

Celebrar el pasado, construir el futuro

Cincuenta años de desarrollo
en América Latina y el Caribe



Celebrar el pasado, construir el futuro

Cincuenta años de desarrollo
en América Latina y el Caribe

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, DC

2009

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2009. Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging in Publication data provided by the
Inter American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Celebrar el pasado, construir el futuro : cincuenta años de desarrollo en América Latina y el Caribe.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1-59782-092-X : hard cover

ISBN: 978-1-59782-092-9 : hard cover

ISBN: 1-59782-094-6 : soft cover

ISBN: 978-1-59782-094-3 : soft cover

1. Latin America—Economic conditions—1945-. 2. Latin America—Social conditions—1945-1982. 3. Latin America—Social conditions—1982-. 4. Inter-American Development Bank--History. I. Inter-American Development Bank.

HC125 .C559 2009

338.98 C559---dc22

Equipo de producción

Editor principal	Gerardo Giannoni
Editores de producción	Claudia M. Pasquetti
Traducciones	Roberto Donadi
Equipo de lectoras	Mariel Benarós Luciana Del Gizzo María Soledad Funes
Dirección de arte y diseño de carátula	Joe García
Diseño interior y diagramación	Giacomo Cicirello
Fotografía	Fototeca del BID, salvo que se especifique otra fuente

ÍNDICE

PREFACIO	v
I. EL DESAFIANTE CAMINO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ..	1
La evolución	1
La gran crisis	3
Un nuevo punto de vista	8
El auge reciente	10
Desafíos que perduran	14
Lecciones aprendidas	20
Nuevos retos, viejos desafíos	26
Referencias	29
II. DEMOCRACIA, UNA SENDA DE APRENDIZAJE	33
Los efectos de la democratización	36
La importancia de los partidos	42
El dilema del financiamiento en materia de política	44
La participación electoral	50
La descentralización	52
El liderazgo femenino	54
Un desafío continuo	56
Referencias	60
III. AVANCES Y METAS EN EL DESARROLLO SOCIAL	63
Los claroscuros de la pobreza	65
El avance educativo: adelantos con tropiezos	72
El notable progreso en salud	75
Género y diversidad	83
Contra la desigualdad y en pos del desarrollo	84
Referencias	89
IV. LAS TRANSFORMACIONES DE LA INTEGRACIÓN Y DEL COMERCIO	93
Los primeros pasos	93
Nuevos vientos	95
La lógica de la integración	97
Los beneficios	99
La senda de la liberalización comercial	102
Aprendizajes y retos	106
Consideraciones para el futuro	107
Referencias	114
V. LUCES Y SOMBRAS EN INFRAESTRUCTURA	117
Agua y saneamiento básico	124
Desafíos en materia de transporte	127
Las fluctuaciones de la electricidad	132
Bioenergía, un nuevo camino	138
Avances en las telecomunicaciones	138
Hacia la articulación del Estado y del sector privado	141
Referencias	144
VI. SECTOR PRIVADO: TENACIDAD Y LOGROS	147
El debate de la privatización	150
El auge de la inversión extranjera	154
Los vaivenes de los mercados	156
La consolidación de las microfinanzas	162
Competitividad y facilidad para hacer negocios	164
Referencias	173
VII. CIENCIA Y TECNOLOGÍA, UNA SABIA INVERSIÓN	177
Los orígenes	179
Particularidades regionales	181
Un nuevo esquema	186
Consideraciones finales	192
Referencias	195
VIII. EL FUTURO DEL MEDIO AMBIENTE	199
El cambio institucional	203
Los desafíos	208

El cambio climático	216
Lo que viene	217
Referencias	221
IX. LA URBANIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. . .	225
Urbanización de la pobreza	228
Más propietarios	234
Mayor autonomía, más retos	240
Un fenómeno inevitable.	242
Referencias	246
X. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA CULTURA.	249
Causas y evolución	251
Una presencia creciente	253
Referencias	265
XI. EL BID: MEDIO SIGLO DE RESULTADOS	267
Un poco de historia	267
La definición del manejo interno	271
La primera década	274
La internacionalización.	277
Aumento de las operaciones	280
Evolución y crecimiento	281
Consolidación de las reformas.	286
Un banco más ágil.	289
La crisis: desafío y respuesta	293
Referencias	302
XII. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LA CRISIS INTERNACIONAL ACTUAL.	305
Vientos de cambio en la región.	307
Perspectivas de expertos latinoamericanos	310
Referencias	323
EPÍLOGO.	325
AGRADECIMIENTOS	331

ENTREVISTAS

Eduardo Lora	6
Ricardo Lagos	16
Pedro Pablo Kuczynski	24
Mario Marcel	38
Julio María Sanguinetti.	46
Percival Noel James Patterson	58
Santiago Levy	68
José Antonio Ocampo	78
Michèle Duvivier Pierre-Louis	86
Antoni Estevadeordal	100
Moisés Naim.	108
Roberto Vellutini	122
Alberto Alemán Zubieta	136
Paolo Rocca.	142
Steven J. Puig	152
Dionisio Gutiérrez	160
Nicolás Trociuk.	166
María Otero.	170
Conrado Varotto.	182
Flora Montealegre Painter	190
Janine Ferretti.	204
Mario Molina	212
Rodrigo Gámez.	218
Vicente Fretes.	230
Jaime Lerner	236
Juan del Granado	244
Fernando Botero.	254
Juan Luis Guerra	258
Alicia Ritchie	260
Ángeles Mastretta	262
Ricky Martin.	264
Daniel Zelikow	282
Enrique V. Iglesias	300

PREFACIO

Medio siglo de crecimiento y desafíos

“Hay que mirar al mapa de América, enfrentarse a la grandiosa diversidad, a la generosidad cósmica del espacio que nos rodea”. Esas palabras, dichas en 1971 por el poeta chileno Pablo Neruda, son un buen abre bocas para este libro con el cual el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) conmemora los 50 años de su fundación. Más que un ejercicio de historia de la institución, las páginas siguientes son una celebración de los alcances de una región diversa y compleja que, a pesar de haber enfrentado obstáculos formidables, ha logrado encaminarse por la senda del progreso.

Porque no hay duda de que más allá de sus tropiezos, la región de América Latina y el Caribe ha logrado avances en múltiples frentes. En las pasadas cinco décadas, al tiempo que la población aumentó de 218 a 579 millones de personas, la esperanza de vida subió de 56 a casi 74 años, mientras que otros indicadores sociales como el alfabetismo o el índice de necesidades básicas insatisfechas demuestran que las mejoras, que a veces parecen retóricas ante la magnitud de los problemas, son reales. Al mismo tiempo, el ingreso por habitante llegó en 2007 a un nivel récord de US\$4.722 (a valores constantes de 2000), sin incluir los buenos resultados de los años más recientes.

Todo esto ha ocurrido en medio de cambios profundos en la manera de promover el crecimiento y de variaciones en la concepción del rol del Estado. Así, del modelo de sustitución de importaciones y de los acuerdos regionales cerrados, la mayoría de las naciones pasó a la liberalización comercial y a una redefinición del papel del sector público en la economía. Gracias a ello, hoy los lazos entre los países del área son más estrechos que nunca, como lo prueban las cifras del comercio intrarregional, de la inversión y del turismo. Sin embargo, a falta de un acuerdo regional, hay multiplicidad de tratados bilaterales o entre grupos de naciones.

Tales tránsitos tuvieron que ver con la incapacidad de los esquemas existentes desde hace un cuarto de siglo para solucionar los problemas endémicos de déficit en la balanza de pagos y en algunos casos hiperinflación, mereciendo una mención aparte la pavorosa crisis de la deuda. Si bien las reformas intentadas en los lustros pasados sirvieron para resolver algunos de los temas citados y darles un mayor espacio a la iniciativa privada y a la inversión extranjera, fenómenos como la volatilidad de los flujos de capitales o la apreciación de los tipos de cambio les han probado a las autoridades a lo largo y ancho del continente que los retos pueden ser diferentes, pero que nunca terminan.

No obstante, al mismo tiempo que se ensayaron recetas con mayor o menor profundidad, tuvieron lugar novedades que se antojan irreversibles. Una de ellas es la concentración creciente de la población en los centros urbanos, en donde ya se aloja casi el 80% de los latinoamericanos. Otra es la disminución general de la tasa de natalidad, que ha

venido acompañada de un cambio en la pirámide de edades. No menos importante es la participación creciente de la mujer en la fuerza laboral, de la mano de un mayor grado de escolaridad.

A su vez, cabe destacar el papel trascendental de la preponderancia de la democracia, que contrasta con la situación de hace medio siglo, caracterizada por una gran presencia de gobiernos de facto, muchos de ellos de corte militar. Aunque queda claro que la libertad de elegir y ser elegido es el comienzo y no el final del proceso de consolidación democrática, son múltiples los ejemplos de avances en ese frente, entre los cuales se incluye la tendencia hacia una mayor descentralización y el fortalecimiento de los poderes públicos. Dicho camino ha venido acompañado de un creciente respeto por los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, cuya voz se ha hecho sentir en un territorio que es ante todo multiétnico y multicultural.

Probablemente haya sido la apertura de nuevos canales para expresarse y participar la que ha permitido de paso un despliegue sin precedentes de la creatividad que se manifiesta en la literatura, las artes plásticas, el cine o la música, pero también en la capacidad empresarial para desarrollar compañías de talla mundial o en el empeño de una comunidad científica más grande y variada que trabaja en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta la humanidad.

Esa apreciación no puede disimular, sin embargo, el difícil tránsito de una región cada vez más moderna, pero todavía atada a las ligaduras

del pasado. Y es que al tiempo que el producto interno bruto (PIB) de los países del área crece o que las exportaciones llegan hasta niveles insospechados hace apenas unos años, la desigualdad sigue siendo el principal estigma de la que todavía se considera la zona geográfica menos equitativa del mundo. Como resultado de esa situación, la pobreza afecta a uno de cada tres latinoamericanos y la indigencia a uno de cada 12, a pesar de las mejoras registradas en el presente siglo.

La difícil coyuntura que atraviesa el planeta a comienzos de 2009, debido a una profunda crisis financiera internacional que ya se ha transmitido al sector real y que está dejando un costo enorme en materia de empleo y bienestar, constituye un nuevo reto para América Latina y el Caribe. Más allá de la mejora en diversos indicadores que confirman que las dolorosas experiencias del pasado han dejado enseñanzas, la desaceleración resulta inevitable. De allí que el principal desafío sea no perder terreno en las conquistas sociales ni retroceder en las políticas que han probado ser exitosas.

Así mismo, se trata de que la región esté preparada para aprovechar el ciclo expansivo una vez que llegue la recuperación. El motivo de fondo es que falta redoblar esfuerzos para derrotar problemas seculares como la pobreza, la baja calidad de la educación o el atraso en materia de infraestructura, y también para enfrentar nuevos retos, como el cambio climático que tanto daño puede hacer en una zona rica en recursos pero igualmente abundante en vulnerabilidades.

Evidencias como las descritas demuestran que la labor dista de estar completa. Por ello, al tiempo que hay motivos para celebrar los avances de la región en las pasadas cinco décadas, esa congratulación debe entenderse como la demostración de que las asignaturas pendientes tienen solución, así hagan necesario el empeño de varias generaciones. Ese, en último término, es el propósito de este libro en el cual se combinan las reseñas históricas con las cifras comparativas, además de las voces de los expertos y los casos de la gente del común.

En todos los temas tratados, queda claro el papel fundamental que ha desempeñado el BID, no sólo como el primer proveedor regional de fondos, con un valor total de préstamos y garantías aprobados por US\$169.266 millones entre 1961 y 2008, sino también como líder en la promoción de los más diversos sectores y en la transmisión del conocimiento y de las mejores prácticas. Si bien algunos se podrán sorprender al encontrar textos que no describen exhaustivamente los programas del BID, sino que enfocan la realidad desde otro punto de mira, lo cierto es que se trata de una misma historia. Tal como lo dijo en su momento Felipe Herrera, el primer presidente de la entidad: “somos más que un banco si recordamos que nuestro objetivo último es acelerar el desarrollo de la América Latina toda”.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo



Foto cortesía de El Tiempo

En las manifestaciones políticas, en el lugar de trabajo y en el hogar, los pueblos de América Latina y el Caribe están luchando por una vida mejor para sus familias y las generaciones futuras. La misión del BID es financiar programas que les brinden nuevas oportunidades de poner en práctica su inventiva y su capacidad de trabajo para resolver los acuciantes retos socioeconómicos que enfrentan. En 2008, en vísperas de la celebración de su quincuagésimo aniversario, el BID aprobó préstamos por un total sin precedentes de US\$11.226 millones.

I El desafiante camino del crecimiento económico

José María Moratalla todavía recuerda cómo era de difícil el ambiente en la comunidad Iberia, un barrio marginal de San Salvador adonde llegó como sacerdote hace 20 años. El crimen, el desempleo y la falta de oportunidades parecían obstáculos insalvables. No obstante, Moratalla estaba convencido de que los jóvenes podían crear y gestionar sus propios negocios. Fueron ellos, insistió, quienes propusieron la construcción de talleres donde pudieran ejercer un oficio dentro de su misma comunidad. Dos décadas más tarde, esta visión compartida se convirtió en un complejo que alberga 11 cooperativas industriales que generan ingresos anuales por US\$900.000 en un terreno que antes era un basurero (BID, 2007).

Ejemplos como ese son cada vez menos raros en América Latina y el Caribe. “En la medida en que las economías nacionales han crecido y demandan mejores productos en un ambiente de competencia, es posible encontrar casos en los que pequeñas empresas y zonas

antes marginadas dan saltos cualitativos y cuantitativos. Falta mucho, pero es un buen comienzo”, sostiene Moisés Naim, director de la revista *Foreign Policy* y experto en temas de la región. “Todo depende de las circunstancias”, agrega.

LA EVOLUCIÓN

Y es que a lo largo del pasado medio siglo, variaron de manera radical las condiciones y los modelos imperantes de crecimiento, como lo prueba una mirada a la historia. El esquema de sustitución de importaciones es un ejemplo esclarecedor. Este comenzó a abrirse paso por cuenta de la Gran Depresión y de las restricciones impuestas por la Segunda Guerra Mundial, así como por el período de reconstrucción de las naciones europeas con posterioridad al conflicto. Fue durante esos años que las naciones del Hemisferio elevaron de manera sostenida sus aranceles con el fin de proteger a las industrias existentes y que los gobiernos adoptaron un rol definido en la promoción de actividades específicas,



Largas tuberías de acero, que se extienden desde la Amazonia hasta el Pacífico, transportan gas natural a consumidores peruanos y a mercados extranjeros como parte de un proyecto del BID que sentó un nuevo estándar ecológico.

muchas veces con la participación de dinero público.

En líneas generales había escepticismo sobre la posible mejora en los términos de intercambio de una región que exportaba bienes básicos e importaba productos manufacturados. Así mismo había dudas sobre la capacidad de emprendimiento del sector privado y fe en la efectividad del planeamiento estatal, además de una creciente desconfianza del capital extranjero dirigido a actividades extractivas (BID, 2002), mas no al montaje de fábricas.

Comenzó, entonces, la época del crecimiento hacia adentro, cuyos resultados fueron notables: entre 1945 y 1973 el producto interno bruto (PIB) de la región creció un 5,3% anual en promedio, mientras que el ingreso por habitante lo hizo casi un 3%. El sector industrial se convirtió en motor de ese crecimiento con tasas anuales superiores al 6% y una participación que llegó a ser del 26% del PIB en 1973, es decir: 8 puntos porcentuales más que en 1950 (Thorp, 1998).

A todas estas, el mundo vivía también un período de auge, aunque en medio de fuertes tensiones políticas. La rivalidad entre Washington y Moscú, la carrera armamentista y la conformación de un planeta bipolar llevó a la exis-

tencia de bloques regionales y América Latina y el Caribe no fue la excepción a dicha regla. Fue en medio de ese escenario que en 1959 nació el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a pesar de que había opiniones divergentes sobre la conveniencia de una entidad regional cuya agenda de trabajo tenía similitudes con la del Banco Mundial (BID, 1999).

El éxito relativo del modelo de sustitución de importaciones vino acompañado de un fuerte cambio en la distribución espacial de la población que se desplazó de manera creciente del campo a la ciudad. Este factor generó presiones sobre las finanzas estatales, tanto para hacer mayores gastos en infraestructura como en educación y salud. La combinación de un Estado empresario con uno benefactor no vino acompañada de mayores recaudos de impuestos. Mientras que entre 1960 y 1970 los gastos gubernamentales en América Latina pasaron del 20,7% al 25,7% del PIB regional, en ese mismo período los ingresos tributarios apenas subieron del 14,4% al 17,2% (Thorp, 1998). Ese desequilibrio se expresó en déficits crónicos de la balanza de pagos, en crisis de divisas y en un aumento de las presiones inflacionarias internas.



Muchas de las PyME de la región adquirieron nuevo acceso al financiamiento y a la tecnología gracias a los programas del BID para el sector privado.

LA GRAN CRISIS

Fue, sin embargo, un shock externo el que anunció los primeros problemas. Este estuvo relacionado con el aumento en los precios del petróleo por cuenta de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a comienzos de la década de 1970. Esto no sólo golpeó fuertemente al mundo desarrollado, sino que generó excedentes considerables en las naciones exportadoras de combustible, cuyos recursos fueron colocados en los principales bancos. Semejante liquidez acabó estimulando un aumento significativo de los desembolsos de crédito externo en América Latina y el Caribe que fue bienvenido por los gobiernos que prefirieron esa opción a la de realizar un fuerte ajuste. Como resultado, la deuda regional aumentó 109% entre 1978 y 1982, llegando a US\$315.000 millones en este último año (CEPAL, 1985).

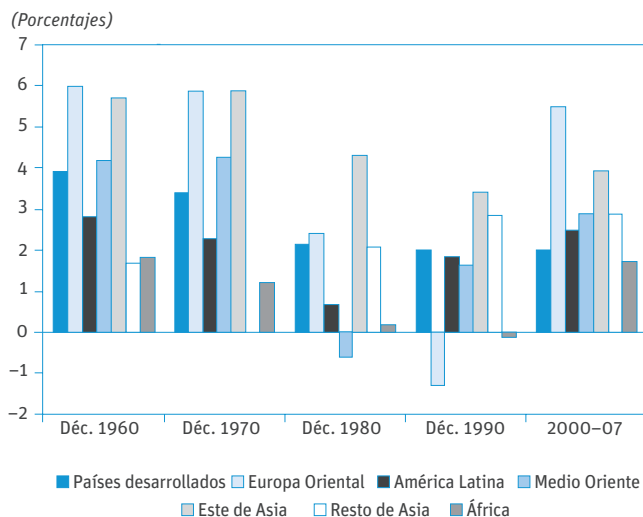
La declaratoria de una cesación de pagos por parte de México en agosto de 1982 generó pánico en los mercados y una fuerte caída de las líneas de crédito hacia la región. En consecuencia, buena parte de los países del área debió adoptar medidas de emergencia a lo largo de varios años, entre ellas: ajustes en las

tasas de cambio, recortes presupuestales y solicitud de ayuda a las entidades multilaterales. Así mismo, comenzó un proceso de venta de activos públicos que llevó al capital privado a controlar empresas tradicionalmente en manos del Estado.

Dentro de las muchas consecuencias que dejó la crisis de la deuda, quizá la de mayor importancia haya sido la de romper la tendencia de crecimiento latinoamericana, al tiempo que otras zonas del mundo continuaban su marcha (gráfico 1.1). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008c), mientras el producto mundial por habitante pasó de US\$4.521 a US\$5.155 entre 1980 y 1990, el de América Latina cayó de US\$5.183 a US\$5.072 en el mismo lapso.¹ Así las cosas, al tiempo que el ingreso regional promedio como proporción del de los países más desarrollados osciló alrededor del 28% entre 1870 y 1980, para 1990 dicho índice había bajado al 22,7% para llegar al 21,5% en 2006 (CEPAL, 2008c) (cuadro 1.1).

Dicho proceso coincidió con el fuerte crecimiento de los países asiáticos, iniciado primero en Japón al final de la Segunda Guerra Mundial, continuado por la República de Corea y seguido por

Gráfico 1.1 Crecimiento del PIB per cápita, por regiones y décadas



Fuentes: BID (2000), para las décadas de 1960 y 1970, y *World Development Indicators* del Banco Mundial, a partir de la década de 1980.

Nota: PIB per cápita a precios constantes de 2000. No se dispone de datos para el Resto de Asia en la década de 1970.

otras economías de menor tamaño en esa zona. Tales cambios, sin embargo, palidecieron con las reformas adelantadas en China, que desde hace un cuarto de siglo emprendió una senda de crecimiento acelerado que todavía continúa, a pesar de las presiones que ha recibido la economía mundial desde mediados de 2008. Un elemento decisivo en el surgimiento de este tercer polo en Asia,

que se sumó al de América del Norte y Europa, fue la naturaleza del cambio tecnológico, que llevó a la fragmentación de la producción y su reorganización en cadenas globales de valor, lo cual originó un fuerte incremento de la integración productiva y, por ende, comercial (CEPAL, 2008c).

Aparte de los efectos económicos y sociales, la crisis de la deuda significó un quiebre fundamental para la región. Y es que hasta los años ochenta habían predominado las teorías basadas en un modelo de acumulación de los factores productivos (capital y trabajo, esencialmente). En este enfoque el papel central de las políticas era facilitar la acumulación de capital, de lo cual se derivaba el énfasis en el ahorro local desde el punto de vista interno, y la importancia del financiamiento del exterior, desde el punto de vista externo, para cerrar las brechas de financiamiento y hacer posible un ritmo de acumulación de capital compatible con el crecimiento objetivo. De ahí la importancia que se asignó inicialmente a las entidades multilaterales para proveer el financiamiento y definir los mejores proyectos de inversión que debían financiarse a fin de posibilitar el crecimiento. La acumulación de capital humano también

(Continúa en la página 8)

Cuadro 1.1 Evolución de las disparidades entre regiones del mundo, 1820–2006

	1820	1870	1913	1950	1973	1980	1990	2006
A. Producto por habitante, por región								
<i>(US\$ según PPA de 1990)</i>								
Europa Occidental	1.204	1.960	3.457	4.578	11.417	13.197	15.965	21.098
Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda	1.202	2.419	5.233	9.268	16.179	17.935	22.345	30.143
Japón	669	737	1.387	1.921	11.434	13.428	18.789	22.853
Asia (excepto Japón)	577	548	658	635	1.225	1.511	2.109	4.606
América Latina	692	676	1.494	2.503	4.513	5.183	5.072	6.495
Europa Oriental y ex Unión Soviética	686	941	1.558	2.602	5.731	6.231	6.460	7.000
África	420	500	637	890	1.410	1.538	1.449	1.697
Mundo	667	873	1.526	2.111	4.091	4.521	5.155	7.282
B. Disparidades interregionales								
<i>(Porcentajes)</i>								
Región menos desarrollada/región más desarrollada	34,9	20,7	12,2	6,9	7,6	8,4	6,5	5,6
América Latina/región más desarrollada	57,5	27,9	28,6	27,0	27,9	28,9	22,7	21,5
América Latina/mundo	103,8	77,4	97,9	118,6	110,3	114,6	98,4	89,2
América Latina/región menos desarrollada	164,9	135,2	234,4	394,0	368,5	343,0	350,0	382,7
C. Participación en la producción mundial								
<i>(Porcentajes)</i>								
Europa Occidental	23,0	33,1	33,0	26,2	25,6	24,2	22,3	17,7
Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda	1,9	10,0	21,3	30,7	25,3	24,3	24,6	22,7
Japón	3,0	2,3	2,6	3,0	7,8	7,8	8,6	6,2
Asia (excepto Japón)	56,4	36,0	22,3	15,5	16,4	18,3	23,2	36,4
América Latina	2,2	2,5	4,4	7,8	8,7	9,8	8,3	7,7
Europa Oriental y ex Unión Soviética	9,0	12,0	13,4	13,0	12,9	11,9	9,8	6,0
África	4,5	4,1	2,9	3,8	3,4	3,6	3,3	3,3
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: CEPAL, sobre la base de Ocampo y Martin (2003) y Maddison (2007).

Entrevista a Eduardo Lora



Eduardo Lora es el Gerente General del Departamento de Investigación y Economista Jefe interino del Banco Interamericano de

Desarrollo. Obtuvo una maestría en Economía de la London School of Economics. Ha sido miembro asociado del St. Antony's College en la Universidad de Oxford, editor de *Coyuntura económica* y Director Ejecutivo de Fedesarrollo, el principal centro de estudios económicos de Colombia. Desde su incorporación al BID en 1996, Lora ha coordinado el Informe de Progreso Económico y Social en América Latina (IPES), el principal estudio anual del Banco, que a partir de 2008 pasó a llamarse Desarrollo en las Américas (DIA, por sus siglas en inglés).

¿Cómo ha visto usted la evolución económica del Hemisferio, a lo largo del pasado medio siglo?

El desempeño económico de América Latina y el Caribe no ha sido destacado. La región se ha atrasado en términos relativos con respecto a los países desarrollados y ha sido superada por otras regiones del mundo en desarrollo. A lo largo del pasado medio siglo fueron frecuentes los episodios de alta inflación, los problemas de insolvencia fiscal y los casos de crisis financieras. La inestabilidad macroeconómica ha sido un lastre muy pesado para la lucha contra la pobreza. El lustro 2003-08 fue una notable excepción a estos patrones de bajo crecimiento e inestabilidad. Si bien la región ha resistido bastante bien la crisis financiera global que estalló a mediados de 2008, aún es muy pronto para cantar victoria. Aunque las causas más específicas difieren caso por caso, las razones más comunes del mediocre desempeño latinoamericano tienen que ver con la calidad de la política macroeconómica y con las instituciones. Los patrones de integración a la economía mundial, las profundas desigualdades heredadas del pasado y las limitaciones de sus sistemas democráticos son posiblemente las causas más profundas

por las que ha sido muy difícil desarrollar mejores políticas e instituciones.

¿Cuál considera que ha sido el papel del BID en lo sucedido y qué destacaría positivamente de lo hecho?

El BID nunca ha pretendido tener una fórmula mágica para resolver estos problemas. Su papel ha consistido en acompañar a los gobiernos y a las sociedades en la búsqueda de las políticas y las instituciones más adecuadas a su estadio de desarrollo y a sus circunstancias sociales, económicas y políticas.

¿Cómo ve el tema hacia el futuro, cercano y lejano, y cuál debería ser el rol del Banco?

El principal instrumento que tiene el Banco es el financiamiento, y su potencia depende no sólo del monto de recursos o de su costo, sino de que sea un canal de movilización de soluciones para los problemas de desarrollo. Y eso depende crucialmente del entendimiento que se tenga de los países, los sectores o las regiones y negocios a los que va dirigido. Por eso el BID se ve cada vez más no sólo como una entidad financiera sino como un centro de generación, difusión y movilización de conocimiento en temas de desarrollo económico, social e institucional.

Recuadro 1.1 El papel del BID en el desarrollo

A lo largo de medio siglo de existencia el Banco Interamericano de Desarrollo ha promovido el establecimiento de fundamentos macroeconómicos sanos y la estabilidad del ambiente económico, incluida la sostenibilidad fiscal, financiera y externa de las economías. En los últimos años, y dadas las ventajas comparativas de cada uno de los organismos internacionales, se definió que las acciones del Banco en este campo se concentrarán en consolidar las instituciones para la estabilidad macroeconómica mediante el fortalecimiento de los sistemas tributarios y su administración, el mejoramiento de las instituciones presupuestarias y de manejo fiscal, y el fortalecimiento de las instituciones fiscales de los niveles subnacionales (BID, 2003).

Además, fue decidido que el Banco actuará en coordinación con otros organismos internacionales para otorgar recursos en períodos de escasez transitoria de recursos financieros externos, como sucedió a finales de 2008, y para desarrollar los mecanismos financieros y la arquitectura internacional que permita reducir la volatilidad de los flujos financieros internacionales. El objetivo de los préstamos de emergencia es el suministro de respaldo financiero para mitigar los efectos sociales y económicos de las crisis financieras internacionales. Entre los nuevos mecanismos de financiamiento está el establecimiento de un sistema de crédito para las exportaciones, con el fin de apoyar especialmente a aquellos países donde las dificultades cambiarias y financieras han afectado los mecanismos normales de financiamiento del comercio exterior.

Dicho lo anterior, es claro que el Banco pone un énfasis prioritario en el progreso social como condición para el desarrollo económico mediante la consolidación del proceso de reformas sectoriales en educación, salud y vivienda. Así, el BID buscará de manera permanente incrementar la eficacia, ampliar la cobertura, y mejorar la calidad de estos servicios, en forma compatible con los recursos disponibles a corto, mediano y largo plazo. Mejores condiciones de educación, salud y vivienda aumentan la productividad de la fuerza de trabajo y llevan al crecimiento de los ingresos de los latinoamericanos, con un impacto sobre el aumento de la producción y el consumo.

De manera complementaria, el BID ha trabajado activamente en investigaciones para promover el desarrollo y el crecimiento económico en América Latina y el Caribe. Su trabajo ha estado dirigido tanto a solucionar problemas generales de la región (como pueden ser las restricciones crediticias o las fuentes del crecimiento), como a resolver problemáticas específicas de los diferentes países que integran la zona. Algunas de las contribuciones más importantes del BID se pueden encontrar en: <http://www.iadb.org/res/ipes>.

Una pequeña empresa metalúrgica de Guadalajara, México, utilizó los créditos de un programa del BID para elevar su competitividad mediante una mejor calidad de sus productos.



Los mercados bursátiles de la región forman parte de un sistema financiero cada vez más sofisticado que está encontrando mecanismos innovadores para prestar servicios a empresas y a particulares.

entró en escena como factor clave para el crecimiento, aunque con un papel subsidiario y con un horizonte de más largo plazo.

UN NUEVO PUNTO DE VISTA

Aparte de las consecuencias que trajo la crisis de la deuda en la estructura interna de los países, fue evidente el mayor énfasis en la búsqueda de mercados externos con el fin de solucionar una de las debilidades endémicas de la región. Dicho cambio de dirección sucedió a una primera etapa de elevación de aranceles y restricciones a las importaciones con el fin de ahorrar divisas y coincidió con un escenario favorable para el comercio internacional. Según las Naciones Unidas, las exportaciones mundiales de mercancías crecieron a una tasa anual promedio de 14,9% entre 1985 y 1990, la cual bajó a 8,5% en el lustro siguiente y terminó el siglo en 5,2% (Naciones Unidas, 2008), para luego repuntar en la presente década. En el caso de América Latina, el comercio como proporción del PIB pasó del 28,4% al 35,6% entre 1990 y 1999, muy por encima del nivel registrado en 1970 (22,3%), e incluso del de 1980 (30,2%). No obstante, ese salto fue del 38,3%

al 53,5% en el caso de Asia durante el mismo lapso (BID, 2002).

En los años noventa esa tendencia se vio fortalecida por el desarrollo de los acuerdos regionales de integración y por la firma de pactos bilaterales con el objetivo de dismantlar las barreras existentes al comercio. En 1991 tuvo lugar la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur), al que le siguió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, con la participación de Canadá, Estados Unidos y México. Dichos convenios fueron los primeros en el Hemisferio, después de la constitución de la Comunidad del Caribe (Caricom) en 1973, pero habrían de ser seguidos por una larga lista. Como resultado, el comercio intrarregional creció a tasas más altas que el extrarregional.

Si bien no era la primera vez que América Latina trataba de estrechar sus lazos, la nueva oleada de regionalismo tuvo un cambio fundamental frente al modelo precedente, en el sentido de mantener un esquema de aranceles bajos frente al resto del mundo. La garantía de acceso a los mercados generó una diversificación en la base productiva y obligó a reformas institucionales por las cuales los diferentes Estados se

concentraron en su función regulatoria, dándole un mayor espacio al sector privado.

Una de las consecuencias del nuevo esquema fue un aumento notorio y sostenido de la inversión extranjera directa (IED), primero debido a la venta de activos públicos y luego por las mayores oportunidades derivadas del comercio y de la integración. Así, mientras el inventario de IED ascendió a algo menos del 10% del PIB regional en 1990, subió al 23% en 1999. Si bien esta tendencia fue mundial, de acuerdo con un cálculo realizado por el BID, en ese último año América Latina estaba recibiendo 60% más recursos por este concepto de lo que le correspondería de acuerdo con su peso en la economía mundial (BID, 2002).

Por otra parte, la crisis de la deuda llevó a cuestionar el papel asignado antes al financiamiento externo, y a ver los problemas de crecimiento en forma más amplia. Al comenzar la década de 1990 quedó resumida en el Consenso de Washington² una serie de prescripciones que habían llegado a considerarse como las condiciones necesarias para que las economías de la región pudieran recuperar y mantener el crecimiento. La lista incluía políticas fiscales y mone-

tarias para garantizar la estabilidad macroeconómica y políticas de apertura al comercio exterior, privatización, liberalización financiera y simplificación tributaria para flexibilizar el funcionamiento de los mercados y elevar la eficiencia económica.

No obstante, a pesar de las profundas transformaciones ocurridas en la mayoría de los países de la región, las reformas posteriores a la crisis de la década de 1980 no necesariamente vinieron acompañadas de una mejora notoria y general. Si bien fueron evidentes los avances en materia de control de la inflación, que descendió a promedios de un dígito con el 9% registrado como media en 1997, en lo que tuvo que ver con el crecimiento el resultado no fue satisfactorio. De hecho entre 1998 y 2002 tuvo lugar un período de pobre desempeño que fue descrito como “el lustro perdido”, por la falta de avance en indicadores como el ingreso por habitante.

Buena parte de la responsabilidad de lo sucedido estuvo atada a los shocks externos que volvieron a dejar en evidencia la vulnerabilidad de América Latina y el Caribe al rápido cambio en las condiciones internacionales (gráfico 1.2). Tal como sostuvieron Nancy Birdsall y Carlos Lozada (Birdsall y Lozada,

1998), “los problemas de una economía emergente en particular pueden provocar un retiro temporal de capitales de varias o de todas las economías que se consideren en la misma clasificación de activos”. En consecuencia, diferentes crisis que tuvieron su origen en México, Rusia, Tailandia o Turquía acabaron golpeando fuertemente, desde mediados de la década pasada, a la totalidad de los países del área, forzando en ocasiones

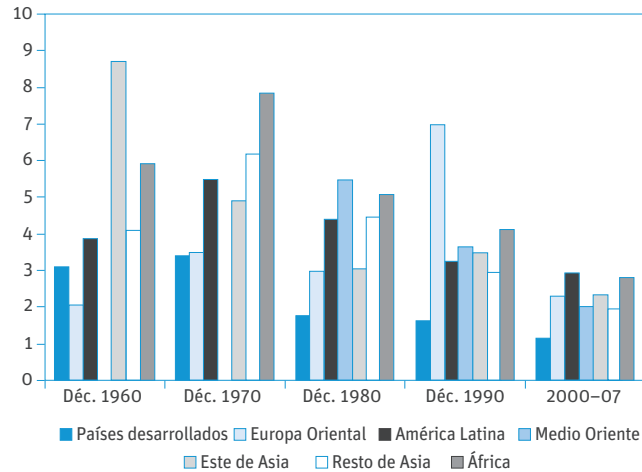
la adopción de medidas extraordinarias para mantener las tasas de cambio, el equilibrio externo o la estabilidad macroeconómica.

EL AUGE RECIENTE

No obstante, ese panorama cambió en forma radical a partir de 2003, debido a la conjunción de tres factores favorables: altos precios de las materias primas, condiciones de financiamiento propicias y elevados niveles de remesas por parte de los latinoamericanos que migraron a otras latitudes. De acuerdo con José Antonio Ocampo, “la historia económica de América Latina muestra que la combinación de los dos primeros de esos elementos infaliblemente lleva a un crecimiento económico rápido. La última vez que eso sucedió fue en los años setenta. La mezcla de los tres no se había visto antes” (Ocampo, 2008) (cuadro 1.2).

En el primero de los casos, el elevado ritmo de aumento en el PIB mundial y el peso creciente de China como importador de productos básicos resultaron definitivos para explicar un rápido aumento en las cotizaciones internacionales. El caso más extremo de todos fue el de los minerales y en especial el de

Gráfico 1.2 Volatilidad del PIB per cápita, por regiones y décadas
(Porcentajes)



Fuentes: BID (2000), para las décadas de 1960 y 1970, y *World Development Indicators* del Banco Mundial, a partir de la década de 1980.

Nota: PIB per cápita a precios constantes de 2000. No se dispone de datos para Medio Oriente en las décadas de 1960 y 1970.

Cuadro 1.2 Tasa de variación anual del PIB, países de América Latina, 2000–07

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7
Bolivia	2,5	1,7	2,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6
Brasil	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	2,9	3,7	5,4
Chile	4,5	3,4	2,2	3,9	6,0	5,6	4,3	5,1
Colombia	2,9	2,2	2,5	4,6	4,7	5,7	7,0	8,2
Costa Rica	1,8	1,1	2,9	6,4	4,3	5,9	8,8	7,3
Ecuador	2,8	5,3	4,2	3,6	8,0	6,0	3,9	2,7
El Salvador	2,2	1,7	2,3	2,3	1,9	3,1	4,2	4,7
Guatemala	3,6	2,3	3,9	2,5	3,2	3,3	5,3	5,7
Honduras	5,7	2,7	3,8	4,5	6,2	6,1	6,3	6,3
México	6,6	0,0	0,8	1,4	4,0	3,2	4,8	3,2
Nicaragua	4,1	3,0	0,8	2,5	5,3	4,3	3,9	3,8
Panamá	2,7	0,6	2,2	4,2	7,5	7,2	8,7	1,2
Paraguay	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8
Perú	3,0	0,2	5,0	4,0	5,1	6,7	7,6	8,9
Rep. Dominicana	5,7	1,8	5,8	-0,3	1,3	9,3	10,7	8,5
Uruguay	-1,4	-3,4	-11,0	2,2	11,8	6,6	7,0	7,4
Venezuela	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	10,3	8,4
Promedio	4,0	0,3	-0,4	2,1	6,1	4,8	5,6	5,7

Fuente: CEPAL (2007).

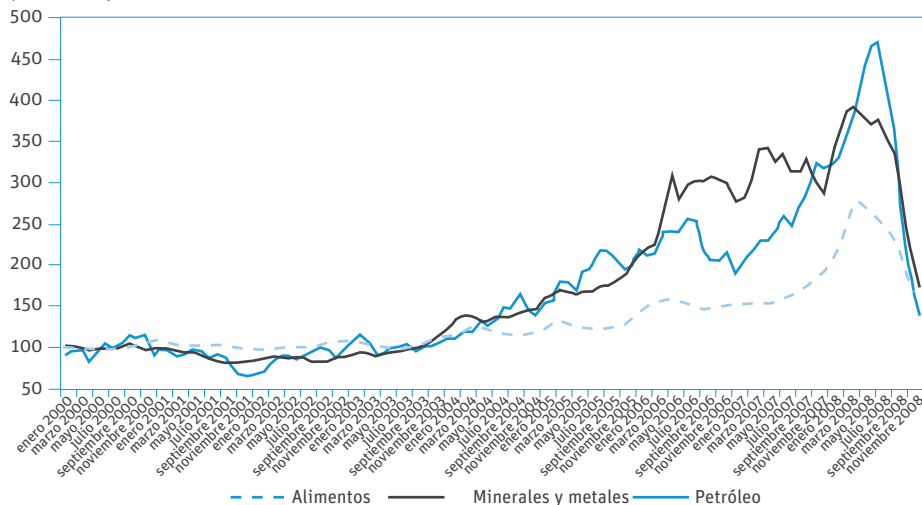
Nota: Precios constantes de 2000.

los productos energéticos que vivieron un alza espectacular, duplicando en términos reales su precio con referencia a los valores alcanzados en 1973 y 1979. También los alimentos tuvieron un encarecimiento importante, aunque el

punto alcanzado fue similar, en términos reales, a los niveles obtenidos a comienzos de la década de 1980 (gráfico 1.3). Como elemento novedoso, la espiral mostró, antes de terminar en la segunda mitad de 2008, una clara conexión

Gráfico 1.3 Índices de precios de productos básicos

(2000 = 100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

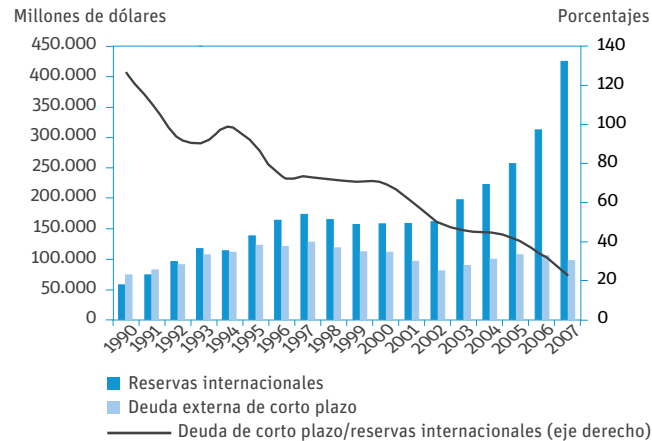
entre bienes agrícolas y energéticos, por cuenta del auge de los biocombustibles como sustituto parcial de los derivados del petróleo.

Por su parte, la amplia liquidez internacional vino acompañada de mejores condiciones, tanto en plazos como tasas de interés, a las que se agregaron márgenes de riesgo bajos, de acuerdo con los patrones históricos. Esa mayor disponibilidad de fondos no se tradujo, sin embargo, en un crecimien-

to elevado de la deuda pública externa (gráfico 1.4), pues de hecho durante el período citado muchos de los países de la región prefirieron cambiar la composición de sus acreencias, dándole mayor peso al financiamiento en moneda local. Además, la IED fue particularmente fuerte, no sólo con destino a industrias extractivas, sino también al desarrollo de diversos mercados nacionales. Según la CEPAL, el total recibido en 2007 en América Latina y el Caribe llegó a la cifra récord de US\$105.900 millones, con un aumento del 46% que ubicó a la región como la de mayor dinámica en todo el mundo (CEPAL, 2008b). Para 2008, y como porcentaje del PIB, algunos países del Caribe presentaron una fuerte influencia de la IED (entre el 15% y el 25% del PIB) ligada a la actividad turística. En otros países de Centroamérica y América del Sur la IED correspondió, en promedio, al 4% del PIB (CEPAL, 2008a) (gráfico 1.5). Ante esta alta participación, la incidencia de la crisis mundial comenzada en 2008 se consolida como una preocupación fundamental para la región.

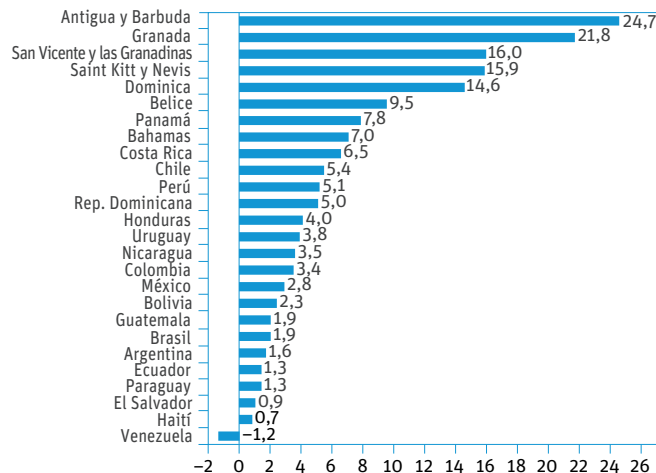
Quizás el elemento más llamativo de todos haya sido el de crecimiento de las remesas que pasaron de US\$20.000 millones a US\$66.500 millones entre 2000

Gráfico 1.4 Deuda externa de corto plazo y reservas internacionales, América Latina



Fuente: CEPAL, a partir de la base de datos en línea *Global Development Finance* del Banco Mundial.

Gráfico 1.5 Inversión extranjera directa neta, países de América Latina y el Caribe (Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los respectivos países y del FMI.

y 2007, de acuerdo con estimaciones realizadas por el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del BID. No sólo el peso de esos envíos de dinero se duplicó hasta superar el 2% del PIB regional, sino que en el caso de un puñado de economías medianas y pequeñas se convirtió en la principal fuente de recursos externos, llegando a representar más del 20% del PIB local.

