



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Économique
Latinoaméricain et Caribéen



Elementos para una contribución de América Latina y el Caribe a la UNCTAD XIII (La globalización centrada en el desarrollo: Hacia un crecimiento y un desarrollo incluyentes y sostenibles)

Relaciones Extrarregionales

*Secretaría Permanente del SELA
Caracas, Venezuela
Febrero de 2012
SP/Di No. 3- 12*

Copyright © SELA, febrero de 2012. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	7
1. DESARROLLO Y GLOBALIZACIÓN	9
2. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LA CRISIS DE LA ECONOMÍA GLOBAL	12
a. Crecimiento desacelerado	13
b. Política fiscal anti cíclica	15
c. Disminución en el intercambio comercial	17
d. Riesgos globales	18
3. ¿CRISIS FINANCIERA VS CRECIMIENTO ECONÓMICO?	20
4. ¿CÓMO IMPULSAR EL DESARROLLO? ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN	22
a. Promover un entorno económico favorable	23
i. Estabilidad macroeconómica y coordinación internacional	24
ii. Política fiscal efectiva	25
iii. Regulación del sector financiero	26
b. Intensificar la cooperación y asociación para el comercio y el desarrollo mediante el impulso al sector productivo: política industrial y comercial	27
i. Política Industrial	27
ii. Integración Comercial	29
c. Políticas de innovación vinculadas al sector productivo para promover el desarrollo	32
d. Políticas de inclusión social: empleo y sustentabilidad ambiental para fomentar el crecimiento económico sostenible y equitativo	34
i. Políticas Laborales	35
ii. Políticas ambientales hacia una economía verde	36
CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFÍA	39

P R E S E N T A C I Ó N

Este documento representa una contribución de la Secretaría Permanente del SELA a la reflexión que adelantan sus Estados Miembros con vistas a la XIII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a celebrarse en Doha, Qatar, en abril de 2012.

La XIII UNCTAD tendrá lugar en un contexto de elevada incertidumbre sobre las perspectivas de la economía internacional y de un amplio cuestionamiento sobre el impacto que la globalización ha tenido sobre los procesos de desarrollo. América Latina y el Caribe no ha quedado al margen de esta dinámica y tiene ante sí el reto de actualizar constantemente la visión de los desafíos económicos y las orientaciones de sus políticas de desarrollo, tomando nota de la experiencia reciente acumulada y de las perspectivas para su desenvolvimiento en el contexto global.

*Por su tema central, “**Globalización basada en el desarrollo: Hacia un crecimiento y un desarrollo incluyentes y sostenibles**”, la XIII Conferencia representa para América Latina y el Caribe una oportunidad singular para intentar atender dicho reto, y es como contribución a ello que la Secretaría Permanente del SELA ofrece este análisis.*

El documento presenta una toma de posición sobre la naturaleza endógena del desarrollo y una reflexión sobre las exigencias que hacerlo incluyente, sostenible y equitativo plantea en materia de políticas públicas. Se examina así lo relativo a la promoción de un entorno económico favorable para fomentar un desarrollo inclusivo y sostenible; a una eficiente inserción en la economía internacional mediante el impulso a un sector productivo capaz de aprovechar las oportunidades que brinda la globalización; al impulso a nuevas opciones de desarrollo vía la innovación, productividad y competitividad; y finalmente, lo relativo a un nuevo pacto social incluyente en materia laboral y ambiental, con recomendaciones específicas en cada caso.

En sus conclusiones el documento reitera la premisa de que la crisis ha puesto en evidencia la necesidad de replantear los modelos de desarrollo, y al esbozar líneas de reflexión y de acción al respecto, constituye un llamado a reducir las vulnerabilidades de los países en desarrollo ante los efectos de la globalización mediante políticas públicas focalizadas, para las cuales la globalización sea puesta al servicio del desarrollo.

La Secretaría Permanente del SELA agradece el muy valioso esfuerzo realizado por la Dra. Luz María de la Mora, en su calidad de consultora, para la elaboración de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento parte de la premisa de que la crisis desatada en 2008 cimbró los fundamentos de la economía internacional lo que ha obligado a repensar toda una serie de políticas económicas. La situación actual obliga a analizar cómo impulsar una nueva política de desarrollo ante un entorno económico internacional dominado por elevados niveles de incertidumbre. Aunque hoy parece existir una disyuntiva entre atender la crisis financiera o impulsar el crecimiento productivo, no hay duda de que el reequilibrio de la economía mundial y el desarrollo sólo serán posibles si se cuenta con una economía en crecimiento que pueda generar bienestar y empleos bien remunerados en actividades productivas. El falso dilema que Gobiernos y sociedades están tratando de resolver de salvar el sistema financiero o impulsar la actividad productiva y el crecimiento económico ha resultado uno de los retos más difíciles de atender. La pregunta es si éste debe plantearse como un dilema o si debe de ser parte de un replanteamiento sobre el tipo de crecimiento que lleve realmente a un desarrollo y bienestar para la población. En este caso el crecimiento requerirá la colaboración de Gobiernos, empresarios y sociedades a nivel doméstico e internacional; solo así se podrá construir un verdadero pacto social global para promover desarrollo y bienestar.

La globalización tal como ha avanzado ha tenido efectos positivos pero también perjudiciales sobre amplios sectores de la sociedad. Cada vez hay mayor consenso de que es necesario idear un nuevo modelo de desarrollo lo que implica crear una agenda constructiva donde la globalización ofrezca la capacidad de potencializar al individuo, no de perjudicarlo. El status quo no es opción. Es urgente parar y definir un rumbo con un rostro humano que permita un desarrollo integral pues la brecha de la desigualdad económica, educativa, tecnológica y ambiental cada vez es mayor tanto en países en desarrollo como en países avanzados, lo que resulta inaceptable.

Los paradigmas para promover el desarrollo han evolucionado desde la posguerra cuando el desarrollo era igual a crecimiento económico. Los nuevos paradigmas de los años noventa y del inicio del Milenio se han enfocado no sólo en el funcionamiento del mercado sino también en la gobernabilidad y efectividad del Estado y sus instituciones así como en el desarrollo humano como elemento fundamental del desarrollo (Montobbio 2009, p. 1). La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas plantea como objetivo "conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo" (Naciones Unidas 2000). Sin embargo, la dimensión financiera de la crisis global y su impacto sobre la actividad productiva, el empleo, y en última instancia el desarrollo obliga a replantear cómo y con qué avanzamos hacia él.

El presente documento ofrece, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, una serie de reflexiones sobre los caminos que se podrían explorar para enfrentar los efectos de la coyuntura actual y buscar impulsar decididamente el desarrollo de los países en desarrollo, y en particular de América Latina y el Caribe considerando los retos y las oportunidades que puede generar la globalización.

La primera sección de este documento se plantea la discusión sobre desarrollo y globalización reconociendo que es indispensable generar los motores del crecimiento de manera endógena tomando en cuenta las restricciones y oportunidades de la economía internacional. El punto de partida es que el desarrollo debe emanar de los propios países como proyectos nacionales con visión de futuro y haciendo uso de la batería de políticas disponibles para ello y sin perder de vista las afectaciones y potencialidades de la globalidad.

4

La segunda parte analiza la situación económica de América Latina y el Caribe ante la crisis financiera global, la forma en que ha sorteado los obstáculos y los problemas que se avecinan. En esta sección se analizan las políticas económicas aplicadas por América Latina y el Caribe para reducir y modificar las causas y consecuencias de la crisis internacional iniciada en el 2008.

La tercera sección elabora sobre el dilema que se ha planteado para superar la crisis financiera frente a la necesidad de impulsar el crecimiento económico y se examina la creciente influencia de los mercados financieros sobre la actividad económica y el desarrollo de países en desarrollo.

La cuarta sección ofrece propuestas para contribuir, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, al debate que permita empezar a crear un nuevo modelo de desarrollo que efectivamente lleve a elevar el bienestar del individuo. Las estrategias o modelos de desarrollo que adopten los países en esta era global deben considerar como mínimo los siguientes elementos:

1. Promover un entorno económico favorable a todos los niveles para fomentar un desarrollo inclusivo y sostenible con una base tributaria justa y un sistema financiero bien regulado.
 - Se sugiere promover una reformar fiscal y transformar las instituciones estatales responsables de la política fiscal para que desarrollen e implementen un régimen que permita atender las brechas existentes en cada país.
 - Se propone promover una mayor institucionalización de una efectiva coordinación macroeconómica a nivel regional e internacional donde los países en desarrollo tengan información y mayor poder de decisión.
 - Se recomienda fortalecer la regulación financiera y reforzar los marcos jurídicos e institucionales que podrían apuntalar a los sectores financieros nacionales así como facilitar el surgimiento de nuevos intermediarios y mecanismos de financiamiento.
 - Se requiere fortalecer el sector bancario y financiero de una manera responsable pero sin inhibir las posibilidades de financiar el desarrollo
2. Intensificar la cooperación y asociación para el comercio y el desarrollo mediante el impulso al sector productivo: política industrial y comercial
 - La política industrial tiene que volver a ser parte central de las políticas económicas y de desarrollo de los países a través de apoyos a la educación y el entrenamiento de mano de obra calificada, disponibilidad de infraestructura, desarrollo de sectores específicos con base en los recursos propios y en función de los sectores que se pretendan desarrollar como parte de un proyecto de desarrollo nacional más amplio.
 - Establecer una política clara de incentivos y subsidios a actividades nuevas en sectores productivos del sector industrial, agropecuario o de servicios a fin de crear una ventaja comparativa para el país.
 - De la mano de la política industrial, la apertura comercial requiere de inversiones paralelas en capital humano (educación, empleo, salud), y en otras áreas igualmente importantes como infraestructura, acceso al financiamiento y asistencia técnica a través de la facilitación comercial.
 - Se hace necesario incorporar grupos vulnerables o minoritarios donde el tema de equidad de género no puede ignorarse.

3. Innovación, productividad y competitividad para promover el desarrollo.

- La innovación es una variable estratégica que debe ser prioritaria en las políticas de desarrollo al permitir incrementar el valor agregado de la producción local.
- Modificar el patrón de “comoditización” de la producción nacional y del comercio exterior de la región para agregar mayor valor y por ende elevar productividad y competitividad, elementos vitales para elevar ingresos y promover desarrollo.
- El Estado debe de encabezar un serio esfuerzo para hacer de la innovación una directriz del desarrollo pues es el actor mejor posicionado para crear sistemas dinámicos de innovación en colaboración estrecha con el sector privado.
- Es preciso contar con programas que garanticen que las innovaciones estén correctamente orientadas para satisfacer una demanda en el mercado y que se promuevan los encadenamientos productivos entre nacionales y extranjeros para aprovechar las oportunidades de la globalización.

4. Políticas de inclusión social: empleo y sustentabilidad ambiental para fomentar un crecimiento económico sostenible y equitativo.

- Se sugiere que desde el Estado se desarrollen programas que permitan a la fuerza laboral obtener capacitación o entrenamiento para poder desempeñar nuevas actividades y donde el sector empresarial encuentre espacios para responder de manera oportuna y efectiva a las cambiantes condiciones del mercado.
- Es recomendable considerar establecer programas que permitan a la fuerza laboral de un país adecuarse a las cambiantes realidades de la economía internacional mediante procesos de certificación de la calidad de la mano de obra.
- Resulta urgente incorporar políticas efectivas de formalización de los mercados laborales a fin de que la fuerza laboral que se mantiene en la informalidad pueda disfrutar de los beneficios del crecimiento económico y de las oportunidades de la globalización.
- La transición hacia una economía verde parece ser la única opción para un crecimiento sostenible. Ello pasa por establecer políticas fiscales y financieras que ofrezcan incentivos para transitar hacia la reconversión al uso de energías renovables.
- Las inversiones para transitar hacia una economía verde requieren la participación de los sectores público y privado así como de la consideración de políticas que adecuen el mercado laboral a las necesidades de procesos productivos sustentables.

El documento concluye que hoy más que nunca es fundamental tomar con seriedad el reto de repensar, de manera osada y con visión de futuro, un modelo de desarrollo que verdaderamente permita impulsar el bienestar del individuo. Asimismo la globalización exige que ese nuevo modelo de desarrollo considere que cualquier política nacional estará influida de una u otra forma por los eventos mundiales tal como lo ha demostrado la crisis financiera actual pero sin olvidar que el desarrollo requiere de esfuerzos y proyectos de deben emanar del Estado a partir de las prioridades y necesidades de cada país.

INTRODUCCIÓN

Este documento parte de la premisa de que la crisis financiera de 2008 ha obligado a repensar una nueva política de desarrollo ante un nuevo entorno económico internacional dominado por elevados niveles de incertidumbre donde parece existir una disyuntiva entre atender la crisis financiera o impulsar el crecimiento productivo. No hay duda de que el reequilibrio de la economía mundial y el desarrollo sólo será posible si se cuenta con una economía en crecimiento que pueda generar bienestar y empleos bien remunerados en actividades productivas que permitan el bienestar de la población. El falso dilema que Gobiernos y sociedades están tratando de resolver de salvar el sistema financiero o impulsar la actividad productiva y el crecimiento económico ha resultado uno de los retos más difíciles de atender. La pregunta es si realmente éste debe plantearse como un dilema o si debe de ser parte de un replanteamiento sobre el tipo de crecimiento que promueva un desarrollo que permita un mayor bienestar para la población. En este caso el crecimiento requerirá la colaboración de Gobiernos, empresarios y sociedades a nivel doméstico e internacional para construir un pacto social global que promueva desarrollo y bienestar.

La globalización tal como ha avanzado ha tenido efectos positivos pero también perjudiciales sobre amplios sectores de la sociedad. Cada vez hay mayor consenso de que es necesario pensar en un nuevo modelo de desarrollo lo que implica crear una agenda constructiva donde la globalización ofrezca la capacidad de potencializar al individuo, no de aplastarlo. Como bien lo señala el Embajador Jorge Alberto Lozoya (2008), quien fungiera como Secretario de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), "en todo este escenario en movimiento los posicionamientos políticos tradicionales se derrumban. No hay ideología que alcance a dimensionar los cambios. La política arrastra los pies en todas partes. En el siglo 21, sus instituciones decimonónicas resultan disfuncionales, en el mejor de los casos. Nadie tiene respuestas eficientes." En efecto, hoy las instituciones mundiales están intentando desarrollar las herramientas necesarias para responder a las necesidades de crecimiento y desarrollo de cada país (CEPAL, 2002). Es urgente parar y definir un rumbo con un rostro humano que permita un desarrollo integral pues la brecha de la desigualdad económica, educativa, tecnológica y ambiental cada vez es mayor tanto en países en desarrollo como en países avanzados, lo que resulta inaceptable.

