

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

**N° 63**

**Febrero - Marzo 2007**



---

# ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)  
Buenos Aires, Argentina  
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386  
E-Mail: info@asip.org.ar  
www.asip.org.ar

---

## NÓMINA DE AUTORIDADES

### CONSEJO DIRECTIVO

*Presidente:* Antonio Amado (Brasil)  
*Vicepresidente 1ro.:* Susana Vega (Argentina)  
*Vicepresidente 2do.:* Rubén Lemus (Guatemala)  
*Secretario:* Carlos Gonzalez (Panamá)  
*Consejero:* Edmundo Conde Zamorano (Colombia)  
*Consejero:* Manuel López García (Cuba)  
*Consejero:* José Arista (Perú)  
*Consejero:* Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)  
*Consejero:* Guillermo Bernal (México)  
*Consejero:* Carlos Salazar (El Salvador)  
*Consejero:* Isaac Umansky (Uruguay)  
*Consejero:* Rodolfo Danery Funez (Honduras)  
*Consejero:* Aida Pagan (Puerto Rico)

### CONSEJO DELIBERANTE

*Presidente:* José Luis Ruiz Álvarez (España)  
*Vicepresidente 1ro.:* Eduardo Aguilera (Venezuela)  
*Vicepresidente 2do.:* José Luis Araya (Costa Rica)  
*Secretario:* Alejandro León Duarte (Paraguay)  
*Consejero:* Mitzila Samudio (Panamá)  
*Consejero:* George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

### AUDITORES

*Auditor:* Oscar Berrueta (Uruguay)  
*Auditor Alterno:* Gonzalo Valdivia (Chile)

### SECRETARÍA EJECUTIVA

*Secretario Ejecutivo:* Eduardo Delle Ville (Argentina)  
*Director de Capacitación:* Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA  
INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO  
PÚBLICO 63**

Febrero / Marzo 2007

Año XXXV

Nº 63

# Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Febrero - Marzo 2007

## Comité Editorial

### Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña  
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina  
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya  
de Presupuesto Público*

JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, *Asociación Española  
de Presupuesto Público*

### Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público*

### Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público.*

**Propósito y objetivos:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

**Editor Responsable:** Asociación Internacional de Presupuesto Público.

**Colaboraciones:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

**Suscripciones:** La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre \_\_\_\_\_

Números solicitados \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_

Código Postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_

**Números atrasados:** Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

## ÍNDICE

Nota editorial 7

### *Artículos:*

La contribución del sector público guatemalteco  
a la competitividad de la economía nacional  
**Gilberto Robledo** 9

El precio de los «commodities» y de los recursos naturales  
y sus efectos sobre las actividades y el funcionamiento  
de los Estados  
**Vinicio Cerezo Arévalo** 43

Sustentación del resurgimiento de América Latina:  
algunas perspectivas históricas  
**Anoop Singh y Martin Cerisola** 61



## Nota editorial

Hace algunos años la *Revista Internacional de Presupuesto Público* reprodujo un muy buen artículo de Alberto Alesina y Roberto Perotti en el que se analizaban las relaciones entre los partidos políticos, sus acuerdos y sus diferentes preferencias en materia de gasto y su impacto sobre el déficit presupuestario.

Sorprendentemente, el presidente Bush ha comenzado a plantear la necesidad de mayores controles y restricciones justamente ahora que el Congreso está dominado por el principal partido opositor. Será interesante observar el desarrollo de esta relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo teniendo en cuenta que no siempre la competencia entre los partidos políticos produce una disminución del gasto, como lo demuestra lo ocurrido en 1990 cuando Clinton le concedió a los republicanos más partidas en defensa a cambio de una mayor asignación en programas sociales. ¿Podrá repetirse esta circunstancia en momentos en que los EEUU tienen un déficit presupuestario de proporciones o las negociaciones tenderán a lograr un mayor equilibrio en las cuentas públicas?

Cualquiera de los dos caminos tendrá un impacto muy fuerte en la globalizada economía mundial y muchos países serán alcanzados por los efectos de estas decisiones. Desde las páginas de la *Revista* también se ha tratado en diversas oportunidades el impacto que produce este fenómeno conocido como globalización sobre el desempeño del sector público y los presupuestos. Se incluyen en este número diversos artículos que, desde diferentes ópticas, analizan los nuevos desafíos que enfrenta el sector público ante esta dinámica realidad.

El trabajo de **Gilberto Robledo**, que lleva por título *La contribución del sector público guatemalteco a la competitividad de la economía nacional*, analiza las políticas de competitividad diseñadas por el Programa Nacional de Competitividad del Ministerio de Eco-

nomía de Guatemala y el Plan de Reactivación Económica Social 2004-2005, para así poder enfocar la cuestión del peso específico del Estado guatemalteco, evaluado a través de sus políticas públicas, en la conformación del Producto Interno Bruto de este país.

El artículo titulado *El precio de los «commodities» y de los recursos naturales y sus efectos sobre las actividades y funcionamiento de los Estados* fue presentado por el ex presidente de Guatemala **Vinicio Cerezo Arévalo** en el *XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público* celebrado en Asunción, Paraguay. El autor analiza la necesidad de los Estados nacionales de enfrentar con éxito la nueva “globalización”, caracterizada por un enorme salto tecnológico y las exigencias de una creciente competitividad a nivel internacional que fuerza a la apertura de las economías.

El artículo escrito por **Anoop Singh y Martin Cerisola**, titulado *Sustentación del resurgimiento de América Latina: algunas perspectivas históricas*, considera las lecciones históricas que podrían servir para comprender la reciente etapa de crecimiento renaciente de América Latina. Repasa brevemente las experiencias posteriores a la Segunda Guerra Mundial en América Latina y Asia, concentrándose en las condiciones que favorecieron la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad en las economías de rápido crecimiento. Entre ellas, el documento pone de relieve la importancia de las políticas macroeconómicas estables, especialmente las políticas fiscales.

Los lectores de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* encontrarán en estos artículos enfoques diferentes sobre cuestiones similares que seguramente están destinados a enriquecer un debate que está en su fase inicial, ya que sobre estos temas aún hay mucho por decir y reflexionar.



# **La contribución del sector público guatemalteco a la competitividad de la economía nacional \***

Lic. Gilberto Robledo

## **Introducción**

En el Reporte Global de competitividad de los países del 2006-2007 del Foro Económico Mundial, se analizan las políticas aplicadas en el mundo en el año 2006 y sus comparaciones con el año 2005 en materia de competitividad. En ese mismo reporte se plantea que Guatemala ocupa para el año 2006 el lugar 75, mientras que en el 2005 ocupó el puesto número 95.

La medición de la competitividad se realiza por medio de la utilización de una metodología que prioriza las encuestas de opinión de los distintos actores involucrados, situación que, es bien cierto, estadísticamente es proceso aceptado al interior de la academia, ya que en la mayoría de los casos se entrevista a una muestra representativa, por medio del cual se realiza la inferencia del comportamiento del universo de instituciones involucradas.

El presente trabajo de investigación analiza en su primera parte las políticas de competitividad diseñadas por el Programa Nacional de Competitividad del Ministerio de Economía de Guatemala, especialmente la propuesta desarrollada en la agenda nacional de competitividad 2005-2015.

En la segunda parte se realiza un breve análisis del Plan Vamos Guatemala, conocido también como Plan de Reactivación Económi-

\* Monografía presentada para el Premio Anual ASIP - *Asociación Internacional de Presupuesto Público* - del año 2006.

ca Social 2004-2005, presentado como programa de gobierno a principios del mandato de Oscar Berger, así como su continuación en los ejercicios presupuestarios del 2006 y 2007, en donde se muestra la planificación de mediano plazo contenida en el diseño de Vamos Guatemala.

El peso específico del Estado guatemalteco en la conformación del Producto Interno Bruto; así, la generación del programa de competitividad se realiza en la tercera parte, poniendo la atención en el hecho de que es un Estado relativamente pequeño. Sin embargo, el principal elemento es que constituye el ente por medio del cual se desarrollan y ejecutan todas las políticas públicas, incluyendo las relacionadas con la competitividad de la economía nacional.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones del presente trabajo de investigación, las cuales permiten establecer la correspondencia entre los objetivos planteados y la ejecución de las políticas de competitividad en relación con los resultados alcanzados, especialmente en lo referido al índice de competitividad global elaborado por el foro económico mundial.

## **Políticas de competitividad impulsadas en Guatemala**

Las políticas de competitividad de Guatemala se encuentran plasmadas en el documento denominado “La Agenda Nacional de Competitividad, Guatemala 2005-2015”.<sup>1</sup> El concepto de competitividad utilizado por los encargados del Programa Nacional para la Competitividad del Ministerio de Economía de Guatemala tiene una visión sistémica, en la cual se entrelazan gobierno, individuos, empresas y sectores por medio de las políticas públicas, valores y actitudes, estrategias individuales y políticas sectoriales. Para entender el funcionamiento de este concepto es necesario tener en cuenta la contribución de todos los sectores identificados anteriormente.

Dentro de los elementos utilizados para formular la agenda nacional de competitividad se tuvo como punto de referencia la posición privilegiada que tiene Guatemala en los países de meso Amé-

<sup>1</sup> En las siguientes páginas se presenta un resumen de la propuesta contenida en la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015, también conocida como “Hacia una Guatemala Próspera, Solidaria y Equitativa”, elaborada por el Programa Nacional de Competitividad del Ministerio de Economía de Guatemala.

rica, situación que permite identificar ventajas competitivas en los siguientes aspectos:

1. **Destino turístico** por sus recursos naturales y boscosos extraordinarios, un patrimonio cultural invaluable, clima favorable todo el año y una de las culturas más diversas del continente
2. **Plataforma exportadora.** Guatemala posee una biodiversidad con 19 ecosistemas, 350 microclimas que potencian su cultura y una vocación agrícola exportadora. En el plano industrial cuenta con la habilidad artesanal y el alto potencial de aprendizaje de sus habitantes; la plataforma tecnológica y de telecomunicaciones que posee el país ofrece una infraestructura de conectividad con el mundo,
3. **Centro Logístico.** El país está ubicado con proximidad al mayor mercado de consumo masivo, Estados Unidos y Canadá (325 millones de habitantes), y es considerada la puerta de entrada para el mercado centroamericano (37 millones de habitantes) y México (100 millones de habitantes). Sus condiciones fronterizas ofrecen una posición inmejorable.

La agenda de competitividad se ha construido sobre la base de los siguientes ejes de acción estratégicos:

### 1. Sociedad preparada, sana e incluyente

- a. **Seguridad alimentaria.** La situación de la seguridad alimentaria en el país se caracteriza por altos índices de desnutrición, situación que limita las posibilidades de desarrollo y competitividad de la población guatemalteca.

Los retos de la competitividad en ese sector son: disminuir la inseguridad alimentaria para contar con guatemaltecos más sanos y aptos para desarrollarse en un mundo competitivo e impulsar la implementación de las acciones de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSNA).

**b. Salud y previsión social.** Guatemala presenta grandes desafíos en materia de salud: una baja esperanza de vida al nacer, una de las mayores tasas de mortalidad infantil de América Latina y alta tasa de mortalidad materna. El sistema de salud es precario, existe baja cobertura de asistencia y hay altas tasas de problemas en los indicadores de salud.

Respecto al sistema de previsión, éste cubre únicamente el 28% de la fuerza laboral o población económicamente activa –PEA–, lo que equivale a que dos de cada tres guatemaltecos de la PEA no se encuentran protegidos por ningún sistema de pensiones. En general, el Sistema de Pensiones vigente en Guatemala limita el acceso al 45% de las personas que trabajan en el sector informal.

El reto de la competitividad en salud es avanzar en la satisfacción de las necesidades de salud de la población, mediante la entrega de servicios de salud con calidad, priorizando programas de salud preventiva. En el caso de la previsión social debe realizarse una reforma con visión de largo plazo que solucione definitivamente el problema que el actual sistema presenta, que no sólo se refiera a cambios parciales que desatiendan el problema estructural. El objetivo central de la reforma debe ser el otorgamiento de pensiones seguras y dignas para el retiro de los trabajadores, a la vez que garantice un sistema de pensiones que sea financieramente sano.

**c. Educación.** Las tasas de cobertura del sector en educación en Guatemala son las siguientes: Preprimario 44.2%; Primario 89.2%; Ciclo Básico 28.9%; Ciclo Diversificado 17.4%. Lo anterior muestra el rezago que tiene el sector educación; sin embargo, es notorio que a partir de la firma de los Acuerdos de Paz<sup>2</sup> ha existido un aumento considerable del gasto en este sector.

Los retos de la competitividad en el sector educación se encuentran ligados a la reducción de la pobreza, al fortalecimiento de las instituciones, a la capacidad de los países para progresar y a la gobernabilidad de los mismos. En ese sentido es necesario continuar con la reforma educativa: el impulso de la inscripción a fin de con-

<sup>2</sup> Firmado entre los representantes del gobierno y de la insurgencia guatemalteca, aglutinada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemala el 26 de diciembre de 2006.

trarrestar la baja matriculación que se manifiesta en la primaria; continuar con los programas de educación multicultural, debido a que la población indígena y rural se encuentra marginada del sistema educativo; la educación científica es de suma importancia para la producción del país ya que permite aplicar nuevos conocimientos a la misma; es necesario tecnificar y modernizar los procesos de enseñanza y las herramientas educativas; hace falta una mayor formación tecnológica y apuntalar la educación media y promover la creación de mayor cantidad de institutos tecnológicos altamente calificados. Con relación a la educación superior, es necesario contar con un ente coordinador para el sistema nacional de educación que pueda influir en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la misma.

Las metas de este sector para el año 2008 se plantean de la siguiente forma:

1. Preprimaria 75%; Primaria 100%; Básico 40%; Diversificado 20% y Analfabetismo 22%.
2. Poner en práctica la reforma educativa en la escuela, para mejorar la calidad educativa.
3. Un nuevo modelo de gestión consensuado con miembros del Congreso, maestros, sociedad civil y líderes comunitarios.
4. Sistema educativo reestructurado y funcional, con orientación hacia la productividad, la competitividad y la creatividad.
5. Creación del Sistema Nacional de Investigación y Evaluación Educativa.
6. Fortalecer la educación bilingüe e intercultural.
7. Promover la identidad nacional fortaleciendo la unidad en la diversidad.
8. Promover la vida en democracia y la cultura de la paz

**d. Capacitación y formación para el empleo.** Aunque existe el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), con aportes del sector privado y público, la infraestructura y capacidad institucionales, en términos generales, son obsoletas y deficientes con relación a las necesidades de capacitación de los sectores económicos. Los programas de estudio no se han actualizado y el presupuesto de funcionamiento no cubre más rubros que los salarios y los costos fijos.

El reto de la competitividad en este sector es: fortalecer el sistema de capacitación con pertinencia de los conocimientos especializados de acuerdo con el posicionamiento y las necesidades del país. La pertinencia de los conocimientos se consigue mediante un sistema que integre los sectores productivo, académico y público.

#### **e. Políticas de inclusión**

- 1. Género.** La población femenina ha sido mayor que la población masculina. En 1981 representaba el 50.2 por ciento de la población total y, en el 2004, las estimaciones indicaban que alcanzó el 51.1 por ciento. Lo anterior muestra las diferencias existentes en la educación, nutrición, participación económica, entre otros, de la mujer, y señalan rezagos en la mitad de la población guatemalteca.
- 2. Pueblos indígenas.** Guatemala se ha caracterizado por tener grandes desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales que han provocado la exclusión al acceso de oportunidades y beneficios del desarrollo de amplios sectores de la población, principalmente de las poblaciones rurales e indígenas.
- 3. Grupos vulnerables.** Los grupos identificados como vulnerables son: niños, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres y pueblos indígenas.

El reto de la competitividad para género consiste en formular una agenda de desarrollo que incluya una sensibilización de género tanto en el acceso a servicios sociales para mejorar su calidad de vida como la inserción de la mujer en el mercado laboral para impulsar el desarrollo económico familiar, regional y nacional. En el caso de los pueblos indígenas el reto de la competitividad consiste en contar con políticas, programas y mecanismos para su inclusión y que los diversos grupos guatemaltecos convivan en paz y armonía. Los otros aspectos vulnerables son los servicios básicos, la educación, la salud y la infraestructura básica. Los niños, adolescentes y jóvenes son el futuro de Guatemala, por lo cual merecen atención especial en materia de adopción, vulnerabilidad a la drogadicción, peligro de explotación sexual y orientación educativa.

**f. Cambio de actitud.** La juventud se encuentra desilusionada, aún falta un sentimiento de mayor patriotismo, y los guatemaltecos en general anhelan tener una perspectiva más optimista. Por lo anterior es necesario un cambio de actitud, el cual debe tener los siguientes ejes:

**1. Fomento a la cultura emprendedora.** El propósito es contar con actores sociales emprendedores, como profesores, profesionales, técnicos, etc.

**2. Fomento a la responsabilidad social.** El objeto es definir el rol que debe desempeñar el sector privado dentro del desarrollo sostenible de la sociedad guatemalteca.

El reto es alcanzar una Guatemala competitiva cuya aspiración fundamental debe ser que la gran mayoría de sus habitantes se conviertan en productivos, eficientes, honrados y que actúen con pasión y vocación en lo que hacen, para lo cual debe impulsarse un cambio de actitud propositivo.

## **2. Fomento y fortalecimiento institucional**

**a. Seguridad ciudadana.** El problema de la seguridad ciudadana es producto, en parte, de la debilidad y las limitaciones que aún prevalecen en las entidades encargadas del Sistema de Justicia, como el Organismo Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y principalmente el Ministerio de Gobernación y las dependencias que lo conforman, tales como la Policía Nacional Civil, Migración y el sistema penitenciario. Uno de los problemas más serios que presenta Guatemala es el de la seguridad en distintos niveles, que perjudica la imagen del país, tanto interna como externamente. Ello se debe a que la violencia y la delincuencia constituyen, indudablemente, uno de los problemas más graves que atraviesa hoy Guatemala.

Los retos de la competitividad en el Sistema de Justicia Guatemalteco se enmarcan en medidas tendientes a fortalecer las instituciones de justicia (policía, organismo judicial, sistema penitenciario) que garanticen mayor seguridad física y jurídica. En cuanto a la se-

guridad física, es necesario disminuir la delincuencia, el contrabando y el robo en carreteras, para que las empresas puedan operar más libremente, puedan aprovechar reformas como la apertura de aduanas durante las 24 horas y todo ello permita al país posicionarse como un destino turístico seguro.

**b. Seguridad Jurídica.** Los códigos procesales son obsoletos y demasiado abiertos. Es necesario renovar los códigos procesales para impulsar los juicios orales y principalmente limitar los métodos de impugnación (nulidades, apelaciones, amparos y recusaciones). Actualmente no hay límites en la utilización de este tipo de recursos para los abogados litigantes, por lo que aun los juicios sumarios y ejecutivos se hacen largos y la obstrucción de justicia es palpable. Este tema está relacionado con la seguridad jurídica y es fundamental que se atienda si se quiere lograr la confianza de los inversionistas y mostrar que hay medios para ejercer, de manera efectiva y eficiente, contratos y obligaciones.

Los retos de la competitividad se circunscriben a la certeza jurídica, a las inversiones, que se disminuya el exceso de regulaciones, y al logro de una mayor claridad y estabilidad en las reglas del juego para los inversionistas, incluyendo desde luego el tema impositivo. Otro reto es la tenencia de tierras. Dos áreas han sido identificadas que deben mejorar: el catastro y el ordenamiento territorial; y las leyes relacionadas con la propiedad de tierras y las tierras ociosas, donde existen algunos vacíos. Esto con el fin de evitar la invasión de fincas y, además, como un impulso a la sostenibilidad ambiental (darle certeza jurídica al campesino y al que tiene propiedades), por medio de un uso más eficiente y racional del suelo. En cuanto al tema de propiedad intelectual, éste se sigue viendo más como una carga de compromisos adquiridos en foros internacionales que como una oportunidad para el desarrollo.

### **Modernización de las instituciones del Estado**

Los acuerdos de Paz abrieron nuevos escenarios y posibilidades para la reforma judicial en Guatemala. A tal efecto se recogieron, entre otros, el compromiso de promover un conjunto de reformas constitucionales, reformas legales, medidas administrativas y la constitución de una Comisión de Fortalecimiento de la Justicia.



Los retos para la competitividad del sector justicia se resumen en los siguientes componentes:

- Una nueva concepción de justicia
- Coordinación entre las instituciones del sistema de justicia
- Fortalecimiento de la independencia judicial
- Profesionalización del servicio
- Reconocimiento de la pluriculturalidad
- Afianzamiento de la seguridad jurídica
- Regresarle competencia a los jueces de paz y crear sistemas alternativos de resolución de conflictos
- La promoción de leyes que otorguen a la obstrucción de justicia la calidad de delito y, paralelamente, promover la ética profesional en los temas de administración de justicia a nivel de las universidades

### **Organismo legislativo**

Actualmente existe la percepción de que el Congreso de la República realiza su trabajo a través de muchas comisiones donde no se da la celeridad debida a los proyectos de ley, al punto tal que los proyectos nunca se llegan a discutir en el Plenario. Asimismo, la poca incidencia que tiene la Dirección Legislativa en cumplir su labor de intermediaria entre las Comisiones de Trabajo.

Con relación a los retos para la competitividad del Poder Legislativo surgieron dos grandes temas. En primer lugar, la necesidad de reformas a la manera como opera hoy en día el Poder Legislativo y, en segundo lugar, la necesidad de dar prioridad a ciertas leyes, unas que ya están en discusión en la Asamblea y otras que es necesario crear.

### **El organismo ejecutivo**

A pesar de las reformas recientes, el Estado guatemalteco continúa teniendo una estructura desarticulada: el marco jurídico no se adapta al nuevo rol del Estado, tiene altos costos administrativos y sus procedimientos, en la mayoría de los casos, siguen siendo burocráticos y poco tecnificados.

Dentro de los retos para la competitividad del organismo ejecutivo se mencionan los siguientes:

- a. **Avance del programa de modernización del Estado.** Se reconoce que si bien algunas leyes como la del Organismo Ejecutivo han sido reformadas, lo cual promueve la modernización del Estado, aún no se han elaborado los reglamentos de la mayoría de los ministerios.
- b. **Lograr eficiencia administrativa** a través de procesos de simplificación de trámites es importante para la formalización de empresas locales y crear incentivos que atraigan inversiones y así agilizar la actividad empresarial en el país.
- c. **Descentralización.** Aunque existe una Ley de Descentralización y el funcionamiento de un Sistema de Consejos de Desarrollo, otro reto es una descentralización más activa de los poderes del Estado, para que algunas decisiones claves para el progreso de los departamentos sean tomadas en el seno de las gobernaciones y municipalidades.
- d. **Fortalecer las finanzas del Estado.** Por el lado del gasto público, es el establecimiento de procesos de planeación para ordenar la inversión pública, el gasto social y el fortalecimiento y coordinación inter-institucional. Por el lado de los ingresos deben desarrollarse políticas para el crecimiento del mismo, por medio de una formalización del amplio sector informal de la economía y por una mejor recaudación de fondos de las empresas que ya están en el sistema. Para cumplir con esto se deben simplificar los trámites de entrada al sistema, reordenar la carga tributaria y disminuir la discrecionalidad en la toma de decisiones de los oficiales de gobierno. Así, también, es importante mejorar la inversión, orientándola hacia áreas que motiven a los empresarios, para que estos se sumen al esfuerzo del país a través de sus impuestos, tales como: mejoras en capacitación, eficiencia de la infraestructura, trámites para cumplir con las obligaciones tributarias; y una de las centrales, devolución de los impuestos (IVA) y de algunas inversiones, vía deducción de impuesto a la renta, como podría ser el caso de la capacitación del personal.
- e. **Transparencia y rendición de cuentas.** Es necesario abrir los servicios de información del Estado y apoyar una mayor transparencia institucional, facilitando el acceso a la opinión pública de

los informes de ejecutoria de las instituciones del Estado. Es necesario el acceso y divulgación de todas las cifras reales. Todos los datos deberían estar al alcance de cualquier persona.

- f. Servicio civil.** Fortalecer la tecnocracia dentro del sector público es uno de los grandes retos que Guatemala presenta para ser competitiva. Para lo cual deben realizarse los cambios en relación con: a) promover la formación de cuadros técnicos que colaboren en la transformación de las instituciones; b) lograr cambios en los incentivos vigentes, de tal forma que se premie la productividad y la excelencia del trabajador.
- g. Sistema estadístico de Guatemala.** Se debe coadyuvar a la implementación efectiva de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico –ENDE–, la cual es el marco de acción para que en un futuro cercano se convierta en una estrategia efectiva y eficiente dirigida a fortalecer el Sistema Estadístico Nacional -SEN-, que a su vez permita que el país disponga de estadísticas confiables y oportunas para la toma de decisiones.

### 3. Desarrollo de infraestructura productiva y tecnológica

Para alcanzar el posicionamiento deseado Guatemala debe mejorar su infraestructura productiva y tecnológica. Cabe destacar que en cuanto a la infraestructura nacional, las principales carreteras y puertos están, en promedio, al nivel de los países más avanzados de la región.

- a. Sector energético.** En el año 2004, el Sistema Nacional Interconectado presentó una demanda máxima de potencia igual a 1,284.30 MW y una producción total de energía de 7,128.35 GWh, lo que corresponde a un crecimiento de la demanda máxima de potencia de 8.4 por ciento y el de la generación de 8.2 por ciento respecto a 2003. En cuanto al comportamiento del parque de generación eléctrica se tuvo la siguiente estructura: las centrales que operan con recursos renovables aportaron el 44.9 por ciento y las centrales termoeléctricas aportaron el 55.1 por ciento.

Los retos para la competitividad del sector energético son los si-

güentes: impulsar la reducción de costos de energía a través de la generación de fuentes renovables (hidroeléctricas, geotérmicas y eólicas) y del uso de combustibles más eficientes, así como la atracción de inversiones en transmisión y la interconexión regional. A corto plazo, la reestructuración y reordenamiento de fondo del sistema de comercialización de la energía resultan imperativos para poder contar con disponibilidad de este servicio a precios competitivos en todo el territorio. Se recomienda hacer un nuevo estudio de las tarifas, para lograr que más empresas accedan a mercados a granel o que, en su defecto, puedan acceder a tarifas sociales y disminuir el alto costo que la electricidad representa para las pequeñas y medianas empresas.