Como consecuencia de la mezcla de factores favorables, la región de América Latina y el Caribe experimentó un crecimiento promedio del 5,6% anual entre 2003 y 2007, la segunda mejor tasa de su historia después de la registrada entre 1967 y 1974, que fue superior en un punto porcentual. Si bien parte de ese impulso duró hasta bien entrado 2008, pues el crecimiento regional habría sido de 4,6% según la CEPAL, el cambio del viento fue notorio. La crisis internacional que tuvo como génesis los problemas en el mercado de finca raíz en Estados Unidos y su posterior transmisión a los sistemas financieros de América del Norte y Europa, puso un nuevo signo de interrogación a la capacidad de la región para enfrentar el que sin duda es el peor desafío para la economía mundial, después de la época de la Gran Depresión.



Mejorar la cobertura y la calidad de la educación ha sido una prioridad constante del BID a lo largo de los años.

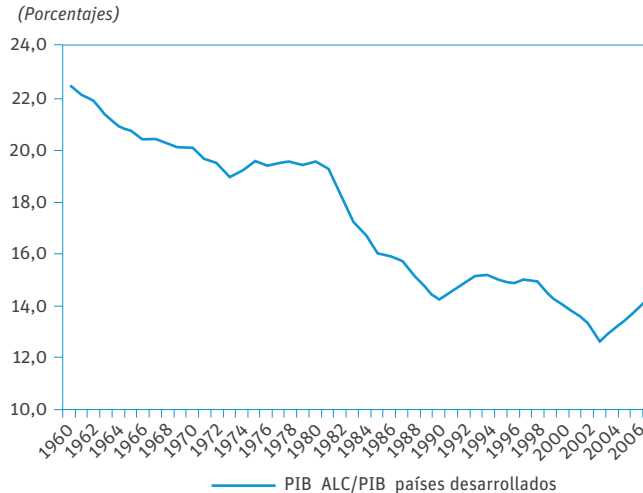
DESAFÍOS QUE PERDURAN

La resolución de dicho enigma determinará si la región podrá acortar la distancia que ha perdido en el contexto global. Aunque es cierto que el balance de medio siglo resulta positivo, también lo es que la región no se ha destacado por sus tasas de crecimiento en ninguna década y, como consecuencia, su posición relativa de ingreso frente a otras áreas se ha deteriorado. La brecha de ingreso relativo con respecto a los países desarrollados ha aumentado en las últimas décadas: en 1960 el ingreso per cápita promedio de América Latina equivalía al 22% del ingreso por habitante de las naciones más ricas; actualmente representa apenas cerca del 15% (gráfico 1.6).³

Ahora bien, es factible que el crecimiento en los años finales de la presente década sea inferior al del lustro previo debido al deterioro de las condiciones internacionales. Justamente, un rasgo preocupante del crecimiento económico en los países de la región ha sido la alta inestabilidad, en promedio más alta que en las demás zonas del mundo.

Aparte de que el nivel de ingreso de América Latina es modesto, y de que ha crecido en forma relativamente lenta

Gráfico 1.6 PIB per cápita de América Latina y el Caribe en relación con países desarrollados

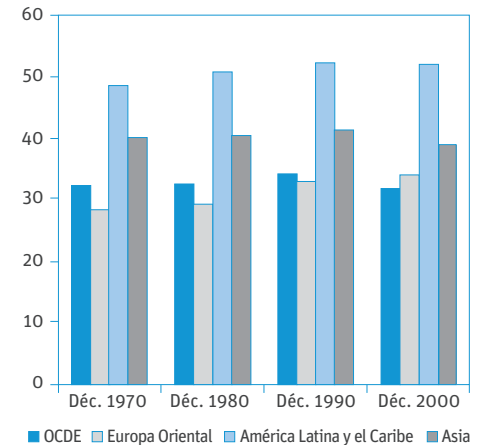


Fuentes: *World Development Indicators* del Banco Mundial, y Heston, Summers y Aten (2006).
Nota: PIB per cápita a precios constantes de 2000.

e inestable, está muy mal distribuido entre la población. En la dimensión distributiva del desarrollo económico, el área ocupa una posición desfavorable: en forma persistente ha tenido índices muy altos de concentración del ingreso, superiores a los de cualquier otra zona del mundo. En los países latinoamericanos el 5% de la población percibe el 25% del ingreso nacional y el 10% más rico

percibe un 40%. En contraste, en los países del sudeste asiático el 5% más rico de la población percibe en promedio el 16% del ingreso, y en los países desarrollados, percibe el 13% (gráfico 1.7). La concentración del ingreso ha aumentado en casi todos los países latinoamericanos en las últimas décadas, con muy contadas y notables excepciones, como es el caso de Brasil. Sin embargo, esta no es una

Gráfico 1.7 Índice de Gini de concentración del ingreso, regiones seleccionadas, por décadas



Fuente: De Ferranti et al. (2004), para las décadas de 1970, 1980 y 1990; *World Development Indicators* del Banco Mundial, para la década de 2000.

Nota: Para el cálculo de 2000 se ha tomado el último año disponible para cada país y se ha efectuado un promedio simple.

(Continúa en la página 18)

Entrevista a Ricardo Lagos



El ex Presidente chileno Ricardo Lagos ha sido un testigo de excepción de los cambios sucedidos en el Hemisferio a lo

largo del pasado medio siglo. Además de su trayectoria política, ha estado vinculado a la academia en diversas universidades del continente como profesor e investigador. En la presente entrevista, Lagos analiza la trayectoria reciente de la región, al igual que sus desafíos.

¿Cómo describiría usted el desempeño económico de América Latina y el Caribe en los últimos 50 años?

Creo que hace medio siglo partimos de un hecho relevante: la creación, precisamente, del BID, que fue seguida casi inmediatamente por la llegada al poder del Presidente John Kennedy en Estados Unidos, el impulsor de la Alianza para el Progreso. Ambos hechos reflejan un cierto modo de entender el crecimiento económico y el desarrollo de la región en ese momento. Una convicción muy grande, en los procesos de integración, pero también estamos hablando de un mundo todavía fuertemente influido por ideas keynesianas. Esa forma de mirar el crecimiento tiene lugar hasta los años ochenta, cuando empiezan a surgir dudas sobre la capacidad de mantener ese modelo, y se cuestiona la sustitución de importaciones que venía desde la década de 1930. Empieza entonces una marea en donde se piensa que el rol del Estado debe ser menor, en donde tiene que haber mayor liberalización y entonces hay que hacer ajustes estructurales.

¿Qué sucedió entonces?

Bueno, eso hace que la década de 1980 sea una década difícil desde el punto de vista del crecimiento económico, y algu-

nos llegan a hablar de la década perdida. Pero lo más importante es la visión, que después culmina a comienzos de los años noventa con el Consenso de Washington. Este defiende la necesidad de hacer reformas estructurales profundas, un mayor nivel de apertura internacional, una necesidad de bajar tarifas, de disminuir las regulaciones, de establecer que determinadas empresas no deben seguir siendo públicas o estatales, sino que esa tarea corresponde al sector privado, y aquí entonces entramos a una fase distinta.

Ahora bien, tengo la impresión de que esta fase está llegando también a su fin, no sólo por la crisis financiera actual, y que se tiende a mirar de una manera distinta el tema de las regulaciones. Creo que al Consenso de Washington le faltó un elemento adicional, como lo ha dicho el propio Williamson, su autor. Y es que tiene que haber políticas sociales para asegurarnos que cuando haya crecimiento este llegue a todos los sectores y no solamente a algunos. Creo que el informe del BID de mediados de la década, sobre la política de las políticas públicas, marca el inicio de esta etapa en donde se dice que el mercado es fundamental para determinar niveles de crecimiento, pero que a veces el mercado por sí solo no resuelve las demandas sociales que

nuestros países enfrentan. Pienso que hubo elementos de eso en el éxito latinoamericano de 2003 a 2008, y su tasa de crecimiento del 5% anual, que vino a ser interrumpido por la crisis actual.

¿Qué más destacaría?

Ha habido un segundo elemento que es muy importante. Hoy todos sabemos cuándo estamos haciendo políticas económicas que no son sensatas. No hay misterios respecto del hecho de que tiene que haber autoridades monetarias independientes, presupuestos equilibrados, apertura, que tiene que dejarse que funcionen los mercados, y no hay misterios sobre el hecho de que tiene que haber políticas sociales. Que cuando haya crecimiento, eso lo podamos hacer de manera adecuada que llegue a todos.

¿Por qué América Latina no ha podido romper la cadena de la desigualdad?

Creo que hay dos elementos. Uno de carácter histórico, sobre la propiedad de los activos en la región, que continuó cuando se hicieron determinados tipos de privatizaciones con poca transparencia. El otro, igualmente importante, es el acceso diferenciado a la educación. Acá hay una concentración del ingreso que tiene mucho que ver también con que

las oportunidades educacionales están altamente segmentadas. Unos son los ingresos de quienes llegan sólo a enseñanza primaria o básica, otros son los ingresos de quienes llegan a completar la educación media y absolutamente distintos los ingresos de los que llegan a tener educación universitaria. Entonces, creo que hay un tema que es de más largo plazo, y que tiene que ver con cómo se garantiza acceso universal a los niveles de educación superior.

¿Qué desearía usted que sucediera?

Primero, que pasemos rápido esta crisis internacional en la que no tuvimos que ver. Segundo, cuando salgamos de esto, creo que vamos a necesitar una arquitectura financiera un poquito distinta de la que teníamos. Pero también pienso que en ese momento el mundo debería tomar un ritmo de crecimiento adecuado y que América Latina debería recuperar el impulso que esta crisis nos interrumpió. Mirando la historia, uno ve que es factible un período de expansión de 20 ó 25 años y tenemos que ser capaces de aprovecharlo. Creo que hemos advertido también que en las épocas de bonanza tenemos que aprender a ahorrar para las épocas de crisis, y eso no todos los países de la región lo están haciendo.

En ese escenario, ¿cómo ve el papel del BID?

Bueno, como siempre lo ha tenido. Tuve el privilegio de ser alumno del primer Presidente del Banco, de Felipe Herrera, que en ese momento era profesor en la Universidad de Chile. Después me tocó seguir muy de cerca tanto la creación del BID como su evolución. Yo diría que se está definiendo como el banco que asegura que, junto a las políticas económicas indispensables para mantener el crecimiento, haya políticas sociales para que ese crecimiento llegue a todos los sectores, especialmente a los más pobres.

¿Qué hemos aprendido?

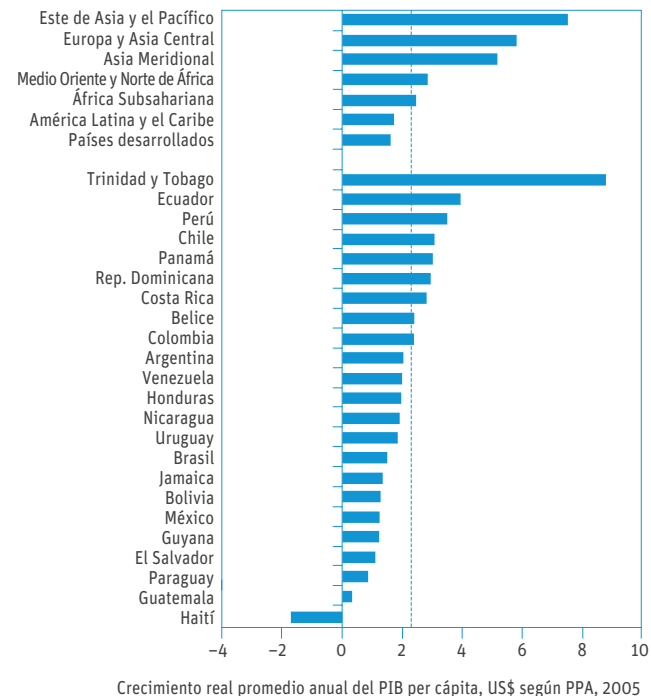
En estos 50 años hemos aprendido que el crecimiento económico es fundamental, pero también que la democracia política es esencial para asegurar el crecimiento económico a través de las políticas públicas, que son las que el pueblo define por medio del sufragio. En otras palabras, esa trilogía tan importante, sociedad, Estado y mercado, sólo se articula cuando hay un sistema democrático.

tendencia exclusiva de la región. En todo el mundo se ha observado una mayor concentración del ingreso, aparentemente asociada a las características de los cambios tecnológicos de las últimas décadas y, quizá también, a la penetración de China y otros países con bajo costo de mano de obra en el comercio mundial.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, tanto en materia de crecimiento económico como de ingreso per cápita, los países de América Latina y el Caribe conforman una región muy heterogénea. En la década actual, Trinidad y Tobago, el país más rico de la región, ha sido también el de mayor crecimiento, con tasas comparables solamente a las de China o India (gráfico 1.8). En lo que a nivel de ingreso se refiere le sigue Chile, cuyo

desempeño reciente ha sido menos destacado que en las décadas anteriores, aunque sigue siendo respetable para los estándares de la zona (gráfico 1.9). México, que sigue en la lista por su

Gráfico 1.8 Crecimiento real del PIB per cápita, regiones y países seleccionados, 2001–06



Fuente: BID (2008b), sobre la base de Banco Mundial (2007).

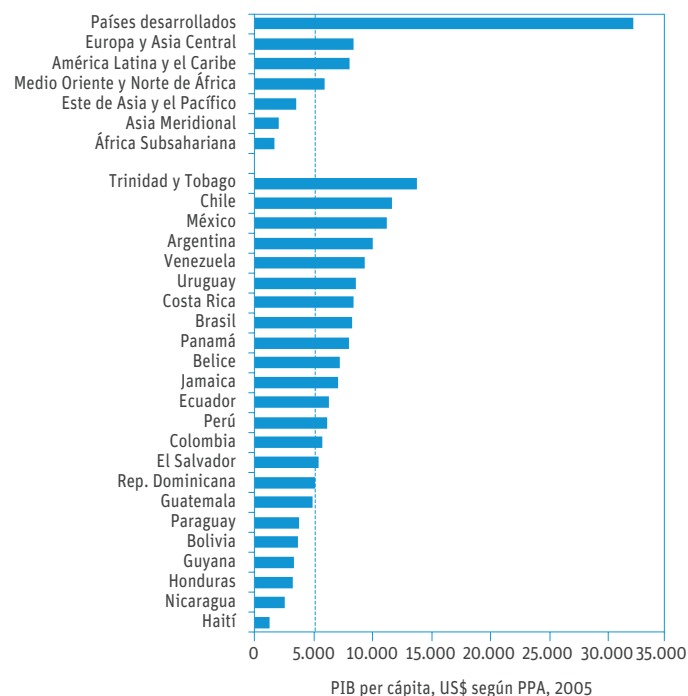
Nota: La línea punteada representa la mediana mundial de crecimiento económico entre 2001 y 2005 (2,65% real promedio anual).

nivel de ingreso, ha tenido un crecimiento mucho más modesto. Resulta preocupante que los países de peor crecimiento de la región sean varios de los más pobres, como Guatemala, Haití y Paraguay, donde los ingresos per cápita se asemejan a los promedios de las regiones más pobres del mundo.

Si los países del mundo se clasificaran en dos grupos según su nivel de ingreso per cápita, la mayoría de los países latinoamericanos quedarían entre la mitad correspondiente a países del mundo con ingresos altos. Las únicas excepciones serían (en orden descendente de ingreso): Guatemala, Paraguay, Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití. Pero si el mundo se partiera en dos según las tasas de crecimiento per cápita de los países (en el período 2001-

06), la mayoría de los latinoamericanos quedaría en el grupo de los países de crecimiento lento. Sólo permanecerían en el grupo de rápido crecimiento (en orden descendente): Trinidad y Tobago, Ecuador, Perú, Chile, Panamá, Repúbli-

Gráfico 1.9 PIB per cápita promedio, regiones y países seleccionados, 2001-06



Fuente: BID (2008b), sobre la base de Banco Mundial (2007).

Nota: La línea punteada representa el PIB per cápita mediano promedio entre 2001 y 2006 entre 122 países (US\$5.089, en dólares constantes de 2005 según la PPA).

ca Dominicana y Costa Rica. Incluso, algunos de estos países serían sólo miembros temporales del club de alto crecimiento.

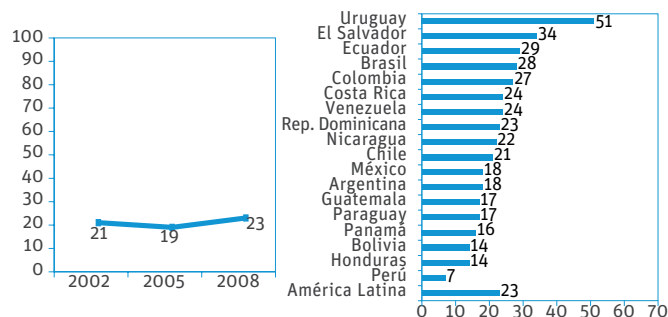
LECCIONES APRENDIDAS

Desde una perspectiva más amplia, las evaluaciones para los países de América Latina y el Caribe desde fines de los años noventa han tendido a destacar la importancia que diversos factores tienen para el crecimiento. Ellos son: i) la baja calidad de las instituciones públicas, ii) la inadecuación de las políticas macroeconómicas, iii) la debilidad del sistema financiero, iv) la baja calidad de la infraestructura física, v) el bajo nivel de capital humano, y (vi) el ambiente internacional adverso. Adicionalmente, una serie de estudios han llevado a demostrar una doble causalidad entre el crecimiento y las acciones destinadas a reducir la pobreza. Por un lado, el crecimiento promedio es uno de los factores más importantes para la reducción de la pobreza; por el otro, las acciones orientadas a reducir la pobreza pueden contribuir significativamente al crecimiento económico. A continuación se discute brevemente la importancia de dichos factores en el crecimiento.⁴

Las *instituciones públicas* de mayor impacto en el crecimiento económico son aquellas que facilitan que la gente y sus negocios se beneficien de sus esfuerzos productivos. Ello, a su vez, contribuye a que los beneficiados opten por la inversión en educación, tecnología, capital físico y calidad de su medio ambiente. Dicho fenómeno exige una protección adecuada de los derechos de propiedad, el respeto de la ley y de los compromisos contractuales y la ausencia de corrupción. Aunque en la medición de la calidad de las instituciones (gráfico 1.10) abundan las dificultades, la mayoría de los estudios e indicadores cuantitativos muestran consistentemente que muchos países de la región tienen problemas serios en lo que atañe al respeto de la ley (gráfico 1.11) y a la incidencia de la corrupción (gráfico 1.12). El resumen más comprensivo de los indicadores existentes señala que más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe se encuentra por debajo de la media mundial en cuanto al respeto de la ley y al control de la corrupción.

Las *políticas macroeconómicas inadecuadas* resultan especialmente perjudiciales para el crecimiento cuando ponen en riesgo la estabilidad de precios y cuando ocasionan que el nivel de gasto

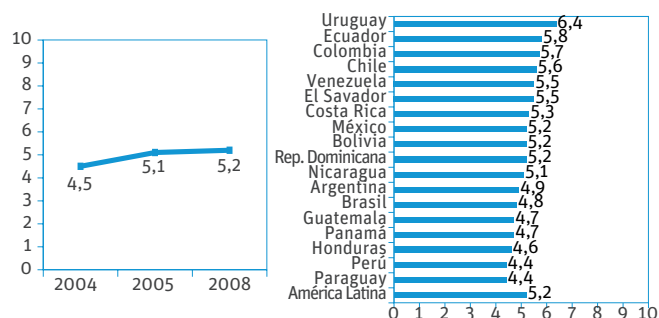
Gráfico 1.10 Buen funcionamiento de las instituciones públicas, América Latina, 2002–08; totales por país, 2008



Fuente: Latinobarómetro (2002–08).

Nota: Los resultados de los gráficos se han determinado sobre la base de las respuestas a la siguiente pregunta: “En términos generales, ¿cuál es su opinión sobre el funcionamiento de las instituciones públicas? ¿Diría usted que funcionan muy bien, bien, regular, mal o muy mal?”. Aquí sólo aparecen las respuestas “muy bien” o “bien”.

Gráfico 1.11 Logro en el cumplimiento de las leyes, América Latina, 2004–08; totales por país, 2008



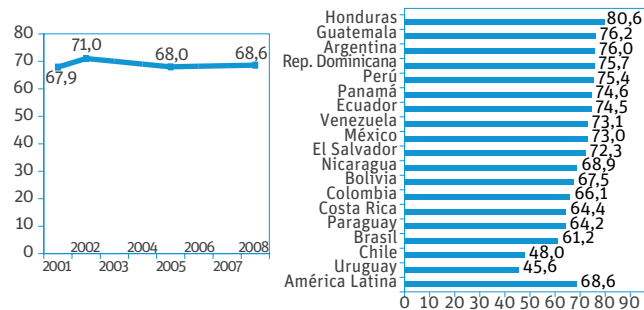
Fuente: Latinobarómetro (2004–08).

Nota: Los resultados de los gráficos se han determinado sobre la base de las respuestas a la siguiente pregunta: “En una escala de 1 a 10, donde 1 es ‘El Estado no logra que se cumpla ninguna ley’ y 10 es ‘El Estado logra que se cumplan todas las leyes’, ¿dónde ubicaría usted a (país)?”. Aquí sólo aparecen las respuestas “promedio”.

público no sea sostenible o sea excesivo para el tamaño de la economía. Desde principios de los años noventa se tomaron medidas para controlar la inflación, fortalecer las finanzas públicas y reducir el endeudamiento público, y dar estabilidad a los sectores financieros. Pero a pesar de los progresos de las políticas macroeconómicas, los problemas no han desaparecido. En el estudio del BID *No todo lo que brilla es oro* (BID, 2008a), se destacó que buena parte de la mejora de los indicadores macroeconómicos en los últimos años se debía a una situación externa extraordinariamente benigna. Aislado la influencia de esa situación, continuaban presentes los problemas de fragilidad fiscal y externa de muchos países. En las nuevas circunstancias externas estas debilidades han vuelto a hacerse evidentes.

El *sistema financiero* en la región requiere una sólida regulación y una mayor profundización a fin de poder atender la demanda de recursos para los sectores productivos. El fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera es fundamental para garantizar la estabilidad del sistema financiero. Es necesario que haya un conjunto de normas y mecanismos que permitan administrar adecuadamente los riesgos que asume

Gráfico 1.12 Incidencia de la corrupción en funcionarios públicos, América Latina, 2001–08; totales, 2001–08



Fuente: Latinobarómetro (2001–08).

Nota: Los resultados de los gráficos se han determinado sobre la base de las respuestas a la siguiente pregunta: "Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueran 100 y usted tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría usted que lo son?". Aquí sólo aparecen las respuestas "promedio".

el sistema financiero, y con ello proteger la integridad de los depósitos. Si bien la región en su conjunto ha hecho importantes avances en todas estas áreas, los sectores financieros de muchos países continúan siendo muy poco profundos y en algunos casos carecen de regulación y supervisión adecuadas. La crisis actual de los sistemas financieros de los países desarrollados ha puesto además en cuestión las prácticas internacionales en algunos aspectos de la regulación de riesgos y en la organización de los sistemas regulatorios.

La inadecuada *infraestructura física* puede ser una limitación para el aumen-

to de la productividad, de las nuevas inversiones y del crecimiento. Un índice que combina indicadores de cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones, electricidad, puertos y vías muestra que 10 países latinoamericanos (de un total de 21 para los cuales se dispone de información) se encuentran por debajo de los patrones mundiales para sus niveles de ingreso. Desde comienzos de los años noventa la región realizó los mayores progresos en el área de las telecomunicaciones, donde se lograron ampliaciones de cobertura y mejoras importantes de calidad en muchos países.

La mejora en las telecomunicaciones ha facilitado la adopción de las tecnologías de la información (TI), que en América Latina han avanzado en promedio en forma más rápida que en otras regiones del mundo en desarrollo, y por encima de los patrones internacionales para el ingreso de los países, aunque aún persisten grandes disparidades de acceso. Si bien en el sector de electricidad es alta, alcanzando en promedio más del 85%, esta cobertura no es uniforme para todos los países. Mientras que en algunos sobrepasa el 95%, todavía existen naciones en las que no llega al 70%. Más preocupante ha sido la fragilidad de las reformas en marcha, la falta de interés de los empresarios

privados para invertir en las expansiones de capacidad requeridas en condiciones de incertidumbre reguladora y económica, y la incapacidad de las empresas estatales –y de algunas privadas– para recolectar los pagos y para atender las pérdidas por facturación y distribución inadecuadas.

También hay deficiencias importantes en vías y puertos, que inciden fuertemente sobre el costo de transporte, limitando las posibilidades de competir en los mercados internacionales. Aparte de que la densidad vial es muy limitada en la mayoría de los países, especialmente en las zonas rurales y marginadas, el estado de las vías es precario. Los indicadores de eficiencia de los puertos colocan a América Latina en una de las últimas posiciones, sólo por encima de los países pobres de Asia y África.

Los bajos niveles de educación y capital humano se han convertido en un obstáculo para el crecimiento de muchos países, porque están limitando las posibilidades de modernización tecnológica y de aumento de la productividad, especialmente de los más pobres. Los indicadores de educación en América Latina y el Caribe revelan un ritmo de progreso mucho más lento que el de otras regiones del mundo, además

de serias deficiencias de calidad. En muchos países, el progreso educativo de las generaciones más jóvenes ha sido muy modesto (gráfico 1.13). El problema en América Latina y el Caribe no se encuentra en el acceso inicial al sistema educativo, sino en la baja permanencia en el sistema para las clases medias y bajas. Como resultado, la mayoría de los países de la región tiene tasas de terminación de los estudios secundarios inferiores a lo que les correspondería según sus niveles de ingreso.

Aunque las deficiencias en materia de salud son menos generalizadas que en educación, un rasgo común a la mayoría de los países de la región es la desigualdad en las condiciones de nutrición, enfermedad y mortalidad entre los grupos de ingresos bajos y altos, lo cual constituye una limitación muy importante para la incorporación productiva de los grupos más pobres de la sociedad.

Un *escenario internacional inestable* ha afectado secularmente a América Latina, limitando su crecimiento. Durante la década de 1990, los términos de intercambio comercial de la región tuvieron una caída del 7,6% y estuvieron sujetos a una gran inestabilidad. Esa tendencia se detuvo a partir de 2003, y entre comienzos de 2006 y mediados

(Continúa en la página 26)

Entrevista a Pedro Pablo Kuczynski



En el transcurso de una prestigiosa carrera profesional, Pedro Pablo Kuczynski se ha destacado tanto en el sector privado

como en el público. Con estudios en Economía en las universidades de Oxford y Princeton, ha desempeñado importantes cargos en entidades multilaterales, en bancos de inversión de primera línea y en el gobierno peruano. Estos últimos incluyen: la presidencia del Banco Central, el ministerio de Energía y Minas, el ministerio de Economía y Finanzas, y el rol de Primer Ministro.

¿Es posible hacer un breve resumen sobre el tránsito de América Latina y el Caribe en este pasado medio siglo?

Yo diría que lo ocurrido es bastante claro. La región ha crecido y ha cambiado en muchas cosas, pero al mismo tiempo tiene la peor distribución del ingreso en el mundo, con índices de pobreza todavía muy altos. En el mismo lapso no sólo surgió Europa Oriental sino también Asia. De tal manera que el desempeño ha tenido aspectos muy positivos, pero al mismo tiempo ha traído decepciones.

En lo positivo, ¿qué destacaría?

El hecho de que América Latina refleja un crecimiento muy fuerte de la clase media, que no era el caso en 1959 cuando se creó el BID. Por otro lado, los servicios sociales y de salud han mejorado, al igual que las telecomunicaciones. En general, la latinoamericana es una sociedad que camina hacia la modernización.

¿Y en lo negativo?

La distribución de la riqueza, que se mide en un coeficiente de Gini cercano a 0,55 y se compara desfavorablemente con otras regiones del mundo. Dentro de América Latina hay casos diversos, con países que están mejor que otros, pero también con algunas naciones ricas que muestran paradojas. Pienso que la causa principal de esta desigualdad tiene que ver con que hay muchos pobres, pero obvio que suene. Y los gobiernos, con pocas excepciones, no han sabido darles servicios y lograr la participación en la economía de la población con menores ingresos.

¿Qué opina de lo ocurrido con la pobreza?

Hay dos elementos fundamentales que la explican. El primero es la educación con niveles de escolaridad todavía bajos y problemas de calidad. El segundo es la infraestructura que sigue atrasada y condena al atraso a millones de personas.

¿Por qué se amplió la brecha con el sudeste asiático?

Hay una mezcla de razones. Sin duda alguna, un factor muy importante en Asia fue el alto nivel de ahorro que permitió que cuando se abrieron las economías se pudieran adelantar inversiones muy importantes. También hay que mencionar que las naciones asiáticas, que eran muy cerradas hace 50 años, se abrieron más que las latinoamericanas. Igualmente no podemos desconocer el impacto que tuvo la crisis de la deuda que nos hizo perder toda la década de 1980, en términos de crecimiento.

¿Hemos aprendido de las experiencias pasadas para no volver a cometer errores?

Sí y no. Unos países han avanzado, mientras que otros dan bandazos. Yo diría que las lecciones muestran que los retrasos en América Latina se han debido a acciones de gobierno que no han sido bien planificadas ni pensadas en cuanto a sus consecuencias. Ha habido inestabilidad en las políticas fiscales y demasiada burocratización de

la administración pública. Se ha pensado que los controles de precios bajan la inflación, cuando hacen exactamente lo contrario, y ha habido épocas de nacionalizaciones que han retrasado la inversión enormemente.

¿Por qué durante el auge reciente, América Latina fue la región que menos creció?

No hay una explicación general. En algunos casos faltó más apertura y no me refiero sólo al tema comercial sino a las normas legales y laborales. En general, hubo falta de competencia.

¿Cómo ve la crisis internacional?

Va a tener un impacto diferenciado. Las más vulnerables son aquellas naciones que tuvieron un aumento importante en su endeudamiento externo, que creció sobre todo en el caso del sector privado. La otra consecuencia va a ser una reducción absoluta de las exportaciones, que siempre han sido uno de los motores del crecimiento. En resumen, va a ser un año bien lento.

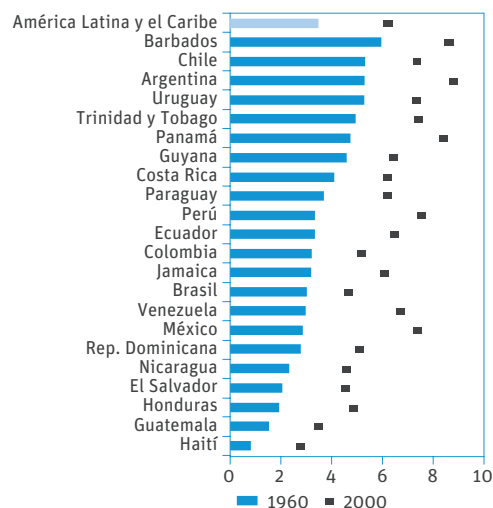
¿Qué le gustaría ver en la región?

Políticas económicas de sentido común. En vez de hablar de los modelos, del neoliberalismo, de la privatización, yo quisiera ver programas de gobierno, insisto, de sentido común. Esto significa promover la inversión y el ahorro, tener sistemas financieros abiertos con mucha regulación y disponer de recursos para infraestructura, incluida la educativa, que es el área en la que América Latina en general flaquea.

¿Cómo entiende el papel de una entidad como el BID?

Creo que el Banco vive un resurgimiento, porque hasta hace poco había quienes le querían expedir una partida de defunción. Pero ahora que los mercados de capitales se han secado, el papel del BID es fundamental. Pienso que esta va a ser una etapa de transición nada fácil, en la cual hay que desarrollar dos estrategias: la del puente, para promover el comercio o apoyar a los países en sus dificultades inmediatas, y la etapa posterior, que incluirá temas relacionados con el sector privado o la infraestructura.

Gráfico 1.13 Años de escolarización promedio para mayores de 15 años, América Latina y el Caribe, 1960–2000



Fuente: BID (2008b).

de 2008 los precios de los productos básicos tuvieron un auge extraordinario, comparable sólo al vivido a comienzos de los años setenta, el cual llegó recientemente a su fin en forma abrupta con la agudización de la crisis financiera internacional. Los ingresos de exportación no solamente se han visto afectados por la inestabilidad de precios, sino también por las severas distorsiones que existen en los mercados internacionales debido

a los cuantiosos subsidios que otorgan los países desarrollados a las producciones agrícolas y a las restricciones que imponen a la importación de productos originados en los países en desarrollo. El acceso a recursos de financiamiento internacional también ha sido muy inestable y limitado. Las fases de abundancia, tales como el final de los años setenta, la primera mitad de los años noventa, o el período entre 2003 y 2007, han venido seguidas de agudos lapsos de sequía. Los cambios bruscos en la percepción del riesgo país y los eventos de contagio son factores de inestabilidad y de limitación del crecimiento para los países de la región.

NUEVOS RETOS, VIEJOS DESAFÍOS

La evidencia de diversos estudios y medio siglo de actividad del BID y de otras instituciones financieras internacionales en los países en desarrollo han dejado valiosas lecciones sobre las dificultades de lograr un crecimiento económico sostenible. La lección más general y más destacada es que no existe una receta única que garantice el crecimiento. Así, el énfasis en mantener adecuadas tasas de ahorro e inversión en las décadas de 1960 y 1970 probó ser insuficiente

como guía estratégica para las políticas de desarrollo. La importancia que se asignó luego a la apertura comercial y a los demás preceptos del Consenso de Washington constituían necesariamente una lista incompleta, y de eficacia condicionada por una diversidad de factores.

Las barreras que pueden obstaculizar el crecimiento sostenible son numerosas. Aun cuando estén en su lugar las condiciones fundamentales del manejo macroeconómico y funcionen adecuadamente los principales mercados de bienes y servicios, el crecimiento sostenible puede verse obstaculizado por factores tan variados como la ausencia de mecanismos institucionales y políticos para responder ante las crisis o para asignar en forma explícita los costos sociales de la explotación de los recursos naturales y de la degradación del ambiente. Igualmente, puede verse obstaculizado por la ausencia de mecanismos de coordinación que faciliten el aprovechamiento de oportunidades competitivas que requieren la acción combinada de muchos agentes económicos. O puede verse obstaculizado por pugnas distributivas y estrategias de bloqueo entre grupos étnicos, sociales o políticos, que dificultan la inversión en bienes públicos esenciales para el desarrollo (como la seguridad,

la infraestructura o la preservación de los recursos naturales). La desigualdad y exclusión social pueden también limitar el potencial de crecimiento en la medida en que frenen la acumulación de capital físico y humano, reduzcan los rendimientos de la inversión, alimenten el conflicto social y las pugnas distributivas, y dificulten la adopción de políticas adecuadas para el manejo de los shocks externos.

Estos y otros factores han llevado a los analistas y expertos en desarrollo a reconocer con modestia que no hay una fórmula aplicable a todos los países, y que cada caso requiere un análisis preciso. Una corriente reciente, de mucha influencia en la región, ha sido la promovida por tres académicos: Hausmann, Rodrik y Velasco, en sus “diagnósticos de crecimiento” (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005), quienes argumentan que un diagnóstico efectivo debe identificar las restricciones más severas que limitan el crecimiento en cada país en particular, en lugar de listar una larga serie de condiciones deseables cuyo cumplimiento haría del país en cuestión un ejemplo de país desarrollado. El método de análisis aísla las restricciones más severas y de ese modo conduce naturalmente a priorizar de forma estratégica

las acciones de política económica que parecen más promisorias.

Tales consideraciones resultan fundamentales a la luz de los impactos previsibles de la fuerte crisis internacional, que condenaría a la región a volver a épocas de crecimiento nulo en el ingreso por habitante, con un aumento en el PIB latinoamericano cercano al 2% en 2009. Si bien diferentes mediciones muestran que las razones fiscales y de endeudamiento externo son las mejores de décadas recientes, también es clara la vulnerabilidad de los países del área a los menores precios de las materias primas, a los limitados flujos de inversión y a la reducción en las fuentes de financiamiento.

Ante la certeza de la llegada de tiempos difíciles, el reto de las naciones de América Latina y el Caribe no sólo es mantener su estabilidad macroeconómica, sino velar porque el coletazo de la coyuntura mundial no golpee con más fuerza a los más pobres, muchos de los cuales habían sentido ya en carne propia el impacto de los mayores precios de los combustibles y los alimentos en la primera mitad de 2008. Frente a ese desafío, la esperanza es que las lecciones del pasado se apliquen y que el Hemisferio como un todo esté en capacidad de

retomar la senda del crecimiento rápido, una vez que llegue la recuperación.

La certeza de mejores épocas, tan inevitables como los propios ciclos económicos, debería alentar a quienes ven insuperables las dificultades. Pero el optimismo de los latinoamericanos, que en general manifiestan estar satisfechos con su calidad de vida (BID, 2008b), no debería esconder los desengaños del medio siglo transcurrido en el cual la región creció, pero lo hizo menos que las demás.

Si bien el ingreso per cápita (a precios de 2000) se ha más que duplicado al pasar de US\$2.000 en 1960 a cerca de US\$4.500 en la actualidad, y la esperanza de vida llegó a 73 años, 17 más que cuando nació el BID, el camino por recorrer es todavía muy largo. Sin duda hay futuro, pero este dependerá, en buena medida, de que los pueblos de un continente que ha oscilado entre riquezas potenciales y tropiezos, aprendan también de su pasado.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. *World Development Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1999. *Más que un banco: 40 años*. Washington, D.C.: BID.
- . 2000. *Desarrollo más allá de la economía*. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2000. Washington, D.C.: BID.
- . 2002. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2002. Washington, D.C.: BID.
- . 2003. *Crecimiento económico sustentable: Documento de estrategia*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/sds-Estrategia_Crecimiento_Sustentable.pdf.
- . 2007. “Polígono Industrial Don Bosco”, en revista *BIDAmérica* (noviembre de 2007). Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4510>.
- . 2008a. *All That Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*. Departamento de Investigación del BID. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1385242>.
- . 2008b. *Calidad de vida: más allá de los hechos*. Desarrollo en las Américas 2008. Washington, D.C.: BID/Fondo de Cultura Económica.
- Birdsall, Nancy y Carlos Lozada. 1998. “Shocks externos en economías vulnerables: una reconsideración de Prebisch”. En: *Revista de la CEPAL*, octubre de 1998. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1985. *Notas sobre la economía y el desarrollo* (enero). Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2007. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.

- . 2008a. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2008b. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2008c. *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Ferranti et al. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco. 2005. *Growth Diagnostics*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-852.pdf>.
- Heston, Alan, Robert Summers y Bettina Aten. 2006. *Penn World Table Version 6.2*. Center for International Comparisons of Production, Income, and Prices, Universidad de Pennsylvania.
- Latinobarómetro. 2008. *Informe 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Maddison, Angus. 2007. *Contours of the World Economy 1-2030 AD. Essays in Macroeconomic History*. Oxford University Press.
- Naciones Unidas. 2008. United Nations Commodity Trade Statistics Database (Comtrade). Disponible en: <http://comtrade.un.org/>.
- Ocampo, José Antonio y Juan Martín. 2003. *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega.
- Ocampo, José Antonio. 2008. *The end of the Latin American Boom*. Houston, TX: Rice University. Disponible en: <http://www.bakerinstitute.org/publications/ECON-pub-endofboom-111808.pdf>.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión*. Washington, D.C.: BID.

-
- ¹ En dólares constantes de 1990.
- ² La expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por el economista John Williamson en un documento hecho público en noviembre de 1989 y presentado en una conferencia del Institute for International Economics. Los principios esbozados en el Consenso fueron: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional y de la entrada de inversión extranjera directa (IED), privatización, desregulación y fortalecimiento de los derechos de propiedad.
- ³ Téngase en cuenta que estos cálculos dependen de los precios de la paridad del poder adquisitivo (PPA) que se utilicen en las comparaciones de los ingresos de los países. En este caso se están usando los precios de PPA de las series históricas de datos *Penn World Tables 6.2*. Sin embargo, recientemente se han calculado precios según la PPA que implican que los ingresos per cápita promedio de los países de América Latina en la actualidad representan el 25% (y no el 15%) de los de los países desarrollados. En cualquier caso, seguiría siendo cierto que América Latina se ha atrasado en términos relativos frente a los países desarrollados, pues las tasas de crecimiento de los países no se alteran por estas comparaciones.
- ⁴ Estos elementos de diagnóstico fueron recogidos en los lineamientos de la estrategia de crecimiento sostenible que el BID aprobó en 2003. El texto original, que se utilizó como base para los párrafos que siguen, ha sido actualizado y adaptado especialmente para esta publicación.



Democracia desde las bases. Líderes comunitarios se reúnen para aportar ideas sobre un proyecto de saneamiento a gran escala en el que participan municipios que comparten una misma cuenca hídrica. Al participar en la toma de decisiones, los ciudadanos están ayudando a construir instituciones democráticas que van más allá de las elecciones nacionales y los partidos políticos. La ciudadanía se une así a los funcionarios locales para planificar actividades futuras, decidir cómo se van a gastar los recursos y poner en práctica programas para mejorar el bienestar socioeconómico.

II Democracia, una senda de aprendizaje

Entre fines de 2005 y el año 2007, América Latina vivió el período electoral más intenso de su historia. Durante el lapso mencionado tuvieron lugar 13 elecciones presidenciales, 10 de las cuales concluyeron al finalizar 2006. Pero quizá lo más llamativo de todo sea que lo sucedido no generó grandes titulares, más allá de los normales cuando ocurre un cambio de gobierno. Tal como anota el ex Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), César Gaviria, “el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido ya no tiene nada de extraordinario en la región”.

Ese, sin embargo, no era el caso hace medio siglo cuando en medio de los tentáculos de la Guerra Fría y un mal entendido nacionalismo, el poder era ejercido de manera creciente por civiles o militares que apelaron a las vías de hecho para dirigir los destinos de su respectivo Estado. Dicha tendencia no hizo más que aumentar en las décadas siguientes, hasta el punto de que en 1977 tan sólo tres países latinoamericanos (Colombia,

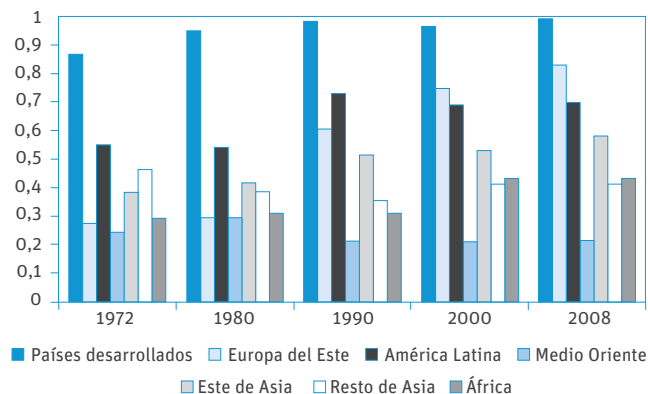
Costa Rica y Venezuela), más un puñado de islas del Caribe, tenían sistemas democráticos en funcionamiento.

Desde entonces, y de manera paulatina, la lista fue creciendo, de la mano del descrédito de los regímenes totalitarios que restringieron no sólo la libertad económica, sino también el ejercicio de los derechos fundamentales. Esto sin mencionar las violaciones a los derechos humanos que dejaron una estela de dolor en buena parte de la región. Pero tanto el cambio del entorno internacional como las presiones sociales internas se combinaron para que las prácticas electorales ganaran espacio y el péndulo se ubicara del lado de la democracia.

Sin embargo, el tránsito no ha sido fácil, como se expresa en estas páginas cuya intención es describir los alcances y desafíos de los lustros más recientes. En la medida en que cada vez es más firme el terreno para ejercer el derecho al voto, también es complejo el panorama de gobiernos que tratan de responder a las aspiraciones de pueblos que exigen progreso, igualdad y una mejor calidad

Gráfico 2.1 Índice de derechos políticos y libertades civiles, regiones del mundo, 1972–2008

(Promedios simples)



Fuente: Freedom House (2008).

