiones, véase Canales-Kriljenko et al. (2010).

¹⁴ A modo de comparación, el crédito doméstico al sector privado como porcentaje del PIB pasó de 33% en 2003 a 67% en 2008 en el Este de Europa. Esta cifra para el Este de Asia fue de 70% en 2003 y de 82% en 2008. En América Latina, la cifra fue de 33% en 2003 y de 42% en 2008.

buscan compensar la pérdida de poder adquisitivo generada por el alza de precios. De acentuarse esta tendencia, el riesgo principal es conocido, tal como se ha observado en los casos ya referidos de Irlanda y España: un *boom* alimentado por el exceso de demanda interna, seguido de un sobreendeudamiento público y privado. La secuencia necesariamente incluye un ajuste recesivo, como el que esos países de la llamada periferia de Europa enfrentaron desde fines de 2008.

¿Está sucediendo lo mismo en América Latina? La entrada de capitales privados alcanzó a US\$ 255 billones en 2011 en comparación con los US\$ 55 billones en 2006. Esta tendencia puede acentuarse, dados los diferenciales de tasas de interés entre las economías latinoamericanas y las avanzadas. Un creciente y acelerado influjo de capitales, seguido de una repentina salida de estos por pánico en los mercados financieros internacionales, puede tener consecuencias desestabilizadoras en el financiamiento de los sistemas financieros domésticos, como ocurrió en el Este de Europa durante la crisis financiera de 2008-2009.

Considerando la fuerte entrada de capital privado foráneo en América Latina y el rápido crecimiento del crédito doméstico, parece estarse configurando gradualmente un escenario de *boom* crediticio en algunos países de la región. Desde 2004 en Brasil, Argentina, Colombia, México, Perú y Chile, el crédito a los privados ha crecido más rápido que el PIB (en Brasil el crédito sobre PIB pasó de 32% en 2004 a 70,1% en 2010¹⁵).

¿Es posible disminuir el riesgo adoptando medidas precautorias para no caer en un ciclo de *boom* y *bust*? Una política fiscal contracíclica ayudaría a restablecer los equilibrios. Ello requeriría una reducción del gasto público o un aumento en impuestos. Pero puede resultar insuficiente si no se ataca la raíz del problema: la expansión descontrolada del crédito, inducida por la excesiva entrada de capitales a la economía. Lo que se requiere en este caso es un manejo de la cuenta de capitales contracíclico y medidas precautorias en el sector financiero. En la fase expansiva debieran aumentar los coeficientes de capital requeridos a los bancos, así como las provisiones para enfrentar créditos fallidos. Los controles de capitales también deben ser un instrumento a considerar en este escenario¹⁶.

¹⁵ El crecimiento del crédito al sector privado en el primer trimestre de 2011 en comparación a igual lapso de 2010 en América Latina fue de 24,7% (en Argentina creció 62%, en Uruguay 45% y en Brasil 18%).

¹⁶ Como se argumenta recientemente por Jeanne, Subramanian y Williamson (2012).

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

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

En suma, la macroeconomía de la poscrisis en América Latina requerirá una ampliación del abanico de instrumentos estabilizadores, que no comprometan sus tasas de crecimiento económico en el futuro. Un tipo de cambio flexible ayuda, pero es insuficiente. Dentro de esos instrumentos adicionales, el manejo contracíclico de la cuenta de capitales debería jugar un rol fundamental, incluyendo herramientas tan heterodoxas como las que permiten controlar la entrada de capitales en los períodos de *boom*.

El constante monitoreo, supervisión y aplicación de medidas precautorias en los mercados financieros también es esencial para evitar los descalabros financieros que experimentaron las economías avanzadas, sobre todo cuando surgen los primeros signos de un *boom* crediticio.

Por otra parte, una efectiva regulación doméstica y *across-the-border* del crédito bancario y extrabancario, así como medidas prudenciales para evitar el sobreendeudamiento y el *boom* en el precio de los activos, es una tarea en pleno desarrollo en la región.

Las crisis financieras de Irlanda, España, Portugal y Grecia, que comenzaron a fines de 2008 y se han acentuado en 2012, con posibilidades de

extenderse hasta 2013, confirman más allá de cualquier duda las negativas consecuencias de una carencia de regulación adecuada de los flujos financieros y del endeudamiento de empresas y de hogares.

- Mantener la flexibilidad cambiaria y eliminar la rigidez y segmentación del mercado laboral son requisitos para mantener la competitividad, sin comprometer el crecimiento en América Latina en la poscrisis

Convertir un tipo de cambio fijo en un elemento esencial de una integración de países, como en la Eurozona, introduce una rigidez excesiva al proceso de ajuste de economías sujetas a *shocks* financieros externos o domésticos, como es el caso de las economías de la periferia de Europa. En esas situaciones, la devaluación del tipo de cambio no es una alternativa disponible para recuperar la competitividad. Por lo tanto, todo el ajuste debe llevarse adelante reduciendo salarios reales, gasto público y privado, o subiendo impuestos. Las dificultades políticas y prácticas de lograr resultados tangibles y rápidos por esta vía, que estabilicen estas economías y les permitan recuperar competitividad, han sido obvias en las experiencias de Grecia, España, Portugal e Irlanda durante la crisis que se inició en 2008 y aún continúa en 2012, sin señales de recuperación.

La implementación de tipos de cambio fijo tampoco ha sido positiva para los países de América Latina que pegaron sus monedas al dólar. De hecho, la crisis financiera en los 80 —así como en 1994 la crisis mexicana y en 2001 la argentina— fue agravada por la excesiva rigidez en la política cambiaria.

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

El otro mercado cuya rigidez y segmentación agrava los problemas de competitividad, tanto de las economías desarrolladas como de las de ingreso medio, es el laboral. Un primer fenómeno es el movimiento al alza en los salarios, independiente del ciclo económico. Esta tendencia es empujada por el segmento de trabajadores organizados que tienen de facto empleo garantizado, debido al alto costo de despido y a la capacidad de disrupción por parte de los sindicatos que los representan; que es clara-

mente observable en las economías periféricas de Europa. El ajuste en estos casos se produce a través del despido masivo en el segmento de trabajadores no sindicalizados, con contratos temporales. España, con un desempleo por encima del 25%, es un ejemplo evidente.

¿Qué sucede con los mercados laborales en América Latina? Parece haber un consenso en que el funcionamiento del mercado del trabajo dista del óptimo para generar empleo de calidad y en cantidad¹⁷. A grandes rasgos, cinco componentes caracterizan los mercados laborales de la región (Schneider y Karcher, 2010): i) alta regulación en el mercado laboral; ii) bajos niveles de calificación en la fuerza de trabajo; iii) alta rotación; iv) sindicatos débiles, con escasa representatividad y v) elevados niveles de informalidad. Modificaciones en uno de estos componentes aisladamente pueden exacerbar el impacto negativo en otros. Ello queda claro, por ejemplo, en el hecho de que una mayor regulación del empleo formal puede traducirse en mayores costos ligados a la contratación y al despido, lo que a su vez incentiva a aumentar la rotación laboral y la informalidad.

Chile ha intentado hacer una reforma estructural en orden a contar con un mercado laboral menos segmentado y rígido¹⁸. En este marco se introdujo un subsidio a la contratación de jóvenes; un mejoramiento del seguro de cesantía, para incluir a más trabajadores y aumentar el financiamiento y acceso al Fondo Solidario; y una mejora en la intermediación laboral mediante la creación de la Bolsa Nacional de Empleo. La reforma laboral reciente considera también incentivos para una mayor participación de la mujer en el mercado laboral a través de una inversión masiva en salas cunas y de un subsidio para la contratación y para las contribuciones en seguridad social de las mujeres de estratos más pobres.

Un mercado del trabajo menos rígido y menos segmentado permitiría ajustes de la economía más rápidos y con menor impacto negativo en el

¹⁷ Véase Egaña y Micco (2011) y Meller (2009).

¹⁸ Para ello, en agosto de 2007 se creó el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, con la misión de entregar propuestas en trabajo, salarios, competitividad y equidad social. En 2008, el informe final del Consejo orientó en tres principios sus propuestas: i) proempleabilidad y proempleo, ii) procapacitación y proproductividad, iii) promeritocracia. En el ámbito del mercado laboral hubo propuestas en empleabilidad y desempleo, como capacitación laboral, seguro de cesantía, intermediación laboral, mujeres y mercado laboral y salario mínimo. También se intentó perfeccionar la institucionalidad con propuestas en negociación colectiva y la creación de un Consejo de Diálogo Económico Social.

empleo. Ello supone reformas que lleven a una convergencia en el tipo de contratos de trabajo con menor costo de despido, pero con mayor y mejor cobertura del seguro de desempleo y con planes de salud y pensiones que apunten a una cobertura de carácter universal.

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

- Es imposible para América Latina mantenerse competitiva si no invierte en mejorar la calidad de los recursos humanos y en aumentar la capacidad de innovación

Los casos más exitosos entre los países analizados, como Finlandia y Corea del Sur, son los que invirtieron más tempranamente en mejorar la cobertura y calidad de la educación en todos sus niveles. Estos dos, además de Irlanda, son también los que crearon más exitosamente instituciones públicas y privadas con el objeto de inducir una mayor capacidad de innovación en sus economías. El Cuadro Nº16 ilustra el argumento al comparar los rankings en calidad de la educación para esos países desarrollados con las economías de América Latina.

CUADRO Nº16: RANKING TEST PISA 2009 Y RANKING EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y CAPACITACIÓN

| | RANKING EN MATEMÁTICAS | RANKING EN CIENCIAS | RANKING EN LECTURA | RANKING EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y CAPACITACIÓN |
|---------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|--|
| FINLANDIA | 6 | 2 | 3 | 1 |
| IRLANDA | 32 | 20 | 21 | 23 |
| PORTUGAL | 33 | 32 | 27 | 39 |
| ESPAÑA | 34 | 36 | 33 | 31 |
| COREA DEL SUR | 4 | 6 | 2 | 15 |
| ARGENTINA | 55 | 56 | 58 | 55 |
| BRASIL | 57 | 53 | 53 | 58 |

Continuación del Cuadro N°16

| | | | | |
|----------|----|----|----|----|
| CHILE | 49 | 44 | 44 | 45 |
| COLOMBIA | 58 | 54 | 52 | 69 |
| MÉXICO | 51 | 50 | 48 | 79 |
| PERÚ | 63 | 64 | 63 | 76 |
| URUGUAY | 48 | 48 | 47 | 40 |

Fuente: PISA (2009) en ranking en Matemáticas, Ciencias y Lectura. Schwab (2010) en ranking en Educación Superior y Capacitación.

Las diferencias en educación e innovación confirman las enormes brechas que todavía separan a las economías avanzadas respecto de Latinoamérica. Y la dificultad para cerrarlas es uno de los factores que pueden atollar a los países de América Latina en la “trampa de los países de ingreso medio”, puesto que el paso hacia un estadio de mayor desarrollo requerirá de una fuerza laboral altamente calificada y de un constante y creciente gasto en innovación. Por lo mismo, estos deben ser focos centrales en la agenda futura de la región.

Respecto de la innovación tecnológica hay casos destacables en la región. Por ejemplo, la política industrial de Brasil (a través de su banco estatal BNDE, con instrumentos tales como créditos subsidiados) es un tipo de intervención pro innovación que ha sido bastante exitosa. Por su parte, Chile intenta desarrollar ocho *clusters* en sectores con alto potencial de crecimiento exportador. Asimismo, el intento de *upgrade* tecnológico de las exportaciones de Uruguay, a través de la promoción de alianzas público-privadas en sectores de alto desarrollo tecnológico, como la industria de la informática y de la biotecnología, revelan un paso gradual hacia una mayor capacidad de innovación en ese país. Costa Rica ha tenido un gran éxito al atraer la instalación de plantas tecnológicas de frontera como Intel, lo que a su vez ha hecho surgir un *cluster* de industrias nacionales alrededor y ha inducido un salto en la calidad de sus ingenieros mediante convenios con las universidades locales¹⁹.

En materia de capital humano, los sistemas de educación de América Latina califican en posiciones muy rezagadas respecto de países de similar ingreso per cápita, y a considerable distancia de los que lideran las

¹⁹ Otros casos exitosos en Colombia, México y Argentina son ampliamente ilustrados por Sabel et al. en una excelente publicación del BID (2012).

evaluaciones internacionales. Esta brecha persiste a nivel de educación superior, lo que remarca la calidad deficiente de la educación en la región.

En general, en niveles primarios y secundarios se da una correlación muy estrecha entre el nivel socioeconómico del estudiante y sus resultados escolares, lo que explica la reproducción de la desigualdad. Asimismo, ante el creciente gasto público y el escaso avance en la mejora de la calidad, en varios países se ha estimulado al sector privado como proveedor de servicios educacionales, en aras de mejorar la competencia y calidad del sistema.

En Chile, por ejemplo, la reforma de 1981 logró avances —los padres pueden escoger entre colegios públicos, privados subvencionados y privados pagados—, pero no trajo los resultados esperados en mejora de calidad. Las masivas protestas estudiantiles de 2006 y 2011 dan cuenta de que sigue pendiente una transformación estructural en el sistema.

Brasil y otros países de la región han intentado estimular la demanda por educación a través de los programas de transferencia condicionada —que entregan un incentivo monetario a las familias más pobres siempre que sus hijos asistan a la escuela—, cuyos resultados han sido positivos aunque insuficientes en cuanto a mejorar la calidad. El panorama es similar en niveles de educación superior, en los que se observa un fuerte aumento en la cobertura, pero subsisten severos problemas de calidad, relevancia y un costo cada vez mayor²⁰.

A la par de los problemas en los niveles primario, secundario y terciario, muchos estudiantes desertan del sistema, con lo que pasan a constituir lo que se ha llamado jóvenes “ninis” (ni estudian ni trabajan). En los países de la OCDE esta cifra promedió 10,8% en 2008, mientras que en América Latina, México registraba 17,9%, Argentina 13,4% y Brasil 12,5%, lo que supone un esfuerzo adicional para incorporar y/o capacitar a este grupo de excluidos del sistema.

- Sin diversificación de exportaciones, América Latina no sale de la trampa del ingreso medio

²⁰ Para una mayor profundidad en este tema, véase Cox y Schwartzman (2009).

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

América Latina presenta un escenario heterogéneo en términos de apertura comercial y diversificación de exportaciones. Así, por ejemplo, las exportaciones de bienes y servicios de Argentina representaron un 22% del PIB en 2010, mientras que en el mismo año esta cifra para Chile fue de 39%. Otros dos países intensivos en recursos naturales como Colombia y Perú tuvieron en 2010 exportaciones de 16% y 25% en relación al PIB, respectivamente. Esto revela que, independiente de la canasta exportadora, la apertura en la región es baja aún en relación a economías como las de Finlandia, Corea del Sur e Irlanda, que tuvieron en 2010 una apertura de 40%, 52% y 101% del PIB, respectivamente.

En cuanto al contenido de las exportaciones de bienes, los países intensivos en recursos naturales concentran todavía sus canastas en estos productos, dejando poco espacio a las manufacturas y exponiéndose a los vaivenes en los precios mundiales de los *commodities*. Argentina, Brasil y México tienen una combinación más balanceada de productos exportados, pero en el caso mexicano ello se contrapesa con la excesiva dependencia respecto del mercado de Estados Unidos y la amenaza creciente de la manufactura china, que le hace perder presencia en los mercados globales. En todo caso, para todos los países avanzados de esta muestra, la exportación de manufacturas representa sobre el 70% del total, más del doble de lo observado en América Latina, con excepción de México.

Aún más importante, el bajo contenido tecnológico de las exportaciones revela las deficiencias de la apertura de América Latina. Chile, el país más abierto en términos de exportaciones, presentaba una canasta en 2010 en la que el 91% de sus exportaciones eran recursos naturales o manufacturas basadas en recursos naturales y solo 6% del total de las exportaciones correspondía a manufactura de media y alta tecnología²¹.

²¹ Elaboración propia basada en el World Integrated Trade Solution (WITS). El restante 3% son otros productos (energía eléctrica, mascotas, monedas, cine, entre otros).

Ante esto, la apertura debería ser complementada con un gradual paso hacia una diversificación exportadora.

Por otra parte, el proceso de apertura de América Latina ha ido de la mano de un intento de integración dentro de la región mediante acuerdos comerciales y tratados de integración. Este proceso simultáneo ha redundado en una caída de los aranceles, pero en un escaso aumento en el flujo comercial interno y también hacia el resto del mundo, ya que el comercio intrarregional era de 17,5% en 2010. Uno de los factores que explican el escaso dinamismo exportador son los altos costos de transporte, inclusive más altos que los aranceles de cada país. Colombia es un claro ejemplo de esto: cuesta menos embarcar un contenedor de Shangái a Cartagena que de Cartagena a Bogotá. Ello se debe en buena medida a la pobre infraestructura del país, como también al alto proteccionismo con que todavía cuentan las empresas (Gaviria, 2012).

Una de las medidas para reducir el costo de transporte es la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), establecida en 2000 por los 12 países que conforman América del Sur, con el objetivo de desarrollar la infraestructura de la región. No obstante, el desarrollo de IIRSA ha sido muy escaso, con lo que la infraestructura seguirá siendo una restricción al crecimiento exportador.

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

- La capacidad de construir acuerdos transversales para llevar adelante las transformaciones es otro serio déficit de América Latina

En momentos de una profunda crisis económica y social, países como Finlandia, Corea del Sur e Irlanda lograron propiciar instancias de negociación transversal que derivaron en amplios acuerdos, no solo para enfrentar la coyuntura, sino adicionalmente para hacer las transformaciones que sus economías requerían a fin de iniciar lo que fue el *boom* económico, con dinamismo exportador y con una fuerte caída en la inflación y el desempleo. Irlanda logró este objetivo a fines de los 80 a través de los *Social Partnership Agreements*, renovados cada tres años.

Finlandia avanzó en acuerdos políticos transversales en la primera mitad de los 90 para enfrentar el colapso de su principal mercado, el de la Unión Soviética, y el sobrecalentamiento de su economía en la fase previa. Corea del Sur logró acuerdos con empresarios y trabajadores para enfrentar la crisis asiática de fines de los 90, que implicaron más apertura de la economía, moderación en los ajustes salariales y una extensión significativa de las redes de protección social.

En contraste, en los países latinoamericanos ha habido históricamente una enorme dificultad para construir acuerdos políticos transversales y a menudo ha prevalecido la confrontación política. Esto refuerza la idea de que el desafío más complejo para los países de la región será construir consensos para moverse hacia economías más eficientes y competitivas. La experiencia comparativa señala que, paradójicamente, el terreno para negociar acuerdos transformadores se abre cuando en la sociedad y el mundo político se generaliza la percepción de que una crisis se ha convertido en un “juego de suma negativa”: todos pierden al no contribuir a superarla.

Mucho más complejo es lograr este acuerdo cuando reina la percepción de un cierto bienestar, asociado a una economía que sorteó exitosamente las crisis y crece a tasas más que razonables. En esta situación, los acuerdos para llevar adelante las transformaciones necesarias para prolongar el *boom* con estabilidad y evitar el *bust* son más difíciles y menos frecuentes que después de ocurrido el *bust*.

Sortear con éxito la mitad del camino que le falta a los países de América Latina para convertirse en economías avanzadas supone una fase más compleja de reformas ininterrumpidas que mejoren constantemente la calidad de sus recursos humanos, sus decisiones de inversión y su capacidad de agregar valor y diversificar lo que se produce para competir internacionalmente. Estas reformas implican costos particularmente altos para los que potencialmente pierden ingreso, poder o estatus, como consecuencia de los cambios en la estructura de la economía. La forma de compartir esos costos es el tema subyacente en la negociación de acuerdos transversales.

La experiencia reciente de la periferia europea es diversa en cuanto a la capacidad de construir acuerdos para enfrentar la crisis y la poscrisis. En Irlanda, Portugal, Grecia y España, la falta de consensos para enfrentar la crisis llevó a la caída de sus gobiernos. En los países bálticos, en

cambio, los gobernantes que llevaron adelante el ajuste a tiempo fueron reelectos con un respaldo masivo. Se trata de gobiernos que implementan profundas transformaciones estructurales con un alto costo social, respaldadas por una clara mayoría que comprendió que el éxito futuro de sus países depende de los necesarios sacrificios en el presente.

Entender que la calidad de la política, y la capacidad de construir consensos, hace que el segundo desenlace sea más probable que el primero constituye un desafío clave no solo para que América Latina evite la trampa del ingreso medio, sino para que mantenga una senda de crecimiento acelerado.

- La principal restricción de América Latina para evitar caer en la trampa del ingreso medio es la desigual distribución de ingresos y oportunidades

El alto grado de cohesión social que exhiben las economías de Finlandia, Corea del Sur e Irlanda les ha permitido enfrentar fases de expansión y retroceso sin abandonar la línea gruesa de sus estrategias para convertirse en economías avanzadas.

Un modo indirecto de medir la cohesión social es a través del índice de Gini (Easterly et al., 2006), que determina el grado de concentración de los ingresos en una economía. Un valor más bajo en el índice de Gini refleja una menor concentración y, por lo tanto, una distribución más igualitaria de ingresos y oportunidades. Ello normalmente tiene como consecuencia una mayor cohesión social, que a su vez induce una mejor base política para emprender las transformaciones requeridas para alcanzar altos ingresos. El Cuadro N°17 muestra el índice de Gini para los países de ingreso medio de América Latina y las economías avanzadas incluidas en la muestra.

CUADRO Nº17: ÍNDICE DE GINI DE PAÍSES DE LA MUESTRA

| | ÍNDICE DE GINI | Año |
|---------------|----------------|------|
| FINLANDIA | 25,9 | 2009 |
| IRLANDA | 33,9 | 2010 |
| PORTUGAL | 38,5 | 2007 |
| ESPAÑA | 32 | 2005 |
| COREA DEL SUR | 31 | 2010 |
| | | |
| ARGENTINA | 44,5 | 2010 |
| BRASIL | 54,7 | 2009 |
| CHILE | 52,1 | 2009 |
| COLOMBIA | 55,9 | 2010 |
| MÉXICO | 48,3 | 2008 |
| PERÚ | 48,1 | 2010 |
| URUGUAY | 45,3 | 2009 |

Fuente: World Development Indicators y CIA World Factbook.

La desigualdad de ingresos en América Latina es sustancialmente mayor que la de cualquier otro país de la muestra. Este es un factor crítico para explicar la inestabilidad política en muchas partes del subcontinente.

Más allá del patrón histórico de desigualdad característico de América Latina²², hay tres factores principales que explican esta mala distribución (Larrañaga, 2009). El primero es el desigual ingreso que obtienen las personas a través de su trabajo, lo que a su vez guarda una estrecha relación con las diferencias en la calidad de la educación y con una fuerte segmentación de los mercados laborales. Un segundo factor se explica por las diferencias en la empleabilidad de los distintos miembros del hogar en los estratos de bajos ingresos, particularmente de mujeres y jóvenes, comparadas con el resto. El tercer factor es el escaso rol de la política pública como instrumento para mejorar la distribución de ingresos en América Latina mediante el sistema tributario y, de forma indirecta, mediante servicios sociales y programas de desarrollo social que mejoren la formación de capacidades de los hogares en el mediano y largo plazo.

²² Para mayor profundidad véase Engerman y Sokoloff (1997); Acemoglu et al. (2002); y Williamson (2009).

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

En el caso de las desigualdades observadas en el componente de los ingresos generados en el mercado, hay un estrecho correlato de estos con la educación. Acceder a la educación superior en América Latina posibilita un retorno en salario que en promedio es de tres a cinco veces más que el de una persona con estudios secundarios. Esta gran brecha de remuneración refleja un mercado del trabajo segmentado, con oferta laboral abundante en puestos de baja calificación y con productividad precaria. Por otra parte, existe una masa amplia de jóvenes que desertan del sistema escolar y que tampoco trabajan, con lo que pasan a ser una fuerza de trabajo de reserva, de bajo nivel de capital humano.

Cambiar los retornos salariales del mercado no es un proceso automático ni inmediato. Por eso el rol de la política pública debería apuntar con firmeza a una reforma que mejore la calidad de la educación, complementada con una efectiva capacitación de los trabajadores y un potente programa de reinserción para quienes desertan del mercado educacional y laboral.

También es imprescindible una intervención para mejorar la condición de empleabilidad de los miembros de los hogares pobres, particularmente de los jóvenes de ese estrato socioeconómico²³. En el decil más pobre, Chile registra solo 30% de ocupación (empleados sobre fuerza laboral).

²³ Velasco (2011) muestra las tasas de empleo por decil de ingreso para México, Uruguay, Argentina, Brasil y Chile.

Brasil y Argentina también presentan una baja tasa de empleo en los deciles más pobres en comparación a los más ricos, los que alcanzan cifras sobre el 65%. Las tasas de ocupación varían considerablemente dependiendo de grupo de edad y del sexo en cada decil de ingresos para el caso de Chile²⁴. Por lo tanto, atacar el problema de empleabilidad de jóvenes de estratos bajos y medios y de mujeres se convierte en un pilar central de una política efectiva de redistribución de ingresos y oportunidades.

Desde el punto de vista institucional, los mercados laborales en la región se caracterizan por una alta regulación, bajos niveles de calificación de la fuerza de trabajo, una alta rotación laboral, sindicatos débiles y elevados niveles de informalidad en los empleos. Por ello, cualquier cambio al mercado laboral se verá enfrentado a dos políticas pasivas sumamente arraigadas en América Latina: una indemnización al despido asociada a los años de servicio y un ineficaz seguro de desempleo. En el caso de la indemnización por años de servicio, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Venezuela aplican este instrumento, cuyas características centrales se basan en que los montos a pagar dependen de la antigüedad en el empleo, del salario previo y de estar bajo contrato indefinido. Los seguros de desempleo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay adolecen de baja cobertura y baja tasa de reemplazo²⁵.

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

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

²⁴ En Chile, para el tramo de edad de 25 a 34 años, en el decil más pobre hay una tasa de empleo de solo 25%. En el decil más rico, la empleabilidad para los jóvenes alcanza a 85%. Para las mujeres, en este mismo tramo de edad, la tasa de empleo es de 18% en el decil más pobre versus 80% en el decil más rico.

²⁵ En 2008, la cobertura del seguro de desempleo era de 12% en Argentina, 7% en Brasil, 20% en Chile y 19% en Uruguay.

Goñi et al. (2008) analizan la redistribución fiscal y la desigualdad de ingresos en América Latina. Comparan sus resultados con lo que sucede en países de Europa, como los incluidos en este trabajo, y llegan a tres conclusiones: i) las diferencias en la desigualdad de ingresos antes de impuestos y transferencias entre América Latina y las economías avanzadas en Europa son mucho menores que luego de aplicar impuestos y transferencias; ii) la razón clave de esto es que, en contraste a lo que sucede con las economías europeas, en la mayoría de los países de América Latina el sistema fiscal es poco eficaz para reducir la desigualdad de ingreso, y iii) en los países donde la redistribución de ingresos es significativa, esta se alcanza mayoritariamente a través de transferencias monetarias directas antes que impuestos, y a través de una activa política de protección social (como en el caso de Chile), más que por la vía tributaria.