¿De dónde venimos? Los paradigmas para promover el desarrollo en la época de la posguerra y como parte del sistema económico mundial creado por el régimen de Bretton Woods se centraron en las formas de promover el crecimiento económico *per se*. En la época de la posguerra, el enfoque del desarrollo se equiparaba con crecimiento. En los años ochenta, el Consenso de Washington¹ dominó al proponer impulsar el desarrollo a través de una serie de políticas económicas y reformas estructurales pensadas para los países de América Latina. Estas se centraron en disciplina presupuestaria y reducción de déficits públicos, reordenamiento de las prioridades del gasto público en áreas rentables, reforma fiscal para ampliar la base de contribuyentes ante la pérdida de ingresos del Estado como resultado de amplios procesos de privatización de empresas públicas y monopolios estatales, reformas monetarias a través de la liberalización de los tipos de interés y un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional a través de la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, apertura a la inversión extranjera, desregulación de los mercados y protección de la propiedad privada. Estos elementos constituirían la base para que los

¹ John Williamson fue el creador del llamado Consenso de Washington. Este se plasmó en el documento "What Washington Means by Policy Reform" o "Lo que desde Washington se entiende por política de reformas.", Noviembre de 1989.

8

países en desarrollo lograran el crecimiento y por consecuencia el desarrollo. Sin embargo, sus resultados realmente estuvieron lejos de lo esperado pues casi todos los países de América Latina y el Caribe vivieron décadas de estancamiento y empobrecimiento de sus sociedades acompañados de acumulación de deudas y crisis financieras; tal fue el caso de México (1995), Brasil (1999) y Argentina (2001). Este modelo contribuyó a la estabilidad macroeconómica de algunos países pero también demostró sus severas deficiencias al no permitir el aumento de la productividad y mucho menos del bienestar de la población.

Los nuevos paradigmas de los años noventa y del inicio del nuevo Milenio se han enfocado no sólo en el funcionamiento del mercado sino también en la gobernabilidad y efectividad del Estado y sus instituciones así como en el desarrollo humano como paradigma e indicador como elemento fundamental del desarrollo (Montobbio 2009, p. 1). La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas plantea como objetivo "conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo" (Naciones Unidas 2000). Sin embargo, la dimensión financiera de la crisis global y su impacto sobre la actividad productiva, el empleo, y en última instancia el desarrollo obligan a replantear cómo y con qué avanzamos hacia él.

El presente documento ofrece, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, una serie de reflexiones sobre los caminos que se podrían explorar para enfrentar los efectos de la coyuntura actual y buscar impulsar decididamente el desarrollo de los países en desarrollo, y en particular de América Latina y el Caribe considerando los retos y las oportunidades que puede generar la globalización.

La primera sección de este documento se plantea la discusión sobre desarrollo y globalización reconociendo que es indispensable generar los motores del crecimiento de manera endógena tomando en cuenta las restricciones y oportunidades de la economía internacional. El punto de partida es que el desarrollo debe emanar de los propios países como proyectos nacionales con visión de futuro y haciendo uso de la batería de políticas disponibles para ello y sin perder de vista las afectaciones y potencialidades de la globalidad.

La segunda parte analiza la situación económica de América Latina y el Caribe ante la crisis financiera global, la forma en que ha sorteado los obstáculos y los problemas que se avecinan. En esta sección se analizan las políticas económicas aplicadas por América Latina y el Caribe para reducir y modificar las causas y consecuencias de la crisis internacional iniciada en el 2008.

La tercera sección elabora sobre el dilema que se ha planteado para superar la crisis financiera frente a la necesidad de impulsar el crecimiento económico y se examina la creciente influencia de los mercados financieros sobre la actividad económica y el desarrollo de países en desarrollo.

La cuarta sección ofrece propuestas para contribuir, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, al debate que permita empezar a crear un nuevo modelo de desarrollo que efectivamente lleve a elevar el bienestar del individuo, sugiriéndose al respecto elementos a ser considerados en la presentación de las estrategias o modelos de desarrollo que adopten los países en esta era global.

1. DESARROLLO Y GLOBALIZACIÓN

Como resultado de la crisis económica por la que atraviesa el mundo desde septiembre de 2008, se ha abierto un debate sobre cómo reactivar el crecimiento económico y cómo impulsar el desarrollo. Los principios del modelo económico que otorgaron fe ciega a las libres fuerzas del mercado se han puesto en tela de juicio ante la debacle originada por la falta de reglas claras y de supervisión sobre los mercados, en particular, los financieros. Ante sus devastadores efectos sobre las economías mundiales y nacionales, existe hoy mayor conciencia sobre la necesidad de que el Estado cumpla un papel de mayor relevancia para salvaguardar el bienestar vía mejores regulaciones.

La grave coyuntura por la que ha pasado el mundo ha obligado a replantearse cómo volver a un crecimiento económico dinámico de la economía internacional que sea sostenible e inclusivo y que tome en cuenta los inmensos retos y las oportunidades que plantea la globalidad. Esto implica una cirugía mayor del orden económico internacional y del funcionamiento de los mercados.

A nivel nacional, el dilema del crecimiento y el desarrollo parecería ser el primer desafío que debe resolver la política económica de nuestros países (Ferrer 1999). Aunque la globalización brinda retos y oportunidades para el desarrollo local, las estrategias nacionales requieren tomar en cuenta todas las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Pero también exige estar consciente de que los eventos del exterior tienen consecuencias sobre las políticas nacionales y los alcances de su implementación. Prácticamente todas las organizaciones y foros internacionales han centrado su atención en el tema del desarrollo y su necesidad de replantear los paradigmas seguidos para impulsarlo.

¿Qué quiere decir promover el desarrollo? Los paradigmas para ese fin en la época de la posguerra y como parte del sistema económico mundial creado por el régimen de Bretton Woods se centraron en las formas de promover el crecimiento económico *per se*. En la época de la posguerra el enfoque del desarrollo se equiparaba con crecimiento no con distribución del ingreso. En los años ochenta dominó el Consenso de Washington² que propuso impulsar el desarrollo a través de una serie de políticas económicas pensadas para los países de América Latina centradas en disciplina presupuestaria y reducción de déficit públicos, reordenamiento de las prioridades del gasto público en áreas rentables, reforma fiscal para ampliar la base de contribuyentes, reformas monetarias a través de la liberalización de los tipos de interés y un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional a través de la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, apertura a la inversión extranjera, privatización de empresas públicas y monopolios estatales, desregulación de los mercados y protección de la propiedad privada. Estas reformas estructurales de las economías serían el mejor impulsor del crecimiento. Dichas reformas enfatizaron la estabilidad macroeconómica y la reducción del papel del Estado como agente promotor de la economía para pasar a ser un regulador *imperfecto* del mercado. Ello constituiría la base para que los países en desarrollo superaran sus propias crisis internas derivadas del agotamiento de sus modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones y con ello impulsarían su crecimiento y por consecuencia el desarrollo se daría de manera automática a través de la "mano invisible del mercado". Sin embargo, aunque algunos países lograron estabilizar sus finanzas, el costo de implementar dichas reformas estructurales en términos de crecimiento, bienestar, empleo y producción fue alto. Los

² John Williamson fue el creador del llamado Consenso de Washington. Este se plasmó en el documento "What Washington Means by Policy Reform" o "Lo que desde Washington se entiende por política de reformas". Nov 1989.

10

países de América Latina y el Caribe vivieron décadas de estancamiento y empobrecimiento de sus sociedades, acompañados de acumulación de deudas y crisis financieras como sucedió en países tales como México (1995), Brasil (1999) y Argentina (2001). Este modelo demostró sus deficiencias al no permitir el aumento de la productividad y mucho menos del bienestar de la población.

A nivel mundial, la década de los noventa llevó a replantear una asociación entre países desarrollados y en desarrollo pero también entre una diversidad de actores cuyo propósito era impulsar el desarrollo teniendo al individuo como elemento central de las políticas orientadas para ese propósito. Sin embargo, la globalización y la interdependencia que ésta ha implicado han generado una serie de presiones y condiciones que sin duda afectan las capacidades del desarrollo a nivel nacional, lo cual se ha hecho evidente con la crisis financiera que se originó en EE.UU. y la Unión Europea pero que ha permeado en diferentes magnitudes a prácticamente todo el mundo en desarrollo. El desarrollo no es sólo equivalente con incremento en la producción o el crecimiento de los países sino en la mejoría del bienestar del individuo lo cual fue definido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³ planteados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000. En ese momento, los países miembros de las Naciones Unidas en Asamblea General aprobaron por unanimidad los ODM como un compromiso de los países para reducir los factores más importantes de desequilibrio en el mundo y alcanzar mayor desarrollo. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas plantea como objetivo "conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo" (Naciones Unidas, 2000). Así, el paradigma del desarrollo pasó de un enfoque estrecho sobre la economía a un enfoque amplio sobre el individuo reconociendo derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, lo que ha dado sustento también a un concepto más amplio de ciudadanía global que es fundamento de una asociación global para el desarrollo.

En este documento partimos de la premisa, en primer lugar, de que el desarrollo es un proceso endógeno cuyo principal objetivo debe ser incrementar los estándares de vida y el bienestar de la población. Es decir, éste es un proceso generado desde adentro de la realidad de cada país que exige crear las mejores condiciones para que el individuo pueda concretar su potencial máximo. En segundo lugar el desarrollo de cada país, aunque si está influido por el exterior y en ocasiones determina sus posibilidades o direcciones, no se puede esperar que venga de afuera; éste dependerá de la capacidad o posibilidad de cada país, lo que tendría que ser el resultado de un pacto social amplio e inclusivo. La capacidad de insertarse en el escenario mundial, consolidando la capacidad de decidir el rumbo de cada país y de la región en su conjunto en un mundo global conlleva la participación del Estado y del individuo en un marco institucional con reglas claras para permitir el actuar del individuo en un ambiente conducente a la actividad productiva, creativa, artística, etc.

Pero la globalización ha tenido y tiene un fuerte impacto sobre las opciones para el desarrollo de todos los países. Los paradigmas del desarrollo del nuevo Milenio se han enfocado no sólo en el funcionamiento del mercado sino también en la gobernabilidad y efectividad del Estado y sus instituciones así como el desarrollo humano como paradigma e indicador como elemento fundamental del desarrollo (Montobbio 2009, p. 1). No obstante, la crisis financiera del 2008 nos ha demostrado que esto no basta ni ha

³ Los ocho ODM que se establecieron como metas para el 2015 son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7. Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente, y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

sido suficiente. El mundo está enfrentando graves retos más allá de la mera crisis financiera internacional que puso nuevamente de manifiesto la vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a los acontecimientos internacionales pues hasta ahora "el proceso de globalización es incompleto y asimétrico, y se caracteriza por un importante déficit en materia de *governabilidad*." (CEPAL 2002, p. 17) Este es un proceso multidimensional que toca prácticamente todas las áreas del quehacer humano y por consecuencia afecta las opciones para el desarrollo.

La globalización plantea interrogantes fundamentales para el desarrollo de los países. La economía internacional ha influido sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe por diferentes canales de transmisión como son la inversión extranjera, el comercio internacional, el desarrollo tecnológico y las telecomunicaciones, la cooperación para el desarrollo o las transacciones financieras, por mencionar los principales. La globalización de los mercados se da gracias a la movilidad de capitales, bienes y servicios, y también por la movilización de personas y corrientes migratorias. Es así como la economía internacional tiene la enorme capacidad de afectar la actividad productiva y el empleo, la distribución del ingreso y los equilibrios macroeconómicos de los países.

Las preguntas entonces que se nos plantean es, si el desarrollo es una misión netamente nacional, entonces ¿qué elementos deben estar contenidos para tener una efectiva estrategia de desarrollo?, y más aún, ¿cómo puede un país aprovechar las oportunidades que le ofrece la globalización y hacer frente de la manera más eficiente a los retos que le plantea?

Para lo anterior, se requiere la adopción de enfoques innovadores que reflejen cabalmente las necesidades y circunstancias locales y que garanticen la implementación de políticas que realmente promuevan el desarrollo. Igualmente, a nivel nacional, el Estado debe jugar un papel clave a partir del cual se construyan coaliciones con diferentes grupos sociales para desarrollar una nueva visión del desarrollo. Es claro que si los gobiernos no proporcionan un entorno adecuadamente regulado se pueden producir considerables daños económicos y sociales, como ya se demostró con la crisis financiera de 2008.

En este documento se argumenta que el desarrollo del siglo XXI exige un Estado fuerte con una visión pragmática y proactiva que facilite las actividades del sector privado y que regule correctamente su actividad. Así como ya se ha visto que una política de desarrollo sin consideración de las fuerzas del mercado tiene severas limitaciones, también hemos aprendido que los gobiernos deben proporcionar las reglas y el marco institucional para contar con un entorno adecuadamente regulado para que se produzcan los resultados económicos y sociales esperados.

Entonces, en la globalidad, América Latina y el Caribe considera que una estrategia de desarrollo debe de contar con al menos los siguientes elementos: 1. Promover un entorno económico favorable para fomentar un desarrollo inclusivo y sostenible con una base tributaria justa y un sistema financiero bien regulado. 2. Una más eficiente inserción en las corrientes mundiales de comercio e inversión mediante el impulso al sector productivo a través de una política industrial y comercial que permita aprovechar las oportunidades que brinda la globalización. 3. El impulso a nuevas opciones de desarrollo vía la innovación, productividad y competitividad. 4. Nuevo pacto social que resulte incluyente en términos de empleo y sustentabilidad ambiental para fomentar el crecimiento económico sostenible y equitativo.

12

En resumen, las respuestas de cada país a los desafíos y las oportunidades de la globalización tienen que pensarse y gestarse en cada país. Aquéllos que sean capaces de crear una concepción propia y endógena del desarrollo, considerando sus propios recursos y objetivos y, sobre estas bases, integrarse al sistema mundial tendrán la mayor capacidad de éxito (Ferrer 1999). El desarrollo debe ir de lo nacional a lo internacional y en esa dinámica, buscar atraer lo mejor del exterior para fortalecer el interior.

2. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LA CRISIS DE LA ECONOMÍA GLOBAL

Antes de entrar en el planteamiento de este documento para examinar los elementos que pueden contribuir al desarrollo, en esta sección exploramos en dónde se encuentra América Latina y el Caribe frente a la crisis mundial. Si bien es cierto que la región, en su conjunto, ha sido capaz de sortear la incertidumbre y los vaivenes de la economía mundial de una manera ejemplar, no debemos de caer en la complacencia de pensar que América Latina y el Caribe ya no requiere de mayores reformas. Por el contrario, en la coyuntura queda claro que los países de la región han hecho un buen trabajo de crear condiciones de estabilidad macroeconómica, elemento fundamental para gestar el desarrollo. La recuperación se dio rápidamente porque América Latina y el Caribe hizo su tarea y aprendió de sus errores del pasado. Moisés Naim (2011) señala que entre 1980 y 2003, América Latina y el Caribe sufrió 38 crisis económicas, resultado de deudas excesivas y gasto público desenfrenado, bancos poco capitalizados y mal regulados, políticas fiscales y monetarias descoordinadas, baja competitividad internacional y leyes contrarias a la inversión y la creación de empleo. Todos en la región, autoridades, políticos, empresarios y la opinión pública aprendieron de esas amargas experiencias del pasado pues las crisis tuvieron efectos devastadores sobre el bienestar de la población. Como resultado, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe adoptaron en su momento medidas económicas que obligaron a los países de la región a apretarse el cinturón a través de programas de austeridad, recortes en el gasto público, y algunas reformas estructurales. En su mayoría los países de América Latina y el Caribe adoptaron medidas económicas integrales, coherentes y amplias lo que resultó en sólidos fundamentos macroeconómicos.

En general, cuando se dejó venir el colapso de los mercados hipotecarios y accionarios, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tenían una solidez macroeconómica que ha sido reconocida por países como EE.UU. o de la Unión Europea. Casi todos los países de la región han tenido conciencia sobre la necesidad de mantener una disciplina fiscal y un manejo prudente de la economía y las finanzas públicas, resultado de las lecciones aprendidas en los años ochenta. Este sano manejo llevó a la mayoría de los países a contar con un superávit en cuenta corriente, tipos de cambio flexibles,⁴ un manejo fiscal prudente, una disminución de la deuda de la región como porcentaje del PIB y cambios en la composición de esa deuda, en términos de plazos y tasas de interés más favorables, y una importante acumulación de activos tanto mediante un aumento de reservas internacionales como de la constitución o reactivación de fondos de estabilización. Esta situación permitió a varios países de la región aplicar medidas de política y estímulos económicos contracíclicos para paliar la recesión y de tal manera impulsar una salida más rápida y ordenada de la crisis financiera. Sin embargo, la región requiere aún de cambios profundos para realmente impulsar un desarrollo inclusivo y responsable donde se reduzcan las enormes brechas de

⁴ Los tipos de cambio desempeñaron un papel crucial en las economías más vinculadas a los mercados financieros. Los tipos de cambio reales de estos países se depreciaron considerablemente, pero se recuperaron a comienzos de 2009, reflejando principalmente las fluctuaciones del valor de sus monedas con respecto a dólar de los EE.UU. FMI. Octubre 2009. p. 24).

desigualdad y la pobreza y se generen capacidades productivas competitivas y sostenibles en el largo plazo.

a. Crecimiento desacelerado

Como resultado de la crisis financiera desatada en 2008, América Latina y el Caribe vio llegar a su fin el periodo de mejor desempeño económico que la región había experimentado en 30 años. En efecto entre 2003 y 2008, la región creció a una tasa media anual de 4,5% resultado del aumento de los precios internacionales de las materias primas en general, pero en forma más notoria en los precios de los hidrocarburos y los metales y minerales, productos que conforman la oferta exportable de países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. También contribuyó a este buen desempeño el aumento de las remesas de trabajadores hacia sus países de origen en donde México ocupó el primer lugar y las condiciones favorables de financiamiento externo con una abundante disponibilidad de liquidez y bajas tasas de interés en los mercados internacionales.

En 2009 la buena racha de crecimiento de la región llegó a su fin. América Latina y el Caribe experimentó una reducción en su PIB de 1,7%, lo que se dio por primera vez desde la crisis de la deuda de los años ochenta cuando éste cayó en 1982 (-0,6%) y 1983 (-2,5%). El comercio de la región se contrajo más de 20%, en línea con la tendencia mundial. Sin embargo, esta crisis marcó un parte aguas en varios frentes para América Latina y el Caribe. Por un lado, la contracción no fue tan profunda como en otras ocasiones o regiones, y por el otro la recuperación ha sido más rápida y robusta que en otras regiones del mundo. Según datos del FMI, la región de América Latina y el Caribe recuperó la senda del crecimiento con gran rapidez; en 2010 el crecimiento promedio para la región fue de 5,7%. En 2011, casi todas las economías de la región, vieron un fortalecimiento de su mercado interno, al punto de convertirse para algunos en un factor más importante para el crecimiento que el comercio exterior.

Cuadro I: Período de Recuperación de la Crisis Financiera Mundial
Índice de PIB real 2008 = 100.0

	2008	2009	2010	2011e	2012p	Recesión (años)	Recup. (años)
Mundo	100.0	99.3	104.4	108.5	112.9	1	1
Economías Avanzadas	100.0	96.3	99.2	100.8	102.8	1	2
Zona Euro	100.0	95.7	97.5	99.0	100.1	1	3
Países G7	100.0	95.8	98.6	99.9	101.6	1	3
Unión Europea	100.0	95.8	97.5	99.2	100.5	1	3
Ec. Emergentes y en Desarrollo	100.0	102.8	110.3	117.4	124.5	0	0
Europa Central y Oriental	100.0	96.4	100.7	105.1	107.8	1	1
Comunidad de Estados Indep.	100.0	93.6	97.9	102.4	106.9	1	2
Asia en Desarrollo	100.0	107.2	117.3	127.0	137.1	0	0
Latinoamérica y el Caribe	100.0	98.3	104.2	109.0	113.3	1	1
Medio Oriente y África del Norte	100.0	102.6	107.1	111.4	115.5	0	0
África Sub-sahariana	100.0	102.8	108.3	113.9	120.6	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28> obtenida el 23 de noviembre de 2011
e = estimado, p = proyección

Recesión	Rec. y Recup.	Recuperación
----------	---------------	--------------

14

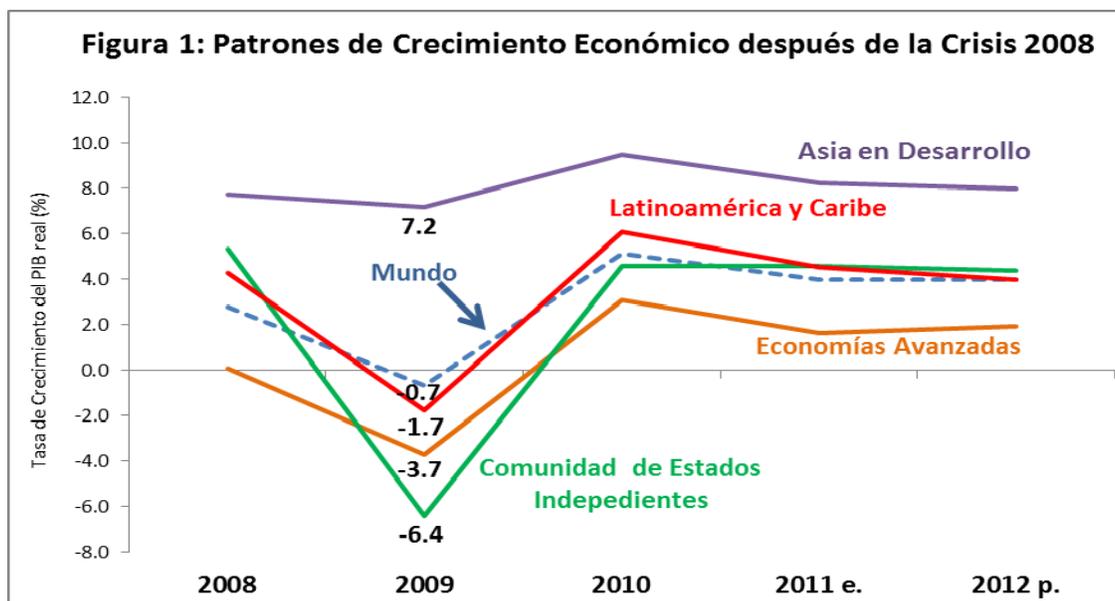
Para compensar el endurecimiento de las condiciones de crédito, la banca comercial adoptó políticas de préstamo que permitieron aumentar la participación en el mercado y ejercer una función anticíclica (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y la República Dominicana). El consumo privado se mantuvo alto gracias al crecimiento del empleo y salarios, así como la expansión del crédito, donde los bancos públicos intervinieron para apoyar la oferta. En algunos países, los mercados de capital internos también ofrecieron fuentes de financiamiento alternativas (por ejemplo, en Chile y Perú).

Difícilmente podemos decir que América Latina y el Caribe ha superado lo peor; de hecho, la región no es inmune a los vaivenes, volatilidad e incertidumbre de los mercados mundiales y las perspectivas de crecimiento, aunque positivas, no están exentas de sufrir los embates de la globalización por diferentes vías. Ante la coyuntura del euro las perspectivas económicas para la región son inciertas y se observan nubarrones en el horizonte. Si la situación en Europa se deteriora fuertemente, los países de América Latina y el Caribe podrían sufrir efectos adversos y posiblemente presentar vulnerabilidades que hasta el momento se mantenían latentes. Diversos estudios actuales presentan un panorama de menor crecimiento para la región. Un reciente análisis del Bank of America (BofA) Merrill Lynch Global Research identifica a Perú como la economía con mayores posibilidades de crecimiento en el 2012 con una tasa de 5,5% seguido de Venezuela (5%), Colombia (4,1%), Uruguay (4,0%), Chile (3,5 %), Brasil (3,4%), México (3%) y Argentina (3,3%) lo que ya refleja un menor ritmo de crecimiento.⁵ Las previsiones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) colocan entre 3,6% y 3,9% el crecimiento que tendrá este año la economía de América Latina y el Caribe, por arriba de Europa y Estados Unidos.

El informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) *Situación y Perspectivas de la Economía Mundial 2012* señala que el crecimiento económico en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se desacelerará en 2012, con lo que América del Sur podría crecer 3,6% (inferior al 4,6% alcanzado en 2011), principalmente por el estancamiento del crecimiento en Europa y los Estados Unidos, así como la desaceleración en China -principal importador de materias primas e inversionista clave para la subregión- que probablemente tendrán un fuerte impacto sobre la demanda externa y los precios internacionales de los productos primarios que estos países exportan. Asimismo, se espera que el crecimiento de México y América Central se aproxime a 2,7% (comparado con 3,8% en 2011) y el del Caribe a 3,6% (frente al 3,4% anterior). Ello resulta desalentador si se considera que la región requiere crecer al menos al 6% anualmente para satisfacer las necesidades de empleo y desarrollo de los países de la región.⁶

⁵ <http://www.infolatam.com/2011/12/26/latam-crecimiento-economico-en-2012-con-nubes-en-el-horizonte/>

⁶ Omar Guaregua "Entrevista al Embajador José Rivera Banuet, Secretario Permanente. SELA: América Latina requiere crecer como mínimo 6% anual." El Nacional. Venezuela. 8 de feb. de 2012. http://216.122.62.22/view/index.asp?ms=258&pageMs=26402&item_id=99003



Fuente: Elaboración propia con datos y proyecciones del FMI, septiembre de 2011. e. y p. = estimado y proyectado.

b. Política fiscal anti cíclica

Uno de los temas que más preocupan el día de hoy es que la crisis financiera se ha convertido también en una crisis económica que ha afectado la capacidad productiva de los países y como consecuencia la capacidad de generar empleos. Sin empleo no hay remuneración y sin ella, la actividad de la economía no puede revitalizarse. Ante los efectos de la crisis financiera sobre el sector real de la economía, casi todos los países en América Latina y el Caribe optaron por incrementar su gasto público para reactivar sus economías e implementaron políticas contracíclicas para apoyar el empleo.⁷

En tiempos recientes, la política fiscal en América Latina y el Caribe contribuyó decididamente a sostener la actividad económica de la región y permitió hacer frente a la recesión global y reducir los efectos nocivos sobre los niveles de pobreza, desempleo y desaceleración de la producción. Aún cuando la crisis ha causado una disminución de los ingresos fiscales, muchos gobiernos de la región contaban con superávits para mantener gastos sociales y algunos, inclusive, incrementaron el gasto público como un impulso fiscal para mantener la demanda interna y el crecimiento de sus economías.

Por su parte, el apoyo de la política fiscal a la demanda interna fue mayor en los países exportadores de materias primas con fuertes vínculos a los mercados financieros. La acumulación de recursos financieros les permitió a estos países adoptar políticas fiscales anticíclicas. En los grupos de otros países exportadores e importadores de materias primas, la política fiscal también brindó cierto apoyo a la demanda interna, pero en menor grado (FMI octubre 2009, p. 32). En 2009, el impulso fiscal fue negativo en países que siguieron una política procíclica con fuertes ingresos por turismo sobre todo en el Caribe.

⁷ En la Unión Europea, la postura ha sido de mayor conservadurismo fiscal dado que los presupuestos están rebasados por el excesivo endeudamiento de muchas de las economías del Euro

Cuadro II: Período de Recuperación de LAC de la Crisis Financiera Mundial
Índice de PIB real 2008 = 100.0