Gráfico 2.2 Garantías de la democracia, América Latina, 2008

(Porcentaje de respuestas)



Fuente: Latinobarómetro (2008).

Nota: Los resultados se basan en las respuestas de los encuestados a la siguiente pregunta: "¿Hasta qué punto los siguientes derechos, libertades, oportunidades y seguridades están garantizados en su país?" Aquí solamente se reflejan las respuestas: "Completamente garantizados" y "Algo garantizados".

de servicios por parte del Estado. Esto ha ocurrido en el contexto de un entorno económico cambiante que sólo en años recientes se caracterizó por buenas tasas de crecimiento y que se enfrenta de nuevo a la incertidumbre originada en la compleja situación internacional.

Pero el desafío sigue vigente. Es una verdad de a puño que la calidad de las instituciones públicas depende de la calidad de la política y de la democracia (BID, 2006). También lo es que la política es la fibra más sensible de la conexión entre las instituciones y la economía. Dicho en una frase, el sistema político importa y es crítico para cualquier economía (Carrillo Flórez, 2006). Esa afirmación resulta fundamental, en la medida en que la celebración de elecciones libres debe ser entendida como una condición necesaria pero no suficiente para el adecuado funcionamiento de la democracia en la región.

Así las cosas, en las últimas décadas América Latina ha hecho un avance notable hacia la libertad civil y política. En la década de 1970, la región no ocupaba una posición especialmente privilegiada en este campo, en comparación con otros grupos de países en desarrollo, y estaba muy por debajo de las naciones desarrolladas. Ya en la década de 1990 y más



La policía comunitaria de Bogotá, Colombia, derriba las barreras que tradicionalmente separan a los ciudadanos locales de las agencias de protección. Las bicicletas son su medio de transporte preferido.

claramente en los primeros años del siglo XXI, es menor la distancia, y la región presenta indicadores de libertad civil y política superiores a los de cualquier otra zona emergente (gráficos 2.1 y 2.2).

El avance hacia la democracia en la región en las dos últimas décadas es aún más destacado si se adopta una perspectiva de largo plazo. En efecto, los indicadores disponibles, que cubren cerca de dos siglos, muestran que ninguna otra área del planeta había dado un salto de tal magnitud en un período semejante. Después del retroceso que tuvo la demo-

cracia en la región entre mediados de los años sesenta y fines de los años setenta, el avance posterior ha sido sostenido, profundo y ha abarcado a la inmensa mayoría de los Estados del Hemisferio.¹

Por otra parte, encuestas de opinión, como Latinobarómetro, consistentemente señalan que aunque los latinoamericanos consideran por mayoría abrumadora que la democracia es la mejor forma de gobierno, persiste una sensación de inconformidad muy extendida por los limitados logros que este sistema ha tenido (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Actitudes hacia la democracia en países de América Latina, 2008

	Apoyo democracia (porcentaje)	Democracia churchilliana (porcentaje)	Cuán democrático es el país (índice 0–10)	Para bien de todo el pueblo (porcentaje)	País en que la democracia funciona mejor (porcentaje)	Democracia indispensable para ser país desarrollado (porcentaje)
Uruguay	79	88	7,1	49	43	78
Paraguay	53	70	5,0	43	10	74
Brasil	47	82	6,0	37	33	57
Bolivia	68	77	5,5	35	12	55
Venezuela	82	86	6,6	35	33	85
Ecuador	56	60	6,0	29	12	62
Colombia	62	82	6,1	28	30	58
El Salvador	50	63	5,4	28	8	63
Nicaragua	58	67	5,4	27	14	69
Guatemala	34	58	5,2	23	8	64
Chile	51	70	6,0	23	44	58
México	43	69	5,0	19	23	67
Costa Rica	67	78	6,5	18	42	60
Honduras	44	66	5,5	16	7	64
Panamá	56	71	5,9	12	15	70
Argentina	60	77	5,8	10	17	67
Rep. Dominicana	73	79	6,8	10	17	77
Perú	45	63	5,0	8	7	76
América Latina	57	73	5,8	25	21	66

Fuente: Latinobarómetro (2008).

Esa legitimidad del sistema democrático, apoyada en un indiscutible respaldo popular, ha venido acompañada de acciones destinadas a fortalecer el terreno para la democracia. Una de las más significativas fue la adopción de la Carta Democrática Interamericana en el seno de la OEA, el 11 de septiembre de 2001.² En esta no sólo se afirmaba que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos” (artículo 3), sino que además se señalaba que “son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” (artículo 4). También se dejó en claro que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutua-

mente” (artículo 11). Adicionalmente, las 34 naciones integrantes de la OEA acordaron que cualquier quebrantamiento de la democracia en uno de los países firmantes implicaría su suspensión de la organización, previo el voto afirmativo de la mayoría, según quedó consignado en el artículo 21 de la Carta, artículo que fue adoptado y adecuado a las realidades de las demás entidades adscritas al sistema interamericano, incluido el Banco Interamericano de Desarrollo.

LOS EFECTOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN

La democratización ha supuesto, en general, una redistribución real de poder político. En primer lugar, los derechos y libertades han avanzado enormemente. El voto libre y competitivo se ha convertido en el factor más importante del proceso político, y al menos ha dado a la mayoría de la población el poder de generar la incertidumbre que caracteriza la alternancia. Adicionalmente, el poder se ha redistribuido y democratizado territorialmente a través de un amplio proceso de descentralización hacia regiones y municipios, lo que representa, no obstante, riesgos fiscales y administrativos importantes y en algunos países,

incluso, tensiones. Por último, las minorías étnicas y las mujeres han alcanzado espacios de representación muy superiores, impensables hace algunas décadas, y que se hacen sentir cada vez con más fuerza en el proceso político (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

La relación entre el Estado y el mercado también ha experimentado cambios importantes derivados del proceso

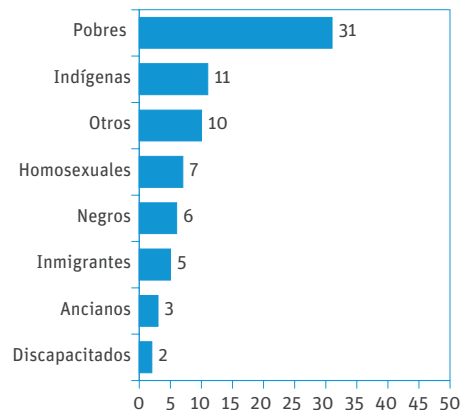
de reformas económicas impulsadas en las últimas décadas. Se puede constatar la apertura de sectores enteros de la actividad productiva, antes dominados por monopolios estatales ineficientes. Sin embargo, para los conocedores, el tránsito hacia un mayor protagonismo del mercado no ha sido suficientemente acompañado por el desarrollo de marcos de regulación que promuevan la competencia y protejan los intereses de los consumidores; además, el tránsito al mercado ha sido desigual y, en no pocos casos, ha estado en función de la capacidad de intereses organizados por tomar ventaja o resistir los vientos de cambio (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

Ciertamente, la democracia trajo nuevas oportunidades de organización para grupos previamente desfavorecidos, a la vez que aumentó los incentivos de los partidos políticos y líderes para responder a sus demandas. Sin embargo, a pesar de la igualdad formal y los derechos políticos garantizados en las constituciones de los países, el sistema democrático continúa limitando los canales formales de influencia a ciertos grupos de ciudadanos que siguen teniendo una presencia reducida en los procesos de toma de decisión (gráfico 2.3). Eso no impide reconocer que, por

(Continúa en la página 40)

Gráfico 2.3 Personas más discriminadas, América Latina, 2008

(Porcentaje)



Fuente: Latinobarómetro (2008).

Nota: Los resultados se basan en las respuestas de los encuestados a la siguiente pregunta: "Por lo que usted sabe o ha oído, ¿cuáles cree que son las personas o los grupos más discriminados en su país, o cree usted que no hay personas o grupos discriminados en (país)?". Se trata de una pregunta abierta. Aquí sólo se reflejan las respuestas con porcentajes superiores al 2%.

Entrevista a Mario Marcel



Mario Marcel es el Gerente del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas del BID. A lo largo de su carrera profesional ha desempe-

ñado diversos cargos, incluidos la presidencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones de Chile y el cargo de investigador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan); fue Director de Presupuestos de Chile, Presidente del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno y miembro del Consejo del Sistema de Administración de Empresas Públicas de ese país. Posee una maestría en Economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido.

¿Cómo ha visto la evolución de América Latina en materia de democracia a lo largo del pasado medio siglo?

Lo más evidente y relevante es que en estos 50 años América Latina atravesó por un período de gobiernos autoritarios y dictaduras que afectó a buena parte del continente, y en los últimos 20 años ha vuelto a haber democracia en todos los países de la región. Este es un cambio mayor que todos los que hemos vivido bajo una dictadura podemos apreciar. Este cambio ha venido acompañado de una participación significativa de la ciudadanía que indica que no sólo tenemos procesos electorales formales. Incluso cuando se han visto problemas en países de la región, la salida a esas situaciones se ha encontrado dentro de las reglas de juego constitucionales. Creo que a estas alturas la democracia es irreversible en la región. Por otro lado, los principios democráticos también se han ido extendiendo al interior de los países como producto de la descentra-

lización. Dicho esto, creo que en este período también ha habido avances en la construcción del Estado de derecho, en la consolidación de derechos civiles y políticos y en la creación de instituciones para responder a voces como las de los indígenas, las mujeres o las regiones.

¿Cuál considera que ha sido el papel del BID en este proceso?

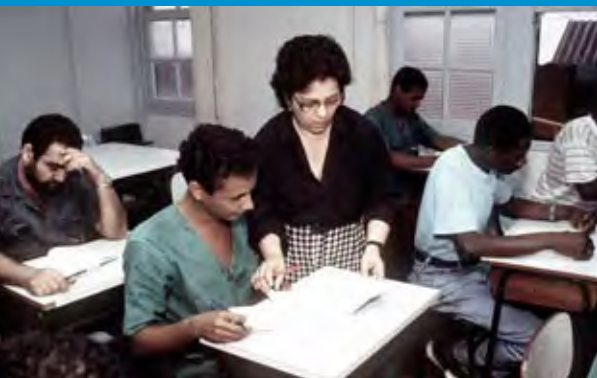
El BID ha reconocido la gobernabilidad democrática como un recurso para asegurar un desarrollo económico y social sostenible. Eso se ha manifestado en los programas de préstamo, con lo cual los créditos aprobados representan más o menos el 16% de la actividad que ha tenido el Banco en este medio siglo. Entre las muchas iniciativas ha habido apoyo a los sistemas de control de los países, a los procesos de descentralización, a la modernización del Estado y a los poderes públicos. También es muy interesante el rol que ha jugado el Banco en procesos de diálogo en los países.

¿Cómo ve el futuro de la democracia en la región? ¿Cuál debería ser el rol del Banco?

Creo que hay que reconocer y saber responder a las demandas cambiantes de los ciudadanos. Para eso hay que apoyar a los países de la región a fin de mejorar la manera de integrar a nuevos actores, reconocer la diversidad y lo que eso significa en términos de articular y coordinar sociedades más complejas. Esa voz ampliada también va generando cambios en los estándares de cómo deben comportarse las instituciones. Se refiere a que hoy en día hay muchos temas que en el pasado fueron prácticas normales en la administración económica o en los congresos, que empiezan a ser rechazados por la ciudadanía. Lo que a mí me parece clave en tanto criterio para enfrentar estos desafíos es entender que la capacidad institucional comprende más que la simple gestión de determinados organismos, o bien que va más allá de lo que entendemos por gobierno

o administración pública. Pienso que el Banco tiene un espacio importante para participar en estos procesos, porque su capacidad para entender a los países y entenderse con los países es probablemente mayor que la de cualquier otro organismo multilateral de la región. Esa capacidad del Banco de entrar en la lógica de los países, de entender lo que pasa, es clave. Creo que la institución también tiene que desarrollar ventajas comparativas en ciertas áreas, como desarrollo local, seguridad ciudadana, transparencia y lucha contra la corrupción, para mencionar algunas.

En un barrio de bajos recursos de las afueras de Río de Janeiro se imparten cursos de alfabetización de adultos para ayudarlos a participar en la vida cívica y a mejorar sus condiciones de vida.



El BID, en el marco de programas de mediación y arbitraje, ayuda a los países a descongestionar sus sistemas judiciales ampliando la gama de alternativas para la solución de diferencias.

vez primera en algunos países, los nuevos sistemas democráticos extendieron el derecho a voto a todos los ciudadanos con mayoría de edad.³

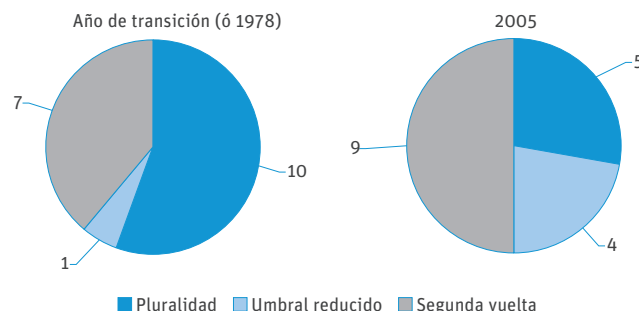
Dicho lo anterior, ha habido momentos de gran inestabilidad en algunos países de la región: 16 gobiernos no han terminado su mandato en la última década. Sin embargo, todos han tenido salidas democráticas, ya que se han utilizado las reglas del juego para reemplazarlos (Mateo Díaz, 2007). Los ciudadanos han apostado por la vía pacífica para ir resolviendo sus conflictos, se han aceptado los resultados salidos de las urnas, y ha habido, en muchos casos, altos niveles de participación electoral. Las buenas noticias son, por tanto, que paulatinamente los ciudadanos latinoamericanos distinguen lo que es el sistema político en su conjunto de los beneficios inmediatos o satisfacciones concretas que puedan obtener: el germen de una cultura democrática está presente.

Casi de manera paralela ha habido un buen número de procesos constituyentes, en los cuales es posible identificar al menos seis líneas de reforma adoptadas (Carrillo Flórez, 1999). En primer lugar, el tránsito de sistemas presidencialistas con legislaturas periféricas a esquemas de mayor equilibrio y

colaboración, con énfasis en renovadas competencias de fiscalización para los poderes legislativos. Segundo, el paso de formas de Estado centralistas y cerradas a escenarios de descentralización política, administrativa y fiscal, con creciente participación ciudadana. Tercero, se ha evolucionado desde democracias bloqueadas por intermediarios y representantes de intereses grupales hasta llegar al resurgimiento de la sociedad civil y de los intereses generales en el marco de la democracia directa. En cuarto lugar, se ha pasado de declaraciones retóricas de derechos a cartas de derechos fundamentales, que consagran garantías y mecanismos inmediatos de protección constitucional. En quinto lugar, se destaca el tránsito de un Estado interventor débil a un Estado regulador fuerte y capacitado, con autoridades económicas autónomas, tales como bancas centrales inmunes al influjo de la política menor, entes y comisiones regulatorias, etc. Y por último, se ha pasado de la intrascendencia del Poder Judicial a su resurrección en un ámbito de independencia y gran visibilidad, llegando en algunos casos extremos a lo que ya califican algunos como la “judicialización de la política”.

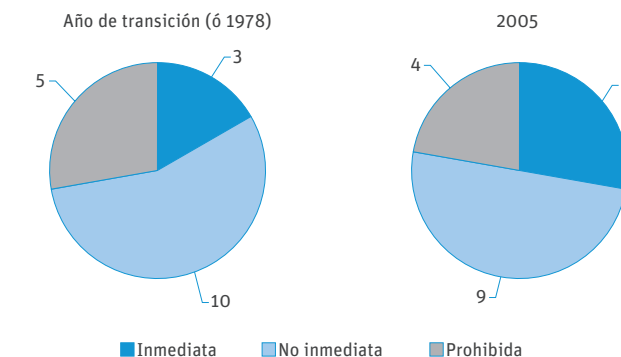
Como consecuencia de los cambios mencionados, en los sistemas de elección

Gráfico 2.4 Tendencias en sistemas de elección presidencial en América Latina
(Cantidad de países)



Fuente: Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006).

Gráfico 2.5 Tendencias en reelección presidencial en América Latina
(Cantidad de países)



Fuente: Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006).

presidencial ha habido una variación clara de los esquemas pluralistas (en los cuales gana el candidato con el mayor número de votos) hacia aquellos de primera y segunda vuelta, para escoger entre dos o tres finalistas (gráfico 2.4). Por ejemplo, mientras en 1978, cuando comenzó el regreso a la democracia, el número de países de la región que utilizaban el sistema plural llegaba a la decena, en 2005 había disminuido a cinco.

De otro lado, las reglas pertinentes a la reelección han cambiado en 11 naciones en el lapso anotado. La posibilidad de repetir un mandato en forma inmediata funciona en uno de cada tres Estados latinoamericanos con sistema presidencialista, aunque es cierto que esa puerta estaba casi totalmente cerrada hace tres décadas (gráfico 2.5). El debate sobre las bondades y defectos de dicha tendencia continúa, pues los amigos de la continuidad se encuentran con las inquietudes que surgen del diseño de los respectivos pesos y contrapesos para mantener el equilibrio de los poderes públicos. También hay cuestionamientos sobre el debilitamiento relativo de los partidos a favor de los nombres propios, lo que ha llevado a alertas sobre un retorno del caudillismo (Prats, 2003). Dicho lo anterior, el desgaste de los

partidos también ha estado asociado a escándalos de corrupción, a escasa renovación o a plataformas que no han contado con el favor de los votantes.

Los expertos sostienen que en los últimos años se han vuelto más complejas las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que ponen en práctica el arte de combinar la capacidad de acción con la de control (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). Es claro que el segundo tiene que ser un órgano autónomo en relación con el primero, sin que por ello tenga que bloquear sistemáticamente toda acción que el gobierno emprenda. Más bien, el Parlamento tiene que ejercer una labor constructiva de control y debate, que ayude a mejorar la calidad de las propuestas que vienen del Ejecutivo, a través de la formulación de alternativas concretas y viables. Esta capacidad está íntimamente relacionada con elementos que ya se han mencionado, como la fragmentación del sistema de partidos, y la capacidad para formar coaliciones y generar consensos.

Otro elemento notorio de los últimos tiempos es la institucionalización de los organismos de rendición horizontal de cuentas, lo cual constituye uno de los grandes avances del proceso de consolidación democrática en América Latina

(Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). Son múltiples y disímiles los instrumentos que las democracias latinoamericanas han adoptado para controlar los abusos en el ejercicio del poder, pero su sostenibilidad institucional dependerá, por una parte, de su eficaz desempeño, y por otra, de la legitimidad que deben ir ganando como agentes centrales de control. Tanto la independencia del Poder Judicial como las interacciones coordinadas entre instituciones de auditoría, del ministerio público y de la defensoría de derechos humanos ratifican su condición de mecanismos concurrentes y complementarios.

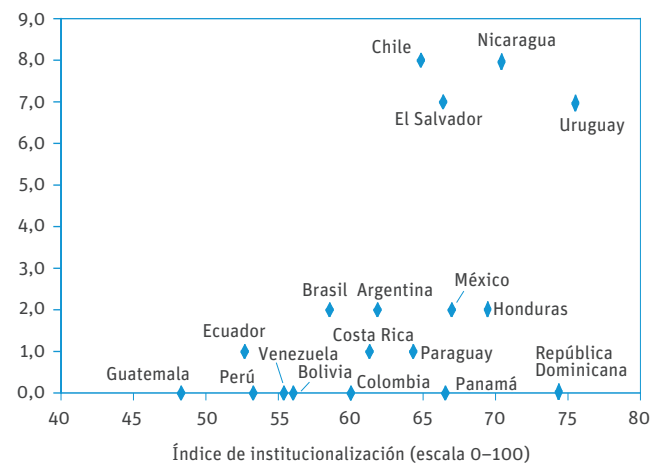
LA IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS

Es indudable que el concepto de democracia moderna gira en torno a un sistema de partidos, en el que al menos dos de ellos compiten libremente por el poder. En consecuencia, la buena marcha de estas agrupaciones, claves en la escogencia de candidatos y en el impulso de propuestas, entre otros elementos, es un factor indispensable para el funcionamiento democrático (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

Las últimas tres décadas han registrado profundas modificaciones

Gráfico 2.6 Institucionalización del sistema de partidos y grado de orientación programática

Índice de partidos programáticos (escala 0–8)



Fuente: BID (2006), sobre la base de Jones (2005).

legales en la estructura institucional de la mayoría de los países latinoamericanos, tanto en lo que se refiere al ámbito constitucional como al de las leyes electorales y de partidos (gráfico 2.6). Sin embargo, estas reformas soslayaron, en una primera etapa, la cuestión de la democratización interna de los partidos, a excepción de su reconocimiento constitucional. En una segunda fase de reformas, llevadas a cabo a partir de la década de 1990 (sobre todo durante la

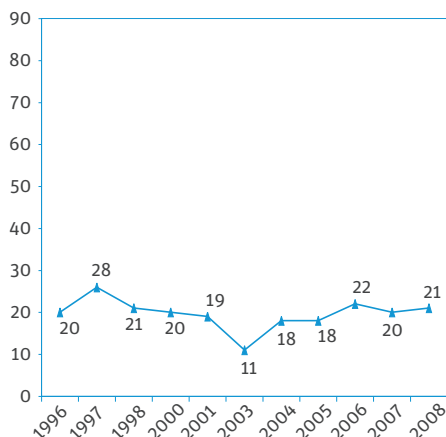
segunda mitad de los años noventa), el tema de la democratización interna de los partidos políticos ha venido cobrando importancia, tanto en lo referente a la elección de las autoridades partidistas como en relación con la selección de los candidatos a cargos de elección popular, en especial a la presidencia del país (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

En un número cada vez mayor de países, la elección del candidato a la presidencia –decidida en el pasado por los máximos jefes del partido o las convenciones internas– se realiza mediante varios tipos de elecciones internas, que fortalecen la legitimidad de quien resulte elegido. La idea que sostiene estas reformas es que una mayor competencia intrapartidista supone: mayores niveles de democracia interna; mayor capacidad de representación de intereses diversos presentes en el partido y en la sociedad (en caso de que las elecciones internas del partido sean abiertas); posibilidad de dirimir conflictos entre diversos liderazgos, y mejoramiento de los niveles de legitimación de la organización ante la opinión pública (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

Los efectos negativos que ha tenido esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan principalmente en térmi-

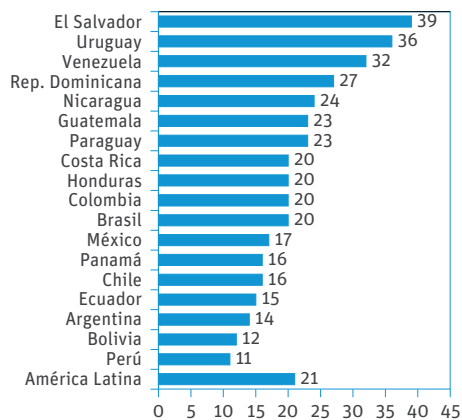
Gráfico 2.7 Confianza en los partidos políticos, América Latina, 1996–2008; totales por país, 2008

(Porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro (1996–2008).

Nota: Los resultados se basan en las respuestas de los encuestados a la siguiente pregunta: “Por favor observe esta tarjeta y dígame para cada uno de los grupos/instituciones/personas mencionados en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellos: mucha, algo, poca o ninguna confianza en (...)?”. Aquí sólo “partidos políticos” y resultados “mucha” y “algo”.



nos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas de democracia interna ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidarias, la fragmentación del partido e incluso su división. Tampoco es evidente que esa tendencia haya mejorado la imagen de los partidos a los ojos del público en general (gráfico 2.7).

Así las cosas, los partidos de la región siguen mostrando debilidades cla-

ras debido a su bajo grado de institucionalización, a su fragmentación creciente y a la menor polarización ideológica, que les impide diferenciarse a veces ante los electores (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). A pesar de lo complejo que resulta hacer generalizaciones en este campo debido a las particularidades de cada país, una de las razones de lo antedicho puede ser la disminución en el carácter programático de los partidos, pues la preocupación por los mecanismos de elección interna puede haber afectado el nivel y la intensidad de la discusión de propuestas.

EL DILEMA DEL FINANCIAMIENTO EN MATERIA DE POLÍTICA

Respecto del tema del financiamiento de la política en la región, es necesario comenzar con dos planteos principales: el primero, que el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales es un tema complejo, controvertido e irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. El segundo, que durante las dos últimas décadas se han logrado

avances importantes en esta materia en la región, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países (cuadro 2.2). Después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, el tema viene recibiendo cada vez mayor atención, no sólo a nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos

Cuadro 2.2 Comienzo del financiamiento público de los partidos políticos

País	Año
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)
Perú	1966 (indirecto) y 2003 (directo)
Venezuela	Establecido en 1973 y eliminado en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Colombia	1985
Guatemala	1985
Chile	1988 (indirecto) y 2003 (directo)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Rep. Dominicana	1997
Panamá	1997

Fuente: Cálculos del BID basados en BID (varios años).

en la materia, así como por parte de los jefes de Estado del Hemisferio y de los partidos políticos mismos (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

En América Latina predomina en lo formal un sistema mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Sin embargo, debido a la combinación de múltiples factores tales como la regulación inadecuada, la ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones, y las prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión de las normas, el financiamiento público, más que como sustituto parcial del privado, ha funcionado en muchos casos como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado y ha variado de país en país.

Sin embargo, sí se observa una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos –bajo el concepto de inversión electoral– destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el

(Continúa en la página 50)

Entrevista a Julio María Sanguinetti



El ex Presidente uruguayo Julio María Sanguinetti es una de las voces más autorizadas del Hemisferio en temas democráti-

cos. No sólo fue el primer mandatario elegido democráticamente en su país en 1984 después de más de una década de dictadura militar, sino que volvió a ese cargo por segunda vez en 1995, como producto de la voluntad popular. Escritor y analista, con presencia permanente en la prensa, Sanguinetti habla en esta entrevista de la democracia en la región.

¿Cómo describiría usted la evolución de la democracia en América Latina y el Caribe a lo largo del pasado medio siglo?

Nadie puede discutir, objetivamente, que el sistema democrático ha avanzado en América Latina en este medio siglo. Estamos llenos de fragilidades e insuficiencias, pero ya no estamos inmersos en la inestabilidad de la Guerra Fría en que, por un lado, se alentaban y armaban guerrillas y, por otro, se bendecían golpes de Estado. En enero de 1959, la entrada de Fidel Castro a La Habana constituyó un hecho clave de este período.

Del mismo modo lo fue, en el campo opuesto, el inicio en 1964 de la dictadura militar brasileña, que ponía fin al intento desarrollista iniciado por Juscelino Kubitschek y continuado por João Goulart. En Argentina, luego del derrocamiento de Perón, se había frustrado otra gran experiencia desarrollista conducida por Arturo Frondizi y abruptamente cortada por un golpe de Estado en 1962. México vivía su siesta

“priista”, bastante turbulenta en más de un momento, pero que aseguró continuidad constitucional, a cambio de una hegemonía política monopolista. Por aquellos años nacieron largas dictaduras, como la de los Somoza en Nicaragua, los Duvalier en Haití y Stroessner en Paraguay, y se vivieron experiencias de signo muy diverso en otros países, como Perú, que pasó por gobiernos democráticos como el de Belaúnde Terry y dictaduras militares no sólo de derecha sino también de izquierda nacionalista. Más cerca en el tiempo, cuando me tocó presidir por primera vez a Uruguay, en 1985, Argentina recién volvía a la democracia, de la mano de Alfonsín, y poco después lo hacía Brasil, presidido por José Sarney, que seguía a dos décadas de gobierno militar. Más tarde vendría la democratización de Chile, de Paraguay y de Nicaragua, configurándose así una ola democrática que perdura hasta hoy. No podemos ignorar que en los últimos años se cayeron varios gobiernos electos, que no pudieron terminar su mandato, como en Argentina, Ecuador

y Bolivia, pero el hecho es que no hubo recaídas militares y aunque a trancas y barrancas, los gobiernos civiles lograron restablecerse.

¿Cuál fue la lección más dolorosa que dejó la presencia de dictaduras en buena parte del Hemisferio?

La mayor lección es la de que el pacto con el diablo, de cambiar libertad por orden, es una maldición. Perdida la libertad, el verdadero orden, que es el jurídico, se desvanece y tampoco llega el prometido progreso. A ello se añade la secuela de odios y heridas abiertas que deja la violencia.

Las encuestas más recientes muestran que a los habitantes de la región les gusta la democracia, pero al mismo tiempo son muy críticos de ella. ¿Qué opina al respecto?

Los ciudadanos suelen confundir los gobiernos con el sistema mismo. Normalmente, juzgan desde afuera, como si ellos nada tuvieran que ver. Ahora nadie votó a presidentes que emanaron de

elecciones y hasta fueron reelectos. Los vientos cambian y son muy peligrosos estos golpes de malhumor de nuestros electorados. Se habla mal de los partidos políticos, se discute el valor de los políticos, en un riesgoso rasero de generalización que hiere el corazón mismo del sistema. El mismo se basa en el voto popular y los gobiernos no van a ser ni peores ni mejores que los ciudadanos que los eligen. La democracia no puede manejarse por encuestas. Su legitimidad emana del voto y este debe ser responsable. Por eso me atemorizan esos ramalazos de desencanto.

¿Cuál ha sido la principal falla de la democracia, a lo largo de estos años?

El gobernante democrático vive prisionero de una tenaza que, por un lado, aprieta las expectativas y, por otro, la necesidad de mantener un equilibrio financiero. Quizá la mayor debilidad estriba en que en vastos espacios de nuestra sociedad sobrevive la idea voluntarista de que todo es posible. Una mayor cultura cívica, una mayor racionalidad

económica deberían ser el centro de una pedagogía democrática, que haga entender que el desarrollo social sólo es posible bajo los marcos de la seguridad jurídica y del progreso económico.

Es claro que de una primera etapa, consistente en tener elecciones libres y abiertas, el tema ha evolucionado. ¿Cuál es su apreciación al respecto?

Los gobiernos democráticos que no han podido terminar su mandato, cayeron por disturbios callejeros, la más de las veces, organizados, que expresaron vagos sentimientos de reivindicación. Normalmente, coincidieron con períodos económicos difíciles. La bonanza económica que se vivió en los últimos cinco años, a la inversa, generó la tentación contraria de perpetuarse en el poder a gobiernos que tuvieron la suerte de poder repartir. Hoy, con un panorama distinto, se vive el peligro de que quienes no pueden seguir ofreciendo lo que antes regalaban recurran a procedimientos autoritarios, bordeando la legitimidad democrática.

¿Le parecen importantes decisiones como las tomadas en el seno de los acuerdos de integración o en las entidades multilaterales regionales de hacer de la democracia un requisito previo para participar?

Es fundamental, pero no advertimos un gran celo en hacer valer esa cláusula.

¿Cree usted que el desarrollo de los poderes públicos y del sistema de pesos y contrapesos ha sido el adecuado?

La historia mundial nos dice que sólo cuando se han conjugado la soberanía popular de Jefferson, la libertad individual de Locke y los pesos y contrapesos de Montesquieu se han desarrollado verdaderas democracias. En los últimos años, nuestra América Latina ha vivido muchos desequilibrios. La justicia no siempre tiene la independencia necesaria. El Parlamento ha ido perdiendo prestigio institucional en muchos países. Y la consecuencia es un peligroso desequilibrio. De ahí los intentos refundacionales, por métodos al margen de la Constitución o las propuestas de reelecciones presidenciales indefinidas.

Estas son la expresión del mayor peligro que hoy se vive.

¿Le preocupa que haya estilos de gobierno y enfoques claramente diferenciados? ¿Qué le gustaría ver en el futuro?

Nuestro horizonte debería ser el de aquellos países que, con nuestra misma cultura, ostentan estabilidad democrática y han alcanzado niveles de desarrollo superiores. Digamos España, Francia, Italia... No hablo del Reino Unido o de Estados Unidos, los sistemas más estables, simplemente para eludir la réplica de que se trata de culturas diferentes a la nuestra.

El hecho es que países como España y Portugal, que hace 30 años eran dictaduras arcaicas, sociedades atrasadas y economías encerradas, hoy han alcanzado la libertad y el desarrollo, o sea que no hay condenas fatales para los países latinos, como tantas veces hemos oído. Mi sueño es alcanzar esas etapas de madurez. Ello no quiere decir unanimidad. Las democracias cristianas, las socialdemocracias, los liberalismos sociales, han podido alternarse sin traumas. Y aun

con matices diferenciales, le han dado a Europa un notable nivel de vida. Mi esperanza actual sería que se entendiera así y se asumiera que no hay vías rápidas, ni atajos hábiles para alcanzar esos resultados, sino el mismo sacrificado camino que ellos siguieron.

¿Cuál considera usted que ha sido el papel desempeñado por el BID con respecto a la democracia, y qué debería hacer sobre el tema en los años venideros?

El BID ha sido una fuente de financiamiento a mediano plazo cuando ninguna otra había y, a la vez, un sereno orientador de políticas sanas, tanto en lo económico como en lo social y cultural. Esto no siempre ha sido entendido, especialmente por corrientes radicales, que todavía sueñan con revoluciones imposibles y no asumen los senderos del reformismo democrático. Naturalmente, en el BID somos todos socios y más de una vez alguno se desvía y limita sus decisiones, pero en las grandes líneas democráticas su contribución ha sido y sigue siendo fundamental.

Recuadro 2.1 El papel del BID en materia de gobernabilidad democrática

Desde sus inicios, el Banco ha visto la gobernabilidad democrática como un requisito para asegurar un desarrollo económico y social sostenible. No obstante, las realidades regionales hicieron difícil que el BID trabajara en estos temas hasta comienzos de la década de 1990, cuando se tomaron decisiones explícitas que permitieron ampliar el radio de acción de la entidad.

Un ejemplo destacable fue el apoyo a los procesos de paz y consolidación democrática en Centroamérica, como en el caso de El Salvador. Tras los Acuerdos de Paz de 1992, que pusieron fin a la guerra civil que aquejara al país desde 1981, dicha nación enfrentó grandes desafíos para recuperarse. La guerra tuvo efectos devastadores, entre los que se destacaron la virtual destrucción de la base económica, el incremento de los niveles de pobreza y el debilitamiento de las instituciones democráticas. El gobierno se abocó inmediatamente a la tarea de la recuperación del país sobre la base del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), concebido como herramienta que operaría sobre los aspectos económico, social y político, dimensiones críticas del desafío enfrentado. El Banco apuntaló este esfuerzo suministrando apoyo al diseño de esta estrategia y brindando el financiamiento requerido para su implementación.

Más recientemente, la estrategia de modernización del Estado, aprobada en 2003, desarrolla y consolida las ideas avanzadas en diferentes procesos. Con ella se pretende: i) proporcionar al Banco y a los países miembros prestatarios un marco de referencia para la construcción de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueve el crecimiento sostenible, la reducción de la pobreza y la equidad social; ii) adaptar las intervenciones de modernización del Estado a las estrategias marco de crecimiento económico sostenible y de reducción de

pobreza y promoción de la equidad social; iii) fortalecer el énfasis en la gobernabilidad democrática como un medio y un fin del desarrollo, y iv) definir los campos de acción con una visión transversal. De acuerdo con la estrategia, el fortalecimiento y la consolidación del Estado deben estructurarse alrededor de una serie de ejes, que son el sistema democrático, el Estado de derecho y la reforma de la justicia, las instituciones de mercado, la gestión pública, y lo que con el tiempo se constituirá en una quinta área, que incluye el apoyo a los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.

Entre 1961 y 2008 el Banco aprobó préstamos por US\$25.187 millones en el sector de reforma y modernización del Estado, lo que representa un 16% del total de su actividad. Cabe destacar, sin embargo, que la cartera del BID únicamente en el sector fiscal en los últimos 15 años ha alcanzado el 39% del total de la cartera aprobada entre 1990-2004, lo que representa 963 proyectos, y un monto de US\$84.936 millones.

Por otro lado, el Banco ha publicado importantes libros, estudios y documentos, dentro de los que es necesario mencionar *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, como también *La política de las políticas públicas* (IPES 2006). El Banco continúa profundizando esta temática con trabajos recientemente publicados, como *Gobernar las metrópolis* (2005); el *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (2006), disponible en inglés a partir de 2008; *The State of State Reform in Latin America* (2006); *Justicia: Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo* (2007); *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana* (2007); *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies* (2008); *Sociedad civil y movimientos sociales: construyendo democracias sostenibles en América Latina* (2008).

apoyo a actividades de investigación y capacitación (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

No obstante, los niveles de transparencia siguen siendo bajos, si bien es posible observar un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación, a la vez que los medios de comunicación y la sociedad civil están cumpliendo cada vez más un rol positivo en este ámbito.

A pesar de los avances, la gran mayoría de las reformas recientes no ha venido acompañada del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Esta parece ser claramente un área en la que no es suficiente recorrer el camino de las reformas legales. El sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

En suma, un buen sistema de financiamiento debería garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la transparencia. En este sentido, un sistema mixto (público

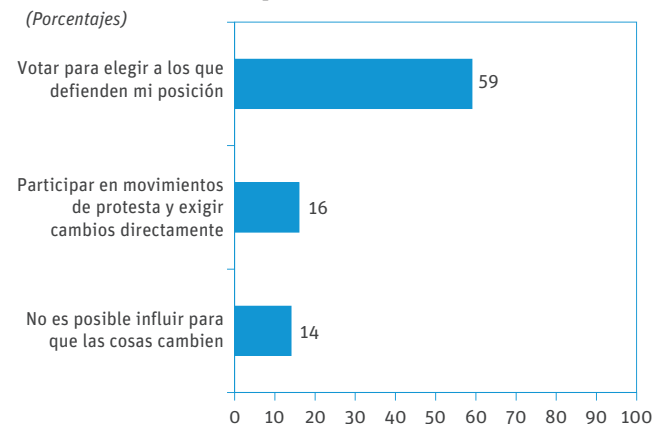
y privado) con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un régimen eficaz de sanciones son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En promedio, alrededor de un 62% de la población en edad de votar en América Latina y el Caribe acude a las urnas. De acuerdo con la oleada más reciente de elecciones presidenciales, cerca del 36% de la población elegible se abstuvo de participar, un nivel superior al de Europa (menos del 30%) pero inferior a los registrados en América del Norte y África (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). Así, para 2008 existe una alta proporción de latinoamericanos que consideran al voto como una herramienta efectiva para la solución de sus problemas (gráfico 2.8). Además, según Latinobarómetro, la participación política de los latinoamericanos se ha incrementado de un 7% a un 11%, entre 1998 y 2008 (cuadro 2.3).

A la luz de estos resultados, se podría considerar que las democracias de la región gozan de buena salud, puesto que las tendencias de comportamiento

Gráfico 2.8 Actitudes consideradas efectivas por parte de la población latinoamericana para cambiar las cosas, 2008



Fuente: Latinobarómetro (2008).

Nota: Los resultados se basan en las respuestas de los encuestados a la siguiente pregunta: "¿Qué considera más efectivo para que usted pueda influir en las cosas: votar para elegir a los que defienden mi posición, participar en movimientos de protesta y exigir cambios directamente, o cree usted que no es posible influir para que las cosas cambien?"

electoral no difieren drásticamente de las de otras regiones con democracias avanzadas. Sin embargo, los niveles de participación no son suficientes para entender toda la historia que se esconde detrás de la abstención y que es en realidad la que puede dar la medida de la salud democrática de cada sistema.

Detrás de esta cifra regional se esconden realidades de país muy distintas, tanto en términos de participación

Cuadro 2.3 Participación política de los latinoamericanos entre 1998 y 2008

(Porcentajes)

País	Participación política
Rep. Dominicana	31
Panamá	20
El Salvador	16
Honduras	15
Nicaragua	15
Venezuela	12
Colombia	11
Costa Rica	10
México	9
Uruguay	9
Guatemala	8
Paraguay	8
Ecuador	7
Bolivia	7
Brasil	7
Argentina	6
Perú	4
Chile	3
América Latina	11

Fuente: Latinobarómetro (2008).

ciudadana como de instituciones. No hay que olvidar que, si las elecciones competitivas son el mecanismo clave por el que se identifican los regímenes democráticos, una ciudadanía participativa es un elemento indispensable para el funcionamiento de la democracia. Esto implica que, si ciertas instituciones que rodean el proceso electoral resultan en tasas de participación más elevadas que otras, las reformas deberían en principio inspirar-

se en las primeras, todo ello partiendo de la base de que si las instituciones inciden en el comportamiento, cualquier cambio institucional puede tener efectos significativos en la participación electoral.

En términos de diseño institucional se puede por tanto decir que: i) aquellos sistemas que tienen empadronamiento automático y voto obligatorio con sanciones ejecutables son los que producen tasas más altas de participación ciudadana en los comicios; ii) la existencia de elecciones concurrentes, presidenciales y legislativas, parece representar un aumento significativo de la participación electoral; iii) aquellos sistemas en que los derechos políticos y libertades civiles son mayores consiguen atraer más ciudadanos a las urnas (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). Este factor se puede vincular a otros resultados también encontrados tanto a nivel de país como a nivel individual.

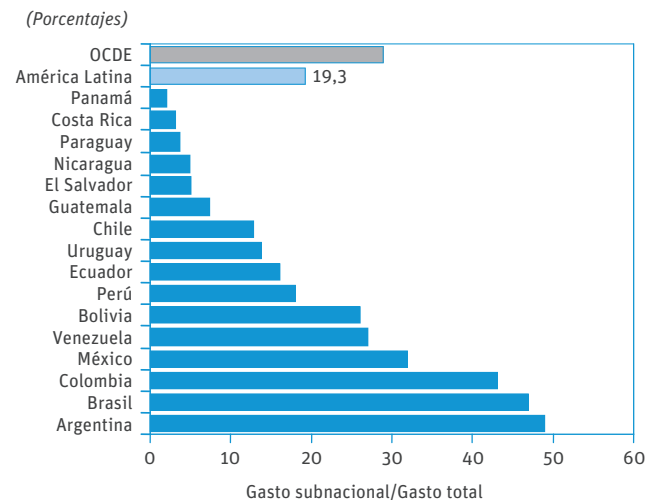
En la misma línea, cabe también destacar la relación que existe entre el grado de desconfianza que generan tanto las instituciones democráticas como los partidos políticos, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y la participación electoral. Sin embargo, algo bastante paradójico es que, a pesar de todo, la

gente sigue yendo a votar. La distinción entre las autoridades como entes abstractos necesarios para el funcionamiento del sistema político y el desempeño real de dichas autoridades no parece completamente clara en la mente de la ciudadanía, lo que podría explicar una situación que puede parecer paradójica: a pesar del desprestigio casi sistemático de los partidos políticos y de otras instituciones que se identifican casi metódicamente con los actores que las representan, la gente sigue acudiendo a las urnas y apoyando la democracia (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

LA DESCENTRALIZACIÓN

La extensión de la democracia durante las últimas décadas en América Latina no se limitó a la elección popular de autoridades nacionales. Cada día son más los gobernantes regionales y locales electos por sus comunidades, y son las instituciones que ellos representan las que dan soporte al desarrollo del fenómeno conocido como descentralización (cuadro 2.4) En este proceso, los gobiernos centrales de numerosos países de la región están cediendo crecientemente responsabilidades a los gobiernos subnacionales (Lora y Cárdenas, 2006).

Gráfico 2.9 Gastos de los gobiernos locales frente a gastos del gobierno central, OCDE y América Latina, 2004



Fuente: Daughters y Harper (2006).