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

Hasta aquí, el énfasis del análisis comparativo de los casos de Finlandia, Corea del Sur, Irlanda, España y Portugal estuvo puesto en aquellas áreas de políticas públicas particularmente pertinentes para evitar que América Latina caiga en la trampa de los países de ingreso medio.

En los próximos capítulos centraremos la atención en algunas reformas a instituciones claves para lograr ese mismo objetivo. Tomaremos nuevamente una perspectiva comparada, en este caso entre las economías de ingreso medio en el Este de Europa, Asia y América Latina, con especial énfasis en esta última. Examinaremos tres áreas: los cambios requeridos en el rol del Estado y el mercado; la reformulación de las instituciones para mejorar y expandir la protección social; y la necesidad de cambios institucionales profundos para integrar mejor las economías de estos países de ingreso medio.

III. REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL ESTADO Y EL MERCADO²⁶

En general, gran parte de los países de América Latina, Este de Asia y Este de Europa han contado, de forma alternada, con etapas de su desarrollo económico en que el crecimiento ha sido dirigido por el Estado y luego, guiado por el mercado. En América Latina, el predominio del Estado como conductor del crecimiento se mantuvo desde los años 50 hasta fines de los 70, ya que estos países iniciaron en los 80 un conjunto de reformas pro libre mercado.

A comienzo de los 90, el modelo socialista en el Este de Europa se derrumbó y el intervencionismo estatal en gran parte de los países del Este de Asia fue reemplazado por las primeras reformas, que dieron paso a un desarrollo conducido por el mercado.

No obstante, la crisis financiera de 2008-2009 reabrió una vez más el debate respecto del rol del mercado y el Estado en los países de renta media. Las fallas del mercado en la expansión desmedida del sistema financiero y las del Estado en la regulación y supervisión financiera son solo parte de los nuevos y traumáticos hechos que empujan en la dirección de una nueva definición del Estado y del mercado para ese conjunto de países de ingreso medio.

En el caso del Este de Asia, el modelo de crecimiento económico desde los años 50 se amparó en las exportaciones como motor del crecimiento, con una decidida política industrial que permitió el *upgrade* tecnológico de los productos. Esto se complementó con la intervención del gobierno, sistemáticamente y a través de varios canales, para empujar y sostener el desarrollo.

Como señaló Stiglitz (1996), la intervención del Estado se basaba en reconocer las limitaciones y fallas del mercado y actuaba mediante políticas que aseguraran estabilidad macroeconómica (altas tasas de ahorro-inversión desde los 60 y baja inflación), apertura de la economía con levantamiento gradual a la entrada de importaciones y flujos de capitales, creación de mercados en el caso de que no existieran, y fuerte inversión

²⁶ Este texto se basa en un capítulo del libro *Democratic Governance in Latin America*, de S. Mainwaring y T. R. Scully (eds.), citado en Foxley (2010c). El artículo también fue publicado por Carnegie Endowment for International Peace (2010c).

en capital humano para mantener la equidad social y sostener el crecimiento a largo plazo.

Para reducir un comportamiento rentista de los agentes privados, el Estado en el Este de Asia funcionaba sobre la base de metas de desempeño que permitían ir ajustando el grado de intervención. Un claro ejemplo de esto fue la política exportadora, respecto de la cual el Estado controlaba el mercado de capitales para conferir crédito preferencial a los exportadores, lo que a su vez requería que este grupo tuviera precios de exportación similares a los mundiales para así asegurar su competitividad. Las primeras reformas pro mercado a inicios de los 90 se concentraron en los mercados laborales, de comercio y de flujos de capitales.

La crisis asiática de 1997-1998 hizo que las instituciones financieras internacionales impusieran una segunda ola de reformas de mercado a los países del Este de Asia. Gradualmente, el intervencionismo estatal en esas economías fue retirándose para dar paso a una etapa de conducción del crecimiento dirigida por el mercado. No obstante, las alianzas público-privadas han tomado un rol protagónico en algunos sectores productivos determinantes, de alta intensidad en conocimiento. Ello sugiere que se ha redefinido el rol de Estado: su intervención es más selectiva y en coordinación con el sector privado.

Por otra parte, el Este de Europa mantuvo un modelo socialista centralizado desde los 50 hasta fines de los 80, en el que se remplazaba el rol del mercado por un modelo de planificación central. Ello dio paso a un período de crecimiento económico moderado con bajas tasas de desempleo, ya que había una alta absorción de fuerza de trabajo por parte del aparato estatal. Los empleados estatales, como porcentaje del total de la fuerza laboral, representaban en 1988 un 91,5%, 98,8%, 93,9%, 70,4% y 95,2% en Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia y Rumania, respectivamente (Haggard y Kauffman, 2008).

El derrumbe de este modelo a inicios de los 90 implicó que las instituciones financieras internacionales impusieran reformas de mercado. La transición se caracterizó por severos ajustes económicos con fuertes contracciones del PIB. Pero ya desde fines de los 90 hasta la crisis financiera de 2008-2009, se tuvo un crecimiento alto, por lo que se afirmó la convicción de que las reformas de mercado habían sido implementadas con pleno éxito. Sin embargo, la fuerte contracción del PIB, principalmen-

te en los Estados Bálticos —los que más profundamente habían aplicado políticas de mercado—, seguían presentes y se hacía necesario buscar un nuevo balance de las funciones del Estado y el mercado.

América Latina: 1950-2000

Las tres décadas entre los años 50 hasta los 70 se pueden caracterizar como años de “más Estado” en América Latina, pues este fue un activo agente del desarrollo a través de fuertes inversiones en infraestructura y en industrias básicas, como el acero y la energía, además de fortalecer la educación y salud pública.

Esta fase del desarrollo de la región fue exitosa en cuanto a su impacto económico. Entre 1951 y 1970, la tasa de crecimiento promedio registró un 5,5% anual, notoriamente superior a la que se observaría posteriormente en los años 80 y 90 (2,2% promedio anual entre 1981 y 2000²⁷). Sin embargo, el esquema de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, dirigido por el Estado, funcionó mejor en las economías grandes, como Brasil y México. En el resto, el dinamismo inicial se perdió por las limitaciones de escala de sus mercados (Muñoz, 2001).

Las reformas de los 80 se impusieron forzadas por la crisis de la deuda, por la necesidad de adecuar las economías al proceso de globalización y por una fuerte ofensiva ideológica pro libre mercado, detonada por los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido, y sus contrapartes en América Latina. En ese contexto se definió al Estado como problema y al mercado, como solución. Como consecuencia de lo anterior se privatizaron empresas, se desregularon mercados y se redujeron aranceles (Ffrench-Davis, 2005).

La crisis de deuda obligó a ajustes fiscales sucesivos que debilitaron gravemente la capacidad de acción del Estado: se resintió la inversión pública y se redujeron drásticamente los recursos para la protección social. La administración pública sufrió recortes de salarios que la convirtieron, en algunos casos, en una burocracia inerte y paralizada. Para esa burocracia se hizo realidad el *dictum* de los socialismos reales: “hacemos como que trabajamos y el Estado hace como que nos paga”.

²⁷ Datos de crecimiento del PIB en América Latina basados en series históricas de la CEPAL.

El cuadro anterior se agravó cuando se aplicaron políticas macroeconómicas de “ajuste automático”. La combinación más letal fue la de una brusca apertura financiera, acompañada de un tipo de cambio fijo. Chile, México y Argentina la aplicaron y tuvo efectos catastróficos en sus economías: sobreendeudamiento del Estado y de los privados, macrodevaluaciones, recesión, alto desempleo, quiebra de empresas y crisis social²⁸. Al final del camino se produjo la consecuencia política inevitable: debilitamiento de las instituciones, rotativas presidenciales, crisis del sistema de partidos y desconfianza en la democracia, donde estaba vigente.

Pero una mirada a las reformas de la década de 1980 con más perspectiva debería ver más allá de las crisis financieras, que se alimentaron de erradas políticas macroeconómicas. La apertura de las economías en este período desencadenó un fuerte dinamismo exportador, que obligó a aumentos de eficiencia y productividad en un segmento significativo de su aparato productivo. Al mismo tiempo, el Estado se desprendió de actividades que realizaba mal y que absorbían recursos que podían destinarse a prioridades sociales o a modernizar infraestructura; como consecuencia, la adormecida capacidad emprendedora se reactivó.

Con un entorno externo favorable, la década de los 90 mostró los frutos positivos de esos cambios a través de un vigoroso crecimiento, que fue interrumpido por un nuevo *shock* externo: el de la crisis financiera del Este Asiático²⁹. El período siguiente, entre 2000 y 2009, repitió el mismo ciclo, con cinco años buenos a partir de 2004 y luego, shock externo y recesión en 2009.

En todo caso, atribuir el bajo crecimiento solo a los *shocks* externos y a políticas macroeconómicas equivocadas es dar una versión parcial de sus causas. Una explicación más completa debe incluir los factores de carácter institucional, tal como afirmaba un documento del BID: “En la región hay tanto un déficit de Estado, como de mercado” (BID, 2003).

Lo que se requiere actualmente es una visión más integrada, en que se definan nuevos ámbitos y tareas para el mercado y el Estado, a la luz de

²⁸ Nos referimos a crisis en distintos momentos: Chile en 1982, México en 1994 y Argentina en 2001.

²⁹ Para más descripciones, evaluaciones y mediciones de las reformas, se sugiere ver los documentos: BID (1997), CEPAL (1998), Easterly et al. (1997), Edwards (1995), Kuczynski y Williamson (2003), Ocampo (2004), Stalling y Peres (2000).

los éxitos y fracasos de las políticas públicas en los 90 y de la globalización, que se profundizó a partir de la década del 2000.

¿Más mercado?

En América Latina, en la etapa de la poscrisis, predomina la idea a nivel político de que hay demasiado mercado, lo que originaría parte de los desequilibrios sociales que hoy exhiben sus economías. Para determinar si existe exceso o déficit de mercado es útil definir previamente cuáles deberían ser las tareas esenciales e insustituibles del mercado: cuándo y dónde debería darse su rol subsidiario, y cuáles serían las tareas irrenunciables del Estado.

El rol principal del mercado es inducir competencia; es decir, abrir el camino hacia una economía más eficiente, que asigne de mejor forma los recursos escasos, reduzca costos y evolucione permanentemente para encontrar nuevas oportunidades de producción y exportaciones.

América Latina avanzó sustancialmente en la dirección de más mercado, desregulando y reduciendo aranceles durante los 80. La apertura unilateral de las economías fue reforzada por una red de acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales y por ambiciosos acuerdos de integración económica subregional (BID, 2002). El paso siguiente parecía ser una integración de toda la región, incluyendo América del Norte, en cuanto a su posibilidad de acceso al mercado de Estados Unidos y Canadá para los productores latinoamericanos, lo que permitía pensar en nuevas escalas de producción e inversión, así como en ganancias de competitividad (Da Motta y Ríos, 2009), pero el rotundo fracaso de la iniciativa del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) cerró ese camino.

Contrariamente a lo esperado, la mayoría de los gobiernos de América Latina actuaron como participantes activos y constructivos en las negociaciones multilaterales, especialmente en la conocida Ronda para el Desarrollo de Doha, con miras a liberalizar el comercio bajo la Organización Mundial del Comercio. Este apoyo reflejaba una clara convicción de que más apertura de los mercados beneficiaría a sus economías. Sin embargo, las negociaciones de Doha han fracasado. La imposibilidad de lograr el objetivo de liberación multilateral del comercio ha dado nuevo ímpetu a la idea de la integración de los mercados en la región.

El espacio para “más mercado” se ha ido creando a partir de la proliferación de grupos subregionales como MERCOSUR, la Comunidad de Naciones Andinas, el Acuerdo de Libre Comercio de Centro América y más recientemente la Unión de Naciones Sudamericanas. Pero el avance ha sido lento y la crisis financiera global de 2008-2009 generó las excusas para que algunos países, una vez más, optaran por la protección de sus mercados internos. En algunos casos este proteccionismo ha estado acompañado por una nueva versión de antiguas retóricas de populismo y nacionalismo pro Estado y anti mercado.

La otra dimensión de la aplicación del rol del mercado que América Latina no ha sabido aprovechar plenamente es lo que Enrique Iglesias ha llamado “el segundo piso de la economía del mundo”: los mercados de India y China. La región no ha traducido todavía la idea de “más mercado” en una orientación estratégica a Asia.

América Latina también necesita de nuevas formas de desarrollo del mercado. Algunos países de la región expandieron su rol al abrir al sector privado la ejecución de obras públicas —como carreteras, puertos y aeropuertos— mediante el sistema de concesiones, pero los resultados de esa política son mixtos. Hay casos de rotundos fracasos, como el de México, que obligaron a reestatizar los servicios y en otros es todavía temprano para extraer lecciones definitivas. Lo que sí está claro es que el esquema de concesiones permite adelantar inversiones que el Estado no puede realizar, dada la limitación de recursos públicos. También está demostrado que el sector privado responde rápida y vigorosamente cuando los incentivos a la inversión han sido bien diseñados (Engel, Fischer y Galetovic, 1996, 2001; Vivallos, 2003).

Sin embargo, hay dos sectores de la población latinoamericana que no han podido aprovechar las oportunidades que da un mayor rol al mercado: los campesinos pobres, quienes por infraestructura de transporte inadecuada o inexistente enfrentan restricciones para comercializar sus productos; y los microempresarios, que ven frenado el acceso al mercado por no poder regularizar sus derechos de propiedad para usarlos como garantías para ser sujetos de crédito, como argumenta Hernando De Soto (1989, 2006).

Junto con más mercado, se necesita más competencia en mercados claves, que fueron desregulados o privatizados y que exhiben claras tenden-

cias monopólicas u oligopólicas. En áreas como la energía, las telecomunicaciones y otros servicios, los consumidores están a merced de uno o muy pocos proveedores. Y, por ejemplo, cuando una o dos poderosas empresas se enfrentan al Estado periódicamente por el dictamen tarifario, el poder monopólico u oligopólico presiona al sistema político para revertir fallos supuestamente arbitrarios de la instancia regulatoria.

Este *lobby* induce eventualmente a corrupción y a la judicialización de los procesos de fijación de tarifas, lo que perjudica a los consumidores y paraliza las inversiones. Ambos factores debilitan la eficacia y transparencia de las decisiones públicas en una democracia. Hay experiencias recientes en la región que ilustran dramáticamente lo que ocurre cuando no se dispone de marcos regulatorios transparentes y confiables para todas las partes. O cuando la ausencia de competencia entre proveedores hace ineficaces incluso los mejores marcos regulatorios (Tavares de Araujo, 2003, Lapuerta et al., 2003, Troya-Martínez, 2006, Hilke, 2006).

América Latina necesita aprender rápido de las mejores prácticas en esta materia. Y también sobre legislaciones que han probado ser eficaces para inducir más competencia en sectores proveedores de servicios básicos regulados. Hay que aprender también a impulsar la formación de personal técnico altamente calificado y bien remunerado que, desde el ámbito del Estado, ofrezca seguridad, competencia técnica y predictibilidad en las reglas para actividades recientemente privatizadas.

Sorprendentemente, la experiencia reciente con las nuevas regulaciones del sector financiero en América Latina han incorporado algunas de las lecciones derivadas de los colapsos financieros de los 80 y 90. Los bancos locales no participaron en un grado significativo del opaco y desregulado mercado de los derivados, *hedge funds* y otros, que provocaron el colapso de los mercados financieros en la mayoría de las economías desarrolladas, lo que dejó claro que la región no tiene necesariamente que importar “las mejores prácticas” de las economías desarrolladas cuando se trata de normas regulatorias, sino que atender las experiencias nacionales sobre cómo manejar las burbujas y crisis financieras para diseñar regulaciones adecuadas.

Las mejoras en la regulación financiera también son un componente imprescindible para un mejor funcionamiento del mercado en esta región a futuro. La literatura reciente sugiere que se debe tender a una regula-

ción financiera sistémica que incluya no solo a los bancos, sino también a compañías de seguros, fondos de inversión, fondos mutuos y al comercio cuasi financiero. También se plantea la conveniencia de una supervisión consolidada de los conglomerados financieros nacionales e internacionales, en coordinación con los reguladores en los países de origen y todos los que sean pertinentes, como lo señalan informes del FMI sobre la materia (2009, 2010).

¿Más Estado?

Lo que algunos han llamado el “estado de malestar”, que por décadas ha marcado a buena parte de la opinión pública en América Latina, está relacionado principalmente con dos percepciones. La primera es que la globalización aumenta la inseguridad económica, debilita la cohesión social y acentúa las desigualdades de ingreso y oportunidades. La segunda se relaciona con la precarización y mala calidad de los empleos, dado que la apertura y los *shocks* externos los harían más inestables. Más de alguien refutará que estos impactos han sido transitorios o que podrían desaparecer desregulando la economía e impulsando nuevas reformas liberalizadoras. Otros argumentamos lo contrario.

Por sobre estas diferencias, en la próxima etapa del desarrollo latinoamericano parece obvio que se requerirá un ajuste significativo en la forma de concebir el rol del Estado. No se trata de más o menos Estado, sino de un Estado que se transforma para proporcionar nuevas y más efectivas respuestas frente a los desafíos de una mayor competitividad en los mercados mundiales; y al mismo tiempo para reducir la inseguridad económica. El desafío consiste en reenfocar el rol del Estado para generar empleos que hagan a la economía más competitiva, de mejor calidad y concebir un Estado de Bienestar adaptado a las nuevas realidades.

El Estado impulsor del desarrollo

En la etapa de sustitución de importaciones, el Estado jugaba un rol múltiple en el desarrollo latinoamericano: era regulador, empresario y un agente del desarrollo que activamente promovía industrias a través de subsidios, incentivos tributarios o protección arancelaria.

En general esta estrategia fue exitosa en su primera fase, generando un fuerte crecimiento en la región. Proveyó de una base industrial sustentable a países grandes como Brasil, México y en algún grado a Argentina. En cambio, en aquellos con mercado interno reducido, subsidió una industria artificial, no competitiva, que no resistió los embates de la mayor interdependencia en los mercados globales que se abrieron a partir de los 80 (Muñoz, 2001).

El dilema se hizo particularmente agudo para los países medianos y pequeños, como los de la Zona Andina y Centroamérica. La apertura de sus economías consagró una estructura productiva y exportadora basada casi exclusivamente en los recursos naturales. El problema es que prácticamente ningún país hoy desarrollado llegó a esa fase sin haber diversificado su estructura productiva, lo que exigió agregar valor y tecnología a sus recursos naturales o comenzar a producir competitivamente manufacturas y servicios exportables.

El vertiginoso cambio tecnológico hace que el ciclo de vida de los nuevos productos sea cada vez más corto, como también el rápido cambio en las preferencias de los consumidores. Los productos y servicios demandados son más intensivos en conocimiento e innovación y menos intensivos en capital físico y recursos naturales. Por definición, el conocimiento y las ideas se generan a distintas velocidades, según si los países han creado oportunamente una arquitectura institucional robusta que genere y use el conocimiento originado en las más variadas fuentes, ya sea en los centros de investigación aplicada en las empresas, a través de sugerencias de los clientes o de los proveedores, y de los empleados de la empresa; o de los nuevos emprendedores potenciales egresados de la educación superior (Cooke y Morgan, 2000).

El conocimiento puede ser aplicado a los recursos naturales, a las manufacturas y a los servicios. El valor agregado que brindan las innovaciones basadas en el conocimiento hace posible diversificar la composición de la producción y, por ende, de las exportaciones, ya sea a partir de los recursos naturales, las manufacturas o los servicios.

Los desafíos de innovar no los resuelve un Estado emprendedor por sí solo, porque se trata de un proceso de aprendizaje colectivo en un mundo y en mercados particularmente inciertos. Tampoco el mercado atomizado de la teoría neoclásica genera por sí solo la información o el conocimien-

to suficiente para anticipar tendencias y adelantarse a otros en la competencia global. No se trata de descubrir *silver bullets*, sino de articular esfuerzos conjuntos que hagan posible desarrollar al máximo los recursos del país a través de una cooperación entre empresas, centros de investigación, universidades, agencias públicas y gobiernos regionales o locales (De Ferranti et al., 2002).

En síntesis, los nuevos requerimientos planteados por la competitividad global no suponen dismantelar el Estado, ni necesariamente aumentar su tamaño, sino capacitarlo para un nuevo tipo de función: algo así como un animador del desarrollo. Como dicen los neozelandeses, se trata de imaginar el rol de Estado como el de “una lluvia fina” (*“a light rain”*), que hace crecer, un pasto verde que induce a otros a sembrar en ese entorno más cautivante (OCDE, 2003).

Un examen superficial de las estructuras heredadas para competir en una sociedad del conocimiento enciende una señal de alerta: en el caso de empresas privadas dominantes en algunos países de la región, nos revela que son de propiedad familiar, con organizaciones jerárquicas, marcadas por prácticas repetitivas y que su consigna pareciera ser “haciendo más de lo mismo no nos va mal”. Estas organizaciones se muestran renuentes a destinar recursos a investigación y desarrollo de nuevos productos, procesos o mercados. Tampoco gastan montos significativos en reentrenamiento del personal. No consideran prioritario aprender de sus operarios. Por lo tanto, tampoco es sorprendente que la escasa investigación y desarrollo que se hace en América Latina la realicen organismos públicos de carácter científico o de fomento y, en grado menor, centros universitarios. Ambos, a menudo, desconectados de las empresas y de sus necesidades de innovar (Benavente, 2009).

Por otra parte, las instituciones públicas de fomento están frecuentemente fragmentadas y desarticuladas entre sí. Se trata de capas superpuestas de agencias y programas originados en distintas fases de desarrollo de la economía, las más antiguas con origen en los años 50. En Chile, por ejemplo, hay más de cien programas de fomento del Estado dirigidos a la industria, al fomento agrícola, a los pequeños productores y campesinos o hacia las PYME. Pero su efecto acumulativo es imperceptible porque están dispersos, repiten tareas y son presa fácil de clientelas reducidas, que sobreviven accediendo una y otra vez a los mismos beneficios, sin

generar innovaciones tecnológicas o saltos en la productividad. Por ello, reestructurar las instituciones del Estado para enfrentar las exigencias de “una economía inteligente”, como base para competir globalmente, es una tarea urgente y esencial.

El Estado y la economía del conocimiento

Los países más exitosos en dar saltos de productividad y crecimiento en las dos últimas décadas han priorizado esta tarea y están continuamente evaluando los avances en la reforma de las instituciones de fomento del Estado, corrigiendo diseños, adaptando las mejores prácticas de otros países e interactuando con los usuarios. Es un tema permanente en la agenda pública en Australia, Nueva Zelandia, Irlanda, Finlandia, Corea del Sur y otros países del Asia, por mencionar algunas de las experiencias más exitosas en los 80 y 90 (Yusuf, 2003; Castells y Himanen, 2002; Nieuwenhuysen et. al., 2001).

Hace más de dos décadas, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol editaron el libro *Bringing the State Back in* (“Trayendo al Estado de vuelta”) (Evans et. al., 1985). Allí se enfatiza que, a pesar de los reclamos y críticas contra el Estado omnipresente y de su supuesto repliegue, este sigue captando y distribuyendo entre un tercio y la mitad del PIB en las economías de los países capitalistas desarrollados.

Siempre se requiere del Estado pues, por ejemplo, los tratados de libre comercio facilitan el acceso a mercados, pero no aseguran que las economías generen innovación productiva o aumentos permanentes en la productividad de factores; es decir, competitividad. Es casi un lugar común afirmar que los cambios tecnológicos y la globalización obligan a organizarse para una sociedad del conocimiento y que supone instituciones y agentes económicos coordinados a través de una red que, en algunos países particularmente exitosos, se denomina sistema nacional de innovación (De Ferranti et al., 2003).

No estamos refiriéndonos a enfoques teóricos, de escritorio. La experiencia en terreno del autor estudiando procesos de generación de ideas, de movilización de recursos y de rediseño de instituciones públicas en economías de mercado pequeñas, abiertas y exitosas en la globalización –Finlandia, Estonia, Irlanda, Australia, Nueva Zelandia– permite esbozar

algunas indicaciones respecto de la dirección en que debería orientarse el “regreso” del Estado a la promoción del desarrollo. Se trata de una intervención no para proteger industrias, sino para ayudar a detonar aumentos sostenidos y permanentes de productividad en la economía.

Las experiencias mencionadas anteriormente apuntan a ciertas características de la acción estatal. La calidad de la educación, que el Estado tiene que cautelar y garantizar, aparece como una clave de supervivencia. Esta es la prioridad uno que, sostenida por décadas y encabezada por el Estado, explica las altas tasas de crecimiento del PIB en países como Finlandia o Corea del Sur en las dos últimas décadas (Aho et al., 2006; Ferreira y Vanhoudt, 2004; Bergin y Kearney, 2004).

Y como nadie sobrevive solo en la globalización, la cooperación entre agentes públicos y privados, empresas y universidades, empresas y gobiernos regionales es la clave para compartir ideas, tecnologías, diseños y acceso conjunto a mercados de gran escala. La regla base de la economía del conocimiento es trabajar en red.

La cooperación entre *stakeholders* (todos quienes comparten un interés común para desarrollar nuevos productos y mercados, para innovar e incorporar tecnologías y líneas de producción) reemplaza el concepto del emprendedor individual que enfrenta un mercado estático. Los diálogos estratégicos entre *stakeholders* tienen como objetivo compartir una visión de futuro (BID y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2009).

Si la mitad de la diferencia en ingreso per cápita se explica por la capacidad de desarrollo tecnológico e innovación, la pregunta es cómo el Estado puede acompañar ese proceso a través de instituciones públicas coordinadas en un Sistema Nacional de Innovación (Maloney y Perry, 2005). Finlandia, Australia y Nueva Zelandia complementaron lo anterior con la creación de fondos nacionales, regionales o sectoriales para promover la innovación, constituidos inicialmente con recursos públicos. Estos aportes se entregan como subsidios, con contraparte de recursos privados destinados a la investigación y desarrollo que emprendan empresas, universidades o centros de investigación aplicada. Fondos de este tipo deberían usarse con el criterio de premiar la asociatividad de instituciones académicas y empresas, incluyendo redes de colaboración con centros de investigación tecnológica en países más avanzados.

Se trata de que el Estado entre en escena nuevamente. En las áreas claves del desarrollo, es decir, para que una economía sea más competitiva y con mayor protección social, el Estado puede contribuir a mejorar la coordinación entre actores privados; por ejemplo, para facilitar el acceso al capital a nuevos emprendedores, atraer inversión extranjera directa, estimular la creación de *clusters* productivos y facilitar la transferencia de conocimiento desde países más avanzados. A continuación se presenta un breve análisis de cada una de estas variables.