**b. Infraestructura vial.** La red vial del país presentaba un acelerado deterioro físico, evidenciado por un retroceso en el índice de su condición, al pasar de 75 por ciento en buen estado en 1999, a solamente 45 por ciento en 2003.

Dentro de los retos para la competitividad del sector este documento plantea que se debe mejorar la distribución de las carreteras en el territorio nacional, dentro de las cuales, uno de los proyectos prioritarios debiera ser la franja transversal del norte que involucra a los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Verapaz e Izabal, lo cual contribuiría a mejorar, no solamente el movimiento de personas y el comercial en la zona, sino también el movimiento hacia México. Otros proyectos son la ampliación a 4 carriles de los tramos Guatemala-Rancho, El Rancho-Atlántico y mejoras a la carretera actual. Así como los tramos Santa Lucía-Tapachula y Escuintla-El Salvador.

**c. Aeropuertos.** El conjunto de aeropuertos con que cuenta Guatemala se puede subdividir en tres categorías: 1) la internacional: en donde encontramos el aeropuerto La Aurora (ciudad capital), y el aeropuerto Mundo Maya (Petén); 2) nacional: en donde se atienden aviones de menor envergadura, como los aeropuertos Izabal, Alta Verapaz, Escuintla, Retalhuleu y Poptún, en el departamento de Petén; y 3) pistas de aterrizaje privadas ubicadas en distintos puntos del territorio nacional.

Los retos para la competitividad de este sector se sintetizan en una modernización y ampliación de los aeropuertos internacionales

de La Aurora y Mundo Maya. El Aeropuerto La Aurora necesita elevarse a la categoría 1 que otorga la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) para mantener e incrementar las líneas aéreas que operan en Guatemala. Además, es necesario elevar a la categoría de aeropuerto internacional a Puerto Barrios, Puerto San José y Retalhuleu, y modernizar 21 aeródromos nacionales. En cuanto al Aeropuerto Mundo Maya en Petén, se necesita mejorar su comercialización como destino de vuelos internacionales y mejorar las instalaciones aeroportuarias.

**d. Sistema portuario nacional.** El transporte marítimo continúa siendo el principal modo de transporte para el comercio internacional del país, lo cual se refleja en el movimiento de carga y de buques por los puertos marítimos de ambos litorales. En el litoral Pacífico de Guatemala, el único puerto que presta servicios de transporte marítimo internacional es Puerto Quetzal. En el litoral Atlántico se localizan los puertos Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios, los cuales cuentan con infraestructura adecuada para manejar carga internacional.

**e. Conectividad.** Después de la reestructuración del sector de telecomunicaciones en 1996, Guatemala ha logrado importantes avances: el crecimiento en los últimos cuatro años de líneas telefónicas móviles ha sido de 198.4 por ciento y de fijas un 52.5 por ciento. El país presenta todavía algunos rezagos, en materia de cobertura en el interior del país, de ciertos servicios como internet.

Los retos para la competitividad del sector de las telecomunicaciones son contar con una infraestructura avanzada; para mejorar el clima de negocios local hace falta fortalecer la capacidad reguladora y supervisora de la SIT, con el fin de que se cumplan los objetivos de desarrollo de la telefonía rural.

**f. Sistema ferroviario.** Guatemala posee una red ferroviaria de aproximadamente 800 kilómetros, que une Puerto Barrios y Puerto Santo Tomás de Castilla en el Atlántico con Puerto Quetzal en el Pacífico y las fronteras de México y El Salvador. Esta red opera a través de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA), empresa que otorgó con usufructo oneroso los derechos de vía de

la FEGUA por un período de 50 años a una empresa privada, sin que se produzca la reactivación del transporte ferroviario.

El reto para la competitividad del sector ferroviario será explotar eficientemente su posición de centro logístico. Para ello será necesario evaluar la modernización del sistema ferroviario, como una alternativa de transporte, tanto internamente como su interconexión con México y El Salvador.

**g. Financiamiento de la infraestructura.** La mayoría de la infraestructura productiva se realiza mediante inversión pública. En el caso de la infraestructura vial, muchas veces ésta no puede ser adecuadamente programada ni priorizada, pues la misma, en algunas ocasiones, está fuera de programación debido al interés social, otras por emergencias, y otras veces porque los gobiernos no la planifican en función de objetivos globales de país.

El desafío para Retos de Competitividad es impulsar la inversión privada en la modernización de la infraestructura productiva, ante los limitados recursos públicos. Para tal efecto resulta necesaria la promoción de una ley moderna de participación público-privada, que incentive la inversión, garantice la transparencia y mejore la eficiencia del servicio y el costo al usuario.

**h. Parques industriales.** Para fortalecer la capacidad productiva se requiere desarrollar parques industriales en lugares estratégicos que garanticen el acceso a servicios de energía, agua, comunicaciones, logística, capacitación y seguridad, entre otros. Asimismo, estos parques posibilitarán una mayor eficiencia en las operaciones llevadas a cabo desde Guatemala. Igualmente necesario resulta la promoción de una nueva legislación que incentive y facilite la operación en esta materia.

#### **4. Fortalecimiento del aparato productivo y exportador**

Los sectores productivos identificados como clave para el país son actualmente los siguientes.

**a. Forestal:** Maderas para construcción, muebles, decoración, en-

samblaje. La producción forestal se concentra en los departamentos del norte y oriente del país. Importante es destacar la baja calidad de la infraestructura en estos departamentos, lo cual dificulta la actividad.

El principal reto futuro del sector está en promover los encadenamientos (desarrollo del cluster forestal) y mejorar la productividad y la innovación, por medio de la especialización y coordinación de los diferentes actores que interactúan en él.

**b. Agroindustria:** Procesamiento de alimentos, dulces, bebidas calientes, industria de comida seca, deshidratada o en polvo, bebidas gaseosas y cenas congeladas. Guatemala es en la actualidad el mercado agroalimentario más amplio de Centroamérica, con una posición relevante de sus empresas de transformación tanto desde el punto de vista de la producción como de la exportación. La industria de alimentos y bebidas, con el 41.5% del total de la producción industrial, se constituye en el primer sector de la industria manufacturera de Guatemala; asimismo, el sector emplea a un tercio de la fuerza laboral, lo que da una idea de la importancia que tiene el proceso de expansión que está experimentando.

**c. Manufactura liviana:** Partes de automóviles, ensamblaje de cables, manufactura de cables, conectores plásticos, farmacéuticos. El sector manufacturero guatemalteco es de vital importancia para la economía. Durante el año 2002 el valor de las exportaciones de productos manufacturados fue de 1.100 millones de dólares, representando casi el 60% de las exportaciones totales del país. Además, es considerada la segunda fuente de generación de empleo para grandes, medianas y pequeñas empresas (195.943 empleos, equivalente al 20.6% del total de trabajadores oficialmente inscritos) y la tercera actividad económica en importancia entre los sectores productivos del país, con una contribución al PIB cercana al 13%.

Los retos futuros de este sector tienen que ver con sus principales oportunidades. Para aprovechar todo el potencial que traerá la apertura de mercados para la agroindustria nacional se deberá diversificar la cartera de productos que el país ofrece al exterior y me-

jorar su calidad.

**d. Vestuario y textiles:** Accesorios, vestuarios, textiles... Guatemala se ha consolidado como un importante exportador de prendas de vestir al mercado de los Estados Unidos. Esto ha hecho que las exportaciones hacia el país del norte sean las que presentan el mejor promedio de Dólar/SME<sup>17</sup>, de la región centroamericana. Internamente, la actividad de la industria textil y de la confección es uno de los principales rubros de exportación, con más de 1.400 millones de dólares, y uno de los principales generadores de divisas para el país, con una cifra cercana a los 450 millones de dólares, para el año 2003.

Los retos para el sector son la especialización de la mano de obra, la tecnificación de las labores productivas, el desarrollo y diversificación de la cartera de productos (también en el desarrollo de marcas) y de los servicios logísticos comerciales.

**e. Turismo:** Cultura, arqueología, naturaleza, aventura, incentivos, cruceros. El turismo ha sido declarado como prioridad por el actual gobierno. La dinámica que ha presentado este sector en los últimos años lo han convertido en el principal aporte de divisas al país y en un claro ejemplo de desarrollo de un tejido social empresarial hacia el interior de Guatemala. La actividad emplea de forma directa a casi 100 mil guatemaltecos y en forma indirecta genera oportunidades para innumerables actividades, destacándose, entre otras, el comercio en general y los productos artesanales.

Dentro de los principales retos para este sector se encuentran la especialización de los recursos humanos y el desarrollo de infraestructura turística más adecuada para atraer turistas cada vez más exigentes.

**f. Servicios relacionados con las telecomunicaciones:** Logística, energía, telecomunicaciones, back office / call centres y empaques especiales. Aunque éste no es un sector en el cual se haya desarrollado un tejido empresarial importante, más allá de las empresas que prestan los servicios de telecomunicaciones, el país cuenta con una plataforma importante para desarrollar un



conglomerado con alto potencial.

Los retos para el desarrollo de las telecomunicaciones en general y de los servicios agregados para empresas en particular, son muy importantes. Lo primero es la consolidación de la estructura del mercado. Lo segundo, si se quiere avanzar en la atracción de inversiones para servicios de valor agregado a empresas, requerirá contar con la mano de obra capacitada, especializada y bilingüe, necesaria para la atención de Call Centers.

## **5. Desarrollo económico local**

Los grandes desafíos en materia del desarrollo local estarán en los siguientes aspectos:

- a. Desarrollo rural integral, con equidad y perspectiva de género, etnia y cultura
- b. Gestión descentralizada con enfoque territorial
- c. Acceso a mercados
- d. Acceso a crédito
- e. Priorizar inversión en infraestructura
- f. Estrategia de protección social
- g. Vinculación con los migrantes

## **6. Balance y sostenibilidad ambiental**

Guatemala posee una importante riqueza natural que ofrece una ventaja comparativa y un potencial de desarrollo insuficientemente dinamizado. Cuenta con una variedad de 19 ecosistemas y 350 microclimas que presentan una temperatura promedio de 20 a 28 grados centígrados. Su extensión abarca aproximadamente 108.890 kilómetros cuadrados, los cuales tienen su elevación máxima en los 4220 msnm. Esta variedad de climas y de elevaciones hace que la biodiversidad en Guatemala sea abundante. El número de especies registradas, de animales y plantas es: 260 mamíferos, 669 aves, 231 reptiles, 99 anfibios, 220 peces de agua dulce y 8.000 plantas.

La falta de un diagnóstico oficial del estado del ambiente impone

grandes limitaciones en la identificación de los principales retos de la competitividad. Se ha establecido que los factores de la economía, sociedad y política guatemaltecas han conducido a un deterioro de sus recursos. Sin embargo, éste aún no se ha cuantificado de manera sistematizada. Los retos para la competitividad del sector ambiental se sintetizan en los siguientes temas:

- Institucionalización del sector de ambiente para fortalecer la capacidad de Guatemala con el propósito de integrar políticas de desarrollo a largo plazo para el uso responsable del medio ambiente, que en la actividad es crítico.
- Desarrollo sostenible poniendo mayor énfasis en el uso de energías eficientes. Se debe reforzar la legislación ambiental.
- Mecanismo de desarrollo limpio, tomando como punto el Protocolo de Kyoto, el cual constituye una herramienta vital para el desarrollo sostenible de Guatemala, ya que en sus contenidos se promueven las inversiones en conservación, aforestación y reforestación.
- Agua potable y saneamiento ambiental. Varios de los problemas derivados de la degradación ambiental tienen un impacto directo en la población guatemalteca. La falta de agua potable y los problemas de saneamiento ambiental contribuyen a las altas tasas de mortalidad infantil y a la proliferación de problemas respiratorios.
- Certificación ambiental. Promover mecanismos de certificación garantiza a los productores acceder a los mercados internacionales, impulsando la sostenibilidad social, ambiental y económica de las comunidades.

Lo anterior es una visión sintética de lo plasmado por actores públicos y privados en la elaboración de la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015. Esta agenda se elaboró sobre la base de una visión de país en la cual se construirá una Guatemala próspera, solidaria y equitativa, situación para lo cual es necesario fortalecer el aparato productivo y exportador, fortalecer la infraestructura productiva y tecnológica; descentralización y desarrollo local; balance y sostenibilidad ambiental, modernización y fortalecimiento del marco institucional; y, fundamentalmente, impulsar una sociedad sana, educada, capacitada e incluyente.

**El plan *Vamos Guatemala* y su impacto en la agenda**

## de competitividad

El plan de gobierno *Vamos Guatemala*, inicialmente fue conocido como Plan de Reactivación Económica y Social 2004-2005, y planteado como un programa de muy corto plazo. El propósito fue asignarle los criterios políticos del nuevo equipo de gobierno al presupuesto vigente en el 2004, a fin de contar con un instrumento que responda a los intereses del sector político que está ejecutando la administración pública en el período de gobierno 2004-2008.

Tomando en consideración lo expuesto en el párrafo anterior, al anteproyecto de presupuesto se le asignaron criterios de priorización de necesidades a fin de ejecutar un programa realista, con base en los intereses políticos de la administración que dirige el presidente Oscar Berger.

El elemento subyacente en esta decisión fue romper con las ataduras presupuestarias heredadas del gobierno de Portillo con la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado 2004. La visión inicial de corto plazo fue sustituida por una propuesta de mediano y largo plazo. Lo anterior se explica al estudiar los anteproyectos de Presupuesto de 2005, 2006 y 2007, en donde se encuentra contemplada la continuidad de *Vamos Guatemala*, lo cual puede comprobarse en el presupuesto multianual que comprende el período 2005-2009. Dado que el análisis de la información permite hacer la inferencia de que se pretende convertir al Programa *Vamos Guatemala* en un macroprograma que sustituya la ausencia de un Plan de Desarrollo de mediano y largo plazo, este elemento puede ser perfectamente construido con cierta celeridad, si se toma en cuenta que puede realizarse la vinculación con los Acuerdos de Paz y *Vamos Guatemala*, lo cual posibilitaría la generación de una agenda nacional consensuada a fin de establecer las áreas prioritarias donde será ejecutado el gasto público para resolver las necesidades de la población.

*Vamos Guatemala* persigue alcanzar una política pública de focalización de las necesidades de la población, especialmente en las regiones de mayor pobreza en el país, sobre todo porque Guate Solidaria, que constituye el componente al cual se le asignan más recursos financieros, permite definir los criterios para la asignación presupuestaria a los programas y proyectos que atiendan las áreas más vulnerables del país.

El primer criterio utilizado para realizar el análisis y abordaje de la propuesta es el monto asignado al Programa de Reactivación

Económica y Social. La medición del impacto que tendrá el cumplimiento de *Vamos Guatemala* en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es el siguiente: para el ejercicio presupuestario 2005 Guate Solidaria tiene un presupuesto de 7.3 millardos; Guate crece 2.1 millardos y Guate compite = 0.2 millardos, dando un total para *Vamos Guatemala* de 9.6 millardos. El total del presupuesto asignado al Programa para el ejercicio presupuestario de 2005 fue de 31.7 millardos.

Comparando el total del presupuesto con lo asignado a *Vamos Guatemala*, se comprueba que existe una relación del 30%, lo cual no es tan determinante; si se toma en cuenta que la participación del Estado en la economía es alrededor del 12%, el impacto en términos reales que tendrá *Vamos Guatemala* con relación a la modificación de las variables reales no es muy significativo.

El segundo criterio usado es el análisis del contenido de cada uno de los componentes estratégicos, los cuales permiten realizar una focalización del gasto, en función de planes, programas y proyectos, siendo ésta la base del actual proceso de formulación del presupuesto, es decir, el Presupuesto por Programas. El análisis de contenidos permite establecer cuáles fueron los criterios utilizados para hacer la priorización en el Programa de Reactivación Económica y Social.

### **Análisis de *Vamos Guatemala***

Para realizar el análisis del contenido de *Vamos Guatemala*, así como los montos asignados para el cumplimiento de los programas y proyectos que lo componen, se usaron los siguientes criterios: 1) Criterio político y 2) Criterio técnico.

#### **Criterio político**

Determinado por los intereses políticos de las personas que están gobernando. El Programa de Reactivación Económica y Social incluye un apoyo a las actividades del sector privado. La participación del sector público y del sector privado en la economía persigue una promoción activa del desarrollo a nivel nacional.

#### **Criterio técnico**

Criterio de focalización del gasto. Este es un criterio dinámico de priorización, en el cual se incluyen tres puntos de vista: la solidaridad, el crecimiento económico y la competitividad, en el marco de los intereses de los grupos que están ejerciendo la administración pública. Desde la perspectiva presupuestaria, el Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005 tiene un horizonte de programación de mediano plazo, ya que incluye los años 2006 y 2007, situación por la cual no es sólo un programa de corto plazo. Lo anterior permite hacer la presunción de que de existir la voluntad política de vincular los Acuerdos de Paz con el programa *Vamos Guatemala*, puede implementarse una agenda de gobierno realista y consensuada, ante la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo.

### **Componentes de *Vamos Guatemala*.**

El programa *Vamos Guatemala* es una iniciativa nacional que desde la perspectiva de sus elaboradores busca tener rápido impacto, enmarcado en el Plan de Gobierno 2004-2008. Está conformado por cuatro grandes ejes de trabajo, siendo los siguientes:

#### **Guate solidaria**

Este programa busca el abordaje agresivo a la reducción de la pobreza, atención a los sectores de salud, educación e infraestructura social, así como un área rural habilitada. Dentro de las principales áreas de acción del programa se encuentran: atención especial a municipios con alta vulnerabilidad; nutrición e inversión en infancia y juventud; salud; vivienda y educación. Respecto al desarrollo rural se prioriza la electrificación, acceso a la tierra, catastro, y atención a la conflictividad agraria. El último componente de Guate Solidaria es la descentralización, para lo cual se persigue fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo y el fomento municipal. Como se puede observar en el cuadro 1, a este eje le corresponde el 24% del presupuesto nacional.

#### **Guate crece**

Este eje de trabajo se caracteriza por promover las inversiones públicas, privadas, y alianzas entre el sector público y el privado, siendo sus principales áreas de acción la inversión en infraestructura vial y el sistema aeroportuario y portuario nacional. Con relación al pre-

supuesto asignado representa el 6.28% del presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2007.

### **Guate compite**

Este eje de trabajo se encuentra orientado a desarrollar la competitividad sistémica de la economía nacional, bajo la perspectiva de desarrollar un modelo exportador, teniendo en cuenta las características que presenta en la actualidad el desarrollo de la economía mundial. Asimismo, se pretende contar con un plan de acceso a los mercados por parte de las medianas y pequeñas empresas (MIPYMES), teniendo en cuenta que se pueden potenciar como agentes del desarrollo local en Guatemala. En ese sentido, sus principales áreas de acción son: a) Acceso a mercados aprovechando tratados comerciales; b) Apoyo y desarrollo de MIPYMES; c) Apoyo a la productividad, a la innovación y al clima de inversión y d) Atención al consumidor. Es el eje con menor asignación presupuestaria, debido a que sólo tiene asignado el 0.51 del total del presupuesto de la nación; sin embargo, es necesario destacar que todas las acciones realizadas en los demás ejes de trabajo contribuyen al desarrollo de la competitividad nacional.

### **Guate verde**

En este eje de trabajo se persigue mantener una relación de respeto hacia el medio que nos rodea. En función de lo anterior se plantean acciones concretas dirigidas a garantizar el manejo forestal sostenible, así como la conservación y gestión ambiental. Con relación al presupuesto asignado a Guate verde es del 1.93% del total del presupuesto nacional.

Como se puede observar, tanto en los componentes que conforman la Agenda Nacional de Competitividad 2005- 2015, como en el Plan *Vamos Guatemala*, existe un alto grado de compatibilidad con relación a los objetivos perseguidos para acceder a mercados internacionales de forma competitiva.

Está claro que existen algunas diferencias en el proceso de implementación de cada una de ellas, debido principalmente a que en *Vamos Guatemala* se le da una alta prioridad a sentar las bases pa-

ra resolver los principales problemas sociales que enfrenta la sociedad guatemalteca, tales como salud, vivienda, educación, desarrollo rural, etc. Mientras que la Agenda Nacional de Competitividad, aunque incluye estos temas, los desarrolla en el marco de la generación de habilidades y capacidades para hacer más competitiva la economía nacional.

**Cuadro 1**  
**Presupuesto de *Vamos Guatemala***  
**2004-2007**  
(En quetzales)

	Ajustado 2004	Aprobado 2005	Aprobado 2006	Recomendado 2007	% total presupuesto (2007)
Guate Solidaria	6,274,963,068	7,331,012,181	9,479,098,904	9,637,267,025	24.40%
Guate Crece	2,185,293,059	1,877,157,252	2,122,427,775	2,481,793,533	6.28%
Guate Compite	285,293,248	96,536,120	19,433,098	200,240,867	0.51%
Guate Verde	0	194,779,940	720,919,317	763,511,549	1.93%
<b>Total <i>Vamos Guatemala</i></b>	<b>8,745,549,375</b>	<b>9,499,485,493</b>	<b>12,341,879,094</b>	<b>13,082,812,974</b>	<b>33.13%</b>
<b>Total del presupuesto</b>	<b>27,468,800,000</b>	<b>32,385,200,000</b>	<b>37,704,000,000</b>	<b>39,492,200,000</b>	
% del presupuesto usado por <i>Vamos Guatemala</i>	31.84%	29.33%	32.73%	33.13%	

Fuente: Elaboración propia con base a datos de MINFIN.

## Los puestos de Guatemala en el ranking de competitividad

La medición de la competitividad de los países los realiza el foro económico mundial por medio de entrevistas y encuestas a actores nacionales calificados, los cuales, con base en un cuestionario, van dando respuesta a las preguntas formuladas. Después de realizar todo el proceso de recopilación de datos y el vaciado respectivo de la información, se presentan los resultados que muestran el grado de competitividad del país.

Este tipo de metodología es utilizada por diversos centros de investigación e instituciones nacionales a fin de medir el comportamiento de los sectores de la economía guatemalteca. Cabe destacar, por ejemplo, la encuesta industrial del Banco de Guatemala, cuyos resultados contribuyen a realizar las mediciones del sector. En ese orden de ideas la encuesta para medir la competitividad de la economía nacional permite establecer la percepción que tienen los actores involucrados respecto al grado de apertura comercial de Guatemala, en el contexto de las naciones del mundo.

**Cuadro 2**  
**La competitividad de Guatemala**

Año	Índice de competitividad global
2003	73
2004	83
2005	95
2006	75

Fuente: Foro económico mundial

El análisis de la información obtenida en el cuadro 2 es complicado, debido a que en el año 2003, que es el que mejor posición tiene, se encontraba al frente de la administración pública un gobierno proclive al enfrentamiento con el sector privado. En el año 2004 se puede explicar esta posición debido a las ataduras presupuestarias que debió enfrentar el nuevo gobierno, como resultado de las contradicciones existentes al interior del sistema político, ante la proximidad del evento electoral de finales de 2003.

Sin embargo, en el año 2005 ya se contaba con la agenda nacio-



nal de competitividad; adicionalmente se encontraba en ejecución el Plan *Vamos Guatemala*, por lo que ocupar el puesto 95 no encuentra ninguna justificación. Caso contrario es el de 2006: aquí ya se pueden observar avances significativos en la agenda de la competitividad. Un elemento que llama la atención es que la oscilación en los puestos del ranking de competitividad se haga en el mismo periodo de gobierno, elemento que sólo se puede traducir como la ausencia de confianza de los sectores nacionales con respecto a las políticas de competitividad aplicadas.

Una aproximación a la competitividad de la economía guatemalteca puede observarse en el cuadro que a continuación se presenta, el cual fue elaborado sobre la base de información presentada por el INCAE en el reporte global de competitividad 2006-2007. Allí se destaca que Guatemala tiene una economía que se encuentra orientada por los factores, los cuales se describen en el cuadro 3 y permitieron realizar la evaluación de la competitividad del país.

**Cuadro 3**  
**Factores analizados**

Sector	Ponderación
Institucional	3.49 (81)
Infraestructura	3.20 (74)
Ambiente macro	4.24 (79)
Salud y educación primaria	6.34 (73)
Educación superior y capacitación	3.19 (94)
Eficiencia de mercados	4.03 (77)
Alistamiento tecnológico	3.17 (71)
Sofisticación empresarial	4.19 (60)
Innovación	3.07 (78)

Fuente: INCAE

Los resultados de la evaluación de la competitividad que a continuación se presentan fueron elaborados por INCAE, situación por la cual no se les agregó número de cuadro. Sin embargo, es importante hacer notar que, en términos generales, cuando se analizan los factores analizados, existe una mejora significativa de la economía nacional, como a continuación se puede observar.

Resultados ICG		País	Requerimientos Básicos		Promotores de eficiencia		Factores de innovación	
2006	2005		2006	2005	2006	2005	2006	2005
4.25	4.08	Costa Rica	4.48	4.32	4.08	3.90	4.16	4.01
4.18	4.00	Panamá	4.72	4.54	3.86	3.64	3.64	3.68
4.09	4.05	El Salvador	4.60	4.67	3.70	3.53	3.51	3.45
3.91	3.50	Guatemala	4.32	4.05	3.46	2.93	3.63	3.08
3.67	3.59	Ecuador	4.34	4.32	3.13	2.93	3.14	2.94
3.56	3.47	Honduras	4.07	4.14	3.10	2.77	3.07	2.93
3.52	3.48	Nicaragua	3.93	4.02	3.15	2.99	2.94	2.79

Fuente: INCAE

Resultados Req. Básicos		País	Instituciones		Infraestructura		Ambiente Macro		Salud y Educ. Primaria	
2006	2005		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005
4.48	4.32	Costa Rica	3.97	3.74	3.22	3.16	4.23	3.51	6.49	6.89
4.72	4.54	Panamá	3.77	3.51	4.10	3.55	4.27	4.28	6.76	6.82
4.60	4.67	El Salvador	3.80	3.75	3.75	3.72	4.44	4.46	6.41	6.77
4.32	4.05	Guatemala	3.49	2.69	3.20	2.60	4.24	4.36	6.34	6.55
4.34	4.32	Ecuador	2.92	2.60	2.65	2.74	5.18	5.22	6.59	6.72
4.07	4.14	Honduras	3.03	2.97	2.86	2.77	4.18	4.20	6.22	6.65
3.93	4.02	Nicaragua	3.15	3.08	2.34	2.36	4.07	3.97	6.16	6.68

Fuente: INCAE

## **Impacto presupuestario en la competitividad de la economía nacional**

El peso específico del Estado guatemalteco en la economía nacional, y particularmente su contribución al Producto Interno Bruto, se puede observar en el cuadro 4, en el cual se toma como referencia el presupuesto del ejercicio fiscal 2005, bajo el criterio de que resulta un presupuesto ya ejecutado.