La mayoría de las economías más desarrolladas muestra una sólida tradición en la que los gobiernos estatales y municipales tienen importantes competencias en la asignación del gasto público. Igualmente, estas administraciones se responsabilizan en una buena proporción de la recaudación de los impuestos y de otros ingresos que garantizan el financiamiento de los servicios que son de su competencia. En

Cuadro 2.4 Años de la primera elección de alcaldes y gobernadores en países seleccionados de América Latina

País	Alcaldes	Gobernador
Argentina	1983	1983
Bahamas	1997	n.a.
Belice	1981	n.a.
Bolivia	1985	2005
Brasil	1982/85	1982
Chile	1992	n.a.
Colombia	1988	1991
Ecuador	1983	1983
El Salvador	1985	—
Guatemala	1985	—
Honduras	1982	—
México	1917	1917
Nicaragua	1992	—
Panamá	1995	—
Paraguay	1991	1993
Perú	1980	2002
Uruguay	1984	n.a.
Venezuela	1989	1989

Fuente: Daughters y Harper (2006).

Nota: n.a. = no se aplica.

los últimos años se registra la acentuación de este comportamiento con una progresión tanto del gasto como de los tributos del sector público subnacional (gráfico 2.9). A su vez, muchos países de América Latina están recorriendo caminos similares, marcando saltos notorios en la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y dejando atrás progresivamente las formas centralizadas de administración.

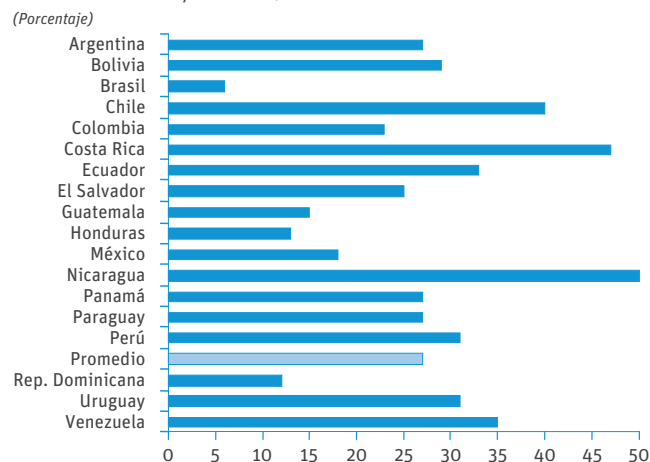
Entre las competencias sobre servicios públicos que están siendo transferidas hacia los gobiernos subnacionales se destacan la recolección de basura, el ordenamiento y el transporte urbano, el manejo del agua, la educación, la salud, la policía local, la irrigación y, en menor medida, las autopistas, carreteras interurbanas, puertos y aeropuertos. Respecto de la asignación de responsabilidades tributarias a los gobiernos subnacionales, los países de la región han sido mucho menos activos. En las economías desarrolladas, los estados y municipios son responsables en promedio de más del 34% de los ingresos del sector público correspondiente al 80% de los ingresos de los gobiernos subnacionales. En contraste con esta cifra, los gobiernos subnacionales de los países más descentralizados de América Latina sólo recaudan algo más del 13% del total del ingreso público, correspondiente al 53% de sus ingresos (Lora y Cárdenas, 2006). La relativamente alta dependencia de los gobiernos subnacionales en América Latina en relación con las transferencias de recursos de los gobiernos nacionales limita su autonomía y los incentivos que deben tener los ciudadanos para vigilar la administración pública local y regional (Daughters y Harper, 2006).

A pesar de que en América Latina aún se requiere avanzar para aumentar las responsabilidades tributarias de los gobiernos subnacionales, así como sus responsabilidades sobre servicios, el progreso en los últimos años sugiere que el continente seguirá viendo en el futuro cercano un proceso de descentralización creciente (De la Cruz, 1998). Esta tendencia ha venido cambiando las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, generando incluso mecanismos nuevos en la manera de administrar servicios públicos, en cuyo diseño, gestión y evaluación se involucra cada vez más la participación de los usuarios. Con razón se ha dicho que la región se ha comprometido amplia y profundamente con un modelo de autoridad descentralizada (Daughters y Harper, 2006).

EL LIDERAZGO FEMENINO

A lo largo de su historia reciente, una docena de mujeres han sido presidentas o primeras ministras de sus países en América Latina y el Caribe. Ocho mujeres, sin embargo, han sido designadas como líderes interinas por períodos cortos de dos años o menos. Más recientemente, la región ha sido testigo de cambios sin precedentes en el nivel de

Gráfico 2.10 Equidad de género en los gabinetes ministeriales, América Latina y el Caribe, 2008



Fuente: Prolid (2008).

la participación política femenina. Por ejemplo, el año 2008 encontró a América Latina con el más alto número de ministras de Estado de su historia: ellas ocupaban el 27% de todos los cargos ministeriales (gráfico 2.10).

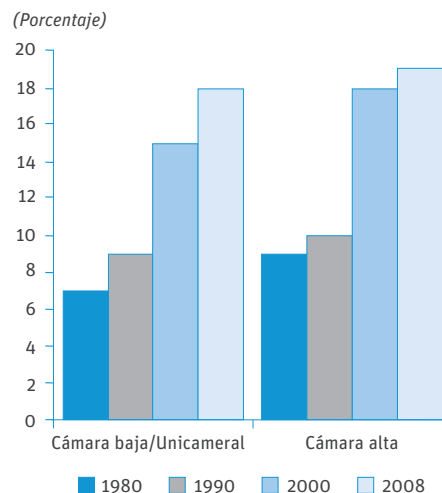
En el año 1950, Panamá fue el primer país de la región en designar a una mujer para un cargo ejecutivo de gobierno. Desde 1960, la presencia de las mujeres comenzó a hacerse más sostenida y se diversificó hacia nuevos sectores. A partir de 1990, se designaron más mujeres ministras que en todos

los años anteriores. Históricamente, su presencia ha sido mayor en las carteras de las áreas sociales, aunque fue una vez comenzado el año 2000 que la participación de la mujer en áreas como Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Justicia y Medio Ambiente comenzó a hacerse más frecuente.

Por otro lado, su ingreso al Poder Legislativo fue particularmente lento, y recién a partir de los años noventa el crecimiento de su participación ha sido significativo. Partiendo de un promedio en ambas cámaras del 9% en 1990, para el año 2008 la representación femenina en los países de América Latina y el Caribe alcanzó el 18% (gráfico 2.11) Dicho lo anterior, a pesar de los progresos logrados, las brechas de equidad entre hombres y mujeres en los puestos de representación política siguen siendo altas.

No obstante, la tendencia es alentadora. En promedio, las mujeres de la región han logrado avances importantes en las áreas de educación, salud y participación laboral, todo lo cual les ha permitido adquirir las capacidades y oportunidades para asumir posiciones de liderazgo político. La expansión educativa de la región ha aumentado el acceso de las niñas a la educación y

Gráfico 2.11 Participación de las mujeres en los parlamentos, América Latina y el Caribe, 1980–2008



Fuente: Prolid (2008).

Nota: Los datos para 1980 no incluyen a Argentina, Belice, Chile ni Uruguay en lo que respecta a la Cámara alta; tampoco incluyen a Argentina, Belice, Chile, Guatemala, Guyana, Suriname ni Uruguay en los datos para Cámara baja/Unicameral.

probablemente ha contribuido también a reducir las desigualdades de género en el empleo y la política, por medio del efecto directo que la educación tiene en el trabajo y en los ingresos, así como por su fuerte asociación con mejores condiciones de salud para la mujer y con niveles de fecundidad más bajos.

Por otra parte, la adopción de acuerdos y convenios internacionales sobre derechos humanos, junto a la creación de legislación nacional sobre los derechos de la mujer, ha respaldado la capacidad de las mujeres para ingresar a la política y permanecer en ella. Así mismo, los gobiernos han creado cuerpos, instituciones e instrumentos especiales para proponer legislación, así como también para supervisar e implementar políticas relacionadas con la mujer. No obstante, el progreso que las mujeres han alcanzado varía notablemente entre los distintos países, regiones, clases socioeconómicas, y grupos raciales y étnicos.

UN DESAFÍO CONTINUO

Los párrafos anteriores muestran que aunque es mucho lo que América Latina ha avanzado en los últimos años en materia de democracia e instituciones, también es inmenso el camino que hay por recorrer para darle mayor efectividad a un sistema que tiene un apoyo mayoritario entre los habitantes de la región, pero que genera grandes insatisfacciones con respecto a su desempeño. Tales retos tienen, en último término, una sola salida. Esta consiste en alimentar más la



Los miembros de un grupo local de trabajadores de Nicaragua ejercen su derecho de organizarse para lograr mejores condiciones de vida y un futuro más seguro para sus familias.

democracia y profundizar sus mecanismos para lograr mayor participación y transparencia en la toma de decisiones, todo con el objetivo de promover el desarrollo con equidad.

Por tal razón, el desafío continúa. Así como le ocurre al caminante que encuentra una nueva colina, justo cuando cree haber llegado a la cima, también les sucede a los latinoamericanos en esta materia. Es cierto que el derecho al voto es respetado y ejercido en la inmensa mayoría de la región y que el número de personas designadas por la voluntad popular, ya sea a nivel nacional o local, no ha hecho más que aumentar. Pero también es cierto que dicha evolución

debe venir acompañada de esquemas más fuertes y transparentes, que respondan a los métodos de control ciudadano y que sean efectivos a la hora de atender las demandas del público. No se trata tan sólo de votar con ilusión, sino de ver las realidades materializadas en progreso y equidad, en un marco cada vez más sólido y, ojalá, cada vez más democrático. Dicho de otra forma, “una democracia que funcione de manera adecuada es una condición indispensable para fortalecer las instituciones e implantar políticas públicas eficientes y duraderas, que permitan a su vez un desarrollo equitativo y sostenible” (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

Entrevista a Percival Noel James Patterson



Percival Noel James Patterson es uno de los políticos más respetados en la región del Caribe. Es el sexto Primer Ministro de Jamaica

y el que más años se mantuvo en su cargo, y guió a su país tanto en tiempos difíciles como en épocas de progreso. Se graduó en Derecho en la London School of Economics y, tras una larga e ilustre carrera, el Honorabilísimo P. J. Patterson ingresó como miembro a la fundación Global Leadership Foundation y se ocupa de asuntos regionales e internacionales.

¿Cómo describiría usted la evolución democrática de América Latina y el Caribe en los últimos 50 años?

Hace 50 años las islas caribeñas aún no habían logrado su independencia y muchos países sudamericanos se encontraban bajo regímenes totalitarios. Hoy existen gobiernos democráticos en toda la región de América Latina y el Caribe. Esta evolución democrática se debe a varios factores: el fin de la Guerra Fría y la polarización ideológica, las feroces batallas y la oposición inquebrantable de los pueblos del continente a la opresión de la ciudadanía por dictaduras militares, la excelente contribución de las organizaciones sindicales, el poder judicial y la prensa. Hubo interrupciones espasmódicas en este proceso, pero prevalecieron los vientos que soplaban a favor del cambio democrático. La era de Stroessner, Somoza, Pinochet y Duvalier llegó a su fin. En las naciones-estado del Caribe ya nos hemos acostumbrado a la transferencia pacífica del poder de un partido político a otro. En México, Centroamérica y América del Sur hemos presenciado impecables transmisiones del mando.

¿Considera que hoy la región cuenta con instituciones democráticas fuertes?

El funcionamiento de toda democracia, sea presidencialista o parlamentaria, depende en parte del aparato legislativo y de las instituciones que crea su Constitución, pero también depende del soporte que debe proceder de las operaciones de sus partidos políticos, el sistema judicial y el flujo de información. Existen algunos países, en buena medida debido a su historia, donde las instituciones democráticas ya están sólidamente afianzadas y otros donde todavía parecen ser vulnerables. En muchos lugares persisten amenazas de terrorismo y de insurgencia, pero la disminución de los derechos y las responsabilidades democráticas nunca puede ser una respuesta aceptable.

¿Qué peligros acechan?

La democracia descansa sobre varios pilares: el avance de la libertad humana y de las garantías individuales, el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos, pero raramente encontramos estos pilares de manera claramente aislada. Los peligros más graves radican en la pobreza, el hambre, la ignorancia y las enfermedades. Los niveles intolerables

de pobreza y las chispas provocadas por las privaciones económicas o la exclusión social pueden fácilmente encender fuegos que alteran la estabilidad política y socavan gradualmente los cimientos de una democracia fuerte y duradera.

En varias democracias presidencialistas de América Latina se está estudiando la posibilidad de poner a prueba un sistema de democracia parlamentaria. ¿Qué opina usted al respecto?

La substancia de la democracia, ya sea presidencialista o parlamentaria, es inmensamente más importante que el formato. Todo gira en torno a lo que funciona con mayor eficiencia para lograr los propósitos de la democracia. La entidad política en su conjunto debe comprender cabalmente la estructura constitucional para generar la respuesta apropiada en todos los niveles y hacer que funcione.

En las encuestas se ha encontrado que la población de la región cree que la democracia es la mejor forma de gobierno, pero algunos consideran que no es muy eficaz cuando se trata de resolver los problemas de la ciudadanía. ¿Qué piensa usted?

Nadie puede disputar seriamente el hecho de que la maquinaria democrática

no siempre brinda la respuesta más eficaz e inmediata. Esto se ha cuestionado en todas las épocas y aún no se ha encontrado una contestación satisfactoria, pero ¿cuál es la alternativa que puede generar en todo momento una respuesta acorde a la pasión humana por las opciones y la realización? Hasta que no encontremos esa alternativa, la democracia sigue siendo nuestra mejor opción.

Además, ahora los gobiernos están menos centralizados. ¿Le parece que esta es una tendencia positiva?

¡Absolutamente! En todas partes, la población está procurando consolidar cada vez más el derecho a participar en las decisiones que afectan su vida diaria. Esta búsqueda se ha intensificado en la nueva era de la tecnología y del acceso instantáneo a la comunicación. La liberación de la iniciativa privada, un hecho muy positivo, trajo aparejada una creciente descentralización de la responsabilidad. El empoderamiento de las comunidades locales y la participación cada vez mayor de la sociedad civil son irreversibles. Al construir una cultura democrática, sus raíces deben ser más profundas y sus ramas más extendidas.

¿Cómo le gustaría que fuera la democracia de la región en el futuro?

Me gustaría que se reconociera que la democracia no siempre producirá los resultados electorales que quieren los demás, y que se aceptara que siempre deberán escucharse y respetarse las voces del pueblo. La democracia exige que nunca se justifiquen, bajo ningún disfraz, la hegemonía y el uso arrogante del poder. La democracia deberá nutrir un entorno dentro del cual puedan debatirse diferentes ideas y aún así ser un motor para fomentar consenso cuando los intereses de la nación lo requieran.

¿Qué función ve para el BID en este ámbito?

El BID, por ser la principal institución crediticia del continente, deberá hacer todo lo posible para que los pueblos de los países miembros transiten siempre la senda que los lleve a desencadenar una ola de iniciativas empresariales, fomentar el crecimiento económico y acelerar la movilidad social a fin de cosechar enormes dividendos de nuestras ganancias democráticas. Cada peso que se gasta en educación, salud, justicia, desarrollo comunitario, renovación urbana o microempresa es dinero bien invertido para hacer que prevalezca la democracia.

REFERENCIAS

- Béliz, Gustavo. 2007. *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *La política de las políticas públicas. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2006*. Washington, D.C.: BID.
- Carrillo Flórez, Fernando. 1999. *El déficit de la democratización en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- . 2006. “Una democracia de pobres es una pobre democracia”. En: *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Cordovez, Carlos (ed.). 2007. *Justicia: Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Daughters, Robert y Leslie Harper. 2006. “Fiscal and Political Decentralization Reforms” (capítulo 7). En: E. Lora (ed.). *The State of State Reform in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press/BID.
- De la Cruz, Rafael. “Descentralización y federalismo”. Artículo publicado en *El Universal*, Caracas, el 30 de octubre de 1998. Disponible en: http://eluniversal.com/1998/10/30/opi_art_OPI10.shtml.
- Domike, Arthur (ed.). 2008. *Sociedad civil y movimientos sociales: construyendo democracias sostenibles en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Echebarría, Koldo (ed.). 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=771944>.
- Freedom House. 2008. Base de datos sobre el estado de la libertad en el mundo. Disponible en: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>.
- Jones, Mark P. 2005. “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”. Trabajo preparado para el taller “State Reform, Public Policies and Policymaking Processes” del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, D.C.

- Lora, Eduardo y Cárdenas, Mauricio. 2006. *La reforma de las instituciones fiscales en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Mateo Díaz, Mercedes. 2007. “Entre Hermes y Sísifo: BID, una década de trabajo en gobernabilidad democrática”. Documento de trabajo del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz. 2006. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Prats, Joan. 2003. “Instituciones y desarrollo en América Latina: ¿un rol para la ética?” Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/Etica/documentos/dc_pra_insti.htm.
- Prolid (Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer). 2008. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/WID/site_7338_s.htm.
- Rojas, Eduardo, Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández Güell (eds.). 2005. *Gobernar las metrópolis*. Washington, D.C.: BID.
- Stein, Ernesto et al. 2008. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, D.C.: BID.

¹ Los indicadores en que se basan estas comparaciones internacionales provienen de una amplia gama de preguntas a expertos, que buscan minimizar el aspecto subjetivo de este tipo de mediciones. En materia de derechos políticos, las preguntas evalúan la capacidad y autonomía de que gozan los individuos y los grupos sociales (especialmente si son minoritarios) para participar libremente en el proceso político a través del cual se escogen los gobernantes y los representantes a los órganos legislativos, para conformar organizaciones políticas y para ejercer oposición al partido en el poder. En materia de libertades civiles, se establece la capacidad de que gozan los individuos para tomar decisiones personales (de ocupación, religión, residencia, matrimonio, asociación, etc.), para expresar sus opiniones, disentir públicamente, crear y desarrollar organizaciones (civiles, sindicales, gremiales), para beneficiarse libremente de su esfuerzo económico y sus propiedades legales, y para tener acceso a la justicia y ser protegidos de arbitrariedades o persecución política o terrorismo. Para el indicador de democracia se utilizan categorías más generales, que miden la competitividad y regulación de la participación política, la competitividad y apertura con la que se escoge el Poder Ejecutivo, y el sistema de pesos y contrapesos que restringen el poder de este último.

² El texto completo de la Carta Democrática Interamericana se encuentra en: http://www.oas.org/charte/docs_es/resolucion1_es.htm.

³ En años anteriores, los requisitos de alfabetismo excluían de hecho a personas pobres e indígenas de participar en los procesos electorales.



En el trabajo. Los trabajadores ponen en práctica lo que acaban de aprender en un curso de capacitación impartido por una empresa privada chilena, en el marco de un programa del BID para ayudar a los desempleados a insertarse en el mercado laboral. El BID crea oportunidades para que la mayoría de las personas de bajos ingresos de la región se integre a la economía de su país como proveedora de materiales y equipo a empresas privadas, como empleada o como consumidora de productos más acordes con sus necesidades.

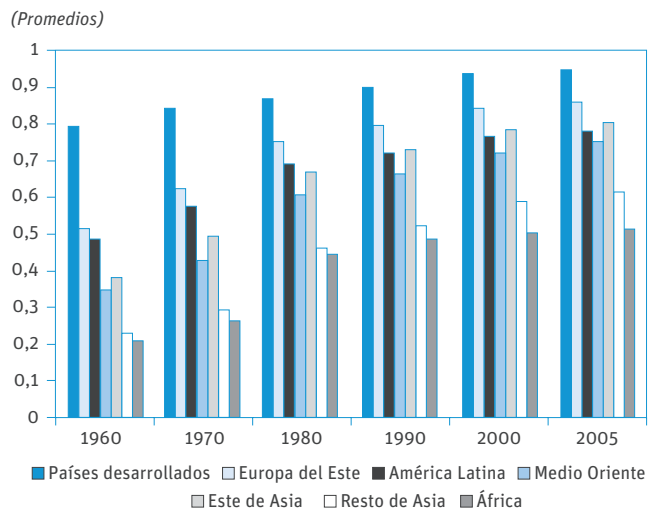
III Avances y metas en el desarrollo social

Si de alguien se puede decir que le ha cambiado la vida, es de los habitantes de Salinas de Bolívar, una pequeña comunidad de la serranía ecuatoriana en donde conviven indígenas quichuas y mestizos. Y es que hace tres décadas la población estaba sumida totalmente en el olvido, la pobreza y la marginalidad. La mortalidad infantil en aquellos tiempos ascendía al 45% y el analfabetismo al 85%; las viviendas eran muy humildes, construidas de paja y tierra, carecían de agua corriente, electricidad, servicio telefónico, alcantarillado y carreteras permanentes (BID, 2005).

Hoy, sin embargo, la realidad es otra. Gracias al desarrollo de varios proyectos productivos y al apoyo estatal, el 95% de las personas que viven en Salinas cuenta con electricidad, el 92% tiene acceso al sistema de salud, todos cuentan con servicio de acueducto y sólo el 8% de los jóvenes se va a las grandes ciudades del país, pero en su gran mayoría por motivo de estudios. Aunque todavía la lista de necesidades es larga, el progreso no sólo resulta innegable sino palpable.

Tal como ha ocurrido en este caso, los ejemplos en el mismo sentido abundan en América Latina y el Caribe. Más allá de historias puntuales de retroceso, diversas mediciones revelan avances contundentes. Así ocurre con el progreso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijados en el marco de las Naciones Unidas, y con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la misma organización, en el cual se reflejan tanto los aspectos económicos como sociales del desarrollo. A poco de haber comenzado el siglo XXI, el IDH para América Latina solamente es superado en forma significativa por los países más ricos, y es muy similar al de las naciones del Este de Asia y de Europa Oriental. En el rango de 0 a 1 en que se mueve este indicador, los 33 Estados de la región incluidos en el índice alcanzaron en 2005 un nivel promedio de 0,803, mientras que el grupo de países desarrollados tuvo un índice de 0,94 y el promedio mundial fue de 0,743 (gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 Índice de Desarrollo Humano, regiones del mundo, 1960–2005



Fuente: PNUD, Informes sobre Desarrollo Humano 1998 y 2007–08.

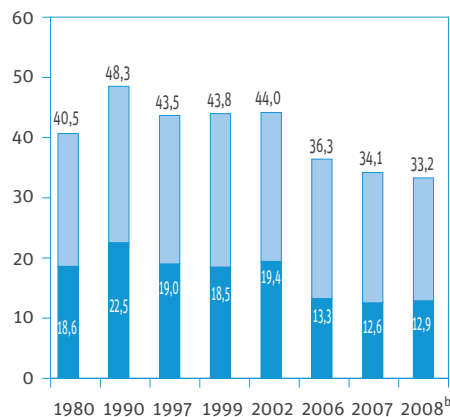
Aunque esta brecha relativa se ha mantenido prácticamente igual desde mediados de los años setenta, ello sugiere un claro contraste en las tendencias entre el desarrollo económico y el social. En efecto, mientras que se ha abierto la diferencia relativa de ingresos per cápita entre América Latina y otros grupos de países, en varios aspectos del desarrollo social la región se ha acercado a los niveles de las naciones más avanzadas. Un caso típico es el de la esperanza de vida

al nacer, que en el quinquenio actual asciende a 73,4 años, cifra que no sólo se aproxima a la de las zonas más ricas del mundo, sino que representa un salto de 21 años frente al promedio regional en 1950. Más aún, la esperanza de vida tendería a incrementarse en América Latina, alcanzando los 79,6 años para el período 2045-50, según proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (cuadro 3.1)

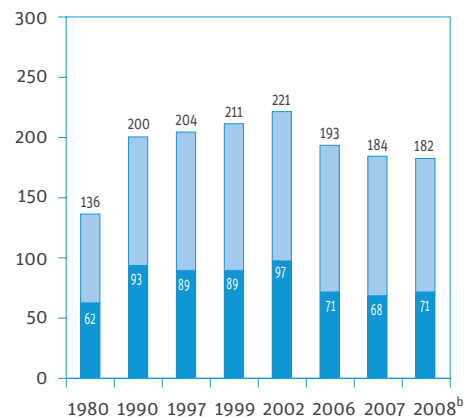
Eso no quiere decir que los habitantes de la región hayan sido inmunes a la evolución del crecimiento económico. De hecho, diferentes estudios han comprobado cómo la llamada “década perdida” de los años ochenta también lo fue en lo social, pues hubo claros retrocesos que incidieron sobre la pobreza y la indigencia. Según la CEPAL, en dicha década la situación en América Latina fue crítica, con un 40,5% y 18,6% de la población sumida en la pobreza o la indigencia, respectivamente. Los retrocesos que se originaron como consecuencia de esta época se hicieron evidentes en los años noventa, cuando los porcentajes de población pobre e indigente se incrementaron en 7,8 y 3,9 puntos porcentuales, respectivamente (gráfico 3.2). Sin embargo, aún esas dificultades excluyen el hecho de que en

Gráfico 3.2 Evolución de la pobreza y la indigencia, América Latina, 1980–2008^a

(Porcentaje de la población)



(Volumen de población, en millones de personas)



■ Indigentes ■ Pobres no indigentes

Fuente: CEPAL (2008), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

^b Proyecciones.

Cuadro 3.1 Indicadores de la dinámica demográfica en América Latina, 1950–2050

Indicadores	1950–55	1975–80	2005–10	2025–30	2045–50
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	5,9	4,5	2,4	2,0	1,9
Esperanza de vida al nacer (años)	51,8	63,4	73,4	77,1	79,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacimientos)	127,7	69,7	21,7	12,0	7,9
Tasa anual de crecimiento poblacional (porcentaje)	2,8	2,3	1,3	0,7	0,2
Estructura etaria (porcentaje)	1950	1975	2005	2025	2050
0–14 años	40	41	30	23	18
15–59 años	54	52	61	62	58
60 y más años	6	6	9	14	24
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Celade (2007).

mediciones como la esperanza de vida, la mortalidad infantil o el alfabetismo ha habido grandes avances (cuadro 3.1). Quedan, por supuesto, retos descomunales, encabezados por la lucha contra la desigualdad, pues –junto con África Subsahariana– América Latina es la zona del mundo con peor distribución del ingreso. Según el Banco Mundial (2008), el 20% de la población recibe el 57% de la riqueza, mientras el 20% más pobre obtiene apenas el 3% (Banco Mundial, 2008).

LOS CLAROSCUROS DE LA POBREZA

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL (2007b), en 2007 el número de pobres en América Latina y el Caribe habría llegado a 190 millones de personas,¹ lo que equivale al 34,1% de la población. De este total, 69 millones (12,6%) estarían en la indigencia² (gráfico 3.2) Si bien dichas cifras son mejores incluso que las registradas en 1980 y representan, en el caso de la pobreza, una disminución de 14,2 puntos porcentuales frente a los datos de 1990, el desafío es todavía formidable. Las inquietudes son aún mayores a la luz de las vicisitudes de la economía mundial y del impacto que la fuerte crisis actual puede

Cuadro 3.2 Tasa de desempleo, América Latina, 1995–2007
(Tasa anual media)

		1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007 ^a
Argentina	Áreas urbanas	17,5	15,1	17,3 ^b	13,6 ^b	11,6 ^b	10,2 ^b	8,4 ^{b,c}
Barbados ^d	Nacional	19,7	9,2	11,0	9,8	9,1	8,7 ^e	8,1 ^c
Bolivia	Áreas urbanas	3,6 ^f	7,5	9,2	6,2	—	—	—
Brasil	Seis áreas metropolitanas	4,6	7,1	12,3 ^g	11,5 ^g	9,8 ^g	10,0 ^g	9,4 ^{g,h}
Chile	Nacional	7,4	9,7 ⁱ	9,5 ^j	10,0 ^j	9,2 ^j	7,7 ⁱ	7,0 ^h
Colombia ^d	Trece áreas metropolitanas	8,8 ^j	17,2	16,7	15,4	14,0	13,0	11,6 ^h
Costa Rica	Áreas urbanas	5,7	5,3	6,7	6,7	6,9	6,0	4,8
Cuba	Nacional	7,9	5,5	2,3	1,9	1,9	1,9	1,9
Ecuador	Áreas urbanas	7,7	14,1 ^k	9,8 ^k	9,7	8,5	8,1	7,6 ^c
El Salvador	Áreas urbanas	7,0	6,5	6,2	6,5	7,3	5,7	—
Guatemala	Áreas urbanas	—	—	5,2	4,4	—	—	—
Honduras	Áreas urbanas	5,6	—	7,6	8,0	6,5	4,9	4,1 ^l
Jamaica ^d	Nacional	16,2	15,5	11,4	11,7	11,3	10,3	9,9 ^m
México	Áreas urbanas	6,2 ⁿ	3,4	4,6	5,3	4,7	4,6	4,8 ^h
Nicaragua	Áreas urbanas	16,9 ^o	9,8	10,2	9,3	7,0	7,0	—
Panamá ^d	Áreas urbanas	16,6	15,2	15,9	14,1	12,1	10,4	7,7
Paraguay	Áreas urbanas	5,3	10,0	11,2	10,0	7,6	8,9	—
Perú	Lima metropolitana	8,2	8,5	9,4	9,4	9,6	8,5	8,4 ^b
Rep. Dominicana ^d	Nacional	15,8	13,9	17,0	18,4	18,0	16,2	15,6 ^p
Trinidad y Tobago ^d	Nacional	17,2	12,2	10,5	8,4	8,0	6,2	5,9 ^q
Uruguay	Áreas urbanas	10,3	13,6	16,9	13,1	12,2	11,4	9,7 ^c
Venezuela	Nacional	10,3	13,9	18,0	15,3	12,4	10,0	8,7 ^h
América Latina y el Caribe^e		9,3	10,4	11,0	10,3	9,1	8,6	8,0

Fuente: CEPAL (2007a).

^a Cifras preliminares.

^b Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con la serie anterior.

^c Estimación basada en el promedio de enero a septiembre.

^d Incluye el desempleo oculto.

^e Período de referencia: marzo.

^f Hasta 1999 las cifras corresponden a capitales departamentales.

^g Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con la serie anterior.

^h Estimación basada en el promedio de enero a octubre.

ⁱ A partir de 1998, datos empalmados con los de la muestra aplicada desde 2006.

^j Hasta 1999 las cifras corresponden a siete áreas metropolitanas.

^k Las cifras corresponden a Quito, Guayaquil y Cuenca.

^l Período de referencia: mayo-julio.

^m Estimación basada en el promedio de enero a abril.

ⁿ Datos no comparables con años posteriores.

^o Total nacional.

^p Período de referencia: abril.

^q Estimación basada en el promedio de enero a junio.

^r A partir de 1991 incluye un ajuste de los datos de Argentina, Brasil y México para dar cuenta de los cambios metodológicos de los años 2002, 2003 y 2005, respectivamente.

tener sobre la región, pues es claro que los avances logrados en el periodo 2003 a 2008 vinieron acompañados del mayor crecimiento en el PIB por habitante desde los años setenta.

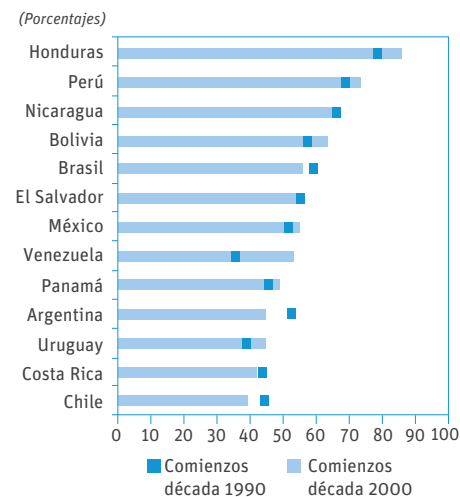
No obstante, hay más elementos que explican lo ocurrido. Para la CEPAL, hay que tener también en cuenta la cada vez mayor tasa de dependencia de las familias pobres, lo que implica que en estas familias el ingreso se reparte entre un mayor número de personas, independientemente de cuáles sean los niveles de ingreso. Por otra parte, si bien la tasa general de fecundidad ha descendido en toda la región, aún es elevada en los estratos socioeconómicos más vulnerables. Así, de una tasa compuesta de crecimiento demográfico que llegó al 2,7% anual entre 1950 y 1970 (Thorp, 1998), se ha pasado a una inferior del 1,3% anual, aunque es claro que en ciertos campos, como la frecuencia de la maternidad adolescente en las familias pobres, no ha habido disminuciones. Para 2008, el total de población estimada de América Latina y el Caribe es de 579,4 millones de personas (CEPAL, 2008).

No menos importante en los avances recientes en la lucha contra la pobreza ha sido una menor tasa de desempleo

que ha traído tanto una mejora en los ingresos como una mayor proporción de ocupados. Así, de un desempleo promedio del 9,3% en 1995 que subió hasta el 11% en 2003, la tasa media regional bajó hasta el 8% en 2007 (cuadro 3.2) y llegó al 7,5% en 2008. Una mirada detallada a la evolución de la desocupación por países demuestra la tendencia de incremento de esta variable en la década de 1990, y su disminución a partir de 2002, que ha contribuido a la reducción de la pobreza, como se mencionó anteriormente.

No obstante, no puede perderse de vista el incremento en el empleo informal experimentado en la región (gráfico 3.3). La informalidad constituye un problema en tanto que puede incrementar la pobreza pues deja a los trabajadores en una situación de vulnerabilidad y exclusión, al quedar estos por fuera de los sistemas de seguridad social (especialmente los de salud y pensión para la vejez), y sin posibilidad de quejarse o participar en actividades gremiales para mejorar sus condiciones de trabajo (BID, 2007a). Dicho lo anterior, la tesis de que los empleos informales implican siempre una menor remuneración que los formales ha sido bastante debatida en tanto que los potenciales de generación

Gráfico 3.3 Trabajadores con empleos informales



Fuente: BID (2008), sobre la base de Cedlas y Banco Mundial (2008).
 Nota: La informalidad se entiende aquí como una modalidad que abarca a los trabajadores en empresas pequeñas, trabajadores no profesionales y trabajadores no remunerados. La muestra se compone de adultos de 25 a 64 años. Los años utilizados para cada país son: Argentina (1992–98), Bolivia (1993–2002), Brasil (1992–2003), Chile (1990–2003), Costa Rica (1990–2003), El Salvador (1991–2004), Honduras (1992–2005), México (1996–2002), Nicaragua (1993–2001), Panamá (1995–2004), Perú (1997–2003), Uruguay (1992–2004) y Venezuela (1992–2004).

de ingresos (relacionados con capacidades, esfuerzos y preferencias) pueden diferir mucho entre ambos (BID, 2007a).

Un agravante adicional de la informalidad es la baja productividad de este tipo de empleos. Así, América Latina es una región que ha experimentado altas tasas de crecimiento de la población

(Continúa en la página 70)

Entrevista a Santiago Levy



El economista Santiago Levy Algazi es Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID.

Antes de ingresar al Banco, desempeñó,

entre otros cargos, el de Director General del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el de Viceministro de Hacienda de México, convirtiéndose en el arquitecto principal del conocido programa social Progres- Oportunidades. Levy posee un doctorado en Economía y una maestría en Economía política de la Universidad de Boston, además de un posdoctorado honorífico de la Universidad de Cambridge.

¿Cómo ha visto usted la evolución del Hemisferio en materia social, a lo largo del pasado medio siglo?

Ha habido una preocupación constante por el desarrollo social en América Latina desde el inicio del BID. Primero, mucha atención puesta en los temas de acceso a servicios básicos como agua potable, alcantarillado o electricidad. Luego creo que hubo una atención muy importante en el crecimiento de la educación como uno de los grandes facilitadores de la inclusión social y promotor del desarrollo, y los avances en cobertura han sido muy significativos, particularmente en la educación primaria. Después, y es un proceso que no ha concluido, vino una revisión continua de qué programas son más eficaces, más eficientes para mover el desarrollo social. Yo diría que hay logros importantes medidos por

los indicadores de cobertura de salud, atención a la salud básica, esperanza de vida, mortalidad infantil, analfabetismo, agua potable o electrificación en los hogares, aunque ello no significa que no haya carencias. Si tal vez dijéramos dónde está el mayor reto que a la fecha no ha sido posible atender en la región, sería el de reducir las diferencias y las desigualdades sociales. Sigue siendo cierto que América Latina, comparada con otras regiones del mundo, continúa estando muy atrás. Entonces, el balance es claramente positivo, pero también debemos poner en la agenda retos sustantivos que van más allá de eliminar la pobreza extrema. Se trata de construir sociedades más inclusivas, más homogéneas, por decirlo de alguna manera, con más equidad en la distribución del poder económico, en la distribución de los accesos a las oportunidades.

¿Qué destacaría positivamente de lo hecho por el Banco a lo largo de ese tránsito?

El Banco siempre ha tenido esta visión integral del desarrollo, según la cual no se trata solamente de construir presas, sino de construir sociedades inclusivas. El BID no ha sido una institución de visiones unívocas, sino que ha mostrado equilibrio en materia de sus enfoques analíticos con un cierto pragmatismo, que en el diseño de políticas públicas siempre es bienvenido.

¿Cómo describiría la fase más reciente de programas contra la pobreza?

Creo que el BID jugó un papel muy importante hace unos 10 ó 15 años cuando surgió la nueva generación de programas de lucha contra la pobreza, que son en realidad programas de inversión en el capital humano de las familias pobres, cuyo mecanismo para lograr ese objetivo es una transferencia

condicionada de recursos. El Banco ha acompañado a varios países en estos programas, que han demostrado en la práctica ser un instrumento eficaz para lograr una reducción de la pobreza extrema y obtener mejoras en ciertas dimensiones del capital humano de las familias pobres: su nutrición, su escolaridad, sus indicadores básicos de salud. Y ahora iría un paso más adelante. Diría que ahora el BID, al igual que los países de la región, enfrenta el reto de diseñar la siguiente generación de programas, más allá de las transferencias condicionadas. Este consiste en que un niño, así venga de una familia pobre, tenga un mejor trabajo cuando llegue a los 20 años. Un trabajo con acceso a seguridad social, formal, en una empresa productiva, que pueda invertir en su capacitación, y en la que tenga acceso a un seguro médico, a una pensión y por qué no, a un seguro de desempleo. Todo, para que sus hijos ya no sean pobres.

¿Cree que esa es la ruta del BID en los próximos años?

Esto tiene muchas dimensiones, que incluyen el gran reto de mejorar la calidad educativa y darle a la población servicios de salud adecuados. También hay que pensar en cómo diseñamos nuestros programas de capacitación laboral para que el empleado de una maquiladora pueda competir con una maquiladora que está en Malasia o Vietnam. Allí pondría yo el reto social de la región. Representa un esfuerzo gigantesco en materia de definición de los sistemas educativos, entender los factores que limitan la calidad de la educación, mirar el diseño de los sistemas de provisión de salud y las instituciones de los mercados laborales. Dicho lo anterior, 50 años de logros nos permiten ser optimistas y pensar que en 50 años más habrá mejores logros.



La meta del aclamado programa Progreso/Oportunidades de México es potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza. Los padres reciben efectivo si se comprometen a enviar a sus hijos a la escuela y a someterlos a exámenes médicos.

ocupada, pero aumentos deficientes en la productividad laboral. Estas fallas no sólo se deben a la mayor informalidad, sino también a una baja calidad de los empleos creados a nivel general (BID, 2008). Sin embargo, publicaciones como el libro *Calidad de vida: Más allá de los hechos* (BID, 2008) revelan que los latinoamericanos están más satisfechos con sus trabajos de lo que se esperaría. En el caso específico de los empleos informales, estos pueden ser preferidos debido a que ofrecen varias ventajas: estar libre de la reglamentación característica de las grandes empresas; tener mayor flexibilidad, en el caso de estudiantes y trabajadores con hijos pequeños, y evitar el pago de impuestos o contribuciones al Estado de los que muchos trabajadores creen no recibir un beneficio directo.

Los diversos estudios muestran una relativa fragilidad en los logros alcanzados en materia de desocupación, ante la eventualidad de un crecimiento bajo. Uno de los interrogantes que surge bajo el escenario de una desaceleración es la sostenibilidad del gasto público social que pasó del 12,9% del PIB regional en 1990 al 15,9% en el período 2004-05. También hay inquietudes sobre la efectividad del esfuerzo realizado, pues varios países asiáticos muestran mejores

resultados en salud y educación, a pesar de gastar menos por habitante, lo que sugiere que hay espacio para mejorar la eficiencia de los desembolsos (BID, 2003a).

La crisis generada por el elevado aumento en los precios de los alimentos y de otros productos básicos de origen mineral, que tuvo su pico en el primer semestre de 2008, fue un campanazo de alerta para la región, aunque un gran número de países lograra mayores ingresos gracias a las cotizaciones altas. Si bien a los pocos meses hubo retrocesos importantes debido al menor ritmo de la economía mundial, el alza registrada en un período relativamente corto se convirtió en un desafío para los diferentes gobiernos, retos que podrían volver una vez que se recupere la tasa de crecimiento global. Diferentes entidades multilaterales previnieron sobre los efectos que un mayor valor de los alimentos podría tener sobre la pobreza y la equidad (cuadro 3.3), aparte de consecuencias en materia de desnutrición, irreversibles en el caso de los más jóvenes.

En un plazo más inmediato, hay interrogantes válidos sobre qué puede pasar con la pobreza en la región, si la situación económica de finales de la presente década resulta ser incluso inferior

Cuadro 3.3 Simulación del impacto del alza del precio de los alimentos sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia, América Latina, 2007 y 2008

	Porcentajes			Millones de personas		
	Incidencia efectiva	Incidencia simulada ^a	Diferencia	Incidencia efectiva	Incidencia simulada ^a	Diferencia
2007						
Indigencia	12,6	11,9	0,7	67,8	64,2	3,6
Pobreza	34,1	33,4	0,7	183,9	180,0	3,9
2008 (proyección)						
Indigencia	12,9	10,9	2,0	70,8	59,6	11,2
Pobreza	33,2	31,2	2,0	181,6	170,7	10,9

Fuente: CEPAL (2008), sobre la base de las tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^aSe asume que el alza en el precio de los alimentos fue igual al incremento del IPC para el resto de los bienes a partir de diciembre de 2006.

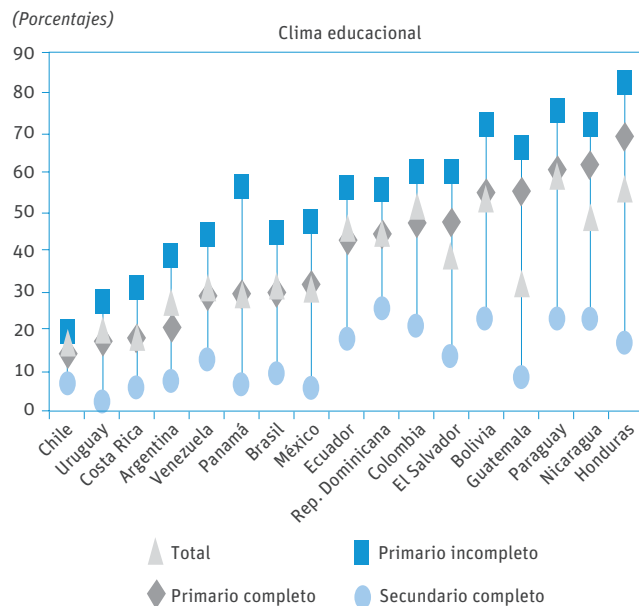
a las ya pobres expectativas. Un análisis del BID muestra que debido a la falta de dinamismo del crecimiento, las familias pobres pueden experimentar una reducción de sus ingresos como resultado de la pérdida de empleo en el sector formal, de los recortes salariales, o de la disminución de la demanda de trabajo en el sector informal. Además, si se presentan recortes en el gasto público, las familias pobres pueden verse perjudicadas al limitarse su acceso a servicios sociales. Adicionalmente, la depreciación de las monedas locales puede traer como consecuencia el incremento de los precios internos de alimentos. La anterior situación se agrava considerando el hecho de que la población pobre de América Latina tiene fuentes de ingreso

poco diversificadas, bajo nivel de acceso a los mercados financieros, y un nivel de educación que dificulta su movilidad en el mercado laboral (Duryea et al., 2007).