- **Acceso al capital:** la disponibilidad de capital es la forma segura para ampliar la base de la capacidad emprendedora. En América Latina, la inexistencia de una red de instituciones que provea capital en las distintas fases a las nuevas empresas impide ampliar la base de la capacidad emprendedora. Por el contrario, Corea del Sur, Israel, Finlandia, Irlanda, Nueva Zelanda y Australia han puesto en marcha redes para mantener el flujo de capital hacia las actividades emprendedoras y sus experimentos de innovación han sido exitosos.
- **Inversión extranjera directa:** el Estado debe diseñar incentivos para atraer inversión extranjera directa en rubros no tradicionales que aporten nuevos desarrollos tecnológicos, habilidades o mercados. Irlanda fue particularmente exitosa desarrollando esta estrategia en los años 80 a través de generosos incentivos tributarios, que la convirtieron en la plataforma de las empresas de tecnologías de la información norteamericanas en el mercado europeo.
- ***Clusters* productivos:** el Estado también puede ayudar a estimular la creación de *clusters* productivos en regiones o comunidades locales. Las regiones tienen que identificar en qué pueden especializarse, cuáles son sus fortalezas y debilidades para competir exitosamente en determinados nichos de la economía internacional. Usar fondos públicos para promover la asociatividad también ha probado ser un instrumento potente para impulsar una economía innovadora a nivel local (Cooke y Morgan, 2000). Un plan para mejorar la calificación de la mano de obra según las ventajas comparativas de la región es asimismo una tarea conjunta de organismos públicos y privados de cada zona.

- Transferencia de conocimiento: el Estado tiene que jugar un rol de avanzada en la “importación” de procesos de generación de nuevos conocimientos e ideas, que se conviertan en riqueza para el país. Una asociación con Centros de Investigación de excelencia en las economías más avanzadas, la participación en fondos de capital de riesgo internacionales para aprender sus mejores prácticas, organizar y financiar un masivo intercambio educativo –particularmente a nivel de posgrado–, universalizar la enseñanza del inglés, son solo algunas de las tareas necesarias para que las economías abiertas compitan exitosamente en el mundo globalizado. Chile ha dado pasos significativos en esta dirección a través de programas como Becas Chile, Plan Chile-California y convenios con instituciones científicas europeas. Por su parte, la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, anunció un programa de 100 mil becas para 2015 para que jóvenes de su país estudien en el exterior.

El Estado articulador de la protección social

Además de convocar a los actores para la innovación, proporcionar los incentivos correctos, desarrollar buenas regulaciones y mecanismos de control, un Estado moderno debería contribuir a mejorar los deteriorados sistemas de bienestar social de América Latina, para avanzar hacia una sociedad en que los sectores público y privado contribuyan a sostener redes de protección social. Los países con un Estado de Bienestar más avanzado –especialmente los del Cono Sur, Costa Rica y Colombia– lo instalaron en los 60 y 70, tomando como modelo las instituciones que los europeos habían desarrollado como mecanismos de protección social después de la Segunda Guerra Mundial.

Las socialdemocracias europeas concibieron la protección social en torno al trabajador formal y en relación con su lugar de trabajo (Esping-Andersen et al., 2002). En los prósperos años 60 y 70 gozaban de empleos estables y fuerte crecimiento de sus economías. Los sindicatos buscaron perpetuar esa situación protegiendo los empleos existentes a través de normas de inmovilidad o instaurando altos costos para la empresa al momento de despedir a un trabajador (en varios países incluso se requería la aprobación del sindicato para desvincular a un trabajador). Se establecieron también negociaciones de salarios por ramas de actividad. La

noción era de solidaridad entre trabajadores en empresas de alta y baja productividad, que negociaban juntos condiciones salariales para reducir las diferencias de ingresos entre unos y otros.

El sistema de protección social se complementaba con generosas pensiones de retiro, con seguros de desempleo y con una extensión de la cobertura hasta hacerla universal en educación y salud (en Italia se estimaba que las pensiones dejaban un excedente de 30% respecto de las necesidades y estos recursos se usaron en apoyar una red informal solidaria de carácter familiar) (Esping-Andersen, 2002). Este Estado de Bienestar requería de la aceptación por parte de la población de una alta carga tributaria, que generalmente más que duplicaba la que soportaban los países latinoamericanos.

Las clases medias europeas aceptaron esa carga porque como contrapartida recibían claros beneficios en términos de protección social, además de acceder a educación y salud de cobertura universal, a menudo gratuita y de calidad, similar para los distintos estratos socioeconómicos.

Estas favorables circunstancias comenzaron a cambiar con la globalización (Ferrera et al., 2001). Las necesidades de adaptación permanente a las cambiantes condiciones de los mercados mundiales empezaron a traducirse en una alta rotación voluntaria o involuntaria de los empleos y proliferaron los trabajos temporales o de tiempo parcial. Además, los *shocks* financieros internacionales generaron ciclos de empleo y desempleo, con largas esperas hasta encontrar un nuevo trabajo estable.

Estos profundos cambios en la naturaleza de los empleos provocaron un desajuste con los mecanismos tradicionales de protección del Estado de Bienestar, enfocados en los *insiders*, el núcleo de los afiliados a federaciones y confederaciones sindicales que defienden un statu quo que deja fuera de los beneficios conseguidos a la fuerza de trabajo móvil, que constituye una creciente mayoría. Esto planteó una primera crisis del Estado de Bienestar tradicional y debilitó a las organizaciones sindicales.

A la volatilidad en el empleo se sumaron los cambios en la estructura familiar y, consecuentemente, de la economía de este núcleo base. Con la reducción del número de matrimonios se multiplicaron los hogares monoparentales, particularmente vulnerables al ciclo económico.

Los factores mencionados, más los cambios demográficos y un creciente costo fiscal, explican la crisis de los Estados de Bienestar europeos y las ini-

ciativas para readecuarlos a las nuevas características de los empleos y de la economía familiar que generó la globalización –con éxito variable según el país–, así como a una carga tributaria menos onerosa y más compatible con los estímulos al trabajo y la inversión (Gilbert y Van Voorhis, 2003).

La referencia al Estado de Bienestar de las socialdemocracias europeas es pertinente, porque América Latina intentó copiar dicho modelo ya en el período de la sustitución de importaciones. Sin embargo, había un desajuste inicial entre lo que se intentó replicar y la situación original del mercado de trabajo en la región, así como en las características de las familias: era un espejismo considerar la fuerza de trabajo de los años 60 y 70 como homogénea, con trabajos estables y organizada en sindicatos (Ramos, 2003), como en Europa. Tampoco prevalecía una estructura familiar consolidada con un jefe de hogar con empleo e ingresos protegidos por las federaciones sindicales, como había ocurrido en Europa durante los años 60 y 70, período en que se configuró el Estado de Bienestar. Ya en esas décadas predominaba en la fuerza de trabajo de la región la informalidad laboral.

En esta inadecuación entre la orientación de las redes de protección social y la realidad de un mercado de trabajo heterogéneo desprotegido, se sitúa la raíz del *malaise* o “estado de malestar” que permea a las sociedades latinoamericanas. Allí se origina también la fuente de las desigualdades.

Esto evidencia la necesidad de un reenfoque del Estado de Bienestar en América Latina. La igualación de oportunidades a través del sistema educativo y, consecuentemente, el acceso de todos los jóvenes a empleos de equivalente calidad, independiente de su origen socioeconómico, no se hará realidad mientras no se dé cuenta de los siguientes hechos: que la capacidad cognitiva de un niño se define entre los cero y cinco años de edad; que los niños de hogares de menores ingresos viven en un ambiente donde predomina la inseguridad económica; y que los episodios traumáticos en el plano afectivo y de supervivencia se agravan debido a los *shocks* económicos (Rackzynski, Serrano y Valle, 2002), cuyo primer impacto es el desempleo del jefe de hogar. Este suele recaer en la madre, que en general no puede acceder a empleo mientras los niños están en edad escolar o preescolar. Esto es consecuencia de tres insuficiencias en materia de las políticas: normas laborales exageradamente rígidas que dificultan el acceso de las mujeres a trabajos de tiempo parcial; la inexistencia de pro-

gramas efectivos de capacitación laboral para mujeres jefes de hogar; y una reducida red de acogida a los niños entre uno y cinco años, en centros de atención preescolar, jardines infantiles o salas cunas.

Los países escandinavos, y particularmente Dinamarca, dieron un giro en la dirección de igualar las oportunidades en su origen. Establecieron una red de cobertura universal de atención a niños en sus primeros cinco años de vida, con educadores de excelencia para estimular su sociabilidad y capacidad cognitiva. Ello fue acompañado de cambios en las normas laborales, que permitieron que 75% de las mujeres jefes de hogar tengan empleos permanentes o de tiempo parcial (Ferrera et al., 2001).

En suma, se necesita más y mejor Estado, reenfocado a las vulnerabilidades que enfrentan los sectores de menores ingresos en América Latina y que la globalización parece acentuar. El camino es fortalecer la cohesión social enfrentando las desigualdades en su raíz: las mujeres y niños de los hogares de los tramos inferiores de ingreso.

La respuesta a la disyuntiva

El debate respecto del camino recorrido por América Latina en las últimas dos décadas ha estado a menudo mal situado. Los magros resultados de la segunda parte de los 90 y el breve ciclo de bonanza de 2004 a 2008, frenado por la crisis financiera global y reiniciado a partir de 2011, han derivado en discusiones sobre si las reformas eran las adecuadas o fueron contraproducentes. El “estado de malestar” en algunos países se ha volcado en contra del Consenso de Washington o, en la versión más radical, contra la globalización. A partir de allí el terreno queda abonado para visiones nostálgicas o rebrotes del viejo, pero siempre popular, discurso populista con ribetes autoritarios.

Por ello, la primera reformulación del rol del Estado debería consistir en diseñar un nuevo tipo de Sociedad de Bienestar, en que las políticas públicas flexibilicen el acceso a empleo a las mujeres y otros grupos vulnerables, enfatizen la educación preescolar y extiendan la cobertura de los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda) hasta hacerlos universales, para evitar que la pobreza se perpetúe intergeneracionalmente.

Países como Chile han avanzado significativamente en la dirección de explorar el rol del sector privado y de las organizaciones de la sociedad

civil en la provisión de servicios sociales, complementarios a los del Estado, pero es temprano aún para evaluar sus resultados. Esta tendencia, incipiente en la región, debería ser monitoreada de cerca por organismos internacionales para alertar distorsiones (como costos que excluyan, de hecho, a grupos de menores ingresos o tendencias oligopólicas en los mercados), así como transferir una experiencia de mejores prácticas en países más avanzados.

A la pregunta de si es necesario más Estado o menos Estado, la respuesta es: se requiere un cambio radical en el modo de funcionamiento del Estado, para proveer nuevas respuestas al problema de fondo que genera “el estado de malestar”. Hay que transitar de un “desarrollo desde el Estado” o de un “desarrollo desde el mercado” hacia una nueva síntesis: es decir, a una sociedad innovadora basada en ambos pilares, cuyo foco esté puesto en estimular desde el Estado la capacidad de articular esfuerzos público-privados generadores de ideas y conocimiento, junto con derribar barreras entre compartimentos: instituciones públicas y empresas; universidades, centros de investigación aplicada y sectores productivos; regiones y su proyección a los mercados globales a través de *clusters*; centros tecnológicos internacionales y su relación con empresas exportadoras nacionales. Romper con estas barreras también requiere abrir el sistema educativo formal a un nuevo entorno, que induce el “aprender a aprender” para lograr una fuerza laboral mejor capacitada.

Un Estado animador de una economía inteligente debería tener un rol activo más allá de la negociación de acuerdos de libre comercio en el plano internacional. Los Estados en América Latina deben pasar a la fase siguiente: construir alianzas estratégicas con países que han demostrado en las dos últimas décadas que pueden insertarse exitosamente en la globalización mediante la estimulación de la innovación como base de una diversificación de sus estructuras productivas. Finlandia, Israel, Nueva Zelandia o Corea del Sur son algunos de los ejemplos pertinentes: en algún momento en los últimos 20 años vieron desplomarse sus principales mercados o enfrentaron crisis macroeconómicas similares a las de América Latina, pero sacudieron sus “estados de malestar”, reinventaron el modo de relacionar el Estado con los otros agentes del desarrollo, y desencadenaron procesos endógenos de aumentos de productividad, innovación y competitividad internacional.

Ese fue el motor que generó los empleos de mejor calidad, que terminaron fortaleciendo la cohesión de sus sociedades. En el trasfondo de estos procesos está el surgimiento de una nueva cultura, en la que no se trabaja solo, sino en redes; que privilegia la cooperación y los lazos de confianza; que premia la adquisición de conocimiento. Las políticas públicas también se transforman: los gobiernos en estos casos exitosos aprendieron a animar la creatividad y a potenciar la capacidad emprendedora.

IV. REFORMAS DE LAS REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Dado el creciente índice de globalización de las economías y el permanente riesgo de contaminación ante los recurrentes *shocks* externos, la red de protección social es un pilar imprescindible en una nueva agenda que evite a los países de ingreso medio caer en una trampa de inestabilidad tanto social como política y, consecuentemente, de bajo crecimiento económico.

Que los gobiernos se enfoquen a construir, reconstruir o reforzar estas redes depende del marco institucional en cada caso. Pero, en general, la tendencia debiera encaminarse a extender la cobertura universal en los servicios de salud, la seguridad social y los beneficios para la cesantía de los sectores de menores ingresos y de la clase media emergente.

Si el componente predominante de la red de protección social del país se ha ido privatizando y el gobierno enfrenta restricciones presupuestarias que generan un deterioro severo en la calidad de la protección social pública, probablemente enfrentará presiones renovadas por “completar la tarea” de privatizar sus servicios sociales básicos. Algunas economías de América Latina avanzaron en estas reformas durante los 80, mientras que Europa del Este lo hizo en los 90. Estas privatizaciones han sido resistidas por grandes segmentos de la opinión pública, por organizaciones laborales y grupos políticos de esos países. Pero ahora que el Fondo Monetario Internacional está de regreso en la escena en muchos países tras la prolongación de la crisis 2008-2009, una renovación de su alianza previa con los tecnócratas para equilibrar las cuentas públicas podría empujarlos en la dirección de mayores privatizaciones de los servicios sociales.

Cuando el componente predominante de la red de seguridad social de una nación es privada, la preocupación central radica en el impacto del aumento en los costos sobre las familias. En este caso, el foco de la discusión virará hacia la estructura oligopólica de los proveedores del sector privado y la consecuente necesidad de una opción pública para contener los costos; y además, hacia encontrar recursos para subsidiar a quienes no puedan cubrir los gastos de los servicios proporcionados por el sector privado.

Pero lo más probable es que las reformas al esquema de bienestar social conduzcan hacia alguna combinación de un sistema público con un componente privado (privatización parcial), o a un sistema privado con una importante presencia del Estado. Lo importante es que de la combinación

resulte una suma positiva, en la que los sectores público y privado actúen como componentes complementarios de una red integral y reforzada.

Aunque podría darse otro resultado no tan benigno, un escenario en el que los prestadores tanto del sector público como privado se traten mutuamente con cierto grado de suspicacia y no deseen buscar áreas de cooperación. Esto puede crear un sistema de protección social segmentado, con la gente de altos ingresos accediendo a servicios privados de buena calidad, pero caros (como sucede en Chile); y el resto en el sector público, con acceso a servicios pobremente financiados y de baja calidad, sin ningún mecanismo redistributivo entre ambos. Tal sistema “híbrido” ciertamente que alimentaría descontento e insatisfacción en grandes segmentos de la clase media y tendría una clara consecuencia política: una invitación a dar respuestas populistas.

En la sección siguiente examinaremos cómo diferentes países de ingreso medio han intentado resolver estos dilemas y cuáles han sido sus diversos resultados.

La evolución de la redes de seguridad social en los países de ingreso medio

Desde las transiciones democráticas en los años 80, en varios de los países de América Latina, Este de Asia y Europa del Este se han llevado a cabo numerosos experimentos para mejorar la protección social. Los repetidos *shocks* financieros de los años 80 y 90 del siglo pasado obligaron a estas naciones a considerar cambios y a evaluar reformas previas para ajustarse a las severas limitaciones presupuestarias y las nuevas necesidades de los sectores medios emergentes en economías de rápida modernización. Para los países de nivel intermedio de desarrollo, los problemas de la desprotección social comienzan a ser mucho más complejos. Hay menor pobreza, pero también mayor inseguridad económica debido a la constante exposición a las fluctuaciones de la economía global. Otro nuevo factor es la existencia de una clase media emergente, cuyos miembros mantienen grandes expectativas frente a la expansión de oportunidades, pero están conscientes del riesgo permanente de resbalar y caer nuevamente en la pobreza cuando la economía enfrente nuevos *shocks*.

Más aún, en estas sociedades existe una demanda constante sobre el Estado para que proporcione más bienes públicos —incluyendo mayor co-

bertura y calidad en servicios básicos como salud y educación— y para que construya una red de seguridad social sólida y más incluyente. Además, existen nuevas fuentes de inseguridad que comparten con las más desarrolladas: el envejecimiento de la población, el rápido aumento de los hogares uniparentales, y la necesidad de contener el crimen y la delincuencia.

En las últimas tres décadas se han dado cuatro fuentes de presión para transformar los programas de bienestar social existentes en las principales economías de Europa del Este, el Este Asiático y América Latina³⁰. El primer factor común para la mayoría de los países en las tres regiones ha sido la transición de regímenes autoritarios a democráticos, en que los nuevos gobiernos deben proporcionar servicios sociales más inclusivos y de mejor calidad. El segundo factor es la recurrencia de los *shocks* financieros, particularmente en América Latina y Asia, lo que aumenta las presiones por mejorar y extender la cobertura de las redes de protección social. El tercer factor es la presión alimentada por las nuevas vulnerabilidades de las sociedades modernas, resultantes del cambio en la estructura de las familias, la demografía, la urbanización y la necesidad de mejorar la calidad de los recursos humanos para seguir siendo competitivos en una economía globalizada. El cuarto y último factor se relaciona con la influencia de las instituciones financieras internacionales, que ejercieron un papel significativo en los 80 y 90 promoviendo insistentemente los tipos de reformas llevadas a cabo por los países de Europa del Este, el Este Asiático y América Latina, particularmente privatizaciones en sus sistemas de pensiones y salud.

Los cambios en las redes sociales de Europa del Este

El primer gran cambio en Europa del Este se produjo por la transición a la democracia, ocurrida entre fines de los años 80 y comienzos de los 90 del pasado siglo³¹. Los Estados comunistas de la región habían proporcionado

³⁰ El análisis en esta sección se basa en una revisión de la literatura económica reciente sobre la materia. Una valiosa contribución que ha ayudado significativamente a dar forma a mis puntos de vista sobre este tema es el trabajo realizado por Haggard y Kaufman (2008). Otras fuentes son Glatzer y Rueschmeyer (2005), Garret y Nickerson (2005), Esping-Andersen (2002), Hemerijck (2002), Gilbert y Van Voorhis (2003), Gilbert (2004).

³¹ Sobre Europa del Este, ver entre otros Orenstein y Haas (2005), Kapstein y Mandelbaum (1997), Kramer (1997), Connor (1997); Kogan et al. (2008), Cazes y Nešporová (2007), y Haggard y Kaufman (2008).

empleo a toda la población, así como garantizado el acceso universal a la educación, salud y beneficios para la jubilación. La transición a la democracia significó un traslado hacia una economía de mercado, con profundos cambios estructurales, que abarcaron el desplazamiento de trabajadores desde sus fuentes originales de empleo. Como consecuencia, estas economías enfrentaron un simultáneo aumento tanto en el desempleo como en la pobreza (ver cuadros Nº18 y Nº19).

CUADRO Nº18: DESEMPLEO EN EUROPA DEL ESTE (% DE LA FUERZA LABORAL)

| PAÍS | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 2000 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BULGARIA | .. | 1,7 | 11,1 | 15,3 | 16,4 | 12,8 | 11,1 | 16,1 |
| ESTONIA | 0,6 | 0,6 | 1,5 | 3,7 | 6,6 | 7,6 | 9,7 | 8,8 |
| HUNGRÍA | .. | 1,7 | 8,5 | 12,3 | 12,1 | 10,4 | 12,0 | 6,4 |
| LETONIA | .. | .. | .. | 2,3 | 5,8 | 6,5 | 6,6 | 16,3 |
| LITUANIA | .. | .. | 0,3 | 3,5 | 3,5 | 4,5 | 7,3 | 13,6 |
| POLONIA | .. | 6,5 | 11,8 | 13,6 | 16,4 | 16,0 | 14,9 | 14,4 |
| RUMANIA | .. | .. | 3 | 8,2 | 10,4 | 10,9 | 9,5 | 7,1 |

Fuente: Organización Mundial del Trabajo. Base de Datos Laborstat (base de datos en línea): <http://laborsta.ilo.org/>

Nota: .. = datos no disponibles.

CUADRO Nº19: TASAS DE POBREZA EN EUROPA DEL ESTE (% DE LA POBLACIÓN TOTAL)

| PAÍS | 1987–1988 | 1993–1995 |
|----------|-----------|-----------|
| BULGARIA | 2 | 15 |
| ESTONIA | 1 | 37 |
| HUNGRÍA | 1 | 4 |
| LETONIA | 1 | 22 |
| LITUANIA | 1 | 30 |
| POLONIA | 6 | 20 |
| RUMANIA | 6 | 59 |

Fuente: Maddison (2001).

Hasta los 90, todas estas naciones exhibían prácticamente pleno empleo en sus economías. Pero ya en 1993 el desempleo alcanzaba a 16% de la fuerza laboral en países como Bulgaria y Polonia. Como consecuencia, la pobreza —que según estadísticas oficiales era inexistente en los 80— había crecido para mediados de los 90 a tasas de 15% a 50%.

Ese *shock* económico indujo respuestas de política rápidas, siendo la más importante el establecimiento de un hasta entonces inexistente seguro de desempleo, acompañado por incentivos para la jubilación anticipada y generosas pensiones para discapacitados. El seguro de desempleo se estableció en la República Checa, Hungría y Polonia entre 1988 y 1990, y fue cofinanciado a través de contribuciones de los empleados, empleadores y el Estado.

Al mismo tiempo, había fuertes presiones que reclamaban apoyo para las familias de los trabajadores desplazados y la mantención de la cobertura universal en los servicios básicos. Como consecuencia de lo anterior, los gobiernos comenzaron a experimentar déficits crecientes, los que se convirtieron en características permanentes y estructurales de las finanzas públicas en los antiguos Estados socialistas (ver Cuadro N°20). Incluso los beneficios y cobertura del seguro de desempleo, que en 1992 cubrió en promedio al 65% de los desocupados, se redujeron gradualmente debido a las dificultades fiscales, proceso que continúa hasta hoy (ver Cuadro N°21). En diciembre de 2008 solo el 37% de los desempleados estaban cubiertos por el seguro en las economías de Europa del Este³².

CUADRO N°20: BALANCES FISCALES EN EUROPA DEL ESTE: 1989-2000 (% DEL PIB)

| País | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 2000 |
|----------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| BULGARIA | .. | -4,5 | -3,1 | -5,7 | -11,3 | -5,1 | -5,1 | -0,6 |
| ESTONIA | .. | .. | 5,2 | 0,9 | -1,1 | 1,3 | -0,8 | 0,2 |
| HUNGRÍA | -1,9 | -0,1 | -4,9 | -7,4 | -6,3 | -7,6 | -3,7 | -2,7 |
| LETONIA | .. | .. | .. | .. | 0,6 | -1,9 | -2,7 | -2,2 |
| LITUANIA | .. | .. | .. | .. | -4,9 | -4,7 | -3,0 | -2,8 |
| POLONIA | .. | 0,4 | -3,8 | -6,0 | -4,0 | -2,0 | -2,7 | -2,8 |
| RUMANIA | 8,2 | 1,0 | 1,9 | -2,0 | -0,1 | -1,0 | -2,5 | -2,0 |

Fuente: FMI, World Economic Outlook (abril de 2012).

Nota: .. = datos no disponibles.

³² Kuddo (2009, 2010). A marzo de 2009, la cobertura subió a 39% y luego en junio de 2009 estaba en 43%, lo que refleja el impacto de la crisis financiera en el desempleo y los esfuerzos por proporcionarles cobertura.

CUADRO Nº21: COBERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EUROPA DEL ESTE
(% DE LOS DESEMPLEADOS QUE RECIBEN BENEFICIOS)

| PAÍS | 1992 | 1998 | 2003 | 2008 |
|----------|------|------|------|------|
| BULGARIA | .. | 24,8 | 20,0 | 29,7 |
| ESTONIA | 56,4 | 59,3 | 50,0 | 55,1 |
| HUNGRÍA | 78,1 | 73,9 | 34,0 | .. |
| LETONIA | .. | 44,0 | 44,0 | 48,4 |
| LITUANIA | .. | 41,1 | 13,2 | 34,3 |
| POLONIA | 79,0 | 23,1 | 19,0 | 18,4 |
| RUMANIA | .. | 39,3 | 44,7 | 35,6 |

Fuente: Riboud, Sánchez-Páramo y Silva-Jáuregui (2002); Cazes y Nešporová (2007); Kogan et al. (2008), Kuddo (2009).

Nota: .. = datos no disponibles.

El período de dificultades fiscales generalizado creó las condiciones para los cambios en las prestaciones de los servicios de salud y su financiamiento. El sistema fue descentralizado, las municipalidades comenzaron a administrar los hospitales públicos y el financiamiento fue modificado hacia uno basado en una estructura de contribuciones pagadas por los empleadores y los empleados. Pero el gobierno continuó ejerciendo el rol del prestamista de última instancia para financiar el déficit. Se puso en marcha un tímido proceso de privatización de los servicios de salud, que encontró resistencias en los sindicatos y el público en general, pues preferían mantener una red de seguridad universal. El resultado fue un sistema híbrido, con un predominio de la salud pública y el financiamiento personal. De hecho, el Estado financió 76% de los gastos totales en salud en 1995 y la participación privada creció gradualmente de 24% en 1995 a cerca de 32% en 2009.

CUADRO Nº22: GASTOS EN SALUD PÚBLICA COMO % DEL TOTAL DEL GASTO EN SALUD EN EUROPA DEL ESTE (1995-2006)

| AÑO | BULGARIA | ESTONIA | HUNGRÍA | LETONIA | LITUANIA | POLONIA | RUMANIA |
|------|----------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|
| 1995 | 73,3 | 89,8 | 84 | 66,3 | 74,2 | 72,9 | 70,3 |
| 2000 | 59,6 | 77,5 | 70,7 | 54,7 | 69,7 | 70 | 67,7 |
| 2009 | 55,4 | 75,5 | 69,9 | 60,5 | 68,3 | 68,2 | 78,9 |

Fuente: Sistema de Información de la Organización Mundial de la Salud (base de datos en línea): <http://www.who.int/research/en/index.html>

La reforma del sistema de pensiones se constituyó en un tema bastante más contencioso en Europa del Este, donde fue resistido por vastos segmentos de la población. Por esta razón, los cambios en el sistema de seguridad social fueron implementados solo hacia fines de los 90.

En parte por el deterioro en el valor real de las pensiones y las presiones de instituciones internacionales, como el Banco Mundial, se inició un proceso de privatización en la República Checa, Hungría y Polonia, con la idea de pasar desde el antiguo sistema de reparto a uno conformado por tres pilares. En el sistema antiguo, los beneficios eran definidos y financiados por el presupuesto nacional, mientras que el sistema reformado y privatizado se basaba en tres pilares: pago de una pensión básica financiada por el Estado; pago de cotizaciones obligatorias por parte del empleador y los empleados; y cotizaciones voluntarias adicionales del trabajador.