País LAC	2007	2008	2009	2010	2011e	2012p	2013p	2014p	2015p	2016p	Recesión (años)	Recuperación (años)
Antigua y Barbuda	97.86	100.00	90.40	86.69	88.47	90.67	94.08	98.03	102.34	107.02	2	6
Argentina	93.64	100.00	100.83	110.07	118.86	124.36	129.59	134.75	140.08	145.73	0	0
Bahamas, Las	101.35	100.00	94.64	95.54	97.46	99.89	102.58	104.97	107.59	110.50	2	5
Barbados	100.18	100.00	95.35	95.62	97.37	99.47	102.28	105.35	109.03	112.88	2	5
Belice	96.34	100.00	99.96	102.69	105.26	108.16	110.89	113.62	116.48	119.39	1	1
Bolivia	94.21	100.00	103.36	107.62	113.00	118.09	123.40	128.96	134.76	140.82	0	0
Brasil	95.09	100.00	99.36	106.80	110.82	114.84	119.61	124.58	129.76	135.16	1	1
Chile	96.47	100.00	98.32	103.43	110.20	115.43	120.58	125.95	131.57	137.45	1	1
Colombia	96.57	100.00	101.45	105.80	110.96	115.91	121.07	126.49	132.16	138.09	0	0
Costa Rica	97.35	100.00	98.71	102.83	106.94	111.32	116.22	121.42	126.88	132.59	1	1
Dominica	92.84	100.00	99.27	99.59	100.52	102.07	103.84	106.12	108.51	110.58	1	2
Ecuador	93.25	100.00	100.36	103.96	109.97	114.14	118.02	121.20	124.46	127.80	0	0
El Salvador	98.74	100.00	96.87	98.26	100.22	102.73	105.81	110.04	114.44	119.02	1	2
Granada	97.88	100.00	92.33	91.01	91.01	91.93	93.30	95.19	97.60	100.52	2	7
Guatemala	96.82	100.00	100.55	103.33	106.27	109.45	113.25	117.24	121.33	125.52	0	0
Guyana	98.06	100.00	103.32	107.83	113.50	120.29	126.86	132.32	135.04	139.11	0	0
Haití	99.16	100.00	102.88	97.31	103.27	111.05	118.74	126.44	133.82	141.16	1	0
Honduras	96.05	100.00	97.87	100.58	104.07	107.71	112.02	116.50	121.16	126.00	1	1
Jamaica	100.92	100.00	96.95	95.77	97.20	98.90	101.30	103.83	106.79	110.00	3	5
México	98.83	100.00	93.84	98.92	102.67	106.37	110.31	114.52	118.40	122.19	1	2
Nicaragua	97.31	100.00	98.53	102.94	107.04	110.59	115.02	119.62	124.40	129.38	1	1
Panamá	90.81	100.00	103.19	110.94	119.15	127.78	136.17	144.11	151.85	159.38	0	0
Paraguay	94.49	100.00	96.15	110.62	117.70	123.59	129.15	134.31	139.68	145.27	1	1
Perú	91.07	100.00	100.86	109.73	116.58	123.08	130.46	138.26	146.54	155.36	0	0
República Dominicana	95.01	100.00	103.45	111.47	116.49	122.90	130.27	138.09	146.37	155.15	0	0
Saint Kitts y Nevis	94.61	100.00	95.58	94.16	95.58	97.27	99.74	102.73	106.30	110.00	2	5
Santa Lucía	94.51	100.00	98.70	103.06	105.16	107.92	110.52	113.20	115.97	118.78	1	1
San Vicente y las Granadinas	100.55	100.00	97.65	95.86	95.51	97.45	99.38	101.86	105.45	109.18	4	6
Suriname	100.00	100.00	100.00	116.67	116.67	116.67	133.33	133.33	150.00	150.00	0	0
Trinidad y Tobago	97.69	100.00	96.46	95.89	96.95	99.50	102.16	104.90	107.72	110.62	2	4
Uruguay	92.08	100.00	102.58	111.27	117.94	122.90	127.81	132.93	138.24	143.77	0	0
Venezuela	94.99	100.00	96.80	95.36	98.06	101.58	103.74	105.78	107.91	109.83	2	3

Fuente: Elaboración propia con datos del <http://www.imf.org/external/lns/cs.aspx?id=28> obtenida el 23 de noviembre de 2011



e = estimado, p = proyección

Evidentemente, los países que fueron capaces de implementar políticas fiscales anticíclicas fueron aquellos con los recursos fiscales y financieros suficientes ya que contaban con la disponibilidad de reservas financieras y la posibilidad de acceder a mercados de crédito. Ello fue posible gracias a que estos países adoptaron políticas fiscales prudentes en los años de expansión y pudieron acumular importantes recursos como lo fueron Brasil, Chile, México o Perú. Los países con endeudamiento más elevado, menor capacidad de acceder a los mercados de crédito y menores reservas financieras tuvieron menos margen de maniobra para aplicar políticas anticíclicas. No obstante, hoy los países en desarrollo cuentan con menos espacio fiscal para responder ante una nueva crisis.

El Banco Mundial (2012) también encuentra que ante una crisis de gran magnitud, el deterioro de la economía podría durar más que el de la crisis de 2008-2009, debido a que los países de ingreso alto ya no tienen los recursos fiscales o monetarios necesarios para rescatar a la banca o estimular la demanda interna como lo hicieron entonces. Si bien los países en desarrollo todavía cuentan con algún espacio para maniobrar en el frente monetario, las circunstancias podrían obligarlos a un recorte del gasto procíclico, especialmente si se agota el financiamiento para cubrir el déficit fiscal.

c. Disminución en el intercambio comercial

Igualmente, la desaceleración económica vino a frenar el ritmo de crecimiento del comercio internacional de la región. En efecto, desde 2008, ya se veía una caída en el ritmo de crecimiento del comercio debido a la contracción de los mercados mundiales, el descenso en los precios de algunas materias primas básicas, y las dificultades para el financiamiento del comercio. En términos de exportaciones, para el 2009, la CEPAL estimó una caída de alrededor de 13% en las exportaciones de la región, superior a la caída de 10% del comercio global. Esta fue la peor caída en 72 años (desde 1937), mientras que las importaciones cayeron 14%, siendo ésta la baja más pronunciada en 27 años (desde 1982). Prácticamente todos los países de la región sufrieron caídas en los flujos con sus principales socios comerciales como son Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y la propia región.

La menor demanda externa incidió sobre el comercio de América Latina y el Caribe al reducir directamente la demanda mundial por productos de la región. Sólo China presentó una demanda sostenida de productos básicos, lo que ha permitido contrarrestar, en parte, la disminución general del comercio exterior regional. Las exportaciones de América Latina a China han tenido un crecimiento anual de alrededor de 60% en los últimos años. China ha tomado el lugar de los EE.UU. como el principal socio comercio de países como Chile y Brasil. Otros países como Perú y Argentina con sectores exportadores basados en *commodities* también han desarrollado fuertes lazos con China. Pero el impacto de China y la India en Latinoamérica ha sido muy diferente para México y Centroamérica, países que enfrentan la competencia de productos de China en sus mercados y en el de EE.UU.

Aunque todos los países de América Latina y el Caribe sintieron el impacto de la recesión en sus mercados de exportación, el efecto de la crisis sobre las exportaciones de materias primas fue muy diferente al efecto sobre las de bienes manufacturados. En el caso de las manufacturas, la recesión afectó especialmente a México (que sufrió una recesión de -6.1% en 2009) y a los países de América Central y la República Dominicana que son altamente dependientes del mercado de los Estados Unidos para sus exportaciones. Con el aumento de los precios de las materias primas, los valores de las

18

exportaciones de estos productos están recuperándose relativamente rápido, sin embargo la recuperación de las exportaciones de productos manufactureros ha sido más lenta.

Asimismo, cabe señalar que la recesión no afectó los flujos de comercio de la región por igual. El FMI (octubre 2009) analiza estos efectos sobre los términos de intercambio para cuatro grupos de países tomando en consideración si son exportadores o importadores netos de materias primas. Entre los exportadores, se distingue entre países que cuentan con acceso a mercados financieros internacionales y aquéllos relativamente menos integrados. Entre los importadores de materias primas, se distingue entre los países que tienen un sector turístico dominante y los que no.

1. ***Países exportadores con fuertes vínculos a los mercados financieros.*** Brasil, Chile, Colombia, México y Perú representan dos terceras parte del PIB regional y son los más integrados a los mercados financieros mundiales con acceso en condiciones favorables y calificaciones crediticias de grado de inversión. También cuentan con mercados internos de capital más desarrollados, mantienen metas de inflación bajas, tienen el mayor grado de flexibilidad del tipo de cambio y aplican políticas macroeconómicas basadas en reglas. Sus términos de intercambio se han guiado por la evolución de los precios internacionales de las materias primas.
2. ***Otros países netos exportadores de materias primas.*** Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Suriname, Trinidad y Tobago y Venezuela están menos integrados a los mercados financieros internacionales y han registrado las mejoras más significativas en sus términos de intercambio pues son importantes exportadores de materias primas que han experimentado los incrementos más significativos en sus precios internacionales.
3. ***Países importadores de materias primas con fuertes ingresos por turismo.*** Especialmente países del Caribe como Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía dependen principalmente del turismo para sus ingresos del exterior. Si bien estos países tienen una alta carga de deuda externa, no están muy integrados en los mercados financieros mundiales. Durante 2000-08, los términos de intercambio de estos países experimentaron pérdidas muy significativas por su limitada oferta exportable y su alta dependencia de importaciones de combustibles.
4. ***Otros importadores de materias primas.*** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Uruguay dependen de remesas y exportan volúmenes considerables de materias primas. Sufrieron pérdidas en sus términos de intercambio durante 2000-08 debido a sus fuertes importaciones de combustibles. (FMI octubre 2009, p. 17)

d. Riesgos globales

El Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) en su ***Informe sobre Riesgos Globales 2012*** (Global Risks 2012) examina 50 riesgos globales agrupados en cinco categorías: económicas, ambientales, geopolíticas, sociales y tecnológicas.⁸ El estudio identifica tres “constelaciones” bajo las cuales se vinculan los principales riesgos globales, y analiza su evolución en los siguientes 10 años. Estos los denomina:

⁸ Este Reporte está basado en 469 respuestas de expertos provenientes de industria, gobierno, academia y sociedad civil. <http://www.weforum.org/globalrisks2012>.

1. **Las semillas de “distopía” (en oposición a utopía)** se refieren al peligro que podría surgir si se deterioran las condiciones económicas al romper el contrato social entre los Estados y los ciudadanos. En la ausencia de modelos alternativos viables, lo anterior podría precipitar una espiral descendente de la economía mundial impulsada por el proteccionismo, el nacionalismo y el populismo.
2. **La seguridad de nuestras salvaguardias.** La complejidad inherente a la globalización requiere involucrar un grupo más amplio de partes interesadas para establecer salvaguardias más adaptables que podrían mejorar la respuesta eficaz y oportuna a los riesgos emergentes.
3. **El lado oscuro de la conectividad.** Mientras que importantes recursos materiales y humanos eran necesarios en el pasado para ejercer influencia geopolítica o geoeconómica, las fronteras son permeables en la medida en que el poder se desplaza del terreno físico al virtual. Un espacio digital saludable es necesario para garantizar la estabilidad en la economía mundial y el equilibrio de poder.

Con base en los elementos anteriores, para el 2012, el Foro Económico Mundial encuentra que los riesgos económicos dominan su mapa de riesgos los cuales ubica en el terreno *fiscal* y *financiero* así como en el incremento en los niveles de desigualdad y la volatilidad de los precios internacionales de alimentos y energéticos.

El Panorama del Riesgo, 2012

	Probabilidad		Impacto	
	2011	2012	2011	2012
1er lugar	Catástrofes naturales (Riesgos ambientales)	Severa disparidad de ingreso (Riesgos económicos)	Crisis fiscal (Riesgos económicos)	Gran fracaso de la estructura financiera (Riesgos económicos)
2do lugar	Catástrofes hidrológicas (Riesgos ambientales)	Desequilibrios fiscales crónicos (Riesgos económicos)	Catástrofes naturales (Riesgos ambientales)	Crisis del suministro de agua (Riesgos sociales)
3er lugar	Corrupción (Riesgos geopolíticos)	Aumento de los gases de efecto invernadero (Riesgos ambientales)	Conflictos geopolíticos (Riesgos geopolíticos)	Crisis de escasez de alimentos (Riesgos sociales)
4º lugar	Pérdida de diversidad (Riesgos ambientales)	Ataques cibernéticos (Riesgos tecnológicos)	Colapso de los precios de los activos (Riesgos económicos)	Desequilibrios fiscales crónicos (Riesgos económicos)
5º lugar	Catástrofes climatológicas (Riesgos ambientales)	Crisis del suministro de agua (Riesgos sociales)	Volatilidad extrema en los precios de la energía (Riesgos económicos)	Volatilidad extrema en los precios de la energía y agricultura (Riesgos económicos)

Fuente: WEF. *Global Risks 2012*. p. 12

Los riesgos económicos se asocian a un lento crecimiento económico global así como a la reducción de la demanda de economías desarrolladas. América Latina y el Caribe no es inmune a ellos, por eso la necesidad de tenerlos presentes como elementos fundamentales que, desde el exterior, pueden ejercer mayores presiones sobre las posibilidades de desarrollo de cada país en la región.

20

En suma, aunque América Latina y el Caribe ha podido enfrentar de una manera virtuosa la inestabilidad económica y financiera internacional, ello no significa que la región sea inmune a los vaivenes de la economía internacional. La región debe fortalecerse internamente para así poder estar en mejor posición de brindar a sus ciudadanos los niveles de bienestar que se requieren, reducir la pobreza y la desigualdad persistentes y aprovechar las oportunidades que brinda la globalización.

3. ¿CRISIS FINANCIERA vs. CRECIMIENTO ECONÓMICO?

Con la crisis financiera la globalización ha adquirido dimensiones distintas y más complejas que en el pasado. La creciente influencia de los mercados financieros ha hecho más difícil que el desarrollo sea inclusivo o sostenible y sus efectos han ido mucho más allá de los sectores financiero y bancario afectando al sector real de la economía, es decir, la producción y el empleo. Se requieren enfoques más innovadores para promover una verdadera estrategia de desarrollo la cual esté efectivamente enfocada a crear todas las condiciones que promuevan el bienestar del ciudadano además del crecimiento económico.

¿Cómo se explica que el “tsunami financiero” haya tenido tales efectos sobre el sector real de la economía? La creciente influencia de los mercados financieros y sus instituciones se ha denominado la “financierización” de la economía mundial. Esta describe un cambio estructural en la organización de la actividad económica, junto con cambios en el comportamiento económico, político y cultural, que han alterado la forma en que la riqueza es producida y distribuida. La hegemonía de lo financiero sobre lo real se hizo evidente con la crisis del 2008. Para algunos países en América del Sur, ello llevó a menores tasas de crecimiento, pero para México, Centroamérica y el Caribe, representó una severa recesión que dañó el empleo e incrementó los niveles de pobreza.

La globalización financiera mediante la liberalización de las transacciones económicas internacionales y de capital se ha dado a una velocidad vertiginosa y ha superado por mucho la comercial y productiva. El desarrollo financiero mundial iniciado desde la década de los setenta con el abandono de los tipos de cambio fijos creó nuevas oportunidades de financiamiento y de cobertura de riesgos financieros sin precedentes. En la década de los ochenta, los motores de la globalización económica estuvieron en la liberalización de los mercados vía la reducción de barreras al comercio y la inversión así como la desregulación de los mercados financieros. La interdependencia que se generó en el sector financiero a nivel mundial disparó los flujos transfronterizos financieros como nunca antes se había visto. En términos netos, la magnitud de dichos flujos se incrementó de manera exponencial; las transacciones *diarias* de divisas pasaron de \$80 mil millones de dólares (mmd) en 1980 a \$600 (mmd) en 1989, y casi 4 billones de dólares en 2010 lo que equivale a un tercio del PIB de los EE.UU.⁹

La crisis financiera sí redujo el ritmo de los flujos de capital a nivel global a partir e 2008. De hecho, un informe del *Instituto Internacional de Finanzas* (IIF) indica que los flujos netos de capital privado hacia los mercados emergentes cayeron 25% como consecuencia de la crisis en la Eurozona. En 2011 los flujos brutos de capitales hacia países en desarrollo se redujeron a US\$170.000 millones, es decir, solo llegó el 55% de los US\$309.000 millones que ingresaron en 2010 (Banco Mundial 2012, p. 2). En 2011, la desaceleración de esos flujos fue particularmente significativa durante la segunda mitad del año, coincidiendo con el agravamiento de la crisis de la deuda soberana en la zona euro y su repercusión

⁹ Banco Mundial. Perspectivas de la Economía Mundial. 2010.

en la economía internacional.¹⁰ Pero esto no pareció afectar a América Latina y el Caribe que se mantuvo sólida y el nivel de capitales que llegaron a la región se mantuvo estable en US\$260.000 millones, dado que, en promedio, las tasas de interés en la región son relativamente elevadas y favorecen los flujos de capital.