El hecho de que su aporte al PIB nacional sea de 13.9% demuestra la afirmación anterior con relación al tamaño relativo del Estado guatemalteco; ello si se realizan comparaciones con otros Estados, por ejemplo, para el caso de Centroamérica, con el Estado de Costa Rica.

Adicionalmente, en el período de 1996 a 1999 se impulsó un agresivo proceso de privatización, que realizó la venta de las pocas empresas públicas que desarrollaban algunas actividades productivas, destacándose la venta de la telefonía nacional y de la Empresa Eléctrica Guatemalteca, y la concesión de los servicios de Ferrovios a una empresa privada. Cabe destacar que algunas de las entidades que realizaban investigación y actividades agrícolas en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación fueron clausuradas y algunas de sus instalaciones sirvieron para la ubicación del Ministerio o bien fueron concedidas a la iniciativa privada. Dentro de los planes de privatización quedó pendiente la concesión de los servicios prestados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad; sin embargo, el fracaso de esta experiencia en otros países del mundo hizo que se diera marcha atrás en este propósito.

**Cuadro 4**  
**Presupuesto aprobado pro Institución 2005**  
(en millones de quetzales y su % respecto al PIB)

Tipo de gasto	Presupuesto aprobado*	Porcentaje del PIB
Total	<b>32,385.20</b>	<b>13.9</b>
Gasto social	8,270.40	3.6
Gobernación	1,790.40	0.8
Educación	4,612.40	2.0
Salud pública y Asistencia social	1,867.70	0.8
Otros gastos	<b>17,797.40</b>	<b>7.6</b>
Presidencia de la República	134.30	0.1
Relaciones exteriores	230.00	0.1
Defensa nacional	<b>1,000.80</b>	<b>0.4</b>
Finanzas públicas	233.40	0.1
Trabajo y Previsión Social	58.50	0.0
Economía	183.10	0.1
Agricultura, ganadería y alimentación	1,066.60	0.5
Comunicaciones, infraestructura y vivienda	2,508.80	1.1
Energía y minas	45.40	0.0
Cultura y deportes	224.50	0.1
Secretarías y otras dependencias	1,931.00	0.8
Ambiente y recursos naturales	39.90	0.0
Obligaciones del Estado	10,141.00	4.4
Aportes constitucionales	2930.00	1.3
Clases pasivas	1,920.50	0.8
Aportes institucionales	2,025.80	0.9
Remuneraciones	273.50	0.1
Aportes a entidades descentralizadas	884.50	0.4
Otros gastos	716.40	0.3
Aportes a municipalidades	1,390.40	0.6
Otras entidades	<b>155.90</b>	<b>0.1</b>
Contraloría general de cuentas	121.80	0.1
Procuraduría General de la Nación	34.00	0.0
Intereses y comisiones de la deuda pública	3,455.30	1.5
Amortizaciones de la deuda pública	<b>2,706.20</b>	<b>1.2</b>
Amortizaciones a préstamos	1,742.50	0.7
Costo política monetaria	963.70	0.4
PIB (millones de quetzales)	<b>232,742.70</b>	<b>100.00</b>

\* Incluye financiamiento por pérdidas de 963.7 millones del Banco de Guatemala.

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala.

Estos procesos de privatización encontraron su sustento en la puesta en marcha de los procesos de modernización de los Estados latinoamericanos. Para el caso específico de Guatemala, se han utilizado por lo menos dos concepciones relacionadas con la modernización del Estado.

La primera, implementada en el período que va de 1996 a 1999, entendía que el proceso de modernización se debería orientar a la reducción del tamaño relativo del Estado por medio de la implementación de un proceso de privatización, bajo la óptica de que el Estado no debe intervenir en la economía, debido a que los subsidios otorgados a determinados sectores distorsionan la economía basada en la libre competencia.

La segunda visión consistió en la propuesta de fortalecimiento de las capacidades redistributivas del Estado guatemalteco, a fin de ampliar la cobertura de la prestación de los servicios básicos, implementada en el período comprendido entre los años 2000-2003.

Estas dos visiones encontraban su apoyo conceptual en la implementación de los compromisos y recomendaciones de los Acuerdos de Paz, los cuales constituyeron una agenda nacional de desarrollo a partir de 1996. En dichos acuerdos se formularon cerca de 450 compromisos del Estado guatemalteco a fin de resolver las desigualdades e inequidades que tiene la sociedad guatemalteca, como resultado del modelo agroexportador adoptado bajo la revolución liberal de 1871.

**Cuadro 5**  
**Indicadores de los Estados centroamericanos**

	Indicadores				
	Gasto público <sup>1</sup>	Gasto social <sup>2</sup>	Carga tributaria	IDH	
El Salvador	13.9	26.5	7.7	11.1	114
Guatemala	6.8	42.1	4.2	9.4	111
Nicaragua	28.4	35.6	10.7	24.1	126
Honduras	24.9	31.9	7.2	16.6	119
Panamá	25.2	39.9	21.9	—	45
Belice	20.2	—	—	—	63
Costa Rica	25.7	65.1	20.8	17	34

Fuente: Carlos Sojo. La modernización del Estado en Centroamérica.

El cuadro 5 fue elaborado con datos del BIS y CEPAL para los años 1998 y 1999; en el contenido del mismo se puede visualizar que el tamaño relativo del Estado oscila entre las dimensiones mínimas de Guatemala y los niveles superiores al 25% del PIB en Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

El compromiso social es muy bajo en el indicador de prioridad macroeconómica (gasto social como porcentaje del PIB) en Guatemala, bajo en El Salvador y Honduras, moderado en Nicaragua y alto en Costa Rica y Panamá.

En términos fiscales (porcentaje del gasto total), la situación cambia presentándose baja en El Salvador, moderada en Nicaragua, Honduras y Panamá, un poco más arriba en Guatemala y muy alta en Costa Rica. La capacidad distributiva medida a partir de la relación entre el ingreso tributario y el producto se muestra baja en Guatemala y El Salvador, moderada en Honduras y Costa Rica y alta en Nicaragua. Por último, el rendimiento general del sistema queda enunciado con la observación de la posición en el Índice de Desarrollo Humano con base en el informe 1999.

### **Los escenarios de la competitividad con el DR-CAFTA**

El impacto del DR-CAFTA sobre la competitividad de la economía nacional requiere de una investigación profunda, la cual no es el objetivo central del presente ensayo. Empero, resulta necesario considerar que a la fecha todavía es prematuro medirlo debido a que algunos de los contenidos discutidos con los representantes de los Estados Unidos favorecieron la competitividad de Guatemala, al propiciar la desregulación de la economía nacional en determinados aspectos para favorecer el comercio internacional. También es cierto que en la actualidad no se cuenta con cifras oficiales sobre el cambio realizado en los sectores que fueron objeto de negociación en este Tratado de Libre Comercio.

Sin embargo, resulta incuestionable que el escenario planteado es que la firma del DR-CAFTA, en aspectos tales como la industria, la propiedad intelectual, el medio ambiente, la inversión, la resolución de disputas, la integración centroamericana, así como el sistema político y la seguridad nacional, han preparado las condiciones para elevar la productividad de las economías de Centroamérica en general y la de Guatemala en especial.

Con relación al sector industrial es importante estudiar con ma-

yor profundidad los impactos del DR-CAFTA en la inversión, en el comercio del sector textil y el sector azucarero, los productos farmacéuticos y químicos agrícolas, así como las desgravaciones arancelarias en el sector industrial.

Respecto a los servicios en el DR-CAFTA, se realizó un proceso de negociación de los servicios transfronterizos, los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones. Con relación a la propiedad intelectual, los temas discutidos fueron: las normativas mínimas, marcas, indicaciones geográficas, marcas y nombres de dominio en Internet, derechos de autor y derechos conexos, protección a las señales de satélite codificadas portadoras de programas, patentes y medidas para ciertos productos regulados.

En el tema laboral se abordaron aspectos como las normas fundamentales del trabajo, los derechos laborales internacionales y los derechos nacionales. Dentro de estos últimos cabe destacar el derecho de asociación, de negociar pactos colectivos, prohibición de trabajo forzado y de la niñez, condiciones aceptables de trabajo respecto al salario, entre los más destacados. En lo ambiental se planteó el modelo de desarrollo adoptado, la integración centroamericana, soberanía y seguridad alimentaria, bienes ambientales, bioseguridad y transgénicos, el estado del medio ambiente en Guatemala, y los problemas del DR-CAFTA en este aspecto.

Para el caso de las inversiones se tomó en cuenta la legislación nacional vigente, tomando como punto de referencia la Ley de Inversión Extranjera, el trato nacional, tratamiento en casos de contienda, expropiación e indemnización, transferencias, requisitos de desempeño, inversión y medio ambiente, denegación de beneficios, medidas disconformes, consideraciones de la parte procesal e inversión y servicios financieros.

A manera de Resumen se puede decir que la concreción del DR-CAFTA parecía un hecho incuestionable, debido a que existía un compromiso serio del gobierno y de los empresarios nacionales para realizar la apertura de la economía nacional y vincularla con los mercados de intercambio comercial más grandes del país, los Estados Unidos y Centroamérica.

Finalmente, es necesario observar que entre los temas abordados en la Agenda Nacional de Competitividad, el plan *Vamos Guatemala* y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA), existe mucha compatibilidad en los temas abordados, ya que desde perspectivas diversas se plantea desarrollar la competi-

vidad de la economía nacional en un contexto internacional marcado por el proceso de globalización de la economía mundial.

## Conclusiones

1. Para medir la contribución del sector público en la competitividad de la economía nacional se han utilizado una serie de factores, la mayoría de los cuales son tomados en consideración en el Reporte Global de Competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial. En ese sentido, se plantea que el papel del sector público consiste, en primer término, en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la competitividad. En segundo término se encuentra la implementación de dichas políticas tanto interna como externamente. Finalmente, se trata de construir una alianza estratégica con el sector empresarial a fin de promover los cambios nacionales e institucionales que permitan elevar la competitividad de la economía guatemalteca.
2. La Agenda Nacional de Competitividad es el resultado de un amplio proceso de discusión entre representantes del gobierno y del sector privado, los cuales plantearon –después de un serio proceso de discusión– la situación actual de cada uno de los seis temas trabajados, así como los retos para la competitividad que asumiría cada uno de ellos para que la economía nacional se insertara de forma favorable en un contexto internacional determinado por el proceso de globalización.
3. Una de las grandes limitaciones de esta propuesta de Agenda Nacional de Competitividad es la ausencia del sector académico, el cual tiene una serie de propuestas respecto al rumbo que debe tener el desarrollo y crecimiento económico en Guatemala. Sobre ese mismo orden de ideas, por ejemplo, respecto al manejo del recurso forestal, en la Agenda sólo se visualiza al país como productor de maderas finas, sin establecer un manejo sustentable del medio ambiente. No se reconoce en ninguna parte de la propuesta que Guatemala es un país eminentemente forestal y que debería estar formulada una propuesta para el manejo sustentable del mismo.



4. Resulta incuestionable que la firma de DR-CAFTA entre Centroamérica y los Estados Unidos ha tenido una incidencia fundamental en el elevamiento de la competitividad de los países de Centroamérica, ya que algunos de los temas desarrollados en la Agenda fueron desarrollados en el marco de las negociaciones del Tratado.
5. El Plan *Vamos Guatemala* define las áreas de acción donde se realizarían las inversiones públicas, a fin de contribuir a eliminar algunas de las desigualdades sociales e inequidades históricas que enfrenta la población guatemalteca. En este sentido, uno de los grandes avances de esta propuesta lo constituye desarrollar una visión de mediano plazo en la programación presupuestaria con el propósito de amarrar las políticas públicas con sus respectivos renglones presupuestarios.
6. A pesar de que el tamaño relativo del Estado guatemalteco es pequeño, si se toma en cuenta su contribución al Producto Interno Bruto debe tenerse en cuenta que su impacto mayor se encuentra en la formulación e implementación de las políticas públicas tendientes a elevar la eficiencia de la economía nacional en un contexto internacional altamente competitivo.
7. La investigación demostró que aunque se estudian elementos macroeconómicos y macroeconómicos para la realización del Índice Global de Competitividad, la metodología utilizada se sustenta en la realización de entrevistas con actores y analistas calificados. Es por lo tanto, sólo un indicador de la percepción que tienen los mismos sobre los aspectos contenidos en el formato de entrevista.
8. Resulta contradictorio que en un mismo período de gobierno, implementando el mismo programa de gobierno, Guatemala para cada uno de los años estudiados ocupe posiciones distintas. En 2004 puesto 83, en el 2005 puesto 95 y en el 2006 puesto 75. La única explicación lógica a esta situación es que para el año 2004 se encontraban atados a los planes y programas desarrollados por el equipo del gobierno anterior, que era reacio a realizar alianzas estratégicas con el sector empresarial.

## Bibliografía

Congreso de la República. *Tratado de Libre Comercio TLC –CAUSA*, Guatemala, 2005.

Condo Arturo. *Resultados de Guatemala, en el Índice Global de Competitividad. Reporte Global de Competitividad 2006-2007*.

Gobierno de Guatemala. *Programa de gobierno 2004-2008*.

———, *Plan de Reactivación económica y social 2004-2005. Vamos Guatemala*.

Ministerio de Finanzas Públicas. *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para los ejercicios presupuestados 1976-2006*.

———, *Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento*. Guatemala, enero de 2005.

———, *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público*. Guatemala, enero de 2005.

———, *Manual de Formulación Presupuestaria*. Guatemala, enero de 2005.

———, *Manual de Modificaciones Presupuestarias para la Administración Central*. Guatemala, enero de 2005.

———, *Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las entidades de la Administración Central*. Guatemala, enero de 2005.

MINUGUA. *Informes del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General*. Del 30 de junio de 1997 al 30 de agosto de 2004.

———, *Proceso de negociación de la paz en Guatemala. (contiene el proceso de negociación y los Acuerdos de paz)*. Guatemala 2001.

PRONACOM. *Agenda Nacional de competitividad 2005.-2015. Hacia una Guatemala próspera, solidaria y equitativa*. Guatemala, septiembre de 2005.

Sojo, Carlos. *El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica*. FLACSO, Costa Rica, 2000.

## **El precio de los “commodities” y de los recursos naturales y sus efectos sobre las actividades y el funcionamiento de los Estados \***

Vinicio Cerezo Arévalo \*\*

A lo largo de las décadas de los años 80 y 90 se produjo el auge de las privatizaciones, es decir, la venta de los activos y bienes de los Estados de América Latina, bajo la influencia de la onda liberal que orientó la actividad política y gubernamental de la mayoría de los países de nuestro continente.

Las privatizaciones se justificaban en una serie de argumentos con fundamentos sólidos en la realidad que se estaba viviendo: gobiernos con deudas imposibles de solventar, sin capacidad económica para cumplir con sus obligaciones básicas de educación, salud, seguridad e infraestructura, con presupuestos deficitarios, procesos inflacionarios incontrolables en muchos de los países, y, si ello fuera poco, conflictos armados internos que en varios de los casos llegaron a convertirse prácticamente en “guerras civiles”, que nadie quería reconocer, pero que drenaban sistemáticamente todos los presupuestos públicos, en función de la seguridad nacional.

A la incapacidad de los gobiernos para manejar la economía con eficiencia debía agregarse un enorme reto, el de enfrentar la nueva “globalización”, caracterizada por un enorme salto tecnológico, aper-

\* El presente artículo es una reproducción de la exposición realizada por el autor en el XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público, organizado por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), el Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay y la Asociación Paraguaya de Presupuesto Público (APAPP), en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, entre los días 24 y 27 de abril de 2006.

\*\* Ex Presidente de la República de Guatemala.

tura de mercados y exigencias de una competitividad a nivel internacional que forzaba a la apertura de las economías hasta entonces protegidas y que ya no tenían la capacidad de abastecer el mercado interno de cada uno de los países, por la imposibilidad de comprar materias primas o continuar subsidiando la producción y los precios.

Es interesante recordar que también la mayoría de nuestros países estaban dirigidos por “gobiernos militares” o, por lo menos, por “gobiernos autoritarios civiles”, controlados por los militares que escondían su autoritarismo detrás de elecciones manipuladas y fraudulentas. El panorama interno de la mayoría de los países latinoamericanos, particularmente centroamericanos, caracterizado por crisis macroeconómicas, enfrentamientos internos, represión y violaciones masivas de los derechos humanos no era para nada un panorama favorable al desarrollo económico y mucho menos a la posibilidad de construir economías de escala que pudieran salir a competir con éxito en el nuevo panorama internacional.

Sin recursos para subsidiar el funcionamiento de las empresas estatales de la época, sin recursos para hacer eficientes los servicios y ampliar su cobertura a los sectores de la población que los necesitaban, o sin recursos para modernizarlas lo suficiente para permitirle a la industria local insertarse en el mundo de las comunicaciones y de la informática, se acudió a la privatización casi sin condiciones, sin legislación adecuada, sin capacidad de ejercer un control sobre sus efectos, sus costos para el público y sobre la calidad de los mismos, dejando al Estado sin los activos y sin los beneficios que los mismos pudieran producir en el futuro, pero, lo que es peor, sin la capacidad de controlar la calidad y el costo, en beneficio de los usuarios, a quienes el Estado se debe en última instancia. Les pasó a los Estados lo que le pasa a una persona sin empleo, que empieza a vender sus bienes de casa en la casa de empeño, sin capacidad de sustituirlos o de renovarlos, para conseguir medios que posibilitaran la subsistencia.

La situación se volvió crítica para los gobiernos y para los países y favoreció la búsqueda de salidas de emergencia, que permitieran, al menor costo posible, disminuir las tensiones internas y abrir expectativas esperanzadoras de futuro, algunas de las cuales fueron positivas, históricamente, para la región, como el retiro de los militares de los gobiernos, la apertura de espacios políticos plurales y democráticos, el diálogo y los acuerdos para terminar con los conflic-

tos internos y el inicio de procesos verdaderamente democráticos en el orden político formal, que permitieron la elección de gobiernos civiles. En este campo la crisis se volvió oportunidad.

Podemos decir que en el contexto político, la crisis económica, el final de la guerra fría y el surgimiento de una élite política capaz de comprender el momento histórico y de sentar las bases de un proceso político de participación ciudadana, son los resultados más positivos de una etapa de enorme inestabilidad, que estaba conduciendo a nuestros países a la destrucción de sus recursos y de su viabilidad como tales; si este proceso no hubiera desembocado en lo que tenemos ahora en el orden político, las guerras internas hubieran producido un proceso de "africanización", como algunos analistas han denominado a esos enfrentamientos destructivos que hacen inviables a muchas naciones africanas.

Pero en el orden económico las cosas no salieron tan bien; efectivamente, cuando los nuevos equipos de dirigentes políticos democráticos accedieron al gobierno, se encontraron con varios problemas a enfrentar que no eran fáciles de resolver:

a) Una administración pública obsoleta, de carácter autoritario, ineficiente en épocas democráticas y anticuada, que no entendía lo que estaba sucediendo en el mundo: globalización, comunicación electrónica, telefonía móvil, apertura de fronteras comerciales, eliminación de aranceles, reforma tributaria, presupuestos con objetivos, estabilidad macroeconómica, y muchas otras cosas, eran lenguajes extraños para ellos, y ante la incapacidad de comprenderlos y en consecuencia de aplicarlos, fueron víctimas de la presión financiera y técnica de los organismos internacionales y de sus burocracias, las cuales les impusieron una forma, un lenguaje y una tecnología que aceptaron, pero sin comprender sus dimensiones y sus consecuencias; a través de ellos se les impusieron a algunos de los dirigentes políticos de la época y otros que compartían algunos de los planteamientos básicos, "compraron" sin beneficio de inventario toda la receta y profundizaron sus efectos, sin prever las consecuencias.

A muchos de los nuevos equipos políticos les pasó algo similar, un poco por no comprender lo que estaba sucediendo y un poco porque no tenían alternativa, ni propuesta sustituta, y si la tenían, no contaban con equipo ni condiciones para implementarla. Su situación era aún más crítica, pues heredaban un instrumento guber-

namental que no era útil para el momento histórico que estaban viviendo y no les permitía responder a las enormes expectativas que la población tenía ante los nuevos políticos y el advenimiento de la democracia.

b) El segundo problema a enfrentar era y sigue siendo de carácter estructural, y tiene que ver con la costumbre inveterada de los grupos económicos dominantes de no pagar tributos y de boicotear cualquier esfuerzo dirigido a modernizar la estructura tributaria; esto condujo a una situación difícil de resolver para los nuevos gobiernos democráticos y civiles: 1) se enfrentaban y se enfrentan a necesidades insatisfechas por años en la población; 2) esta población se siente con derecho a exigir, ahora más organizada y libre, con posibilidades de cobrar las facturas a sus dirigentes a través del voto y con períodos de gobierno relativamente cortos, que le permitía ensayar por “prueba y error” con diversos tipos de dirigentes, desde los de tendencias izquierdistas reformistas, hasta los “gerentes” políticos de tendencias neoliberales, pasando por todo tipo de expresiones de la enorme y diversa fauna política latinoamericana en donde hay de todo, desde caudillos militares hasta religiosos mesiánicos populistas por mencionar sólo unos tipos de los muchos que podemos encontrar, pero provocando entonces una ausencia casi total de continuidad en políticas objetivas consensuadas de desarrollo, con muy pocas excepciones nacionales, que no sólo provoquen el crecimiento económico, sino también inviertan en desarrollo humano con equidad.

c) Con una estructura social y económica que sobrevivió a los gobiernos militares y que empeoró en los años de la crisis y de la guerra y que continúa empeorando, según lo indican los datos del PNUD, la CEPAL y el BID.

d) Sin los recursos necesarios para resolver los problemas que esa estructura social provoca, en los períodos de tiempo que les exige la población y sin posibilidad de conseguirlos por las vías tradicionales, dada la necesidad de una estabilidad macroeconómica, en la que los presupuestos deficitarios son inaceptables y la deuda externa difícil de conseguir.

Existe pues una ecuación irresoluble y presupuestos imposibles de cumplir: hay necesidades que se deben satisfacer, debidamente

estudiadas y enlistadas, pero no existen los recursos para satisfacerlas porque no se han resuelto los problemas estructurales de fondo y esta ecuación irresoluble pone en peligro algunos de los logros políticos que se habían obtenido en los primeros pasos de los procesos democráticos que se vivieron y a los que nos referimos anteriormente.

### **Los procesos de privatización o la venta de los activos del Estado**

En el momento que se estaba viviendo a finales de los años 80 y principios de los 90, parecía no existir alternativa para resolver los problemas económicos que enfrentaban los Estados dirigidos por los nuevos gobiernos civiles, más allá de reducir el gasto, disminuir el déficit presupuestario, terminar con los subsidios y de paso obtener algunos recursos no comprometidos, en algunos casos substanciales, que servirían para pagar adeudos o resolver problemas de urgencia, con la venta de los activos del Estado constituidos especialmente por empresas estatales de servicios tales como la telefonía, la electricidad, las empresas de transporte, particularmente las aéreas, las empresas de aguas y por supuesto la televisión y la radio; en la mayoría de los casos no se llegó a la educación y a las redes hospitalarias, pero sí se privatizó buena parte de los seguros sociales.

Los efectos de este proceso son muy diversos y tuvieron que ver mucho con el tamaño de las empresas vendidas, la transparencia o corrupción de las transacciones, las empresas privadas que adquirieron los servicios, la legislación que amparó tales procedimientos y los acuerdos políticos internos, pero para el propósito de nuestra plática, hay algunos efectos que considero fueron comunes o compartidos por la mayoría de los países. Como en todas las cosas se produjeron efectos positivos y negativos, pero lo más importante no es lo positivo o negativo del efecto, pues eso puede ser coyuntural, sino si estos efectos pueden corregirse en el camino o reorientarlos, mejorarse en el caso de que hubiesen sido positivos, convertirlos en beneficios para los Estados, los países y especialmente para los ciudadanos.

Esto es importante señalarlo, porque las medidas presupuestarias adoptadas y la venta de los activos del Estado fueron recetas de

urgencia. Dada la situación crítica que se vivía, sacaban del peligro a los Estados pero no curaban la enfermedad, porque el dilema de fondo es estructural: de cultura, de actitud, de poder y de decisiones políticas. Es muy importante no olvidar esto para enfrentar el futuro.

### **1º. El efecto de modernización y acceso a los servicios:**

Posiblemente este es el más positivo de los efectos provocados en los procesos de privatización y venta de los activos del Estado; no se puede negar el impacto de la telefonía celular en nuestras sociedades y el acceso que casi cualquier sector de la población tiene a los mismos, los servicios de Internet y en general los beneficios obtenidos en el campo de las comunicaciones, lo que indudablemente también ha beneficiado el campo de los negocios. Lo mismo podemos decir del acceso a la energía eléctrica y la posibilidad de viajar a todas partes del mundo en aviones modernos. Por supuesto, en estos campos las compañías privadas se interesaron mucho por la rentabilidad de las inversiones y la tecnología moderna ha favorecido considerablemente el acceso a estos servicios; pero no podemos dejar por un lado el efecto producido en las sociedades por la pérdida del control sobre los medios de comunicación masiva, y el poder que los medios han adquirido en este momento histórico, los cuales se han vuelto en competidores del Estado y en algunos casos en sustitutos de los partidos políticos.

### **2º. El efecto presupuestario de las ventas de los activos:**

En este campo, el efecto positivo de provocar ingresos fuertes no comprometidos fue totalmente coyuntural y provocó más bien el síndrome de “las ventas a las casas de empeño”; los Estados vendieron sus activos y se quedaron sin nada por una plata que sirvió para resolver problemas de coyuntura, pero que no impactó profundamente en la solución del problema de fondo, que es el de la necesidad de recursos para satisfacer necesidades insatisfechas en la población relacionadas con su desarrollo humano; más bien se prestaron para fomentar o crear las condiciones de procesos corruptivos que enriquecieron a algunos políticos y técnicos y dejaron comprometidos a los Estados con costos y precios de servicios que no se justifican; en la práctica la población sigue subsidiando la prestación de muchos de estos servicios, pero a diferencia de antes, el Estado no puede ha-



cer nada para resolverlo y la población acusa al Estado de no responder a sus requerimientos de más calidad y buen precio.