En Hungría y Polonia se introdujo el segundo pilar al sistema en 1997, pero el intento de implementarlo en la República Checa fracasó y se regresó al sistema de reparto. Incluso en los casos de experiencias exitosas, las cotizaciones declinaron por la reducción del empleo formal y el aumento sustancial en la evasión del pago de las cotizaciones. El déficit, en rápido aumento, lo financió el gobierno, situación que desembocó en un sistema con un alto nivel de cobertura, debido a la herencia socialista, pero casi totalmente financiado por el Estado (primer pilar), y con un escaso aporte privado, con bajas tasas de reemplazo como resultado.

CUADRO Nº23: COBERTURA DE PENSIÓN EN EUROPA DEL ESTE
(% DE LOS COTIZANTES SOBRE LA POBLACIÓN ENTRE 20 Y 64 AÑOS)

| PAÍS | 2010 |
|----------|------|
| BULGARIA | 61,9 |
| ESTONIA | 82,0 |
| HUNGRÍA | 64,7 |
| LETONIA | 87,9 |
| LITUANIA | 72,6 |
| POLONIA | 67,0 |
| RUMANIA | 46,4 |

Fuente: Hirose (2011).

La protección social en las economías del Este Asiático

La transición a la democracia en el Este Asiático —mayoritariamente durante los 80— ocurrió después de extensos períodos de alto crecimiento económico y bajo desempleo³³. De hecho, las tasas de crecimiento de esta región doblaron a las alcanzadas en Europa del Este y América Latina en el marco de sus propias transiciones a la democracia en la misma década. Esto permitió a las naciones de la zona llegar a algo muy cercano al pleno empleo, con tasas de desempleo en el rango de 2% a 3% (ver Cuadro N°24).

CUADRO N°24: TASAS DE DESEMPLEO EN EL ESTE ASIÁTICO (1985-2000)
(% DE LA FUERZA LABORAL)

| PAÍS | 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| MALASIA | 6,9 | 5,1 | 3,7 | 3,0 | .. | 3,1 | 3,2 | 3,4 | 3,0 |
| TAILANDIA | 3,7 | 2,2 | 1,4 | 1,5 | 1,3 | 1,1 | 3,4 | 3,0 | 2,4 |

Fuente: Organización Mundial del Trabajo, base de datos Laborstat (base de datos en línea): <http://laborsta.ilo.org/>

La protección social no era un tema de alta prioridad para estas economías, excepto para los trabajadores de las empresas modernas y para los empleados del sector público.

Al mismo tiempo, en las sociedades asiáticas las familias proporcionaban la red de seguridad social básica a una gran parte de la población, dado su sistema valórico y sus tradiciones. Como resultado, estos países muestran un nivel relativamente bajo de gasto social, aunque creciente (ver Cuadro N°25).

CUADRO N°25: GASTO SOCIAL PÚBLICO COMO % DEL PIB EN EL ESTE ASIÁTICO (1990-2009)

| AÑO | COREA DEL SUR | MALASIA | SINGAPUR | TAILANDIA |
|------|---------------|---------|----------|-----------|
| 1990 | 6,2 | 8,1 | 5,7 | 4,3 |
| 1995 | 8,3 | 9,7 | 5,1 | 5,3 |
| 2000 | 8,3 | 11,0 | 5,6 | 6,6 |
| 2005 | 10,1 | 10,2 | 4,5 | 7,1 |
| 2009 | 11,2 | 10,8 | 5,3 | 7,8 |

Fuente: Banco del Desarrollo Asiático (2009); FMI, Government Finance Statistics.

³³ Sobre el Este Asiático, ver Haggard y Kaufman (2008), Song y Hong (2005), Esping-Andersen (1999), Rose y Shiratori (1986), Midgley y Leung Tang (2009) y Ramesh (2007).

El caso de Malasia resulta particularmente ilustrativo. El eje central de esta nación ha sido el de *workfare state* en vez del Estado de Bienestar: “El mercado y la familia son suficientes como fuente de protección social. No se necesita al Estado”, es una descripción simple de lo anterior. Sin embargo, durante las transiciones democráticas, la necesidad de los gobiernos de legitimar su poder condujo a aumentar los beneficios y la protección social.

Posteriormente, la crisis financiera asiática de 1997-1998 obligó a las autoridades a acelerar una expansión de las redes de protección social, yendo más allá de las fronteras tradicionales. El impacto de este *crash* fue particularmente duro sobre economías como la de Corea del Sur, donde en 1998 solo en siete meses el desempleo se disparó de 3% a 5%, y la pobreza urbana, de 7% a 21%.

También se adoptaron medidas respecto de los servicios de salud. Malasia y Singapur crearon fondos de capitalización, financiados mediante contribuciones obligatorias de parte de los empleadores y empleados; y los servicios fueron proporcionados tanto por las instituciones públicas como privadas, compitiendo entre sí a través de mecanismos de mercado.

CUADRO N°26: GASTO EN SALUD PÚBLICA COMO % DEL GASTO TOTAL EN SALUD DEL ESTE DE ASIA (1995-2009)

| AÑO | MALASIA | TAILANDIA |
|------|---------|-----------|
| 1995 | 45,6 | 47 |
| 2000 | 52,4 | 56,1 |
| 2005 | 44,8 | 63,9 |
| 2009 | 44,8 | 75,8 |
| 2009 | 11,2 | 10,8 |

Fuente: Sistema de Información de la Organización Mundial de la Salud (base de datos en línea): <http://www.who.int/research/en/index.html>

En lo que respecta a seguridad social, Malasia desarrolló fondos de capitalización privada (establecidos por ley en diciembre de 1991) similares a los de México y Chile, pero administrados por una agencia estatal.

Las redes de protección social en América Latina

La crisis de la deuda de 1982 y las recientes transiciones democráticas son dos de los factores más determinantes en la forma del actual marco institucional de América Latina para los servicios sociales y de protección social³⁴. La intensidad de la crisis de la deuda obligó a la mayoría de las economías de la región a realizar profundas reformas macroeconómicas, con duros mecanismos de ajuste, lo que condujo a una profunda recesión y un alto desempleo.

El desempleo resultó ser particularmente severo en Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela. Como consecuencia, la pobreza se elevó a tasas que llegaron al 50% de la población. Esto acentuó lo que ha sido el talón de Aquiles del desarrollo de América Latina: la profunda desigualdad del ingreso, que tampoco mejoró significativamente tras la superación de la crisis financiera.

CUADRO Nº27: TASAS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA: 1985-2000 (% DE LA FUERZA LABORAL)

| PAÍS | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------|------|------|------|------|
| ARGENTINA | 6,1 | 7,4 | 17,5 | 15,1 |
| BRASIL | 5,3 | 4,3 | 4,6 | 7,1 |
| CHILE | 17,2 | 9,2 | 7,4 | 9,7 |
| COLOMBIA | 13,9 | 10,5 | 8,8 | 17,3 |
| MÉXICO | 4,4 | 2,7 | 6,2 | 3,4 |
| PERÚ | 10,1 | 8,3 | 8,2 | 8,5 |
| URUGUAY | 13,1 | 8,5 | 10,3 | 13,6 |

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, base de datos Laborstat (base de datos en línea): <http://laborsta.ilo.org/>

³⁴ Referencias útiles sobre el caso de América Latina se incluyen en Huber (2005), Bourguignon y Walton (2007), Székely (2007), Birdsall et al. (2007), Cardoso y Foxley (2009), Castelar et al. (2009), Levy (2008), Pages et al. (2009), Rofman et al. (2008) y World Bank (2009).

CUADRO Nº28: TASAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA (% DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN)

| PAÍS | 1987 | 1990 | 2000 |
|-----------|------|------|------|
| ARGENTINA | 32,3 | 33,7 | 28,9 |
| BRASIL | 37,8 | 40,7 | 33,6 |
| CHILE | 45,1 | 38,6 | 20,2 |
| COLOMBIA | .. | 52,5 | 55,0 |
| MÉXICO | 53,5 | 53,1 | 53,6 |
| PERÚ | .. | .. | 48,4 |
| URUGUAY | 35,6 | 29,7 | 17,8 |

Fuente: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (base de datos en línea): <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/>

Nota: .. = datos no disponibles.

Históricamente, la protección social en América Latina ha estado altamente segmentada, con buena cobertura para quienes trabajan en la administración pública, los profesores, los militares y los empleados de grandes corporaciones. Los fondos eran proporcionados principalmente a través del presupuesto gubernamental, más contribuciones limitadas de parte de los empleadores y los empleados. En cambio, los trabajadores del sector informal y aquellos con trabajos temporales no estaban cubiertos.

Los repetidos *shocks* financieros de las décadas de los 80 y 90 forzaron a los gobiernos a contraer el gasto social, lo que tendió a bajar las tasas de reemplazo de las pensiones públicas y redujo la calidad y eficacia de los prestadores estatales de salud. Emergieron varias formas de racionamiento, tales como extensas listas de espera para servicios médicos y una creciente tendencia de parte de los doctores a usar las instalaciones de los hospitales públicos para responder ante la creciente demanda de prestaciones privadas.

Una respuesta inmediata a la crisis fue el aumento a los subsidios familiares, en los programas de nutrición y alimentos y, más tarde, la implementación de los exitosos programas de transferencias de dinero condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos³⁵, que se hicieron muy populares hacia fines de los 90 (Handa y Davis, 2006; World Bank, 2009).

³⁵ Por lo general, los requisitos corresponden a asistencia escolar y controles periódicos de salud por parte de los hijos de las familias beneficiadas con las transferencias de ingreso desde el Estado.

Estos programas tuvieron un impacto significativo en Brasil, México y un poco menos en Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras y Jamaica.

Una reacción adicional a los repetidos *shocks* externos fue establecer o mejorar el seguro de desempleo. Esto tomó su tiempo, pues la cobertura había sido muy baja (ver Cuadro N°29): en la mayoría de los países era inferior al 10% de los desempleados antes de la crisis.

CUADRO N°29: COBERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA EN 1995 Y 2008 (% DE DESOCUPADOS QUE RECIBEN BENEFICIOS)

| PAÍS | 1995 | 2008 |
|-----------|------|------|
| ARGENTINA | 5,9 | 12,4 |
| BRASIL | 12,0 | 6,5 |
| CHILE | .. | 19,5 |
| URUGUAY | 15,8 | 17,0 |

Fuente: Velásquez (2010).

Nota: La vigencia del seguro de desempleo en Chile comienza en 2002.

Sin embargo, en América Latina las reformas estructurales más significativas ocurrieron en los sistemas de salud y pensiones. La tendencia predominante fue hacia la privatización de estos servicios, con la excepción de Brasil, Costa Rica y Uruguay. El denominado modelo de los tres pilares, propuesto por las instituciones financieras internacionales, fue implementado a cabalidad en Chile y en menor grado en Colombia, Perú y otros países.

Las naciones que han mantenido un sistema financiado públicamente muestran tasas de cobertura más altas. De aquellos que privatizaron, solo Chile —y muy recientemente— ha alcanzado un nivel similar de cobertura (cerca de 60%) a países como Costa Rica y Uruguay, que mantuvieron integralmente un sistema de provisión y financiamiento público de los servicios sociales básicos (ver Cuadro N°30).

CUADRO N°30: TASAS DE COBERTURA DE LAS PENSIONES EN AMÉRICA LATINA EN 1990 Y 2000 (COTIZANTES COMO % DE LA FUERZA LABORAL)

| PAÍS | 1990s | 2000s |
|------------|-------------|-------------|
| ARGENTINA | 41.4 (1995) | 37.7 (2005) |
| BRASIL | 47.7 (1995) | 48.1 (2006) |
| CHILE | 58.6 (1995) | 62.7 (2006) |
| COLOMBIA | 25.3 (1996) | 31.8 (2006) |
| COSTA RICA | 67.5 (1995) | 62.7 (2006) |
| MEXICO | 34.3 (1996) | 35.9 (2006) |
| PERÚ | 10.8 (1998) | 14.0 (2006) |
| URUGUAY | 55.5 (1995) | 60.9 (2006) |

Fuente: Rofman et al. (2008).

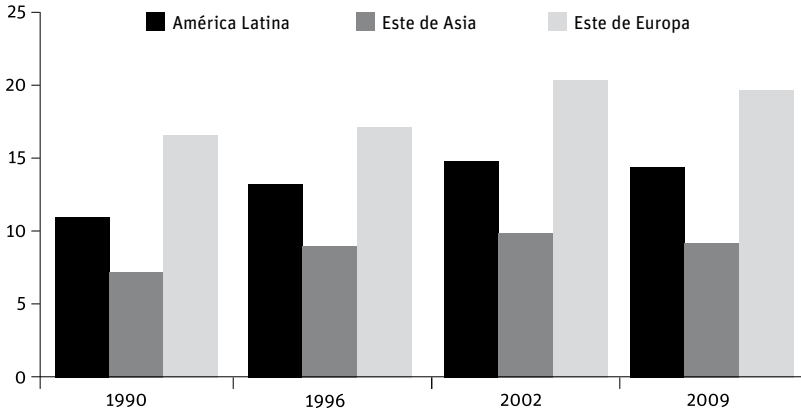
Convergencia y nuevas demandas sociales tras la crisis de 2008-2009

El análisis comparado de la redes de seguridad social en los países de ingreso medio muestra algún grado de convergencia en los instrumentos de políticas y en el monto de los recursos utilizados. De hecho, el gasto social total (público más contribuciones privadas) junto con la carga tributaria para financiarlos no difieren mucho entre Europa del Este y América Latina, aunque aún permanece más bajo que en las economías de la OCDE. En cambio, los países del Este Asiático han descansado más en los ahorros personales y las redes familiares como componentes relevantes del andamiaje de la seguridad social (ver Gráfico N°4). Sin embargo, si solo se considera el financiamiento público, las diferencias son mucho mayores (ver Gráfico N°3).

Si bien las instituciones difieren en cada país debido a las distintas trayectorias, aún así existe una cierta convergencia hacia sistemas mixtos público-privados, aunque el rol de uno y otro componente todavía se encuentra en estado de incertidumbre en algunos países. El nivel de financiamiento público de los servicios sociales básicos se acerca a 70% del total en Europa del Este, 60% en América Latina y 50% en el Este Asiático.

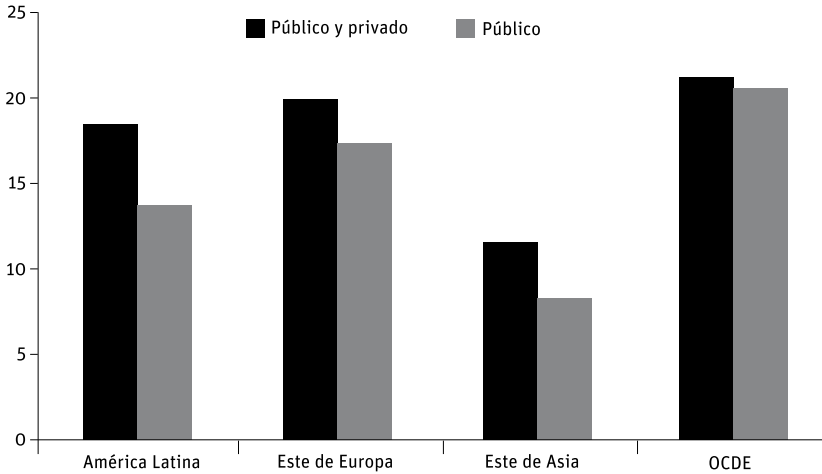
Asimismo, hay situaciones de debilidades compartidas en cuanto a la protección social dentro de este grupo de países de ingresos medios. La cobertura de las pensiones es baja en el Este Asiático, apenas cercana al

GRÁFICO Nº3: GASTO SOCIAL PÚBLICO COMO % DEL PIB



Fuente: FMI (varios años).

GRÁFICO Nº4: GASTO SOCIAL TOTAL (PÚBLICO Y PRIVADO OBLIGATORIO) COMO % DEL PIB EN 2009



Fuente: FMI; Sistema de Información de la Organización Mundial de la Salud; UNESCO, Instituto para las Estadísticas; OECD Stat Extracts.

30% de la fuerza laboral; se sitúa entre 40% y 60% en América Latina y en alrededor de 70% en Europa del Este. Esto es significativamente inferior al 80%-90% de la población elegible para pensiones en las economías de la OCDE.

La cobertura de la compensación por concepto de desempleo es otro de los déficits de las redes de protección social. Apenas entre 5% y 20% de los desempleados están cubiertos en América Latina y solo cerca del 25% en el Este Asiático. El caso de Europa del Este es bastante interesante, porque la cobertura para el seguro de desempleo era alta inmediatamente después del colapso de las economías centralmente planificadas: a comienzos de los 90 en Hungría el 74% de los desocupados accedía a beneficios, pero este porcentaje ha bajado a 37% por la reducción de la capacidad del Estado para financiar el heredado sistema de bienestar socialista. En las economías de la OCDE, el seguro de desempleo cubre al 90% de los desocupados.

Es obvio que resulta de alta prioridad reducir los déficits sociales mencionados. Cuando el desempleo aumenta sustancialmente y amenaza con quedarse por varios años, como ocurre durante las crisis, las compensaciones por el desempleo se convierten en un instrumento clave de la protección social.

Igualmente críticos son los fondos de pensiones de capitalización individual. Cuando los empleados de mediana edad que han perdido sus fuentes de trabajo, producto de una recesión, se dan cuenta de que el episodio podría extenderse más allá de seis meses, y tal vez uno o dos años, la jubilación anticipada se convierte en una posibilidad real. Esto, más el impacto de una población que envejece, ejercerán una enorme presión sobre el sistema de seguridad social.

Estos son solo dos ejemplos de las fuentes de presiones políticas y sociales por reforzar las redes de seguridad social prevalecientes en los países de ingresos medios, que aumentarán mientras más larga sea la fase de recuperación de una crisis externa y estarán cada vez más presentes en el debate público en el futuro.

Lecciones para tecnócratas y políticos

Las experiencias descritas anteriormente arrojan lecciones que van desde la influencia de las presiones sociopolíticas a la hora de transformar la red de seguridad social hasta consideraciones prácticas para quienes formulan políticas. Estas pueden resumirse en los siguientes planteamientos:

Las transiciones democráticas aceleran el camino hacia la expansión de la protección social

A lo largo de la década de los 90, la consolidación democrática fue naturalmente acompañada por aumentos significativos del gasto social. Los países de América Latina aumentaron su gasto social público en 3% del PIB y los de Europa del Este, en 2%. Estos números aún son bajos comparados con las economías de la OCDE, donde el gasto público social representa diez puntos porcentuales del PIB más que en las economías del Este Asiático, cuatro puntos por sobre el promedio de América Latina y dos puntos más que las economías de Europa del Este.

Sin embargo, las diferencias con las economías de la OCDE disminuyen significativamente cuando se comparan los gastos sociales totales; es decir, gasto público más privado. En este caso, el porcentaje para Europa del Este fue de 22% del PIB, comparado con 23% de los países de la OCDE. América Latina registró un gasto social de 18%.

Estos números reflejan el esfuerzo de las economías de Europa del Este y América Latina por diversificar las fuentes de financiamiento de su seguridad social, que hoy incluyen varias formas de ahorro privado para financiar los sistemas de salud, pensiones y seguros de desempleo, de cara a las limitaciones fiscales vinculantes.

La situación para los países del Este Asiático es bastante diferente. Los recursos públicos en esta zona están muy por debajo de los promedios de la OCDE, por la fuerte dependencia de la protección social respecto de los ahorros privados y las redes familiares.

Manejo macroeconómico y adecuada regulación financiera compensan

La capacidad de los países de ingreso medio por mantener y reforzar las redes de seguridad social depende críticamente de un manejo sólido y disciplinado de la macroeconomía, sostenido tanto en tiempos de bonanza como de crisis.

Las contrastantes experiencias de las economías de Europa del Este y América Latina en la crisis financiera de 2008-2009 son sorprendentes. Las economías de Europa del Este gastaron en exceso teniendo significativos déficits de cuenta corriente y fiscales, lo que trajo un alto desem-

pleo que alcanzó los dos dígitos en los años posteriores al comienzo de la crisis. Como consecuencia, sus gobiernos se vieron obligados a racionar los escasos fondos de financiamiento de la red de seguridad social. Sorprendentemente, lo mismo ocurrió en las economías del sur de Europa. De hecho Grecia, España y Portugal, como consecuencia de un deficiente manejo macroeconómico y de supervisión financiera, han debido recortar dramáticamente sus programas sociales, con alzas en la tasa de desempleo hasta de un 25%.

Contrariamente, las economías de América Latina aprendieron la lección después de los repetidos *shocks* financieros de los 80 y 90. Por lo tanto, fueron capaces de enfrentar la crisis financiera global con superávits dobles, en la cuenta corriente y en el presupuesto, en vez de déficits dobles (como se observó en Europa del Este y en episodios anteriores en América Latina). Esto fue posible debido al alto nivel de reservas internacionales y ahorros del sector público, que permitieron financiar los repetidos e importantes estímulos fiscales para no tener que reducir el gasto social. De hecho, en varios países el financiamiento público de la red de seguridad social aumentó en la crisis 2008-2009, reforzando el componente de equidad social de la estrategia de desarrollo, en vez de replegarse como en décadas previas³⁶. Esta política fue complementada por una adecuada regulación financiera prudencial.

La lección es que la fortaleza de la posición fiscal de las economías permite continuar aumentando la cobertura de los servicios sociales básicos, aun ante la presencia de una crisis financiera global, como la que comenzó en 2008, proporcionando fondos adicionales para el componente solidario de los sistemas de salud, seguridad social y desempleo, y reforzando los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo. Por lo mismo, hay que tomar los resguardos para que esa fortaleza fiscal sea sustentable en cualquier escenario.

³⁶ Un buen ejemplo fue el gobierno de Michelle Bachelet en Chile, que logró implementar una efectiva política social anticíclica durante la recesión de 2008-2009. Los gastos públicos sociales aumentaron a una tasa anual de 11% desde 2007 hasta 2009.

Las “barreras” para aumentar los impuestos

La tercera lección es que una respuesta obvia a la necesidad de aumentar la cobertura y calidad de los programas sociales en los países de ingreso medio sería elevar los impuestos, pero eso implica enfrentar un dilema.

Las cargas tributarias de los países de ingresos medios presentan significativas diferencias con los de las economías de la OCDE, cuyos ingresos tributarios equivalen a 35% del PIB y casi duplican los de América Latina y Europa del Este. ¿Por qué estos países no se han alineado con los niveles de la OCDE?

En las economías de ingreso medio siempre hay una excusa para no aumentar los impuestos. Una línea argumental enfatiza que los sistemas de partidos políticos son débiles y altamente segmentados, haciendo muy difícil construir coaliciones estables que desarrollen una visión de largo plazo sobre lo que se necesita para reducir la inseguridad económica y mejorar la red de seguridad social. Ello, por cuanto la mayoría de los partidos podría concordar teóricamente en el objetivo, pero no estarían dispuestos a pagar el costo político que implica apoyar una legislación que eleve la carga tributaria. América Latina es un buen ejemplo de esto.

Otro argumento apunta a la necesidad de seguir siendo competitivos en una economía globalizada, lo que pasaría por no sobrecargar a las empresas con altos tributos. La reducción de los impuestos a las empresas ha sido puesta en práctica por gobiernos de Europa del Este, con el objetivo de atraer inversiones y eventualmente incentivar a las compañías de Europa Occidental a que se reubiquen en sus territorios. Los países del Báltico han reducido radicalmente la carga impositiva y Eslovaquia implementó un impuesto único bajo.

En el Este Asiático, la razón esgrimida para bajar los impuestos ha sido más simple aún: como el motor del crecimiento lo constituyen las exportaciones, para mantener su ventaja competitiva se deben cumplir tres condiciones: recursos humanos altamente calificados, bajos impuestos y sueldos reducidos. Según la perspectiva de estos países, en la medida que los sueldos reales aumentan, la presión sobre la mantención de impuestos bajos y la calidad de la educación se hacen cada vez más importantes para sostener un dinámico crecimiento de las exportaciones.

Este argumento es válido si se acompaña de un manejo macroeconómico sólido y un crecimiento sostenido, lo que constituye un mecanismo automático para que los gobiernos recauden mayores ganancias tributarias sin tener que aumentar las tasas impositivas. Los recursos pueden ser usados gradualmente para expandir la red de protección social, como están haciendo Corea del Sur y Taiwán.

De lo contrario, las finanzas públicas se convierten en víctimas de la volatilidad financiera, porque dados los derechos sociales adquiridos existe una presión constante sobre el presupuesto de la nación para aumentar los gastos y, como consecuencia de esto, se producen déficits fiscales recurrentes. La salida es simple: inflación más alta o deterioro sistemático en la calidad y cobertura de los servicios sociales. Esta ha sido la historia de América Latina por décadas y, más recientemente, también la de Europa del Este.

La alternativa para salir del paso ha sido encontrar formas para que las compañías y los empleados compartan más los costos, en la forma de cotizaciones obligatorias por los servicios sociales en vez de intentar (y generalmente fracasar) aumentar las tasas de impuestos. El movimiento en esta dirección ha sido claro en América Latina, donde los servicios sociales financiados mediante copagos obligatorios de los usuarios ya representan un cuarto del gasto social total. En el Este Asiático, la participación privada alcanza el 30%, mientras que las ex economías socialistas de Europa del Este aún financian solo el 10% de su gasto social total con fondos de origen privado.

Las soluciones populistas fracasan

Las respuestas populistas son una frecuente tentación a la hora de enfrentar las presiones por cobertura universal de los servicios sociales. Es así como los gobiernos y legisladores pueden ser seducidos para reformar la Constitución, a fin de garantizar como derechos sociales y políticos básicos el acceso universal a los servicios sociales, descuidando contar con un financiamiento adecuado y sostenible. Esto ha pasado en Brasil y Colombia³⁷.

³⁷ En Brasil, la nueva Constitución de 1988 definió generosas asignaciones como derechos legales. Esto llevó a un abrupto aumento en el gasto público y la inflación. La también reformada Constitución de Colombia en 1991 tuvo un efecto similar. Ver Castelar et al. (2009) y Steiner et al. (2009).

Pero la única forma de que tales garantías universales se conviertan en realidad es en el contexto de economías capaces de crear empleo en forma constante (Esping-Andersen, 1999, 2002). Esto implica tasas de crecimiento económico significativas y estables, que garanticen ingresos tributarios suficientes para financiar la red de protección social.

Cuando se contrasta esta realidad con los derechos sociales universales garantizados por la Constitución de una nación, se dan dos posibles acomodos: financiar lo que se pueda y volver la cara cuando las normas constitucionales no son observadas; o acudir al Tribunal Constitucional, como en Colombia, y solicitarle que ordene al Ejecutivo aumentar el gasto hasta que se alcance la cobertura universal.

Cualquiera de estas “soluciones” implicaría altos y extensos costos de litigación, porque los “derechos” constitucionales no son respetados en la práctica. Y al final, igual es necesaria alguna forma de racionar el acceso a los servicios sociales a través de listas de espera o de servicios de muy baja calidad. Varios países de ingreso medio sufren algunas de estas consecuencias que conllevan los derechos sociales garantizados constitucionalmente, cuando en la práctica no pueden ser satisfechos.