Aunque es cierto que la inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina y el Caribe también se vio afectada por la turbulencia financiera mundial, ésta se mantuvo como la fuente más estable de financiamiento para la región. Los flujos de IED hacia diversos países de América Latina y el Caribe demostraron una excepcional capacidad de resistencia con lo que dichos flujos como porcentaje del PIB, previo a la turbulencia, se mantuvieron constantes en las economías más grandes de la región (Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela y Perú) y otros países de América del Sur. Lo anterior muestra que la IED ha sido una fuente de estabilidad de la cuenta de capital durante la reciente crisis financiera debido a que los países de la región han creado condiciones para que esta inversión encuentre condiciones atractivas para su establecimiento.

En lo que se refiere al acceso al crédito, en América Latina y el Caribe éste se estancó dada la reducción de su demanda por parte de empresas y hogares y la mayor precaución de los bancos para otorgarlo. Durante 2009, se incrementó la cartera de préstamos en mora. Sin embargo, los bancos tomaron medidas para reforzar sus reservas de capital ajustadas en función del riesgo, lo que implicó que han asumido relativamente menores riesgos crediticios (FMI octubre 2009, p. 25).

Curiosamente el sistema financiero y bancario de América Latina y el Caribe sufrió menos los embates de la crisis pues éste mantiene “bajos niveles de globalización” al estar relativamente poco integrado a los mercados financieros mundiales. Es decir, la mayoría de los préstamos y otros activos de los bancos internacionales en América Latina y el Caribe fueron otorgados por sus filiales locales y financiados con depósitos locales. Los sistemas financieros nacionales de América Latina sobrellevaron la crisis financiera mundial en buena forma. De hecho, una de las debilidades del sistema financiero latinoamericano resultó ser una de sus fortalezas en esta crisis: el hecho de que el conjunto de los sistemas bancarios de América Latina aún se mantiene por debajo de su potencial, la penetración del crédito bancario es limitada y los sistemas de crédito son pequeños en relación al tamaño de las economías. Además, el crédito está muy cargado hacia el consumo y mucho menos hacia las empresas. Aunado a ello, el marco macroeconómico y la calidad de la supervisión financiera en América Latina y el Caribe permitió al sector financiero, en su conjunto, mostrarse mucho más resistentes, estables y robustos a los efectos de esta crisis. Los sistemas bancarios mantuvieron su solidez, en general, lo que obedece en parte a los importantes cambios normativos y en materia de supervisión adoptados antes de la crisis mundial. Sin embargo, como indica el estudio *El Desarrollo Financiero en América Latina y el Caribe* (De la Torre 2012) aún hay importantes retos en lo que se refiere a la supervisión bancaria tradicional, especialmente en lo que se refiere a la “independencia de los supervisores bancarios y su protección legal, la regulación de la adecuación de capital y la supervisión consolidada de los conglomerados financieros” a nivel nacional y externo. La explosión financiera a nivel global generó inmensos problemas derivados entre otras razones de la falta de coherencia entre la voracidad del mercado y la debilidad de los marcos institucionales para su regulación a nivel mundial y nacional (CEPAL 2002, p. 25).

¹⁰ Infolatam. “El capital privado privilegia a Latinoamérica entre los mercados emergentes,” en *Infolatam*. 25 de enero de 2012. <http://www.infolatam.com/2012/01/25/el-capital-privado-privilegia-a-latinoamerica-entre-los-mercados-emergentes/>

22

En su informe *Perspectivas económicas mundiales: incertidumbre y vulnerabilidad*, el Banco Mundial encuentra que la economía mundial ha entrado en un período peligroso pues parte de la tormenta financiera que afecta a Europa se ha propagado a los países en desarrollo y a otras naciones de ingreso alto, los cuales anteriormente no habían sido perjudicados. Si se deterioran aún más las condiciones financieras mundiales, las naciones que dependen más del financiamiento externo se verían más afectadas por un repentino cambio en las corrientes de capital, el agotamiento del crédito o un alza considerable en las tasas de interés. El crecimiento de economías emergentes se ha desacelerado como resultado de las políticas de ajuste que estos países comenzaron a aplicar a fines de 2010 y a comienzos de 2011 para mitigar el aumento de las presiones inflacionarias.

Entonces el panorama que se presenta para América Latina y el Caribe es de una creciente volatilidad y vulnerabilidad a los acontecimientos que se generan en la economía internacional y sobre todo en el sector financiero. Aunque la región lo ha llevado bien, en general, no debemos de quitar el dedo del renglón sobre los grandes retos que tiene la región para poder ser un verdadero motor del crecimiento que genere mayor bienestar para su población. América Latina y el Caribe debe aprovechar su situación de estabilidad y relativa fortaleza económica y financiera para actuar con firmeza y decisión en la adopción de un modelo de desarrollo que lleve a que la región eleve los niveles de bienestar de su población. En la medida en que la región crezca y se fortalezca estará en mejor posición para incidir sobre la evolución de la globalización y tomar un papel más activo en la definición del nuevo escenario económico internacional. Aunque Argentina, Brasil y México ya se sientan a la mesa del G20, más países de la región y ésta en su conjunto tendrían que buscar definir con mayor contundencia el futuro del sistema reflejando sus objetivos y prioridades.

A continuación se plantea, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, una serie de propuestas que buscan contribuir a la discusión hacia la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para los países en desarrollo.

4. ¿CÓMO IMPULSAR EL DESARROLLO? ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

América Latina y el Caribe al igual que otras regiones en desarrollo reflejan ya el interés por proponer una agenda positiva que lleve a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que efectivamente eleve los niveles de vida y el bienestar de la población. En esta sección nos abocamos a identificar las áreas en las que los países de América Latina y el Caribe consideran indispensable trabajar para contribuir en la formulación de un nuevo modelo desarrollo. Las propuestas parten de la idea de que el desarrollo debe enfocarse a encontrar las mejores formas de lograr que cada individuo obtenga los satisfactores básicos y tenga acceso a aquellas condiciones que le permitan desarrollar plenamente su potencial humano. El propósito es aportar elementos para la discusión hacia la creación de un nuevo modelo que claramente tendrá que ajustarse a las necesidades y posibilidades de cada país. Aunque no puede caber duda de que el desarrollo de un país sólo puede ser un proceso endógeno que se vale de instrumentos nacionales e internacionales, existe consenso sobre la necesidad de que el desarrollo se impulse a través de una serie de políticas públicas que de manera implícita o explícita son afectadas por la globalización.

Algunos elementos de política pública que se tendrían que considerar como mínimo en este nuevo modelo serían los siguientes:

- a. Promover un entorno económico favorable a todos los niveles para fomentar un desarrollo inclusivo y sostenible con una base tributaria justa y un sistema financiero bien regulado
- b. Intensificar la cooperación y asociación para el comercio y el desarrollo mediante el impulso al sector productivo: política industrial y comercial
- c. Políticas de innovación orientadas a incrementar la productividad y competitividad.
- d. Políticas laborales y ambientales para fomentar el crecimiento económico sostenible y equitativo.

A continuación se ofrecen propuestas concretas que responden a las consideraciones propias de América Latina y el Caribe pero que pueden ser útiles para el diseño de políticas de desarrollo de cualquier país. El propósito es contribuir a alimentar el debate de una manera constructiva y propositiva.

a. Promover un entorno económico favorable

El mayor reto para impulsar el desarrollo en América Latina y el Caribe probablemente está en buscar la forma de efectivamente reducir la desigualdad. Ya se ha visto que el crecimiento económico no tiene como resultado automático el desarrollo y más aún puede generar graves desigualdades las cuales se pueden exacerbar con la globalidad. De hecho, el país más equitativo de América Latina es más desigual que el país más desigual de Europa.¹¹ La globalización tampoco ha contribuido a reducir esta desigualdad, todo lo contrario. En la última década, América Latina y el Caribe ha crecido, pero aún con buenas tasas de crecimiento el principal pendiente está en las enormes brechas de desigualdad en el ingreso, en el acceso a servicios educativos y de capacitación y entrenamiento de la mano de obra, en las oportunidades para participar en el mercado, en las posibilidades de utilizar las nuevas tecnologías de la información o en el acceso a un medio ambiente sano, por mencionar algunos de los principales temas en el debate. Ello obliga al diseño de políticas públicas orientadas a superar las desigualdades existentes en los diferentes ámbitos en los que se hace evidente.

En su estudio sobre el *Panorama Social de América Latina 2011*, la CEPAL indica que la región ha dado pasos importantes hacia la reducción de la desigualdad a través de la creación de empleos y, en menor medida, a través de programas sociales dirigidos a elevar la calidad de vida de poblaciones vulnerables. Entre 1990 y 2010, la tasa de pobreza en América Latina se redujo 17 puntos porcentuales y la de indigencia, 10,3 puntos, lo que sitúa a la región con los mejores niveles en términos de reducción de la pobreza. Pero en la región aún viven alrededor de 174 millones de personas en situación de pobreza o indigencia, a pesar de que poco a poco se está impulsando el crecimiento de clases medias con creciente poder adquisitivo. Más aún, 90% de ellas viven en países considerados de ingreso medio, y no pobres, lo que resulta aún más preocupante.

Un elemento fundamental para la reducción de la desigualdad está en mantener la estabilidad macroeconómica. La experiencia de América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta y los noventa puso en evidencia que los desequilibrios

¹¹ MercoPress (2010), "Gap between rich and poor in Latin America is largest in the world, says UN", en UN Habitat World Urban Forum, Rio de Janeiro, marzo 2010.

24

macroeconómicos son muy costosos en términos económicos y sociales, pero sobre todo para los grupos más desprotegidos. La experiencia demuestra que la estabilidad macro es fundamental para reducir vulnerabilidades y promover la inversión productiva, condición *sine qua non* para el desarrollo de la actividad productiva, el crecimiento y la creación de empleos. América Latina y el Caribe se graduaron con honores de las recurrentes crisis sufridas desde los años ochenta, pues la región recibió el golpe externo del 2008-2009 con una mayor solidez macroeconómica y estabilidad financiera ya que prácticamente todos los países habían implementado mejores prácticas regulatorias y de gobernanza, una política fiscal prudente y una disciplina monetaria creíble. Es decir, América Latina y el Caribe aprendió la lección a raíz de sus múltiples crisis. Un modelo de desarrollo debe cuidar los equilibrios macroeconómicos que proporcionan un ambiente de confianza y estabilidad al desarrollo de las actividades productivas pero también con una mejor base fiscal y un sector financiero mejor regulado.

i. Estabilidad macroeconómica y coordinación internacional

La disciplina macroeconómica es esencial para el desarrollo, el crecimiento económico y la generación de empleos. Resulta fundamental que cada país evite caer en déficits insostenibles, tanto públicos como privados; vigilar desajustes financieros, controlar la inflación y garantizar la estabilidad de las variables reales de la economía en el corto y largo plazos. Las políticas macroeconómicas son una base para mitigar la volatilidad de los precios de los productos básicos, estimular la productividad y mejorar la inclusión social.

Más aún, la coordinación macroeconómica a nivel regional e internacional es fundamental para reducir la posibilidad de distorsiones de las variables macroeconómicas nacionales. Sin duda, el contexto internacional y la crisis desatada en 2008 muestran las severas limitaciones que cada Estado tiene para controlar sus variables económicas internas. El ejemplo más claro puede verse en las repentinas devaluaciones que casi todas las monedas en América Latina y el Caribe sufrieron como consecuencia de la caída de Wall Street.¹² Ello se explica porque los países de la región dependen altamente de los flujos de capital externo, que pueden terminar por apreciar la moneda que junto con las altas tasas de interés terminan afectando la competitividad del país y golpeando la producción nacional. La experiencia internacional reciente muestra que la coordinación macroeconómica se hace especialmente relevante en estos momentos donde las autoridades nacionales requieren contar con información completa y precisa de lo que las economías en lo individual decidirán. Aunque muchas de estas decisiones se están tomando en el G20, es fundamental que los países en desarrollo tengan acceso a esta información y más aún a procesos de decisión que puede afectar directamente sobre su economía. De ahí que la propuesta de América Latina y el Caribe sea promover una mayor institucionalización de una efectiva coordinación macroeconómica. Avanzar hoy en la coordinación macroeconómica resulta necesario, aunque se reconoce como una labor muy complicada (Alonso 2010, p. 311). Es necesario ser inclusivo para incluir a más actores los cuales deberán de tener la coordinación macro como una prioridad considerando que ello significará alinear políticas nacionales lo que no siempre será fácil.

¹² Un ejemplo claro de coordinación macroeconómica está en el G8 que ha tenido como una de sus principales áreas la coordinación internacional sobre los tipos de cambio, para evitar desequilibrios de balanza de pagos insostenibles (Alonso 2010).

ii. Política fiscal efectiva

La CEPAL (2002, p. 26) hace énfasis que la globalización ha llevado a una “notable concentración económica... en el mundo entero” lo cual también ha ocasionado múltiples tensiones distributivas derivadas del proceso de globalización, entre un país y otro, y dentro de un mismo país. El Estado requiere de recursos para ejercer su función de rector y promotor del desarrollo, lo cual hace necesario una efectiva y justa base tributaria que en muchos casos requiere de una reforma fiscal. En América Latina y el Caribe existen graves distorsiones en la recaudación fiscal y hay países donde ésta se mantiene muy baja. La carga tributaria de América Latina está en alrededor de 18,6% como porcentaje del PIB, lo que representa menos de la mitad que en los países miembros de la OCDE -36.4%,- además la estructura tributaria de la región es regresiva, pues se basa en impuestos dirigidos al consumo -indirectos-, más que al patrimonio o a la renta -directos-, que son más progresivos.

Es preciso atender las deficiencias de la estructura tributaria para hacerla más eficiente. En los países cuya carga tributaria se mantiene en niveles bajos como porcentaje de su PIB es preciso buscar aumentarlo a fin de poder fortalecer las capacidades del Estado para poder cumplir con sus responsabilidades sobre todo en el área social. Esto requiere **implementar una reforma fiscal efectiva** que permita introducir impuestos progresivos, acompañados de una administración tributaria estatal altamente efectiva y transparente de modo que el gasto social esté orientado a reducir la desigualdad.