La venta de los activos del Estado se justificaba básicamente en tres aspectos: expansión y accesibilidad del servicio, eficiencia y menor costo; sólo el primero se ha cumplido a cabalidad. Pero lo peor de esto para los Estados, es que el alto costo del servicio ha provocado ganancias millonarias a las compañías, lo que no necesariamente es malo, ganancias de las cuales en muchos casos no le llega nada al Estado ni siquiera a través de impuestos y mucho menos de utilidades, las cuales podrían estar siendo utilizadas en beneficio de la satisfacción social de aquellas necesidades que aún subsisten del pasado y que serían inversiones en el futuro desarrollo del país, como lo son la educación, la salud, la alimentación y la seguridad. Cualquier cálculo moderado de ingreso de utilidades a los Estados (pequeños porcentajes de las utilidades de las empresas, por ejemplo) por la prestación de los servicios podría contribuir consistentemente a engrosar los presupuestos nacionales, sin tener proyectos deficitarios; la prueba es que estas inversiones han hecho de algunos empresarios latinoamericanos visionarios, los hombres más ricos del mundo.

### **3º. Los efectos en relación con el tamaño y poder del Estado:**

El peor de los costos del proceso fue la reducción del tamaño del Estado, en función de sus objetivos; es indudable que el Estado latinoamericano debía rediseñarse en función de las exigencias de la vida moderna y de sus tareas no cumplidas, pero lo que se hizo fue simplemente reducirlo en su capacidad de invertir en la sociedad, se le quitó la capacidad de intervenir en la supervisión de la eficiencia y calidad de los servicios, se le redujeron los ingresos, se le pusieron límites legales para el uso de su crédito y se lo obligó a tomar algunas decisiones tributarias y fiscales que lo dejaron mal parado ante la ciudadanía, ante la población en general, en una etapa en la que los créditos internacionales están sujetos a muchos condicionamientos en cuanto a los temas en los que se debe invertir. No es casualidad, por ello, que algunos Estados de naciones latinoamericanas y del mundo sean considerados y llamados ahora, "Estados fallidos", al no poder prestar los servicios básicos, atender las necesidades mínimas con propiedad y no brindar la seguridad necesaria para tranquilidad de los ciudadanos medios.

#### **4º. Los efectos en la relación Estado – población:**

Uno de los problemas más importantes derivados de la venta de los activos del Estado, de la privatización, es la pérdida de confianza de parte de la población en la capacidad de los Estados “democráticos” para dirigir la cosa pública, pues esta desconfianza, este sentimiento de “ahora quién podrá ayudarme”, está desatando una serie de fenómenos sociales y políticos cuyas consecuencias son nefastas. Entre otros podemos mencionar: las actitudes anárquicas y una especie de desobediencia civil que se manifiesta en hechos tan extremos como los linchamientos o en actitudes pasivas pero negativas, como el incumplimiento de la ley y el rompimiento del estado de derecho; otras manifestaciones son la búsqueda de soluciones propias, que en algunos casos pueden verse como positivas, tal es el caso de la proliferación de las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales) dando respuestas concretas a problemas específicos hasta el surgimiento de la arquitectura de guerra y zonas amuralladas en las ciudades con pasos controlados por seguridad particular, y desde el fundamentalismo religioso hasta las organizaciones criminales de “gangs”, pandillas o “maras”, como les llaman en Centro América, que son un nuevo tipo de organización criminal, una especie de fraternidad para el crimen, como respuesta a una sociedad y un Estado que no ofrece alternativas.

Antes, en la época de los gobiernos militares, las necesidades no se satisfacían y había inconformidad social, pero el Estado ejercía su poder por la vía de la represión y de un acuerdo “soto voce” con las élites económicas y con los Estados Unidos de América; pero en la democracia el Estado sólo puede justificar su poder si resuelve los problemas de la sociedad y para ello necesita recursos suficientes, que sólo puede encontrar en la misma sociedad en que ejerce su dominio y su poder políticos. Al no tenerlos empieza por la ruta de convertirse en Estado fallido, como hemos dicho, cuya ausencia en el ámbito de la sociedad está poniendo en peligro todo, hasta el crecimiento económico, pues la seguridad empieza a convertirse, si no lo es ya, en uno de los elementos “sine qua non”, es decir, en una variable fundamental para propiciar las inversiones en los países y mantener el crecimiento económico, base del desarrollo.

Uno de los peores efectos sociales que ha provocado la incapacidad de los Estados para responder a las exigencias de la sociedad es la pérdida de fe y confianza de la clase media, la cual es proba-

blemente una víctima principal en este proceso, pues todas las medidas económicas adoptadas los han afectado: el costo de la vida, la disminución de su capacidad real de consumo y especialmente la seguridad; y sin clase media comprometida no hay democracia, ni Estado de Derecho, ni crecimiento económico con bienestar. Son los intelectuales de la clase media, los profesionales, los trabajadores del Estado, los pequeños y medianos empresarios, que pertenecen a la clase media, los que constituyen la ciudadanía comprometida, pues los muy ricos en muchos casos no se sienten parte de sus sociedades y se pueden mover a cualquier parte sin problemas migratorios, se pueden pagar su seguridad o irse; y los muy pobres nunca han tenido los beneficios, no los tienen ahora en democracia, tienden entonces a radicalizarse y al tender a empeorar, se comprometen de alguna manera con la ilegalidad o directamente con el crimen organizado. Esta situación está provocando las situaciones políticas que estamos viviendo en algunos países, el surgimiento de populismos autoritarios o la inestabilidad política que ha caracterizado a algunos países del sur de América en los últimos años.

### **Los recursos naturales**

Nuestros países y muchos de los países considerados en vías de desarrollo o subdesarrollados han sido pródigos en recursos naturales; por supuesto, algunos más que otros, como es el caso de Venezuela y México. Comparados con Centro América, ellos tienen petróleo, que hoy por hoy tiene un valor y un precio envidiables y nosotros tenemos árboles, tierra y buen clima para producir alimentos; otros tienen minerales y otros bellos lugares para ser aprovechados como sitios de inversión turística; pero en general los recursos naturales han sido la fuente principal de nuestros ingresos en el comercio exterior.

El dilema histórico fundamental desde el punto de vista de los Estados ha sido el poco valor relativo que tales recursos han tenido y la tendencia de las grandes empresas transnacionales a explotarlos sólo en su beneficio y no en el de nuestros países y de nuestros Estados. Sobre este tema mucho han escrito novelistas y tratadistas latinoamericanos y varios premios Nobel de Literatura se han obtenido por la relación de los hechos derivados de esa historia de explotación desmedida. Las respuestas latinoamericanas a

la explotación, sin beneficios para nuestros pueblos, de los recursos naturales, han sido extremas, oscilando entre la tolerancia total a la explotación y las nacionalizaciones radicales, pero siempre han estado dirigidas a la explotación desmedida de los mismos, con pocas consideraciones sobre su valor de futuro en caso de recursos no renovables o su valor renovable, en explotaciones racionales que tomen ventaja de los mercados internacionales, manejando inteligentemente su explotación para conservar su valor de reposición y de utilidad.

En las décadas de los años 80 y 90 el surgimiento y fortalecimiento de los movimientos ambientalistas introdujo nuevos elementos para la consideración del valor y conservación de los recursos naturales y ha establecido nuevos parámetros para legalizar y utilizar estos recursos en una nueva perspectiva, la de ser usados en función de satisfacer necesidades sociales, conservarlos y renovarlos y trasladar algunos de estos beneficios al presupuesto estatal aun cuando sea con objetivos y destinos preestablecidos. La ventaja de los últimos años de regímenes democráticos, es que en la mayoría de los casos los recursos naturales siguen siendo propiedad de la nación, protegidos por legislación constitucional, lo cual ha permitido que los Estados sean los que deban decidir sobre el destino de los recursos naturales y que, por lo tanto, las decisiones sobre los mismos tengan que estar sometidas a la discusión pública y al control ciudadano, abriéndose entonces un nuevo capítulo sobre la conveniencia o no de permitir la explotación privada de los mismos y con qué límites.

De nuevo existe una tendencia a indicar que estos recursos deben ser privatizados y, habiéndose terminado ya los activos del Estado para ser objeto de inversión privada, los grandes capitales están en búsqueda de nuevos campos de inversión que permitan grandes niveles de utilidad por la importancia del producto en el mercado internacional; presiones para la privatización de las empresas petroleras o para las explotaciones mineras y los recursos hidroeléctricos son ahora los grandes temas en discusión, y los argumentos son los mismos: el Estado debe pensar en resolver sus problemas de inversión para crecimiento, creación de fuentes de empleo locales, confianza para la inversión privada nacional o extranjera y algunos recursos para el presupuesto del Estado, que, por ejemplo, en Guatemala implica solamente una tasa del 1% de las utilidades en las explotaciones mineras, lo cual ni siquiera sirve como valor de reposición del entorno.

En este tema cabe recordar el aforismo de un historiador alemán, que escribiendo sobre la época de Hitler decía que no recordar el pasado nos condena a volverlo a vivir. En este sentido, en el tema de los recursos tenemos que señalar que hay dos experiencias importantes a tomar en cuenta: a) la explotación de los recursos naturales latinoamericanos a principios del siglo XX por empresas transnacionales, que manejaron nuestra política nacional y dejaron pocos beneficios para los países, y b) la venta de los activos del Estado, la privatización de los servicios públicos, que dejaron algunos beneficios para el país como la expansión y accesibilidad de los mismos, pocos beneficios para el Estado, y que fue desde el punto de vista del Estado una receta para la emergencia, pero no una solución del problema de fondo: los recursos necesarios para provocar el desarrollo con equidad, provocando un rompimiento entre la población y el Estado que nos ha conducido a la situación de crisis de gobernabilidad que tenemos en este momento.

### **La necesaria búsqueda de recursos**

Los gobiernos democráticos de nuestros países se enfrentan probablemente a los retos más importantes de su breve historia política: encontrar los recursos económicos necesarios para resolver el dilema de la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, la prestación adecuada de los servicios propios del Estado como la salud, la educación y la seguridad, la creación de una infraestructura necesaria para un desarrollo acelerado en vistas a la globalización, las exigencias de competitividad y productividad; todas estas inversiones son básicas y constituyen, en su mayoría, inversión en el otro recurso fundamental del desarrollo que es el recurso humano, sin el cual todo lo demás no es posible.

Recuperar la confianza del ciudadano, de la población en general, es la base de la gobernabilidad y la gobernabilidad es el instrumento necesario para el desarrollo, el punto de partida del proceso que debe vivir un país para lograr sus objetivos de bienestar. América Latina no puede dejar de recorrer esta ruta obligada, pues es la única forma de revertir ese sino destructivo que imponen las grandes diferencias sociales, la carencia de oportunidades para la mayoría de la población, la existencia de sociedades incompatibles que hacen de la migración a los Estados Unidos y al mundo nues-

tro principal producto de exportación y nuestra principal fuente de ingresos.

Hasta ahora, viendo en la dirección equivocada, nos hemos estado ocupando de adquirir la confianza de los inversionistas, confianza que jamás podremos adquirir de manera permanente, pues ellos se basan en datos fríos y calculados y exigir la confianza es un chantaje que no podemos seguir aceptando, pues nos lo plantean hasta con cinismo: el capital no tiene lealtades, ni naciones, se va a donde le conviene y, si le conviene, hasta donde haya riesgos se invierte.

Pero, ¿dónde están los recursos?

Los recursos están en nuestro propio lugar, en nuestros países, en la explotación racional y adecuada de nuestros recursos naturales, en la valoración correcta y adecuada de sus precios y de los dividendos que nos pueden proporcionar, en el costo oportunidad pues muchos de esos recursos o ya no existen o se están terminando en otros países del mundo, o los están guardando como reservas estratégicas, o porque el costo de su explotación en ellos no justifica la inversión.

Pero también está en la riqueza que se ha acumulado y concentrado en pequeños sectores económicos y sociales gracias al crecimiento económico de los últimos años en nuestra América Latina, en los activos del Estado ahora privatizados, en la potencialidad de consumo de una población que sólo en nuestro continente sigue creciendo, así como en otros países del Asia que ya enfrentaron el cambio estructural necesario para resolver sus problemas e iniciaron esa ruta crítica del crecimiento con desarrollo humano, que al revés del sofisma del huevo y la gallina, no se trata de quién es primero, sino que son simultáneos, porque no hay crecimiento sostenible sin desarrollo ni desarrollo sin crecimiento sostenido, y hay muchos ejemplos históricos para demostrarlo.

Es importante entonces situar adecuadamente el problema: los recursos existen; además, en la mayoría de los casos son renovables, existe interés en invertir en ellos y en muchos casos, más que interés, necesidad para las compañías transnacionales; existen mercados potenciales para millones de consumidores latinoamericanos y la prueba es el interés por los tratados de libre comercio de parte de Estados Unidos; no es por caridad o por espíritu cristiano, existen enormes capitales en América Latina que son fuente de recursos para los Estados, como dije, y varios latinoamericanos, indi-

viduos y empresas, están entre las más grandes del mundo. El fenómeno inicial del capitalismo ya se produjo, es decir, la concentración de capitales.

Al fin entramos en la tecnología globalizada, por lo que tenemos un conocimiento básico, un "Know How", un saber cómo, sobre los mercados, las inversiones y los mecanismos financieros; es decir, nuestra burocracia evolucionó y tiene acceso a la información, está preparada para enfrentar y romper el dilema de considerar el "presupuesto como la expresión dramática de las necesidades y de las posibilidades", como bien dijo en sus palabras de inauguración don Antonio Amado, presidente del Consejo Directivo de ASIP, y convertirlo en lo que debería de ser: el instrumento básico de los gobiernos, para utilizar los recursos en función de las necesidades de la población, y entonces la diferencia entre los equipos de gobierno será, como dijo el presidente Nicanor Duarte Frutos, no el tamaño del presupuesto, sino la eficiencia en su ejecución.

Pero hay algo en lo que quiero insistir: los recursos son necesarios, sin ellos todas las discusiones y la búsqueda de acuerdos sobre qué medidas adoptar para resolver nuestros actuales problemas son ejercicios intelectuales, útiles, necesarios, adecuados, importantes pero inútiles en la práctica, porque las actuales fórmulas ya no funcionan. Ya privatizamos, ya aumentamos los impuestos indirectos hasta donde políticamente se puede, ya reducimos los gastos del Estado más allá de lo prudente, ya disminuimos el tamaño del Estado hasta permitir la ingobernabilidad, ya le quitamos el señorío a lo político, ya vendimos todo lo que podíamos vender y a precios razonables, ya implementamos todos los presupuestos de austeridad posibles, ya redujimos los beneficios sociales que podían eliminarse. Pero todo esto no resuelve el problema: la única vía es aumentar los recursos del Estado creando un círculo virtuoso entre estabilidad macroeconómica y gobernabilidad, con todo lo que ello significa.

### **Tomar decisiones y buscar consensos para la reforma estructural**

Los técnicos, los académicos y los sociólogos se atreven a especular pero no a hacer afirmaciones categóricas; pero como yo soy político me permitiré indicar, sin entrar en los detalles por cuestión de

tiempo –basado en mi experiencia y en el estudio de los diversos casos en los que el desarrollo ha sido el complemento necesario del crecimiento o a la inversa–, que el camino para encontrar los recursos radica en una decisión colectiva: la decisión de reformar nuestro sistema, cambiar las estructuras tradicionales en el orden económico y lograr una inversión social sin precedentes, para ponernos en el camino de las naciones desarrolladas del mundo.

Para ello hay que romper con algunos mitos tradicionales, que se han inventado para limitar las decisiones de los políticos, y condicionarlos a las decisiones de los poderes fácticos de nuestros países. Para romper esos mitos debemos pensar en políticas de Estado consensuadas entre los diversos grupos y dirigentes políticos, y lograr, a través de acuerdos que se mantengan a lo largo de varios períodos gubernamentales, independientemente del color político de los partidos que ganen las elecciones, aprender de las lecciones del pasado en cuanto al manejo de nuestros recursos, sacudirnos el complejo de inferioridad de naciones pobres y pequeñas (varias de las naciones más desarrolladas del mundo son más pequeñas en territorio y menos ricas en recursos que las nuestras), darnos cuenta de que la tecnología moderna nos permite dar un salto significativo hacia adelante superando muchas etapas y aprovechando ahora, por primera vez, la tecnología de los países desarrollados, casi sin costo alguno, atrevernos a producir una revolución cultural sin precedentes en nuestras sociedades, que rompa con todos los paradigmas y sometiendo a los poderes fácticos, por primera vez en nuestra historia, a la ley y al Estado de Derecho.

Y no es que sea imposible, pues en las décadas de los años 70 y 80 parecía ser que no podríamos jamás, sin desaparecerlos por acto de magia o por revoluciones violentas, poner bajo control de la ley y del poder civil a los ejércitos; que el muro de Berlín jamás caería y la guerra fría no terminaría nunca conservando un mundo bipolar que ya es cosa de la historia; todo es cuestión de concebir las cosas y dar el primer paso para lograrlas, pero se necesitan héroes dispuestos a romper con los prejuicios y las dependencias, a volver la vista hacia el sur y hacia abajo en lugar de seguir viendo hacia el norte y hacia arriba, con el sentimiento de que se trata de un sueño inalcanzable.

Hay que abrir la discusión sobre los instrumentos y las decisiones que debemos tomar sin prejuicios y sin limitaciones, aceptar que las cosas son sencillas y que no vamos a inventar el agua azu-



carada: si queremos un mercado de consumidores, hay que pagar buenos salarios (esto lo descubrió Henry Ford en los años 20, del siglo pasado) y si queremos un Estado eficiente, capaz de darnos lo que pedimos, deben pagar impuestos los que deben pagarlos: los que más tienen y los consumidores y esto lo descubrió la Europa de la post guerra, hace más de 60 años y Franklin Delano Roosevelt en los años 30 del siglo XX, para sacar a los Estados Unidos de la depresión económica de la época; lo mismo hizo Taiwán, lo mismo hizo Japón, lo mismo han hecho todos los países desarrollados, en donde se demuestra que los verdaderos capitalistas no necesitan no pagar impuestos ni pagar magros salarios para ser multimillonarios.

La decisión entonces es política; la decisión entonces no es de un solo partido, ni de un solo dirigente, ni de una sola tendencia; en los países democráticos, la decisión es de todos, de todos los partidos, de todos los dirigentes y de todos los ciudadanos. Estas decisiones deben ir encaminadas a lograr consensos sobre los siguientes temas que deben convertirse en políticas de Estado:

**1º. Una política dirigida a invertir en el corto y en el mediano plazo en el desarrollo humano,** fundamentalmente en la educación y la salud en función de objetivos relacionados con la sociedad y el país que queremos; la determinación de la orientación del crecimiento económico o la determinación de sus ejes de expansión es fundamental para este proceso; esta política está dirigida a recuperar la confianza de la población en su gobierno;

**2º. El rediseño de una política tributaria dirigida a controlar la evasión,** aumentar los impuestos directos a las personas y a las corporaciones, formalizar la economía a través de incentivos bancarios y agilización del sistema burocrático, que sea gradual y con programas y objetivos claros de mediano plazo, con el compromiso de dar estabilidad a la legislación tributaria y en consecuencia certeza a las inversiones;

**3º. Renegociación de la legislación que aprobó las privatizaciones** a través de la venta de los activos fijos del Estado, para lograr dos objetivos precisos: a) participación del Estado en las utilidades en porcentajes que no provoquen desconfianza en las compañías sobre la toma de decisiones, para lograr beneficios económicos no

tributarios; b) recuperar el control del Estado sobre la calidad y el precio de los servicios, con el propósito de responder a las exigencias públicas sobre el papel del Estado;

**4º. En base a las experiencias del pasado en el tema de la venta de los activos del Estado**, preparar una legislación que permita la explotación racional de los recursos naturales, asegurando los siguientes requisitos: a) Que en caso de que sean recursos renovables, se garantice su sustentabilidad; b) Que el Estado y la comunidad reciban regalías suficientes para producir servicios en las localidades donde se produce y ello permita la inversión en procesos de conservación del ambiente; c) En caso de que no sean renovables, las utilidades para el Estado y la nación deben justificar el uso de los mismos y permitir el control estratégico sobre su producción; d) dar prioridad a los recursos renovables en la negociación de los acuerdos de explotación e inversión privada.

**5º. Desarrollar una nueva política relacionada con el endeudamiento externo**, el cual debe estar dirigido prioritariamente a la inversión masiva en el recurso básico de todo desarrollo como hemos mencionado –el recurso humano– y dejar la inversión en infraestructura física y de comunicaciones a la inversión privada por la vía de una ley de concesiones, en los términos mencionados en los numerales anteriores sobre las regalías al Estado, pero tomando en cuenta el riesgo inversión y en casos de riesgo extremo, legislar sobre los proyectos de coparticipación o “join ventures”.

**6º. Apreciar adecuadamente los recursos que provienen de los emigrantes**, los cuales deben ser considerados como recursos producidos por el país en función del desarrollo y tomar en esta dirección medidas financieras y legales que aseguren los siguientes aspectos: a) que el costo de sus remesas sea menor; b) que parte de ese costo tenga destinos específicos para fondos sociales en sus comunidades de origen; c) que estos fondos garanticen al emigrante y a su familia su inserción en el sistema bancario y financiero del país; d) que los ingresos para el Estado del manejo de sus fondos se destinen a financiar oficinas de gestión a favor del emigrante en consulados y otras representaciones estatales en el extranjero.

**7º. Impulsar acuerdos regionales sobre estas políticas,** con el fin de fortalecer los procesos integracionistas y asegurar la permanencia de las políticas en el tiempo.

### **Reflexión final**

Como dije en el curso de la exposición, no se está inventando el agua azucarada ni la limonada; estas políticas ya fueron aplicadas con éxito en otros países del mundo, pero en todos ellos o en la mayoría fueron consensuadas entre dirigentes políticos con visión histórica y compromiso con un proyecto de nación; este es el reto ahora para las generaciones actuales de políticos: superar su visión mesiánica de la historia, darse cuenta de que sólo a través de la persistencia en el tiempo de las medidas adoptadas se pueden lograr las transformaciones necesarias y que el tiempo en la historia siempre supera a los seres humanos, hombres y mujeres, pero es vencido por las instituciones, que son las que debemos construir.

El gran reto es tomar la decisión de servir al pueblo y no sólo a los sectores de interés.



# Sustentación del resurgimiento de América Latina: algunas perspectivas históricas\*

Anoop Singh y Martin Cerisola\*\*

## I. Introducción

América Latina se encuentra en una fase resurgente. El crecimiento regional superó el promedio histórico durante 2004-06 y continúa a un ritmo rápido, superando el 4%. Además, la estabilidad macroeconómica en la región se ha mantenido bien en general, la inflación ha tendido a bajar durante más de una década, y los indicadores de pobreza y desempleo han mostrado una mejora notable en algunos países. Este desempeño reciente es un bienvenido contraste respecto del crecimiento promedio histórico durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando América Latina tuvo un pobre desempeño en comparación con la mayoría de las otras regiones del mundo. Durante este período en su conjunto, la brecha entre el PBI

\* Este documento fue preparado para el Seminario de las Reuniones Anuales del FMI-Banco Mundial: "El surgimiento de China e India: lecciones y desafíos para América Latina y el Caribe", y fue originalmente publicado por el Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional. El mismo fue incluido en la edición actual de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* según el permiso concedido por dicha institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las del FMI ni la política del FMI.

\*\* Los autores agradecen a Caroline Atkinson, Jose Fajgenbaum, Christophere Towe, Timothy Lane, James Gordon, Benedict Clements, Max Alier, Ayako Fujita, Gaston Gelos, Rishi Goyal, Roberto Benelli y Lamin Leigh por sus comentarios y sugerencias. Asimismo, los autores desean agradecer a Genevieve Lindow y a Raj Mathur por su excelente asistencia en la investigación.

per cápita en los Estados Unidos y la región siguió siendo grande, por cierto en comparación con gran parte de Asia.<sup>1</sup> Una relativamente alta pobreza y desigualdad también han persistido en la región. Este documento trata de extraer lecciones del desempeño relativo a largo plazo de América Latina y evalúa las prioridades para sostener la actual expansión.

El débil crecimiento a largo plazo de América Latina ha sido asociado con altos niveles de inestabilidad macroeconómica. La estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones seguida hasta la década del ochenta, que terminó con la crisis de la deuda, no tuvo éxito para cerrar la brecha del ingreso. En años posteriores, la región experimentó cambios en las estrategias políticas, alternando planes ortodoxos de estabilización y programas heterodoxos, asociados en gran parte con cambios similares en los puntos de vista sobre el papel del Estado y la importancia de incentivos basados en el mercado para el crecimiento.

La experiencia de América Latina en gran parte del período posterior a la guerra contrasta con la de Asia. Según lo señaló Elson (2005), América Latina era la región más desarrollada fuera del mundo industrial a comienzos de la década del cincuenta, pero su posición relativa ha declinado desde entonces, no obstante los éxitos individuales, de los cuales el más notable ha sido el crecimiento sostenido de Chile. Comenzando en general a partir de una base más baja, muchos países asiáticos han más que duplicado su ingreso per cápita en relación con los Estados Unidos a lo largo del mismo período. China e India no son más que los últimos ejemplos del éxito de Asia (véase Tseng y Cowen, 2005) que comenzó con Japón, luego se le unieron los "tigres" –Corea del Sur, Singapur, Hong Kong SAR (Región Administrativa Especial), y Taiwan, Provincia de China–, y más tarde las economías recientemente industrializadas de Tailandia, Malasia e Indonesia.

¿Por qué el potencial de crecimiento de América Latina ha quedado en gran parte sin cumplir? No hay respuestas fáciles a esta pregunta, en particular por la diversidad de los enfoques políticos seguidos en América Latina y porque no hay un único modelo asiático de desarrollo. Más notablemente, los tigres asiáticos, en particular Corea, como así también China e India, han seguido estrate-

<sup>1</sup> Cole (2004).

gias de desarrollo marcadamente diferentes, en especial con respecto al papel del Estado.<sup>2</sup> No obstante, hay algunos elementos comunes importantes en las experiencias de las dos regiones que se destacan, en especial la importancia de crear condiciones que favorezcan los grandes ahorros, la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad. Ha sido crítico en este sentido un ambiente macroeconómico estable y políticas comerciales orientadas hacia el exterior.