La privatización tiene pros, pero también contras

La privatización parcial de los servicios sociales ha tenido una fuerte connotación ideológica en los países de ingreso medio, con sus propios pros y contras. En las economías de Europa del Este, en los 90, fue un proceso difícil, pues enfrentó resistencias de parte de todos los beneficiarios del antiguo sistema: el servicio civil, los empleados de las grandes compañías estatales, los sindicatos y asociaciones laborales. Fue promovida por los tecnócratas y las instituciones financieras internacionales y vista con suspicacia por los partidos progresistas y socialdemócratas en todas partes. El producto institucional resultante ha sido la creación de sistemas híbridos, en que los gobiernos a menudo continúan asumiendo el rol de prestamista de última instancia cuando el sector privado es incapaz de financiar los beneficios esperados.

Hay otros casos, mayoritariamente en el Este Asiático (por ejemplo, Singapur y Malasia) y en América Latina (Chile y México), donde se ha privatizado totalmente al menos un servicio básico, usualmente la seguridad

social. En este contexto, las cuentas de ahorro individuales obligatorias constituyen el pilar fundamental que determina el valor de las pensiones y se les ha agregado un pilar complementario, financiado por el gobierno, para las pensiones de los discapacitados y de quienes están en situación de extrema pobreza.

Una solución satisfactoria, incluso después de una privatización parcial, es moverse en la dirección de compensar la distribución desigual implícita en el sistema, complementándola con un sólido fondo solidario financiado por los ingresos tributarios y proporcionando incentivos para aumentar las cotizaciones voluntarias, a fin de ampliar los segmentos de la población que podrían acceder a prestadores de servicios sociales de mejor calidad, integrales y más comprehensivos³⁸.

El continuo aumento de los costos, particularmente para los servicios de salud privados, debe manejarse con la regulación adecuada y/o reforzando la competencia. La presencia de prestadores administrados por el Estado compitiendo con los prestadores privados podría ser un mecanismo eficiente para rebajar costos y expandir la cobertura.

Eso sí es esencial entender que una reformulación del sistema, ya sea en dirección de un mayor rol del Estado o de la privatización, constituye una opción sin retorno. El costo político de cambios institucionales tan emblemáticos tiende a ser alto en una democracia, y una vez que las instituciones han sido rediseñadas resulta complejo volver a modificarlas, porque los intereses adquiridos suelen impedir mayores ajustes, lo que hace que los errores en el diseño original o en la reforma estructural tiendan a persistir.

Copiar modelos no es recomendable

La discusión sobre cuál es el mejor conjunto de instituciones para proporcionar protección social, con un alto nivel de cobertura de los servicios básicos a un costo razonable, permanecerá abierta por un largo período en las economías de ingresos medios, en las que sus clases medias emergentes están pidiendo más beneficios estatales de calidad y mayor movili-

³⁸ La reforma al sistema de pensiones implementada en Chile por el gobierno de Michelle Bachelet apunta en esta dirección (Arenas, 2010).

dad social. Y posiblemente incluso entre algunos países industrializados, cuyas clases medias acomodadas empiezan a percibir cómo se reducen los privilegios del Estado de Bienestar. El caso de las protestas de “los indignados” en España es un ejemplo claro y dramático de este proceso, que está en pleno desarrollo en Europa.

Por lo mismo, cuando se planean reformas a la protección social es recomendable recordar que hay mayor posibilidad de éxito si la trayectoria anterior a las reformas es tomada en consideración. Las personas tienen preferencias a priori respecto de sistemas de salud públicos o privados, y sobre los sistemas de beneficios de jubilación de reparto o de capitalización individual obligatorias. La tendencia podría ser cambiar radicalmente el sistema para adecuarlo a esas preferencias, pero una vez establecido, las reformas aplicadas dentro del marco institucional existente tendrán posiblemente mayor probabilidad de éxito que un cambio total del sistema. Entonces, el desafío es cómo mejorar significativamente lo ya existente y qué cambios estratégicos se requerirían para mejorar tanto la cobertura como la calidad de los servicios y para reducir los costos.

Una mayor igualdad es la base para consolidar una democracia

Los altos niveles de desigualdad alimentan el descontento, debilitan las democracias e incuban populismos que eventualmente llevan a “democracias delegativas”, en las que quienes están en el gobierno intentan concentrar el poder en el Ejecutivo, incluyendo a menudo la reelección indefinida, minimizando los roles del Congreso y el Poder Judicial. Esto se ofrece como la única forma para llevar adelante cambios radicales que reducirían la desigualdad y, eventualmente, crearían un nuevo orden social.

No se trata de una mera coincidencia que este fenómeno tienda a aparecer con cierta regularidad en algunas partes del mundo. Al comparar la desigualdad del ingreso en América Latina, Europa del Este y el Este Asiático, la primera tiene la distribución más desigual medida por los coeficientes de Gini. Europa del Este es menos desigual, un legado de los ex regímenes socialistas, mientras que el Este Asiático exhibe coeficientes similares a las economías de la OCDE.

No obstante, varios países de ingreso medio han sido capaces de implementar reformas tributarias importantes, además de políticas sociales

bien enfocadas y bien diseñadas que pueden reducir las desigualdades en el ingreso (López-Calva y Lustig, 2010). Aunque cualquier progreso adicional en estas áreas no será fácil de lograr.

¿Qué se puede hacer al respecto? La respuesta para las democracias de ingreso medio es concentrar la mayor cantidad posible de recursos no solo en las redes de seguridad social, sino también invirtiendo fuertemente en capital humano. Esto implica mejorar las oportunidades, principalmente el acceso a buenos trabajos, para quienes se han quedado rezagados producto de la modernización de las economías.

Hacia el futuro la pregunta relevante es qué será más significativo para las personas como indicador de su propio bienestar. Esto es parte de la discusión que ha tenido lugar en los países de Europa del Norte por ya varios años. El tema se convirtió en relevante no porque ellos exhibieran una alta desigualdad del ingreso en un sentido estricto: muestran los coeficientes de Gini más bajos, en particular Escandinavia. La preocupación surgió debido a los efectos de la globalización, porque existe el reconocimiento general de que esta tiende a aumentar la desigualdad de ingresos, entre otros factores, porque premia a las personas altamente capacitadas y penaliza a las con bajos niveles de educación.

La respuesta escandinava a este desafío ha sido que lo que realmente importa para las democracias globalizadas es lo que le ocurre a las personas y las familias en sus ciclos de vida. Esto implica reenfocar las políticas sociales desde una posición basada en el asistencialismo hacia una que involucre una calidad más alta de la educación y políticas de mercado laboral activas, para otorgar más oportunidades de trabajo a las mujeres y a los adultos jóvenes de familias pobres, reconvirtiéndolos y promoviendo la innovación y el emprendimiento.

Aún falta por ver si este nuevo enfoque se traduce en un discurso político que persuada a los países de ingreso medio, donde la desigualdad del ingreso inicial alimenta la impaciencia e invita a los políticos populistas a ofrecer atajos —siempre tentadores— para lograr el desarrollo y una sociedad equitativa. La diferencia en los resultados dependerá de la calidad y madurez del liderazgo político, un bien no necesariamente abundante en las democracias en formación.

V. REFORMAS EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

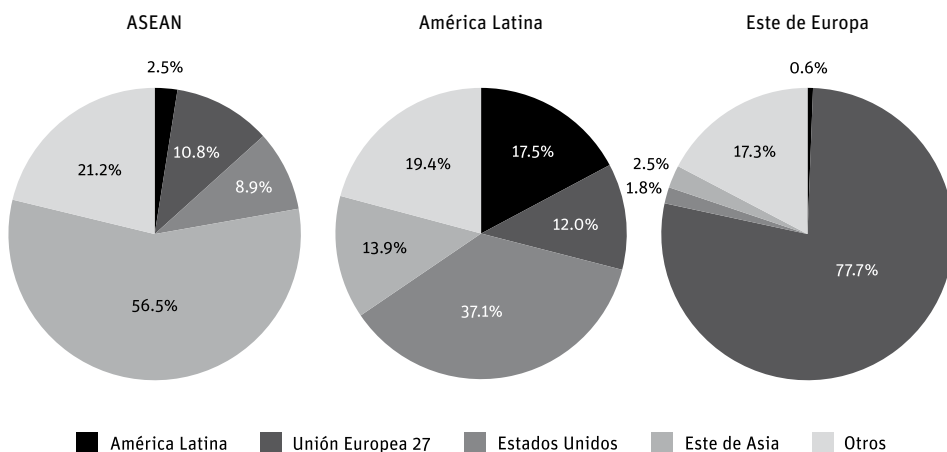
Para salir de la trampa del ingreso medio, las economías de América Latina deben sostener una alta tasa de crecimiento durante las próximas décadas. Eso supone mover la estructura de producción y exportaciones desde las materias primas hacia productos de mayor valor agregado y más intensivos en conocimiento. La diversificación de las exportaciones puede fortalecerse exportando a mercados cercanos, como aquellos que se hacen accesibles a través de la participación en bloques regionales de comercio.

Todos los países de renta media considerados en este estudio, en América Latina, Este de Europa y Este de Asia, han puesto en marcha ese tipo de acuerdos comerciales.

Antes de la crisis financiera de 2008-2009, la estrategia implícita de los países de ingreso medio era que las exportaciones a los mercados de los países desarrollados debían ser el motor del crecimiento, sobre la base de que las economías desarrolladas seguirían mostrando un crecimiento robusto y que las negociaciones multilaterales harían que sus mercados fueran más accesibles. Además, se presuponía la finalización exitosa de la Ronda de Doha. Sin embargo, ninguno de estos supuestos parece realista en 2012 (Blustein, 2009).

Dado que las negociaciones multilaterales —como la Ronda de Doha— están muertas, los argumentos en favor de un rol más importante de la integración regional como punto de partida para el libre comercio global parecen estar ganando adeptos en la mayoría de los países de ingreso medio. Si el multilateralismo no es posible, entonces el regionalismo bien podría ofrecer una alternativa aceptable. A continuación se presenta un análisis comparado de los avances en esta dirección en los países de ingreso medio del Este de Europa, de Asia y de América Latina.

El comercio desde los países de Europa del Este hacia los de la Unión Europea 27 representó un 78% del total de sus exportaciones en 2010. En cambio para América Latina —cuyos esfuerzos de integración regional empezaron hace 50 años, al mismo tiempo que en Europa— el comercio intrarregional en 2010 solo alcanzó un 18% del total. Esto obedece a que las diferencias en las estrategias políticas y de desarrollo en América Latina han introducido muchas limitaciones a la creación de áreas de libre comercio en la región (ver Gráfico N°5).

GRÁFICO Nº5: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN 2010 (% DEL TOTAL DE EXPORTACIONES)


Fuente: Elaboración propia sobre la base a World Integrated Trade Solution (WITS) (base de datos en línea): <http://wits.worldbank.org/wits>

Nota: Este de Asia se refiere a los países de la ASEAN más China, Hong Kong, Corea del Sur y Japón. ASEAN incluye a Brunei, Camboya, Malasia, Filipinas, Indonesia, Laos, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam. América Latina se refiere a los países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) más México, Chile, Panamá, República Dominicana y Venezuela. La Unión Europea 27 incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia. Europa del Este se refiere a Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania.

Entre los miembros de la ASEAN, el comercio intrarregional representó solo un 25% del total en 2010. Cuando se toma en cuenta el Este Asiático, las exportaciones de la ASEAN hacia este mercado regional expandido más que se duplican, llegando a 57%. Este resultado supera al de América Latina, pero aún está muy lejos del casi 80% en Europa del Este. Los cambios políticos e ideológicos, incluyendo las disputas por el liderazgo entre China y Japón, también han impedido el progreso de la integración en el Este Asiático.

La fórmula de Europa del Este

Los intentos de integración económica en Europa del Este tienen larga data y probaron casi todas las opciones desde la posguerra. La primera

fase abarca desde la década de los 50 hasta la de los 80, cuando estas economías estuvieron completamente integradas al bloque soviético mediante el Consejo para la Ayuda Económica Mutua (COMECON). Imperaba entonces la planificación centralizada, en que las economías debían exportar materias primas y algunas manufacturas “maduras” (productos industriales fabricados con tecnologías antiguas) al bloque soviético. Como contrapartida, importaban equipamiento de capital y bienes manufacturados más sofisticados desde la Unión Soviética³⁹.

Entonces más del 50% del comercio total de las economías de Europa del Este se realizaba dentro del bloque del COMECON⁴⁰. Ese esquema funcionó por un tiempo, pero entró en una fase crítica en los 80, cuando las tasas de crecimiento cayeron abruptamente. Los bienes esenciales de consumo se volvieron escasos y los servicios básicos sufrieron un serio deterioro.

El colapso de la Unión Soviética y el descontento político acumulado brindaron el espacio necesario para un profundo cambio político y económico. La democracia y el libre mercado se convirtieron en objetivos compartidos por las sociedades de Europa del Este. En ese contexto, los nuevos líderes se sintieron con poder para hacer cambios drásticos y expeditos. Había que diseñar nuevas instituciones y el modelo de Europa Occidental brindaba los estándares para medir los avances. Los beneficios esperados eran la estabilidad política y un sistema político abierto, mejores instituciones y acceso tanto a los mercados más grandes y plenamente desarrollados como a los fondos estructurales y de cohesión que entregaban los países más ricos de la UE. El objetivo subyacente era la convergencia hacia los estándares de vida de la UE y la identificación geopolítica con Occidente. En este sentido, el regionalismo estaba motivado —al igual que en la UE— por fuerzas históricas más profundas que en el Este Asiático o en América Latina.

El proceso de integración económica del Este de Europa con la UE empezó en junio de 1988, con la firma de una declaración conjunta entre la UE y los países del COMECON. En 1991 se firmaron los acuerdos de “segunda generación”, que establecieron fechas de eliminación de los aranceles in-

³⁹ Un análisis detallado de la integración de las economías del Este de Europa en su transición democrática se encuentra en Luengo (1996); Blanchard, Froot y Sachs (1994) y Collins y Rodrik (1991).

⁴⁰ Datos de *Appendix of Economic Survey of Europe*, Nº2 (1999).

trarregionales tras cinco años para los países de la UE y diez años para las economías de Europa del Este (los productos textiles y agrícolas fueron eximidos de esos plazos (Luengo, 1996). El interlocutor con la UE era el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (CEFTA, por sus siglas en inglés), firmado por los antiguos países socialistas de Europa del Este en 1992.

Pertenecer al CEFTA era prerequisite para acceder a la Unión Europea (Mile, 2000). En 1993, el Consejo Europeo definió las condiciones para el acceso pleno de los países de Europa del Este a la UE, que debía alcanzarse en 2004.

La integración implicó la liberalización del comercio y el inicio de reformas para que sus instituciones funcionaran según el modelo europeo (Kaminski, 2000). Como el objetivo era la incorporación plena a la UE de ocho países⁴¹ con condiciones sociales y económicas diferentes, se les dio acceso a los fondos estructurales y de cohesión social que antes solo se entregaban a los países menos desarrollados del bloque (Portugal, Irlanda y España, entre otros).

La ampliación de la UE no siempre fue fluida. En varios países de Europa del Este —Hungria y Polonia en particular— las consecuencias políticas y sociales de un cambio tan drástico en la economía y en las instituciones políticas generaron una reacción nacionalista. Sin embargo, terminó imponiéndose el poderoso imán de ingresar “al club” de las sociedades desarrolladas, modernas y abiertas que representaba la UE. La integración plena avanzó según lo planificado, con resultados generalmente positivos para los nuevos miembros.

De hecho, hasta antes de la crisis financiera de 2008, los indicadores de crecimiento económico y comercio mostraban una tendencia positiva. En efecto, desde 1995 hasta 2004 las economías de Europa del Este crecieron a una tasa de 4% anual, mientras que entre 2005 y 2007 se acercaron a 6,5% anual, con las exportaciones creciendo al 12% (ver Cuadro N°31). El porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios sobre el PIB aumentó desde 35% en 1990 a 56% en 2010 (ver Cuadro N°32). El comercio entre Europa del Este y la UE 15 se mantuvo en 60% del total

⁴¹ En 2004, los siguientes países de Europa del Este ingresaron a la UE: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa.

exportado, con lo que el comercio entre Europa del Este y la UE 27 fue de 78% en 2010 (ver Cuadro N°33 y Gráfico N°5).

CUADRO N°31: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (%) (1990-2010)

| | CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, PROMEDIO ANUAL | | | | CRECIMIENTO DEL PIB, PROMEDIO ANUAL | | | |
|------------------------|---|-------------|-------------|------------|--|------------|------------|------------|
| | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 | 2005-2010 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 | 2005-2010 |
| EUROPA DEL ESTE | 2,3 | 10,4 | 11,1 | 7,7 | -2,2 | 3,9 | 4,0 | 3,5 |
| BULGARIA | 3,6 | 11,9 | 4,5 | 7,9 | -4,9 | -0,2 | 5,4 | 3,4 |
| ESTONIA | 3,5 | 9,9 | 9,8 | 3,2 | -8,7 | 5,2 | 8,2 | 1,8 |
| HUNGRÍA | -2,7 | 14,6 | 10,6 | 9,2 | -3,2 | 2,4 | 4,2 | 0,6 |
| LETONIA | -3,3 | 7,9 | 7,8 | 5,8 | -11,1 | 4,1 | 7,5 | 1,7 |
| LITUANIA | .. | 6,5 | 12,4 | 8,0 | -13,2 | 4,5 | 6,9 | 2,5 |
| POLONIA | 6,3 | 11,8 | 11,9 | 7,3 | 1,1 | 6,0 | 3,2 | 4,6 |
| RUMANIA | 3,8 | 7,3 | 14,9 | 6,8 | -4,4 | -0,2 | 5,3 | 3,3 |
| UE 15 | 5,2 | 7,2 | 4,9 | 5,6 | 1,7 | 2,6 | 2,1 | 0,9 |

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Notas: Unión Europea 15 (UE 15) incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. El crecimiento de las exportaciones en 2005-2010 incluye solo el período de 2005 a 2007.

CUADRO N°32: APERTURA COMERCIAL (EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS COMO % DEL PIB)

| | 1990 | 2000 | 2010 | 2005-2010 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| EUROPA DEL ESTE | 34,6 | 45,2 | 56,2 | 7,7 |
| BULGARIA | 33,1 | 50,5 | 57,8 | 7,9 |
| ESTONIA | .. | 84,6 | 78,3 | 3,2 |
| HUNGRÍA | 31,1 | 74,6 | 86,5 | 9,2 |
| LETONIA | 47,7 | 41,6 | 53,4 | 5,8 |
| LITUANIA | 52,1 | 44,7 | 68,2 | 8,0 |
| POLONIA | 26,2 | 27,1 | 42,3 | 7,3 |
| RUMANIA | 16,7 | 32,7 | 23,5 | 6,8 |
| UE 15 | 26,1 | 35,5 | 39,2 | 5,6 |

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial (base de datos en línea): <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

Nota: .. = datos no disponibles.

CUADRO Nº33: DISTRIBUCIÓN INTRARREGIONAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES EN EUROPA DEL ESTE (% DEL TOTAL DE EXPORTACIONES)

| | 1995 | | 2010 | |
|----------------------|------|-------|------|-------|
| | EE | UE 15 | EE | UE 15 |
| BULGARIA | .. | .. | 14,9 | 45,6 |
| ESTONIA | 5,4 | 67,0 | 15,1 | 45,7 |
| HUNGRÍA | 13,8 | 54,1 | 20,1 | 57,2 |
| LETONIA | 11,2 | 63,3 | 36,5 | 34,7 |
| LITUANIA | 12,3 | 44,0 | 24,0 | 37,1 |
| POLONIA | 14,7 | 36,3 | 15,5 | 63,4 |
| RUMANIA | 4,4 | 54,1 | 14,5 | 57,4 |
| EUROPA DEL ESTE (EE) | 15,3 | 60,2 | 19,3 | 58,3 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Integrated Trade Solutions (WITS) (base de datos en línea): <http://wits.worldbank.org/wits/>

Nota: .. = datos no disponibles.

El exitoso proceso de entrada a la UE de las economías de Europa del Este representa el mejor ejemplo de una integración regional multifacética (política, económica e institucional), con capacidad para incluir instituciones con poder supranacional, como el Consejo Europeo y la Comisión Europea, y con objetivos y políticas macroeconómicos compartidas.

Así y todo, esto no significa necesariamente que el mercado de la UE será una fuente continua de crecimiento para las exportaciones de las economías de Europa del Este. Un primer motivo de cautela es que los países de la UE tuvieron una leve recuperación de la crisis financiera de 2008, pero en 2012 ya aparecía una nueva recesión en la Eurozona. De hecho, sus perspectivas de crecimiento anual fueron empeorando diariamente por las dificultades para resolver el problema de los déficits fiscales y de una deuda pública creciente, que dejó a Grecia y a otros países del Sur de Europa al borde del *default*.

Un segundo factor que limita el impacto positivo del acceso pleno a la UE se relaciona con el hecho de que la crisis financiera global reciente expuso algunas vulnerabilidades en las normas e instituciones que rigen a este bloque. Una de ellas es la inadecuada regulación financiera; la otra, el euro como moneda común (Dadush et al., 2010).

A la luz de la crisis europea de 2012, pareciera que el acceso de las economías de Europa del Este a la UE fue demasiado lejos en cuanto a la liberalización financiera. Las experiencias asiáticas y latinoamericanas en las décadas de los 80 y 90 demostraron que un influjo súbito e ilimitado de capital hacia países de ingresos medios es una fuerza desestabilizadora. En ambas regiones precipitaron una crisis financiera, tasas de crecimiento negativo y alto desempleo. Un proceso casi idéntico se observó en las economías de Europa del Este en 2008 y 2009, como resultado de la sobreexposición a influjos de capital no regulados procedentes de Europa Occidental.

En cuanto al euro, tal vez la UE avanzó demasiado rápido. En 1992 se creyó que una moneda común aceleraría la integración europea. Sin embargo, y después de los eventos en las economías del Sur de Europa, respetados economistas han dicho que el Tratado de Maastricht —mediante el cual se acordó que el euro sería la moneda común para Europa— era “un puente demasiado lejos” (Krugman, 2010), aludiendo a que al ingresar a la Eurozona los gobiernos cedieron una herramienta política tan clave como el tipo de cambio, que les permitiría un ajuste expedito ante *shocks* financieros internos o externos y les ayudaría a recuperar competitividad en los mercados globales.

El impacto negativo de un tipo de cambio fijo ha sido peor que el del incumplimiento de otros compromisos contraídos con la ratificación de Maastricht, como la mantención del déficit presupuestario bajo el 3% del PIB y la deuda pública bajo el 60% del PIB. Esto no se respetó en el caso de Grecia, Portugal y otros miembros de la UE, y los excesivos déficits fiscales han generado un aumento galopante de la deuda pública.

¿Afectará esto al esfuerzo de Europa del Este por lograr una integración económica regional en Europa? Si bien son solo tres los países de Europa del Este que están en la Eurozona (Eslovaquia y Eslovenia y en 2011 Estonia), hay varios en lista de espera. Y además hay otras economías (como Lituania, Letonia y Bulgaria) que ya ataron sus monedas al euro. Dado los riesgos actuales y la reciente experiencia, sería razonable que los países que todavía no forman parte de la Eurozona no se apresuren en la adopción del euro. En esta área —al menos por el momento— es preferible menos que más integración.

Otro desafío para las economías de Europa del Este es la dependencia del comercio con la UE. Con estas economías desacelerándose, una mayor

diversificación en el destino de sus exportaciones —hacia China u otros lugares de Asia— puede constituir una importante fuente de crecimiento adicional para estos países.

El trampolín del Este Asiático: la estrategia exportadora

El modelo exportador de Asia, tal como fue estructurado en los 60, tenía un alto grado de heterodoxia, debido al activo rol del Estado en “escoger a los ganadores” en términos de sectores y líneas de producción a promover, a los que bancos estatales y otras instituciones financieras les brindaron subsidios, incentivos tributarios y acceso al crédito con tasas inferiores a las del mercado.

Al usar este enfoque hacia el desarrollo industrial, Japón hizo exitosamente la transición para subir por la cadena de valor: desde exportar productos baratos e intensivos en mano de obra hasta exportar bienes intermedios intensivos en capital, para después dar el salto a la fabricación de alta tecnología. El Japón de la posguerra demostró una alta capacidad de adaptar las tecnologías avanzadas provenientes de Estados Unidos y Europa Occidental. A medida que la economía japonesa perdía su ventaja comparativa inicial como productor de bajo costo de bienes intensivos en mano de obra, sus empresas tuvieron la visión de invertir en otros países asiáticos con costos de mano de obra más bajos. Estas economías vecinas se convirtieron en parte de la cadena de suministro para los productores japoneses, exportando productos finales a Norteamérica y al Viejo Continente (Gill y Kharas, 2007).

Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong constituyeron la primera ola de subcontratistas de los productores nipones. Todos tenían la fortuna de contar tanto con una fuerza laboral de alta calidad como con gobiernos que promovían activamente la industrialización, y establecieron condiciones para los productores, exigiendo que sus precios de exportación e importación estuvieran alineados con los internacionales (Lin y Chang, 2009; Lin, 2010). Otros países —Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, China y, más recientemente, Vietnam, Laos y Camboya— adoptaron después este modo de producción.

Estas redes de producción y distribución han evolucionado constantemente desde los 60, debido a los cambios en las ventajas comparativas en

los mercados globales: mayores habilidades en la fuerza laboral, más capacidad de adaptar tecnologías avanzadas, más inversión en infraestructura, entrada de la mano de obra china más barata y menos calificada. A medida que avanzaba el desarrollo orientado a las exportaciones, se hizo evidente que la geografía debía constituir una fuente adicional de ventaja comparativa. Las economías del Este Asiático eran geográficamente cercanas entre sí, tenían menos costos de transporte entre ellas y podían elevar más su competitividad con la reducción de aranceles. Así sembraron las semillas de lo que sería el área de libre comercio del Este Asiático.

Los esfuerzos de integración regional entre los países del Sudeste Asiático habían comenzado en 1967, cuando Singapur, Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas acordaron la formación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Pero la principal preocupación en ese tiempo no era tanto el comercio, sino las posibles amenazas a la paz y la seguridad en la región. En el contexto de la Guerra Fría se pensaba que el comunismo en los países vecinos podía desestabilizar a los regímenes políticos frágiles, aún no consolidados en la fase poscolonial.

Excepto por las frecuentes reuniones de alto nivel, no hubo mayores avances hasta 1976. Con la creación en ese año del Secretariado Permanente de ASEAN, estos países sintieron que tenían que avanzar hacia una integración formal de sus economías, que fuera más allá del proceso de facto liderado por las compañías multinacionales (Cuyvers et al., 2005).

En 1991 se propuso una Asociación Formal de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA), y en 1994 se estableció un calendario para la reducción de los aranceles intrarregionales, para llegar a gravámenes no mayores a 5% al cabo de 15 años (la tasa efectiva predominante en ASEAN entonces era de 9,5%). En 1996 se creó la Corporación Industrial Asiática para promover la producción transnacional en la región (Nesadurai, 2003).

Si bien la liberalización comercial fue aprobada por todos los países miembros, se implementó con muchas dudas. La situación cambió tras la crisis financiera asiática de fines de los 90. Solo entonces los miembros del AFTA acordaron acelerar el proceso de liberalización mediante la eliminación de todos los aranceles hacia 2010, y para 2015, para los recién llegados Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar, que se unieron a la ASEAN en las décadas de los 80 y 90.