Asimismo, se requiere transformar las instituciones estatales responsables de la política fiscal para que de manera responsable y sin caer en tentaciones populistas desarrollen e implementen un régimen fiscal que permita atender las brechas existentes en cada país pues la baja carga tributaria afecta la posibilidad del gasto social del Estado. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2010 p. 96) propone en su informe regional del 2010 que los impuestos al consumo pueden constituir un mecanismo eficaz de redistribución ya que pueden fortalecer la capacidad fiscal del Estado, siempre que el gasto público sea progresivo. Asimismo, hay que recordar que una mayor solidez fiscal permitirá a cada país y a la región en su conjunto estar mejor blindada frente a cualquier vaivén de la economía global. Por su parte, la OCDE (2011, p. 15) indica que la política fiscal puede desempeñar un papel esencial para el financiamiento de las reformas y los programas necesarios, y para hacer participar a la clase media latinoamericana en la renovación del contrato social lo que pasa también por mejorar la calidad de los servicios públicos.

La CEPAL indica que en América Latina y el Caribe son necesarias “reformas tributarias con visión de desarrollo sostenible... se trata de revisar las estructuras recaudatorias y de gasto público para que sean más justas y capaces de obtener los recursos necesarios para enfrentar los retos del desarrollo.”¹³ Actualmente varios países como Chile y Guatemala se encuentran en estos momentos impulsando reformas fiscales, El Salvador culminó su propia reforma fiscal, y Costa Rica y Nicaragua se sitúan en ese mismo camino. Este es sólo el comienzo que debe abarcar a todos los países de la región. La política fiscal es fundamental para aplicar **medidas contracíclicas** como las adoptadas por diferentes gobiernos. Los fondos de estabilización utilizados en estos años de incertidumbre se crearon gracias a la acumulación de excedentes en los periodos de auge, tal como sucedió al inicio del nuevo milenio con el auge de los precios internacionales de alimentos, *commodities* y minerales. Dichos fondos permitieron a diversos países en la región (como Brasil, Chile, México, Perú) hacer frente a la crisis

¹³ “América latina y la moda de las reformas fiscales,” en Infolatam. Madrid, 14 de febrero de 2012
<http://www.infolatam.com/2012/02/13/america-latina-y-la-moda-de-las-reformas-fiscales/>

26

iniciada en 2008. Asimismo, la flexibilidad cambiaria también apoyó un manejo monetario anticíclico, con lo que se pudieron aplicar políticas restrictivas en épocas de auge y políticas expansionistas en épocas recesivas. No se puede fincar el desarrollo en la acumulación de reservas las cuales no siempre estarán disponibles en la misma magnitud, una realidad que la región ya está viviendo.

iii. Regulación del sector financiero

En el *sector financiero*, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una posición particularmente vulnerable debido a la volatilidad del capital, la incertidumbre en los mercados, la incapacidad de los organismos financieros internacionales para afrontar las crisis y mucho menos para preverlas, la ausencia de mecanismos efectivos para controlar la movilidad extrema de los flujos de capitales y las presiones para el pago del servicio de la deuda. Si hay un área en donde la globalización afecta al Estado-nación es en este sector.

La liberalización de los sistemas financieros en América Latina y el Caribe no ha llevado a una mayor penetración de los servicios financieros o la reducción de altos costos de intermediación. Es preciso fortalecer la regulación financiera y reforzar los marcos jurídicos e institucionales que podrían apuntalar a los sectores financieros nacionales así como facilitar el surgimiento de nuevos intermediarios y mecanismos de financiamiento (entre otros, fondos de pensiones y de inversión, mercados de bonos e hipotecarios y sistemas de cobertura de riesgos) o en la provisión directa de dichos servicios a través de bancos de desarrollo bien administrados (CEPAL 2002, p. 108).

América Latina y el Caribe requiere fortalecer su sector financiero. Sin duda, reformas que se plantean hoy al sistema financiero internacional buscan reforzar la regulación para evitar caer en otra crisis como la que se vivió en 2008, pero ello podría implicar también mayores restricciones al crédito. Las reformas se han enfocado en cinco aspectos prioritarios: 1) ampliar el perímetro de regulación prudencial, reevaluando lo que constituye una institución de importancia sistémica, las que deberían estar sujetas a una rigurosa regulación, supervisión, y vigilancia financiera; 2) hacer más eficaz la supervisión consolidada; 3) modificar las actuales prácticas regulatorias e institucionales para reducir las pro-ciclicidad; 4) reforzar las prácticas de divulgación de información de las instituciones financieras y los mercados financieros de importancia sistémica y 5) ampliar el mandato de los bancos centrales para que incluya el objetivo de la estabilidad financiera (FMI, octubre 2009, p. 11). Estas reformas pueden moderar la expansión del crédito en el futuro y con ello limitar la capacidad de crecimiento de la región. De ahí la importancia que desde cada uno de los países se busque fortalecer el sector bancario y financiero de una manera responsable pero sin inhibir las posibilidades de financiar el desarrollo. Es necesario volver a la regulación de los mercados para restablecer los balances correctos entre los mercados financieros y otras áreas de la actividad productiva, y evitar así caer en una nueva crisis.

Por último pero no de menor importancia, como parte de la cooperación internacional resulta clave obtener recursos financieros para promover actividades productivas y no sólo para sanear al sector financiero. Por ejemplo, en el marco de su respuesta a la crisis económica mundial, el FMI incrementó su capacidad crediticia y llevó a cabo una importante reforma de sus instrumentos de préstamo. El FMI también aprobó una importante reestructuración de sus instrumentos de crédito, con el objetivo de flexibilizar las condiciones y el tamaño de sus préstamos para ofrecer financiamiento sin demora y sin condiciones ex-post a países con políticas económicas y cimientos muy sólidos. De hecho, América Latina (en este caso El Salvador, México, el Caribe) fue la primera región

en beneficiarse de dichos cambios en los instrumentos de financiamiento del FMI. Ello permitió apoyar las políticas anti cíclicas de estos países de la región

b. Intensificar la cooperación y asociación para el comercio y el desarrollo mediante el impulso al sector productivo: política industrial y comercial

Un sector productivo dinámico es la base fundamental para el crecimiento. Sin dejar del lado las importantes contribuciones de los sectores primario (agricultura, silvicultura, pesca) y terciario (servicios) de las economías, la industrialización ha sido concebida como una piedra angular del desarrollo. La globalización ha permitido una profunda interacción de los sectores productivos nacionales pero también ha ejercido fuertes presiones sobre los países en desarrollo derivado de sus rezagos en materia productiva y tecnológica. La liberalización comercial y de flujos de inversión han planteado toda una serie de condicionantes en donde los países cada vez requieren estar más preparados para poder competir en el escenario internacional. Ello requiere de una política industrial pero también de una política que promueva una inserción eficiente en la economía mundial.

i. Política Industrial

Es cierto que la manufactura y la industria son fundamental para el crecimiento económico pero su grado de diversificación y sofisticación es lo que tal vez resulte más determinante en las posibilidades de desarrollo de países de ingreso bajo y medio. Desde los ochenta, la producción mundial se internacionalizó lo que implicó un cambio estructural de gran impacto. La producción se reubicó de países desarrollados a países en desarrollo con abundante mano de obra pero con bajo valor agregado. Estos procesos se dieron de manera espontánea y con una limitada capacidad del Estado para influir sobre ellos o para buscar beneficios locales o nacionales. Los procesos de industrialización en los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a restricciones derivadas de avances tecnológicos, nuevas formas de organización de las actividades industriales; la segmentación geográfica de la producción, y la consolidación de un limitado número de países de reciente industrialización, que supone importantes barreras de entrada para los demás (SELA, mayo 2011, p. 31).

La globalización de la producción tuvo fuertes impactos sobre la capacidad de industrialización de los países en diferentes niveles. De hecho, las reglas del comercio y la inversión a nivel internacional establecieron requisitos para evitar que los países dirigieran el desarrollo de sus industrias. Sin embargo, los acontecimientos de la última década han vuelto a poner en el escenario a la política industrial. Cada vez hay mayor conciencia de parte de los países en desarrollo e industrializados, así como de los organismos internacionales, y académicos y analistas que el Estado tiene un papel que jugar en el desarrollo productivo y, específicamente, en el desarrollo industrial a nivel nacional. Hablar de política industrial ha dejado de ser un tabú y cada vez hay mayor consenso de que ésta tiene que volver a ser parte central de las políticas económicas y de desarrollo de los países.

En el nuevo modelo de desarrollo que se conciba e implemente es fundamental la reapertura de un espacio para la política industrial dentro del marco de las políticas económicas nacionales y regionales. Las políticas industriales tienen dos vertientes que se refuerzan mutuamente. La primera tiene que ver con políticas orientadas a la educación y el entrenamiento de mano de obra calificada para poder participar en procesos productivos globales, la investigación y el desarrollo, la disponibilidad de infraestructura para el desarrollo de industrias de redes como son el transporte y las

28

telecomunicaciones, por mencionar algunas. La segunda vertiente se refiere a políticas selectivas que se orienten al desarrollo de sectores específicos con base en los recursos propios, pero de manera más importante, en función de los sectores que se pretendan desarrollar como parte de un proyecto de desarrollo nacional más amplio.

Una exitosa política de desarrollo industrial debe de considerar forzosamente frente a quién se compite o cómo se debe integrar a las cadenas productivas de valor. No obstante, para ello se requiere contar con acceso a nuevas tecnologías o a recursos para desarrollar innovaciones y nuevos desarrollos. Dado que ningún país puede considerarse generador único de tecnología lo más eficiente es que desde el Estado se desarrollen esquemas colaborativos para el desarrollo industrial, y una buena forma sería a través de la cooperación internacional. En el contexto de la reciente crisis financiera, pueden darse algunas oportunidades para países en desarrollo en las cadenas globales de valor, ya que ciertos procesos productivos o actividades podrían trasladarse hacia estas regiones como una forma de elevar la competitividad de empresas o sectores de países industrializados, por ejemplo en la producción automotriz (SELA, mayo 2011, p. 32).

Las opciones de medidas de política industrial disponible para los países en desarrollo están más limitadas de las que se tenían en los años sesenta y setenta cuando se usaron subsidios directos, requisitos de desempeño, incentivos fiscales, etc. Sin embargo, es preciso replantearnos seriamente cómo volver a impulsar desde el Estado y con el apoyo del sector productivo, la academia y la sociedad civil en su conjunto, los elementos de una política industrial en consonancia con una nueva política de desarrollo que considere las dimensiones nacionales y globales. En este sentido, a continuación se ofrecen algunos elementos que tendrían que considerarse en el desarrollo de una política industrial que tendrá que ajustarse a las realidades y posibilidades de cada país.¹⁴

1. Establecer una política clara de incentivos y subsidios a actividades nuevas en sectores productivos del sector industrial, agropecuario o de servicios a fin de crear una ventaja comparativa para el país. Dichos incentivos o subsidios deberán de tener una periodicidad definida y deberán de ir acompañadas de programas que puedan medir de manera precisa la efectividad de dichos incentivos. De igual manera, deben de ser lo suficientemente flexibles para rectificar cuando haya que hacerlo.
2. Ofrecer apoyos a actividades con posibilidades de tener efectos multiplicadores y que puedan servir como ejemplo para otros sectores. La CEPAL recomienda crear nuevas áreas productivas que generen nichos económicos importantes, pues la estructura actual de la región representa una debilidad para impulsar la actividad económica y un crecimiento con calidad.
3. Poner la política industrial en manos de instituciones que estén aisladas de los ciclos políticos, que tengan las suficientes competencias para desarrollarla e implementarla, y que puedan ofrecer un elevado nivel de transparencia. Asimismo, adoptar mecanismos de vigilancia y supervisión constante que permitan garantizar que estas instituciones tengan el mejor desempeño en la implementación de estrategias, programas y proyectos.

¹⁴ Algunas propuestas se discuten de manera más amplia en Isaac Sánchez. "Desaceleración del crecimiento y manufacturas en México," en *Comercio Exterior*, 24 de noviembre de 2011. <http://revistacomercioexterior.com/ce/2011/11/desaceleracion-del-crecimiento-y-manufacturas-en-mexico/>

4. Garantizar la correcta y efectiva participación del sector privado en el desarrollo de la política industrial a fin de contar con la mejor información y tomar las mejores decisiones, pues es el sector productivo el que realmente puede aportar elementos concretos para definir las posibilidades reales de éxito de una política industrial.
5. Destinar recursos para promover el sector productivo. Para tener un sector productivo dinámico se requieren recursos lo cual exige un sector financiero moderno y sólido (ver arriba). En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el sector público sigue siendo la principal o incluso la única entidad para ofrecer, garantizar, o potenciar el financiamiento aún cuando en la región existen diversos fondos de inversión (Banco Mundial, nov 2011. p. 136). Los Fondos de Pensión invierten sus carteras mayoritariamente (alrededor del 60% de las carteras) en bonos del Gobierno y muestran una preferencia por invertir a corto plazo y en activos seguros, más que a largo plazo y en activos de riesgo. El camino al desarrollo pasa por un mayor acceso al financiamiento de largo plazo pero en América Latina y el Caribe aún se ve difícil pues las condiciones no están dadas. El mercado privilegia inversiones de corto plazo con alto rendimiento y en actividades de poco riesgo, lo que hace más difícil financiar proyectos de gran envergadura en el largo plazo. Asimismo, promover el ahorro interno de las empresas y el establecimiento de mecanismos de fomento del ahorro familiar, sobre todo con fines jubilatorios, pueden ser instrumentos adecuados para elevar los niveles de ahorro nacional, el cual podría destinarse al desarrollo productivo (CEPAL 2002, p. 108).
6. Identificar los sectores en los cuales se va a actuar tomando en cuenta las posibilidades reales de inversión.
7. Establecer programas de promoción de inversiones y exportaciones para identificar a los clientes potenciales. Sin contar con el comprador final cualquier estrategia será incompleta.
8. En el marco de la cooperación internacional sería recomendable promover programas para ampliar los encadenamientos productivos vinculados al mercado internacional o donde participan empresas transnacionales que puedan actuar como el puente para promover -con mayores probabilidades de éxito- las exportaciones de productos desarrollados a nivel nacional.
9. Los programas de cooperación internacional para el desarrollo como los implementados por la Oficina de Promoción de Inversiones y la Tecnología (OPIT) de la ONUDI son un excelente instrumento para movilizar recursos, de naturaleza técnica, administrativa y de gestión, con el fin de promover inversiones en materia industrial y tecnológica en beneficio de la pequeña y mediana empresa. La OPIT ya opera en países de América Latina y el Caribe como México, desde el cual también se atiende programas para Centroamérica y el Caribe.

ii. Integración Comercial

El comercio contribuye al crecimiento económico, factor clave para reducir la pobreza. En este sentido, la integración regional al promover el comercio puede ser un factor de aceleración del crecimiento. La liberalización comercial y la globalización ha permitido a países en desarrollo aprovechar las oportunidades derivadas una mayor integración con la economía mundial pero también ha expuesto a sectores vulnerables a una intensa

30

competencia del exterior. La integración comercial puede ser un muy poderoso instrumento de crecimiento y desarrollo pero también puede acabar con sectores productivos enteros. De la mano de la política industrial, la apertura comercial requiere de inversiones paralelas en capital humano (educación, empleo, salud), y en otras áreas igualmente importantes como infraestructura, acceso al financiamiento y asistencia técnica a través de la facilitación comercial. Igualmente es necesario incorporar grupos vulnerables o minoritarios donde el tema de equidad de género no puede ignorarse.