Las políticas que facilitaron estas condiciones y sus implicancias para el crecimiento son el foco principal del resto de este documento. La Sección II analiza hechos puntuales sobre la composición del crecimiento en las dos regiones y comenta algunos de los factores explicativos clave que subrayan las distintas experiencias de crecimiento. La Sección III explora en mayor detalle el papel de la inestabilidad macroeconómica para explicar el registro de crecimiento comparativamente débil de América Latina –en particular, la importancia de la volatilidad en las políticas monetarias y fiscales, como así también el éxito limitado de promover la intermediación financiera y sostener reformas más amplias. La Sección IV examina las tendencias más recientes en América Latina que han construido una fuerte recuperación, incluso con respecto a la estabilidad macroeconómica. La Sección V ofrece sugerencias para las prioridades de política clave para América Latina a fin de consolidar este progreso reciente y afianzar la estabilidad y el crecimiento.

## **II. Determinantes del desempeño del crecimiento relativo**

El rasgo más notable del registro de crecimiento de Asia ha sido su éxito en impulsar la acumulación de capital y luego catalizar el rápido crecimiento de la productividad. Las economías asiáticas se basaron en gran parte en las altas tasas de acumulación de capital físico y humano –mucho más altas que las de América Latina– para dar rápido inicio a su desarrollo posterior a la guerra. Como Alwyn Young (1994) puso de manifiesto en su importante obra, las altas tasas de acumulación de factores contribuyeron al crecimiento en forma importante. Las tasas de interés crecieron del 35 al 40%, apoya-

<sup>2</sup> Véase Ito y Weinstein (1996); y Westphal (1990).

das por un fuerte esfuerzo de ahorro interno y una creciente intermediación financiera.<sup>3</sup> Como lo ilustra el cuadro que figura más adelante, estas altas tasas de ahorro se tradujeron en rápidas inversiones que, a su vez, contribuyeron a una significativa proporción del crecimiento de la productividad visto en el este Asiático, China e India durante las últimas cuatro décadas. Por otra parte, la acumulación de capital en América Latina, y su contribución al crecimiento, ha sido mucho más débil desde la década del setenta.

Si bien el crecimiento de Asia se construyó inicialmente sobre ahorros extraordinarios y tasas de inversión, los países de la región tuvieron, en general, éxito para catalizar las crecientes ganancias de productividad. En China e India, por ejemplo, la acumulación de capital había sido el principal impulsor del crecimiento de la productividad durante la década del sesenta y del setenta, pero la productividad de factor total –usada a menudo como indicador del progreso tecnológico– se convirtió en el principal motor de crecimiento de allí en más. Y en el Este Asiático, el crecimiento de productividad de factor total se aceleró en general desde la década del ochenta, salvo durante el período de la crisis financiera de 1997-98.

Cuadro 1  
Comparación de Fuentes de Crecimiento, 1960-2003

	América Latina		Este Asiático *			China			India			
	Producción por trabajo	Aporte de Capital**FTP	Producción por trabajo	Aporte de Capital**FTP	Producción por trabajo	Aporte de Capital**FTP	Producción por trabajo	Aporte de Capital**FTP	Producción por trabajo	Aporte de Capital**FTP		
1960-70	2.8	1.1	1.6	3.7	2.2	1.5	0.9	0.4	0.5	1.9	1.2	0.7
1970-80	2.7	1.6	1.1	4.3	3.4	0.9	2.8	2.0	0.7	0.7	1.0	-0.3
1980-90	-1.8	0.5	-2.3	4.4	3.1	1.3	6.8	2.5	4.2	3.9	1.4	2.5
1990-2003	0.3	0.5	-0.2	3.1	2.5	0.6	8.5	3.6	4.7	3.4	1.9	1.5
1960-2003	1.0	0.9	0.1	3.8	2.8	1.0	5.0	2.2	2.7	2.5	1.4	1.1

Fuentes: Bosworth y Collins (2003); cuadros actualizados, The Brookings Institution.

\* A exclusión de China.

\*\* Incluye capital físico y educación.

<sup>3</sup> Young (1994) se concentró en particular en el papel crítico de la acumulación de capital para el crecimiento entre los países recientemente industrializados en Asia, señalando la importancia de una duplicación de la relación inversión/PBI en Taiwan, una triplicación en Corea, y una quintuplicación en Singapur durante 1960-80.



¿Cómo hicieron las economías asiáticas para cambiar de depender del ahorro y la inversión a alentar la productividad y promover el crecimiento impulsado por la tecnología? Esta transformación fue especialmente notable cuando uno considera que otras regiones del mundo –tales como la ex Unión Soviética– no pudieron hacer este cambio. Parece haber algunos elementos en común que ayudan a explicar el despegue de la productividad en Asia, relacionado con cómo las economías asiáticas aprovecharon cada vez más las oportunidades brindadas por el comercio internacional y la globalización. Por ejemplo, China alentó la inversión extranjera directa, que ayudó a asegurar la adopción en firme de las tecnologías con las mejores prácticas de las economías más avanzadas. En otros casos en la región, se cosecharon beneficios similares al adherir al comercio –tanto dentro de la región como en forma más amplia–, lo cual ayudó a crear un ciclo virtuoso donde el progreso tecnológico se vio alentado por la creciente competencia, fortaleciendo el papel de la empresa privada, y facilitando la importación de tecnología –amplificando el incremento de la productividad.

Esto no quiere decir que el Estado no tuviera un papel para cumplir en el desarrollo de Asia. El estado jugó un papel importante de diversos modos, y en muchos países asiáticos, a través de políticas industriales y crediticias activas y controvertidas, que todavía son tema de considerables debates.<sup>4</sup> Sin embargo, estas políticas y otras preocupaciones de gestión no impidieron al Estado que avanzara firmemente con las reformas globales, manteniendo la estabilidad macroeconómica, incluyendo la baja inflación y la estabilidad del tipo de cambio, y asegurando un ambiente de negocios que ha sido competitivo y amigable con el inversor. Durante gran parte del período posterior a la guerra, India fue una excepción a este modelo –al igual que China, por lo menos hasta mediados de la década del setenta–, pero las reformas que se iniciaron durante la década del ochenta y que se intensificaron desde comienzos de los noventa han tenido un significativo éxito en alentar el crecimiento liderado por el sector privado.

Resumamos ahora algunas de las lecciones de la experiencia asiática. Primero, las economías asiáticas estuvieron en condiciones de elevar el ahorro y la inversión a porcentajes y niveles que

<sup>4</sup> Véase Westphal (1990) para un interesante comentario sobre el caso coreano.

muchas otras regiones no han podido lograr. Segundo, las economías asiáticas pudieron, con el tiempo, elevar el aporte del progreso tecnológico para lograr su mayor crecimiento en la productividad.

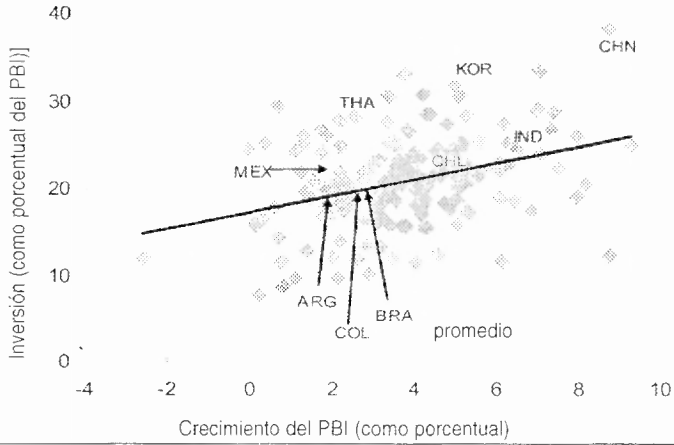
## A. América Latina

Hasta hace poco, América Latina ha tenido menos éxito en promover las tendencias de ahorro e inversión necesarias para impulsar el crecimiento de la productividad. Salvo por la fase de desarrollo de sustitución de importaciones en América Latina –que se agotó en sí misma y terminó en una crisis–, la región no ha podido lograr o sostener porcentajes de ahorro e inversión suficientemente altos. El desahorro del sector público ha sido en general la norma y el sector privado no ha podido compensar los déficits del gobierno.<sup>5</sup> El crecimiento de la productividad comenzó a desacelerarse en la década del setenta, aún antes de que la acumulación de capital colapsara durante la década del ochenta, una “década perdida” para muchas de las grandes economías latinoamericanas. Por cierto, a partir de 1960 la producción por trabajador ha crecido constantemente mucho más rápido en el Este Asiático que en toda América Latina, en casi 3 puntos porcentuales por año. Cole y otros (2004) atribuyen este relativo estancamiento en la productividad a las prolongadas barreras a la competencia (asociadas en gran parte con la estrategia de sustitución de importaciones).<sup>6</sup> Chile, sin embargo, ha sido una notable excepción, dado que el capital y la productividad continuaron creciendo durante la década del ochenta, a pesar de la crisis, y se ha acelerado mucho desde la década de los noventa, brindando ricas lecciones (Recuadro 1). Y si bien las reformas implementadas en América Latina durante la última década o algo así permitieron cierta recuperación en la acumulación de capital y la producción por trabajador, estos índices todavía no estrecharon la “brecha del crecimiento” (Figura 1).

<sup>5</sup> Sin embargo, la importante huida de capitales de América Latina a partir de la década del ochenta, provocada por la inestabilidad política y macroeconómica, ha dado como resultado considerables problemas de medición con respecto al ahorro del sector privado.

<sup>6</sup> Cole también encuentra que las diferencias en capital humano no han sido determinantes respecto de la baja productividad de América Latina.

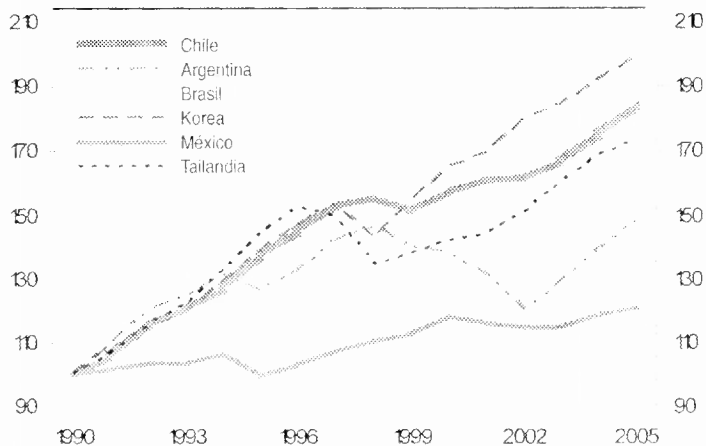
Figura 1  
Inversión y crecimiento



Fuente: Basado en Mody y Schindler (2004)

Recuadro 1  
Chile: Instituciones y políticas que apuntalan la estabilidad  
y el crecimiento\*

Ingreso per cápita, 1990 = 100



Comparación basada en la paridad del poder de compra.

Fuente: estimaciones del personal de IFSand.

Durante los últimos veinte años, Chile ha disfrutado un fuerte crecimiento y estabilidad macroeconómica. El desempeño macroeconómico de Chile se ha caracterizado por un crecimiento más rápido y tranquilo de la economía, y una inflación más baja y menos volátil que en otras economías latinoamericanas. Esto se debe en gran parte a la implementación sostenida de una amplia gama de políticas orientadas hacia el mercado que le han permitido al país aprovechar un entorno cada vez más global.

En este sentido, ha sido esencial el marco político de Chile y su apuntalamiento a largo plazo. Este marco ha ayudado a su economía a soportar los efectos negativos de las "suspensiones repentinas" de los flujos de capital que ya han afectado adversamente a muchos otros países de mercados emergentes. En consecuencia, Chile ha podido cosechar los beneficios del comercio externo abierto y de los mercados de capital sin tener que devolver estas ganancias durante las crisis financieras globales.

Las principales políticas que apuntalaron el éxito de Chile han sido:

- Fuerte disciplina fiscal. Durante las últimas dos décadas, sólo en Chile los años de déficit fiscal fueron compensados en términos generales por años

de excedentes; la mayoría de los países latinoamericanos exhibió una predisposición hacia los déficits. La disciplina fiscal se vio reforzada por la introducción de la norma del excedente estructural en 2000. La recompensa ha sido una carga de servicio de la deuda mucho más baja, dado que la disciplina fiscal dio como resultado no sólo una menor deuda del gobierno sino también tasas de interés reales más bajas.

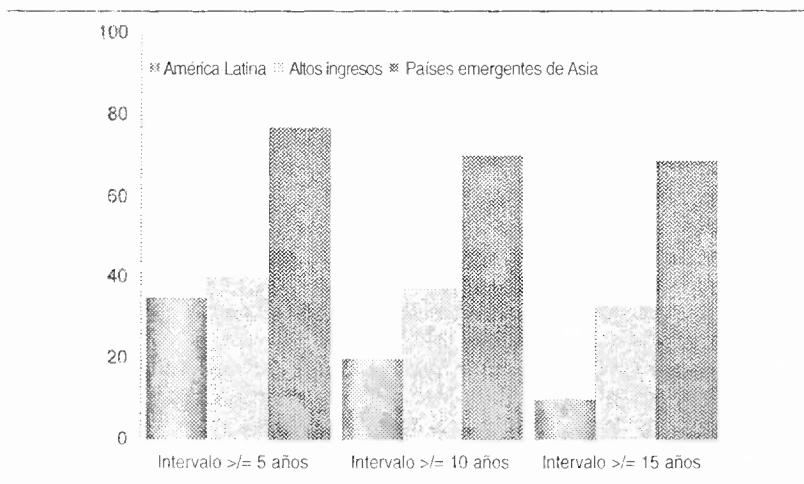
- Un marco de meta de inflación creíble ha ayudado a anclar las expectativas de inflación en un menor nivel. Bajo este marco, el Banco Central apunta a mantener la inflación dentro de la meta del 2 al 4%. En los últimos años, el Banco Central también dejó que el peso flotara libremente.
- El sistema financiero fue fortalecido y los mercados de capital se profundizaron. La liberalización financiera fue un pilar de la reforma política en América Latina en la década del noventa, concentrándose principalmente en la desregulación y en la privatización. Chile tomó fuertes medidas para lograr el equilibrio justo de disciplina del mercado y una sólida supervisión bancaria, mientras que sus mercados de capital se profundizaron rápidamente.
- La integración del comercio, junto con una amplia apertura financiera, fue significativa. El sector de exportaciones de Chile, uno de los más abiertos y diversificados de América Latina, ha demostrado ser un importante amortiguador contra los shocks de cuenta corriente, impulsando al mismo tiempo el potencial de crecimiento de Chile.
- Se impusieron arreglos institucionales para crear un ambiente macroeconómico más certero. Se han llevado a cabo sólidas reformas y políticas económicas dentro de un marco institucional estable para evitar reversiones. Estos arreglos financieros han ayudado a reducir los problemas de incentivos que han conducido a una falta de disciplina fiscal, políticas comerciales complejas y distorsionadas, y riesgos morales en el sistema financiero vistos en otras partes de la región.

\*Basado en Kalter y otros (2004).

Contra estos antecedentes, no resulta sorprendente que los episodios de crecimiento en América Latina no se hayan sostenido. Berg y otros (2006) han explorado recientemente la duración de los "intervalos de crecimiento" a través de los países. Sus hallazgos sugieren que a América Latina le ha ido en general menos bien que a otras regiones en cuanto a sostener un crecimiento significativo durante períodos prolongados, y que esta incapacidad se ha visto magnificada por una tendencia a sufrir episodios de severas reduc-

ciones de la actividad comercial (Figura 2). De este modo, menos de la mitad de los intervalos de crecimiento iniciados en América Latina en el período posterior a la guerra continuaron después de siete años, en comparación con más del 85% para los países de altos ingresos y el 100% para los países emergentes de Asia.

Figura 2  
Duración de los Intervalos de crecimiento  
(Porcentaje de países que lograron la duración indicada)



Fuente: Berg y otros (2006).

Las bajas tasas de ahorro e inversión han acentuado el problema de las disparidades regionales. Serra y otros (2006) muestran que la velocidad con que las regiones más pobres de América Latina (en particular Brasil, Perú y Chile) han convergido con regiones más ricas es mucho más lenta que el ritmo visto en economías avanzadas y muchas otras en desarrollo. De este modo, la dispersión en el nivel de producción per cápita a través de las regiones ha declinado en forma relativamente lenta en varios países latinoamericanos. Los países asiáticos también han sufrido por cuestiones de disparidad regional, especialmente China e India. En el caso de China, por ejemplo, Aziz y Duenwald (2001) encuentran que, en tanto el ingreso per cápita en las provincias más pobres ha estado

alcanzando el de las ricas, la distribución de ingreso relativa parece haberse estratificado en una distribución bimodal: gravitando las provincias costeras hacia una modalidad, y las provincias restantes hacia otra, con las políticas y las estructuras económicas, en particular aquéllas relacionadas con la apertura de las provincias hacia el comercio, jugando papeles importantes en la dinámica del crecimiento.

Las disparidades regionales en muchos países se han asociado con la desigualdad y la alta pobreza generalizada. Si bien han mejorado en forma reciente, las tasas de pobreza en América Latina han mostrado sólo una lenta mejora a lo largo de las décadas, y la desigualdad del ingreso, medido por los coeficientes Gini, ha sido en general más alta que en Asia.<sup>7</sup> La polarización del bienestar económico en algunos países ha contribuido a la polarización en la esfera política que, a su vez, ha tornado más difícil construir un consenso duradero para la reforma en América Latina (Annett, 2002). En Asia, Srinivasan (2003) señala que, a pesar de las serias cuestiones porcentuales y de datos relativos a los niveles de pobreza y sus tendencias en el tiempo, India y China han obtenido considerables progresos en el alivio de la pobreza. Por ejemplo, el índice de población que vive por debajo de la línea de la pobreza en la India cayó de casi el 40% en 1987-88 a casi el 25% en 1999-2000 en áreas rurales, y del 23% al 12,5% en áreas urbanas. Más recientemente, los datos disponibles de China muestran que la pobreza rural ha sido virtualmente eliminada, cayendo del 31% en 1979 al 9,5 % en 1990 y al 4,5 % en 1998.

## **B. Factores explicativos clave**

Considerables investigaciones recientes se han concentrado en el registro macroeconómico de América Latina y Asia. Sin duda, existen evidencias empíricas crecientes sobre la importancia de un entorno macroeconómico sustentador para el crecimiento, políticas de suplementación y factores institucionales relacionados con la educación, la apertura, y el papel del gobierno. Fischer (1993) ha señala-

<sup>7</sup> El Banco Mundial (1993) documenta el progreso que muchas de las economías asiáticas alcanzaron para aliviar la pobreza desde la década del sesenta. Por ejemplo, para 1987, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza en Malasia era del 14%, cuando en 1973 era del 37%.

do que las políticas macroeconómicas predecibles reducen la incertidumbre, maximizan la eficiencia en la asignación de recursos y crean incentivos tanto para la acumulación de capital como para el progreso técnico. En su estudio multi-país, Fischer demostró que el crecimiento estaba asociado negativamente con la inflación, y asociado positivamente con el buen desempeño fiscal y los mercados de cambio no distorsionados, y que la causalidad corría desde las buenas políticas macroeconómicas hasta el crecimiento. En Asia, las condiciones macroeconómicas estables parecen haber allanado el camino para las persistentes altas tasas de acumulación de capital, ganancias de productividad y crecimiento sostenido. Las economías asiáticas de rápido crecimiento han disfrutado en general tasas de inflación más bajas y más firmes, tipos de cambio reales, evitando al mismo tiempo, en general, los grandes shocks negativos y las frecuentes crisis de la balanza de pagos –con la notable excepción de la crisis de 1997-98. Como lo señalaran Fischer (1993) y Collins, Bosworth y Rodrik (1996), este último episodio representó un retroceso para el crecimiento en varios países de la región, pero las recuperaciones fueron rápidas y el crecimiento en la región parece haber continuado en gran parte sin disminución.

Una serie de documentos más recientes también se ha concentrado en el importante papel de las políticas macroeconómicas para explicar el débil desempeño de América Latina en cuanto a crecimiento. Por ejemplo, Loayza, Fajnzylber y Calderón (2005) exploran el papel de las políticas macroeconómicas, y sus implicancias para la estabilidad interna y externa, a lo largo del tiempo. Sus resultados apuntan a la estabilidad de los precios, así como a la apertura del comercio y la estabilidad y desarrollo del sistema financiero, importante contribuyente al crecimiento per cápita. Adrogué, Cerisola y Gelos (de próxima aparición) extienden el análisis realizado por Loayza, Fajnzylber y Calderón a través de los países y presentan pruebas de que la estabilidad financiera externa –estrechamente ligada a las políticas macroeconómicas– ha sido un determinante importante del crecimiento a largo plazo. Sahay y Goyal (2006) alcanzan conclusiones similares. Ellos adoptaron un “acercamiento episódico” a través de 17 países latinoamericanos para explorar períodos de alto y bajo crecimiento, con miras a encontrar patrones de influencia comunes. Sus resultados puntualizan que los episodios de bajo crecimiento en América Latina han tendido a estar asociados con la alta volatilidad de las políticas macroeconómicas y sus resul-



tados, reflejando principalmente una política fiscal discrecional volátil y cambios de dirección de las reformas orientadas hacia el mercado. Por último, Berg y otros (2006) muestran que la inflación y las crisis de tipo de cambio –interactuando con las desigualdades de los ingresos– presentan los mayores riesgos de desperdiciar los intervalos de crecimiento. Entre otros factores explicativos, alegan que es más probable que los intervalos de crecimiento perduren en países en donde la proporción de manufactura en el total de exportaciones aumenta con el tiempo, y donde la educación primaria mejora y la mortalidad infantil declina.

En resumen, la dimensión macroeconómica parece jugar, claramente, una parte crítica para explicar el contraste entre las experiencias de crecimiento de Asia y América Latina. Nuestra breve revisión empírica apunta, en particular, a la importancia de mantener un marco político que abarque algunas de las siguientes características o todas ellas:

- Un ambiente macroeconómico estable que conduzca a atraer y sostener la inversión interna y externa. Esto tiene mucho que ver con la conducción de las políticas monetarias y fiscales y su impacto en la deuda pública y en la estabilidad financiera.
- Mantener economías abiertas, especialmente sobre la cuenta comercial, que aseguren que las señales de precios competitivos se transmitan a las economías domésticas.
- Estabilidad financiera con creciente intermediación para respaldar la acumulación de capital, mientras se minimizan las pérdidas de producción asociadas con las crisis bancarias (Levine, 1997; Loayza, Fajnzylber, y Calderón, 2005).
- Un entorno comercial habilitante, que baje el costo de capital, especialmente la protección de los derechos de propiedad y una baja de las barreras competitivas (Cole, 2004).
- Instituciones fuertes, en especial burocracias eficientes y una educación de alta calidad y cobertura para la misma, Sala-i-Martin y otros (2004).

### **III. La importancia de la estabilidad macroeconómica**

Aplicando este marco a América Latina, vemos que el éxito limitado durante gran parte del período posterior a la guerra en afianzar

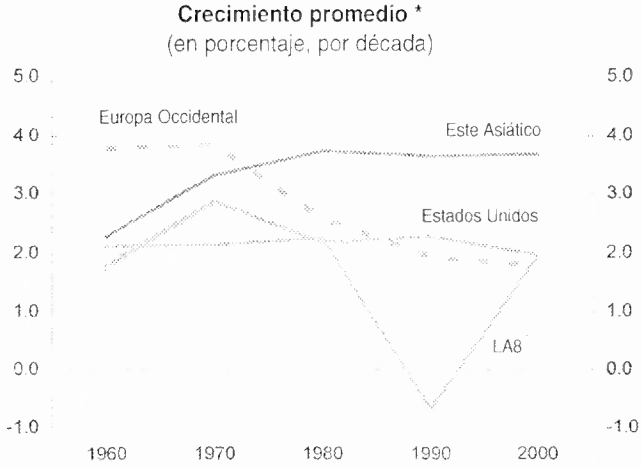
la estabilidad macroeconómica ha estado entre las diferencias claves en la región (Figura 3). América Latina ha tendido hacia los ciclos de gran prosperidad, alta inflación crónica y rachas de hiperinflación (principalmente en la década del ochenta y comienzos de la década del noventa), devaluaciones del tipo de cambio, crisis del sector bancario, y reestructuraciones de la deuda. Por supuesto, esto está cambiando con el crecimiento de Chile y el importante progreso hacia el afianzamiento de la estabilidad macroeconómica que se está llevando a cabo en Colombia, México, Perú, y más recientemente en Brasil y Uruguay. No obstante, en el largo plazo en América Latina, a falta de tal marco habilitante para promover la acumulación de capital y la innovación, el crecimiento del ingreso real per cápita ha sido bajo para la mayoría de los países de la región y su volatilidad ha sido alta. Si bien se han logrado períodos de fuerte crecimiento, los mismos han tendido a tener una corta vida, finalizando a menudo en profundas recesiones, inestabilidad financiera, y crisis. A su vez, esto ha mantenido la pobreza y las desigualdades en un muy alto nivel en América Latina, dando lugar a tendencias sociales y políticas en algunos países que han tornado más difícil mantener un fuerte consenso sobre la reforma.

¿Qué explica la historia de recurrente inestabilidad macroeconómica de América Latina? Los shocks externos han jugado un papel, reflejando la dependencia por parte de la región en las exportaciones de commodities y capital extranjero, y los términos de volatilidad comercial y las condiciones del mercado de capital global han pesado a veces en el desempeño macroeconómico de la región. Al mismo tiempo, sin embargo, recientes investigaciones del FMI encuentran que más del 70% de la volatilidad del crecimiento del PBI real per cápita en América Latina se debe a shocks específicos del país.<sup>8</sup>

De este modo, parecería que la inestabilidad macroeconómica sufrida en América Latina ha reflejado, principalmente, inestabilidad política. En la raíz de esta inestabilidad ha habido políticas fiscales y monetarias no sustentables que han interactuado con débiles sistemas financieros y dado lugar a frecuentes cambios de dirección

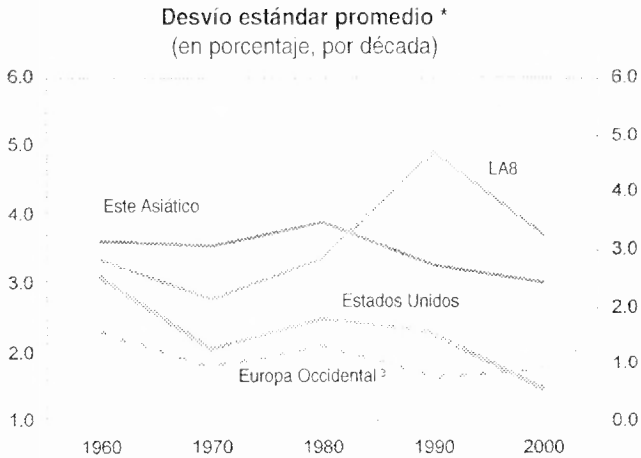
<sup>8</sup> "Volatilidad de la producción en los mercados emergentes y en los países en desarrollo", Capítulo II, *World Economic Outlook*, (Abril 2005).