Solo en 2003 surgió una propuesta para que los países miembros constituyeran la “Comunidad ASEAN”, que compartía objetivos económicos, políticos y de seguridad. En el campo económico se propuso un objetivo específico adicional: escoger explícitamente aquellos sectores donde era deseable mayor integración. Estos serían promovidos activamente por los gobiernos de la ASEAN. Algunos de los sectores escogidos fueron los de la electrónica, tecnologías de la información, servicios de salud, maderero, pesquero y turismo⁴².

Lo más llamativo sobre este nuevo avance es que parece completar un ciclo evolutivo en las estrategias de desarrollo de la región. La primera fase estuvo muy influenciada por el modelo dirigista japonés. Luego, fue seguido por políticas liberales de apertura de la economía; y después, por una nueva versión de las políticas industriales, en que los sectores público y privado parecían acordar en qué sectores poner énfasis para ganar competitividad internacional.

Tras la crisis financiera asiática, la ASEAN inició una cantidad importante de negociaciones bilaterales para acuerdos comerciales preferenciales. Hacia 2011 estas economías en conjunto habían suscrito 123 tratados de libre comercio (98 ya vigentes y 25 solo firmados) y estaban negociando 65 acuerdos bilaterales adicionales⁴³.

El hecho de que la mayoría de las economías de Asia fueran mucho más abiertas después de la crisis de 1997-1998, junto con el estancamiento de la liberalización multilateral del comercio, impulsó un movimiento frenético hacia los tratados de libre comercio. Lo que también estaba claro en esta fase para los países de la ASEAN era que con sus poblaciones —que en total se aproximaban a los 600 millones y contaban con una clase media de rápido crecimiento—, sus mercados internos se habían vuelto muy atractivos para las dos potencias económicas de la zona: Japón y China. La crisis también indujo una cooperación en el plano financiero. En 2000 se creó la Iniciativa Chiang Mai, a fin de permitir una tasa bilateral para el *swap* de divisas entre la ASEAN y Corea del Sur y Japón. A ella le siguió la Iniciativa del Mercado de Bonos Asiáticos (ABMI, por sus siglas en inglés), que buscó canalizar los ahorros domésticos hacia inversiones regionales.

⁴² Para más detalles, véase Hew (2007).

⁴³ Cifras de la base de datos sobre acuerdos regionales comerciales de ADB's Regional Integration Center (ARIC), de febrero de 2012.

Como consecuencia de lo anterior, se generó una rápida sucesión de nuevas iniciativas regionales: ASEAN+3, que sumó a Corea del Sur, Japón y China a los miembros originales de ASEAN; y ASEAN+6, que además incorporó a India, Australia y Nueva Zelanda. Más recientemente surgieron dos ambiciosas propuestas de Japón y Australia para formar la Comunidad de Países del Este Asiático, o lo que lo que el ex Primer Ministro de Australia, Kevin Rudd, llamó la Comunidad Asia-Pacífico, que iría más allá de la integración comercial para incluir la coordinación en temas como la paz y la seguridad.

Los resultados de la integración económica en el Este Asiático, producto de estas estrategias de libre comercio, son impresionantes. Las exportaciones de bienes y servicios de ASEAN llegaron a 69% del PIB en 2010, comparadas con el 46% del PIB en 1980 (ver Cuadro N°34).

CUADRO N°34: APERTURA COMERCIAL (EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS COMO % DEL PIB)

| | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|-----------|------|------|------|------|
| ASEAN(10) | 46,0 | 51,3 | 85,1 | 68,7 |
| ASEAN+3 | 19,2 | 17,6 | 24,4 | 33,6 |
| ASEAN+6 | 17,9 | 16,8 | 23,6 | 32,3 |

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial (base de datos en línea): <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

Notas: ASEAN(10) incluye a Brunei, Camboya, Malasia, Filipinas, Indonesia, Laos, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam. ASEAN+3 es ASEAN (10) más China, Hong Kong, China, Japón y Corea del Sur. ASEAN+6 es ASEAN+3 más Australia, India y Nueva Zelanda.

El comercio intrarregional en la ASEAN representó solo el 25% de su comercio total en 2010. Pero cuando se incluye a los mercados de ASEAN+3, el 57% del total de las exportaciones de la ASEAN se destina hacia este mercado regional expandido. En el caso de ASEAN+6, sus mercados absorben el 64% del total de las exportaciones de ASEAN (ver Cuadro N°35).

CUADRO N°35: DISTRIBUCIÓN INTRARREGIONAL DE LAS MERCANCÍAS EXPORTADAS
(% DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES)

| | ASEAN(10) | | ASEAN+3 | | ASEAN+6 | |
|-----------|-----------|------|---------|------|---------|------|
| | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 |
| ASEAN(10) | 18,9 | 25,2 | 47,8 | 56,5 | 51,2 | 64,1 |
| ASEAN+3 | 12,1 | 13,7 | 36,1 | 42,2 | 35,2 | 44,0 |
| ASEAN+6 | 11,8 | 13,9 | 38,8 | 44,2 | 39,3 | 49,4 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Integrated Trade Solutions (WITS) (base de datos en línea): <http://wits.worldbank.org/wits/>

Puede decirse entonces que el proceso hacia una integración expandida del Este Asiático (ASEAN+3 y ASEAN+6) ha sido fructífero. Además, las exportaciones de la ASEAN pasaron de ser en su mayoría recursos naturales y productos de bajo valor agregado a productos de mayor tecnología (ver Cuadro N°36). La importancia relativa de los bienes manufacturados exportados hacia los países de la ASEAN creció desde 15% del total exportado en 1980 hasta 56% en 2009. Al desagregarlos, lo que surge es un patrón cada vez más parecido entre lo que exportan los países de la ASEAN y Japón o China.

CUADRO N°36: COMPOSICIÓN DE LOS BIENES EXPORTADOS
(% DEL TOTAL DE LOS BIENES EXPORTADOS)

| | 1980 | | 2000 | | 2010 | |
|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| | MANUFACTURA | PRIMARIOS | MANUFACTURA | PRIMARIOS | MANUFACTURA | PRIMARIOS |
| ASEAN(10) | 14,6 | 81,5 | 72,4 | 24,9 | 55,6 | 37,1 |
| ASEAN+3 | 73,2 | 13,2 | 90,9 | 6,5 | 86,5 | 10,5 |
| ASEAN+6 | 67,1 | 21,6 | 86,6 | 10,7 | 84,1 | 13,1 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Development Indicators, Banco Mundial (base de datos en línea): <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

Nota: La categorización de los bienes en manufactura y productos primarios se realiza sobre la base de la clasificación SITC revisión 2. Se excluye el sector 9, lo que explica que la suma entre manufactura y productos primarios no alcance el 100%.

¿Qué esquema de integración prevalecerá en Asia y entre qué países?

El proceso de abajo hacia arriba de la integración regional en el Este Asiático es un *deus ex machina* que sí funciona: la “fábrica asiática” integra a las empresas en redes de producción y distribución. El mecanismo se ha mostrado eficaz como inductor de una alta tasa de crecimiento de las exportaciones asiáticas, pero su punto vulnerable ha sido la alta dependencia de la creciente demanda de Estados Unidos y Europa. De hecho, un 25% de las exportaciones de Asia ha tenido como destino los mercados europeos y estadounidenses, por lo que la recesión que afecta a estas economías complica sus perspectivas de crecimiento.

Ante este escenario las economías asiáticas deberían seguir dos cursos complementarios de acción: cambiar la composición de la demanda desde las exportaciones hacia el consumo doméstico y reforzar el comercio intrarregional. Aquí es donde la ASEAN podría ser un catalizador, acelerando la promulgación de las iniciativas de ASEAN+3 y ASEAN+6.

Para que ASEAN+3 o ASEAN+ 6 sean exitosas se necesita una mejor coordinación entre las instituciones existentes, en que la facilitación del comercio debe ser el objetivo primordial. Al igual que en América Latina, la existencia de un gran número de tratados de libre comercio firmados por los países asiáticos, dentro y fuera de la región, generan reglas de origen complejas y superpuestas, además de mecanismos débiles de resolución de conflictos, particularmente a nivel multilateral.

Las “marañas institucionales” que están surgiendo en el Este Asiático, así como en América Latina, son consecuencia de un liderazgo poco claro en la región que se disputan Japón y China. Estados Unidos solía ser un actor político determinante en la zona, pero ya no lo es. Parece estar emergiendo una “Asia China-céntrica”.

Pero el hecho de que Japón, China y Corea del Sur sigan buscando activamente una asociación con las economías de la ASEAN significa que, más allá de sus disputas por el liderazgo, concuerdan en que la integración comercial regional será una fuente crucial para el dinamismo futuro de sus economías. Ya sea mediante un bloque regional exclusivamente asiático, uno del Asia-Pacífico, o uno centrado en China.

Algunos desafíos pendientes para el progreso de la integración regional en Asia son: primero, el éxito en el comercio intrarregional debería ir

acompañado con instituciones supranacionales cada vez más fuertes, que se hagan cargo de homogeneizar las reglas comerciales múltiples y superpuestas para pavimentar el camino hacia un bloque comercial expandido, compuesto por los países de la ASEAN más China, Japón y Corea del Sur.

Segundo, los otros mercados emergentes deberían recibir más atención de los gobiernos del Este Asiático. El lento crecimiento en las economías desarrolladas hace que las economías emergentes de rápido crecimiento sean sus socios naturales en el futuro. No solo constituyen una rica fuente de recursos naturales, también ofrecen una clase media que crece velozmente y que significa potenciales nuevos clientes para los productos manufacturados en esa zona.

Tercero, la crisis financiera reciente resaltó la importancia de los mecanismos financieros regionales para paliar los *shocks* sufridos por las economías individuales. El Este Asiático aprendió la lección con la crisis de los 90 y, como resultado, estableció *swaps* bilaterales de divisas extranjeras (Iniciativa Chiang Mai), a la vez que emitió bonos asiáticos en moneda local (Iniciativa del Mercado de Bonos Asiáticos). Ambas medidas demostraron ser oportunas y eficaces durante la crisis financiera global. Las economías latinoamericanas y de Europa del Este deberían aprender de esta experiencia.

América Latina: un largo ensayo de alianzas

Un observador externo de los esfuerzos de integración latinoamericana podría quedar algo confundido ante la gran cantidad de instituciones y estructuras. A la fecha coexisten ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), MERCOSUR (Mercado Común del Sur), CAN (Comunidad Andina), UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), MCCA (Mercado Común Centroamericano), CARICOM (Comunidad del Caribe), Grupo de Río, y, más recientemente, CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Cada uno de estos organismos se autodefine como un pilar para la integración plena en América Latina.

La mayoría de estas agrupaciones cuenta con estructuras y burocracias establecidas. Algunas tienen tribunales y parlamentos regionales; realizan varias reuniones al año, incluyendo cumbres de jefes de Estado y de

ministros de relaciones exteriores, entre otras; redactan informes y se visitan mutuamente. Sin embargo, bajo esa amistosa superficie subyacen miradas contrapuestas sobre la forma de consolidar la integración, que van desde las versiones radicales de quienes querrían agrupaciones políticas de países “del Sur para enfrentar al Norte” hasta las que proponen una asociación flexible de “regionalismo abierto” para el libre comercio.

Tras décadas, nada se ha establecido en términos de estructuras y reglas permanentes que rijan la integración económica y política en la región. Esto es particularmente notable porque, como recordó Barbara Stallings en una contribución sobre este tópico, América Latina es la región con el historial más largo de intentos de integración de sus economías y sociedades (Stallings, 2009). Fue ni más ni menos que el “padre fundador”, Simón Bolívar, quien en 1826 propuso la constitución de la “Unión Panamericana”, con el objetivo de avanzar hacia una América Latina unificada (Stallings, 2009). Un esfuerzo concertado y renovado inició su marcha en las décadas de los 50 y 60. Pero tras 50 años, los resultados son magros: el comercio intrarregional en América Latina apenas representó cerca de 18% del comercio total de sus países en 2010.

Una breve revisión de los esfuerzos contemporáneos de integración en América Latina comienza en 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyo objetivo era acordar un arancel externo común que permitiera que los países comerciaran bienes manufacturados, sin tener que competir con las economías más avanzadas. Los aranceles intra ALALC serían eliminados en un plazo de 12 años (Stallings, 2009). Después de cierto progreso inicial, con un significativo aumento del comercio total, las presiones proteccionistas llevaron al estancamiento de las dinámicas comerciales intrarregionales.

En 1980, la ALALC fue remplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sus miembros acordaron tener reglas más flexibles, incluyendo la posibilidad de buscar acuerdos comerciales bilaterales, dentro del marco general de la ALADI⁴⁴.

Mientras tanto, empezaron a aparecer varias agrupaciones subregionales. El Pacto Andino en los 60, después conocido como Comunidad Andina (CAN), se propuso un ambicioso plan que incluía una unión aduanera y

⁴⁴ Para más detalles, véase Bouzas (2009).

una política industrial común (Stallings, 2009). La CAN también estableció reglas y límites para la inversión extranjera directa en la región andina, con la idea de favorecer las inversiones de sus empresas por sobre las de firmas foráneas. Sin embargo, pronto se hizo obvio que no se lograrían los objetivos. De hecho, hacia 2010 el comercio entre los miembros de la CAN solo representó un 8% del total de sus exportaciones (ver cuadros N°37 y N°38).

Los países centroamericanos fueron más exitosos: con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), en los 60, la liberalización del comercio avanzó gradualmente y con resultados positivos. Hacia 2010, 23% de su comercio total se realizaba dentro del bloque.

CUADRO N°37: DISTRIBUCIÓN INTRARREGIONAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES EN AMÉRICA LATINA (% DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES)

| | 1990 | 2000 | 2010 |
|---|------|------|------|
| AMÉRICA LATINA | | | |
| % DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES | 13,9 | 15,6 | 17,5 |
| CAN | | | |
| % DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES | 4,0 | 7,7 | 7,8 |
| MERCOSUR | | | |
| % DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES | 8,9 | 20,9 | 10,7 |
| MCCA | | | |
| % DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES | 15,9 | 20,3 | 23,2 |
| UNIÓN EUROPEA 27 | | | |
| % DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES | 66,7 | 67,5 | 64,4 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Integrated Trade Solutions (WITS) (base de datos en línea): <http://wits.worldbank.org/wits/>

Nota: Unión Europea 27 (UE 27) incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia. América Latina es conformado por los países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); más la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); más México, Chile, Panamá, República Dominicana, Panamá y Venezuela.

CUADRO N°38: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DESDE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA (% DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES)

| | INTRARREGIONAL | | ESTADOS UNIDOS | | UNIÓN EUROPEA 27 | | ESTE ASIÁTICO | | AMÉRICA LATINA | |
|----------------|----------------|------|----------------|------|------------------|------|---------------|------|----------------|------|
| | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 |
| AMÉRICA LATINA | 13,9 | 17,5 | 39,2 | 37,1 | 24,8 | 12,0 | 9,6 | 13,9 | 13,9 | 17,5 |
| MERCO-SUR | 8,9 | 10,7 | 20,7 | 8,4 | 32,9 | 20,1 | 12,6 | 22,3 | 17,0 | 27,7 |
| CAN | 4,0 | 7,8 | 39,3 | 30,0 | 26,1 | 14,3 | 7,0 | 14,1 | 17,7 | 26,7 |
| MCCA | 15,9 | 23,2 | 40,0 | 39,6 | 24,9 | 11,9 | 3,7 | 6,4 | 21,9 | 36,8 |
| CHILE | – | – | 16,8 | 10,0 | 38,4 | 17,3 | 22,1 | 43,3 | 12,6 | 18,2 |
| MÉXICO | – | – | 70,2 | 80,1 | 12,8 | 4,8 | 6,5 | 2,9 | 5,9 | 6,8 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del World Integrated Trade Solutions (WITS) (base de datos en línea): <http://wits.worldbank.org/wits>

Pero la estrategia comercial de la mayoría de las economías latinoamericanas cambió tras la crisis de la deuda de los años 80. Las reformas económicas impulsadas por el FMI dieron una alta prioridad a la liberalización unilateral del comercio. Como resultado, los aranceles promedio han caído significativamente (ver Cuadro N°39).

CUADRO N°39. ARANCELES PROMEDIO DE ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS Y DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL (%)

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 |
|----------------|------|------|------|------|
| América Latina | 11,8 | 12,9 | 10,3 | 9,0 |
| ARGENTINA | 11,4 | 14,5 | 11,7 | 12,4 |
| BRASIL | 12,7 | 12,7 | 8,5 | 10,1 |
| CHILE | 10,9 | 9,0 | 6,0 | 6,0 |
| MÉXICO | 11,4 | 15,2 | 12,8 | 6,4 |
| MERCOSUR | 12,3 | 13,2 | 9,0 | 10,4 |
| CAN | 12,9 | 10,4 | 10,4 | 8,1 |
| MCCA | 8,8 | 5,9 | 5,6 | 3,5 |

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial (base de datos en línea): <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

Nota: Se indica el arancel de nación más favorecida.

En los años 90, la parálisis en las negociaciones multilaterales creó un escenario favorable para los acuerdos bilaterales de libre comercio, con países de dentro y fuera de la región latinoamericana. Esto culminó en una propuesta más ambiciosa: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que incluía a toda América Latina, el Caribe, Estados Unidos y Canadá. Pero después de varias rondas de discusiones y negociaciones que empezaron en 1994, quedó claro que la iniciativa no prosperaría, como finalmente ocurrió. Brasil y los países del MERCOSUR consideraron que el ALCA era un intento de Estados Unidos por hegemonizar las relaciones comerciales en el hemisferio (Amorim, 2009). Cierta o no, esa percepción bastó para condenar la iniciativa.

Una de las consecuencias no buscadas del ALCA, antes de que se desvaneciera, fue aumentar el esfuerzo de Brasil y Argentina por fortalecer el MERCOSUR como alternativa. Ambos países habían acordado en 1990 el desarrollo de objetivos políticos y económicos comunes, teniendo como instrumento el MERCOSUR. El tratado que creó este bloque se firmó en 1991 y luego se unieron Paraguay y Uruguay. El comercio creció pronto entre los países miembros, llegando a 21% de su intercambio total en 2000, pero hacia 2010 había retrocedido velozmente a 11% (ver Cuadro N°37).

Una de las razones de esta declinación fue que para enfrentar *shocks* externos, como las repetidas crisis financieras, los principales socios del MERCOSUR recurrieron a diversas formas de proteccionismo, incluyendo restricciones no arancelarias al comercio⁴⁵.

Su eficacia como herramienta de integración también se ha visto limitada por la tendencia a evitar la incorporación en las legislaciones nacionales de cualquier acuerdo que no fuera políticamente bien visto a nivel nacional. De las 840 normas aprobadas por el MERCOSUR, solo 180 fueron incorporadas por todos los países miembros en sus respectivas legislaciones y normas nacionales a partir de 2000 (Botto et al., 2003). Otro factor ha sido la falta de coordinación en las políticas macroeconómicas.

En parte debido a estos avances tan limitados hacia la integración de la región, se están implementando nuevas estructuras. Venezuela, bajo la presidencia de Hugo Chávez, decidió unirse con Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y otros países en la Alternativa Bolivariana para las Américas

⁴⁵ Para un análisis del MERCOSUR, ver Mellado (2007).

(ALBA), presentada como opción a las alianzas previas, supuestamente contaminadas por el “neoliberalismo” y la “hegemonía de Estados Unidos en la región”.

Otro intento de acelerar el proceso de integración regional, esta vez bajo el liderazgo brasileño, llevó a la formación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y después a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Es demasiado pronto para evaluar su potencial, pero estas agrupaciones están agregando estructuras a un edificio de por sí frágil⁴⁶.

Para completar el cuadro, hay que hacer algunas referencias a México y Chile. En la década de los 90, ambos escogieron adoptar plenamente la idea del regionalismo abierto. Esto se tradujo en varios tratados de libre comercio negociados con países de dentro y fuera de la región, incluyendo a la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Esto permitió que México negociara su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), decisión que ha sido determinante en la conformación de la estructura de su comercio exterior: en 2010, el 80% de sus exportaciones se dirigía al mercado estadounidense. Como consecuencia, ha atado el destino de su economía a los altibajos de esa economía.

Las vallas que deben saltar las economías latinoamericanas

La sólida situación macroeconómica ha permitido que las economías latinoamericanas crezcan a tasas cercanas a 5% anual en 2011 y 2012, expandiendo significativamente sus exportaciones al resto del mundo. Pero como se espera que sus mercados tradicionales, la Unión Europea y Estados Unidos, experimenten un crecimiento magro en el futuro cercano —circunstancias que prevalecerán por varios años—, un acuerdo comercial latinoamericano podría suplir esa demanda y ofrecer un mercado más amplio para las exportaciones, ya que el comercio intrarregional hoy es escaso, y solo representa un 18% de las exportaciones totales a 2010. Sin embargo, un serio obstáculo es que no existe un acuerdo único y eficaz para el comercio regional.

⁴⁶ Para un buen balance general, ver Sáez (2008), Bouzas et al. (2008) y Da Motta y Ríos (2009).

La expansión del libre comercio no será fácil mientras coexistan dos “marañas institucionales”. La primera es la suma de los tratados de libre comercio firmados por los países latinoamericanos en las décadas de los 90 y 2000. La segunda es la suma de los acuerdos regionales y subregionales de integración (MERCOSUR, CAN, UNASUR, MCCA, CARICOM, entre otros), cada uno con diversas instituciones ad hoc que van en pos de sus propios objetivos.

La primera meta para aumentar el comercio debiera enfocarse en lograr que funcionen las estructuras existentes, los tratados bilaterales, así como hacer converger las desgravaciones arancelarias, reglas de origen y mecanismos de resolución de disputas, a fin de amplificar el comercio, lo que no será fácil por la lógica de las burocracias de no ceder poder voluntariamente; y sobre todo, porque los países latinoamericanos no han estado dispuestos a entregar autoridad supranacional real a las estructuras regionales. El contraste con el modo de operar de la UE es notable: Bruselas tiene poder sobre los gobiernos nacionales en Europa no solo en cuanto a reglas comerciales, sino también en materias como competencia en los mercados, marco regulatorio y principios jurídicos.

Como no hay una estructura de poder comparable en América Latina, para que funcione la integración regional se requiere cambiar el foco. Porque si las empresas no comercian más dentro de la región, a pesar de encontrarse ante un mercado de 550 millones de personas, probablemente sea debido a restricciones que las vuelven no competitivas como exportadoras intrarregionales.

Una de las restricciones es la infraestructura inadecuada de caminos, puertos y telecomunicaciones. Esto se refleja en el hecho de que, en general, los gastos de transportar bienes al mercado estadounidense son más altos en la mayoría de los países latinoamericanos que en los de Europa y el Este Asiático (Mesquita Moreira et al., 2008). Del mismo modo, los costos de transporte de los países latinoamericanos son más altos que los aranceles existentes. De hecho, en 2005 el costo promedio del transporte desde América Latina hacia el mercado estadounidense era de 7,8% por unidad de valor de las exportaciones, mientras que el arancel promedio era de 2,7%. En el mismo año, el costo promedio del transporte dentro de la región registró un 4,3%, mientras que el arancel promedio alcanzó un 1,9% (Mesquita Moreira et al., 2008). Entonces, la inversión pública

en infraestructura debería tener una alta prioridad para avanzar hacia un mercado eficiente, competitivo e integrado, con menores costos de transporte. La integración regional debería poner más énfasis en facilitar la inversión transregional, como lo han hecho los gobiernos asiáticos con indiscutible éxito.

La competitividad de las exportaciones también se puede elevar mediante inversiones conjuntas que aumenten el volumen —y reduzcan los costos— de los insumos claves para las exportaciones, como energía y agua.

Otra línea de acción debiera ser simplificar las reglas y procedimientos aduaneros y administrativos, a fin de reducir el espacio para la discrecionalidad y la aplicación de restricciones no arancelarias al comercio. La eliminación de todos los ripios anteriormente mencionados elevaría drásticamente la eficacia de los acuerdos comerciales.

También juega en contra el que los acuerdos regionales en este subcontinente carezcan de fondos estructurales, o de la cohesión que usa la UE para compensar a las economías menos desarrolladas y eliminar gradualmente las grandes diferencias en ingreso y bienestar. Esto ha generado descontento entre los países más pequeños, como Paraguay y Uruguay, dentro del MERCOSUR. Las iniciativas en esas líneas de acción estimularían un paso más veloz hacia la plena integración regional.

Tampoco existe un incentivo como en Europa del Este con el acceso a la UE y en el Este Asiático con el potencial dinamizador de su vinculación a la economía japonesa desde 1960, y más recientemente a China, como superpotencia emergente en la región. Un sustituto parcial podría ser la búsqueda de tratados de libre comercio con economías más abiertas y de mentalidad afín, sin importar si son o no parte de la región. Esto aportaría estándares más exigentes, necesarios para acelerar el trayecto hacia la competitividad internacional.

El camino a seguir

A los países de ingresos medios que participan en los acuerdos comerciales regionales les convendría avanzar hacia el multilateralismo basado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), dado que la mayoría de ellos acata las reglas del comercio internacional, más que imponerlas. Y la OMC podría fijar los estándares de convergencia de los acuerdos comer-

ciales regionales existentes, que en los próximos años deberían desempeñar un papel relevante en el estímulo de más comercio y crecimiento en los países de ingresos medios. Esto cobra más importancia por el lento crecimiento que se espera para las economías desarrolladas, debido a la crisis financiera global, y por la falta de avances en las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC.

Las principales limitaciones que enfrentan los acuerdos de integración regional para alcanzar todo su potencial suelen ser de naturaleza política e ideológica. Van desde la existencia de gobiernos desconfiados de los beneficios del libre comercio y la globalización hasta disputas hegemónicas subterráneas. Pasará un tiempo antes de dejar atrás esas diferencias, pero los evidentes beneficios de un mayor comercio recíproco deberían ayudar a reducirlas gradualmente.

Cuando estas limitaciones impiden el consenso, los países no deberían esperar que todos estén de acuerdo en todo, sino buscar dentro o fuera de su región socios dispuestos a acelerar el libre comercio. El potencial de los acuerdos comerciales regionales como motor de crecimiento se expandirá solo cuando se incluya a países de mentalidad afín procedentes de otras regiones.

Para Europa del Este, el futuro de la UE como motor para el crecimiento de sus exportaciones dependerá menos de los tratados de libre comercio y más de la forma en que los miembros del bloque resuelvan sus actuales dilemas macroeconómicos: cómo reducir gradualmente los enormes déficits fiscales sin caer en otra recesión; cómo recuperar competitividad cuando los tipos de cambio no son flexibles para la mayoría de las economías del grupo; y cómo financiar los enormes déficits de balanza de pagos tras el crecimiento explosivo de la deuda pública y externa en los últimos años. Si estos problemas son resueltos pronto, el comercio en el contexto europeo volvería a ser un poderoso motor de crecimiento. Pero este optimista escenario está lejos de concretarse. Ante la perspectiva de un largo período de lento crecimiento en la UE, las economías de Europa del Este deberían mirar a Asia y a otros mercados emergentes como nuevas fuentes de demanda para sus exportaciones.