Ante esa perspectiva, vale la pena repasar algunos factores determinantes de la pobreza. Esta, para comenzar, está asociada a bajos niveles de escolaridad (BID, 2003b). La incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas que apenas completaron la educación primaria es en promedio del 41,3% en América Latina en general, cifra unas ocho veces superior al porcentaje que se presenta en hogares encabezados por personas con estudios adicionales a la escuela secundaria (gráfico 3.4). Además las tasas de pobreza son más altas entre los grupos indígenas y los afrodescendientes, así como también entre los hogares encabezados por mujeres.

Fenómenos como el descrito demuestran que son amplias las disparidades entre países, entre minorías étnicas, entre géneros y entre zonas urbanas y rurales. En todos los casos no sólo se necesitan políticas generales, sino también focalizadas (Rodríguez, 2008). En consecuencia, hay que destacar el cada vez mayor uso del mecanismo de transferencias condicionadas como una manera de combatir la pobreza y su transmisión

Gráfico 3.4 Incidencia de la pobreza en América Latina, según características individuales de los hogares, circa 2007



Fuente: CEPAL (2008), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Notas: Clima educacional corresponde al promedio de años de estudio del jefe de hogar y su cónyuge. En el caso de Argentina, los datos corresponden solamente a áreas urbanas.

entre las diferentes generaciones. Los programas adoptados incluyen el pago de un estipendio, a cambio de que las familias pobres hagan inversiones verificables en su capital humano, tal como la asistencia regular de uno o más de sus miembros a una entidad educativa o el uso de sistemas de nutrición

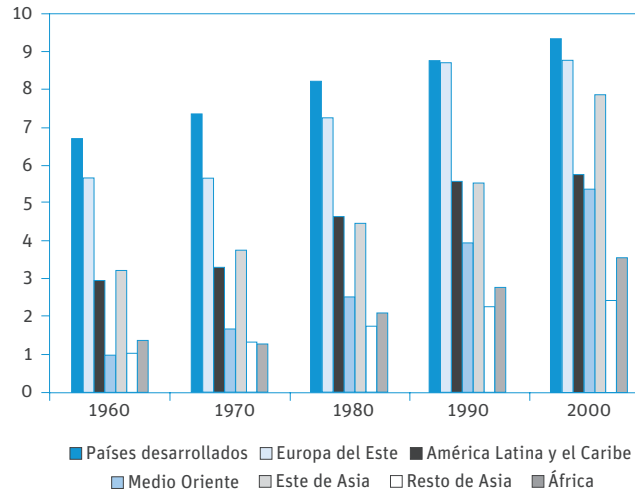
específicos o de servicios de salud (Levy, 2006). Hasta la fecha las evaluaciones muestran que los pobres aumentan su consumo, al igual que sus niveles de educación y salud, sobre todo en países en donde la alta inequidad disminuye el impacto de un crecimiento económico elevado (BID, s/f).

EL AVANCE EDUCATIVO: ADELANTOS CON TROPIEZOS

El progreso mundial en materia de educación ha sido notable y América Latina no ha sido la excepción. Por ejemplo, la tasa media de alfabetismo, que al comenzar el siglo pasado apenas llegaba al 30% de la población, ascendió al 63% en 1960 y a cerca del 90% a mediados de la presente década (BID, 2006). Quizá la circunstancia más alentadora de todas es que más niños asisten a la escuela que nunca antes en la historia de la región y que la meta de cobertura universal en educación primaria parece alcanzable en un plazo relativamente corto, habiendo sido ya obtenida por un buen número de países.

En general, los niños latinoamericanos entran a estudiar a edades más tempranas que antes, permanecen más años matriculados en las instituciones

Gráfico 3.5 Años promedio de escolarización en adultos mayores de 25 años, regiones del mundo, 1960–2000



Fuente: Basado en Barro y Lee (2000).

y completan niveles cada vez más altos. Además, la brecha de género que existía en el pasado se ha cerrado y tanto niñas como niños asisten a estudiar en circunstancias similares, e incluso las mujeres están logrando completar más años de educación que los hombres (Duryea et al., 2007). También ha habido un esfuerzo definido para proveer acceso a las tecnologías de la información (TI), al igual que para introducir sistemas de evaluación, ya sea con propósitos

comparativos, como también para medir la evolución de las competencias.

No obstante, frente a otras zonas del mundo la región ha avanzado con mayor lentitud, lo cual genera inquietud entre los especialistas. Por ejemplo, los latinoamericanos mayores de 25 años tenían tan sólo 3 años de escolaridad al comenzar la década de 1960 (Schiefelbein, Wolff y Schiefelbein, 1998). Ese promedio llegó a sólo 5 años al iniciarse el siglo XXI. Entretanto, los países del Este de Asia pasaron de 3,2 a 7,9 años, los de Medio Oriente de menos de 1 año a 5,4 años, y los antiguos Estados comunistas de 5,6 a 8,8 años de escolaridad (gráfico 3.5). Únicamente en el resto de Asia y en África el aumento en los años de escolarización de la población adulta fue más lento que en América Latina.

Por consiguiente, el progreso educativo de América Latina ha sido muy inferior al de otros grupos de países, y en particular, aunque no exclusivamente, respecto de los países del Este de Asia. Por paradójico que parezca, el atraso frente a esta región no se debe al porcentaje de personas sin educación, ni tampoco a la proporción de quienes tienen estudios universitarios.³ El resultado se debe, esencialmente, a la



Las fuentes de agua potable del Departamento de Grand'Anse, en Haití, resuelven el grave problema de las personas que tenían que caminar hasta un río cercano para recoger el agua necesaria para su vida diaria.

proporción muy reducida de individuos con educación secundaria completa o incompleta, ya que aunque el acceso a la educación primaria es bastante alto, un gran porcentaje abandona el sistema sin llegar a la secundaria, e incluso sin terminar siquiera la primaria.⁴

La evolución de los niveles educativos alcanzados por las distintas cohortes da una imagen complementaria del limitado ritmo de progreso educativo de América Latina. Por ejemplo, los hombres nacidos alrededor de 1960 tuvieron 7,5 años de escolaridad, mientras que quienes habían nacido alrededor de 1930 sólo habían alcanzado unos 3,9 años de escolaridad. La evidencia muestra además que las mujeres vivieron un progreso aún más rápido, pasando de tener 3,7 años de escolaridad en el caso de las nacidas hacia 1930 a alcanzar 7,4 años de escolaridad tres decenios más tarde.

Sin embargo, aunque posteriormente la brecha educativa entre hombres y mujeres se cerró e incluso cambió de signo, el ritmo del progreso educativo tendió a desacelerarse para las generaciones nacidas después de 1960. En efecto, quienes nacieron hacia 1975 recibieron 8,6 años de escolaridad, con una ganancia en esa década y media de sólo 1,1 años en el caso de los hombres o de 1,3 años en el

caso de las mujeres (De Moura Castro y García, 2003). El ritmo al que progresó la educación de unas cohortes a otras en América Latina fue mucho más lento que en Indonesia o Taiwán, dos países representativos de Asia, donde quienes nacieron hacia 1930 alcanzaron sólo 2,5 y 5,6 años de escolaridad, respectivamente, y quienes nacieron hacia 1975 lograron completar 8,3 y 12,5 años de escolaridad.

Dicho lo anterior, hay situaciones alentadoras. Alrededor de 2005 un 92% de los jóvenes de entre 15 y 19 años había completado la enseñanza primaria, mientras que un 71% había concluido el ciclo inferior de la enseñanza secundaria, 18 puntos por encima de los niveles de 1990. En el mismo lapso, la proporción de jóvenes de 20 a 24 años que había terminado el ciclo superior de enseñanza secundaria saltó del 27% al 50%. En el caso de la conclusión de la educación terciaria también hubo avances, pero de menor magnitud. De tal manera, el porcentaje de jóvenes de entre 25 y 29 años que habían culminado al menos cinco años de estudios superiores pasó del 4,8% al 7,4% en el período descrito (CEPAL, 2008).

Un tema que merece especial atención es el de los resultados en materia

Cuadro 3.4 Resultados de las pruebas PISA, América Latina y países de la OCDE, 2000–06

País	Promedio de pruebas PISA de lectura			Promedio de pruebas PISA de matemáticas			Promedio de pruebas PISA de ciencias		
	2000	2003	2006	2000	2003	2006	2000	2003	2006
Argentina	418	n.d.	376	388	n.d.	381	396	n.d.	391
Brasil	396	403	393	334	356	370	375	390	390
Chile	410	n.d.	442	384	n.d.	411	415	n.d.	438
Colombia	n.d.	n.d.	385	n.d.	n.d.	370	n.d.	n.d.	388
México	422	400	410	387	385	406	422	405	410
Perú	327	n.d.	n.d.	292	n.d.	n.d.	333	n.d.	n.d.
Uruguay	n.d.	434	413	n.d.	422	427	n.d.	438	428
OCDE	500	500	500	500	500	500	500	500	500

Fuente: BID (2008), sobre la base de OCDE (2001, 2004 y 2007).

Notas: Los resultados de las pruebas PISA se encuentran normalizados a nivel estadístico, con la puntuación de los países de la OCDE como mediana (500). Los resultados muestran desviaciones de dicha mediana; la puntuación de un país puede estar por encima o por debajo de la mediana, de modo que una diferencia mayor (menor) de la mediana representa una diferencia mayor (menor) entre el desempeño de los estudiantes de ese país y el de los estudiantes de los países de la OCDE.

n.d. = no se dispone de datos.

de calidad. Un ejemplo de ello son los resultados de la prueba de comprensión de lectura del Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (PISA, por sus siglas en inglés), aplicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 43 países, incluidos siete latinoamericanos. Las naciones de la región obtuvieron los peores números, al tener el mayor porcentaje de estudiantes que no superaron el nivel mínimo de exigencias (cuadro 3.4).

Una mirada más profunda a las cifras dentro de cada país sugiere que hay grandes diferencias dependiendo del lugar que ocupen los estudiantes en la escala social y que los recursos econó-

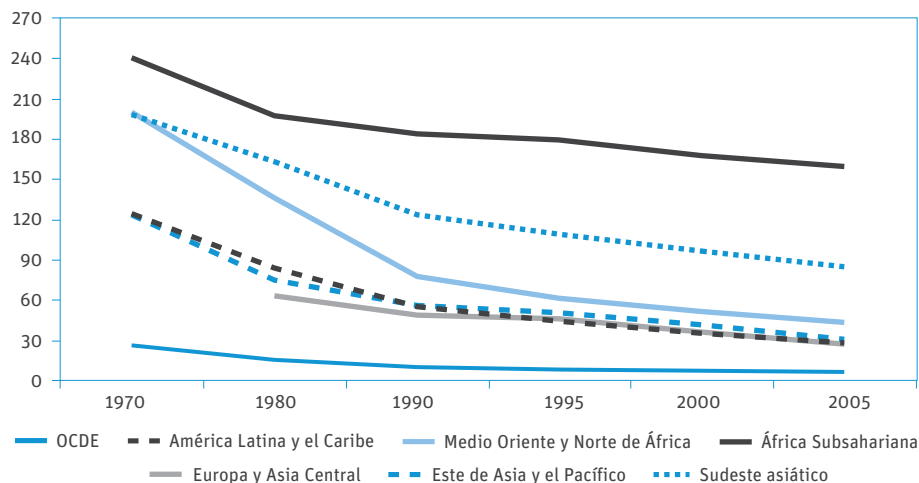
micos son determinantes en la calidad de la educación recibida por los jóvenes latinoamericanos (CEPAL, 2008). Por tal motivo es necesario un mayor esfuerzo en áreas tales como equipamiento escolar, capacitación de docentes y sistemas de administración pública que favorezcan la calidad de la enseñanza. Puesto de otra manera, los avances han sido importantes, pero todavía no son contundentes pues de alguna manera reproducen patrones de desigualdad que deben ser eliminados.

EL NOTABLE PROGRESO EN SALUD

Si se mira lo ocurrido en medio siglo, es claro que la población de América Latina está más sana que nunca, lo cual es válido para casi todos los grupos sociales. A diferencia de otros aspectos del desarrollo, como la educación y el crecimiento económico, a la región le ha ido muy bien en términos de resultados sanitarios. Hoy en día tiene las tasas más altas de longevidad y las tasas más bajas de mortalidad infantil de todas las zonas en desarrollo. En los últimos 50 años la esperanza de vida se ha incrementado más rápidamente que nunca en el planeta y América Latina encabezó esta tendencia. En 1960 el país promedio de

Gráfico 3.6 Tasa de mortalidad infantil, regiones del mundo

(Muertes por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: BID (2008) con base en Banco Mundial (2007).

la región tenía una esperanza de vida de sólo 56,2 años, cifra que para 2005 se había elevado a 72,7 años (BID, 2008).

Históricamente, las reducciones de la mortalidad de lactantes y niños han sido las principales fuentes de aumento de la esperanza de vida (BID, 2008). En América Latina y el Caribe, las tasas de mortalidad de los niños menores de un año se han ido reduciendo casi ininterrumpidamente desde fines del siglo XIX hasta nuestros días. En 1960 la tasa promedio de mortalidad infantil (los decesos de niños menores de cinco

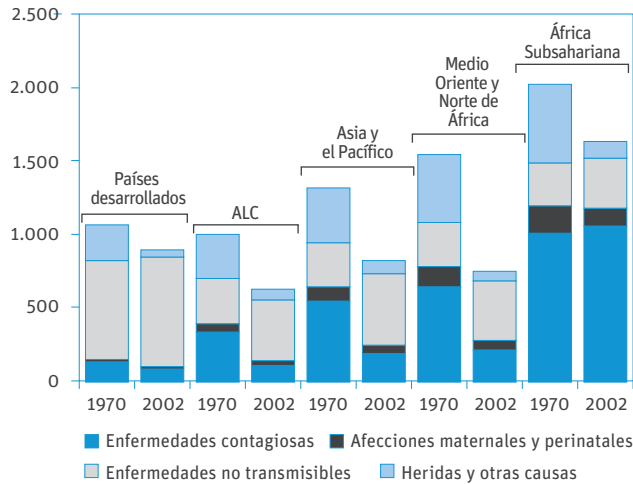
años) en la región era de aproximadamente 150 muertes por cada 1.000 niños (alrededor de uno por cada siete niños). Para 2005, los valores habían bajado a sólo 28 muertes por cada 1.000 niños, o sea, menos de un niño por cada 30 (gráfico 3.6).

Dentro de las hipótesis que se utilizan para explicar lo sucedido se encuentran el aumento de la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo, la reducción general en la tasa de fertilidad (que pasó de 5,9 a 2,4 hijos por mujer en promedio entre 1960 y 2005), el mayor acceso a la educación, los avances en medicina y medicamentos, y la creciente inversión pública en vacunación, salubridad, educación y construcción de instalaciones de atención médica. Así mismo, la proporción de doctores por cada mil habitantes casi se triplicó en los últimos 50 años al pasar de 0,33 en 1960 a más de 0,90 en la actualidad.

Al tiempo que eso ocurrió, el perfil de las enfermedades ha variado en forma radical (BID, 2008). Mientras que en la década de 1950 la mayoría de muertes se atribuían a enfermedades infecto-contagiosas, las amenazas más comunes hoy en día se encuentran en otro tipo de enfermedades, como la diabetes, los trastornos cardiovasculares y el cáncer

Gráfico 3.7 Defunciones por tipo de enfermedad, regiones del mundo, 1970 y 2002

(Muertes por cada 100.000 hab.)



Fuente: BID (2008) con base en Bulatao y Stephens (1992) y OMS (2004).

Nota: Para la clasificación de las muertes debidas a enfermedades contagiosas, afecciones maternas y perinatales, enfermedades no transmisibles, y heridas y otras causas, se utilizó el sistema de clasificaciones internacionales de la OMS.

(gráfico 3.7). La espectacular reducción en materia de enfermedades infecciosas como la difteria, la poliomielitis y la viruela, entre otras, se produjo en gran medida como resultado de la expansión de la cobertura en programas de inmunización en la segunda mitad del siglo. Un ejemplo ilustrativo es el de la vacuna triple o DPT (contra la difteria, la tos ferina y el tétanos), que para 1970 se aplicaba a

menos del 10% de los niños latinoamericanos, porcentaje que ascendió a más del 90% para 2001 (BID, 2008).

Una mención especial merece la incidencia del VIH/SIDA. De acuerdo con el Banco Mundial, a lo largo de las pasadas dos décadas la enfermedad ha cobrado casi 600.000 vidas en la región, mientras que cerca de 1,7 millones de personas estaban contagiadas a finales de 2006 y unas 140.000 estarían contagiándose cada año. El impacto del VIH/SIDA es especialmente preocupante en el Caribe, con un cuarto de millón de personas contagiadas y en donde la tasa de prevalencia del virus en la población adulta es la más alta excepto por la de la región de África Subsahariana.⁵ Dicho lo anterior, el esfuerzo de los diferentes gobiernos, tanto en materia de prevención como de tratamiento ha disminuido los índices de contagio y mortalidad, aunque es claro que todavía falta para llegar a una cobertura total en la entrega de drogas retrovirales.

Por otra parte, hay un alto impacto de las enfermedades mentales y de las adicciones, como consecuencia de elevadas tasas de depresión en las mujeres y de alcoholismo en los hombres. Para algunos, el aumento en la criminalidad debería ser tratado también como un

(Continúa en la página 82)

Entrevista a José Antonio Ocampo



Con una prestigiosa carrera profesional que se extiende a lo largo de más de tres décadas, José Antonio Ocampo es un gran conocedor de

la realidad de América Latina y el Caribe. Ya sea desde su cargo actual de profesor en la Universidad de Columbia en Nueva York o en responsabilidades anteriores como la subsecretaría para asuntos sociales y económicos de las Naciones Unidas y la secretaría ejecutiva de la CEPAL, además de importantes posiciones en el Gobierno de Colombia, este economista poseedor de un título de Ph.D. de la Universidad de Yale, ha sido un permanente estudioso de los temas del desarrollo.

¿Cómo le fue a América Latina y el Caribe en este medio siglo?

Hay tres fases muy diferentes. Hasta 1980 hubo un crecimiento dinámico. Luego vino la crisis de la deuda y la “década perdida”. La puesta en marcha de las reformas económicas marca una tercera etapa, en que la economía como un todo no creció mucho a largo plazo y se volvió más susceptible a las coyunturas externas, tanto positivas como la de 2003 a 2008, al igual que negativas, como sucedió entre 1998 y 2002. Desde la creación del BID hasta 1980 la región creció más rápido que la economía mundial. Desde entonces, retrocedimos en términos relativos.

¿Cuál fue el logro más importante?

Los progresos en desarrollo humano, como se expresa en particular en los avances en la cobertura de educación y salud. También hubo avances importantes en otros indicadores de bienestar, como el acceso a acueductos y alcantarillado, y la mejoría en las condiciones de vivienda.

¿Cuál fue el fracaso más notable?

El mantenimiento de altos niveles de desigualdad social, e incluso en varios países el deterioro que experimentó

la desigualdad en distintos momentos. Como resultado de ello y del bajo crecimiento económico, tuvimos además un cuarto de siglo perdido en materia de reducción de la pobreza, entre 1980 y 2004.

Hasta 1973 la región vivió un período de rápido crecimiento. ¿Qué es rescatable del modelo de sustitución de importaciones?

Estrictamente el crecimiento rápido de la región se dio hasta 1980, aunque en varios países hubo una desaceleración desde 1974. Yo he escrito que el concepto de “sustitución de importaciones” es inapropiado para caracterizar el modelo de la región antes de 1980. Mucho más apropiado es el de “industrialización dirigida por el Estado”, que sugerimos con Rosemary Thorp y Enrique Cárdenas en una historia económica de América Latina que preparamos para el BID. Esa fue una etapa de éxito, no de fracaso. Lo característico de esa etapa fue la activa intervención estatal. En términos de inserción internacional, no se trató sólo de sustitución de importaciones, sino también de diversificación de exportaciones e integración regional. Crecimos bien, diversificamos la estructura productiva, comenzamos

a diversificar la exportadora y tuvimos el mayor ritmo de avance en desarrollo humano que se ha registrado en nuestra historia. La desigualdad se mantuvo, sin embargo, muy alta.

¿Era evitable la llamada “década perdida”?

En la segunda mitad de los años setenta hubo una combinación de precios altos de productos básicos y financiamiento externo abundante que no se volvería a repetir hasta el período de 2004 a 2007. El final de ese auge exigía ajustes, pero no una década perdida. La respuesta internacional fue lo que condenó a América Latina. Dos elementos fueron decisivos: la fuerte alza de tasas de interés en Estados Unidos para combatir la inflación y la respuesta muy rezagada orientada a reducir el excesivo endeudamiento externo, que explotó precisamente cuando se elevaron drásticamente las tasas de interés internacionales. En cierto sentido, podemos decir que América Latina pagó muy caro la primera crisis bancaria contemporánea de Estados Unidos. Me explico: la crisis de la deuda latinoamericana fue también una quiebra de los principales bancos comerciales de Estados Unidos. Si se hubiera reconocido esto

último abiertamente (por ejemplo, con contabilidad a precios de mercado, como es norma hoy), habría habido un salvamento de los bancos y se habría limpiado su cartera. Por el contrario, se decidió refinanciar la deuda latinoamericana en vez de reducir sus montos. Como resultado de ello, los bancos no tuvieron que reconocer abiertamente sus pérdidas y América Latina mantuvo una carga excesiva de endeudamiento. El paso más positivo en el sentido contrario vino mucho después, con el Plan Brady. Si se hubiese adoptado un plan de esa naturaleza a comienzos de los años ochenta, y quizás uno más radical, no habría habido una década perdida sino una recesión fuerte de unos pocos años.

Las reformas de los años noventa constituyeron un cambio profundo. ¿Eran indispensables?

Era indispensable adoptar medidas para adecuar las economías a un nuevo contexto internacional, el de la globalización. Pero ni la severidad ni la rapidez de las reformas eran necesarias. Una apertura comercial más gradual, que hubiera permitido que se conservara más del aparato productivo heredado del período anterior, habría sido más

conveniente. En algunos casos, además, la radicalidad de las medidas fue inconveniente. La liberalización financiera nos dejó un legado de vulnerabilidad a los ciclos de financiamiento externo, de la que no nos hemos liberado todavía. Y el aparato de Estado se debilitó demasiado. Ahora estamos tratando de reconstruirlo.

¿Por qué, a pesar de la volatilidad y de las crisis de 1995, 1997 y 2002, se mantuvo el curso?

Ha habido muchas modificaciones, en particular mayor énfasis en políticas sociales, avances todavía incompletos hacia políticas macroeconómicas anticíclicas y semillas de un retorno a la política industrial. También se ha ido erosionando la hegemonía del pensamiento neoliberal, que marcó esa fase del desarrollo mundial. En cualquier caso, algunas reformas, como la apertura comercial, se mantuvieron, porque resultan adecuadas al nuevo contexto mundial.

¿Qué podría decir del auge ocurrido durante buena parte de este siglo?

La combinación de buenos precios de productos básicos y financiamiento externo abundante siempre produce

(Continuación)

(Continuación)

crecimiento económico acelerado en América Latina. En esta ocasión vino con un tercer ingrediente: altos niveles de remesas. Esa fue la base del crecimiento rápido que tuvo América Latina entre 2003 y 2008, como lo ha reconocido el BID. Las condiciones que lo sustentaron han desaparecido. Hubo, sin embargo, avances en otras dimensiones, especialmente un paso hacia políticas macroeconómicas anticíclicas, como se refleja en las cuentas fiscales y, en especial, en la gran acumulación de reservas internacionales.

¿Qué consejo les daría a los países de la región, mirando hacia el futuro?

Que deben adoptar una política montada en cuatro pilares. El primero es una política social muy activa, orientada

al desarrollo humano y a combatir la desigualdad social. Hago énfasis en la desigualdad y no en la pobreza, porque nuestro principal problema es la desigualdad. Con nuestro nivel de desarrollo, la pobreza extrema puede ser erradicada. El segundo pilar lo conforman las políticas macroeconómicas fuertemente anticíclicas, para manejar tanto los auges como las crisis. El tercero se basa en políticas de desarrollo productivo para las economías abiertas de hoy, es decir, políticas industriales al estilo del Este de Asia, pero para fomentar no sólo las manufacturas sino también los servicios y los propios sectores abundantes en recursos naturales. El cuarto pilar es una mayor inversión en infraestructura física, en particular en la red vial, donde la región acusa un severo atraso.

¿Cuál cree que ha sido el papel del BID?

Uno de los principales méritos del BID fue su apuesta temprana al financiamiento de la política social y a la pequeña y microempresa, cuando el propio Banco Mundial tenía otros focos. En los años ochenta y noventa creció mucho, comenzó a superar al Banco Mundial como fuente de financiamiento, y amplió su capacidad analítica. La participación mayoritaria de los países latinoamericanos y del Caribe genera, además, un fuerte sentido de pertenencia, del que en cierto modo carecen otras instituciones.

Recuadro 3.1 El papel del BID en materia de desarrollo social

A lo largo de sus 50 años de historia, el Banco Interamericano de Desarrollo ha invertido más de US\$32.000 millones, es decir: un tercio de sus préstamos totales, en las áreas de desarrollo social en la región. Incluido en esta cartera hay un amplio espectro de esfuerzos financieros y de cooperación y apoyo técnico en los campos de salud, educación, mercados de trabajo, innovación para la inclusión social, temas relacionados con género, asuntos raciales y étnicos, y disminución de la pobreza.

El mandato central del Banco, que es el de contribuir al progreso general de sus países miembros en la región, contempla una filosofía de inversión arraigada en la idea de que el desarrollo humano comprende objetivos sociales y económicos, una visión que se ha mantenido intacta a través de medio siglo de operaciones de préstamo y asistencia técnica. Al enfatizar la importancia de los retornos económicos de la inversión social, el BID ha estado en la vanguardia del pensamiento sobre el desarrollo de los sectores sociales desde su fundación en 1959. En ese momento, dichas operaciones eran percibidas como una inversión con rentabilidad nominal, cuyo respaldo político y financiero resultaba difícil de justificar. Sin embargo, las mejoras en la productividad laboral, que fueron consecuencia de los avances en salud y educación, demostraron que había una nueva direccionalidad entre el crecimiento económico y el progreso social. Dicho de otra manera, que la salud produce riqueza que se suma al paradigma tradicional que dice que la riqueza genera salud. La creación del BID dio origen a una nueva era de inversión en temas de la gente, la cual ha sido instrumental en elevar el estatus del desarrollo social en América Latina y el Caribe a un nivel sin precedentes.

Hoy en día, la evolución del pensamiento ha impulsado al Banco a la primera fila del desarrollo social. Aparte de sus actividades de préstamo tradicionales, la institución ha ensamblado equipos de expertos de primera línea que trabajan de acuerdo con las naciones en la medida en que crean oportunidades para la población. La agenda actual de actividades incluye trabajo continuado en los campos de protección social, salud y nutrición, educación primaria y secundaria, género y diversidad, y seguridad social y trabajo. Tan sólo en 2008 se destinaron más de US\$2.000 millones a la inversión social.

Dicho lo anterior, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, y el crecimiento con equidad es una prioridad fundamental del desarrollo sostenible. El Banco está preparado para enfrentar ese desafío con iniciativas modernas y soluciones creativas. Al hacerlo así, busca servir como un pionero en el campo del desarrollo social, como siempre lo ha sido.

Por otro lado, la entidad ha trabajado arduamente en investigaciones y programas para impulsar el desarrollo social en América Latina y el Caribe. Puede encontrarse una lista de publicaciones y documentos especializados en el tema en: http://www.iadb.org/sds/sdp_e.htm.

desafío para la salud pública. Otros, así mismo, señalan que la obesidad se ha convertido en forma paulatina en un mal que empieza a tener rasgos de epidemia. En la mayoría de los países la proporción de adultos con sobrepeso era inferior al 20% en 1980, pero podría superar el 50% en cifras de 2008, debido a una combinación de factores económicos y sociales que incluyen cambios en los hábitos de alimentación, un mayor

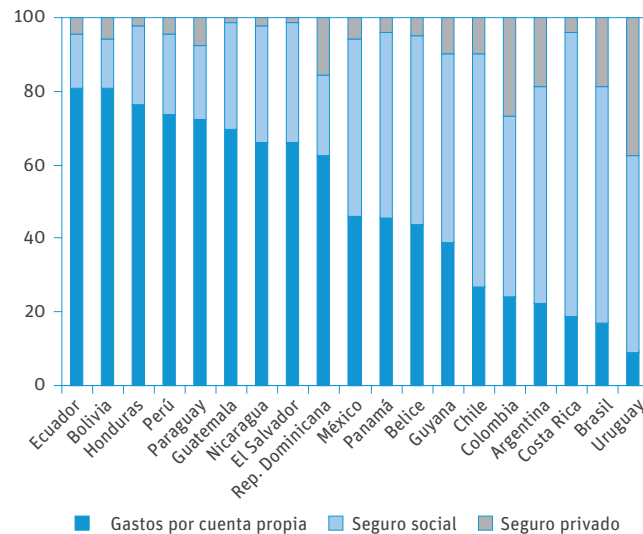
sedentarismo y niveles de ingreso más elevados (BID, 2008).

Un tema adicional en el que todavía muchos países deben hacer mejoras sustanciales en la salud es el de la cobertura financiera. Esta resulta de especial importancia, pues si para recibir atención médica una familia latinoamericana debe sacar todo el dinero de su bolsillo, se verá seriamente perjudicada, sobre todo si se encuentra en situación de pobreza. Aunque la región ha superado los bajos niveles de cobertura financiera de los años cincuenta, los niveles actuales difieren entre los diferentes países (gráfico 3.8).

Así las cosas, la región debe mantener el esfuerzo hecho hasta la fecha, con un énfasis adicional para mejorar los sistemas de salud, eliminar sus desigualdades y promover su uso por parte de los más pobres y los socialmente excluidos. De especial importancia son las medidas preventivas y la atención primaria, incluidas las campañas de vacunación universales. Una de las razones de ello es que si bien la tasa de crecimiento de la población de América Latina y el Caribe pasaría de 1,3% anual en el quinquenio 2005-10 a 0,2% entre 2045-50⁶, los mayores de 60 años –que hoy representan menos de una quinta

Gráfico 3.8 “Si tuviera que ir a un hospital a causa de un accidente o de una enfermedad, ¿quién se ocuparía de los gastos?”

(Porcentaje de encuestados por país)



Fuente: BID (2008) con base en Gallup (2007).

parte de la población— equivaldrían a uno de cada cuatro habitantes llegado ese momento (cuadro 3.1).

GÉNERO Y DIVERSIDAD

Dentro de las indudables historias de éxito de América Latina y el Caribe a lo largo de las pasadas cinco décadas cabe citar el avance de la mujer (BID, 2007b). Según las estadísticas disponibles, hay no sólo paridad en términos de escolaridad, cuando en 1960 la proporción de hombres que estudiaba era sustancialmente más alta, sino que en algunos países es mayor la población femenina que asiste a clases. Como resultado, la tasa de analfabetismo es todavía un par de puntos porcentuales superiores a la masculina, aunque la proyección para 2010 es que baje al 8,8%⁷ (cuadro 3.5).

Ese factor es a la vez causa y efecto de una mayor participación de la mujer en el mercado laboral pues, según la CEPAL, el género femenino pasó de representar el 35,7% de la población económicamente activa en América Latina y el Caribe a casi el 40% en 2005. Dicho lo anterior, existe todavía una disparidad de ingresos tanto por razones de los oficios desempeñados, como por prácticas discriminatorias, aunque

cada vez son más numerosas las leyes que garantizan la igualdad (Duryea, Cox Edwards y Ureta, 2005).

En el plano político, la región tiene un número creciente de mujeres presidentes o primeras ministras, mientras que cerca de una cuarta parte de los gabinetes ministeriales pertenece al género femenino, al igual que el 18% de los integrantes de los parlamentos. En el sector privado se estima que casi una tercera parte de los altos cargos directivos son ocupados por mujeres.

No obstante tales avances, los desafíos permanecen. La violencia contra la mujer es elevada, pues datos para 15 países indican que un 69% de mujeres ha sufrido abusos físicos de su esposo o compañero, mientras que un 47% ha sido víctima de abuso sexual. Por otro lado, la proporción de hogares encabezados por mujeres no ha hecho más que aumentar llegando a casi una tercera parte del total, en el caso de las naciones más grandes de la región.

También son grandes los desafíos con respecto a los pueblos indígenas y a los afrodescendientes, grupos para los cuales los avances han sido menos notables. En el caso de los afrodescendientes, por ejemplo, su peso dentro del total de la población es cercano al

Cuadro 3.5 Población analfabeta mayor de 15 años, América Latina y el Caribe, por género, 2000–10

(Porcentaje de la población mayor de 15 años)

País	Ambos géneros			Hombres			Mujeres		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Antillas Neerlandesas	3,5	3,1	2,8	3,5	3,1	2,9	3,4	3,0	2,7
Argentina	3,2	2,8	2,4	3,2	2,8	2,5	3,2	2,7	2,4
Bahamas	4,6	4,2	3,8	5,5	5,0	4,7	3,7	3,3	3,0
Barbados	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2
Belice	6,8	5,3	4,0	6,7	5,4	4,3	6,8	5,2	3,7
Bolivia	14,6	11,7	9,4	8,1	6,2	4,8	20,8	17,0	13,8
Brasil	13,1	11,1	9,6	13,0	11,3	10,0	13,2	11,0	9,3
Chile	4,2	3,5	2,9	4,1	3,4	2,8	4,4	3,6	2,9
Colombia	8,4	7,1	5,9	8,4	7,2	6,1	8,4	6,9	5,7
Costa Rica	4,4	3,8	3,2	4,5	3,9	3,3	4,4	3,7	3,0
Cuba	3,3	2,7	2,1	3,2	2,6	1,9	3,4	2,8	2,2
Ecuador	8,4	7,0	5,8	6,8	5,6	4,7	10,1	8,3	6,9
El Salvador	21,3	18,9	16,6	18,5	16,4	14,4	23,9	21,2	18,6
Guatemala	31,5	28,2	25,2	24,0	20,9	18,3	38,9	35,4	32,1
Guyana	1,5	1,0	0,7	1,1	0,8	0,6	1,9	1,3	0,9
Haití	50,2	45,2	41,1	48,0	43,5	39,8	52,2	46,8	42,3
Honduras	25,0	22,0	19,4	25,1	22,4	20,0	25,0	21,7	18,8
Jamaica	13,1	11,3	9,8	17,1	15,0	13,3	9,3	7,7	6,3
México	8,8	7,4	6,2	6,7	5,7	4,8	10,9	9,1	7,6
Nicaragua	33,5	31,9	30,3	33,8	32,2	30,7	33,3	31,6	29,9
Panamá	8,1	7,0	6,0	7,5	6,4	5,4	8,8	7,6	6,6
Paraguay	6,7	5,6	4,7	5,6	4,8	4,1	7,8	6,4	5,3
Perú	10,1	8,4	7,0	5,3	4,4	3,5	14,8	12,3	10,3
Puerto Rico	6,2	5,4	4,6	6,4	5,7	5,0	6,0	5,1	4,3
Rep. Dominicana	16,3	14,5	12,9	16,3	14,7	13,2	16,3	14,4	12,6
Trinidad y Tobago	1,7	1,2	0,9	1,1	0,8	0,6	2,3	1,7	1,2
Uruguay	2,4	2,0	1,7	2,9	2,5	2,1	2,0	1,6	1,3
Venezuela	7,5	6,0	4,8	7,0	5,8	4,8	8,0	6,2	4,9
América Latina y el Caribe*	11,1	9,5	8,3	10,1	8,8	7,7	12,1	10,3	8,8

Fuente: CEPAL (2007b).

Notas: La población analfabeta es definida como aquella que no es capaz de leer ni escribir, con entendimiento, un relato simple y breve de su vida cotidiana. Los datos corresponden a las últimas estimaciones y proyecciones de la UNESCO sobre analfabetismo, revisadas en junio de 2002 y basadas en la información recopilada en los censos nacionales de población. Los datos sobre población corresponden a estimaciones de las Naciones Unidas según su revisión de 2000 del World Population Prospects.

*Incluye 41 economías: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

30%, pero equivalen a casi el 40% de los pobres (BID, 2007a). En general ambos grupos tienen mayores índices de analfabetismo, niveles de ingresos más bajos, escasa propiedad de tierras y una esperanza de vida inferior a la del resto de los latinoamericanos. Si bien en los últimos años algunos países han hecho esfuerzos para reconocer y garantizar la diversidad étnica, incluida la creación de oficinas gubernamentales dedicadas a atender las necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la exclusión social y política permanece.

CONTRA LA DESIGUALDAD Y EN POS DEL DESARROLLO

En septiembre de 2000, los líderes de 189 países integrantes de las Naciones Unidas aprobaron la “Declaración del Milenio” que habría de traducirse en un plan de acción con ocho objetivos cuantificables y específicos que incluyen: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de géneros y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una

La salud materno-infantil es un componente prioritario de un programa que el BID financia en Guyana para prestar servicios sanitarios básicos a grupos vulnerables de la población.



Agricultores nicaragüenses regresan a la escuela en un programa financiado por el BID que incluye técnicas para elevar la producción y proteger los recursos naturales.

asociación para el desarrollo. En buena parte de ellos, por lo menos en los que tienen que ver con los temas sociales, América Latina y el Caribe avanza en buena forma hacia la meta. No obstante, los números globales esconden profundas diferencias, tanto entre países como entre regiones específicas.

Así las cosas, sin desconocer las historias de éxito que ha habido a lo largo de los últimos 50 años, es claro también que un grupo importante de naciones de la región sigue rezagada y con indicadores sociales poco satisfactorios. Algunas de las razones esbozadas tienen que ver con la disparidad en los niveles de ingreso, mientras que otras apuntan a aspectos políticos e institucionales. Sin embargo, más allá de la explicación ensayada es claro que los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe son todavía demasiado altos y que no se ha logrado hacer lo suficiente para combatir la desigualdad, que es a su vez uno de los más grandes obstácu-

los al desarrollo. Más allá del apoyo de entidades multilaterales como el BID, el desafío en general no sólo es gastar más dinero, sino sobre todo gastarlo mejor, con programas que atiendan más las necesidades de la población vulnerable y logren romper los eslabones de las cadenas de miseria que se han ensañado contra grupos específicos de personas en las más diversas latitudes.

Esas inquietudes cobran aún más vigencia en un escenario de desaceleración económica mundial como el actual, en el cual el reto en América Latina y el Caribe debe ser preservar las conquistas obtenidas y seguir avanzando en un campo en el que tanto resta por hacer. Las experiencias de crisis pasadas muestran cómo los indicadores sociales han salido perjudicados en los períodos de estrechez. No obstante, hay mayor fortaleza fiscal en buena parte de los países, al igual que un bagaje de políticas exitosas más amplio, para que esta vez no vuelva a ocurrir lo mismo.

Entrevista a Michèle Duvivier Pierre-Louis



Michèle Duvivier Pierre-Louis es la Primera Ministra de Haití. Cursó sus estudios en dicho país y obtuvo una

maestría en Economía en Queens College, Nueva York, en 1976 y un doctorado en Humanidades en St. Michael's College, Burlington, Vermont, en 2004. De 1995 a 2008 estuvo a cargo de la organización no gubernamental Foundation for Knowledge and Freedom (Fokal).

¿Considera usted que en los últimos 50 años la región de América Latina y el Caribe tuvo un desarrollo social significativo?

En realidad, en América Latina y el Caribe se suscitaron profundas transformaciones en la segunda mitad del siglo XX. Ya en 1959 la Revolución Cubana lanzó una poderosa ola de cambio en toda la región, que encendió en los jóvenes de mi generación una pasión por las utopías de la libertad y el cambio. Soñábamos entonces con sociedades unidas, hermanadas. Lo que sucedió posteriormente en República Dominicana, Chile, Nicaragua, El Salvador y Granada pasó a formar parte de esta misma corriente: intentos de poner en práctica una idea en pos del cambio social. Pero al mismo tiempo era irreal pensar que pudiera replicarse la experiencia cubana en la región en medio de la Guerra Fría. Tuvimos que esperar hasta que triunfara la ideología de los derechos humanos y cayera el muro de Berlín para que se volvieran obsoletas las dictaduras como las de Duvalier, Somoza o Videla. Y este viraje en el rumbo de las cosas, impulsado por nuevas realidades geopolíticas regionales, desencadenaría fuerzas sociales en múltiples sectores en los que incursionarían los gobiernos de la

región para promover un desarrollo socioeconómico cada vez más enfocado en las necesidades de las poblaciones afectadas: educación, salud, justicia, empleo, comunicaciones, equidad de género, cultura, etc. Estas transformaciones se produjeron en el marco de un proceso de construcción de la democracia que entrañaba la definición de derechos fundamentales, como el derecho a la libre expresión, el derecho de asociación y el derecho a la libre circulación.

Y sin embargo, persisten las disparidades. ¿Por qué?

Todos los países de la región emergieron de un largo proceso de colonización a manos de potencias europeas, una colonización basada en la explotación de la riqueza natural y, en muchos casos, de la mano de obra gratuita de los esclavos. Las primeras disparidades en nuestras sociedades surgieron de esa situación profundamente discriminatoria. Sucesivos regímenes políticos durante los siglos XIX y XX no supieron cómo o quizá no pudieron concebir una ciudadanía en el sentido moderno de la palabra, es decir, apoyada en la inclusión y en los derechos humanos, realzando de esa manera los cambios de paradigma que necesariamente resultarían. Pero

las cosas cambian. Los nuevos tipos de liderazgo que aparecieron en Brasil, Bolivia y Ecuador, para nombrar sólo algunos, son claras manifestaciones de un movimiento social que ya no acepta la marginación ni la exclusión, sino que exige el derecho al reconocimiento y a la participación cívica y política.

¿Qué puede hacer la región para contrarrestar estas desigualdades lo más rápidamente posible?

En primer lugar, los gobiernos deben tomar conciencia de la existencia multifacética de estas desigualdades y de los efectos desestabilizadores que pueden tener en todo el proceso político de construcción de la democracia. Esto significa que deben prestar atención a sus poblaciones, a sus necesidades; deben poder establecer un diálogo franco y abierto con todos los sectores de la sociedad si han de generar la confianza necesaria para implementar políticas públicas basadas en intereses compartidos y en el bien común. Y si resulta ser que se vuelven necesarios esos procesos internos, las reuniones e intercambios regionales sin duda ayudarían a desarrollar capacidades locales y nacionales. Estos esfuerzos deben estar respaldados por los sectores de la sociedad que se

encuentran en una mejor situación económica, para que las autoridades fiscales amplíen la base tributaria y recauden todos los impuestos correspondientes, porque la democracia también está construida sobre los impuestos. El Estado, el gobierno, contarán entonces con los recursos necesarios para invertir y crear buenos empleos y de esa manera mejorar las condiciones de vida de la población. El acceso al gobierno, a la educación, al empleo, a la salud y a la justicia es un poderoso medio para combatir esas desigualdades.

De las muchas estrategias que se han intentado en el pasado, ¿cuál considera que es la más efectiva?

Es difícil decir cuál ha sido la estrategia más efectiva. Pese al progreso logrado en estos ámbitos, la crisis financiera actual, que tendrá un impacto negativo en la región, ha demostrado la fragilidad de nuestras sociedades, incluso de las más fuertes. Estas se han vuelto tan complejas, y al mismo tiempo tan dependientes de nuestro mundo globalizado, que uno a veces se pregunta qué salvaguardias habría que instituir para proteger lo que hemos ganado en la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Yo no soy pesimista, pero se requiere

muchísima fe en el futuro para asimilar la irreversibilidad de las cosas.

En su opinión, ¿cuáles son las principales medidas que deberían adoptarse para lograr resultados concretos en la lucha contra la pobreza?

Acabo de citar algunos ejemplos. En primer lugar, en un país como Haití, necesitamos emprender acciones de alto significado y alto contenido simbólico: el acceso al gobierno para todos los hombres y mujeres, que es un reconocimiento de la ciudadanía; el acceso a la educación (sobre todo para las niñas), desde la escuela primaria hasta la universidad, y una inversión masiva en la creación de empleos, la actividad agropecuaria, la infraestructura, la vivienda, la industria, las artes y artesanías, y las nuevas tecnologías. Debe hacerse hincapié en el desarrollo local, el fortalecimiento de las comunidades territoriales y los jóvenes. La buena gestión de las instituciones públicas y su apertura a la sociedad civil pueden generar la confianza necesaria entre los ciudadanos y el Estado.