A nivel del sistema de comercio internacional, las reglas del comercio internacional están en un impasse como resultado de la falta de avances de la Ronda Doha. Esto ha llevado a una proliferación de acuerdos comerciales regionales (ACR) en donde los países en desarrollo cada vez tienen una mayor participación. La experiencia en América Latina y el Caribe ha mostrado avances muy limitados hacia la integración, por lo que habría que pensar en nuevas estructuras y en cómo enfrentar consideraciones que aún no han sido atendidas. A continuación se sugieren una serie de áreas en las que América Latina y el Caribe considera fundamental para permitir a los países en desarrollo aprovechar el comercio para promover crecimiento y bienestar.

1. Las reglas del comercio internacional deben considerar la forma en la que los Estados puedan promover políticas que eleven la competitividad de sus ofertas exportables en los mercados mundiales. Los Acuerdos de la Ronda Uruguay que crearon la OMC en 1994 redujeron el margen de maniobra de los gobiernos para fomentar las exportaciones a través de políticas nacionales tradicionales. Se adoptaron disciplinas aplicables a los subsidios a las exportaciones y se prohibió el uso de medidas comerciales relacionadas con la inversión tales como requisitos de desempeño y niveles mínimos de contenido nacional. Con ello se redujo la capacidad del Estado para promover sectores exportadores. Sin embargo, existen otro tipo de instrumentos como son los apoyos tecnológicos, de desarrollo regional, o ambiental que son más usados entre países desarrollados y que pueden crear distorsiones en las corrientes comerciales y afectar a países en desarrollo. Por ello la CEPAL considera que desde los países en desarrollo se deben proponer políticas e instrumentos para promover exportaciones como parte de la negociación de Doha o en los ACR (CEPAL 2002, p. 125). Los países en desarrollo deben ser muy activos y propositivos en las negociaciones multilaterales de la OMC a fin de promover una agenda propia que les permita participar efectivamente en el mercado global. Los países en desarrollo deben intervenir con mayor contundencia en los procesos de definición del sistema de comercio multilateral a fin de garantizarse que sus intereses prevalezcan.
2. Una asignatura pendiente de los países de América Latina y el Caribe está precisamente en su bajo nivel de integración. Ante la crisis financiera y la desaceleración/recesión de los mercados industrializados resulta no sólo deseable sino urgente fortalecer la capacidad de que la región sea un mercado de destino para los productos que se fabrican en la región. Es fundamental que América Latina y el Caribe, y de manera más amplia los países en desarrollo se conciben como mercados con creciente capacidad de consumo. La diversificación de los mercados de exportación exige una intensa diplomacia comercial orientada a asegurar el acceso estable a los mercados de países en desarrollo.

3. Para que los países emergentes y en particular América Latina y el Caribe pueda tener un mayor peso en las corrientes mundiales de comercio es preciso crear la infraestructura de servicios competitivos y de buena calidad —financiamiento, seguros, promoción y certificación— que apoyen a la exportación de bienes y servicios. En este contexto, es evidente la necesidad de fomentar una mayor participación de la región en el comercio mundial de bienes y servicios con un alto contenido tecnológico. Una inserción eficiente y efectiva en los mercados mundiales requiere de buenos servicios de infraestructura sobre todo en telecomunicaciones, servicios portuarios, transporte marítimo y servicios de energía (electricidad y gas) (CEPAL 2002).
4. Las ventajas comparativas de los países en desarrollo cada vez deben ubicarse más en ventajas comparativas en el desarrollo de productos y procesos. De poco servirá al bienestar de los países basar los procesos de integración en salarios bajos, la reducción de impuestos para atraer inversiones o el uso intensivo de recursos naturales pues ya se vio que dichas estrategias no aseguran el crecimiento y el bienestar a largo plazo. Mejorar la capacitación y proveer a la mano de obra de las capacidades para competir en el mercado global es de vital importancia. La liberalización comercial puede apoyar a reducir la desigualdad a medida que los trabajadores estén mejor calificados.
5. Los ACR en América Latina y el Caribe, en su mayoría, no cuentan con disposiciones para promover cohesión social o fondos estructurales del tipo de los utilizados en la Unión Europea utilizados para compensar a las economías menos desarrolladas y la eliminación gradual de las grandes diferencias en los ingresos y el bienestar. La existencia de este tipo de fondos ha actuado podría estimular un ritmo más rápido hacia una integración regional donde todos los miembros percibieran sus beneficios.
6. La cooperación internacional a través de la asistencia técnica ha mostrado ser un efectivo instrumento para promover la inversión de los países en desarrollo en los mercados mundiales. En efecto, la iniciativa de facilitación comercial de diversas organizaciones internacionales ha permitido simplificar normas y procedimientos en aduanas, así como en otros procedimientos administrativos. Los países de América Latina y el Caribe se beneficiarían enormemente de poder reducir los márgenes de error en el cumplimiento de las normas del comercio internacional para garantizar el flujo efectivo del intercambio (Foxley 2010).
7. La inclusión de grupos vulnerables en las corrientes de comercio también debe ser parte de la agenda en la medida en que si no se atienden correctamente sus demandas la globalización puede resultar un factor desestabilizador. En este sentido, un grupo que debe incluirse de manera efectiva en la globalización es el de las mujeres y la equidad de género en las políticas de promoción del comercio y la oferta exportable. Las mujeres en América Latina y el Caribe se desempeñan sobre todo en el sector servicios y enfrentan dificultades estructurales para obtener financiamiento. El Centro de Comercio Internacional de la UNCTAD/OMC ha establecido guías prácticas para que las mujeres tengan mayores posibilidades de participar en el mercado mundial. Resulta fundamental contar con políticas de exportación que adopten una visión de género para responder a las necesidades y

32

demandas particulares de las mujeres en el mercado mundial (de la Mora 2010).

No cabe duda de que el comercio internacional ha sido uno de los instrumentos más poderosos de la globalización pero sus efectos no han sido iguales para todos ni en lo que se refiere a beneficios ni mucho menos en costos. Por ello el Estado tiene un papel que jugar en hacer de éste un elemento de soporte en el nuevo modelo de desarrollo.

c. Políticas de innovación vinculadas al sector productivo para promover el desarrollo

El ritmo del crecimiento de una economía, y por ende, su potencial de desarrollo dependerá del tipo de actividades que la sustentan, de ahí la importancia de mantenerse a la vanguardia. Un nuevo modelo de desarrollo debe buscar impulsar el crecimiento a través de la promoción de la innovación, la productividad y la competitividad mediante instrumentos especialmente diseñados para ello. Una forma comprobada es mediante la innovación. La constante transformación de las estructuras productivas nacionales y globales lleva a que actividades y sectores encabecen el proceso de crecimiento, mientras que otros quedan rezagados y obsoletos (CEPAL 2002, p. 110).

En su estudio *Innovar para Crecer* (2009), la CEPAL señala que la innovación es una variable estratégica que debe ser prioritaria en las políticas de desarrollo lo que permitirá incrementar el valor agregado de la producción local. Asimismo, la UNCTAD y la ONUDI han identificado algunos elementos esenciales para que la innovación lleve a un crecimiento y desarrollo de mejor calidad en la medida en que el conocimiento es la base fundamental para mantener y elevar competitividad y productividad, dos elementos vitales para incrementar los ingresos reales de la población. Las actuales tendencias del desarrollo productivo, y específicamente del industrial, a escala global están basadas en el conocimiento y las tecnologías de la información. En un mundo de producción globalizada e interdependiente, la **concentración en la innovación** es vital para que los países puedan insertarse en las cadenas de valor de la producción global y con ello impulsar el desarrollo industrial y del crecimiento. La innovación permite la creación de nuevas áreas productivas que generen nichos económicos importantes para promover la diversificación productiva. En América Latina y el Caribe se tiene el enorme reto de modificar el patrón de "comoditización" de la producción nacional y del comercio exterior de la región que se parece en mucho al aquél de la década de los 50.¹⁵ En consecuencia, para avanzar hacia una economía basada en conocimiento e innovación es preciso considerar los siguientes elementos:

1. Cada país debe otorgar la máxima prioridad a la educación, al desarrollo científico y tecnológico y a la formación de personal calificado, elementos que deben ser parte central del esfuerzo de desarrollo productivo a escalas nacional, subregional y regional (SELA mayo 2011, p. 24). Dado el papel clave del conocimiento, toda estrategia de desarrollo debe destinar mayores recursos en educación, capacitación laboral y empresarial, ciencia y tecnología. Es un hecho que hoy las empresas enfrentan mayores requerimientos de entrada, no sólo en términos de capital sino también de calificaciones productivas y administrativas así como de infraestructuras. La educación es la mejor vía para superar la pobreza y la desigualdad, y es aún más trascendente ante la

¹⁵ Nos referimos al patrón de exportaciones de materias primas, minerales y recursos naturales que caracterizó la oferta exportable de América Latina y el Caribe durante la Segunda Guerra Mundial y en el periodo inmediato de la posguerra.

globalización que exige cada vez más contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia.

2. Destinar mayores recursos del Estado a la educación para alcanzar al menos niveles similares a los propuestos por la OCDE: 6% del PIB (CEPAL 2002, p. 121). Los esfuerzos nacionales deben estar dirigidos a ofrecer cobertura universal, elevar la calidad educativa y responder a las demandas del mercado pues el desarrollo educativo en América Latina y el Caribe enfrenta desafíos relacionados con las nuevas tecnologías. Es menester vincular eficientemente educación con sector productivo, y lograr una mayor consistencia entre la educación técnica y universitaria con las calificaciones y la competitividad requeridas a través de programas de estudios más relevantes y el uso efectivo de los nuevos recursos tecnológicos.
3. El Estado debe de encabezar un serio esfuerzo para hacer de la innovación una directriz del desarrollo pues es el actor mejor posicionado para crear sistemas dinámicos de innovación en colaboración estrecha con el sector privado. Lo anterior permitirá asegurar una mayor capacidad de absorción de conocimientos por parte de todos los actores, así como el desarrollo de los mecanismos adecuados que faciliten la transferencia y adaptación de tecnología y conocimientos empresariales.
4. La innovación debe estar en el centro de una política para fortalecer a la planta productiva nacional. Esto exige desarrollar políticas que desde el Estado fortalezcan al sector productivo tal como lo han hecho todos los países que han logrado altos niveles de desarrollo. Aunque las políticas en cada país difieren, lo que tienen en común son *recursos e incentivos* para que los empresarios tomen riesgos.
5. Las innovaciones, *per se*, no son detonantes del crecimiento a menos que estén correctamente articuladas con el sector productivo. Destinar más recursos a inversión en educación, I+D, e infraestructura para ciencia y tecnología no basta para garantizar que las innovaciones fomenten un mayor crecimiento. La generación de nuevo conocimiento y de procesos productivos innovadores implica contar con cuantiosos recursos de inversión y con grandes mercados. Es preciso contar con programas que garanticen que las innovaciones estén correctamente orientadas para satisfacer una demanda en el mercado. Sin clientes, las innovaciones servirán de poco para impulsar la actividad económica y sus efectos multiplicadores para el desarrollo de una comunidad.
6. Las *políticas de encadenamientos* orientadas a incrementar valor agregado en los sectores de exportación o que concentran un gran volumen de inversiones extranjeras directas deben figurar entre las prioridades de cada país. Sin duda, los encadenamientos que se deben promover son aquellos vinculados a la oferta de servicios con alto contenido tecnológico, lo cual sólo se podrá lograr con educación e innovación.
7. Los sistemas de innovación deben fortalecerse en todos los niveles territoriales: local, nacional y, cada vez más, regional. La formación de conglomerados productivos (*clusters*) puede contribuir a orientar a pequeñas y medianas empresas a la producción para el mercado internacional o facilitar su articulación con sectores exportadores (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 3). Este tipo de asociaciones puede facilitar a las empresas de países en desarrollo adquirir

34

capacidades específicas en ciertos segmentos de una cadena productiva, para lo cual será necesario contar con vínculos a redes internacionales de producción que les faciliten los procesos de aprendizaje para poder proveer de manera eficiente a la cadena de valor. Buscar insertarse en las cadenas globales de valor de la producción a través de la especialización en un segmento determinado, puede resultar más sencillo que intentar hacerlo a través de un proceso completo, lo que puede resultar extremadamente complicado para la mayoría de los países. Por ello, la estrategia para la nueva industrialización reside en concentrar esfuerzos y recursos en unos cuantos segmentos innovadores y avanzar de manera incremental hacia el objetivo. En esas condiciones, resulta indispensable captar conocimiento internacional (SELA, mayo 2011, p. 17).

8. En lo que se refiere a las actividades primarias, en especial, la producción de alimentos y materias primas agrícolas así como las extractivas (en particular aquellas asociadas a la energía y las materias primas industriales) son sectores esenciales para un desarrollo equilibrado e impulsores del crecimiento económico en América Latina y el Caribe, los cuales, en su mayoría, podrían promoverse enormemente a través del desarrollo de innovaciones y la creación de valor. Hasta hoy, éste ha venido sobre todo de empresas de países industrializados que promueven y ofrecen sus propias innovaciones. Es preciso atender los problemas estructurales de la agricultura en la región con una visión de largo plazo para incrementar la producción y productividad agrícola, poniendo particular énfasis en el desarrollo de conocimientos e innovaciones que puedan ayudar al pequeño productor, dado su gran potencial para incrementar la producción de alimentos y para mejorar la seguridad alimentaria a nivel de hogar, local, e incluso nacional. (CEPAL, FAO, IICA, 2011, 29).
9. A nivel de la cooperación internacional, se requieren programas de facilitación comercial para superar la brecha productiva que ha ocasionado que coexistan sectores de alta productividad, muy conectados con los avances tecnológicos de vanguardia en los mercados mundiales con una vasta mayoría de empresas con muy bajos niveles de innovación, y por consecuencia, de productividad. Es preciso que América Latina y el Caribe ponga especial atención en uno de las principales deficiencias que hoy presentan nuestras economías y ésta es la poca capacidad de desarrollo e innovación para promover industrias de mayor valor agregado y salir del círculo fácil de la exportación de materias primas.

d. Políticas de inclusión social: empleo y sustentabilidad ambiental para fomentar el crecimiento económico sostenible y equitativo.