En el Este Asiático, el panorama para la integración regional se ve bastante positivo. La región se recuperó rápidamente de la crisis de 2008-2009. El hecho de que China y Corea del Sur estén activamente interesa-

dos, al igual que Japón, en un marco de integración ASEAN+3 ofrece una excelente oportunidad. Pero la estructura institucional para avanzar hacia esta meta es débil.

La duda es si los países de la ASEAN estarían dispuestos a ir más allá e incorporar a Australia, Nueva Zelandia e India en una integración ASEAN+6, y si considerarán que el siguiente paso lógico es la integración Asia-Pacífico en el marco de la APEC.

Este no es un dilema menor, porque ASEAN+3 y ASEAN+6 excluyen a miembros actuales de la APEC, como Estados Unidos, Canadá y las economías latinoamericanas de la cuenca del Pacífico. A Estados Unidos probablemente le gustaría participar en esas instancias, entre otras razones para evitar el surgimiento de un bloque exclusivamente asiático.

La integración económica regional en América Latina debería ser facilitada por el hecho de que estos países enfrentan el período poscrisis desde una posición macroeconómica relativamente sólida, una gestión adecuada de la crisis y perspectivas positivas de crecimiento. Y dado que las economías desarrolladas no crecerán mucho en el corto y mediano plazo, el potencial de los dinámicos mercados del vecindario parece más atractivo.

Pero para sacar plena ventaja de esta situación, deberían enfocarse más a diversificar sus estructuras exportadoras hacia los bienes manufacturados, fuente segura de más comercio intrarregional, como lo demuestra la experiencia del Este Asiático. Otra área prioritaria debería ser la facilitación del comercio en todos los ámbitos relevantes.

Este enfoque es el más factible, porque como las diferencias políticas e ideológicas seguirán presentes en América Latina, tratar de forzar la integración política desde arriba no producirá resultados significativos, como lo demuestran los esfuerzos mayoritariamente fallidos de los últimos 50 años.

Para América Latina, Asia representa el área más dinámica en la economía global y la noción de “cuenca del Pacífico” le da el argumento perfecto para apoyar una integración regional basada en la APEC en la región del Asia-Pacífico. Si se lograra ese objetivo, un acuerdo comercial multilateral parecido a Doha ya no parecería tan lejano, porque pocos países optarían por quedarse fuera de este bloque APEC, que fue responsable del 55% del total de las exportaciones del mundo en 2010. Y dadas las tendencias proyectadas, ese porcentaje no hará más que crecer significativamente en las próximas décadas.

La superación de este reto está obviamente conectada a la estrategia centrada en el empleo. Los cambios requeridos en la calidad de la fuerza de trabajo, así como en la forma en que operan los mercados laborales con el fin de aumentar la productividad, son esenciales para acelerar la transición hacia una economía basada en el conocimiento y exitosa en diversificar su canasta exportadora.

VI. TAREAS PENDIENTES PARA AMÉRICA LATINA

En los capítulos anteriores se realizó un análisis comparado de las experiencias de tránsito de algunas economías, desde su condición de países de ingreso medio hacia la de países desarrollados. También se examinaron los riesgos que están enfrentando las naciones que hoy están en una etapa intermedia de desarrollo y que las podrían hacer caer en “la trampa del ingreso medio”.

Aquí intentaremos sintetizar algunas de las tareas pendientes para América Latina derivadas de este estudio.

1) Mejorar la regulación financiera y el manejo de la cuenta de capitales

La buena política macroeconómica aplicada en la mayoría de los países latinoamericanos durante la crisis financiera global tiene que complementarse prontamente con un manejo adecuado de la cuenta de capitales, que no excluya controles al ingreso de flujos financieros foráneos cuando exceden la capacidad de absorción de las economías. Esto, para evitar la apreciación brusca y excesiva del tipo de cambio, por su efecto letal para la producción local de manufacturas, y el crecimiento excesivo del consumo interno por la vía del endeudamiento, alimentado por la abundancia de capitales externos.

Complementaria a esa tarea es la urgencia de una mejor regulación del sistema financiero nacional para evitar crisis de liquidez o de solvencia, como las que América Latina ha sufrido a menudo. Estamos lejos aún de tener los instrumentos adecuados para prevenir a tiempo el surgimiento de burbujas financieras que pueden llevar, como en el caso de las economías del Sur de Europa, a una explosión de endeudamiento por parte de empresas, gobiernos y personas, sin que cuenten aún con un prestamista de última instancia como el Banco Central Europeo, o los Fondos de Emergencia de la Unión Europea. El FMI tiene “las manos llenas” con el manejo de la crisis en el Viejo Continente y, además, sus recomendaciones a menudo imponen reglas de austeridad que retrasan la recuperación de las economías, sumiéndolas en largos períodos de recesión y alto desempleo, como ha sucedido en los países sometidos a ajustes en Europa.

2) Mejorar la competitividad a través de la integración global desde la base productiva

Una gran tarea es diseñar prontamente una política que permita asegurar una continuidad en las altas tasas de crecimiento económico, exhibidas por la región en años recientes.

Ya se ha construido un consenso en cuanto a la conveniencia de políticas macroeconómicas estables y de ahorrar una buena proporción de las ganancias cíclicas gracias al alto precio de las materias primas.

Pero en esta nueva etapa, las economías que quieran mantenerse competitivas tienen que abrazar la globalización sin complejos. Aquí la experiencia de los países del Asia, incluyendo China y Vietnam, es determinante. Los actores principales en ese proceso han sido las empresas, nacionales o transnacionales, que han ido integrándose en cadenas de producción en toda la región, y exportando sus productos al resto del mundo.

En América Latina hemos llevado adelante el proceso inverso: numerosos y diversos tratados de integración con escasos resultados prácticos en cuanto a mayor dinamismo o integración en la base productiva. Un nuevo enfoque requeriría invertir el orden del proceso, dando una alta prioridad a todo aquello que facilite la integración de cadenas de producción en la región y, consecuentemente, el surgimiento de “multilatinas” capaces de competir con las mejores transnacionales europeas, estadounidenses o asiáticas. Eso requiere un fuerte énfasis en reducir los costos de transporte intrarregional, aumentar la conectividad territorial y asegurar la explotación de sus abundantes recursos energéticos, para que sean accesibles a todos los países a través de marcos jurídicos que den estabilidad y faciliten las inversiones en este campo.

3) Reorientar el desarrollo hacia el eje Asia-Pacífico para dar un impulso adicional a la competitividad

Otro impulsor de la competitividad y el crecimiento de las economías latinoamericanas lo constituyen los mercados hacia los cuales se desplaza el eje dinámico de la economía mundial: el eje Asia-Pacífico. Las economías de esta área han superado rápidamente los impactos negativos de la crisis, crecen aceleradamente a tasas sobre 6% anual, y albergan pro-

yecciones de poder sostener estas altas tasas en el mediano y largo plazo, aumentando su demanda por materias primas desde el resto del mundo.

La clase media emergente en Asia es un enorme mercado potencial para una gran variedad de productos de consumo que las economías latinoamericanas pueden ofrecer en condiciones competitivas. Como contrapartida, los avances tecnológicos de China e India les permiten a esos países competir en un creciente rango de productos como abastecedores de los mercados de Europa y Estados Unidos, eventualmente desplazando a exportadores de México, Brasil y otros latinoamericanos.

En 2012, los tres factores descritos arriba están presentes de manera simultánea. Pero si predomina solo el primero —una mayor demanda por materias primas de las economías asiáticas, principalmente de China—, se observaría un aumento explosivo de los precios de los *commodities* en los mercados internacionales, generando excesos de liquidez, apreciación cambiaria y pérdida de competitividad para bienes distintos de las materias primas que las economías latinoamericanas están recién comenzando a exportar a los mercados de Asia. Así, la “enfermedad holandesa” impediría el logro del segundo objetivo: usar los nuevos mercados de bienes de consumo y manufacturas de China e India como una oportunidad para diversificar las exportaciones latinoamericanas, agregando valor a sus cadenas productivas.

Por otra parte, solo elevando rápidamente la productividad es posible competir con la creciente presencia de las manufacturas chinas en los mercados latinoamericanos, que ya están desplazando la producción local.

Cada una de estas tres dimensiones plantea una necesidad urgente de revisar y replantear las estrategias de inserción internacional de América Latina, incorporando al Asia Pacífico como una región de alta prioridad para el desarrollo y modernización de sus economías. Ello requiere también el rediseño de los mecanismos institucionales que hagan posible construir relaciones de cooperación bilateral y multilateral con esos países, que los lleven a plantearse desafíos conjuntos en los mercados globales.

4) Mejorar la calidad de los recursos humanos en América Latina

Las mediciones comparadas de calidad de la educación para un gran número de países muestran fuertes déficits para América Latina en todos los

niveles. Se hace urgente, por lo tanto, reemprender reformas al sistema educativo, aprendiendo de los aciertos y errores en la primera generación de reformas.

Sin embargo, como dichas reformas producirán resultados solo al cabo de muchos años, la experiencia comparada debiera ayudar a acelerar el paso. Países como India, China y Corea del Sur han sostenido programas masivos de becas en el exterior para sus mejores egresados de la educación superior. La Presidenta Bachelet en Chile lanzó una iniciativa similar con resultados aún no evaluados sistemáticamente. Esta es un área de políticas públicas que puede ser de gran trascendencia para América Latina.

Estas iniciativas deben incluir el intercambio de personal intermedio de empresas en rubros claves para la competitividad, y el establecimiento de acuerdos institucionales con Centros de Desarrollo Tecnológico en áreas de excelencia en los países desarrollados. Estos programas deberían explorarse también entre los países latinoamericanos, como parte de innovadores programas de cooperación Sur-Sur para mejorar el intercambio de tecnologías de punta.

5) Reducir las desigualdades y aumentar la seguridad pública

Las severas desigualdades de ingreso en la región requieren cuanto antes dar primera urgencia a la calidad de la educación como factor ecualizador. El foco en la creación de empleo y en mejorar el acceso a buenos empleos para los grupos entrampados en la pobreza es un objetivo obvio, aunque no fácil de implementar y menos de obtener resultados significativos en plazos cortos. El acceso de los jóvenes de menores ingresos y de las mujeres a trabajos estables —particularmente jefas de hogar— todavía enfrenta barreras institucionales y de organización de los mercados.

El dualismo de los mercados laborales y la informalidad de un alto porcentaje de la fuerza de trabajo no ayudan a este propósito. Las recomendaciones de política son claras. Las dificultades y a menudo formidables barreras políticas o de grupos de interés para implementarlas, sugieren un énfasis en la economía política; es decir, en los procesos que podrían mejorar la probabilidad de éxito en estas recomendaciones.

Avanzar en el acceso a buenos empleos para los sectores más marginados reducirá la inseguridad económica que viven esas familias. Una red

de protección social que incluya a los sectores medios también contribuirá a reducir vulnerabilidades.

Sin embargo, el tema de la inseguridad personal y familiar en América Latina se vincula no solo al acceso a empleos y mejores ingresos. Otra faceta es la inseguridad que se genera en la vida cotidiana por el crimen y la violencia, que supera en numerosos países de América Latina los promedios mundiales.

Este es un área donde América Latina exhibe serias vulnerabilidades. De hecho, las tasas de criminalidad son de las más altas en términos comparativos en el mundo. El problema a menudo se contamina y agrava por el narcotráfico y carteles. Sectores especialmente vulnerables a su influencia son los jóvenes que no estudian ni trabajan, porcentaje cercano a 20% en el segmento de edad de 15 a 18 años en países como México.

Existe un amplio campo de investigación multidisciplinaria en materia de determinantes sociales de la criminalidad y de las políticas públicas que pueden tener impacto en ello. Pero además se requiere un estudio comprehensivo, que compare políticas exitosas y no exitosas en la región, así como analizar iniciativas emprendidas en otras regiones del mundo. Y a partir de ahí, emprender prontamente tareas específicas que garanticen mejoras rápidas y sustantivas en la seguridad ciudadana.

6) Dar protección social a la clase media

En los países de ingreso medio más exitosos en América Latina se está dando una asimetría entre una rápida reducción de la pobreza, con la natural consecuencia del surgimiento de una emergente clase media que crece aceleradamente, y la escasa capacidad del Estado y la sociedad para satisfacer las altas expectativas creadas en esa nueva clase media.

Las expectativas se centran en dos ámbitos. Uno alude a que la experiencia de fuerte movilidad social ascendente para decenas de miles de personas —dejar de ser “pobres”— sea acompañada de una equivalente expansión en el acceso a buenos empleos a futuro. Esto supone poner al alcance una educación de calidad para la nueva generación de jóvenes de esa clase media emergente. En ese contexto, la calidad y costo de la educación se convierten en elementos claves para satisfacer o frustrar las expectativas de movilidad ascendente.

El otro es la reducción de la probabilidad de volver a caer en la pobreza, debido a la alta volatilidad de sus ingresos, o a *shocks* inesperados por desempleo, enfermedad o alzas en el costo de servicios sociales provistos por el sector privado.

Visto desde el Estado y la política, lo que gobiernos y parlamentos constatan es la enorme dificultad de satisfacer simultáneamente las altas expectativas de los sectores medios en ambas dimensiones: educación de calidad que dé acceso a buenos empleos; y protección social que dé cuenta de las vulnerabilidades enfrentadas por los nuevos sectores medios. Una de las restricciones que se enfrenta se debe al modelo vigente en la mayoría de los países de la región para proveer acceso a los servicios sociales básicos.

Después de la crisis financiera de los años 80 en América Latina, y como consecuencia de las reformas entonces implementadas, emergió un nuevo modelo económico y social que presenta distintos grados de avance en los países de la región. A la apertura de las economías y las privatizaciones, siguió una reformulación del rol del Estado en el campo de las políticas sociales.

Se decidió focalizar la política pública social y los recursos del Estado en los más pobres. Al mismo tiempo se procedió al desarrollo gradual de un *private welfare market* para el resto, usando una expresión de Esping-Andersen. La provisión privada de servicios sociales para la clase media se financiaría a través de la contribución de las familias con sus propios recursos.

Los resultados de este esquema han sido mixtos. La focalización de los recursos públicos ha producido avances significativos en la reducción de la pobreza, pero los resultados para la clase media no han sido satisfactorios en términos de las expectativas generadas.

El acceso a servicios privados de educación, salud, vivienda y otros ha mejorado en teoría, no obstante el costo para las familias ha subido drásticamente versus su capacidad de pago. Un ejemplo es el costo de la educación superior en Chile: el arancel universitario promedio es de 40% del ingreso per cápita. Para el decil de menores ingresos enviar un hijo a la universidad le significa pagar un arancel equivalente al 100% del ingreso familiar. Esta realidad empuja a las familias, especialmente a las de clase media emergente, a un sobreendeudamiento imposible de manejar.

Respecto de una protección social frente al desempleo, el único mecanismo eficaz es el seguro de desempleo. Pero su cobertura oscila entre 4% y 20% de los desempleados para distintos países en América Latina. Claramente, la mayor movilidad social que genera la reducción de la pobreza no ha sido acompañada de instrumentos eficaces para atacar la volatilidad de ingresos y la inseguridad económica que la propia movilidad genera. Esta se ha convertido en una fuente de descontento social que se expresa en manifestaciones contra “el modelo” e incluso contra “el sistema”.

A la luz de los hechos, se hace obvio que es necesario llevar adelante correcciones a ese sistema de provisión de servicios sociales. Los elementos de esta urgente tarea deberían ser darle una mayor importancia al financiamiento público como nivelador de oportunidades, incluyendo a la clase media emergente; poner un techo al financiamiento, vía contribuciones de las familias; y llevar adelante una mejor regulación de costos y aranceles por parte de los proveedores privados, que han acumulado excesivas utilidades a pesar de los pocos años de vigencia del sistema.

7) Mejorar la calidad de las instituciones

Desde los años 80, los países latinoamericanos han adoptado una serie de reformas que supuestamente se adecúan a las “mejores prácticas” en países avanzados. Incluso la mayor parte de estos cambios son sancionados por los parlamentos mediante numerosas iniciativas legislativas que se convierten en ley. En otros casos se trata de disposiciones reglamentarias o regulaciones que decide el Ejecutivo.

En la práctica, sin embargo, hay áreas completas de la política pública en que las disposiciones legales o administrativas no se ejecutan por deficiencias en las instituciones que deben implementarlas. Ejemplos dramáticos son las fallas en las instituciones que deben prevenir o atacar problemas como el crimen y la violencia, el tráfico de drogas o la reacción frente a catástrofes naturales.

Otro ejemplo para ilustrar la vulnerabilidad de las clases medias es la escasa regulación o ineficiencia de las instituciones reguladoras en el campo de la provisión de servicios sociales por parte de proveedores privados, que se ha hecho evidente en el caso de la educación superior en varios países de la región. Lo mismo sucede en la salud. Estos temas han

adquirido enorme relevancia en América Latina a medida que se expande su clase media y que esta no dispone de los ingresos adecuados para pagar a los proveedores privados de estos servicios.

También está al debe el fortalecimiento de las instituciones de la democracia representativa, ante la tendencia a debilitarlas en algunos países, procurando concentrar el poder en el Ejecutivo o en grupos de influencia de distinta naturaleza. De esta forma, terminan capturando a las instituciones para su propio beneficio, extrayendo “rentas” del resto de la sociedad.

La inconveniente transición de democracias representativas a “democracias delegativas”, tal como las ha descrito Guillermo O’Donnell (1994), es un riesgo a nivel de sistemas políticos que puede afectar la sustentabilidad de un crecimiento acelerado por varias décadas en estos países.

El crecimiento alto y persistente supone un Estado legitimado que nivela el campo de juego y distribuye el poder entre las distintas instituciones de la democracia representativa, a la vez que garantiza su autonomía y promueve la transparencia y la *accountability*.

El rol de la economía política

Los cambios enunciados en los capítulos anteriores requerirán recursos adicionales. Si bien unos países tienen más margen que otros para allegar financiamiento a través de ingresos tributarios, en los casos presupuestarios más restrictivos debieran tratar de implementar fórmulas basadas en financiamiento combinado de recursos públicos y ahorros individuales, como están intentando algunas naciones de América Latina y Europa.

El desafío permanente para quienes gobiernen en los próximos años será reaccionar resuelta y oportunamente para elaborar políticas adecuadas a estos y otros requerimientos, planteados por circunstancias externas o nuevas demandas sociales, cuestión que no coincidirá necesariamente con el tiempo requerido para construir consenso o para proporcionar una base de legitimidad política a las decisiones tomadas por el Ejecutivo.

Aquí se enfrentará el típico punto de inflexión entre lo que Francis Fukuyama y otros científicos políticos han llamado la necesidad simultánea de ser decisivo y resolutivo, y al mismo tiempo lograr la legitimidad mínima para que las decisiones que se toman no se reviertan posterior-

mente, particularmente en aquellas áreas críticas donde las reformas son tan esenciales como las sugeridas en este libro.

Un punto a favor es que a pesar de las importantes diferencias ideológicas en materia de políticas públicas, en América Latina siempre ha sido factible diseñar vías para construir consensos, incluso con objetivos parciales y limitados, que permitan a los países moverse en la dirección correcta.

Más aún cuando resulta irrefutable que solo las reformas implementadas con apoyo transversal —político y social— adquieren un atributo que las hace relativamente permanentes. Sobre todo, porque a la luz de las movilizaciones ciudadanas de los indignados, que detonó el inicio de la segunda década del siglo XXI —multiplicadas alrededor del planeta por las redes sociales—, pareciera que en esta era ya no es factible pretender alcanzar el desarrollo sin que los sectores de menores recursos y la clase media tengan asegurado su pasaje en esta expedición. Esa es la única forma de garantizar estabilidad para construir el futuro.

Aquellas naciones que encuentren prontamente la correcta ecuación política para el cambio, se anticiparán al resto, competirán mejor en los mercados mundiales, estarán en condiciones de enfrentar futuras crisis y podrán encontrar la salida al laberinto de los países de ingreso medio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, O. (2006). "Portugal's boom and bust: lessons for euro newcomers". *ECFIN Country Focus*, Volume 3, Issue 16.
- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2002). "Reversal Of Fortune: Geography And Institutions In The Making Of The Modern World Income Distribution". *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 117(4), 1231-1294, November.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). "Why Nations Fail". *Crown Business*, New York.
- Aho, E., Pitkänen, K. y Sahlberg, P. (2006). "Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968". *Education Working Paper Series 2*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ali, S. (2010). "Portugal's Growth Challenge". *Paradigm Lost: The Euro in Crisis*. Carnegie., Washington D.C.: Endowment for International Peace.
- Alonso Pérez, M. y Furio Blasco, E. (2010). "La economía española". *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*. Disponible en: <http://ccec.revues.org/index3212.html> [accesado el 13 de julio de 2010].
- Amorim, C. (2009). "La integración suramericana". *Diplomacia, Estrategia y Política*, Nº 10, octubre-diciembre, 25.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: University Press.
- Andersen, T., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H.T. y Vartiainen, J. (2007). "The Nordic Model – Embracing Globalisation and Sharing Risks". The Economic Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki.
- Arenas, A. (2010). *Historia de la reforma previsional chilena*. Santiago: OIT.
- Aslund, A. (2010). "The New Scandinavian Model". Disponible en: <http://www.piie.com/realtime/?p=1813>
- Asian Development Bank (2009). *Key Indicators for Asia and the Pacific 2009*. Manila: Asian Development Bank.
- Baccaro, L. y Simoni, M. (2004). "The Irish Social Partnership and the 'Celtic Tiger' Phenomenon". Discussion Paper 154/2004, International Institute for Labour Studies, Geneva, ILO.

- Barry, F. (2003). "Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries". *Journal of Common Market Studies* 41(5), 897-921.
- BID (Banco Interamericano del Desarrollo) (1997). *América Latina tras una Década de Reformas: Progreso Económico y Social en América Latina; Informe 1997*. Washington D.C.: BID
- _____. (2002). *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Washington D.C.: BID
- _____. (2003). *Modernizing the State*. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2009). *Caminos al desarrollo: lecciones de países afines exitosos*. Santiago: Uqbar Editores.
- Benavente, J. M. (2009) "El desafío de la innovación para América Latina de hoy" en F.H. Cardoso y A. Foxley_(eds.), *A medio camino: nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar Editores, pp. 313-43.
- Bergin, A. y Kearney I. (2004). "Human Capital, the Labor Market and Productivity Growth in Ireland". Working Paper 158. Dublín: Economic and Social Research Institute.
- Birdsall, N., De la Torre, A. y Menezes R. (2007). *Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Blanchard, O. J., Froot K. A. y Sachs, J.D., eds. (1994). *The Transition in Eastern Europe* (Vols. 1 y 2). National Bureau of Economic Research Project Report. Chicago: University of Chicago Press.
- Blustein, P. (2009) "Misadventures of The Most Favored Nations". *Public Affairs*. New York.
- Botto, M., Tussie D. y Delich, V. (2003) "El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional". *Revista Nueva Sociedad*, N° 186.
- Bourguignon, F. y Walton, M. (2007) "Is Greater Equity Necessary for Higher Long-Term Growth in Latin America?" En R. French Davis and J. L. Machinea (eds.), *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bouzas, R., Da Motta Veiga, P. y Ríos S. (2008) "Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur". En "América Latina: Integración o Fragmentación", presentado en la conferencia organizada por el ITAM,

- el Woodrow Wilson International Center for Scholars y la Fundación Grupo Mayan, Ciudad de México.
- Bouzas, R. (2009) “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina”. Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas.
- Briones, I. (2009). “Estudio de las experiencias de crecimiento acelerado de países afines a Chile: El caso de Irlanda”. En BID y Ministerio de Relaciones Exteriores (eds.), *Caminos al desarrollo: lecciones de países afines exitosos*. Santiago: Uqbar Editores.
- Canales-Kriljenko, J., Coulibaly, B. y Kamil, H. (2010) “Una historia de dos regiones”. *Finanzas y Desarrollo*, Volúmen 47, Nº 1, FMI.
- Cardoso, P. (2004). “Household behaviour in a monetary union: what can we learn from the case of Portugal?” *ECFIN Country Focus*, Vol. 2, Issue 20.
- Cardoso, F., y Foxley A., eds. (2009). *A medio camino: nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar Editores.
- Castelar, A., Bonelli R., y Abreu de Pessoa, S. (2009). “Pro-and Anti-Market Reforms in Democratic Brazil”. In L. Rojas-Suárez (ed.), *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Peru*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Castells M. y P. Himanen (2002). *The Information Society and the Welfare State, the Finnish Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Cazes, S., y Nešporová, A. (2007). *Flexicurity: A Relevant Approach for Central and Eastern Europe*. Geneva: International Labor Office.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998). *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 2da. ed. Santiago: CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2006). *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing, and Solidarity*. Santiago: CEPAL
- _____. (2010). *Panorama Social de América Latina, 2010*. Santiago: CEPAL.
- Chopra, A., Kang, K., Karasulu, M., Liang, H., Ma, H. y Richards, A. (2002). “From Crisis to Recovery in Korea: Strategy, Achievements, and Lessons”. In David Coe and Se-Jik Kim (eds.), *Korean Crisis and Recovery*. Seoul: IMF and Korea Institute for International Economic Policy.
- Collins, Susan y Rodrik, D. (1991). *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

- Connor, W. (1997). "Social Policy under Communism". En E. Kapstein y M. Mandelbaum (eds.), *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Cooke P. y K. Morgan (2000). *The Associational Economy, Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Cotter J. (2009). "Crisis in the banking sector and attempts to refinance: Ireland". VoxEU.org, May 19.
- Cox, C. y Schwartzman, S., eds. (2009). *Las políticas educativas y la cohesión social en América Latina*. Santiago: Uqbar Editores.
- Crafts, N. (2005). "Interpreting Ireland's Economic Growth, Industrial Development". Report 2005, Background Paper Series, Vienna, UNIDO.
- Cuyvers, L., De Lombaerde P. y Verherstraeten S. (2005). "From AFTA Towards an ASEAN Economic Community and Beyond". Discussion Paper Nº 46, Ambarès, Centre for ASEAN Studies.
- Dadush, U. y Eidelman, V. (2010). "Can Spain Overcome the Aegean Flu?". In *Paradigm Lost: The Euro in Crisis*. Washington: Carnegie Endowment For International Peace.
- Da Motta, P. y Ríos, S. (2009). "América Latina frente a los desafíos de la globalización" en F.H. Cardoso y A. Foxley (eds.), *A medio camino: nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar Editores.
- De Ferranti D., Perry, G., Lederman, D., Gill, I., Guasch, J.L., Maloney, W., Sánchez-Páramo, C. y Schady, N. (2003). *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- De Ferranti D., Perry, G., Lederman, D. y Maloney, W. (2002). *De los recursos naturales a la economía del conocimiento*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De la Torre, A. (2012). "LACs Good Decade: Poverty, Mobility and Inequality". World Bank, mayo de 2012.
- Deok, R. Y. (2011) "The Korean Economic Adjustment to the World Financial Crisis". *Asian Economic Papers* Winter/Spring 2011, Vol. 10, Nº 1, 106–127.
- De Soto, H. (1989). *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. Nueva York: Basic Books.
- _____. (2006). "The Challenge of Connecting Informal and Formal".