**Figura 3**  
**Crecimiento y volatilidad en regiones y países seleccionados**



Fuente: Maddison (2001).

\* LA8 incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.



Fuente: Maddison (2001).

\* LA8 incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

de las reformas orientadas hacia el mercado. Mientras que las políticas monetarias y de tipo de cambio han tendido en el pasado a amplificar más que a amortiguar el ciclo en la región, la predominancia de los regímenes de tipo de cambio fijo también dejaron a la región muy vulnerable a la inestabilidad macroeconómica y financiera. No obstante, el principal impulsor de la inestabilidad macroeconómica en la región parece haber sido la política fiscal, con grandes déficits fiscales y altos niveles de deuda, creando una predisposición inflacionaria y sembrando las semillas para las crisis periódicas de la deuda. Los grandes déficits, aparejados con los regímenes de tipo de cambio fijo y la adaptación monetaria, crearon ciclos caracterizados por un alza con efecto de trinquete (*ratcheting up*) de la deuda pública, aceleramiento de la inflación, creciente dolarización y eventuales crisis.

El resto de esta sección examina estas dimensiones claves de la volatilidad política interna. En particular, la discusión ilustra el papel en la región de la volatilidad de la política fiscal discrecional, la frecuencia e intensidad de los cambios en los regímenes de tipo de cambio, la vulnerabilidad de los sistemas financieros, y el alcance y la frecuencia de los cambios de dirección de la política.

## A. Política fiscal volátil

Investigaciones recientes sugieren que la volatilidad de la política fiscal ha sido un contribuyente clave al historial de débil desempeño macroeconómico de la región.<sup>9</sup> La volatilidad fiscal es vista como dañando el crecimiento y su sustentabilidad principalmente porque reduce la productividad. La alta volatilidad fiscal –especialmente en la política fiscal discrecional– implica una falta de consistencia y previsibilidad en la política, y disminuye la inversión en áreas que promuevan la productividad.<sup>10</sup>

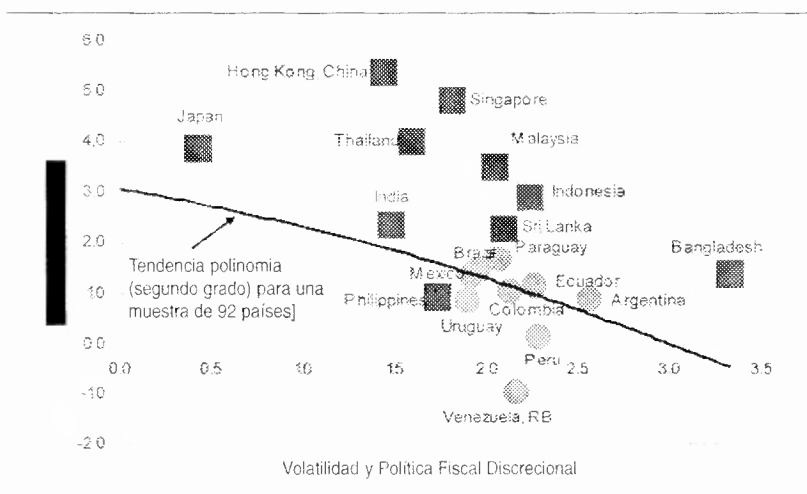
En este contexto, el historial de volatilidad fiscal de América Lati-

<sup>9</sup> Fatas y Mihov (2003), Reinhart y Rogoff (2002), y Sahay y Goyal (2006).

<sup>10</sup> La política fiscal discrecional es definida como aquellos cambios en la política fiscal que se implementan por razones que no son las condiciones macroeconómicas corrientes o como resultado de los estabilizadores automáticos. La volatilidad de la política fiscal discrecional se mide como el apartamiento estándar de los residuales de una regresión de los gastos reales del gobierno sobre varias variables de control, incluyendo la inflación.

na durante el período 1960-2000 es en general más alto que en otras regiones y ha estado estrechamente asociado con su desempeño de crecimiento más bajo. Dentro de la región latinoamericana, la correlación también parece sostenerse. En términos más amplios, la Figura 4 ilustra que la volatilidad de la política fiscal discrecional ha estado en general negativamente relacionada con el crecimiento en una muestra de 92 países que incluye países de América Latina y Asia. Por otra parte, el historial de la volatilidad de la política fiscal durante el período 1960-2000 es en general más alto que en Asia, en particular en Argentina, Venezuela y Perú. Sin embargo, en Asia, esta correlación negativa parece estar presente también, y para varios países la volatilidad de la política fiscal discrecional no ha sido marcadamente más baja que en algunos países de América Latina. De este modo, la Figura 4 ilustra que, en Asia, los países con antecedentes más fuertes de conducta de política fiscal prudente —es decir, política fiscal discrecional menos volátil— como Hong Kong SAR, Japón y Tailandia, han tendido a experimentar un crecimiento más rápido que otros con antecedentes más débiles, tales como Indonesia y Filipinas.

**Figura 4**  
Política fiscal discrecional y crecimiento del PBI per cápita  
1960-2000



Fuente: Basado en Mody y Schindler (2004).

La volatilidad del gasto discrecional del gobierno ha sido vista como explicando una gran parte del crecimiento per cápita inferior al promedio en diversos países.<sup>11</sup> Sahay y Goyal (2006) sugieren que la volatilidad de la política fiscal es particularmente dañina en tanto es discrecional –es decir, cuando no constituye una respuesta automática al ciclo. Es esta política discrecional, y su prociclicidad, que se suman a la inestabilidad macroeconómica, al amplificar las fluctuaciones económicas de otras fuentes. Sahay y Goyal presentan pruebas de que la volatilidad de la política fiscal discrecional ha tendido a elevar la volatilidad de la producción y dificultar el crecimiento en la región.

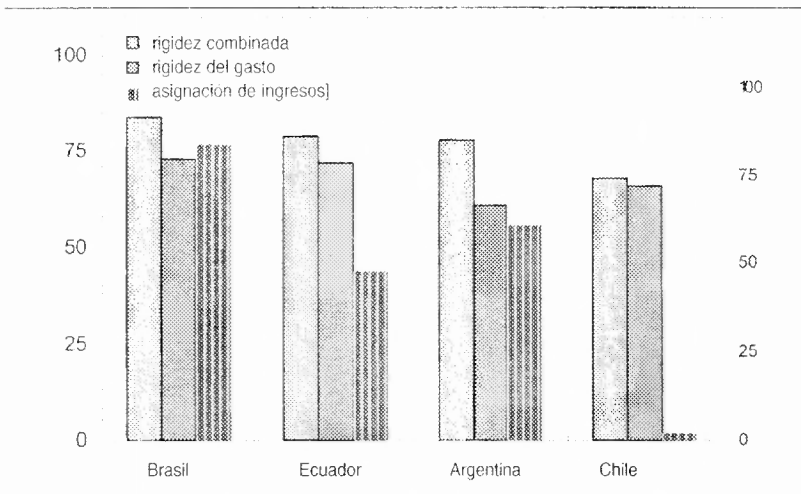
Si bien las fuentes de volatilidad fiscal en América Latina han variado, ha habido algunos elementos en común. Entre estos, más notablemente, están aquellos relacionados con las debilidades institucionales, tales como la influencia de los ciclos electorales sobre la implementación presupuestaria, los arreglos fiscales intergubernamentales difíciles y, a menudo, la ausencia de metas fiscales a mediano plazo que brinden un ancla adicional a la instrumentación presupuestaria. La falta de un marco institucional suficientemente fuerte que discipline las políticas es visto como especialmente problemático durante períodos de rápido crecimiento, pues puede llevar a un rápido crecimiento de la deuda, a la prociclicidad y, eventualmente, contribuyendo a la crisis y a un colapso en el crecimiento. La debilidad asociada con la falta de instituciones fiscales ha sido particularmente dañina en América Latina, dado el alto desempleo de la región, así como su pobreza y desigualdad en los ingresos, dado que estas condiciones también han creado tensiones sociales que han desestabilizado en forma periódica la conducción de la política fiscal en muchos países.

Es posible que las estructuras de presupuesto en general inflexibles de América Latina hayan evolucionado, en parte, en respuesta a su volatilidad fiscal. En gran medida, estas rigideces fueron introducidas para limitar el albedrío de la política fiscal y preservar las asignaciones presupuestarias en un contexto de alta inflación. Alier (de pronta aparición) señala que las “rigideces presupuestarias” en muchos países de América Latina han incluido, en diversos grados, asignación de ingresos, requisitos de gastos mínimos, y transferen-

<sup>11</sup> Véase Mody y Schindler (2004).

cias obligatorias a gobiernos subnacionales, y muchas veces estas rigideces han sido incorporadas a constituciones.<sup>12</sup> Las estimaciones de Alier de “rigideces combinadas”, que abarcan el impacto de la asignación de ingresos y los requisitos de gasto, muestran que más de tres cuartos de los presupuestos del gobierno federal en Argentina, Brasil y Ecuador, por ejemplo, son inflexibles (Figura 5). A pesar del amplio consenso acerca de las ineficiencias para la gestión fiscal, la equidad y el crecimiento, la compleja economía política que subyace en las rigideces presupuestarias ha tornado difíciles las reformas para progresar en América Latina. En cambio, las estructuras presupuestarias en Asia han permanecido relativamente flexibles, con asignaciones de ingresos limitadas y requisitos de gastos mínimos.

**Figura 5**  
**Rigidez del presupuesto**  
(como porcentual del ingreso primario)



Fuente: Alier (de próxima aparición).

<sup>12</sup> Echeverry, Ferguson, y Querubin (2004) discuten y presentan pruebas de rigideces presupuestarias en Colombia.

Estos factores se sumaron a la prociclicidad de la política fiscal en América Latina, exacerbando la volatilidad macroeconómica total. En particular, la política fiscal ha tendido a ser expansionista en los auges económicos y no ha sido efectiva para contrarrestar las bajas en la actividad económica. Por ejemplo, utilizando la metodología propuesta por Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004), el Cuadro 2 muestra que el crecimiento en el gasto real del gobierno ha estado positivamente correlacionado con el crecimiento del PBI real en América Latina.<sup>13</sup> Los resultados también ilustran que, desde 1990, la política fiscal se tornó cada vez más procíclica en América Latina, especialmente en países con grandes rigideces presupuestarias, como Argentina, Brasil y Colombia, así como en otros como Uruguay y Venezuela. En Asia, sólo Filipinas y Tailandia parecen haber tenido políticas fiscales procíclicas durante la década del noventa.

**Cuadro 2**  
**Prociclicidad de la política fiscal**

	Medida KRV	
	1963–90	1990–2005
<b>América Latina</b>	<b>0.12</b>	<b>0.35</b>
Argentina	0.22	0.55
Brasil	...	0.33
Chile	0.17	0.08
Colombia	-0.32	0.31
México	0.04	0.11
Uruguay	0.19	0.56
Venezuela	0.40	0.52
<b>Asia</b>	<b>0.30</b>	<b>0.03</b>
China	0.26	0.05
Hong Kong	0.15	-0.34
Corea	0.04	-0.40
India	0.33	0.03
Indonesia	0.48	0.00
Malasia	0.60	-0.18
Filipinas	0.58	0.41
Tailandia	-0.04	0.65

<sup>13</sup> Kaminsky, Reinhart y Vegh correlacionan los componentes cíclicos (basado en el filtro de Hodrick-Prescott) del gasto del gobierno y el crecimiento del PBI reales. Una correlación positiva es prueba de una política fiscal procíclica.



No resulta sorprendente que estas debilidades en la política fiscal hayan resultado en altos niveles de deuda pública en general durante un largo período en la región. El endeudamiento público bruto ha crecido en forma marcada nuevamente desde comienzos de la década del noventa, y todavía continúa siendo relativamente alto para gran parte de la región, con la notable excepción de Chile (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Indicadores de deuda, 1993-2005**  
(como porcentaje del PBI)

	Deuda bruta gobierno gral.			Total deuda externa		
	1993	2000	2005	1993	2000	2005
<b>América Latina</b>	<b>38.5</b>	<b>43.5</b>	<b>46.7</b>	<b>44.4</b>	<b>45.7</b>	<b>40.4</b>
Argentina	30.6	51.1	85.9	34.0	54.5	74.4
Brasil	n.a.	67.6	75.1	33.2	36.1	21.3
Chile	29.7	14.0	5.9	40.2	49.4	39.4
Colombia	n.a.	46.2	47.4	28.0	43.1	32.1
México	27.3	49.3	45.1	32.2	28.7	22.5
Uruguay	32.3	38.5	69.9	36.0	44.3	68.4
<b>Asia*</b>	<b>57.5</b>	<b>58.4</b>	<b>51.7</b>	<b>43.0</b>	<b>61.4</b>	<b>41.0</b>
China	9.4	20.0	19.3	13.9	12.2	13.4
India	76.8	75.7	84.8	34.0	22.1	17.3
Filipinas	96.6	88.1	86.5	65.7	75.6	63.8

Fuente: FMI.

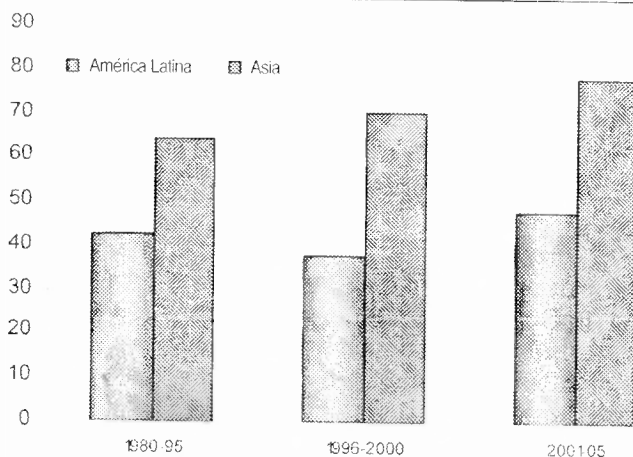
\* Excluye a China e India.

La alta deuda pública ha pesado mucho sobre la estabilidad económica y el crecimiento. Por ejemplo, Benelli (2006), así como Patillo, Poirson y Ricci (2002) muestran que para los países de América Latina las relaciones deuda pública externa/PBI por encima de determinado umbral tienden a reducir el potencial de crecimiento de los países. Los umbrales tienden a ser bastante bajos –posiblemente tan bajos como el 65% de las exportaciones o el 20% del PBI– y el impacto de la deuda tiene a ser cuantitativamente importante: duplicar la deuda al umbral o por encima del mismo disminuye el crecimiento per cápita anual en alrededor de 1 punto porcentual. Este análisis sugiere que el canal de transmisión para este efecto es

complejo, con un tercio del efecto debido a una menor acumulación de capital y el resto a un más lento crecimiento de la productividad. En otras palabras, la alta deuda disminuye la productividad y el crecimiento en forma directa –desplazando la inversión privada– y también indirectamente, por ejemplo, incrementando la dependencia de los impuestos distorsivos y la incertidumbre macroeconómica.

La débil estructura de la deuda de América Latina se ha sumado a su volatilidad macroeconómica. Por ejemplo, la proporción de deuda interna ligada con el tipo de cambio y la tasa flotante creció marcadamente durante la década del noventa, haciendo a la región mucho más susceptible a los cambios en la confianza externa y a las condiciones del mercado global de capitales (Figura 6). Por otra parte, las economías asiáticas han tendido a mantener el endeudamiento público bruto más bajo –con India y Filipinas siendo notables excepciones– y también han tendido a incrementar firmemente la proporción de deuda a tasa fija. Las vulnerabilidades implícitas en las estructuras de deuda débiles han sido ilustradas por Sahay y Goyal (2006), quienes demuestran que los períodos de bajo crecimiento en América Latina han tendido a estar asociados con tasas de interés estadounidenses más altas y más volátiles. Arora y Cerisola

**Figura 6**  
Proporción de deuda interna a tasa fija  
(como porcentual)



(2001) también han documentado que los *spreads* de los bonos soberanos tanto en América Latina como en Asia tienden a elevarse con tasas de interés estadounidenses más altas y más volátiles.

## B. Política monetaria y regímenes de tipo de cambio

Las debilidades en el tipo de cambio y las políticas monetarias de América Latina también han contribuido al historial de la región de alta inflación y crisis externa. En el pasado, un contribuyente clave ha sido el fenómeno del “dominio fiscal” en el cual los bancos centrales no han tenido la independencia para resistir las presiones tendientes a brindar financiamiento para los grandes déficits fiscales. Los rápidos porcentajes de crecimiento monetario resultantes han estimulado rachas de alta o hiper inflación y –dada la predisposición hacia los tipos de cambio fijo– contribuido a frecuentes y altamente perturbadoras variaciones en los regímenes de tipo de cambio.<sup>14</sup> Edwards y Yeyati (2003) encuentran que los acuerdos de tipo de cambio fijo han estado asociados especialmente con una mayor volatilidad macroeconómica. Muestran que, en una muestra de 183 países, aquellos con regímenes de tipo de cambio más rígidos han tendido a experimentar efectos amplificadas con respecto a los shocks de los términos de intercambio. Edwards y Yeyati alegan que esta evidencia también brinda respaldo al punto de vista en cuanto a que los regímenes más flexibles tienden a ser más efectivos en su trato de los shocks de los términos de intercambio y otros.

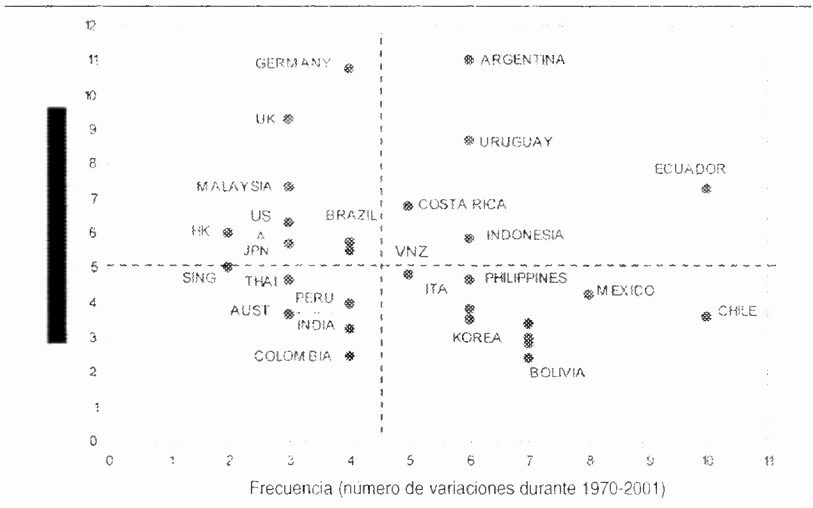
La volatilidad de los tipos de cambio en América Latina ha sido grande. Los índices de Reihnhart y Rogoff (2004) sugieren que la frecuencia e intensidad de las variaciones del tipo de cambio en América Latina fueron mucho mayores que en otras regiones durante los últimos 30 años (Figura 7). Las mismas incluyeron experimentos con las “tablitas” a fines de la década del setenta (por ejemplo,

<sup>14</sup> Sahay y Goyal (2006) puntualizan la dificultad de encontrar buenas medidas de inestabilidad de política monetaria, como así también documentadas en la literatura. El efecto de las variaciones del tipo de cambio sobre el crecimiento dista de ser obvio: la frecuencia e intensidad de las variaciones en el régimen de tipo de cambio podrían ser abruptas e inesperadas, con un impacto significativamente adverso sobre la incertidumbre y el crecimiento, o podrían ser una respuesta ordenada a los shocks, con consecuencias positivas para el crecimiento.

Argentina, Chile y Uruguay), regímenes de tipo de cambio dual y múltiple como consecuencia de la crisis de la deuda en la década del ochenta (Argentina, Brasil, México y Venezuela), y un tablero de monedas, dolarización total y mini-devaluaciones en la década del noventa (Argentina, Ecuador y varios otros países de América Latina). Estos acuerdos de tipo fijo fueron socavados, en general, por políticas fiscales insostenibles y terminaron en crisis.

Si bien muchos países asiáticos mantuvieron tipos de cambio fijo formal o *de facto* durante gran parte de este período, experimentaron menor volatilidad en sus regímenes. Esto refleja, en gran medida, el hecho de que también han mantenido en general políticas fiscales compatibles con esos regímenes y evitaron tensiones (a veces a través de controles de capital) entre la balanza interna y externa. Como lo ilustra la Figura 7, esto significó que las economías asiáticas se inclinaron mucho menos por las variaciones en el régimen de tipo de cambio, y sólo Indonesia y Filipinas mostraron un nivel de frecuencia y magnitud respecto de las variaciones cercano al de los países de América Latina.

Figura 7  
Variaciones en los regímenes de tipo de cambio



Fuente: Cálculos basados en Reinhart y Rogoff (2004).

### C. Intermediación financiera

La propensión de América Latina hacia la volatilidad macroeconómica también ha tenido importantes implicancias en cuanto a la intermediación financiera. Hay una creciente literatura que sugiere que es probable que la volatilidad macroeconómica interactuó con los mercados financieros e instituciones relativamente menos desarrollados de la región para perpetuar las vulnerabilidades macroeconómicas y financieras, aminorar el desarrollo de los mercados financieros, reducir la resistencia a los shocks, y mantener el crecimiento bajo.

De este modo, América Latina ha tenido un éxito relativamente menor para crear mercados financieros líquidos y profundos, estando sujeta, al mismo tiempo, a crisis bancarias y financieras más frecuentes. A pesar de una tendencia reciente en crecimiento, el crédito bancario para el sector privado en América Latina es todavía, en promedio, sólo de alrededor del 30% del PBI —alrededor de un tercio del nivel en las economías avanzadas (Cuadro 4). En forma similar, de la Torre, Gozzi y Schmukler (2005) documentan que la capitalización en el mercado de acciones en América Latina ha crecido mucho más lentamente durante los últimos 15 años y alcanza tan solo el 40% del PBI, comparado con tasas de casi el 100% en el Grupo de los 7 y de casi el 150% en el Este Asiático, mostrando América Latina índices similarmente débiles en el desarrollo del mercado de bonos. Sin embargo, como lo señalaran Tseng y Cowen (2006), varios sistemas bancarios en Asia, en particular China e In-

Cuadro 4  
Crédito del sector privado  
(como porcentual del PBI)

	1961–70	1971–80	1981–90	1991–2000
América Latina	15.2	22.2	27.0	29.6
Este asiático (excl. Japón)	18.4	27.7	50.7	98.7
Medio Oriente y Asia Central	24.5	37.9	43.3	47.2
América del Norte (EE.UU. y Canadá)	44.9	64.7	76.3	95.8
Sudáfrica	10.1	15.4	20.4	21.2
África Subsahariana	19.6	22.3	22.7	25.0
Europa Occidental	49.3	55.0	74.4	90.7

Fuentes: International Financial Statistics, y WDI.

dia, también enfrentan todavía desafíos importantes para fortalecer la intermediación interna, incluyendo los ingresos de capital sostenidos y la gran acumulación de reservas, como así también el dominio de los bancos públicos de larga data.

La inestabilidad macroeconómica más amplia ha sido un factor importante de contribución a estas tendencias. Parece haber pocas dudas en cuanto a que las periódicas crisis de moneda e inflación en la región han socavado la capacidad de los sistemas financieros en América Latina para atraer el ahorro interno, compuesto en algunos casos por tasas de interés reales sustancialmente negativas, y una falta de confianza en la solidez bancaria, especialmente después de las crisis bancarias de los setenta y ochenta (Figura 8). En consecuencia, desde fines de la década del sesenta, la mayoría de los países de la región no pudieron elevar sus niveles de intermediación financiera en forma significativa, medido por la proporción de dinero destinado al PBI. Asimismo, la evidencia presentada por de la Torre (2006) sugiere que los grandes déficits fiscales han jugado un papel importante en desalentar el desarrollo del mercado financiero en la región.

Otros factores pueden haber tenido sus raíces en la debilidad fiscal. Durante bastante tiempo, los sistemas financieros de América Latina estuvieron sujetos a controles de tasa de interés, encajes obligatorios altos (y en general mal remunerados) y, en forma más reciente, mayor dependencia de los impuestos a las operaciones financieras (Cuadro 5). Estos factores debilitaron los incentivos para crear una base de depósitos y se sumaron a los márgenes de inter-

**Cuadro 5**  
**Impuestos a los débitos e ingresos bancarios 2005**

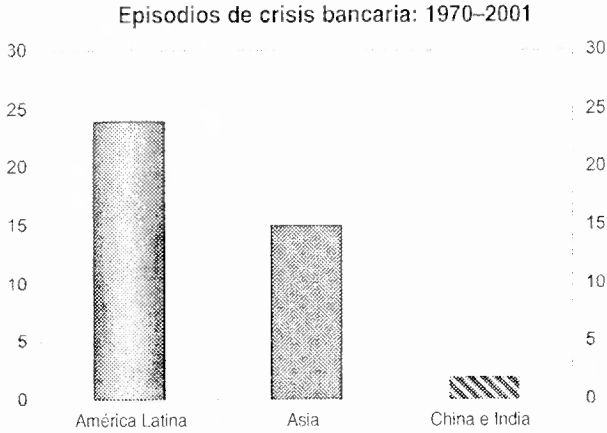
	Tasa impuesto	Ingresos **
Argentina	0.60 *	1.80
Bolivia	0.25 *	0.80
Brasil	0.38	1.50
Colombia	0.40	0.85
Perú	0.08 *	0.30
Venezuela**	0.50	1.00

Fuente: estimaciones del personal del FMI.

\* En cada lado de una operación.

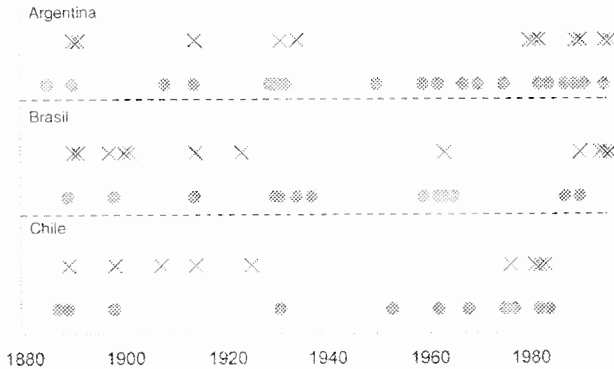
\*\* Como porcentual del PBI.