(Continuación)

(Continuación)

El alza de los precios de los alimentos tuvo un impacto desfavorable en muchos países, entre ellos Haití. ¿Qué puede hacerse en el futuro para reducir este impacto si vuelven a aumentar los precios?

La desregulación que tuvo lugar en los años ochenta y las políticas de ajuste estructural empobrecieron considerablemente al ciudadano común y corriente. Estas políticas tuvieron un impacto negativo en la actividad agropecuaria tradicional, porque se abatieron los precios, y en las ciudades, debido a la intensa migración hacia centros urbanos, que dio lugar a asentamientos ilícitos en la periferia de todas las ciudades del país. Ahora tenemos que regresar a la producción nacional; primero para reducir la dependencia alimentaria del país, y luego para recuperar cierto grado de soberanía alimentaria, dado que actualmente este sector representa el mayor porcentaje de empleo para la población. Para ello, debemos incrementar la productividad, seleccionar los canales que más contribuyen e invertir en toda la cadena de valor: insumos, crédito, transporte, electricidad, transformación, empaque y comercialización. Sólo en estas condiciones podremos restablecer un verdadero proceso de producción

nacional. También se requiere una buena red vial para que actores esenciales, como los mercados, los puertos, etc., puedan tener el acceso y alcance que precisan. Asimismo, tenemos que establecer reservas estratégicas para hacer frente a las temporadas de huracanes y a potenciales aumentos de precios. En un país como Haití, independientemente de lo que se haga a nivel nacional, sigue siendo esencial, indispensable, la asistencia internacional, la labor del BID, para combatir la pobreza.

Una de las cosas que preocupa a los analistas en relación con la actual crisis internacional es la exacerbación de la pobreza. ¿Tiene usted la misma impresión? ¿Qué se puede hacer para proteger a los más vulnerables?

La crisis internacional tendrá repercusiones en la región y no cabe duda de que las primeras víctimas van a ser las poblaciones más vulnerables. Para nosotros, la crisis generará un problema crucial de flujo de caja, y la paradoja es que esto ocurrirá precisamente cuando necesitaremos acceso a una mayor afluencia de efectivo. El BID nos planteó un programa de transferencias de efectivo que nos parece una respuesta adecuada para ayudar a las poblaciones

vulnerables a cubrir sus gastos de supervivencia cotidianos. En estos tiempos también es importante informar al público sobre la necesidad de movilizarse y crear un fuerte movimiento nacional de solidaridad para ayudar a los sectores más pobres.

¿Cuál considera que es el papel del BID para mitigar la crisis, sobre todo en lo que respecta al desarrollo social?

El BID es una institución importantísima para la región. En 50 años –y aprovecho esta oportunidad para expresar mis mejores deseos de éxito continuo– ya ha demostrado su eficacia en todos los países de la región. Para Haití sigue siendo nuestro socio más importante, tanto en términos del volumen de asistencia como también con respecto a la flexibilidad que ha puesto de manifiesto en la negociación y renegociación de los acuerdos financieros. El BID participa en muchos ámbitos, desde el fortalecimiento institucional hasta acciones concretas en sectores como la actividad agropecuaria, el medio ambiente, la infraestructura de transporte, la energía, etc. También invierte en el sector privado y en la sociedad civil. En este sentido es clara su contribución al desarrollo social.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2006. *EdStats*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/EXTDATASTATISTICS/EXTEDSTATS/0,,menuPK:3232818~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3232764,00.html>.
- . 2008. *World Development Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barro, Robert y Jong-Wha Lee. 2000. “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications”. CID Working Paper Nro. 042. Cambridge: Harvard University. Disponible en: <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf/042.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1998-99. *América Latina frente a la desigualdad*. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 1998-99. Washington, D.C.: BID.
- . 2003a. *Desarrollo social*. Documento de estrategia. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/sds-Estrategia_Desarrollo_Social.pdf.
- . 2003b. *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*. Documento de estrategia. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/sds-Estrategia_Pobreza.pdf.
- . 2005. “De la extrema pobreza al desarrollo”, en revista *BIDAmérica* (febrero de 2005). Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3282>.
- . 2006. *Educación, ciencia y tecnología en América Latina y el Caribe: Un compendio estadístico de indicadores*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/Education%20SPA%2012-12-06.pdf>.
- . 2007a. *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2008. Washington, D.C.: BID.

- . 2007b. *Promoting Gender Equality through Gender Mainstreaming and Investing in Women's Empowerment*. A Report to the Board of Executive Directors on the Implementation of the Bank's Women in Development Policy 2002-2005. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1485604>.
- . 2008. *Calidad de vida: Más allá de los hechos*. Desarrollo en las Américas 2008. Washington, D.C.: BID/Fondo de Cultura Económica.
- . s/f. "Promoting Human Prosperity: Progress, Challenges and Future Priorities". Presentación de Power Point. Washington, D.C.: BID.
- Bulatao, Rodolfo A. y Patience W. Stephens. 1992. *Global Estimates and Projections of Mortality by Cause, 1970–2015*. Policy Research Working Paper Nro. 1007. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Celade (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). 2007. *Estimaciones y proyecciones de población*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007a. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2007b. *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2008. *Indicadores sociales 2008*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Moura Castro, Claudio y Norma M. García (eds.). 2003. *El modelo del instituto técnico superior norteamericano. Lecciones para América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Duryea, Suzanne, Alejandra Cox Edwards y Manuelita Ureta. 2005. "La mujer en el mercado de trabajo: los extraordinarios años noventa en América Latina". En: Piras, Claudia (ed.). *Mujeres y trabajo en América Latina. Desafíos para las políticas laborales*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?id=916862&lang=es>.
- Duryea, Suzanne, Sebastián Galiani, Hugo Ñopo y Claudia Piras. 2007. *The Educational Gender Gap in Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo Nro. 600. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-600.pdf>.

- Levy, Santiago. 2006. *Progress Against Poverty Sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades Program*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2004. *Informe sobre la salud en el mundo 2004: Cambiemos el rumbo de la historia*. Ginebra: OMS.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1998. *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*. Nueva York: PNUD.
- . 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*. Nueva York: PNUD.
- Rodríguez, Ana María. 2008. “Estrategias de desarrollo económico para erradicar la pobreza a través de la acumulación de activos”. Ponencia presentada en el BID el 6 de noviembre. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/int/redes/rpd/calendar.aspx?op_number=rg-n2530&rid=8&mid=&scid=&cid=.
- Schiefelbein, Ernesto, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein. 1998. *Cost-Effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion*. Washington, D.C.: BID.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión*. Washington, D.C.: BID.

¹ Personas con ingresos inferiores a US\$2 diarios, según la paridad del poder adquisitivo.

² Personas con ingresos inferiores a US\$1 diario, según la paridad del poder adquisitivo.

³ En América Latina el 8,6% de la fuerza de trabajo tiene estudios superiores, frente al 8,2% en el Este de Asia. Véase BID (1998-99), capítulo 2.

⁴ Las proporciones de individuos con estudios secundarios (completos o incompletos) en América Latina y el Este de Asia son del 16,9% y del 28%, respectivamente, y las de estudios primarios (completos o incompletos) del 50,8% y del 43,8%, respectivamente. Véase BID (1998-99), capítulo 2.

⁵ Para mayor información sobre el particular véase el siguiente enlace: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/EXTLACREGTOPHEANUTPOPINSPA/EXTLACREGTOPHIVINSPA/o,,contentMDK:20560208~menuPK:792652~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:783025,00.html>.

⁶ Sobre la base de cálculos de la CEPAL.

⁷ Sobre la base de cálculos de la CEPAL.



Foto cortesía de El Tiempo

Exportaciones al mundo. América Latina envía sus exportaciones a todos los rincones del mundo, compitiendo en una economía globalizada que va desdibujando las fronteras nacionales. Como complemento de su largo historial de proveedora de productos primarios y, más recientemente, de alimentos de origen agropecuario de alto valor, la región también exporta productos industriales y tiene un promisorio futuro en nuevos sectores, como los biocombustibles. El BID ayuda a los países a mejorar la infraestructura de transporte para estimular la competitividad de los exportadores.

IV Las transformaciones de la integración y del comercio

Cuando Santiago Gutiérrez recibió en 1991 el encargo de representar a su empresa en el directorio de una firma venezolana que se reunía en Caracas, el ejecutivo bogotano pidió que lo relevaran de esa responsabilidad. La razón, recuerda, fue una sola: “Había tan pocos vuelos que a veces era necesario quedarse dos o tres días, por cuenta de un encuentro de un par de horas”.¹ Pero esos tiempos han quedado atrás. Ahora, con varios vuelos diarios, cientos de personas hacen el mismo trayecto, incluso viajando por la mañana y regresando por la noche.

Las motivaciones de los pasajeros son diversas. Si bien una proporción importante hace los trayectos por razones turísticas o familiares, un alto porcentaje viaja por razones de negocios.²

Ejemplos tangibles como ese muestran la manera en que han cambiado las cosas en una región donde los términos “integración” y “comercio” forman parte de la realidad cotidiana. Gracias a lo ocurrido en las décadas pasadas, hay cada vez más productos latinoameri-

canos en los más diversos confines del mundo. Además, esas ventas también han servido para estrechar los lazos entre naciones vecinas o que comparten el Hemisferio occidental. Como lo muestran las cifras, las exportaciones totales de América Latina y el Caribe pasaron de US\$130.214 millones a US\$761.959 millones entre 1990 y 2007, mientras que las que llegaron a destinos de la misma región saltaron de US\$18.727 millones a US\$144.211 millones en el mismo período. Como consecuencia el peso de las ventas intrarregionales pasó del 13,9% al 18,9% del total (CEPAL, 2008) (cuadro 4.1). Por otra parte, cerca del 8% de la inversión extranjera directa que llegó en 2007 tuvo como fuente empresas del área, conocidas coloquialmente como translatinas (CEPAL, 2008).

LOS PRIMEROS PASOS

A pesar de que el auge ha sido notorio en los lustros más recientes, el desarrollo de las relaciones comerciales se venía incubando desde hace tiempo.

Cuadro 4.1 Exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración, América Latina y el Caribe, 1990-2007
(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1995	1998	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Enero a marzo de 2007	Enero a marzo de 2008 ^a
Aladi											
Exportaciones totales (1)	112.694	204.170	251.345	319.807	346.145	427.835	506.557	602.803	675.139	154.001	189.416
Exportaciones a la Aladi (2)	13.589	35.471	43.118	36.164	40.872	56.777	72.979	91.757	107.586	22.664	29.678
Porcentaje de exportaciones internas (2:1)	12,1	17,4	17,2	11,3	11,8	13,3	14,4	15,2	15,9	14,7	15,7
Comunidad Andina											
Exportaciones totales (1)	31.751	39.134	38.896	52.177	54.716	74.140	100.089	126.112	139.102	29.596	44.213
Exportaciones a la Comunidad Andina (2)	1.312	4.812	5.504	5.227	4.900	7.604	10.313	12.719	12.909	2.622	4.012
Porcentaje de exportaciones internas (2:1)	4,1	12,3	14,2	10,0	9,0	10,5	10,3	10,1	9,3	8,9	9,1
Mercosur											
Exportaciones totales (1)	46.403	70.129	80.227	89.500	106.674	134.196	162.512	188.188	221.498	46.749	56.718
Exportaciones al Mercosur (2)	4.127	14.199	20.322	10.197	12.709	17.319	21.134	26.626	33.051	6.807	9.415
Porcentaje de exportaciones internas (2:1)	8,9	20,2	25,3	11,4	11,9	12,9	13,0	14,1	14,9	14,6	16,6
MCCA											
Exportaciones totales ^b (1)	4.480	8.745	14.987	17.006	18.117	19.767	21.849	24.493	26.036	6.795	7.257
Exportaciones al MCCA (2)	624	1.451	2.754	2.871	3.110	3.506	3.912	4.429	5.217	1.218	1.305
Porcentaje de exportaciones internas (2:1)	13,9	16,6	18,4	16,9	17,2	17,7	17,9	18,1	20,0	17,9	18,0
Caricom											
Exportaciones totales (1)	4.118	5.598	4.790	5.732	6.712	7.880	15.949	18.709	19.872	5.734,3	5.666,2
Exportaciones a la Caricom	509	843	1.031	1.220	1.419	1.810	2.091	2.427	2.793	693,9	775,2
Porcentaje de exportaciones internas (2:1)	10,3	14,2	18,6	17,2	16,5	17,4	13,1	13,0	14,1	12,1	13,7
América Latina y el Caribe											
Exportaciones totales ^c (1)	130.214	227.922	280.065	347.610	376.590	472.444	568.798	679.713	761.959	167.356	203.061
Exportaciones a América Latina y el Caribe ^d (2)	18.727	45.180	56.644	53.424	59.635	79.952	99.839	121.923	144.211	30.600	39.063
Porcentaje intrarregional/total (2:1)	13,9	19,8	20,2	15,4	15,8	16,9	17,6	17,9	18,9	18,3	19,2

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de los respectivos esquemas subregionales de integración y FMI, *Direction of Trade Statistics*.

^a Cifras preliminares.

^b Las cifras incluyen las ventas externas de la maquila.

^c Incluyen la Aladi, la Caricom, Cuba, el MCCA, Panamá y República Dominicana.

^d Incluye el comercio intrasubregional entre la Comunidad Andina, el Mercosur, el MCCA y la Caricom, y el efectuado por Chile y México y por Cuba, Panamá, República Dominicana y Venezuela al resto de la región, así como entre otros grupos de países.



El Banco financió un programa de construcción y mejora de rutas en Rio Grande do Sul, con el objeto de respaldar los esfuerzos de integración del Mercosur.

Para finales de la década de 1950, por ejemplo, América Latina y el Caribe era un punto de referencia importante en las discusiones sobre integración económica, crecimiento y desarrollo, si bien hubo procesos en marcha desde el siglo XIX. No obstante, la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) se remonta a los primeros años de la década de 1960. También fue por esa época que se puso en marcha la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), conocida hoy como Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

Durante ese período histórico, el modelo de integración regional “miraba hacia adentro”, basándose en el esquema de sustitución de importaciones, que en su momento contribuyó al crecimiento y al surgimiento del sector manufacturero. Según el pensamiento en boga en la región, la unión entre las naciones del área permitiría romper el cuello de botella representado por mercados nacionales estrechos que, a su vez, limitaban las posibilidades de industrialización, al tiempo que aumentaban las barreras en contra de terceros países.

Dicha estrategia naufragó tanto por los tímidos esfuerzos de liberalización arancelaria, como por la rigidez de los esquemas adoptados y por los obstáculos que repre-

sentaron la defensa de intereses públicos y privados que mantuvieron vigente el statu quo.³ Además, la inestabilidad macroeconómica, los desequilibrios entre las naciones miembros de grupos regionales y subregionales, y la mala infraestructura hicieron difícil el desarrollo de vínculos en forma apropiada (BID, 2002).

Pero no fue sino hasta la crisis de la deuda de los años ochenta, considerada en la región como “la década perdida del desarrollo”, que llegó una oportunidad para el cambio de enfoque y la adopción de reformas extensivas. De esta manera, las economías regionales llevaron a cabo extensas reformas macroeconómicas que intentaban controlar la inflación, disminuir la volatilidad y el endeudamiento futuros, y abrir la región al resto del mundo.

NUEVOS VIENTOS

El comercio y la integración constituían un elemento central en el marco de la nueva política económica. Así, y de manera gradual, los países de la región empezaron a propender hacia la globalización en sus estrategias de desarrollo, insertando sus economías nacionales en los mercados internacionales. Para eso, utilizaron el comercio y la liberalización



El estricto control de calidad y el reconocimiento del mercado aseguran una demanda constante de banano y otros productos tradicionales de exportación que crean empleos y captan divisas. (Foto cortesía de *El Tiempo*)

como herramientas clave, incluyendo las rebajas arancelarias que llevaron a que la tarifa promedio en la región pasara del 40% a menos del 10% entre 1985 y la actualidad (BID, 2006). La estrategia de América Latina empezó a descansar en un enfoque multipolar que implicaba la apertura unilateral, la liberalización comercial recíproca (a través de la integración subregional), los tratados de libre comercio con socios alrededor del mundo y las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la cual pertenecen hoy en día la inmensa mayoría de las naciones del Hemisferio (cuadro 4.2).

La integración regional empezó con mayor fuerza en los primeros años de la década de 1990, con la redefinición o la creación de esquemas que aspiraban a ser uniones aduaneras. Tales fueron los casos de la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En 1994, la Cumbre de las Américas en Miami fue el escenario de gestación de las negociaciones entre 34 países para dar cabida al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que tenía el ambicioso objetivo de derribar

Cuadro 4.2 Año de ingreso al GATT/OMC, por país miembro prestamista del BID

País	Año de ingreso al sistema GATT/OMC
Brasil	1948
Chile	1949
República Dominicana	1950
Nicaragua	1950
Perú	1951
Uruguay	1953
Trinidad y Tobago	1962
Jamaica	1963
Guyana	1966
Argentina	1967
Barbados	1967
Suriname	1978
Colombia	1981
Belice	1983
México	1986
Costa Rica	1990
Venezuela	1990
Bolivia	1990
El Salvador	1991
Guatemala	1991
Honduras	1994
Paraguay	1994
Ecuador	1996
Haití	1996
Panamá	1997

Fuente: BID (2002).

Nota: GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), y OMC: Organización Mundial del Comercio.

las barreras y estrechar los lazos entre todas las democracias del continente.

Al tiempo que tenían lugar las negociaciones, empezaron a proliferar los acuerdos bilaterales, ya sea entre naciones o entre esquemas subregionales.

Muchos otros países también adoptaron un sistema de integración transcontinental, buscando fortalecer sus relaciones tanto en Asia como en Europa.

A diferencia de los acuerdos del “viejo regionalismo” firmados en 1960 y 1970, los actuales tratados de libre comercio complementan la liberalización de los mercados con un característico “regionalismo abierto” (Devlin y Estevadeordal, 2001). Así, las tarifas no sólo son bajas para los países por fuera de los acuerdos comerciales, sino que los pactos firmados son complejos y de amplia cobertura, logrando abarcar asuntos como la inversión, el comercio de servicios y las políticas de competencia, entre otros aspectos.

Mientras que los pactos de la generación previa se dieron exclusivamente entre países en desarrollo, hoy muchos de ellos son del tipo norte-sur, que incluyen economías emergentes y desarrolladas. En últimas, no sólo se ha incrementado el número de esquemas de integración comercial, sino que su contenido se ha vuelto más complejo y su cobertura se ha ampliado. La mayoría de los acuerdos de libre comercio han ido más allá, asegurando que el mercado de bienes incluya a los llamados “asuntos de segunda generación”, tales como los servicios,

la inversión, los derechos de propiedad intelectual y las compras gubernamentales. Los pactos subregionales han llevado la cooperación a una nueva dimensión, tratando asuntos que van desde la cooperación macroeconómica y la movilidad laboral, hasta la coordinación de posiciones en las negociaciones comerciales multilaterales.

LA LÓGICA DE LA INTEGRACIÓN

Aunque las reformas macroeconómicas dieron un impulso clave a los esfuerzos de integración regional, existieron otras dinámicas nacionales e internacionales que llevaron a los países de las Américas a firmar tratados de libre comercio en medio de los desafíos de un mundo cada vez más globalizado.

Parte de la lógica tuvo que ver con los beneficios de “moverse de primero” en un planeta de acuerdos en expansión. La estrategia de firmar pactos de varias clases reconoció que las opciones de política comercial de cualquier país dependen de manera importante de las interacciones estratégicas que se logren establecer con otras naciones. Bajo ese raciocinio, la integración temprana puede permitirle a un determinado Estado obtener ventajas en mercados

nuevos y atraer inversión extranjera. Por el contrario, si estas oportunidades no se aprovechan, el país podría quedar fuera de la red de acuerdos comerciales, así como del conjunto de beneficios que resultan de pertenecer a un esquema de integración con frentes múltiples.

Otra explicación es que hay que tener alternativas o esquemas de contingencia por los que las economías regionales puedan optar, en cualquier escenario de política comercial global. Por ejemplo, los diálogos multilaterales pueden prolongarse demasiado o producir resultados que no son óptimos, en lugar de alcanzar un acuerdo sustancial y significativo. Frente a escenarios como estos, los tratados de libre comercio pueden funcionar como una política de aseguramiento para lograr el acceso a determinados mercados. Al mismo tiempo, los países que han garantizado su acceso al mercado a través de la firma de pactos comerciales tienen menos que perder en los diálogos globales, en tanto que pueden aprovecharlos para mejorar sus posiciones de negociación.

Un elemento adicional es la flexibilidad para ajustarse a los cambios en las ventajas competitivas y en las demandas de los mercados globales. Tanto la producción mundial como los socios

comerciales están evolucionando a una velocidad sin precedentes y la variedad de productos intercambiados ha crecido exponencialmente en un horizonte de tan sólo dos décadas. Las modificaciones en la tecnología y la reducción de los costos de transporte –además del impresionante incremento del intercambio de productos electrónicos y la creciente importancia del comercio de servicios– acentuarán aún más la velocidad de las variaciones en la economía mundial. La estrategia de acuerdos múltiples permite agilizar la explotación de nichos comerciales que hoy son importantes y que no existían en el pasado.

También hay claras sinergias. Las normas comerciales se refieren básicamente a las mismas disciplinas, ya sea a escala regional o global. De esta manera, al conocer, negociar y poner en marcha acuerdos en un frente comercial en particular, se generan externalidades positivas sobre estos procesos en cualquier otro frente. Por ejemplo, la negociación del comercio de servicios en el seno de la OMC sin duda mejora la capacidad de los gobiernos para negociar en el sector servicios en el marco de un tratado de libre comercio. Adicionalmente, la adopción de medidas obligatorias para facilitar el comercio –como la modernización de los



La construcción de nuevas carreteras reduce los embotellamientos que tanto afectan los costos al productor y la competitividad de sus mercancías en el mercado mundial.

procesos de aduanas o el establecimiento de una ventanilla única para que los exportadores manejen sus documentos—resultaría en beneficios inmediatos para el país en cuestión, con todos sus socios comerciales y no sólo con aquellos con los que ha firmado un acuerdo.

Pero la integración fue propiciada por muchos otros factores. Por ejemplo, en los primeros años de la década de 1990, con el surgimiento del Mercosur, las ventajas no tradicionales fueron una motivación central. Entre ellas, la más vital fue la necesidad de afianzar la paz y la democracia en el Cono Sur del continente. De otro lado, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), tuvo que ver la falta de progresos en la esfera multilateral. Estos acuerdos, y los muchos otros que les siguieron, no se hubiesen podido dar sin la existencia de consensos en torno a ciertas políticas, como las reformas macroeconómicas y el poder de la liberalización económica y comercial. Así mismo, ha habido una especie de “regionalismo dominó”, frecuentemente impulsado por el sector privado y su búsqueda de nuevos mercados de exportación, que ha incidido en la firma de acuerdos comerciales.

LOS BENEFICIOS

Los beneficios de la integración van más allá de una política de aseguramiento ante las dificultades multilaterales o tácticas de negociación. En primer lugar, están los económicos, pues los acuerdos disminuyen barreras arancelarias y no arancelarias, y son herramientas potentes para desencadenar la expansión del comercio y los flujos de inversión. Cuando se mantiene el principio de “regionalismo abierto”, como ha sucedido en las Américas, los esquemas de integración garantizan la creación, y no el desvío, de los flujos de comercio e inversión. Así mismo, lo hecho ha contribuido a cimentar las reformas económicas locales. Esto, en tanto que los tratados actuales contienen numerosas políticas, que requieren que sus miembros adecuen su marco legal interno y de regulación de los requerimientos fijados.

Por otro lado, la tendencia integracionista puede contribuir a consolidar los valores democráticos. La línea general en las zonas de libre comercio es hacer de la democracia un prerrequisito para entrar en las negociaciones. Además, la integración puede inspirar esfuerzos para mejorar la calidad de las instituciones en los Estados miembros.

(Continúa en la página 102)

Entrevista a Antoni Estevedeordal



Antoni Estevedeordal ocupa el cargo de Gerente de Integración y Comercio del BID. Es experto en política comercial,

integración económica y cooperación regional en América Latina y el Caribe, Asia y Europa. Además de haber sido profesor universitario, ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y ha coordinado varios informes del Banco. Obtuvo su doctorado en Economía en la Universidad de Harvard y su licenciatura en Economía en la Universidad de Barcelona.

¿Cómo ha visto usted la evolución del Hemisferio en materia de integración y comercio a lo largo del pasado medio siglo?

Ha habido un cambio y una apertura tremendos en los pasados 50 años en la región. Un verdadero giro. En la época en que el BID fue fundado, América Latina y el Caribe era líder en integración regional, pero esta miraba hacia adentro y estaba basada en el modelo de sustitución de importaciones. No obstante, ese modelo hizo crisis y acabó llevando a la década perdida de los ochenta. A continuación vino una reforma profunda, en la cual la integración y el comercio se volvieron parte del nuevo esquema económico, que incluyó la liberalización comercial y la firma de acuerdos de integración. Desde entonces, la estrategia ha consistido en una aproximación multipolar que ha involucrado la apertura unilateral y la búsqueda de la liberalización comercial recíproca a través de la integración subregional, los acuerdos comerciales bilaterales alrededor del mundo y las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. En contraste con los pactos del “viejo regionalismo” de los sesenta y setenta, los tratados actuales complementan la liberalización de los mercados y son evidencia de un regionalismo abierto. Es decir, aranceles bajos a países que no pertenezcan a los acuerdos. Estos también son complejos y cubren

otras áreas como inversiones, comercio de servicios y políticas de competencia. Además, no están circunscritos a países en desarrollo sino que ocurren entre economías ricas y emergentes. Igualmente los pactos subregionales incluyen asuntos de colaboración que van desde la cooperación macroeconómica hasta la movilidad laboral y la coordinación de posiciones en las negociaciones comerciales multilaterales. Por eso apoyamos dichos acuerdos. Estos generan beneficios conjuntos y un mayor impacto en el desarrollo que el que habrían obtenido los países que los han firmado si hubieran actuado solos.

¿Cuál considera que ha sido el papel del BID en lo sucedido y qué destacaría positivamente de lo hecho?

El Banco ha tenido una larga experiencia de apoyo a estos temas, desde su fundación. Ha sido un socio estratégico de la región, tanto desde el desarrollo de la integración física, que incluye carreteras y otras redes para reducir los costos del intercambio, hasta la disminución de las barreras comerciales y el desarrollo de regulaciones que estimulen el comercio intrafronterizo. La meta de ahora es más compleja a la luz de la sofisticación relativa y los avances de la región en las agendas de comercio e integración. Se trata de identificar nuevos socios estratégicos, así

como de usar y apoyarse en los existentes para llegar a la competitividad global, incluso ajustarse a las implicaciones de corto plazo de la liberalización comercial. Es hacia allí que nos estamos enfocando con el apoyo de un equipo dedicado que ayuda con estudios técnicos, asesoría en políticas y apoyo financiero.

¿Cómo ve el tema hacia el futuro, cercano y lejano, y cuál debería ser el rol del Banco?

Aparte de la asistencia técnica y financiera en general, quisiera señalar tres áreas. La primera es el aprovechamiento de los mercados asiáticos que ofrecen nuevas oportunidades de exportación para los productores latinoamericanos, un tema en el que ya hemos venido trabajando. La segunda es la búsqueda de convergencia entre los múltiples acuerdos comerciales existentes en América Latina y el Caribe, para así crear economías de escala y redes de producción regional. El tercer punto son los ajustes que aseguren que las ganancias derivadas del comercio se den a favor de las mayorías de la región y permitan una mayor reducción de la pobreza. Un elemento fundamental en este campo es la iniciativa de Ayuda para el Comercio, bajo los auspicios de la OMC. El Banco ha sido un jugador clave en este tema a nivel global y lidera su puesta en marcha en la región. En resumen, tenemos una agenda amplia para asegurar que la competitividad de las economías regionales sea todavía mayor dentro de la economía global, en los años por venir.

Recuadro 4.1 El papel del BID en materia de integración y comercio

A lo largo de sus 50 años de existencia, el Banco Interamericano de Desarrollo ha tenido un destacado papel en los temas de integración y comercio, con el propósito de estrechar los lazos entre los países de América Latina y el Caribe, y de estos con el resto del mundo. Estas actividades cubren un amplio espectro de la agenda de integración y de promoción del comercio y las inversiones, que van desde proyectos de apoyo a las negociaciones y la implementación de tratados comerciales bilaterales, regionales y multilaterales al desarrollo de la infraestructura regional (IIRSA, Proyecto Mesoamérica), pasando por el fortalecimiento institucional para apoyar las capacidades del sector público en la promoción del comercio y la atracción de la inversión extranjera, el desarrollo exportador del sector privado, la facilitación del comercio y la modernización aduanera, los procesos de ajuste del sector productivo y social en la transición a la liberalización del comercio, entre otros.

Además, el apoyo del Banco contempla también la asistencia a los países en la formulación de sus agendas estratégicas de integración regional y global, con estudios de políticas, diagnósticos sectoriales, análisis de impacto, así como a través de programas de capacitación y entrenamiento. Tales intervenciones incluyen tanto préstamos como programas de cooperación técnica a nivel nacional y regional. Existen también importantes iniciativas y programas de asistencia técnica. Entre otras, cabe destacar el Programa de Bienes Públicos Regionales para fomentar la acción colectiva entre los países de la región, así como la participación del BID en el programa de Ayuda para el Comercio, bajo los auspicios de la OMC. Por otra parte, cabe destacar el papel que ha cumplido el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), creado en 1965 con el objetivo concreto de impulsar la integración regional.

La acción del Banco se lleva a cabo en estrecha colaboración con instituciones internacionales y regionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), entre otras. El BID ha trabajado activamente en la producción de investigaciones y programas para generar nuevo conocimiento en materia de comercio e integración. Informes recientes del Banco en esta materia incluyen los siguientes títulos: *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina* (BID, 2002); *FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas* (BID/Harvard University Press, 2004); *El impacto de China. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe* (BID/Planeta, 2006); *Trade and Poverty in Latin America* (BID, 2008); *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade* (BID/Harvard University Press, 2008); *Bridging Trade Agreements in the Americas* (BID, 2009); *Regional Trade Agreements in the Global Trading System* (BID/OMC, 2009); *Sovereign Remedy: Leveraging Trade Agreements in the Globalizing World* (Oxford University Press, 2009).

Adicionalmente, los esfuerzos realizados pueden apuntalar el grado de preparación con el que cuentan las naciones para adentrarse en una liberalización regional y multilateral. De hecho, muchos de los acuerdos actuales pueden servir como pilares de una integración hemisférica más exhaustiva. Con razón, los países latinoamericanos se encuentran entre los principales defensores de una exitosa conclusión para la Ronda de Doha.

La integración económica también provee una infraestructura útil para la cooperación futura, así como para la producción de bienes públicos, como redes de caminos regionales y líneas de transmisión de energía, y para la consecución de un ambiente más limpio. La creación de marcos de política para flujos regulares de migración legal podría estar emergiendo como un bien público regional del mañana.

Los beneficios de los diferentes esquemas son particularmente importantes de cara a la tan problemática Ronda de Doha. De hecho, los problemas que esta afronta incrementan la importancia de la cooperación regional para el comercio y la integración en lo referente a la liberalización y la facilitación comercial, la agenda de integración de

múltiples facetas, y los diversos tratados bi y plurilaterales.

Por otra parte, la integración les otorga a los países de la región una plataforma para unirse y construir un consenso que sirva para romper los obstáculos que se han presentado en Ginebra.

Además, esta puede funcionar como un vehículo para la cooperación económica, independientemente de lo que ocurra en el nivel global. Puesto de otra manera, tales procesos no son sustitutos de la liberalización comercial, sino excelentes complementos de esta.

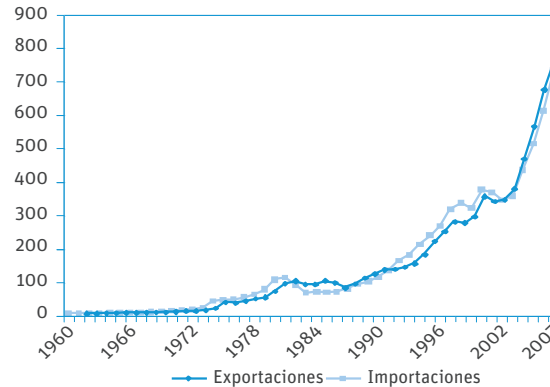
LA SENDA DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Las consecuencias del proceso de integración regional son tangibles. En una primera etapa, las tarifas regionales descendieron a niveles entre el 10% y el 20%, por debajo de niveles promedio del 40%, propios de los primeros años de la década de 1980. Sin embargo, en los años recientes los acuerdos de integración han estado acompañados por una liberalización más modesta de las tarifas externas, así estas fueran más bajas y menos dispersas.

Como consecuencia de dicho proceso, las exportaciones se convirtieron en

Gráfico 4.1 Crecimiento del comercio, América Latina y el Caribe, 1960–2007

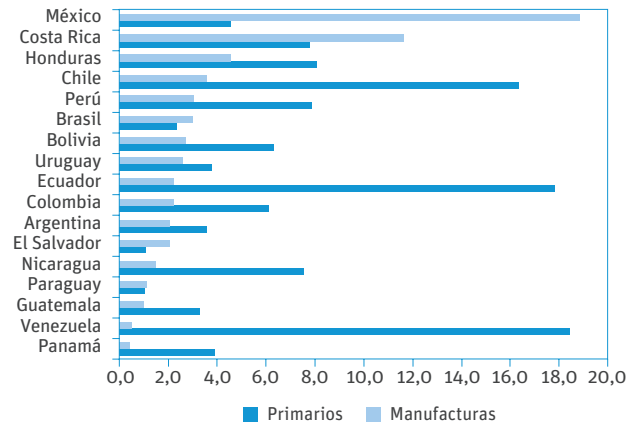
(Exportaciones e importaciones en miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos del INT sobre la base de World Development Indicators, Banco Mundial.

Gráfico 4.2 Exportaciones de bienes hacia países desarrollados, América Latina, 2006

(Porcentaje del PIB)

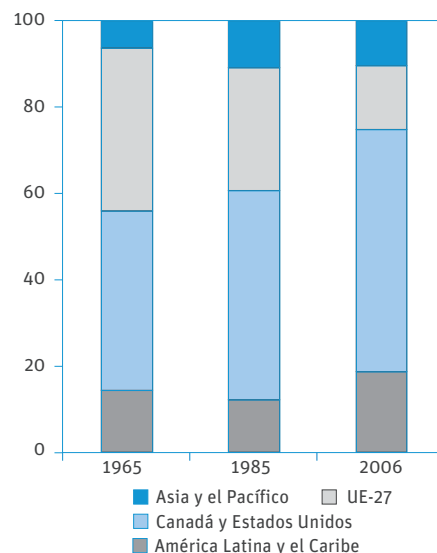


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

un componente fundamental de las economías latinoamericanas y la inversión directa se incrementó masivamente en los años noventa, desde un 0,7% hasta un 4% del PIB regional en 2000. A su vez, las exportaciones totales del área crecieron un 10,1% anual promedio entre 1960 y 2007, y las importaciones lo hicieron en un 9,9% (gráfico 4.1). A pesar de ese esfuerzo, la relación entre las exportaciones de la región y las del resto del mundo no se ha incrementado, sino que ha disminuido ligeramente del 6,7% al 5,5% del total en el lapso mencionado. Esto refleja la persistente participación de los productos primarios en la canasta de exportaciones de América Latina y el Caribe, y los cambios ocurridos en la competencia global (gráfico 4.2).

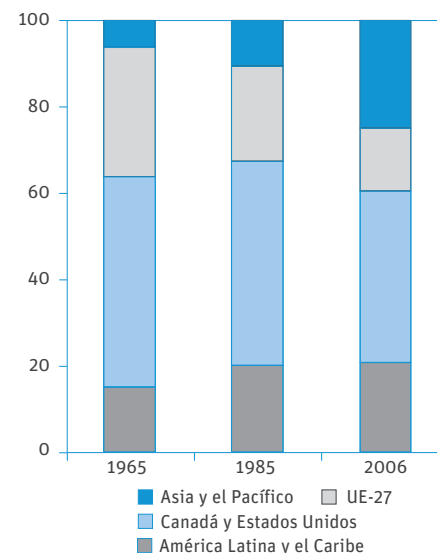
Aunque el comercio de la región está inherentemente globalizado, su dirección geográfica parece haber seguido el mismo patrón del temprano avance del regionalismo de las Américas. Hoy, el grueso del comercio hemisférico es interregional. El cambio más notable en el perfil de las exportaciones latinoamericanas es el declive de la importancia del comercio con Europa y el incremento de la importancia del mercado interhemisférico, así como el moderado aumento en la participación de la región

Gráfico 4.3 Mercados de exportación, América Latina y el Caribe, 1965–2006



Fuente: Cálculos del INT basados en la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas, DESA/UNSD.

Gráfico 4.4 Mercados de importación, América Latina y el Caribe, 1965–2006



Fuente: Cálculos del INT basados en la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas, DESA/UNSD.

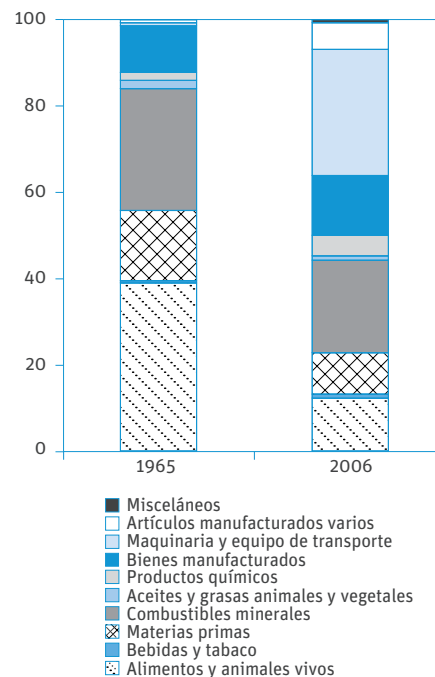
de Asia y el Pacífico como un destino de exportación.

Algunos han experimentado un crecimiento bastante marcado de sus exportaciones de materias primas a China. Por el lado de las importaciones, Asia ha entrado enérgicamente en el mercado latinoamericano, casi doblando su participación durante el período con respecto a 1985, y conquistando un quinto de las

compras totales de la región. Parece que este fenómeno ha sucedido a expensas de Europa, cuya participación ha disminuido hasta un 14% (gráficos 4.3 y 4.4).

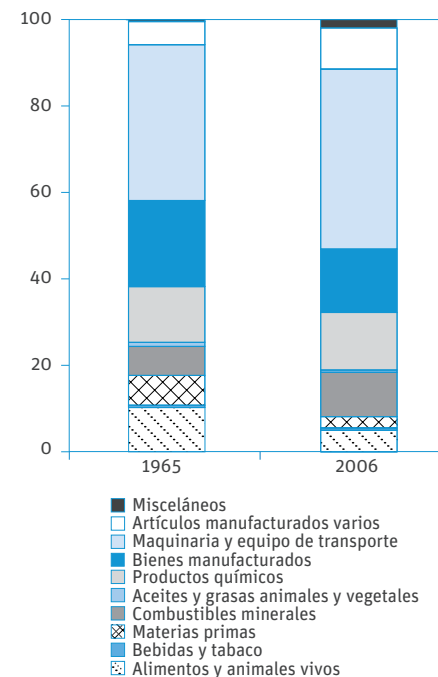
Hoy las manufacturas tienen una participación creciente y dominante en la canasta de exportaciones de América Latina. Como porción de las ventas externas de la región, estos artículos se incrementaron desde un quinto del total para 1965 hasta

Gráfico 4.5 Composición de las exportaciones, América Latina y el Caribe, 1965–2006



Fuente: Cálculos del INT basados en la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas, DESA/UNSD.

Gráfico 4.6 Composición de las importaciones, América Latina y el Caribe, 1965–2006



Fuente: Cálculos del INT basados en la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas, DESA/UNSD.

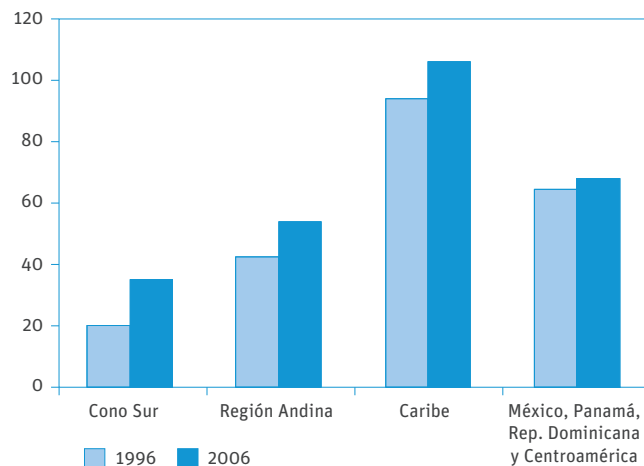
más del 50% en 2006 (gráficos 4.5 y 4.6). Entre tanto, el peso de otros productos como los alimentos, los productos agrícolas diferentes de los alimentos, los metales, los minerales y los combustibles disminuyó, aunque es indudable que las

fuertes alzas en las cotizaciones internacionales, que terminaron a mediados de 2008, cambiaron un poco la tendencia.

La creciente importancia de las manufacturas en la canasta de exportaciones es más notable en los despachos

Gráfico 4.7 Apertura comercial, promedios por subregiones de América Latina, 1996 y 2006

(Comercio como porcentaje del PIB regional)



Fuente: Cálculos del INT sobre la base de World Development Indicators, Banco Mundial.

de la región hacia el mercado norteamericano, lo cual ha beneficiado a los países geográficamente cercanos que tienen firmados pactos comerciales. Por el contrario, el Mercosur y las regiones Andina y del Caribe han experimentado un crecimiento mucho menos pronunciado en dicho rubro.

En general, el comercio se ha ganado un peso creciente en las economías latinoamericanas. Como proporción del PIB de los países de la zona, este ha acentuado su participación en cada subregión y

en la década pasada presentó incrementos importantes (gráfico 4.7).

APRENDIZAJES Y RETOS

La estrategia de integración en diversos frentes y el atrayente proceso de globalización han generado grandes beneficios para América Latina, al tiempo que nuevos retos. Según lo visto, aunque la liberalización y los acuerdos de libre comercio generan dinamismo económico e incrementan la competitividad a futuro, la integración es sólo una parte de la solución al problema de la reducción de la pobreza. Dicho de otra manera, el comercio y la integración son necesarios, pero no suficientes. Para lograr cumplir su promesa de generación de nuevas oportunidades económicas, sería necesario contar con un conjunto de políticas complementarias regionales y nacionales.

Un desafío a enfrentar es el que implica la coordinación de negociaciones y la puesta en marcha de diferentes acuerdos, además de garantizar la compatibilidad entre estos. Para las empresas que deben operar en diferentes mercados, los acuerdos múltiples incrementan el costo de hacer negocios. La complejidad de la agenda comercial aumenta aún más debido a la mayor cantidad de

negociaciones regionales y multilaterales en sectores como el de servicios, inversión, estándares y derechos de propiedad intelectual. Cada nueva regla que se incluya en un tratado representa una política nueva que los jugadores del sector privado deben considerar en el momento de exportar, hacer uso de mecanismos de tercerización y tomar decisiones de inversión. Además, cada una tiene implicaciones legales, administrativas y económicas para los países que participan en un determinado pacto.

También hay que tener en cuenta que las pequeñas y medianas empresas (PyME) incurren en costos de aprendizaje y transacción más elevados cuando se enfrentan con numerosos frentes comerciales. Debido a las asimetrías de información, las PyME se exponen a retos adicionales: por un lado, entender las oportunidades de mercado en América del Norte, Asia y Europa; por otro, entrar a ser parte de las cadenas de producción de las compañías transnacionales y competir con las potencias económicas asiáticas.