- Easterly, W., Loayza N. y Montiel, P (1997). "Has Latin America's Post Reform Growth Been Disappointing?" Policy Research Working Paper 1708, Washington D.C., Banco Mundial.
- Easterly, W., Ritzan, J. y Woolcock, M. (2006). "Social Cohesion, Institutions, and Growth". Working Papers 94, Center for Global Development.
- Economic Survey of Europe (1999). *Statistical Appendix N° 2*. Ginebra: United Nations Economic Commission for Europe.
- Edwards, S. (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Egaña, P. y Micco, A. (2011). "Labor Market in Latin America and the Caribbean: the Missing Reform". Serie Documentos de Trabajo, Departamento Economía, Universidad de Chile, N° 345, julio.
- Engel, E., Fischer R. y Galetovic, A. (1996). *Licitación de carreteras en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- _____. (2001). "El Programa chileno de concesiones de infraestructura: evaluación, experiencias y perspectivas," en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*, 2da. ed. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Engerman, S. y Sokoloff, K. (1997). "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies". In S. Haber (ed.), *How Latin America Fell Behind*. Palo Alto, California: Stanford, p. 260-304.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen G., Gallie, D., Hemerijck, A., y Myles, J. (2002). *Why we Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2005). "Country Study: Spain in EMU: A Virtuous Long-lasting Cycle?". Directorate-General for Economic and Financial affairs, European Economy, Occasional Papers N° 14.
- Evans P., Rueschemeyer, D., y Skocpol, T., eds. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press,
- Ffrench-Davis, R. (2005). *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Ferreira, M. L. y Vanhoudt, P. (2004). "Catching the Celtic Tiger by its Tail." *European Journal of Education*, 39, Nº 2, 209-36.
- Ferrera M, Hemerijck A. y Rhodes M. (2001), "The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy", en A. Giddens (ed.), *The Global Third Way Debate*. Oxford: Policy Press-Blackwell Publishers,.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009). "Perspectivas económicas: las Américas", Washington D. C.: FMI.
- FMI (2010). *World Economic Outlook*. Washington, D. C.: FMI.
- Foxley, A. (2009) *Recovery: The Global Financial Crisis and Middle-Income Countries*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- _____. (2010a). "Sustaining Social Safety Nets, Critical For Economic Recovery". Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C.
- _____. (2010b). "Regional Trade Blocs: The Way To Future?". Carnegie Report, September, Washington D.C, Carnegie Endowment For International Peace.
- _____. (2010c). "More Market or More State for Latin America?". En Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.), *Democratic governance in Latin America. A reflection for the post-crisis*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Garret, G., y Nickerson, D. (2005). "Globalization, Democracy and Government Spending in Middle-Income Countries". En M. Glatzer y D. Rueschemeyer (eds.), *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Gaviria, A. (2012). "Changing Colombia, part 1: from Tibet to Civet". *Financial Times*. Disponible en: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2011/05/06/changing-colombia-pt-1-from-tibet-to-civet/>
- Gilbert, N., y Van Voorhis, R. (2003). *Changing Patterns of Social Protection*. New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Gilbert, N. (2004). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Gill, I. y Kharas, H. (2007). *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. World Bank: Washington, D.C.
- Glatzer, M., y Rueschemeyer, D. eds. (2005). *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Goñi, E., López, H. y Servén, L. (2008). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America". Policy Research Working Paper 4487, World Bank, Washington DC.
- Gylfason, T., Holmström, B., Korkman, S., Söderström, H. T. y Vihriälä, V. (2010). *Nordics in Global Crisis—Vulnerability and Resilience*. Helsinki: ETLA.
- Haggard, S., y Kaufman, R. (2008). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Handa, S., y Davis, B. (2006). "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean". Working Paper 06-07. Rome: Agricultural and Development Economics Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hew, D., ed. (2007) *Brick by Brick: The Building of an ASEAN Economic Community*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hemerijck, A. (2002) "The Self-Transformation of the European Social Model(s)". En G. Esping-Andersen (ed.), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hilke, J. (2006) "Improving Relationship between Competition Policy and Sectoral Regulation." Documento preparado para la Cuarta Reunión del Foro de Competitividad Latinoamericana, San Salvador.
- Hirose, K., ed. (2011). "Pension Reform in Central and Eastern Europe: In Times of Crisis, Austerity and Beyond". International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team for Central and Eastern Europe - Budapest: ILO. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_171551.pdf
- Honkapohja, S., Koskela, E., Leibfritz, W. y Uusitalo, R. (2009) *Economic Prosperity Recaptured: The Finnish Path from Crisis to Rapid Growth*. Cambridge: MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume
- Honohan, P. and Lane, P. (2009). "Ireland in crisis". VoxEU.org, 28 February
- Huber, E. (2005) "Globalization and Social Policy Developments in Latin America". En M. Glatzer y D. Rueschemeyer, eds., *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Hufbauer, G., Dadush U., Subramanian, A., Charnovitz S. and Blustein P. (2009). "Crisis, Protectionism, and Doha. What Future for the WTO?". Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Hufbauer, G., Schott J., y Foong Wong, W. (2010). "Figuring Out the Doha Round". *Policy Analyses in International Economics* 91. Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics.
- IMF (2011) *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*. IMF, April. Washington D.C: IMF.
- Izvorski, I. (2011). "The Middle-Income Trap, Again?". Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/the-middle-income-trap-again>
- Jeanne, O., Subramanian, A. y Williamson, J. (2012). "Who Needs to Open the Capital Account". Peterson Institute for International Economics, Washington D. C.
- Kaminski, B. (2000) "The EU Factor in Trade Policies of Central European Countries". Policy Research Working Paper Nº 2239, Washington, D.C.: Development Research Group.
- Kapstein, E. (1997). "Conclusion: Toward a Political Economy of Social Policies". En E. Kapstein y M. Mandelbaum (eds.), *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Kapstein, E., y Mandelbaum, M., eds. (1997). *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Kelly, M. (2010). "Whatever Happened to Ireland?" CEPR Discussion Paper 7811.
- Kharas, H., y Kohli, H. (2011). "What is the Middle Income Trap, Why Do Countries fall into it, and How Can It Be Avoided?", *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(3), 281–289.
- Kiander, J. (2004). "The Evolution of the Finnish Model in the 1990s: From Depression to High-Tech Boom". *VATT Publications* 344, Government Institute For Economic Research.
- Kiander, J. y Romppanen, A. (2005). "Finland's First 10 Years in The European Union. Economic Consequences". *VATT Publications* 377, Government Institute for Economic Research.

- Kogan, I., Gebel, M. y Noelke, C. (2008). *Europe Enlarged: A Handbook of Education, Labour and Welfare Regimes in Central and Eastern Europe*. Bristol: Policy Press.
- Korea Economic Institute and the Korean Institute for International Economic Policy (2009). *Korea's Economy 2009*. Vol. 25, March 15, Korea.
- Kramer, M. (1997). "Social Protection Policies and Safety Nets in East-Central Europe: Dilemmas of the Postcommunist Transformation". En E. Kapstein y M. Mandelbaum (eds.), *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Krugman, Paul (2010). "A Money Too Far", *New York Times*, May 7.
- Kuczynski, P. P. y Williamson, J. eds. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Kuddo, A. (2009). "Labor Market Monitoring in Eastern Europe and Central Asia Countries: Recent Trends (Round Two)", ECSHD, World Bank, Washington, DC.
- _____. (2010). "Labor Market Monitoring in Eastern Europe and Central Asia Countries: Recent Trends (Round Three)", ECSHD, World Bank, Washington, DC.
- Lains, P. (2004). "Structural Change and Economic Growth in Portugal, 1950-1990". En S. Heikkinen y J. Luiten van Zanden (eds.), *Explorations in Economic Growth*. Amsterdam: Aksant.
- _____. (2006). "The Portuguese Economy in the Irish Mirror, 1960-2004". *Open Economies Review*, Vol. 19, Nº 5, 667-683.
- Lapuerta, C., Benavides J. y Sonia J. (2003). "Regulation and Competition in Mobile Telephony in Latin America." Documento preparado para la Primera Reunión del Foro Económico para América Latina, París.
- Larrañaga, O. (2009). "Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile. OECD Social Employment and Migration", Working Paper 85, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Levy, S. (2006) Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades Program. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- _____. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Lin, J. (2009). *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*. New York: Cambridge University Press.
- Lin, J. y Chang H-J. (2009). "Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It?" *Development Policy Review*, Vol. 27, N° 5, 483_502.
- Lin, J. (2010). "New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development". Policy Research Working Paper Series 5197. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- López-Calva, L. y Lustig, N. (2010). "Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?". Brookings Institution Press, Washington D. C.
- Luengo, F. (1996). "Las relaciones comerciales entre los países del Este y la Unión Europea: factores de crecimiento y estado actual". *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Vol. 1996, N°. 22, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Maloney, W. y Perry, G. (2005). "Towards an efficient Innovation Policy in Latin America". Cepal, Santiago.
- Malzubris, J. (2008) "Ireland's housing market: bubble trouble". *Country Focus*, 9. September 2008. Brussels, 6pp.
- Martin, C. (2000) *The Spanish Economy in the New Europe*. London: MacMillan Press.
- Mellado, N. (2007). "MERCOSUR: Convergencias y Divergencias". En W. Hummer y N. Mellado (eds.), *Cooperación y conflicto en MERCOSUR*. Buenos Aires: Lerner.
- Meller, P. (2009) "Problemas y dilemas de los mercados laborales latinoamericanos". Serie de Estudios Socio/Económicos, Número 48, CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Meller, P., Liberman, A. y Rappoport, D. (2009a). "Perspectiva económica de Finlandia". En BID y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (eds.), *Caminos al desarrollo: Lecciones de países afines exitosos*. Santiago: Uqbar Editores.
- Meller, P., Liberman, A. y Rappoport, D. (2009b). "Perspectiva económica de Corea del Sur". En BID y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (eds.), *Caminos al desarrollo: Lecciones de países afines exitosos*.

- Santiago: Uqbar Editores.
- Mesquita Moreira, M., Volpe, C. y Blyde, J. S. (2008). *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, Washington, D.C.
- Midgley, J., y Leung Tang, K. (2009). *Social Policy and Poverty in East Asia: The Role of Social Security*. London: Routledge.
- Mile, I. (2000). "The Central European Free Trade Agreement: A Step Towards EU Membership or Genuine Cooperation?" In C. C. Paraskevopoulos, A. Kintis y A. J. Kondonassis (eds.), *Globalization and the Political Economy of Trade Policy*. Toronto, Canada: APF Press.
- Muñoz, O. (2001). *Estrategias de desarrollo en economías emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana*. Santiago: Serie Libros FLACSO.
- Nesadurai, H. (2003). *Globalisation, Domestic Politics and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*. Nueva York: Routledge.
- Nieuwenhuysen J., Lloyd, P. y Mead, M. (eds.) (2001). *Reshaping Australia's Economy*. Cambridge, R. U.: Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. (2004). "Latin America's Growth and Equity Frustrations during Structural Reforms." *Journal of Economic Perspectives* 18, Nº. 2 (Primavera), 67-88.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2003). "OECD Economic Surveys: New Zealand", OECD, París.
- _____. (2008). "Economic Survey of Korea", OECD, París.
- _____. (2010). "Economic Survey of Korea", OECD, París.
- _____. (2011). "Latin American Economic Outlook: How Middle Class is Latin America?" OECD, París.
- O'Donnell, G. (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, Nº. 1, January: 55-69.
- Ojala, J., Eloranta, J. y Jalava, J. (2006). *The Road to Prosperity: An Economic History of Finland*. Helsinki: SKS
- Orenstein, M., y Haas, M. (2005). "Globalization and the Future of Welfare States in Post-Communist East-Central European Countries". En M. Glatzer y D. Rueschemeyer (eds.), *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Pages, C., Gaele, P. y Scarpetta, S. (2009). *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and the Policy Challenges*. Washington, D.C.: World Bank.
- Pereira, C. y Singh, S. (2009). “La economía política de Portugal: ¿Un caso de desarrollo realmente exitoso?” En BID y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (eds.), *Caminos al desarrollo: Lecciones de países afines exitosos*. Santiago: Uqbar Editores.
- Quah, D. (1993). “Empirical Cross-section Dynamics in Economic Growth”. *European Economic Review*, Elsevier, Vol. 37 (2-3), 426-434.
- _____. (1996) “Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics”. CEPR Discussion Papers 1355, C.E.P.R. Discussion Papers.
- _____. (1997) “Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs,” CEPR Discussion Papers 1586, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Raczynski, D., Serrano C. y Valle, M. (2002). “Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social.” Documento borrador para el Banco Mundial.
- Ramesh, M. (2007). *Social Policy in East and Southeast Asia*. London: Routledge.
- Ramos J. (2003). *Políticas de empleo e institucionalidad laboral para el siglo 21*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Riboud, M., Sánchez-Páramo, C. y Silva-Jáuregui, C. (2002). “Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern Europe”, Washington. D.C., World Bank. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0202.pdf>
- Rofman, R., Lucchetti, L. y Ourens, G. (2008). “Social Security in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage”. Social Protection Discussion Paper O616. Washington, D.C., World Bank.
- Rose, R., y Shiratori, R., eds. (1986). *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- Royo, S. (2007). “Lessons from the Integration of Spain and Portugal to the EU”. *Political Science & Politics*, 40, 689-693.

- Sabel, Ch.; Fernández-Arias, E.; Hausmann, R; Rodríguez-Clare, A; y Stein, E. (2012) "Export Pioneers in Latin America". BID, Washington D. C.
- Sáez, S. (2008). "La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe". *Serie Comercio Internacional* Nº 88. Santiago, CEPAL.
- Saiegh, S. (2009). "La economía política del desarrollo en economías abiertas y pequeñas: España (1977-2007)". En BID y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (eds.), *Caminos al desarrollo: Lecciones de países afines exitosos*. Santiago: Uqbar Editores.
- Schneider, B. R. y Karcher, S. (2010). "Complementarities and Continuities in the Political Economy of Labor Markets in Latin America", *Socio-Economic Review*, Vol. 8(4), 623-651.
- Schwab, K., ed. (2010). *The Global Competitiveness Report 2010–2011*. Ginebra: World Economic Forum.
- Song, H. H., y Hong, H. Z. (2005) "Globalization and Social Policy in South Korea". En M. Glatzer y D. Rueschemeyer (eds.), *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Stallings, B. y Peres. W. (2000). Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Santiago: Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Stallings, B. (2009). "Regional Integration in Latin America: Lessons for East Asia". En T. Nakamura (ed.), *East Asian Regionalism From a Legal Perspective: Current Features and a Vision for the Future*. Nueva York: Routledge.
- Stancil, B. (2010). "Ireland: From Bubble to Broke". *Paradigm Lost: The Euro in Crisis*. Washington D. C.: Carnegie Endowment For International Peace.
- Steiner, R., Clavijo, I. y Salazar, N. (2009) Colombia's Efforts at Achieving Inclusive and Sustainable Growth." En L. Rojas-Suárez (d.), *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, México, and Perú*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Stiglitz, J. E. (1996). "Some Lessons from the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer*, Vol. 11, Nº 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Székely, M. (2007). "Pro-Growth Social Policies for Latin America". En R. French Davis y J. L. Machinea (eds.), *Economic Growth with Equity:*

Challenges for Latin America. New York: Palgrave Macmillan.

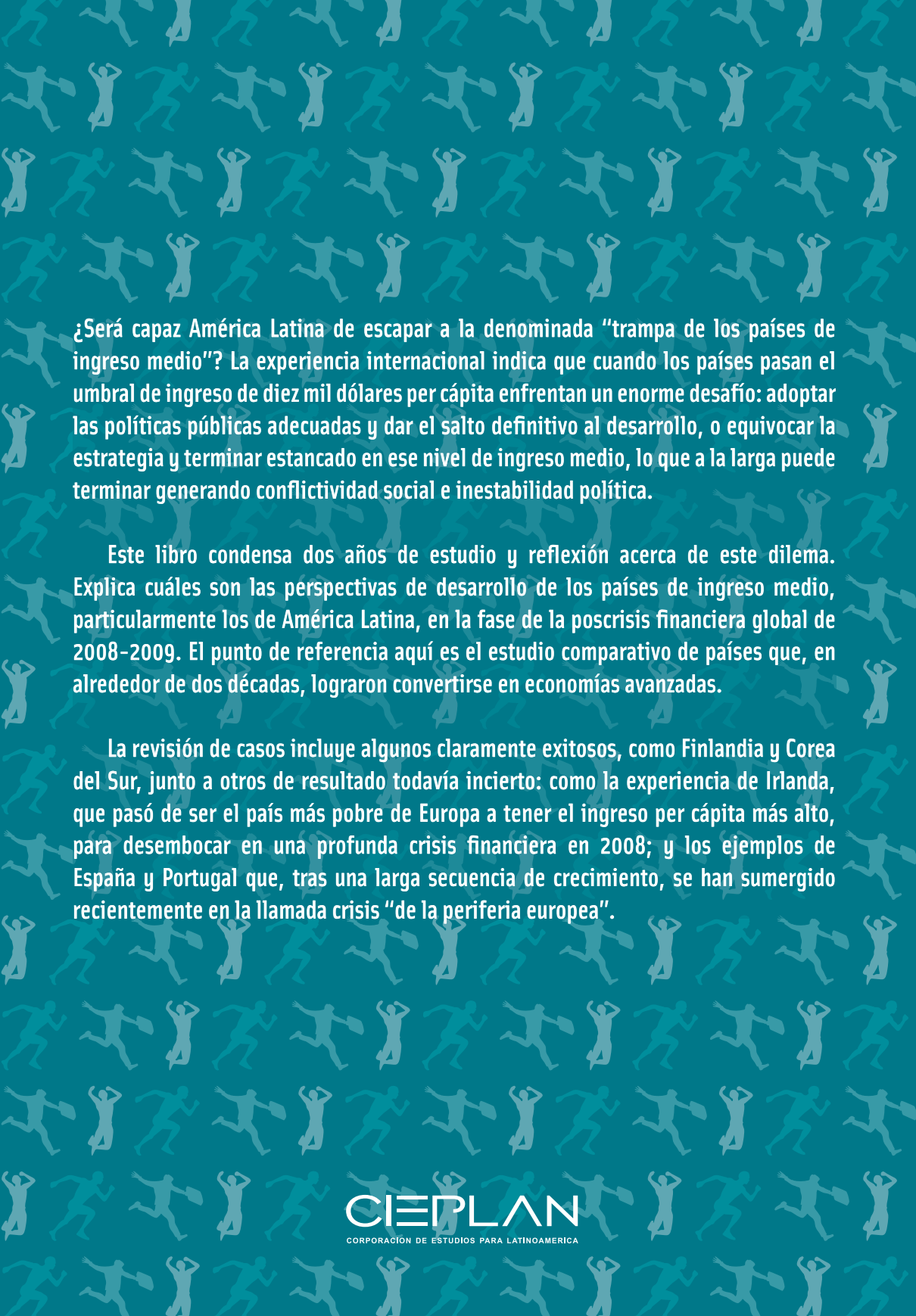
- Tavares De Araujo Jr., J. (2003). "Challenges in the Introduction of Competition in Latin America." Documento preparado para la Primera Reunión del Foro de Competitividad para América Latina, París.
- Troya-Martinez, M. (2006) "La política de competencia en el sector financiero de América Latina." Documento preparado para la Cuarta Reunión del Foro de Competitividad para América Latina, San Salvador.
- Velasco, A. (2011). "Empleo y la distribución del ingreso". Taller de Políticas públicas para profesionales jóvenes, CIEPLAN, Santiago.
- Velásquez, M. (2010). "Seguro de desempleo y reformas recientes en América Latina". *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 99. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vivallos, L. (2003). "La experiencia de Chile en el otorgamiento de concesiones de obras viales: lecciones y desafíos." Disponible en: <http://www.eclac.org/Transporte/noticias/8/13708/Proyectos%20VIALES%20CDGP2a.ppt>
- Williamson, J. (2009). "Five Centuries of Latin America inequality". NBER Working paper 15305.
- World Bank (2009). *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.
- Yusuf S. (2003). *Innovative East Asia*. Oxford: Oxford University Press-World Bank Publication.

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| CUADRO Nº1: PIB PER CÁPITA EN PPP (US\$) | 17 |
| CUADRO Nº2: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA (%) | 18 |
| CUADRO Nº3: PIB PER CÁPITA EN PPP (US\$ CONSTANTES DE 2010, ESCENARIO BASE) | 19 |
| CUADRO Nº4: RANKING EN EL MERCADO DE BIENES | 22 |
| CUADRO Nº5: EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL | 25 |
| CUADRO Nº6: ÍNDICE HERFINDAHL-HIRSCHMANN^a CANASTA EXPORTADORA | 26 |
| CUADRO Nº7: ÍNDICE HERFINDAHL-HIRSCHMANN^b MERCADOS DE DESTINOS.. | 27 |
| CUADRO Nº8: TRANSICIONES DE PAÍSES DE INGRESO MEDIO A INGRESO ALTO | 33 |
| CUADRO Nº9: INDICADORES ECONÓMICOS DE FINLANDIA | 35 |
| CUADRO Nº10: INDICADORES ECONÓMICOS DE COREA DEL SUR | 37 |
| CUADRO Nº11: INDICADORES ECONÓMICOS DE IRLANDA | 40 |
| CUADRO Nº12: INDICADORES ECONÓMICOS DE ESPAÑA | 42 |
| CUADRO Nº13: INDICADORES ECONÓMICOS DE PORTUGAL | 44 |
| CUADRO Nº14: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (% DEL PIB) | 49 |
| CUADRO Nº15: GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN I+D (% DEL PIB) Y RANKING EN INNOVACIÓN | 51 |
| CUADRO Nº16: RANKING TEST PISA 2009 Y RANKING EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y CAPACITACIÓN | 59 |
| CUADRO Nº17: ÍNDICE DE GINI DE PAÍSES DE LA MUESTRA | 66 |
| CUADRO Nº18: DESEMPLEO EN EUROPA DEL ESTE (% DE LA FUERZA LABORAL) | 94 |
| CUADRO Nº19: TASAS DE POBREZA EN EUROPA DEL ESTE (% DE LA POBLACIÓN TOTAL) | 94 |
| CUADRO Nº20: BALANCES FISCALES EN EUROPA DEL ESTE: 1989-2000 (% DEL PIB) | 95 |
| CUADRO Nº21: COBERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EUROPA DEL ESTE (% DE LOS DESEMPLEADOS QUE RECIBEN BENEFICIOS) | 96 |
| CUADRO Nº22: GASTOS EN SALUD PÚBLICA COMO % DEL TOTAL DEL GASTO EN SALUD EN EUROPA DEL ESTE (1995-2006) | 96 |

| | |
|---|-----|
| CUADRO Nº23: COBERTURA DE PENSIÓN EN EUROPA DEL ESTE (% DE LOS COTIZANTES SOBRE LA POBLACIÓN ENTRE 20 Y 64 AÑOS)..... | 97 |
| CUADRO Nº24: TASAS DE DESEMPLEO EN EL ESTE ASIÁTICO (1985-2000) (% DE LA FUERZA LABORAL) | 98 |
| CUADRO Nº25: GASTO SOCIAL PÚBLICO COMO % DEL PIB EN EL ESTE ASIÁTICO (1990-2009) | 98 |
| CUADRO Nº26: GASTO EN SALUD PÚBLICA COMO % DEL GASTO TOTAL EN SALUD DEL ESTE DE ASIA (1995-2009) | 99 |
| CUADRO Nº27: TASAS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA: 1985-2000 (% DE LA FUERZA LABORAL)..... | 100 |
| CUADRO Nº28: TASAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA (% DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN) | 101 |
| CUADRO Nº29: COBERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA EN 1995 Y 2008 (% DE DESOCUPADOS QUE RECIBEN BENEFICIOS) | 102 |
| CUADRO Nº30: TASAS DE COBERTURA DE LAS PENSIONES EN AMÉRICA LATI- NA EN 1990 Y 2000 (COTIZANTES COMO % DE LA FUERZA LABORAL) | 103 |
| CUADRO Nº31: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (%) (1990-2010)..... | 119 |
| CUADRO Nº32: APERTURA COMERCIAL (EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVI- CIOS COMO % DEL PIB)..... | 119 |
| CUADRO Nº33: DISTRIBUCIÓN INTRARREGIONAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES EN EUROPA DEL ESTE (% DEL TOTAL DE EXPORTACIONES) | 120 |
| CUADRO Nº34: APERTURA COMERCIAL (EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS COMO % DEL PIB)..... | 125 |
| CUADRO Nº35: DISTRIBUCIÓN INTRARREGIONAL DE LAS MERCANCÍAS EXPORTADAS (% DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES) | 126 |
| CUADRO Nº36: COMPOSICIÓN DE LOS BIENES EXPORTADOS (% DEL TOTAL DE LOS BIENES EXPORTADOS) | 126 |
| CUADRO Nº37: DISTRIBUCIÓN INTRARREGIONAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES EN AMÉRICA LATINA (% DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES) | 130 |
| CUADRO Nº38: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DESDE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA (% DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES)..... | 131 |
| CUADRO Nº39. ARANCELES PROMEDIO DE ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERI- CANOS Y DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL (%). 131 | |

| | |
|---|------------|
| GRÁFICO Nº1: CRECIMIENTO DEL COSTO LABORAL UNITARIO..... | 48 |
| GRÁFICO Nº2: CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES..... | 48 |
| GRÁFICO Nº3: GASTO SOCIAL PÚBLICO COMO % DEL PIB | 104 |
| GRÁFICO Nº4: GASTO SOCIAL TOTAL (PÚBLICO Y PRIVADO OBLIGATORIO) COMO % DEL PIB EN 2009 | 104 |
| GRÁFICO Nº5: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN 2010 (% DEL TOTAL DE EXPORTACIONES) | 116 |

The background of the entire page is a repeating pattern of stylized human figures in various shades of blue and teal. Each figure is in a dynamic, forward-leaning running pose, with one arm bent and the other extended, and legs in mid-stride. The figures are arranged in a grid-like fashion, creating a sense of movement and energy.

¿Será capaz América Latina de escapar a la denominada “trampa de los países de ingreso medio”? La experiencia internacional indica que cuando los países pasan el umbral de ingreso de diez mil dólares per cápita enfrentan un enorme desafío: adoptar las políticas públicas adecuadas y dar el salto definitivo al desarrollo, o equivocarse la estrategia y terminar estancado en ese nivel de ingreso medio, lo que a la larga puede terminar generando conflictividad social e inestabilidad política.

Este libro condensa dos años de estudio y reflexión acerca de este dilema. Explica cuáles son las perspectivas de desarrollo de los países de ingreso medio, particularmente los de América Latina, en la fase de la poscrisis financiera global de 2008-2009. El punto de referencia aquí es el estudio comparativo de países que, en alrededor de dos décadas, lograron convertirse en economías avanzadas.

La revisión de casos incluye algunos claramente exitosos, como Finlandia y Corea del Sur, junto a otros de resultado todavía incierto: como la experiencia de Irlanda, que pasó de ser el país más pobre de Europa a tener el ingreso per cápita más alto, para desembocar en una profunda crisis financiera en 2008; y los ejemplos de España y Portugal que, tras una larga secuencia de crecimiento, se han sumergido recientemente en la llamada crisis “de la periferia europea”.