**Figura 8**  
**Episodios de crisis bancaria y monetaria, 1880-2001**



Fuente: Basado en datos de Becker y Mauro (2006).

**Crisis bancaria y monetaria, 1880-1997**



Fuente: Bordo y otros (2000).

X = crisis bancaria

◆ = crisis monetaria

mediación, incrementando a su vez el costo de los fondos y aumentando así el riesgo total de las carteras de préstamos bancarios.

Con la volatilidad macroeconómica de la región, el subdesarrollo del mercado financiero, las debilidades institucionales y el bajo crecimiento económico, es probable que hayan estado trabajando elementos de un ciclo vicioso. Es posible que la respuesta a los shocks haya sufrido. En un estudio reciente, Aghion y otros (2006) muestran que los países cuyo desarrollo financiero cae por debajo de cierto umbral serán menos capaces de hacer frente a la volatilidad del tipo de cambio. Al mismo tiempo, las vulnerabilidades del sector financiero pueden haber exacerbado la volatilidad macroeconómica, en parte al elevar los costos fiscales y de producción de las crisis de moneda.<sup>15</sup> La falta de intermediación y los mercados de capital subdesarrollados han significado que los prestatarios en América Latina han tenido acceso más limitado al crédito, y han estado obligados a tomar préstamos a corto plazo, en dólares, o en el exterior, incrementando su desajuste con la naturaleza y composición de moneda de sus ingresos, y dejándolos expuestos a repentinas suspensiones de capital que dispararon grandes depreciaciones de tipo de cambio y perturbaciones en los "balances" (México, 1994 y Argentina, 2001).

Los mercados financieros subdesarrollados también han sido un lastre adicional para el crecimiento. Hay sustanciales evidencias acumuladas de que los países con sistemas bancarios y mercados de capital más profundos han tendido a crecer más rápido (Levine, 1997; Calderón y Liu, 2002; y McKinnon, 1973). En parte, esto refleja el importante papel que juegan los mercados internos financieros y de capital para facilitar que se compartan los riesgos así como para supervisar y hacer cumplir la gestión corporativa. Según lo subraya Levine, los sistemas financieros ayudan a mejorar las asimetrías de información y los costos de las transacciones y, al facilitar el desarrollo de los contratos estandarizados, los mercados y las instituciones, expandir las oportunidades disponibles tanto para ahorristas como para prestatarios. En otras palabras, las evidencias parecen

<sup>15</sup> Las investigaciones del FMI sugieren que la economía de los mercados emergentes que soportan crisis de moneda en general sufren pérdidas acumulativas de producción de alrededor del 15%. Sin embargo, cuando una crisis de moneda está aparejada con una crisis bancaria, la pérdida acumulativa de capital es cercana al 28% (véase Recuadro 3.3, *World Economic Outlook*, abril 2002).



sugerir que, cuanto más activamente involucrado está un sistema financiero en asignar créditos, más efectivo es el sistema para supervisar el cumplimiento, al brindar servicios de gestión del riesgo y movilizar los ahorros. Esto ayuda a explicar la correlación positiva entre el PBI per cápita real y el alcance del crédito al sector privado.

La prevalencia de las crisis bancarias en América Latina también reflejaron las debilidades institucionales durante un largo período. Carstens, Hardy y Pazarbasioglu (2004) sugieren una serie de factores que han dejado vulnerable a la región, incluyendo prácticas contables y de supervisión inferiores al promedio, la ausencia de derechos de los acreedores, y los marcos de resolución de los bancos que han tenido como consecuencia el recurrente congelamiento y confiscación de los depósitos (incluso en años recientes). Por otra parte, las crisis pasadas tuvieron efectos prolongados sobre la cultura del crédito, incluso al reducir la capacidad de los prestatarios para establecer un historial de crédito, mientras que las hiperinflaciones socavaban la calidad de los registros contables y, por lo tanto, de las normas de supervisión. Por último, la falta de leyes de quiebra bien definidas y bien ejecutadas que desalentaban los préstamos al sector privado significaron que las carteras de los bancos estuvieran excesivamente expuestas a la deuda del gobierno.

#### **D. Cambios de dirección en la política y en las reformas**

La experiencia de América Latina con la persistencia e implementación de las reformas orientadas hacia el mercado también ha sido diferente. En Asia, las reformas se introdujeron en una etapa más temprana, siguiendo un ritmo relativamente firme, siendo infrecuente el cambio de dirección de las reformas. La primera ola de reformas en Asia comenzó en la década del sesenta, más notablemente en Hong Kong SAR, Corea y Singapur. En la década del setenta, China, Malasia, Indonesia y Tailandia también comenzaron a introducir reformas que estimularon la inversión y la productividad. En China, por ejemplo, las reformas que comenzaron en la década del ochenta se caracterizaron por ser "progresivas y experimentales" (Prasad y Rajan, 2006), con miras a permitir incrementos en la eficiencia impulsados por el mercado en determinados sectores y regiones de la economía. Qian (2003) señala que una serie de cambios institucionales, que incluyen competencia y restricciones al presupuesto más duras, impulsadas por la liberalización del mercado, lograron esti-

mular la eficiencia sin crear grandes perdedores en la economía, sosteniendo así el consenso por las reformas. En la India, las principales reformas se iniciaron en la década del ochenta y luego se aceleraron a comienzos de los noventa en respuesta a una crisis de balanza de pagos (Ahluwalia, 2002). Aun en áreas en las que China e India han resultado menos favorecidas en la comparación con América Latina, como por ejemplo los derechos de propiedad y la informalidad, se han logrado firmes progresos.

América Latina también ha logrado avances importantes para promover las reformas orientadas hacia el mercado, pero en general, de manera menos coherente y sostenida. A excepción de Chile, se obtuvieron progresos muy limitados con las reformas orientadas hacia el mercado entre 1970 y 1985, y gran parte de este progreso se deshizo en gran parte después del desastre de la crisis de la deuda (Figura 9). Según señala Edwards (1994), como así también Morley, Machado y Pettinato (1999), muchos países respondieron a la crisis con represión financiera, controles de capital y barreras tarifarias y no tarifarias, en particular Argentina, Brasil y México.

Sin embargo, desde comienzos de los noventa, América Latina ha buscado acelerar las reformas. Se han tomado medidas para fortalecer los derechos de propiedad, liberalizar el comercio internacional y las operaciones financieras, y reducir la intervención del gobierno (Figura 10). Es llamativo que Chile haya logrado progresos significativos con las reformas orientadas hacia el mercado, alcanzando los índices de reforma de este país los niveles de países industriales. Sin embargo, en otras partes de la región, los progresos recientes han sido menos firmes, y las reformas han sido interrumpidas por las crisis financieras, como así también por cierta molestia con el resultado de las reformas durante la década del noventa.

La experiencia con las reformas orientadas hacia el mercado y los cambios de dirección muestran que el crecimiento en los países que han sostenido las reformas con éxito han sido más rápidos y menos volátiles. Sin duda, la temprana y más firme implementación de las reformas orientadas hacia el mercado son condiciones importantes para promover una mayor inversión y el crecimiento de la productividad. Sahay y Goyal (2006) muestran que, en América Latina, los cambios de dirección en las reformas orientadas hacia el mercado se han relacionado fuertemente con la volatilidad macroeconómi-

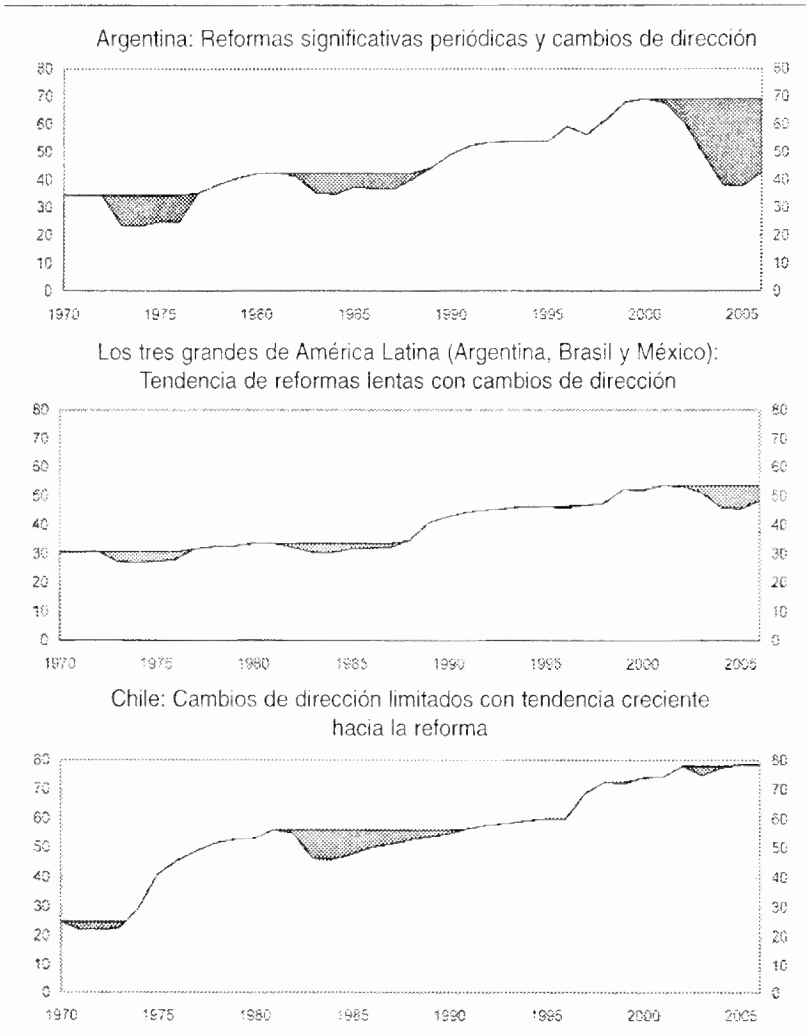
ca, que a su vez obstaculiza la inversión y el crecimiento de la productividad. En forma más general, estos cambios de dirección respecto de las reformas se han producido no sólo en respuesta a las crisis, sino que a menudo también han tenido crisis previas.

#### **IV. Recientes progresos hacia la estabilidad y el crecimiento sostenido**

En contraste con las tendencias a largo plazo, se han logrado progresos significativos en América Latina para establecer condiciones más propicias para la inversión y el crecimiento. Lo que es más importante, se han tomado varias medidas para fortalecer las políticas macroeconómicas. La política monetaria se ha dirigido cada vez más a mantener un entorno macroeconómico estable. Carstens y Jacome (2005) enfatizan la importancia de las reformas institucionales que han brindado a los bancos centrales mayor independencia operativa como así también la obligación de rendir cuentas. Esto ha ayudado a reducir la inflación a tasas de un solo dígito en una clara mayoría de países en la región.

Luego siguieron las mejoras en la disciplina fiscal. Durante gran parte de los noventa, sin embargo, la política fiscal continuó ejerciendo presión en la política monetaria y los tipos de cambio, y sólo se hizo más efectiva en años recientes, después de las crisis de fines de los noventa y comienzos de los 2000. Pero, desde entonces, ayudado por el entorno cíclicamente fuerte de los ingresos en muchos países, los déficits de presupuesto y el endeudamiento han ido bajando y las activas reformas y gestiones de deuda están ayudando a desarrollar mercados de capital internos, prorrogar los vencimientos, y elevar la proporción de deuda interna a tasa fija.

**Figura 9**  
**Reformas orientadas hacia el mercado en América Latina:**  
**Progresos y cambios de dirección**  
 (Índice Compuesto Morley-Heritage)

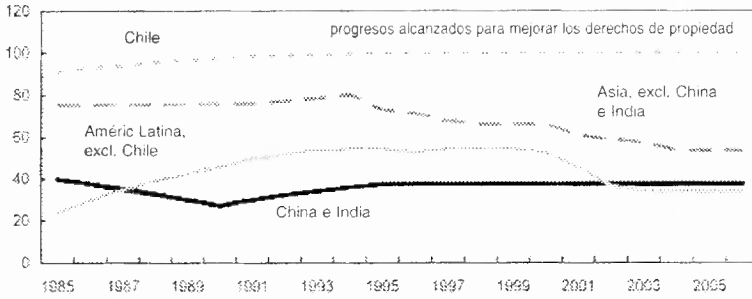


Fuente: Basado en Sahay y Goyal (2006), quienes construyen un índice de reformas estructurales usando el Índice de libertad económica de la Heritage Foundation y el índice presentado en Morley (1999).

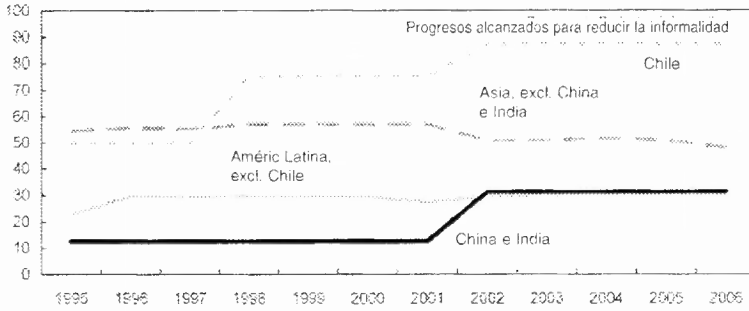
Nota: las áreas oscuras se refieren al período de cambios de dirección de las reformas estructurales.

**Figura 10**  
**Comparación de determinantes de inversión, 1985-2006**

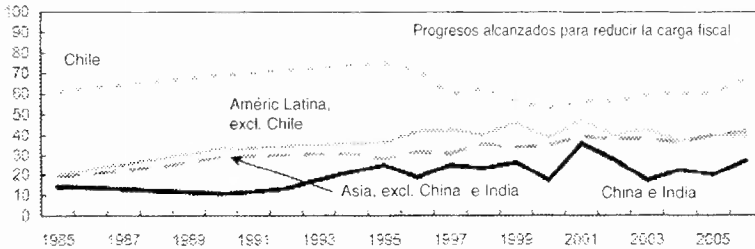
Los derechos de propiedad siguen siendo un problema en América Latina



La informalidad sigue siendo un obstáculo importante para la inversión



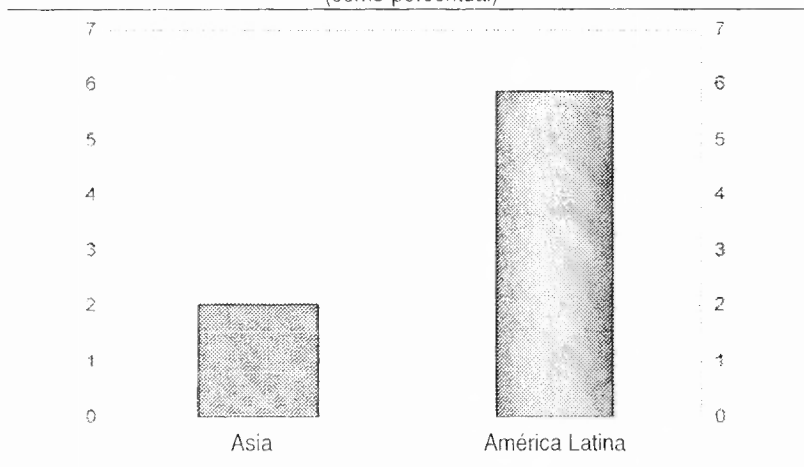
Todavía se requieren esfuerzos para reducir aún más la carga fiscal de la economía



Fuentes: 1985-94 basado en el Frazer Institute; y 1995-06 basado en la Heritage Foundation, Morley (1999).

La intermediación financiera también ha crecido en los últimos años. La progresiva intermediación financiera, en particular el mayor acceso al crédito, ha sido el resultado no sólo de condiciones cíclicas favorables, sino también de las mejoras regulatorias y de supervisión emprendidas durante la última década, que han fortalecido la información sobre el riesgo crediticio, la ejecución de contratos y los procedimientos para la recuperación de préstamos. No obstante, Gelos (2006) ilustra que los costos de intermediación y las tasas de interés reales todavía siguen estando bien por encima de las de otras regiones, y los bancos públicos continúan jugando un papel importante en muchos países (Figuras 11 y 12).

**Figura 11**  
**Márgenes netos de interés del sector bancario \***  
 (como porcentual)

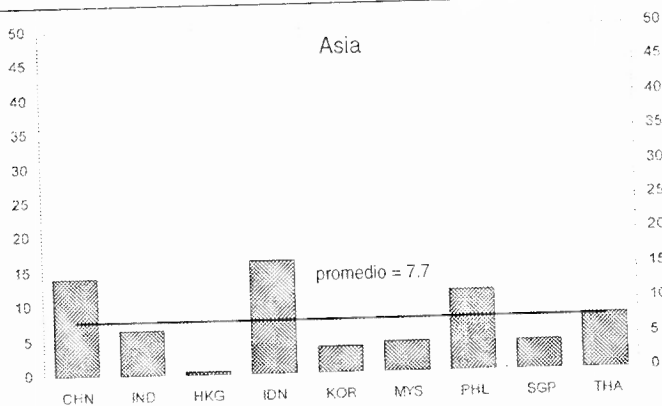
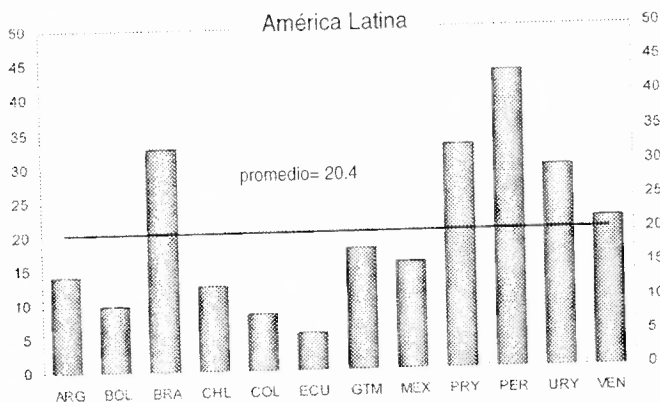


Fuente: Estimaciones del equipo del FMI.

\* Promedios para 1995-2004 para países seleccionados en cada región.

Durante la última década, América Latina se ha integrado cada vez más con el resto del mundo. Liderada por los impresionantes esfuerzos de liberalización del comercio de Chile y México, la región se ha tornado más abierta –asentándose en el firme incremento de los lazos comerciales mundiales que han tenido lugar durante las últimas cuatro décadas. Esto está demostrado por los índices presentados por Kose, Prasad y Terrones (2005). Para América Latina, la

**Figura 12**  
**Encaje obligatorio efectivo para el sistema bancario \***  
 (como porcentual, a diciembre de 2005)



Fuente: Estimaciones del equipo del FMI basadas en estadísticas financieras internacionales.  
 \* Encaje obligatorio se define como las reservas mantenidas por el sistema bancario por encima del total de depósitos del sistema bancario. Hay países, como México, en donde no se imponen encajes obligatorios.

relación del comercio externo total/PBI creció en más de 10 puntos porcentuales en promedio durante la década del noventa. Además, los mercados financieros de la región se integraron cada vez más con el resto del mundo, elevándose la relación ingresos de capital bruto/PBI en forma más prominente en Argentina, Chile y Venezue-

**Cuadro 6**  
**Integración comercial y financiera, 1960-2000**

	Integración comercial		Integración financiera	
	1960-90	1990-2000	1960-90	1990-2000
<b>América Latina</b>	<b>27.6</b>	<b>39.2</b>	<b>1.5</b>	<b>7.4</b>
Argentina	13.8	19.0	0.1	8.4
Brasil	15.8	18.5	1.2	3.6
Chile	40.2	59.7	0.1	14.2
Colombia	28.2	36.2	2.9	5.3
México	22.5	50.5	2.0	5.3
Venezuela	45.0	51.1	2.6	7.4
<b>Asia</b>	<b>42.1</b>	<b>77.9</b>	<b>3.8</b>	<b>6.2</b>
China	12.8	40.5	0.6	6.8
India	12.6	23.6	0.6	2.7
Indonesia	37.0	56.4	13.1	1.8
Corea	50.7	66.6	2.4	6.3
Malasia	94.0	182.9	4.5	8.8
Filipinas	42.9	84.6	2.4	11.4
Tailandia	44.6	90.4	3.2	5.6
<b>G-7</b>	<b>35.6</b>	<b>44.0</b>	<b>6.0</b>	<b>16.3</b>

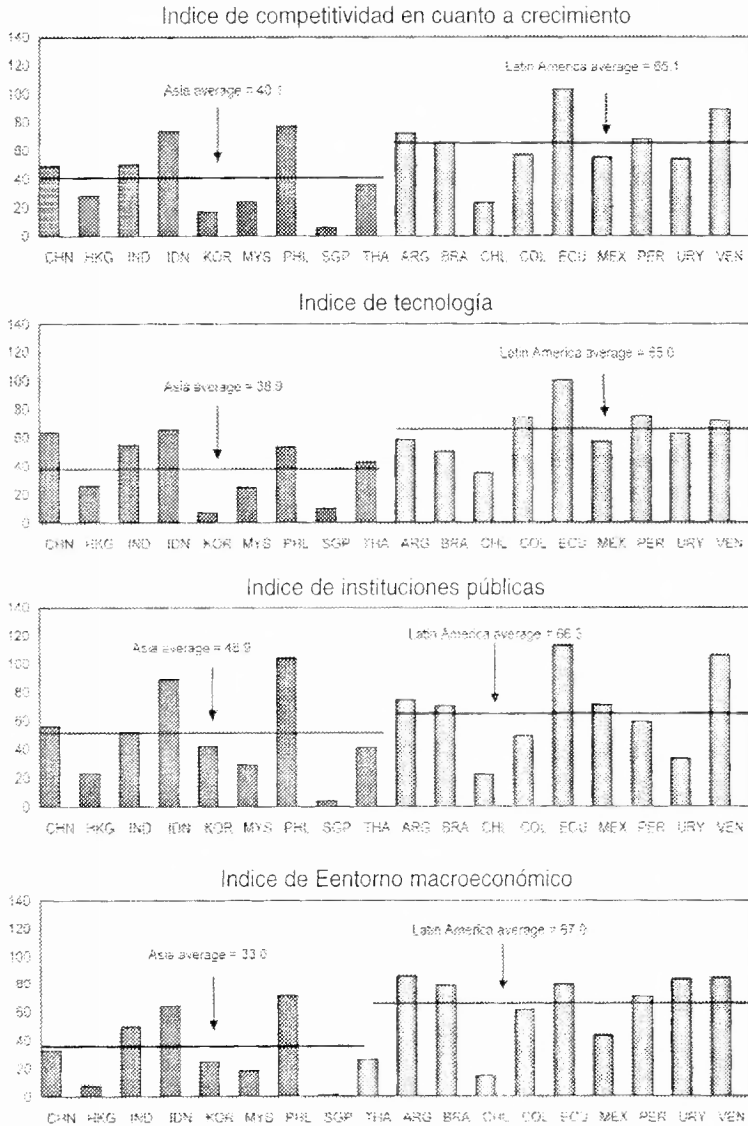
Fuente: Kose, Prasad, and Terrones (2005).

la. Sin embargo, la rápida integración financiera de América Latina durante la década del noventa tuvo un ritmo más rápido que el de su integración comercial y contribuyó a sus volátiles condiciones macroeconómicas, si bien América Latina continúa estando significativamente menos integrada con la economía mundial que la mayoría de las economías asiáticas e industrializadas.

Los progresos en establecer condiciones macroeconómicas más estables han estado respaldados por cierto fortalecimiento institucional y por las medidas tomadas para crear un ambiente de negocios más proclive a la inversión. Desde comienzos de la década del noventa, América Latina fortaleció los derechos de la pobreza obteniendo al mismo tiempo importantes adelantos en la promoción de la educación y en el fortalecimiento de la gestión. Al mismo tiempo, hay espacio para obtener mayores progresos en muchas áreas para alcanzar el mismo nivel de otras regiones. Esto es puesto de manifiesto en encuestas internacionales en donde, por ejemplo, el entorno de negocios de América Latina sigue siendo menos atractivo que el de Asia (Figura 13). Impedimentos importantes han sido una débil infraestructura pública, mayor incertidumbre en la imposición



**Figura 13**  
**América Latina y Asia: competitividad en cuanto a crecimiento, 2005-06**  
 (Mediciones)



Fuente: Foro Económico Mundial, Informe de Competitividad Global, 2005-06.

de la ley, instituciones públicas más frágiles, y obstáculos significativos para establecer nuevos negocios, como así también para adaptarse e incorporar nuevas tecnologías.<sup>16</sup>

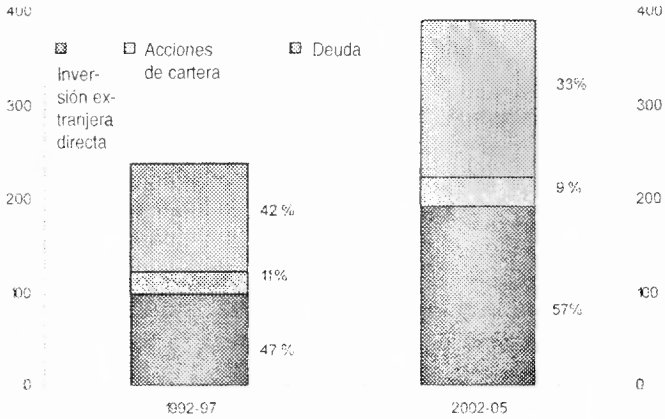
Las condiciones macroeconómicas más estables y la mayor integración están atrayendo a una renovada ola de flujos de capital hacia la región. Desde 2002, los ingresos de capital privado internacional hacia los países en desarrollo han alcanzado niveles récord. Pero, a diferencia de la ola anterior de 1992-97, la composición de flujos de capital ha cambiado en forma notable de flujos creadores de deuda (especialmente a corto plazo) hacia acciones, en particular inversión extranjera directa (Figura 14). Esta nueva ola de flujos está siendo liderada por las privatizaciones, las fusiones a través de las fronteras, acciones en cartera, reflejando la diversificación estratégica global. Y la tendencia hacia las acciones en la composición de los flujos de capital privados ha sido pronunciada en el Este Asiático y también se ve en América Latina. Los flujos privados hacia América Latina se han elevado en forma marcada, e importantes mercados de bonos y acciones de la región están siendo impulsados cada vez más por el ingreso de inversores extranjeros. Los precios de las acciones en Brasil y México han alcanzado valores récord recientemente, y, siguiendo el desarrollo de mercados de bonos locales, la proporción de tenencias de bonos del gobierno por parte de no residentes se ha incrementado en forma marcada, en especial en Brasil, Colombia y México.<sup>17</sup> Con la región experimentando un desempeño macroeconómico favorable y altos precios de los commodities, la inversión extranjera directa también ha crecido en forma marcada. Si bien varias de las economías avanzadas tradicionales han permanecido como principales fuentes de inversión, los flujos de otras economías de mercados emergentes también se han elevado. Brasil, Chile, Colombia y México han continuado siendo destinos favorecidos, aunque la mayoría de los países andinos han sido testigos de un incremento marcado en la inversión extranjera directa, reflejando en parte las inversiones estratégicas de China en los sectores primarios, tales como en Ecuador y Perú. En general, la mayo-

<sup>16</sup> Blazquez-Lidoy y otros (2006) subrayan la importancia de las reformas para impulsar la infraestructura que preserve la ventaja comparativa de América Latina en medio de la creciente influencia comercial global de China.