De manera complementaria es necesaria una labor adicional en la facilitación del comercio, pues en determinados sectores algunas de las barreras tradicionales continúan existiendo. Adicionalmente, en la región hay obstáculos que

limitan la integración de los mercados de bienes y factores. Muchos de estos se convierten en cuellos de botella en las fronteras, para sólo citar un ejemplo. Identificar este tipo de barreras residuales y su impacto es una tarea mucho más difícil que la de determinar el peso de mecanismos conocidos, como los aranceles.

Así mismo hay que reconocer que la liberalización tiene costos de ajuste, lo cual implica que en el corto plazo algunos jugadores pierden y otros ganan. De tal manera, si no se hace una gestión adecuada de estos costos, pueden terminar induciendo un retroceso proteccionista, contrario a la estrategia de liberalización.

CONSIDERACIONES PARA EL FUTURO

Más allá de lo hecho en las últimas décadas y de la desaceleración que afecta a la economía mundial, es indudable que los desafíos permanecen. En particular, es clave que la región mantenga una visión de largo plazo para que pueda aprovechar la globalización y la integración comercial, y así ganar competitividad en el mundo.

Bajo esta óptica hay que tener en cuenta que el mercado asiático experimenta un rápido crecimiento, lo que genera

(Continúa en la página 112)

Entrevista a Moisés Naim



El venezolano Moisés Naim es considerado uno de los analistas más agudos del mundo actual. Con un doctorado del

Massachusetts Institute of Technology, este ex ministro del gobierno de Carlos Andrés Pérez es desde hace una década director de la prestigiosa revista *Foreign Policy* en Washington. Autor del libro *Ilícito* (2006) y columnista semanal del diario *El País* de Madrid y de los principales periódicos de América Latina, en esta entrevista Naim habla sobre integración y comercio en la región.

¿Cómo evalúa usted lo sucedido con la integración latinoamericana?

Ha sido un proceso de luces y sombras. Pienso que el gran impulso a la integración de América Latina ocurrió no tanto debido a la firma de acuerdos de libre comercio entre gobiernos, o a esquemas como la Comunidad Andina, el MCCA o el Mercosur. Eso fue importante, pero mucho más definitiva fue la liberalización comercial unilateral que hubo en los años noventa, porque eso permitió que el sector privado por su cuenta descubriera oportunidades. El comercio se expandió y estimuló la inversión entre vecinos. Empezaron los chilenos a invertir en Argentina, los brasileños en Chile o los colombianos en Venezuela, y viceversa. Entonces hubo tanto comercio como inversión. Se hizo realidad la posibilidad de crecer invirtiendo en el vecino o comerciando con él, cosa que hasta esa época era muy limitada. Si uno ve las estadísticas, antes de dichas reformas, el comercio intrarregional era muy escaso y, a raíz de las decisiones unilaterales de varios gobiernos de reducir las barreras al comercio y las trabas a las inversiones de empresas de otros países, la integración alcanzó un dinamismo sin precedentes.

Fueron decisiones que en su momento no tuvieron mucha aceptación entre la gente...

Bueno, esto sucedió porque las reformas comerciales suelen tener costos directos, inmediatos y muy tangibles que se concentran en grupos específicos, que por lo tanto pueden organizarse para tratar de impedir los cambios. En cambio, los beneficios se distribuyen más ampliamente y de manera menos perceptible entre la población. Quitarle las protecciones y los subsidios a la industria textil de un país, por ejemplo, afecta negativa y directamente a los dueños y los trabajadores de las empresas del sector, y beneficia de manera menos perceptible a millones de consumidores que tienen pocos incentivos para organizarse en apoyo de las reformas, en contraste con los estímulos que tienen los afectados para luchar contra ellas.

¿Diría usted, entonces, que la integración la acabaron haciendo las personas y no los Estados?

Así es. Al respecto tengo una anécdota que me marcó mucho. Hace años, cuando yo era ministro, estuve en Corea para promover inversiones en Venezuela. En esos días habíamos

contratado a un grupo de famosos expertos para que nos hicieran un análisis de la competitividad del país y de los sectores con más potencial para competir con éxito en la economía global. Leí su informe y sus recomendaciones en el avión. En Corea, al terminar mi charla, se me acercó un señor y me dijo: “Mire, yo represento una de las compañías de la seda más importantes del mundo y estamos buscando una nueva localidad para establecer nuestra industria”. Resulta que los gusanos de seda necesitan cierta luminosidad, humedad y condiciones climáticas muy específicas y poco usuales, para poder producir de manera eficiente. Este señor me dijo que después de años de búsqueda habían descubierto que uno de los mejores lugares del mundo para producir seda estaba en una localidad en Venezuela y que estaban pensando hacer una gran inversión allí. Esto me sorprendió gratamente, pero también me hizo cuestionar el sesudo informe de los expertos. Además, me hizo reflexionar y darme cuenta de que ningún gobierno ni ningún grupo de expertos y planificadores habría jamás sido capaz de determinar que una de las ventajas competitivas de Venezuela eran los gusanos de seda.

¿Qué lección destacaría?

Que los gobiernos no deben “adivinar” los sectores donde un país puede ser competitivo, porque el mero ejercicio no sólo se vuelve un magneto para la corrupción y las presiones de grupos interesados en que su sector sea el escogido, sino que además no hay ninguna garantía de que la lista acordada incluya a los sectores que realmente son los de mayor potencial competitivo.

Es mucho lo que se ha avanzado, pero al mismo tiempo es mucho lo que falta. ¿Qué subrayaría dentro de lo que falta?

Los estudios de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y de *Doing Business* del Banco Mundial identifican las barreras a la creación de nuevas empresas en los países y siempre advierten que América Latina es de los lugares más complicados del mundo para crear compañías. No nos debería sorprender por lo tanto cuando descubrimos que en la región la mitad del empleo es informal. Esto es porque ser un empleador formal resulta más costoso y complicado de lo necesario. Lo que está faltando es eliminar trabas para la aparición de nuevas empresas. Soy consciente de que esto es más fácil decirlo que hacerlo. Debe de haber

poderosas fuerzas políticas, institucionales, tecnológicas, financieras y quizás hasta sociales y demográficas, que hacen que sea tan difícil para los gobiernos la eliminación de condiciones que inhiben el nacimiento y el crecimiento de nuevas empresas privadas.

Es llamativo que los esfuerzos de integración, particularmente los de última generación, hayan sobrevivido cambios de gobierno y de orientaciones políticas en los países. ¿Por qué?

Primero, porque no hay muchas alternativas. En donde no han sobrevivido estas ideas es en los países que han podido darse el lujo de subsidiar experimentos alternativos en materia de política económica, con ingresos petroleros. Además, la realidad es que ya en varios países importantes de la región hay vastos grupos sociales que dependen en su vida cotidiana y se benefician de regímenes comerciales abiertos.

¿Puede uno afirmar categóricamente que este cambio de modelo ha sido más benéfico que perjudicial para América Latina y el Caribe?

El problema es que ese cambio ocurrió junto con muchos otros y es muy difícil aislar específicamente sus efectos.

(Continuación)

(Continuación)

Las reformas fueron introducidas en la región al mismo tiempo que otras partes del mundo experimentaban profundos cambios. Sucedió paralelamente a la revolución de la información en las comunicaciones y el transporte, la apertura política y la aparición como actores económicos importantes de países como China y la India en el panorama económico mundial. Las reformas seguramente mejoraron la situación de América Latina, en cuanto a hacerla un poco más competitiva con respecto a lo que era antes, pero otros países avanzaron mucho más rápido en este sentido. El reto no es sólo correr más rápido de lo que uno corría antes, sino correr más rápido que los demás.

¿Esto sucedió debido a qué? ¿Debido a la falta de reformas mucho más audaces?

En parte. Podemos ver que en los casos de la India y China su competitividad está inexorablemente asociada con sus muy bajos costos de mano de obra, su situación demográfica única, su inmenso tamaño y otras circunstancias por el estilo. Estas naciones que estaban aisladas económicamente del resto del mundo comenzaron a integrarse al mismo tiempo que América Latina estaba lanzando sus reformas. Y luego están

otros nuevos competidores en Asia y Europa Oriental que también tienen más ventajas competitivas en los sectores de mayor valor agregado que muchos de los países de nuestra región especializados en materias primas.

Eso también hace que la tendencia hacia una mayor inserción global sea inevitable.

Inevitable y dolorosa, porque la globalización tiene implicaciones negativas, costos inevitables, indeseables, y que producen dislocaciones sociales y fricciones políticas. Lamentablemente, fuera de quejarnos, no hay forma de escapar de sus efectos. Esto no quiere decir que uno tiene que resignarse a que no hay nada que se pueda hacer. La globalización puede ser manejada, sus costos pueden ser atenuados, sus oportunidades pueden ser maximizadas y los más afectados por ella pueden ser protegidos.

¿Cuál es el beneficio para el latinoamericano promedio?

Es importante notar que uno de los grupos humanos más importantes en cuanto a su crecimiento en la última década, en América Latina y en el mundo, es la clase media. Esto no quiere decir que la nuestra no sigue siendo una región donde

domina la pobreza, pero hay que reconocer que ha habido progresos muy importantes en cuanto a reducirla. La amenaza muy real es que la actual crisis económica mundial borre los progresos sociales de la última década en América Latina.

¿Buena parte de eso tiene que ver con esta tendencia de inserción global?

Tiene que ver con eso, pero el progreso social reciente también se ha dado porque, primero, no ha habido inflación y, segundo, ha habido cierto crecimiento económico. Además está la popularización de programas muy eficaces de política social de transferencias condicionadas, donde los países han dedicado mucho dinero para las familias de pocos recursos que mantienen a sus hijos en el colegio, una serie de beneficios económicos, nutricionales y sanitarios, que han tenido un impacto muy directo y muy claro en la mejoría de la situación social.

¿Qué viene hacia adelante?

Lo que viene es proteger a los latinoamericanos de la devastación que va a producir la crisis económica mundial que estamos viviendo. También debemos tratar de que no se popularicen las malas ideas que ya fueron probadas en el pasado y se sabe que no funcionan,

pero que la crisis puede hacer más válidas de lo que realmente son.

¿Por malas ideas a qué se refiere?

Cerrar las economías, poner barreras a las importaciones y exportaciones, maltratar a los inversionistas, limitar las inversiones extranjeras o pensar que el Estado puede ser un buen empresario y administrador de los ahorros y las pensiones de sus trabajadores. Volver a los controles de cambio y a sistemas generalizados de control de precios, o imponer regulaciones en el mercado laboral que inhiben la creación de empleos.

Situándose 25 años atrás, ¿qué es lo que más lo ha sorprendido?

Que cuando se abren las economías, aparecen posibilidades que nadie hubiese imaginado. En Argentina, por ejemplo, con ocasión de la explosión de Internet, surgieron empresarios jóvenes que competían con los mejores del mundo. Esto muestra que los instintos empresariales, las capacidades técnicas, el talento y la creatividad estaban allí, y lo que faltaba era crear las oportunidades para que florecieran. Por otro lado, no deja de sorprenderme la popularidad de políticas públicas que sabemos que producen pobreza, corrupción, sufrimiento humano y

desigualdad. Hay ideas que suenan bien y que están rodeadas de una aureola de bondad y de solidaridad con el prójimo, pero que en la práctica siempre terminan empobreciendo aun más a las mayorías más pobres. No deja de sorprenderme el desprecio que muestran ciertos gobernantes por las lecciones de la experiencia: propugnan políticas como si fuesen nuevas y diferentes, cuando en realidad son las mismas que tanta miseria y fracasos han causado en el pasado.

¿Qué le gustaría ver en el futuro?

Me gustaría ver un gran acuerdo entre Estados Unidos y Brasil, donde los dos se hagan propuestas que el otro no pueda rechazar por lo atractivas que resulten, y que profundicen su integración comercial y económica. Un acuerdo bilateral que sea incluyente, es decir, al cual se pueda adherir cualquier otra nación dispuesta a aceptar las condiciones de entrada: la adopción de políticas de apertura, estabilidad económica, protección social y lucha eficaz contra la pobreza. Esto generaría una situación donde sería muy oneroso para cualquier otro país de la región no pertenecer a este esquema. Un acuerdo así podría cambiar, para mejor, el panorama económico y social de la región muy rápidamente.

¿Cómo ha visto el papel del BID en lo sucedido y qué esperaría de la entidad en los próximos años?

El BID ha pasado por diferentes etapas y cada una de ellas en su momento reflejó la cambiante situación de la región. En los próximos años el Banco tiene dos grandes oportunidades: una en el campo financiero y otra en el ámbito de las ideas. La crisis financiera hace que el BID sea un actor más influyente de lo que podía ser en tiempos de abundancia y gran liquidez monetaria, cuando los países y empresas de la región gozaban de más fácil acceso a créditos e inversiones. Esto ahora ha cambiado y el BID será un muy importante proveedor de fondos para la región. Para ello debe aumentar su capital y potenciar la manera en que moviliza sus recursos y su balance. Pero el dinero sin buenas ideas es peligroso. Así que la otra oportunidad que tiene el Banco es la de transformarse en un gran productor de buenas ideas arraigadas en lo mejor del conocimiento y la experiencia sobre desarrollo económico y social combinadas con una profunda comprensión de las realidades específicas de cada país. En los próximos 10 años el BID puede ser más importante para América Latina de lo que ha sido en la última década.

oportunidades para los productores latinoamericanos. El comercio regional ha mostrado un gran dinamismo en los últimos años, con una tasa de crecimiento de las exportaciones a China bastante elevada en 2007. Los tratados transpacíficos recientes están orientados a expandir los lazos comerciales y de inversión, y hacen pensar en una profundización de las relaciones.

No menos importante es la búsqueda de convergencia entre los países latinoamericanos a través de múltiples acuerdos traslapados que propendan a la creación de futuras economías de escala y de redes de producción regional. A la luz de la globalización de la producción, es prioritario adelantar la creación de una base regional amplia. Las compañías privadas están dividiendo y esparciendo sus procesos de manufactura a través de las jurisdicciones nacionales y formando cadenas mundiales para disminuir los costos de elaboración, transacción y distribución de bienes.

Un tercer asunto de gran importancia corresponde a los ajustes que debe hacer la región para asegurar que las ganancias del comercio lleguen a las mayorías, y que contribuyan a la reducción de la pobreza en un futuro. También son importantes temas como las fuertes heterogeneidades

regionales y, por tanto, de la capacidad diferencial de los países para insertarse en los flujos de comercio y sus impactos sobre la estructura productiva y de empleo.

Una de las formas en las que la comunidad internacional y las organizaciones multilaterales han logrado trabajar en el asunto es la ayuda para el comercio, que está orientada a fortalecer las “capacidades de formación del comercio” (en inglés, *trade-related capacity-building*). Esto significa ayudar a los países a crear y aplicar políticas comerciales y a negociar e implementar acuerdos en la materia. Además propende al desarrollo del comercio, lo que incluye el fomento de las exportaciones y el intercambio financiero.

De manera más amplia, la iniciativa incluye el apoyo a la infraestructura relacionada con la actividad (transporte, comunicaciones, energía) y otras intervenciones del lado de la oferta, en el sector productivo, por ejemplo, que le permiten a un país beneficiarse del libre comercio. La ayuda también abarca programas de ajuste relacionados con este último, entre los que se encuentran la seguridad social y el reentrenamiento de trabajadores. Así mismo, la disponibilidad de instrumentos para diseñar y llevar a cabo políticas de desarrollo productivo complementarias de mayor apertura y globalización.



Las uvas chilenas y otras frutas y verduras de alta calidad que se cultivan en la región encontraron un excelente mercado en los consumidores de América del Norte, sobre todo en los meses invernales.

Los donantes bilaterales y las instituciones financieras han otorgado ayudas para el comercio, pero el término ha ganado protagonismo en el contexto de la Ronda de Doha. De hecho, las discusiones al respecto son cruciales para las naciones de América Latina y el Caribe, pues la región está conformada en su mayoría por países de ingreso medio, muchos de los cuales ya no tienen acceso al financiamiento concesional.

Dentro de esta línea de pensamiento hay que destacar la reducción de los costos del comercio como una de las vías para optimizar la competencia. Tan sólo un día de retraso en la oferta, tanto en sus cadenas como en los tiempos de producción, genera un incremento del 1% en el arancel del bien. La reducción de los costos requiere mejores redes de transporte, trámites aduaneros transparentes, intercambio “sin papeleo” y flujos de información, así como comunicaciones transfronterizas fluidas. De ahí la atención prestada por el BID a los esfuerzos tendientes a la integración física de la infraestructura regional.⁴

Así mismo hay políticas de corte sectorial y a escala nacional que también están en juego y que deben orientarse también con un propósito de integración: los altos costos de la energía, la pobre

infraestructura de transporte, el ambiente macroeconómico inestable y otros factores que reducen la capacidad del sector privado para optimizar las oportunidades de acceso al mercado. Las políticas comerciales deben estar acompañadas por políticas complementarias que favorezcan el pleno desarrollo de este sector. Según un trabajo reciente del BID (2007), una reducción de apenas el 10% en los fletes latinoamericanos resultaría en un incremento del 39% en promedio en las exportaciones hacia Estados Unidos.

En conclusión es posible afirmar que la integración comercial es una dinámica profundamente transformadora: implica la apertura de los mercados de los países hacia nuevos productos y servicios, de las economías frente a nuevas fuerzas económicas y regionales, y de las sociedades al influjo de nuevas culturas e influencias. Por sí misma, la integración comercial genera oportunidades para el comercio y el crecimiento, aunque América Latina y el Caribe pueden no estar preparados para aprovechar algunas oportunidades. Así pues, el reto para la región es mejorar su preparación, no sólo para maximizar los beneficios del trabajo que se ha realizado en materia de acuerdos comerciales, sino para aprovechar las nuevas fuerzas y oportunidades de mercado que ofrece la economía global.

REFERENCIAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe Progreso Económico y Social (IPES) 2002. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=b-2002&language=spanish
- . 2006. *Ayuda para el comercio. La experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=1026176>
- . 2007. *Destapando las arterias: Un reporte sobre el impacto de los costos de transporte en el comercio de América Latina y El Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- BID/INTAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe). 2008. *Integración & Comercio*. Washington, D.C.: BID/INTAL, N° 28, enero-junio. Disponible en: http://www.iadb.org/Intal/detalle_publicacion.asp?idioma_pub=ESP&tid=4&idioma=ESP&pid=378&cid=234
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2008*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/34329/P34329.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal. 2001. "What's New about the New Regionalism in the Americas?", en Bulmer-Thomas, V. (ed.). *The Political Economy of Regionalism in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Devlin, Robert; Antoni Estevadeordal y Andrés Rodríguez-Clare. 2006. *El pacto de China: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID/Harvard University Press.
- Estevadeordal, Antoni et al. (ed.). 2004. *FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*. Washington, D.C.: BID/Harvard University Press.
- Naim, Moisés. 2006. *Ilícito*. Barcelona: Mondadori.

-
- ¹ Material extraído de la conversación entre Santiago Gutiérrez y el autor de estas páginas, Ricardo Ávila, que tuvo lugar el 26 de noviembre de 2008.
- ² Según la Organización Mundial de Turismo, el 51% de los viajeros que se desplazan en avión tiene como razón fundamental los negocios.
- ³ Véase el capítulo 1 de este libro.
- ⁴ Véanse el caso del proyecto Mesoamérica y la Iniciativa IIRSA (www.iirsa.org). Una discusión analítica sobre el tema de integración física y la importancia de las iniciativas regionales puede verse en los trabajos reunidos en BID/INTAL (2008).



Nieves que eran eternas. La planta de tratamiento de agua de La Tomilla ha prestado servicio a Arequipa, Perú, desde su rehabilitación a principios de los años sesenta. El proyecto fue resultado del primer préstamo que concedió el BID poco después de su creación. En los 50 años posteriores le siguieron muchas otras operaciones de infraestructura dirigidas a mejorar de manera directa la vida de la población. En esta foto, en el fondo, se erige el volcán Misti, uno de los tantos picos nevados de los Andes, fuentes de agua para Perú, hoy amenazadas por el calentamiento del planeta.

V Luces y sombras en infraestructura

Corría el año 1961 y empezaron a llegar solicitudes de préstamo al recién creado Banco Interamericano de Desarrollo, provenientes de los diversos países de América Latina. Una vez hechas las evaluaciones de rigor, el directorio de la entidad decidió que la primera operación tendría como objetivo financiar el Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa, Perú, para el cual aprobó la suma de US\$3,9 millones.

Más allá del éxito por el que acabó siendo un caso modelo de gestión imitado en otras naciones, el ejemplo sirve para ilustrar cómo el desarrollo de la infraestructura no sólo tuvo mucho que ver con las primeras épocas del BID, sino que ha sido un constante desafío en los distintos países de la región.

Es claro que los grandes cuellos de botella que existían hace medio siglo en materia de agua potable han sido superados en buena parte, por lo menos en las zonas urbanas en donde la cobertura era del 91% de los usuarios potenciales en 2004 (BID, 2007a), mientras que a

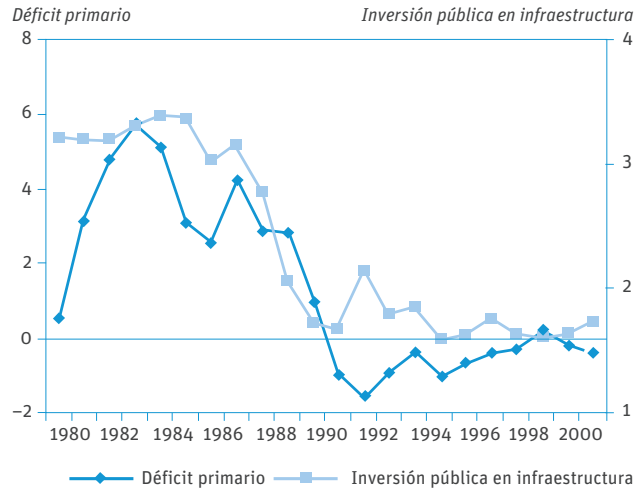
comienzos de la década de 1960 era cercana al 40%. No obstante, falta todavía mucho por recorrer en la materia, pues la infraestructura regional no sólo es inadecuada, sino que la brecha en comparación con otras zonas del mundo se ha ampliado de manera considerable. Sin desconocer los avances, hay atrasos grandes en materia de saneamiento, tratamiento de desechos, energía, carreteras y puertos.

Parte de la explicación tiene que ver con los períodos de crisis que han limitado la capacidad de gasto de los gobiernos de la región. De tal manera, cuando ha habido lapsos de estrechez fiscal, el rubro de obras públicas ha sufrido retrasos importantes que no han podido ser recuperados en momentos de auge. Por ejemplo, en el conjunto de la zona, la inversión pública en infraestructura bajó de más del 3% del PIB en 1988 a aproximadamente el 1,6% en 1998 (Fay y Morrison, 2007) (gráfico 5.1).

Así las cosas, el concepto de los expertos es que el esfuerzo futuro debe ser mayor al realizado: “En promedio,

Gráfico 5.1 Déficit primario e inversión pública en infraestructura, América Latina, 1980–2000

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Servén (2005).

Nota: Promedio de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

los países de la región gastan en infraestructura menos del 2% del PIB, cuando se necesitaría entre el 3% y el 6% para ponerse a la altura o seguir el ritmo de otros países que anteriormente iban a la zaga, como China y la República de Corea” (Fay y Morrison, 2007).

Las recompensas potenciales serían considerables. Según estimaciones de Calderón y Servén (2004), el crecimiento económico promedio en la región como

un todo aumentaría un 2,6% si todos los países se equipararan con la nación latinoamericana líder en la materia (cuadro 5.1). Una de las razones es que tanto la calidad como la cantidad de la infraestructura son factores clave que determinan la capacidad de los Estados para comerciar y competir en los mercados internacionales (BID, 2004). Otro elemento es que hay evidencia empírica que demuestra que la distribución del ingreso tiende a mejorar y la pobreza a disminuir si la provisión de infraestructura es adecuada (cuadro 5.2).

Una parte importante del faltante de recursos en esta materia ha tratado de ser compensada con la apertura al capital privado, ya sea a través de mecanismos de transferencias de la propiedad o de la concesión de la explotación de un servicio durante un tiempo determinado. Como consecuencia, los países de la región han recibido un gran volumen de dinero destinado a actividades que antes eran competencia exclusiva del sector público.

Así, las inversiones del sector privado en transporte, agua, energía y telecomunicaciones ascendieron a US\$754.000 millones entre 1990 y 2001 en todo el planeta; el 48% de ese dinero fue destinado a América Latina y el

Cuadro 5.1 Aumentos potenciales del crecimiento del PIB per cápita, América Latina y el Caribe (Porcentajes)

País	Mejora hasta alcanzar los niveles del primer país de América Latina y el Caribe (Costa Rica)			Mejora hasta alcanzar la mediana de los tigres del Este de Asia (República de Corea)		
	Cantidad	Calidad	Total	Cantidad	Calidad	Total
Argentina	1,3	0,4	1,7	2,2	0,9	3,2
Bolivia	3,8	0,5	4,3	4,8	1,0	5,8
Brasil	1,5	1,4	2,9	2,4	1,9	4,4
Chile	1,3	0,0	1,3	2,3	0,6	2,8
Colombia	1,9	1,2	3,1	2,9	1,7	4,6
Costa Rica	—	—	—	1,0	0,5	1,5
Ecuador	2,0	1,0	3,0	3,0	1,5	4,5
El Salvador	1,6	0,4	2,1	2,6	1,0	3,6
Guatemala	3,3	0,4	3,7	4,2	0,9	5,2
Honduras	3,1	1,1	4,2	4,1	1,6	5,7
México	1,4	0,2	1,7	2,4	0,8	3,2
Nicaragua	3,4	1,4	4,8	4,4	1,9	6,3
Panamá	1,4	0,2	1,5	2,4	0,7	3,1
Perú	3,0	0,6	3,5	4,0	1,1	5,0
República Dominicana	1,3	0,1	1,4	2,3	0,7	2,9
Uruguay	0,7	0,4	1,1	1,7	0,9	2,6
Venezuela	1,1	0,4	1,4	2,0	0,9	2,9

Fuente: Calderón y Servén (2004).

Nota: Aumentos potenciales alcanzados gracias a mejoras en la cantidad y la calidad de la infraestructura.

Cuadro 5.2 Reducciones potenciales de la desigualdad, América Latina y el Caribe (Coeficiente de Gini)

País	Mejora hasta alcanzar los niveles del primer país de América Latina y el Caribe (Costa Rica)			Mejora hasta alcanzar la mediana de los tigres del Este de Asia (República de Corea)		
	Cantidad	Calidad	Total	Cantidad	Calidad	Total
Argentina	-0,03	-0,01	-0,03	-0,05	-0,02	-0,06
Bolivia	-0,08	-0,01	-0,09	-0,10	-0,02	-0,12
Brasil	-0,03	-0,02	-0,06	-0,05	-0,03	-0,09
Chile	-0,03	0,00	-0,03	-0,05	-0,01	-0,06
Colombia	-0,04	-0,02	-0,06	-0,06	-0,03	-0,09
Costa Rica	—	—	—	-0,02	-0,01	-0,03
Ecuador	-0,04	-0,02	-0,06	-0,06	-0,03	-0,09
El Salvador	-0,03	-0,01	-0,04	-0,06	-0,02	-0,07
Guatemala	-0,07	-0,01	-0,08	-0,09	-0,02	-0,11
Honduras	-0,07	-0,02	-0,09	-0,09	-0,03	-0,12
México	-0,03	0,00	-0,03	-0,05	-0,01	-0,06
Nicaragua	-0,07	-0,02	-0,10	-0,09	-0,03	-0,13
Panamá	-0,03	0,00	-0,03	-0,05	-0,01	-0,10
Perú	-0,06	-0,01	-0,07	-0,08	-0,02	-0,10
República Dominicana	-0,03	0,00	-0,03	-0,05	-0,01	-0,06
Uruguay	-0,02	-0,01	-0,02	-0,04	-0,02	-0,05
Venezuela	-0,02	-0,01	-0,03	-0,04	-0,02	-0,06

Fuente: Calderón y Servén (2004).

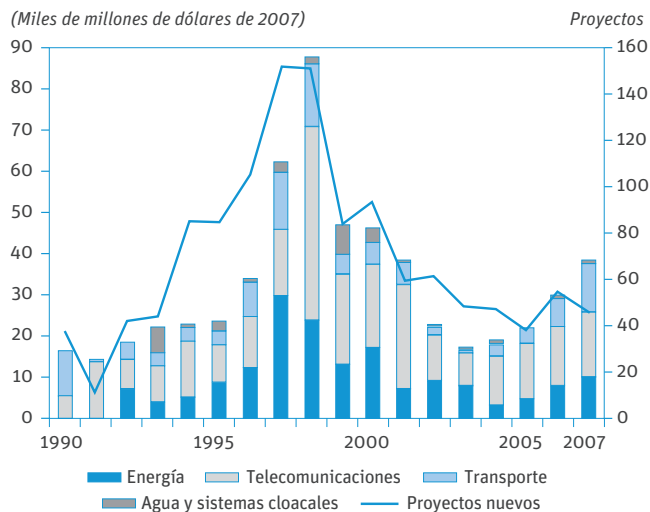
Nota: Reducción potencial alcanzada como consecuencia de las mejoras en la cantidad y la calidad de la infraestructura.

Caribe y estuvo relacionado, ante todo, con la venta de activos públicos (Guasch, Laffont y Straub, 2005). Por su parte, una base de datos administrada por el Banco Mundial¹ sostiene que entre 1990 y 2007, 29 naciones de América Latina y el Caribe han recibido US\$474.525 millones para infraestructura, distribuidos en 1.243 proyectos. De la suma mencionada, el 47% se dirigió a telecomunicaciones, el 30% a energía, el 18% a transporte y el 5% a agua.

No obstante, la experiencia de algo más de dos décadas deja conclusiones dispares, dependiendo del ramo específico y del tamaño de cada nación (gráficos 5.2 y 5.3). En general, el cambio más notable es en telecomunicaciones. Según la CEPAL, el 99% de las ventas de las empresas de este ramo, que califican dentro de las 500 más grandes de América Latina y el Caribe, pertenecían a compañías privadas en 2006 (CEPAL, 2008), como consecuencia directa del auge de la telefonía celular y de la provisión de servicios relacionados con Internet.

En energía eléctrica, por su parte, la proporción era del 47% en el mismo año. A su vez, en el caso de las cuentas de agua, ascendía al 11% en 2003 (Fay y Morrison, 2007). La relación parece ser aún menor en el caso de las carreteras,

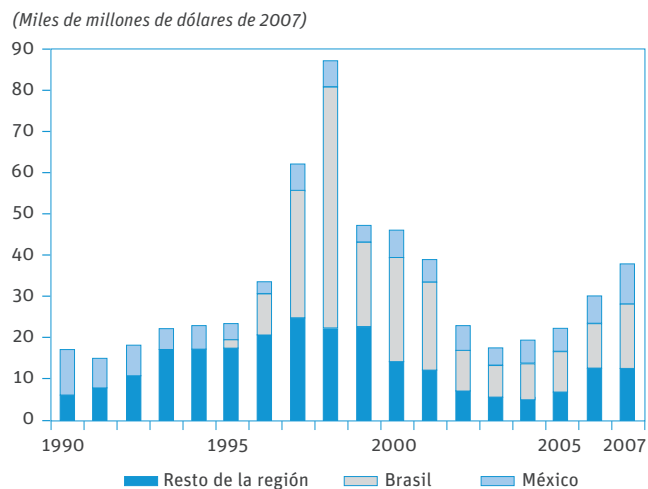
Gráfico 5.2 Proyectos de inversión en infraestructura con participación privada por sectores, América Latina y el Caribe, 1990–2007



Fuente: Banco Mundial y PPIAF, PPI Project Database.

Nota: Dólares ajustados por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos en 2007.

Gráfico 5.3 Proyectos de inversión en infraestructura con participación privada, principales receptores y resto de América Latina y el Caribe, 1990–2007



Fuente: Banco Mundial y PPIAF, PPI Project Database.

Nota: Dólares ajustados por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos en 2007.

aunque tiende a elevarse para aeropuertos y puertos marítimos, como resultado de una nueva oleada de interés después de 2005 (CEPAL, 2008).

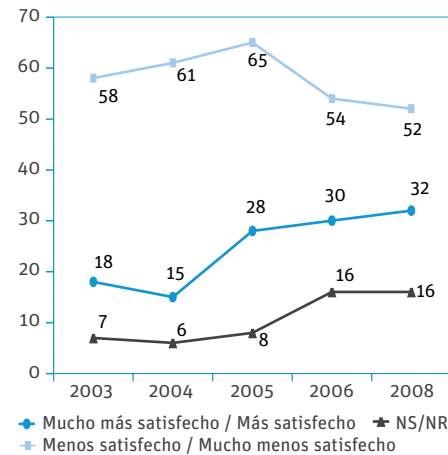
Dicho lo anterior, la participación del sector privado no ha estado exenta de dificultades. En un análisis hecho sobre 307 concesiones en los sectores de agua y transporte, se encontró que 162 proyectos fueron renegociados en un plazo promedio de tres años y medio después

de haberse firmado el contrato (Guasch, Laffont y Straub, 2005). También hubo casos de reestatización de las operaciones, particularmente en el campo de agua y saneamiento. Una de las causas fue el descontento del público con el aumento de las tarifas y las diferencias entre el gobierno y los operadores en torno a la fijación de las mismas.

Probablemente esa es una de las razones por las cuales el latinoameri-

Gráfico 5.4 Satisfacción con los servicios públicos privatizados, América Latina, 2003–08

(Porcentaje de respuestas)



Fuente: Latinobarómetro (2003–08).

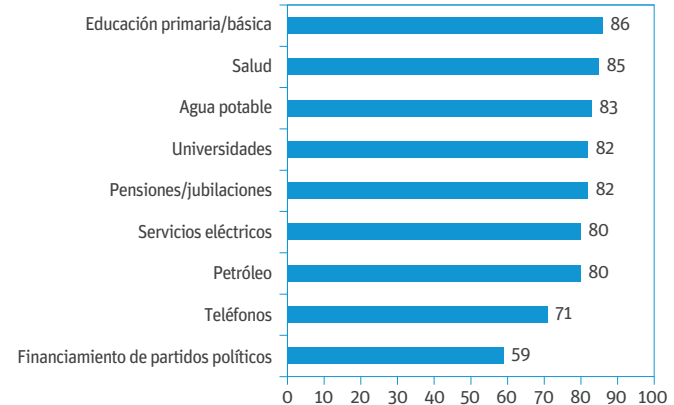
Nota: Los resultados de los gráficos se han determinado sobre la base de las respuestas a la siguiente pregunta: “Ahora que se han privatizado los servicios públicos estatales de agua, luz, etc., tomando en cuenta el precio y la calidad, ¿está usted hoy día mucho más satisfecho, más satisfecho, menos satisfecho o mucho menos satisfecho con estos servicios?”

Latinobarómetro no proporciona datos para 2007.

cano promedio sigue siendo crítico de las privatizaciones, a pesar de que la proporción de personas que se declaran mucho más satisfechas con el servicio privatizado recibido pasó del 15% al 32% entre 2004 y 2008, mientras que los menos satisfechos disminuyeron del 61% al 52% en el mismo lapso, de acuer-

Gráfico 5.5 Actividades que se cree deberían estar mayoritariamente en manos del Estado, América Latina, 2008

(Porcentaje)



Fuente: Latinobarómetro (2008).

Nota: Los resultados de los gráficos se han determinado sobre la base de las respuestas a la siguiente pregunta: “De la siguiente lista de actividades, ¿cuáles cree usted que deben estar mayoritariamente en manos del Estado y cuáles deben estar mayoritariamente en manos privadas? La salud, el petróleo, la educación básica/primaria, los servicios eléctricos, el agua potable, las pensiones/jubilaciones, los teléfonos, las universidades, el financiamiento de los partidos políticos”. Aquí sólo aparece la respuesta “mayoritariamente en manos del Estado”.

do con Latinobarómetro (2008) (gráfico 5.4). Según la misma entidad, cuando se analizan cuáles son las actividades que deberían estar en manos del Estado, el 83% opina que debería ser el agua, el 80% que debería ser la electricidad y el 71% que debería ser el servicio de teléfonos (gráfico 5.5).

(Continúa en la página 124)

Entrevista con Roberto Vellutini



Roberto Vellutini, ciudadano brasileño, es Gerente de Infraestructura y Medio Ambiente en el BID. Ocupó en

los últimos 10 años el cargo de Jefe de Operaciones (Energía e Infraestructura) en el entonces Departamento del Sector Privado (actual Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo) del Banco. Autor de numerosos artículos y con una larga trayectoria profesional, es egresado de la Facultad de Economía de la Universidad de São Paulo y tiene una maestría y un doctorado en Economía de Cornell University.

¿Cómo ha visto usted la evolución del Hemisferio en materia de infraestructura a lo largo del pasado medio siglo?

Hemos observado en América Latina dos etapas diferentes en materia de infraestructura: una primera, de financiamiento público, que abarca los primeros 35 años desde la fundación del BID; y una segunda donde coexistieron la inversión del sector público y una creciente inversión del sector privado, este último actuando también en la provisión de los servicios de infraestructura que tradicionalmente eran prestados por los gobiernos. Aparte de las telecomunicaciones, el sector que primero se abrió a la inversión privada fue el eléctrico. En varios países se privatizó la generación y posteriormente varias compañías de distribución eléctrica. El segundo fue el de transporte, con la privatización de puertos, aeropuertos y ferrocarriles, y principalmente con la concesión de carreteras de peaje en varios países de

la región. El sector del agua ha quedado rezagado y no ha conseguido atraer recursos privados de la misma manera. Esto se ha debido en muchos casos a la falta de interés de los gobiernos, dada la significación que tiene. Otro tema que ha crecido en importancia en el contexto mencionado anteriormente es la adecuación de los marcos legales y regulatorios sectoriales, tanto para la provisión pública como privada de servicios relacionados con la infraestructura. También ha tomado una enorme relevancia en los últimos 20 años la mitigación de los aspectos ambientales y sociales asociados a las inversiones de infraestructura, con el fin de asegurar la sostenibilidad de las mismas.

¿Cuál considera que ha sido el papel del BID en lo sucedido y qué destacaría positivamente de lo hecho?

El BID ha sido un gran socio de todos los países de América Latina y el Caribe en el financiamiento de infraestructura pública en los últimos 50 años. Este financiamiento, a veces contracíclico y a veces complementario, ha sido acompañado de asistencia técnica para mejorar el diseño y el manejo ambiental y social de los proyectos, así como para desarrollar la capacidad técnica e institucional de los países miembros. En la parte privada, la participación del Banco fue clave para apoyar las primeras iniciativas que se desarrollaban bajo marcos regulatorios incipientes y no probados, lo cual daba confianza a los inversionistas privados y a la banca comercial privada sobre la “bancabilidad” de los proyectos. Esto viabilizó inversiones de más de US\$30.000 millones en los últimos 15 años.

¿Cómo ve el tema hacia el futuro, cercano y lejano, y cuál debería ser el rol del Banco?

En el futuro cercano, el Banco debe reforzar su papel contracíclico para mitigar los efectos de la presente crisis financiera, a través del financiamiento de infraestructura que mejore la competitividad de los países y genere empleo y crecimiento.

A mediano y largo plazo, debe seguir apoyando la inversión pública con asistencia técnica, refuerzo institucional y financiamiento. Así mismo, complementar este esfuerzo con acciones tendientes a apoyar una mayor inversión privada en infraestructura. Dos aspectos importantes para el futuro, donde el BID ha tomado y sigue tomando mucha relevancia y liderazgo, son los efectos del cambio climático y el sector del agua.

La intención es apoyar, entre otros, la incorporación de los efectos del cambio climático en el diseño de proyectos

en la materia, así como programas de inversiones para la prevención de desastres naturales. Para el sector del agua, cuyo problema fundamental es la futura escasez del recurso, se ha creado la Iniciativa de Agua y Saneamiento para apoyar, entre otros, su uso eficiente así como una mayor cobertura y calidad.

AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO

A lo largo del pasado medio siglo, la región experimentó avances significativos en materia de acceso a servicios de agua potable y saneamiento. A comienzos de los años sesenta, el nivel de cobertura

era muy limitado. Sobre una población urbana estimada en 100 millones, sólo alrededor de 40 millones tenía conexión domiciliaria al servicio de agua potable, mientras que alrededor de 30 millones tenía acceso a una red de alcantarillado, que en muy pocos casos contaba con tratamiento de residuos. La situación se agravaba en zonas rurales, donde sólo el 6% de la población tenía acceso a agua potable, mientras que el saneamiento era prácticamente inexistente, con excepción de la construcción de algunas letrinas rudimentarias.

Aunque todavía está lejana la meta de proveer estos servicios de manera universal y con adecuados niveles de calidad, continuidad y sostenibilidad, la región ha experimentado importantes mejoras en la materia. En zonas urbanas, el 97% de la población tiene actualmente acceso a una conexión domiciliaria de agua potable, mientras que el 86% lo tiene a una conexión de saneamiento. En zonas rurales, por su parte, el 73% posee conexión de agua y el 52% de saneamiento, sobre un total de 126 millones de habitantes (cuadros 5.3 y 5.4). El principal problema continúa siendo el tratamiento de aguas residuales, que comprende sólo el 15% de las mismas (BID, 2007a).

Cuadro 5.3 Población con acceso a saneamiento, América Latina y el Caribe, 1990 y 2006
(Porcentaje)

País	1990			2006		
	Áreas urbanas	Áreas rurales	Total	Áreas urbanas	Áreas rurales	Total
Argentina	86	45	81	92	83	91
Belice	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia	47	15	33	54	22	43
Brasil	82	37	71	84	37	77
Chile	91	48	84	97	74	94
Colombia	81	39	68	85	58	78
Costa Rica	96	92	94	96	95	96
Cuba	99	95	98	99	95	98
Ecuador	88	50	71	91	72	84
El Salvador	88	59	73	90	80	86
Guatemala	87	58	70	90	79	84
Guyana	n.d.	n.d.	n.d.	85	80	81
Haití	49	20	29	29	12	19
Honduras	68	29	45	78	55	66
Jamaica	82	83	75	83	84	83
México	74	8	56	91	48	81
Nicaragua	59	23	42	57	34	48
Panamá	n.d.	n.d.	n.d.	78	63	74
Paraguay	88	34	60	89	42	70
Perú	73	15	55	85	36	72
Rep. Dominicana	77	57	68	81	74	79
Suriname	90	n.d.	n.d.	89	60	82
Trinidad y Tobago	93	93	93	92	92	92
Uruguay	100	99	100	100	99	100
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	90	47	83
América Latina y el Caribe	81	35	68	86	52	79

Fuente: Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation, OMS y Unicef (2008).

Nota: n.d. = no se dispone de datos.

Durante los primeros 20 años de existencia del BID, gran parte del financiamiento provisto por los propios gobiernos, el Banco y otras entidades multilaterales estuvo asignado a proyectos de infraestructura orientados a desarrollar y/o expandir

sistemas de agua, principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas de la región. Desde los años ochenta, comenzó progresivamente a otorgarse un mayor énfasis al mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de estas inversiones, incorporando análisis de costo-beneficio y otras herramientas de planificación. A lo largo de esta década comenzó también a brindársele mayor importancia al financiamiento de obras de saneamiento y tratamiento de aguas residuales, con el objeto de reducir los niveles de contaminación generados por los residuos domiciliarios.

A comienzos de los años noventa, sin embargo, comenzó a reconocerse que financiar únicamente obras de infraestructura no alcanzaba para resolver los problemas de agua y saneamiento y que, en muchos casos, no contemplar cuestiones institucionales exacerbaba los problemas. Así, empezaron a enfatizarse acciones y variables institucionales tales como la definición de los roles de planificación, regulación y prestación, la introducción de normas y entidades regulatorias, o la promoción de una mejor gestión comercial entre operadores.