El nuevo modelo de desarrollo requerirá también de manera fundamental un nuevo *Pacto Social redistributivo* fundamentado en la colaboración de Gobiernos, empresarios y sociedades a nivel nacional e internacional. De alguna forma esto ya está dado con el establecimiento de los ODM pero lo logado hasta ahora no parece suficiente. El Pacto Social del nuevo modelo de desarrollo debe considerar que hay que crecer para distribuir y, al mismo tiempo, distribuir para crecer. Para promover el crecimiento y el desarrollo se requiere una nueva ecuación que integre correctamente al Estado, el mercado y la sociedad, (SELA 2011, p. 3). Es fundamental revisar las políticas sociales pues tal vez el efecto más dramático y profundo de la crisis de 2008 ha sido el aumento en el desempleo a todos los niveles así como en los aspectos ambientales y de cambio climático.

i. Políticas Laborales

La globalización y la crisis financiera han tenido dramáticos efectos sobre el empleo en países desarrollados y en desarrollo lo que también conlleva nuevos riesgos sociales. Ello obliga a replantear un nuevo pacto social en donde se tomen en cuenta políticas laborales que ofrezcan opciones para obtener capacitación o entrenamiento para poder desempeñar nuevas actividades pero también donde el sector empresarial encuentre espacios para responder de manera oportuna y efectiva a las cambiantes condiciones del mercado. Una mano de obra bien calificada no sólo depende de un buen sistema educativo sino que va de la mano de buenas políticas laborales que permitan elevar la competitividad de un país.

El empleo es un elemento clave de la integración y cohesión sociales. La globalización ha elevado los riesgos que enfrenta la fuerza laboral derivados de la inestabilidad macroeconómica, el uso de nuevas y cambiantes tecnologías, y el deterioro del empleo ocasionado por la competencia internacional en los sectores más tradicionales. La globalización también exige a la fuerza laboral mayores niveles de competencia con lo cual se eleva la productividad y los salarios. De otro modo se corre el riesgo de que el empleo se mantenga en sectores de baja remuneración.

Asimismo, una de las principales debilidades de los mercados laborales de la región está en los elevados niveles de informalidad. Para el 2005 la proporción de informalidad en América Latina y el Caribe se ubicaba entre 40 y 65% del empleo urbano cifras muy superiores a lo sucedido en los ochenta. Ello explica por qué una buena parte de la población no participa de los beneficios del crecimiento económico y mucho menos tiene capacidad de beneficiarse de la globalización (García 2007).

Por ello es preciso desarrollar políticas flexibles y novedosas que permitan apoyar de manera efectiva para hacer frente a la globalización. A continuación se ofrecen algunas propuestas para consideración en un nuevo modelo de desarrollo.

1. El incremento en la productividad laboral requiere desarrollar estrategias amplias para aumentar la inversión en recursos humanos, y evitar que la competitividad se logre fundamentalmente mediante la reducción de los costos laborales. Se requiere que el Estado en conjunción con el sector empresarial desarrollen e implementen programas que permitan a la fuerza laboral de un país adecuarse a las cambiantes realidades de la economía internacional.
2. Las políticas de capacitación laboral deben desarrollarse considerando una perspectiva de largo plazo e integrada de manera coherente con la visión del desarrollo industrial y económico de cada país. Sólo así un país contará con la mano de obra que sus sectores productivos requieren para producir de manera eficiente y competir en los mercados local y global.
3. Es previsible que en el futuro para poder participar en los mercados internacionales se requiera demostrar cierto nivel de certificación de la calidad de la mano de obra en ciertos sectores de servicios o en determinados procesos productivos. De ahí la importancia de que desde el Estado se establezcan políticas que permitan garantizar las competencias de la fuerza laboral para acceder a los mercados internacionales.
4. Resulta fundamental que las políticas laborales impulsen el empleo formal a través del establecimiento de leyes, instituciones e incentivos. Ello promoverá

36

mejores condiciones de la fuerza laboral y permitirá generar mejores condiciones para beneficiarse del crecimiento y el desarrollo.

ii. Políticas ambientales hacia una economía verde

La agenda ambiental debe de considerarse en el centro de cualquier modelo de desarrollo que pretenda impulsar el bienestar. Las prioridades de la agenda ambiental son globales y han permeado gradualmente instituciones, políticas públicas y prácticas empresariales de países desarrollados y en desarrollo. La crisis financiera mundial desatada a finales de 2008 ha llevado a un replanteamiento de los efectos del patrón de producción y crecimiento sobre el entorno. La crisis financiera y económica por la que atraviesa la economía global ha puesto en el centro del debate la forma en que deberá darse la recuperación. La recuperación económica parecería que no podrá darse bajo las premisas tradicionales de una economía basada en carbono dado el agotamiento de los recursos naturales utilizados para mantener la producción bajo los esquemas actuales. Cada vez hay más voces que a nivel gubernamental y de la sociedad civil consideran inviable el crecimiento por la vía tradicional y sugieren que la economía verde es la única alternativa para retomar el rumbo de un crecimiento sostenible y sustentable. De hecho, en la Cumbre de Cannes del G20, los líderes decidieron fomentar y promover las energías limpias con el objeto de optimizar el potencial del crecimiento verde y garantizar el desarrollo sostenible en cada país.¹⁶ De hecho, en el seno de dicho Grupo se ha considerado el tema ambiental y la transición hacia una economía verde como la única forma de superar la crisis económica actual.¹⁷ Las medidas de mitigación para superar los efectos de la crisis deberían ser un componente central del llamado 'Nuevo Acuerdo Global'. Organizaciones ambientales como Greenpeace han exigido al G20 desarrollar energías limpias como única opción para salvar tanto a la economía mundial como al planeta.

Para hacer sustentable el crecimiento es preciso cambiar el paradigma de producción. Se requiere buscar que el desarrollo esté alineado con métodos de producción que sean sustentables. Análisis de organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la OCDE, la CEPAL y el mismo SELA encuentran que la economía verde parece ser la mejor sino es que la única verdadera alternativa para retomar el rumbo del crecimiento y el desarrollo sostenible. Pero esto no se va a lograr de manera inercial para ello se requieren de políticas públicas que promuevan la transición hacia una economía verde.

1. Las políticas públicas tienen un papel central que jugar en la transición hacia una economía verde. La aplicación de "impuestos verdes" sobre las actividades tradicionales puede estimular inversiones verdes que permitan el desarrollo de innovaciones necesarias para llevar a cabo la transición. Por otra parte, se sugiere establecer una política de incentivos fiscales a través de subvenciones de capital, subsidios y bonificaciones así como pagos a la producción de energías renovables para promover dicha transición. Entre los instrumentos que se pueden

¹⁶ El G-20 está compuesto por los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales de 19 países y la Unión Europea, a saber, Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos de América, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

¹⁷ En declaraciones conjuntas previas de líderes del G20 y organismos internacionales. La Canciller Federal de Alemania, Angela Merkel, y los directores de la OCDE, OMC, OIT, FMI y Banco Mundial se reunieron en Berlín, Alemania, el 6 de octubre de 2011, e hicieron un llamado para restaurar la confianza y mejorar el crecimiento sostenible y equilibrado y las perspectivas de empleo previo a la Cumbre del G20 en Cannes en noviembre de 2011.

utilizar están las reducciones en impuestos a las compras, energía, IVA u otras tributaciones a las actividades desarrolladas con energías renovables.

2. Es preciso desarrollar políticas para promover inversión nacional y extranjera que sea sustentable. De hecho la inversión extranjera puede servir como un instrumento para transferir tecnologías limpias, exportar bienes y servicios con un alto componente ambiental —productos agropecuarios orgánicos, y turismo ecológico o con certificación ecológica— y para fomentar los instrumentos de certificación internacional que son exigidos, cada vez más, por consumidores conscientes de la necesidad de proteger el ambiente y los recursos naturales. Tanto la IED como el comercio internacional han mostrado ser medios efectivos para incorporar tecnologías limpias en los procesos productivos de la región (CEPAL, 2002, p. 112).
3. Para transitar hacia una economía verde es necesario impulsar el desarrollo de fuentes alternativas de energía renovables lo que requerirá de políticas públicas orientadas a dicho propósito pero también de recursos financieros y tecnológicos. En este sentido, se requerirá de las intervenciones de los sectores público y privado para la realización de fuertes inversiones, que seguramente tendrán que buscarse más allá del ámbito local y recurrir a las fuentes de cooperación técnica y económica internacional. Una forma de incentivarlos es a través de créditos fiscales a la inversión o producción de fuentes de energía renovables así como de procesos productivos “verdes”.
4. El Estado tiene que desarrollar políticas y programas que aseguren la mejor forma para evitar desajustes severos en los mercados laborales que podrían generarse cuando se transite hacia nuevas formas de producción. En este sentido resulta de vital importancia que el Estado ofrezca mecanismos para la capacitación de la fuerza laboral y para la reconversión de la producción en el campo, la pesca, la industria y diversos sectores de servicios.

CONCLUSIONES

La crisis financiera desatada en 2008 ha tenido efectos sobre la economía real de América Latina y el Caribe. Gracias a las lecciones del pasado que permitieron crear condiciones macroeconómicas estables y finanzas públicas sanas, la región pudo sortear la crisis sin grandes sobresaltos. Aunque la región ha hecho importantes avances y su recuperación ha sido rápida, sería un error caer en la complacencia del buen desempeño. Los efectos de la crisis sobre el crecimiento económico y el empleo exhiben las vulnerabilidades de la región ante los acontecimientos de la economía global.

La crisis ha puesto en evidencia la necesidad de replantear los modelos de desarrollo. Es claro que un dinámico crecimiento económico no es suficiente para promover el desarrollo. En América Latina y el Caribe el desarrollo pasa por una mejor distribución del ingreso, la creación de más y mejores empleos, la innovación y el cuidado sostenible del medio ambiente si queremos elevar el nivel de bienestar de la población.

La mayoría de las naciones de la región tiene ahora menos espacio fiscal y monetario que en 2008 y 2009 para aplicar políticas anticíclicas para enfrentar un grave deterioro de las condiciones mundiales. Es momento de aprovechar la coyuntura para replantear seriamente el nuevo modelo de desarrollo del Siglo XXI. Resulta indispensable promover el debate para impulsar un modelo que permita a los países en desarrollo reducir las vulnerabilidades de los países en desarrollo a los efectos de la globalización. Para ello

38

este documento ha reconocido que el desarrollo ante todo es un esfuerzo endógeno que requiere repensar una serie de áreas de política pública –macroeconómica, fiscal, financiera, industrial, comercial, innovación, laboral, ambiental- las cuales tendrán que adaptarse o ajustarse a los retos y oportunidades que plantea la globalización.

BIBLIOGRAFÍA

- José Antonio Alonso "Coordinación macroeconómica y desequilibrios globales" en Pensamiento Iberoamericano. No 6, 2010. pp. 285-314.
- Banco Mundial. Perspectivas económicas mundiales: Crisis, Finanzas y Crecimiento. Perspectivas Económicas Mundiales 2010. Washington, D.C. Banco Mundial. 2010. 36 pp.
- Banco Mundial. Perspectivas económicas mundiales: incertidumbre y vulnerabilidad. 2012. www.worldbank.org/globaloutlook.
- De la Torre, Augusto, Alain Ize y Sergio L. Schmukler. El Desarrollo Financiero en América Latina y el Caribe. El Camino por Delante. Washington, D.C. Banco Mundial. 2012.) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:23055090~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>)
- CEPAL, FAO e IICA, 2011a, 2 y 29 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, UN Food and Agriculture Organization e Instituto Interamericano de Investigaciones Agrícolas, Volatilidad de precios en los mercados agrícolas: implicaciones para América Latina y opciones de política, Santiago, 2011.
- CEPAL. Secretaría Ejecutiva. Globalización y Desarrollo. Santiago de Chile, CEPAL. Abril 2002.
- Corigiano, Francisco. Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino. (1862-2006). Temas y debates 13/comunicaciones, agosto 2007.
- De la Mora, Luz María. "La equidad de género, un gran negocio," en PYMES como factor de Integración. 35 años de Esfuerzo Continuo del SELA. SELA-Programa IBERPYME. Barquisimeto, Venezuela: Editorial Horizonte C.A. octubre 2010. pp. 37-66
- Ferrer, Aldo. "La Globalización, la crisis financiera y América Latina," en Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 6, junio de 1999, México, BANCOMEXT, pp. 527-536.
- Fondo Monetario Internacional. Perspectivas Económicas Regionales. Las Américas. Se evitó la Crisis, qué sigue ahora. Octubre 2009. 89 pp.
- Foro Económico Mundial. Riesgos Mundiales 2012. 7ª edición. (<http://reports.weforum.org/global-risks-2012/>)
- Foxley, Alejandro. Regional Trade Blocs: The Way to the Future. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace. 2010. (www.CarnegieEndowment.org/pubs)
- Frenkel, Roberto. "Globalización y crisis financieras en América Latina," en Revista de la CEPAL. No 80. Agosto 2003. pp. 41-54.
- García, Norberto E. "Empleo y Globalización en América Latina," en Revista de Economía Mundial. No 17. 2007. pp. 51-75.
- Lozoya, Jorge Alberto. MÉXICO Y LA NUEVA GEOPOLÍTICA MUNDIAL publicado en el libro de Arturo C. Sotomayor y Gustavo Vega (coord.), El Mundo desde México:

40

Ensayos de Política Internacional. Homenaje a Olga Pellicer, México, El Colegio de México/ Instituto Tecnológico Autónomo de México/ Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008, pp.17- 23.

Montobbio, Manuel. Desarrollo: Viejos Mitos y Nuevos Paradigmas. Fundación Carolina. enero de 2009. 6 pp. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPMMontobbio01-09.pdf>

Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución Aprobada por la Asamblea General 55/2. Declaración del Milenio. A/RES/55/2. Quincuagésimo quinto periodo de sesiones. 13 de septiembre de 2000.

Naím, Moisés. "La latinoamericanización de Europa," en El País. 6 de noviembre de 2011. <http://www.moisesnaim.com/node/867>

Ocampo, José Antonio y Juan Martín, editores. Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe. CEPAL-Alfaomega. Octubre 2003.

OCDE. Perspectivas Económicas de América Latina 2011. París: OCDE 2010.

ONU. Situación y perspectivas de la Economía Mundial 2012. <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/index.shtml>

PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, julio 2010.

SELA. Articulación y Convergencia para la integración productiva en América Latina y el Caribe. Documento para la reunión entre los mecanismos regionales y subregionales de integración sobre dimensión productiva. SP/RMRSIDP/DT No 2-11. 5 y 6 de mayo de 2011. 52 pp.

SELA. La visión de la economía verde en América Latina y el Caribe enero 2012. SP/Di No 01-12. 53 pp.