<sup>17</sup> FMI, varios números de *Global Financial Stability Report*.

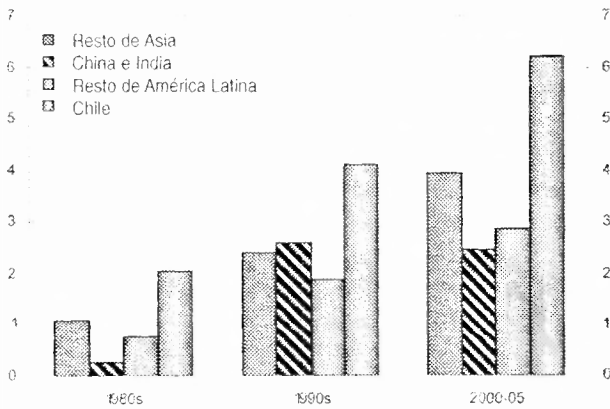
**Figura 14**  
Tendencias recientes en los ingresos de capital

**Composición de los flujos financieros hacia los países en desarrollo**  
(en miles de millones de dólares)



Fuente: Global Development Finance, Banco Mundial.

**Inversión extranjera directa**  
(como porcentual del PBI, promedio ponderado)



Fuente: Global Development Finance, Banco Mundial.

ría de los países de América Latina está mucho mejor preparada que en el pasado para encarar esta nueva ola de flujos de capital. Muchos tienen ahora regímenes de tipo de cambio flexible, desfases de tipo de cambio real menos evidentes, y excedentes de cuenta corriente, que los deja expuestos a los cambios de dirección en el flujo de capital.

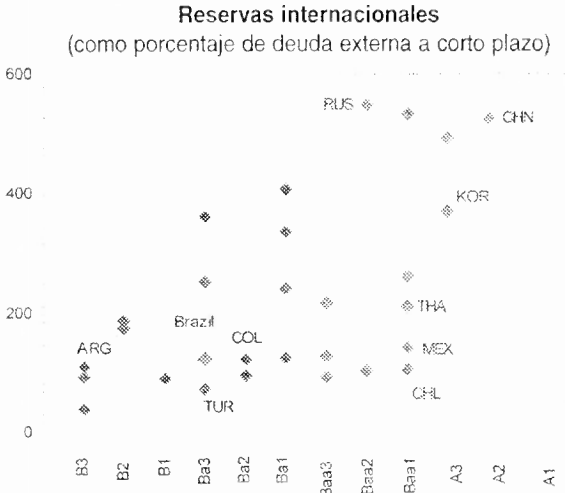
## V. Algunas lecciones y desafíos de la política

¿Cómo puede América Latina apalancar mejor su progreso reciente para afianzar estabilidad y crecimiento sustentable? Nuestro análisis sugiere que mucho continuará dependiendo del compromiso y la capacidad de América Latina para preservar un entorno macroeconómico estable y construir una inversión duradera y mejoras en la productividad. En este sentido, el comportamiento de las políticas macroeconómicas en años recientes ha sido el mejor en un largo tiempo. América Latina está experimentando ahora las tasas de crecimiento per cápita más altas desde comienzos de la década del sesenta. La política fiscal ha permanecido prudente, respaldada por altos excedentes primarios, y los compromisos institucionales para bajar la inflación se han fortalecido en muchos países con la adopción de metas de inflación y tipos de cambio flexibles. Al formar reservas internacionales, Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú han tomado “seguros adicionales” contra los riesgos de shocks externos, especialmente aquellos asociados con las “suspensiones repentinas”. Por primera vez en casi una década, las evaluaciones de riesgo país de América Latina no difieren significativamente de las de Asia (Figura 15).

Sin embargo, sigue siendo un desafío sostener y fortalecer el consenso social para políticas que ayuden a consolidar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Si bien el crecimiento se ha recuperado en forma marcada en América Latina, continúa quedando detrás de otras regiones (Figura 16). En este sentido, el consenso social en América Latina respecto de la baja inflación parece estar mejor establecido que nunca antes en mucho tiempo.<sup>18</sup> Por otra

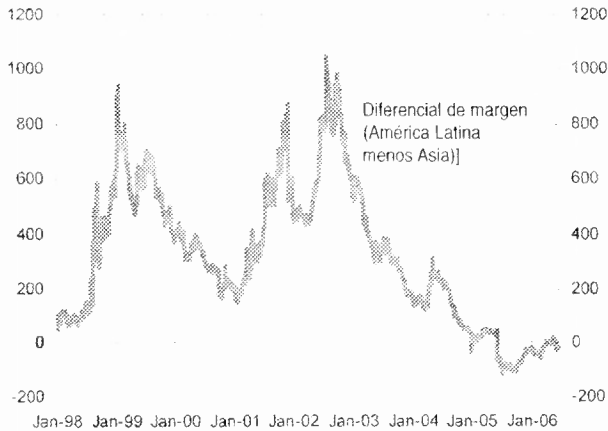
<sup>18</sup> Singh (2006b) señala que el debate acerca de cómo asegurar mejor que la estabilidad macroeconómica se afiance en la región se ve muy facilitado con un objetivo

**Figura 15**  
**Reservas y riesgo país**



Fuentes: Autoridades nacionales y estimaciones del equipo del FMI.

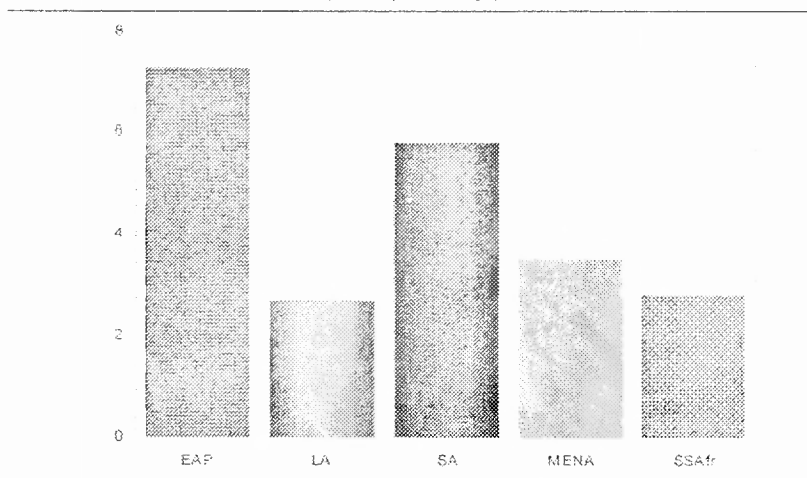
**América Latina y Asia: riesgo relativo 1998-2006**



Fuente: Bloomberg.

parte, como ilustra Zettlemeier (2005), los puntos de vista sobre reformas más amplias en la región continúan siendo divergentes en forma marcada, y ha habido recientes convocatorias al proteccionismo y la nacionalización de las industrias privadas en algunos países. Esto refleja una divergencia de opiniones entre aquellos de la región que creen que las reformas en la década del noventa no fueron lo suficientemente lejos, aquellos que creen que las reformas fueron demasiado lejos, y aquellos que creen que las reformas fueron equivocadas. Lo que resulta reconfortante, sin embargo, es la prueba de que el desempeño macroeconómico desde comienzos de la década del noventa ha sido mejor en los países reformistas, en particular aquellos que preservaron la estabilidad macroeconómica, liberalizaron el comercio, y fortalecieron a los sectores financieros.

**Figura 16**  
Crecimiento per cápita del PBI, 2002-05  
(como porcentaje)



Fuente: World Economic Outlook, FMI.

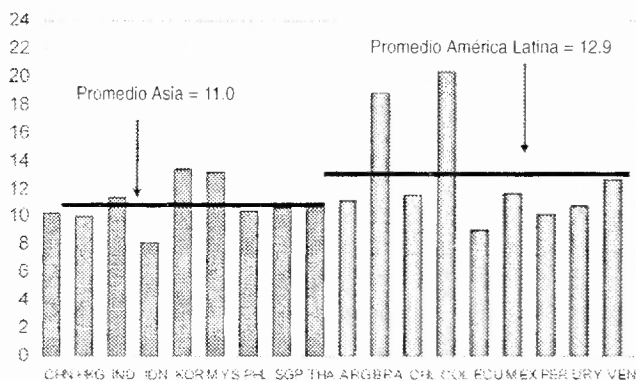
Nota: Crecimiento  $t$  y  $t$  definido como la diferencia de registro del PBI a precio constante entre  $t + 1$  y  $t$ .

compartido de estabilidad macroeconómica. En este sentido, los responsables políticos de la región necesitarán mucha agilidad y apoyo político interno para mantener baja la inflación y establecer sus macroeconomías en el período por delante, ya que habrá probables pruebas por parte del entorno global.

Basado en nuestro análisis, ofrecemos las siguientes sugerencias para las prioridades de política claves que podrían ayudar a consolidar la estabilidad macroeconómica e impulsar las perspectivas de crecimiento en América Latina:

- Disminuir la carga del gobierno sobre la economía. Si bien América Latina ha utilizado con éxito ingresos por impuestos más altos para impulsar los excedentes primarios durante la corriente expansión, el gasto primario está nuevamente en aumento en algunas economías de la región, y pocos países han podido seguir el ejemplo de Chile y asegurar ahorros duraderos de las ganancias imprevistas provenientes de los precios de los commodities (Figura 17). Contra el telón de fondo de niveles de deuda pública todavía altos, los nuevos compromisos de gasto del gobierno tienen que estar cuidadosamente equilibrados con un progreso adicional hacia la reducción de la deuda, y evitar impartir un ímpetu procíclico a la economía.
- Adelantar las reformas fiscales para ayudar tanto al crecimiento como a la equidad. Las estructuras de impuestos de América Latina (especialmente las exenciones impositivas) han tendido en general a favorecer a los grupos de ingresos más altos, mientras que los altos subsidios en algunos países –en general dedicados al uso de la energía– no benefician en general a los pobres. Las reformas en estas áreas, junto con la eliminación gradual de los requisitos de gastos mínimos y rigideces presupuestarias asociadas, darían a los gobiernos más espacio para asignar gastos para la muy necesaria inversión pública, educación primaria y secundaria, y programas de asistencia social. En este sentido, los marcos institucionales fortalecidos para las políticas fiscales brindan un ámbito para reducir las rigideces presupuestarias mientras se limita el impacto de las políticas fiscales discrecionales. Estas reformas podrían afianzar un ciclo virtuoso de ajuste fiscal, estabilidad macroeconómica y alivio de la pobreza, ampliando de este modo el respaldo público de las políticas prudentes.

**Figura 17**  
**Gasto de consumo final del gobierno general, 2004**  
 (como porcentual del PBI)

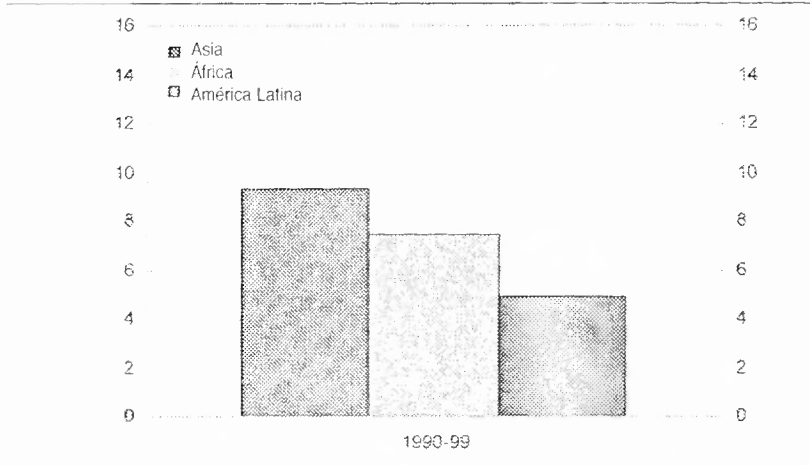


Fuente: Banco Mundial, indicadores del desarrollo mundial (2005).

- Mejorar la infraestructura pública. Una mayor flexibilidad presupuestaria ayudaría a levantar la restricción sobre el crecimiento en América Latina que surge de su débil infraestructura pública, asociada en gran parte con una baja inversión pública en la región (Figura 18). Blazquez-Lidoy y otros (2006) repiten la convocatoria para una mejor infraestructura que ayudaría a permitir que América Latina explote mejor su ventaja comparativa y se beneficie más plenamente de la globalización. Entre las muchas áreas prioritarias, Blazquez-Lidoy y otros (2006) citan, en particular, la importancia de llevar la eficiencia de los puertos a los niveles de la OCDE para ayudar a reducir los costos de transporte en la región, que para muchos países, como Brasil, Chile, Ecuador y México, son todavía altos de acuerdo con los estándares internacionales.
- Solidificar los marcos monetarios y de tipo de cambio. Para muchas economías, esto trae aparejado fortalecer la credibilidad de los regímenes que apuntan a la inflación satisfaciendo las metas oficiales en forma coherente, lo que anclaría además las expectativas de la inflación y extendería el horizonte de tiempo. Preservar el compromiso hacia los regímenes de tipo de cambio flexi-



**Figura 18**  
**Inversión pública por región**  
 (como porcentaje)



Fuentes: Autoridades del país; y estimaciones del equipo del FMI.

ble, asegurando que los tipos de cambio continúen respondiendo a fundamentos subyacentes, es una parte esencial del proceso. Estos esfuerzos serán mejor atendidos aumentando la transparencia de las políticas de intervención e institucionalizando la autonomía del Banco Central.

- Brindar a los sistemas bancarios mejores medios para sustentar el crecimiento. Consolidar tendencias recientes traería aparejado reformas adicionales destinadas a reducir la carga impositiva sobre la intermediación financiera. Al mismo tiempo, sería importante bajar los encajes obligatorios altos, en particular en economías como Brasil y Paraguay, como así también requisitos crediticios selectivos. Limitar el papel de los bancos públicos en los sistemas internos y bajar las barreras de entrada, a través de la privatización, reestructuración y mayor participación extranjera, promovería la muy necesaria competencia y reduciría los márgenes de intermediación. Construir la credibilidad política también ayudaría a reducir la dolarización y a acrecentar el papel de los sistemas bancarios en sustentar el crecimiento.

- Continuar incrementando el atractivo del ambiente de negocios y proseguir con la liberalización del comercio. Para brindar un entorno previsible para la inversión, los esfuerzos de reforma deben permanecer enfocados en proteger el poder judicial, fortalecer la ejecución de las obligaciones contractuales, y brindar mayor transparencia y estabilidad a las normas y reglamentaciones que rigen la inversión privada. También sería importante aprovechar las iniciativas unilaterales y multilaterales para liberalizar aún más el comercio exterior y proseguir con las reformas del mercado laboral a fin de incrementar la flexibilidad y remover otras restricciones que tienen un efecto negativo sobre la demanda de trabajo, los salarios y la productividad.

## Referencias

Adrogué, Ricardo, y Martín Cerisola, Gaston Gelos, de próxima aparición, *"Brazil's Long-Term Performance: Trying to Explain the Puzzle,"* Documento de Trabajo del FMI.

Aghion, Philippe, Philippe Bachetta, Roman Ranciere, y Kenneth Rogoff, 2006, *Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Intermediation.* Documento de Trabajo de la Universidad de Harvard.

Ahluwalia, M.S., 2002, *Economic Reforms in India since 1991: Has Gradualism Worked?* *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 3, páginas 67 a 88.

Alier, Max, de pronta aparición, *Measuring Budget Rigidities in Latin America,* Documento de Trabajo del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Annett, Anthony, 2002, *Social Fractionalization, Political Instability, and the Size of Government.* Documentos del Equipo del FMI, Vol. 48, No. 3, páginas 561 a 92 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Arora, Vivek, y Martin Cerisola, 2001, *How Does U.S. Monetary Policy Influence Sovereign Spreads in Emerging Markets?* Documentos del Equipo del FMI, Vol. 48, No. 3. (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Aziz, Jahangir, y Duenwald, Christoph K., 2001, *China's Provincial Growth Dynamics,* Documento de Trabajo del FMI No. 01/3 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Becker, Torbjorn, y Paolo Mauro, 2006, *Output Drops and the Shocks that Matter,* Documento de Trabajo del FMI No. 06/112 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Benelli, R., 2006, *Debt and Growth in Latin America.* No publicado.

Berg, Andy, Carlos Leite, Jonathan Ostry, y Jeronim Zettlemeyer, 2006, *What Makes Growth Sustained?* (No publicado; Washington: Fondo Monetario Internacional).

Blazquez-Lidoy, Jorge Rodriguez, Javier Rodriguez, y Jorge Santiso, 2006, *Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets,* Documento de Trabajo de la OCDE No. 252.

Bloom, David, David Canning, Linlin Hu, Yuanli Liu, Ajay Mahal, y Winnie Yip, 2006, *Why has China's Economy Taken Off Faster than India's?* Documento presentado en la *2006 Pan Asia Conference,* Universidad de Stanford.

Bordo, Michael, Barry Eichengreen, Daniela Klingebiel y Maria Soledad Martinez-Perial, 2000, *Is the Crisis Problem Growing More Severe?*

Bosworth, Barry, y Susan Collins, 2003, *The Empirics of Growth: An Update.* The Brookings Institution.

Calderon, Cesar, y Lin Liu, 2002, *The Direction of Causality Between Financial Development and Economic Growth*, Documento de Trabajo No. 182 del Banco Central de Chile.

Calvo, Guillermo A., y Talvi, Ernesto, 2005, *Sudden Stop, Financial Factors and Economic Collapse in Latin America: Learning from Argentina and Chile*, Documento de Trabajo de NBER No. W11153 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).

Cashin, Paul, Nills Olekans, y Ratna Sahay, 2001, *Tax Smoothing, Financial Repression, and Fiscal Deficits*, en *India at the Crossroads: Sustaining Growth and Reducing Poverty*, ed. por Tim Callen, Patricia Reynolds, y Christopher Towe (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Carstens, A., y Daniel Hardy, y Celia Pazarbasioglu, 2004, *Avoiding Banking Crises in Latin America*, Finance and Development (Septiembre) páginas 30 a 33.

\_\_\_\_\_, y Luis Jácome H., 2005, *Latin America Central Bank Reform: Progress and Challenges*, Documento de Trabajo del Fondo Mundial 05/114 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Cole, Harold, Lee Ohanian, Alvaro Riascos, y James A. Schmitz Jr., 2004, *Latin America in the Rear View Mirror*, Documento de Trabajo del NBER No. 11008 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).

Collins, Susan, Barry Bosworth, Dani Rodrik, 1996, *Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation*, Documento Brookings sobre Actividad Económica No. 2, páginas 135 a 203 (Washington: Brookings Institutions).

De la Torre, A. y Juan Carlos Gozzi, y Sergio Schmukler, 2005, *Capital Market Development: Whither Latin America?* (no publicado, Washington: Banco Mundial).

Echeverry, Juan Carlos, Leopoldo Ferguson, y Pablo Querubin, 2004, *Budget Inflexibility*. Manuscrito no publicado.

Edwards, Sebastian, 1994, *Macroeconomic Stabilization in Latin America: Recent Experience and Some Sequencing Issues*, Documento de Trabajo de NBER No. 4697 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).

\_\_\_\_\_, y Eduardo Levy Yeyati, 2003, *Flexible Exchange Rates as Shock Absorbers*, Documento de Trabajo de NBER No. 9867 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).

Elson, Anthony, 2006, *What Happened? Why East Asia Surged Ahead of Latin America and Some Lessons for Economic Policy*. No publicado.

Fatas, Antonio, y Ilian Mihov, 2003, *The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion*. No publicado.

Fischer, Stanley, 1993. *The Role of Macroeconomic Factors in Growth*, Do-

cumento de Trabajo de NBER No. 4565 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).

\_\_\_\_\_, 1996 *Lessons from East Asia and the Pacific Rim* Documentos Brookings sobre Actividad Económica No. 2, páginas 345 a 50.

Gelos, R. Gaston, 2006, *Banking Spreads in Latin America*, Documento de Trabajo del FMI 06/44 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Gwartney, James, y Robert Lawson, 2005. *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*. (Vancouver: The Fraser Institute). Datos tomados de [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com).

The Heritage Foundation, Index of Economic Freedom.

Ito, Takatoshi, y D. Weisstein, 1996, "*Japan and East Asia: A Miracle in Transition*," Documentos Brookings sobre Actividad Económica No. 2, páginas 205 a 72.

Jeanne, Olivier, y Anastasia Guscina, 2006, "*Government Debt in Emerging Market Countries: A New Data Set*," Documento de Trabajo del FMI Paper 06/98 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Kalter, Eliot, Steven Phillips, Marco A. Espinosa-Vega, Rodolfo Luzio, Mauricio Villafuerte, y Manmohan Singh, 2004, *Chile: Institutions and Policies Underpinning Stability and Growth*, Documento Ocasional del FMI No. 231 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Kaminsky, Graciela, Reinhart, Carmen M. y Vegh, Carlos A., 2004, "*When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*." Documento de Trabajo NBER No. W10780. Disponible en SSRN.

Kose, M. Ayhan, Eswar Prasad, y Marco Terrones, 2005, "*How Do Trade and Financial Integration Affect the Relationship Between Growth and Volatility?*" Documento de Trabajo del FMI 05/19 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Levine, Ross, 1997; *Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda* Journal of Economic Literature, American Economic Association, Vol. 35(2), páginas 688 a 726.

Li, David D., 2001, "*Beating the Trap of Financial Repression in China*," *Cato Journal*, Vol. 21, No. 1, páginas 77-90.

Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber, y Cesar Calderon, 2005, "*Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*" (Washington: Banco Mundial).

Lora, Eduardo, 1998, *What Makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America*, Documento de Trabajo del BID No. 424 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Maddison, Angus, 2001, *The World Economy: A Millennial Perspectives* (París: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo).

McKinnon, Ronald, 1973, *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, Washington.

Mody, Ashoka, y Martin Schindler, 2004, *Argentina's Growth: A Puzzle?* (no publicado; Washington: Fondo Monetario Internacional).

Mohan, Rakesh, 2006, *Financial Sector Reforms and Monetary Policy: The Indian Experience*, documento presentado en la 2006 Pan Asia Conference, Stanford University.

Morley, Samuel, A., Roberto Machado, y Stefano Pettinato, 1999, *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Serie Reformas Económicas No. 12.

Naastepad, C., 2001, *The Macro-Economic Effects of Directed Credit Policies: A Real-Financial CGE Evaluation for India*, Development and Change, Vol. 32, páginas 491 a 520, Institute of Social Studies.

Pattillo, Catherine, Poirson, Helene Koliame y Ricci, Luca A., 2002, *External Debt and Growth*. Documento de Trabajo del FMI No. 02/69 Disponible en SSRN.

Prasad, Eswar, y Raghuram G. Rajan, 2006, *Modernizing China's Growth Paradigm*, Documento de Trabajo del FMI 06/3 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Razin, Assaf, y Yona Rubinstein, 2004, *Growth Effects of Exchange Rate Regimes and Capital Account Liberalization in the Presence of Crises: A Nuanced View*, Documento presentado en el Festschrift en Honor de Guillermo Calvo, Abril 15–16, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Reinhart, Carmen M., y Kenneth S. Rogoff, 2002, *The Modern History of Exchange Rate Arrangements: A Reinterpretation*. Documento de Trabajo del NBER No. 8963 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).

Qian, Y., 2003, *How Reforms Worked in China? In Search of Prosperity*, ed. por Dani Rodrik (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Sahay, Ratna y Rishi Goyal, 2006, *Volatility and Growth in Latin America: An Episodic Approach* (no publicado; Washington: Fondo Monetario Internacional).

Sala-i-Martin, X., G. Doppelhofer, y Ronald Miller, 2004, *Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach*, *American Economic Review*, Vol. 94, No. 4, páginas 813–35.

Serra, Maria Isabel, y F. Pazmino, G. Lindow, B. Sutton, y G. Ramirez, 2006, *Regional Convergence in Latin America*, Documento de Trabajo del FMI 06/125 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Singh, Anoop, 2006a, *Macroeconomic Volatility: The Policy Lessons from Latin America*, Documento de Trabajo del FMI 06/166 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

\_\_\_, 2006b, *Latin America's Resurgence and the Role of the IMF*, "EuroMoney".

\_\_\_\_\_, y Agnes Belaisch, Charles Collyns, Paula De Masi, Reva Krieger, Guy Meredith, Robert Rennhack, 2005, *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience Since the 1990s*, Documento de Trabajo del FMI No. 238 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Srinivasan, T.N., 2003, *China and India: Growth and Poverty, 1980–2000*, Septiembre. Stanford Center for International Development.

Tseng, Wanda y David Cowen, 2005, *India's and China's Recent Experience with Reform and Growth*, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Westphal, Larry E., 1990, *Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience*, *Journal of Economic Perspectives*, 4, páginas 41 a 59.

Banco Mundial, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. (Washington: Banco Mundial).

Young, Alwyn, 1994, *Lessons from the East Asian NICs: A Contrarian View*, *European Economic Review* Vol. 38, páginas 964–73.

Zettlemeyer, Jeronim, 2006, *Growth and Reforms in Latin America: A Survey of Facts and Arguments* (no publicado; Washington: Fondo Monetario Internacional).

Se terminó de imprimir Marzo 2007  
En los Talleres gráficos de EDIGRAF S.A.,  
Delgado 843 – Buenos Aires, Argentina