Durante esa década, comenzó también a fomentarse la participación del sector privado en la prestación de servi-

Cuadro 5.4 Población con acceso a una fuente mejorada de agua, América Latina y el Caribe, 1990 y 2006
(Porcentaje)

País	1990			2006		
	Áreas urbanas	Áreas rurales	Total	Áreas urbanas	Áreas rurales	Total
Argentina	97	72	94	98	80	96
Belice	100	n.d.	n.d.	100	n.d.	n.d.
Bolivia	91	49	72	96	69	86
Brasil	93	54	83	97	58	91
Chile	99	49	91	98	72	95
Colombia	98	68	89	99	77	93
Costa Rica	n.d.	88	n.d.	99	96	98
Cuba	95	n.d.	n.d.	95	78	91
Ecuador	82	61	73	98	91	95
El Salvador	90	48	69	94	68	84
Guatemala	89	72	79	99	94	96
Guyana	n.d.	n.d.	n.d.	98	91	93
Haití	62	48	52	70	51	58
Honduras	91	60	72	95	74	84
Jamaica	98	86	92	97	88	93
México	94	72	88	98	85	95
Nicaragua	91	46	70	90	63	79
Panamá	100	n.d.	n.d.	96	81	92
Paraguay	78	28	52	94	52	77
Perú	88	46	75	92	63	84
Rep. Dominicana	97	66	84	98	91	95
Suriname	99	n.d.	n.d.	97	79	92
Trinidad y Tobago	92	88	88	97	93	94
Uruguay	100	100	100	100	100	100
Venezuela	93	70	89	n.d.	n.d.	n.d.
América Latina y el Caribe	94	61	84	97	73	92

Fuente: Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation, OMS y Unicef (2008).
Nota: n.d. = no se dispone de datos.

cios de agua y saneamiento, a través de contratos de concesión y gestión, entre otras modalidades. En su gran mayoría, las empresas que arribaron a la región fueron grandes operadores internacionales con reconocida trayectoria en el ramo. No obstante, este cambio no trajo los resultados esperados. Poco tiempo después, gran parte de estos operadores internacionales comenzaron a retirarse y la mayoría de los servicios fueron reestatizados.

A lo largo de ese período, varios países del área comenzaron a poner en práctica también políticas de descentralización de sus servicios de agua y saneamiento, desmantelando los organismos nacionales y transfiriendo nuevas responsabilidades a los niveles regional, provincial o municipal. En muchos casos, sin embargo, la descentralización de responsabilidades no fue acompañada por una correspondiente transferencia de capacidades, por lo que muchos gobiernos municipales no han logrado aún desarrollar las fortalezas institucionales, técnicas y financieras necesarias para afrontar y resolver los desafíos que impone el sector (BID, 2007a).

En este contexto, el tema agua y saneamiento continúa siendo uno de los

elementos más importantes de la agenda social, la sanitaria y la productiva de los países de América Latina y el Caribe. Lo anterior se evidencia en el compromiso asumido por los líderes de la región en la Declaración del Milenio (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000), que incluyó como una de sus metas la de disminuir a la mitad, para el año 2015, la cantidad de población sin acceso a agua potable y saneamiento.

Los países del área se encuentran bien encaminados para cumplir esa meta. Sin embargo, aún se requieren inversiones de alrededor de US\$30.000 millones durante el período que va hasta 2015, sin incluir el tratamiento de aguas residuales. Si el objetivo fuera lograr una cobertura universal, el monto de las inversiones requeridas sería de US\$50.000 millones, cifra que ascendería a US\$75.000 millones si se incluyera el tratamiento de aguas residuales (BID, 2007a).

En consecuencia, es claro que incrementar los niveles de cobertura requiere grandes recursos, cuyo uso debe ser correctamente evaluado en términos de eficiencia y eficacia. En el caso de las zonas rurales, la experiencia sugiere que la provisión sostenible de servicios de agua y saneamiento debe



Una humilde familia rural recibe el precioso regalo de la electricidad gracias a un sistema de distribución a gran escala que conecta a los consumidores con distantes plantas generadoras.

apoyarse en una activa participación de la comunidad, incluso en la concepción y el diseño del proyecto, su construcción y, posteriormente, su operación y mantenimiento.

Por otro lado, la participación del sector privado en el financiamiento y la administración de estos servicios es una opción existente, pero debe ser minuciosamente analizada caso por caso. Más allá del modelo ensayado, es indiscutible que mejorar la eficiencia en la administración de los servicios resulta perentorio si se pretenden evitar pérdidas innecesarias de recursos.

También es imperioso que la recuperación de costos mediante el pago de tarifas debe ser mejorada, teniendo en cuenta las necesidades de las familias de bajos ingresos mediante el desarrollo de esquemas de subsidios cruzados, correctamente diseñados y focalizados. Por último, el apoyo político continuado a las mejoras en agua y saneamiento es una condición necesaria para el logro de objetivos de largo plazo. Se debe procurar alcanzar una alineación adecuada entre este aspecto, los incentivos que reciben los prestadores y cuestiones de índole social. Pero no hay duda de que el campo de acción en la materia es todavía amplio.²

DESAFÍOS EN MATERIA DE TRANSPORTE

Si hay un área de la infraestructura en la cual América Latina y el Caribe se ha rezagado frente al resto del mundo, esa es la de transporte. El atraso ha sido cada vez más evidente en la medida en que la región aumentó de forma significativa su intercambio con el resto del mundo. Más allá de la coyuntura internacional, un estudio del BID afirma que una mejora en la logística y una disminución en los costos de transporte les permitiría a los diversos países de la zona ser más competitivos y aumentar sus exportaciones a otros mercados (BID, 2007b).

No obstante los esfuerzos realizados recientemente, las naciones latinoamericanas no han podido cerrar la brecha que se amplió durante la llamada “década perdida”, cuando los elevados niveles de la deuda pública, los ajustes estructurales y los desequilibrios fiscales condujeron a una fuerte disminución de la inversión en esta área (BID, 2002). Aunque a partir de ese momento comenzó un proceso de vinculación con el capital privado, los resultados han sido variados.

Es cierto que una buena parte de los aeropuertos y de las operaciones

Cuadro 5.5 Densidad vial, América Latina y el Caribe, China y países de ingreso mediano

	km/1.000 km ²	km por 10.000 trabajadores
<i>Total de carreteras</i>		
América Latina y el Caribe	148	110
China	177	22
Países de ingreso mediano	180	180
<i>Carreteras pavimentadas</i>		
América Latina y el Caribe	36	30
China	41	5
Países de ingreso mediano	82	50

Fuente: Calderón y Servén (2004).

Nota: Los datos corresponden al último año disponible (2000 ó 2001). El PIB per cápita en dólares internacionales de PPA era al momento de confeccionar el cuadro (2004) US\$5.495 en China, US\$6.560 en los países de ingreso mediano y US\$7.920 en América Latina y el Caribe. En dólares corrientes, la diferencia es todavía mucho más pronunciada: US\$1.272 en China, US\$2.453 en los países de ingreso mediano y US\$4.013 en América Latina y el Caribe.

portuarias marítimas o fluviales más importantes son administradas por empresas privadas, con lo cual se han resuelto algunos cuellos de botella. También lo es que se ensayaron concesiones viales con diferentes grados de éxito. Sin embargo, América Latina sigue retrasada en materia de logística, pues mientras en el resto del mundo los costos de esta actividad han bajado desde 1980, en la región han aumentado. No sólo los procesos de exportación pueden tomar cinco veces más tiempo que en las naciones desarrolladas, sino que los costos de transporte pueden representar

entre el 10% y el 20% del valor total de los bienes importados.

De tal manera, es claro que otras zonas del planeta van más rápido. En 1985, América Latina y el Caribe tenían más carreteras que el Este de Asia y que el promedio de los países de ingreso mediano, pero posteriormente la situación se invirtió. En 2001, la densidad vial (carreteras pavimentadas y total de la red), normalizada teniendo en cuenta el tamaño del país, apenas había crecido, mientras que las de la República de Corea y los países de ingreso mediano habían logrado aumentarla. De tal manera, esta variable de infraestructura es mucho más baja en América Latina y el Caribe que en los países de ingreso mediano y en China (Fay y Morrison, 2007a) (cuadro 5.5).

La calidad de las carreteras de la región es en general deficiente (cuadro 5.6). Al comenzar el siglo, menos de un tercio de las redes viales nacionales se encontraba en buen estado en la mayor parte de los países sobre los que se dispone de datos. Las tasas de pavimentación son también bajas: en el período 2000-05, estaba pavimentado el 24,3% de las carreteras, frente al 44% en los países de ingreso mediano y el 76,8% en la República de Corea (Fay y Morrison, 2007) (cuadro 5.7).

Cuadro 5.6 Calidad de las carreteras, países de América Latina y el Caribe

País	Longitud total de la red vial (km)	Carreteras nacionales (porcentaje del total)	Carreteras nacionales en buen estado (porcentaje)	Carreteras regionales (porcentaje del total)	Carreteras regionales en buen estado (porcentaje)
Argentina	630.000	6	80	30	78
Brasil	1.611.000	4,5	24	14	n.d.
Colombia	166.233	10	29	40	n.d.
Ecuador	43.200	20	26	26	10
Guatemala	26.000	15	75	12	45
Haití	3.400	20	16	44	4
México	302.000	16	23	27	n.d.
Nicaragua	18.950	9,2	24	3,4	26
Perú	78.200	22	23	18	15

Fuente: Fay y Morrison (2007).

Notas: Elaborado en base a evaluaciones gubernamentales. n.d. = no se dispone de datos.

Factores como el anterior explican por qué el tema de costos logísticos aparece de manera persistente en las encuestas empresariales hechas en la región y también que las naciones latinoamericanas estén muy abajo en las clasificaciones pertinentes hechas por el Foro Económico Mundial (BID, 2007b). No obstante, en los últimos años ha sido notorio un mayor esfuerzo fiscal, representado en planes estatales orientados al desarrollo de la infraestructura vial, los cuales han ganado notoriedad como estrategia anticíclica para contrarrestar el menor ritmo de la economía mundial a partir de 2008.

Cuadro 5.7 Carreteras pavimentadas, América Latina y el Caribe, países de ingreso mediano y Corea, 2000-05

País	Porcentaje
Argentina	30
Bolivia	7
Brasil	5,5
Chile	20,2
Colombia	n.d.
Costa Rica	24,4
Cuba	49
Ecuador	15
El Salvador	19,8
Guatemala	34,5
Haití	24,3
Honduras	20,4
Jamaica	73,9
México	37
Nicaragua	11,4
Panamá	34,6
Paraguay	50,8
Perú	14,4
República Dominicana	49,4
Trinidad y Tobago	51,1
Uruguay	10
Venezuela	33,6
América Latina y el Caribe	24,3
Países de ingreso mediano	44
República de Corea	76,8

Fuente: *World Development Indicators*, Banco Mundial (2008).

Nota: n.d. = no se dispone de datos.

También es evidente el mayor interés privado en el sector, después de que a comienzos de la década los fondos disponibles disminuyeran. Una de las causas fue que la primera ola de

(Continúa en la página 131)

Recuadro 5.1 El papel del BID en materia de infraestructura

Desde su creación, el Banco Interamericano de Desarrollo ha tenido una muy activa participación en materia de infraestructura. Así ha financiado más de 700 proyectos y actividades (incluyendo cooperaciones técnicas) en el área de agua y saneamiento, promediando un monto de US\$385 millones anuales y un total cercano a los US\$17.000 millones.

Uno de los mejores ejemplos es el de la ciudad de Medellín, Colombia. A principios de los años noventa la contaminación del Río Medellín había alcanzado niveles preocupantes con una alta concentración de aguas residuales y vertidos industriales. Para hacer frente a estos problemas, Empresas Públicas de Medellín (EPM), contando con el apoyo técnico y financiero del BID, comenzó a trabajar en una serie de proyectos cuyo costo se estimó en US\$232 millones, de los cuales US\$130 millones provendrían de un préstamo del Banco y los US\$102 millones restantes de fondos locales de contrapartida.

Los resultados de estos proyectos, iniciados en 1993 y concluidos en 2000, fueron significativos: i) se construyó una planta de tratamiento que maneja actualmente el 23% de las aguas residuales; ii) se construyeron casi 270 km de colectores e interceptores de aguas residuales y unas 11.000 acometidas al sistema de alcantarillado sanitario; iii) se tendieron casi 80 km de redes de acueducto y se establecieron cerca de 26.000 conexiones domiciliarias; iv) se adquirieron e instalaron casi 160.000 medidores y un número igual de repuestos dentro de la campaña para reducir el agua no contabilizada. Así, el trabajo conjunto del Banco y EPM permitió mejorar la calidad de los más de 3 millones de personas que habitan esta ciudad.

Por otro lado, en los últimos 50 años, el Banco se ha posicionado como una institución líder en el sector transporte, con préstamos por un total de US\$17.819 millones.

Un ejemplo destacable es el de Curitiba, capital del estado de Paraná, al sur de Brasil, donde residen casi 1,8 millones de personas y por día circulan 3,3 millones, que ingresan desde las afueras de la ciudad. En la zona metropolitana hay 1,6 millones de automóviles. Sin embargo, a la hora de movilizarse por el centro, más del 70% de la po-

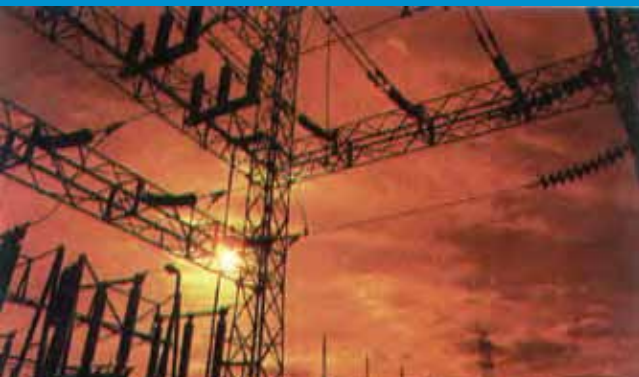
blación elige el transporte público. En 1970, cuando la gran mayoría de las ciudades se preocupaba por implementar modelos monocéntricos de desarrollo urbano, Curitiba instituyó un nuevo modelo de expansión lineal, otorgándole prioridad al sistema de transporte público. Bajo este nuevo modelo, se diseñó una red integrada de colectivos articulados que circula por carriles exclusivos en las principales vías de la ciudad.

Estos ómnibus, con capacidad para 270 personas cada uno, circulan por 72 km de canaletas exclusivas diseñadas para permitir una frecuencia adecuada a la demanda de los ciudadanos. Una década después, se lograría el establecimiento de un sistema de integración físico-tarifaria, lo que permitió el uso de rutas troncales y alimentadoras con el pago de una única tarifa. En 1995 el Banco se unió a la apuesta por este revolucionario sistema de movilidad, aprobando un préstamo destinado al desarrollo de infraestructura vial especializada, la construcción de terminales de integración y la implementación de sistemas informáticos de apoyo. En 2004, aprobó un segundo préstamo, el cual busca expandir el sistema a otras áreas de la ciudad y mejorar los niveles de prestación de servicio.

De manera paralela, el BID ha tenido un papel relevante en el desarrollo del sector eléctrico de sus países prestatarios. No es por coincidencia que el sector energía es el principal rubro de la cartera de proyectos del Banco, con US\$22.000 millones, que corresponden al 14% del volumen total de los recursos aprobados desde su creación. De este total, el 90% fue dirigido exactamente a proyectos del sector eléctrico, principalmente construcción de plantas hidroeléctricas y electrificación rural, con el 40% y el 25% del total de los recursos, respectivamente.

El proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) es emblemático para el BID, ya que no sólo está financiando la construcción de la infraestructura de 1.800 km de un Sistema de Transmisión en 230 kW, sino también la creación del Mercado Eléctrico Regional (MER), que a pesar de las diferencias regulatorias existentes entre los seis países que lo conforman, está logrando la implantación de un séptimo mercado supranacional con un regulador y un operador regional, la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) y el Ente Operador Regional (EOR).

El BID contribuye al desarrollo económico y social de los países miembros mediante préstamos y cooperación técnica para el financiamiento de proyectos que permitan aumentar la disponibilidad y seguridad del abastecimiento de energía eléctrica.



El pago de peaje es un componente cada vez más importante en el financiamiento de la construcción vial para aliviar el congestionamiento urbano. En muchos casos, los caminos de peaje son operados por empresas privadas. (Foto cortesía de *El Tiempo*)

concesiones de rutas generó un volumen importante de renegociaciones, con lo cual fue necesario desarrollar nuevos parámetros para proteger a gobiernos e inversionistas. Igualmente, la baja en las percepciones de riesgo hizo que las tasas internas de retorno de proyectos específicos disminuyeran, haciendo menos oneroso el esquema para los

usuarios y mejorando la viabilidad de las iniciativas. Sea cual fuere la razón, lo cierto es que, según el Banco Mundial, en 2007 las inversiones privadas en transporte llegaron a US\$12.052 millones en América Latina, casi el doble de lo registrado en el año precedente y la suma más alta en la historia de la región (cuadro 5.8).

Cuadro 5.8 Inversión en proyectos por sector, 1990–2007
(Millones de dólares)

Año de inversión	Energía	Telecomunicaciones	Transporte	Agua y saneamiento	Inversión total
1990	440	3.463	6.691	0	10.594
1991	0	9.101	610	75	9.785
1992	5.140	4.458	2.777	0	12.375
1993	2.857	6.141	2.252	4.071	15.321
1994	4.076	9.261	2.434	525	16.296
1995	6.457	6.528	2.786	1.293	17.064
1996	9.532	9.448	6.294	192	25.467
1997	22.912	12.690	10.767	1.933	48.302
1998	18.816	37.060	11.653	1.276	68.805
1999	10.611	17.832	3.558	6.011	38.011
2000	14.382	16.597	4.533	2.845	38.357
2001	6.265	21.861	4.019	1.165	33.309
2002	8.022	9.570	1.712	604	19.907
2003	7.146	6.951	940	296	15.333
2004	3.269	10.651	2.469	1.133	17.521
2005	4.524	12.615	3.286	190	20.616
2006	7.581	14.337	6.549	713	29.180
2007	10.078	15.613	12.052	539	38.282
Total	142.109	224.176	85.379	22.860	474.525

Fuente: Base de datos: Participación Privada en Proyectos de Infraestructura, Banco Mundial (2008).



Una cinta de asfalto asegura el transporte en todas las condiciones meteorológicas entre los agricultores y los centros de consumo y exportación en el marco de un proyecto que el BID financia en Argentina.

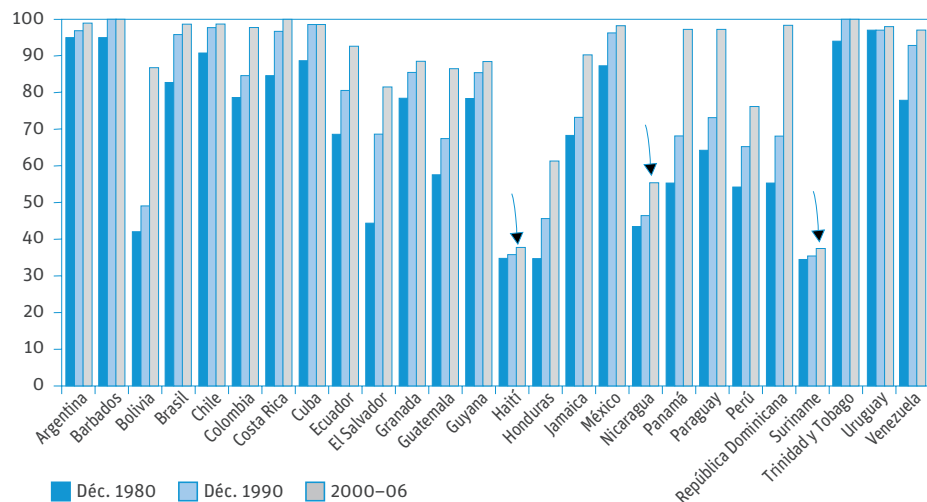
LAS FLUCTUACIONES DE LA ELECTRICIDAD

A mediados del siglo pasado el servicio eléctrico en la región era prestado por empresas privadas que concentraban su actuación en los centros urbanos más poblados de mayor rentabilidad, con poco interés en expandir sus servicios a zonas alejadas. A fin de atender las fallas nacidas en la falta de inversiones para alimentar el desarrollo económico, prácticamente todos los Estados adoptaron una función empresarial mediante

la nacionalización de los servicios. Así, se implementaron planes de expansión ambiciosos, que contaron con el apoyo de la banca multilateral, y se amplió la cobertura eléctrica de forma importante.

Este indicador evolucionó favorablemente a lo largo del tiempo, alcanzando un 42% en 1971 y un 70% en 1989 hasta hoy, cuando en promedio casi el 90% de la población latinoamericana cuenta con acceso al servicio de electricidad. Si bien algunos países alcanzaron coberturas superiores al 99%, las disparidades entre naciones son grandes (gráfico 5.6).

Gráfico 5.6 Evolución en la cobertura del servicio eléctrico, América Latina y el Caribe, por décadas
(Porcentaje)



Fuente: Millán (2006).

Nota: Las flechas indican los países de América Latina con menor cobertura del servicio eléctrico.

Así, se estima que más de 50 millones de habitantes en la región siguen sin acceso a los servicios de electricidad.

La capacidad instalada en cuanto a generación ha estado fuertemente relacionada con el incremento de la cobertura. Este crecimiento ha sido moderado por la interconexión de los distintos sistemas en los países, lo cual ocurrió generalmente a partir de la década de 1970. Inicialmente, los sistemas eran aislados, lo que requería importantes niveles de reserva para tener valores adecuados de confiabilidad en el servicio.

Casi al mismo tiempo comenzó un aumento importante de la capacidad instalada a través de la construcción de grandes centrales hidroeléctricas que permitieron reducir la dependencia de la generación térmica. Mientras la instalación de estas centrales creció, por ejemplo, en América del Sur a un ritmo del 5,5% anual entre 1980 y 1995, la de las termoeléctricas se incrementó tan sólo al 2,2%.

Más adelante, en cambio, cuando aumentó la participación del sector privado en el área, sucedió lo contrario, en parte debido a la profundización de los fenómenos climáticos que hicieron más drásticas las variaciones en los caudales de las fuentes de agua. De tal manera, entre 1995 y 2006 la instalación de centrales

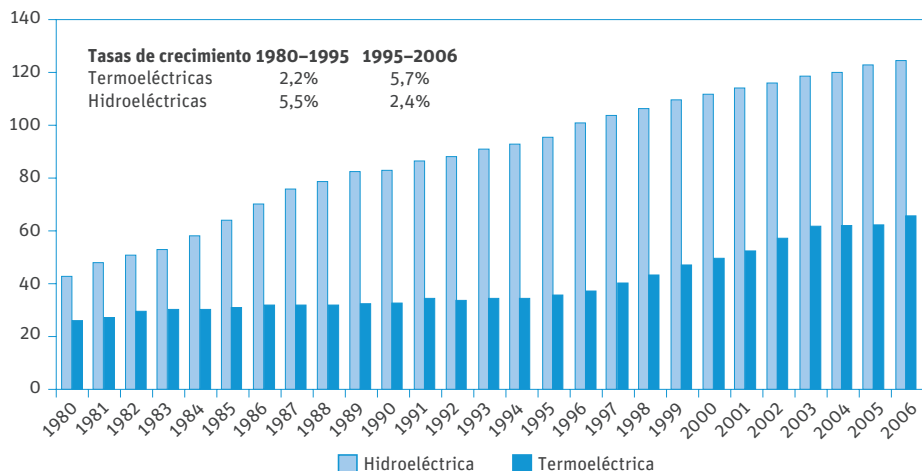
termoeléctricas creció al 5,7% anual en la zona mencionada, mientras las hidroeléctricas lo hicieron al 2,4% (gráfico 5.7). No obstante, la gran mayoría de los países dependen de forma muy importante de la energía hidroeléctrica, con niveles que llegan hasta el 85% en algunos casos.

Otras tecnologías, especialmente las renovables (excluyendo las hidroeléctricas), se han comenzado a introducir en la última década a fin de sustituir combustibles fósiles. Su participación en la matriz energética de los países es, en general, muy limitada, aunque se espera que aumente de forma importante en los próximos años. Vale mencionar que en 2007 en Centroamérica, la generación de origen geotérmico, eólico y de bagazo de caña alcanzó una participación del 12,6%.

Semejante dinámica ha venido acompañada de una importante participación del sector privado en la provisión del servicio. Hay quienes consideran que América Latina ha sido la región líder del mundo en materia de reformas del sistema tarifario y de regulación y en la apertura a la competencia (BID, 2001), lo cual ha atraído un importante volumen de recursos. Según el Banco Mundial, entre 1990 y 2007 fueron invertidos US\$142.109 millones en la actividad, distribuidos en 498 proyectos. De esta suma,

Gráfico 5.7 Evolución de la capacidad instalada, América del Sur, 1980–2006

(Gigavatios)



Fuente: Millán (2006).

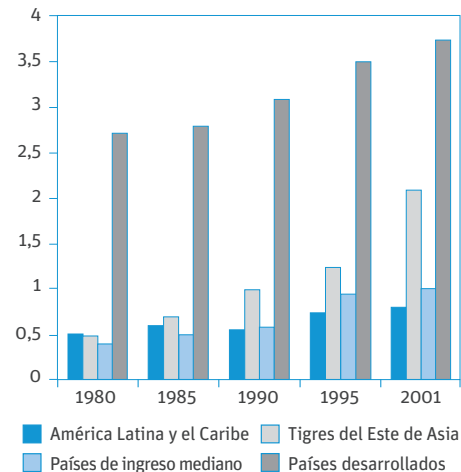
10 fueron concesiones, 174 privatizaciones, 311 proyectos nuevos, y 3 contratos de arrendamiento y administración.³

Las evaluaciones de estos esfuerzos indican que la capacidad de generación tuvo un fuerte impulso y que fenómenos como los apagones disminuyeron, lo que aumentó la confiabilidad en el servicio, aunque una proporción importante de los países mantiene el esquema del monopolio público, conservando en algunos casos los problemas de siempre. De la misma manera, las pérdidas en transmisión han disminuido, al igual

que las tarifas, en particular para los compradores más grandes de energía (BID, 2001). Sin embargo, la brecha frente a otras regiones del mundo, como la de Asia y el Pacífico, ha seguido aumentando, después de que en 1980 la capacidad de generación de energía por cada 1.000 trabajadores era prácticamente la misma en ambas zonas (gráfico 5.8).

Gráfico 5.8 Capacidad de generación de electricidad, por región y nivel de desarrollo, 1980–2001

(Megavatios/1.000 trabajadores)



Fuente: Calderón y Servén (2003).

Nota: En la muestra se incluyen 19 países de América Latina, los siete tigres del Este de Asia (Indonesia, Malasia, RAE de Hong Kong, República China de Taiwán, República de Corea, Singapur y Tailandia), 64 países de ingreso mediano y 21 economías desarrolladas.

Por otro lado, la integración regional ha pasado por varias etapas, comenzando por el enlace entre los sistemas a partir de centrales binacionales, especialmente en el Cono Sur en la década de 1970. Años después, los países andinos unieron sus sistemas de transmisión de forma sincrónica para apoyarse mutuamente en caso de emergencias y para dar soporte de confiabilidad. También en Centroamérica fueron creadas instituciones e infraestructura regionales con el fin de crear mercados integrados.

Una mirada a lo sucedido en las últimas décadas muestra que la serie de reformas en el sector eléctrico de la región llevó a nacionalizaciones y privatizaciones en forma pendular. Así mismo, el proceso dejó en evidencia la escasa capacidad regulatoria de los Estados, que en algunos casos generó el restablecimiento o la creación de nuevos ministerios, secretarías, comisiones o consejos nacionales de Energía (Millán, 2006).

En un campo diferente, los aspectos ambientales y sociales, que no recibieron mayor atención en una época inicial, fueron ganando la relevancia necesaria, impulsados también por la banca multilateral. La participación

de las comunidades, especialmente de aquellas afectadas directamente por los proyectos, pasó a tener un lugar primordial en el proceso de toma de decisiones. Normas y regulaciones ambientales se han venido desarrollando de forma paulatina, a fin de armonizar los objetivos de desarrollo con los de preservación del medio ambiente, de las costumbres y las tradiciones de las poblaciones, especialmente las indígenas.

Tales elementos son clave si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la Agencia Internacional de Energía, el consumo mundial aumentará un 56%, frente a los niveles actuales, para el año 2030, y América Latina y el Caribe no será la excepción a esa regla. La mayor demanda, junto con la necesidad de fuentes alternativas, seguirán siendo prioridades. Ante dicho escenario, hay que tener en cuenta que el BID ha estimado que la región podría reducir en un 10% el consumo de electricidad previsto para 2018 a través de políticas y medidas regulatorias, de forma económicamente rentable, lo que sería equivalente a decir que una tercera parte de la expansión prevista para cumplir con la demanda se podría suplir mediante el ahorro de energía.

(Continúa en la página 138)

Entrevista con Alberto Alemán Zubieta



El ingeniero
Alberto Alemán
Zubieta es el
Administrador de
la Autoridad del
Canal de Panamá,
la agencia autó-

noma que tiene a su cargo un proyecto clave para el comercio y la integración regional y mundial. Con una larga experiencia al frente de la vía interoceánica, Alemán Zubieta también se ocupa de las obras de expansión del Canal, que permitirán duplicar la capacidad de transporte de carga de la ruta hasta 600 millones de toneladas anuales a mediados de la próxima década.

¿Cómo calificaría lo ocurrido en materia de comercio en el Hemisferio occidental a lo largo del pasado medio siglo?

Pienso que lo que marcó ese lapso de tiempo fue la integración entre diferentes bloques a nivel regional y mundial. Los diversos acuerdos suscritos permitieron aumentar el intercambio y mejorar la eficiencia de los canales de comercialización y distribución. Estamos viendo también innovaciones trascendentales en la manera en que se mueve el comercio, como lo demuestra el uso creciente de contenedores para mover la carga. Todo esto ha venido acompañado de variaciones en las políticas económicas de los países, dentro del creciente proceso de globalización que vivimos.

¿De qué manera se han sentido dichos cambios en el Canal de Panamá?

El Canal de Panamá es un termómetro del comercio mundial, que ha

sentido no sólo el cambio tecnológico, sino el emerger de China como una gran potencia exportadora e importadora. Ambos factores han hecho necesarios nuevos engranajes y maneras diferentes de hacer las cosas. En el caso nuestro, lo hemos sentido desde mediados de los ochenta. Además, en la última década registramos el aumento del apetito por materias primas provenientes de países de la región.

¿Ve que el comercio mundial crece a pesar de la crisis mundial?

A través de la historia del Canal, que comenzó a operar en 1914, hemos visto baches que, mirados en el largo plazo, se ven manejables. La expectativa actual es que 2009 va a ser un año muy duro, que va a requerir ajustes en todas las industrias y todos los segmentos, para lo cual nos hemos preparado. Pero más adelante el crecimiento volverá y, junto con él, volúmenes más grandes de intercambio comercial y de movimiento de carga.

¿En qué consiste el proyecto de expansión del Canal?

En eliminar las restricciones que hoy tenemos respecto a la industria marítima mundial. Como se sabe, el tamaño máximo de buques que podemos aceptar es el conocido Panamax, que tiene una serie de limitantes. Mientras eso ocurre, hay casos de naves que mueven ya sea 12.000 contenedores o hasta 150.000 toneladas, o más de carga a granel, según el tipo de embarcación. En el caso nuestro, los límites son 4.500 contenedores y 60.000 toneladas, respectivamente. Por eso la intención es romper ese cuello de botella en la vía de conexión más importante entre los dos más grandes océanos. Eso va a redefinir la manera en que se mueve la carga en esta parte del mundo y de paso les dará grandes ventajas a los usuarios al agregarle valor al cliente, a las economías que utilizan esta ruta y a los sitios vecinos, además de cambiar los patrones

de comercio en el área. En resumen, se trata de ser más eficientes y de desarrollar economías de escala.

Es la obra de infraestructura más ambiciosa de comienzos del siglo XXI.

En la región, sin duda. El costo de la ampliación del Canal de Panamá está estimado en US\$5.250 millones y la obra deberá estar lista en 2014. Esto incluye mantener las esclusas actuales, más las nuevas que se desarrollen. Además el impacto que este proyecto va a tener sobre nuestro país y sobre la región va a ser inmenso. De hecho ya vemos puertos y países preparándose para adecuar sus instalaciones a las nuevas realidades y para prestar servicios complementarios que van a generar mucha riqueza y fuentes de trabajo. Así, las inversiones involucradas van a ser muy superiores a las que mencioné, con lo cual los beneficios serán todavía mayores.

En toda esta ecuación, ¿cómo analiza el rol y los desafíos del BID?

Creo que el Banco es un puntal en el desarrollo de la región. En el caso nuestro, el BID tuvo un papel de liderazgo, porque entendió no sólo el beneficio de esta obra para Panamá, sino para todos los países del área. El desafío futuro será seguir apoyando la infraestructura, buscando un desarrollo continuo e integral, para que el esquema sea sostenible en el tiempo. En último término se trata de conseguir un mejor nivel de vida para todos los habitantes de América Latina y el Caribe.

BIOENERGÍA, UN NUEVO CAMINO

Una mención especial merece la experiencia de la región en materia de biocombustibles. Si bien las consideraciones estratégicas del tema se han reducido en respuesta a la disminución de los precios del petróleo, después de los picos observados a mediados de 2008, el camino recorrido es importante y debería volver a ganar visibilidad en los próximos años. En particular, la trayectoria de Brasil con el etanol y el hecho de que el cultivo de la caña de azúcar existe prácticamente en todos los países de América Latina y el Caribe hicieron que la región naturalmente se interesara en explorar esta alternativa para consumo local y/o para la exportación (Rothkopf, 2007). Así mismo, ha habido resultados alentadores en biodiesel, producido a partir de insumos como el aceite de palma.

En un escenario de mediano plazo, es indudable que cuando son producidos de forma sostenible, los biocombustibles pueden ofrecer, además de una alternativa económica a la gasolina y al diesel, una importante reducción de la emanación de gases de efecto invernadero. La producción de biocombustibles sostenibles también crea empleos, redu-

ce pobreza y mejora la calidad de vida en las áreas rurales, además de ofrecer oportunidades interesantes en el área de la cogeneración. Si bien el aumento de los precios de los alimentos debido a la desviación de la oferta agrícola es un elemento preocupante, el análisis depende de la materia prima y del tipo de biocombustible que se produzca. Así las cosas, es de esperar que cuando el crecimiento económico mundial regrese y la demanda de combustibles fósiles se recupere, volverán a generar atención las fortalezas regionales en esta materia.

AVANCES EN LAS TELECOMUNICACIONES

“Junto con el capital y la mano de obra, la información se ha convertido en un factor fundamental de la producción”, afirmaba un estudio del BID a comienzos de la década (BID, 2001). Dicho escrito resaltaba también cómo la aparición de las nuevas tecnologías le había permitido a la región cerrar un poco la brecha en materia de telefonía con los países desarrollados, aunque la proporción seguía siendo cinco veces mayor a favor de estos últimos.

Un lustro después, el cambio ha sido todavía más vertiginoso. De acuerdo con

Las inversiones privadas en transporte llegaron a US\$12.052 millones en América Latina en 2007, casi el doble de lo registrado en el año precedente y la suma más alta en la historia de la región.

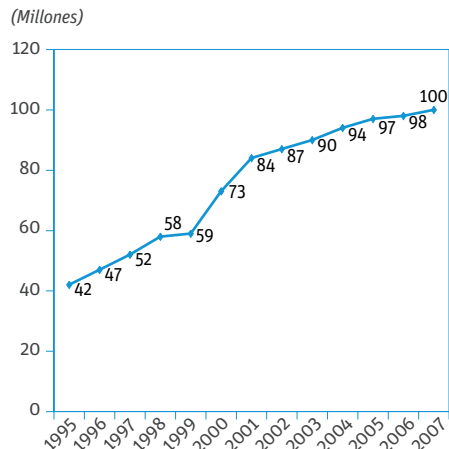
(Foto cortesía de *El Tiempo*)



Una buena parte de los aeropuertos y de las operaciones portuarias marítimas o fluviales más importantes son administradas por empresas privadas, con lo cual se han resuelto algunos cuellos de botella.

(Foto cortesía de *El Tiempo*)

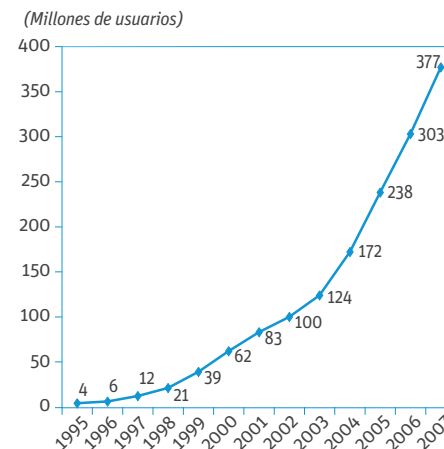
Gráfico 5.9 Líneas de telefonía fija, América Latina y el Caribe, 1995–2007



Fuente: Cálculos del autor en base a ICT Statistics Database, Unión Internacional de Telecomunicaciones.

la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), mientras que el número de líneas fijas en América Latina y el Caribe pasó de 87 a 100 millones entre 2002 y 2007 (gráfico 5.9), los suscriptores de telefonía celular móvil se incrementaron de 100 a 377 millones, después de que en 1995 ascendían a menos de 4 millones⁴ (gráfico 5.10). Como consecuencia, la densidad global era cercana al 82% en 2007, cuando a comienzos de la década era del 27%. Dichas cifras siguen cambiando continuamente en la medida en

Gráfico 5.10 Telefonía celular móvil, América Latina y el Caribe, 1995–2007



Fuente: Cálculos del autor en base a ICT Statistics Database, Unión Internacional de Telecomunicaciones.

que la penetración del servicio sigue y la pirámide de población se modifica.

Aunque lo sucedido en la región forma parte de una tendencia global, pues estimaciones de la UIT hablan de 4.000 millones de líneas celulares activas en el mundo a finales de 2008, el crecimiento latinoamericano es considerable, con unos 440 millones de líneas en la región proyectados para ese mismo año. Como consecuencia, y para citar un caso concreto, la brecha de cobertura con Europa se ha reducido a menos de dos a uno.



Un programa que el BID financia en Las Bahamas para modernizar la generación y distribución de energía ayudó a la empresa local, Bahamas Electricity Corporation, a mejorar el servicio y abatir costos.

El cambio tecnológico permitió romper con rapidez uno de los principales cuellos de botella en materia de infraestructura en la zona. Parte de lo ocurrido tuvo que ver con la venta de activos públicos a comienzos de los años noventa, pero no menos importante fue la entrega de licencias para que entraran nuevos operadores privados a los diferentes países. Como consecuencia, el volumen de inversiones ha sido considerable: ascendió a US\$224.176 millones entre 1990 y 2007, distribuidos entre 144 proyectos diferentes.

También ha sido interesante lo sucedido en lo que tiene que ver con acceso a Internet. De acuerdo con la UIT, el número de conexiones entre 2002 y 2007 pasó de 10 a casi 24 millones, mientras que el de usuarios avanzó de 48 a 147 millones en el mismo período. Por su parte, las conexiones de banda ancha se multiplicaron por ocho en el mismo lapso, aunque el índice de penetración regional estaba en 3,4 por cada 100 habitantes, muy por debajo del promedio mundial de 5,9. Dicho lo anterior, firmas como IDC⁵ estiman que para 2012, casi una tercera parte de los hogares de la región tendrá acceso de alta velocidad a la red mundial.

Por otra parte, dada la alta penetración de la telefonía móvil, la expectativa es que las conexiones inalámbricas de alta velocidad a través de celulares prevalezcan por sobre las de cable. Posibilidades como la mencionada permitirían superar los obstáculos de conectar los lugares más apartados de los diversos países, mientras haya cobertura de este servicio.

Ante la velocidad del cambio y el hecho de que buena parte de las decisiones recae en manos del sector privado, ha existido presión sobre los entes estatales de regulación, tanto para fijar los precios de las licencias y establecer las tarifas de conectividad entre operadores, como para defender los derechos de los usuarios. No obstante, en general ha sido posible preservar el ambiente de competencia que ha desembocado en mejores tarifas, más opciones de equipos y servicios y, por ende, mayor penetración.

Ese factor ha permitido romper el aislamiento de las poblaciones más apartadas e integrar a las corrientes productivas a millones de personas, eso sin mencionar en detalle las posibilidades de la región en lo que tiene que ver con la provisión de servicios de tercerización de voz y datos.

HACIA LA ARTICULACIÓN DEL ESTADO Y DEL SECTOR PRIVADO

El éxito relativo de América Latina y el Caribe en el avance del sector de telecomunicaciones a lo largo de los últimos años no debería ocultar, sin embargo, que los retrasos regionales en el desarrollo de la infraestructura son amplios. Tal como anotan Marianne Fay y Mary Morrison, “bastaría aproximadamente el 2,5% del PIB (regional anual durante 10 años) para responder al crecimiento previsto de la demanda, mantener la infraestructura existente y alcanzar la cobertura universal en el abastecimiento de agua, saneamiento y electricidad”. Pero si se quiere ir más lejos “se necesitaría mucho más, aproximadamente entre el 4% y el 6% del PIB, para que América Latina y el Caribe pudieran alcanzar, en 20 años, el nivel de cobertura de Corea o sencillamente para mantenerse a la altura de China” (Fay y Morrison, 2007).

Sin embargo, no se trata tan sólo de gastar más, sino mejor. Hay todavía falencias en materia de regulación o de fijación de tarifas que obligan a extender subsidios considerables que benefician a sectores de la población que no necesariamente los precisan. Esa falta

de claridad impide la llegada de capital privado o eleva el costo de las concesiones otorgadas, lo cual demora la entrega de las obras o aumenta lo que pagan los usuarios por ellas.

Incluso si se logra la participación de los inversionistas, ello no disimula el hecho de que el peso del desarrollo de la infraestructura recae en el sector público. En algunos casos, el rol del Estado debe ser garantizar un marco adecuado para la evolución y la operación de los proyectos, mientras que en otros su papel es el de copartícipe, cofinanciando obras o garantizando condiciones mínimas para asegurar la rentabilidad de las iniciativas. No obstante, en la mayoría de las circunstancias, el peso de los emprendimientos seguirá recayendo sobre las arcas públicas, así el sector privado sea un complemento fundamental que pueda ayudar a que la inmensa brecha que todavía persiste, se cierre un poco más rápido.

Entrevista a Paolo Rocca



Paolo Rocca es el Presidente del Grupo Techint de Argentina, al igual que de Tenaris y Ternium, con sede en Luxemburgo,

empresas que lideran el mercado del acero en el mundo. Con grado en Ciencias Políticas en la Universidad de Milán, Italia, y estudios adicionales en la Universidad de Harvard, asumió la dirección general del conglomerado en 2001. Rocca es un profundo conocedor del tema de la infraestructura en la región, sobre el que habla en esta entrevista.

¿Cómo analiza usted la evolución de América Latina y el Caribe en materia de infraestructura a lo largo del pasado medio siglo?

Durante el primer cuarto de siglo de existencia del BID, la provisión de infraestructura era un tema casi exclusivamente público. El Estado participaba no sólo en la definición de las necesidades, sino también en el financiamiento, la ejecución y la operación de los proyectos. Si bien se registró un aumento significativo en la cobertura y la calidad de los servicios públicos, se generaron también distorsiones ya que las políticas de infraestructura no siempre seguían criterios prioritarios para el desarrollo económico y social. Luego de la gran crisis de la deuda latinoamericana de los años ochenta y especialmente durante los años noventa se produjo una creciente participación del sector privado en conjunto con el sector público, que continuó reservándose la macroplanificación y la definición de necesidades. La experiencia de la década de 1990 permite observar que la cobertura y la calidad de los servicios mejoraron, en particular en las áreas en las cuales han ingresado operadores privados. No obstante, en los últimos 10 años, en muchos países de América Latina, el espacio de gestión de

estos operadores se ha ido reduciendo. Los reiterados cambios en las reglas del juego han creado incertidumbre y han alejado a los inversores privados del sector de servicios de infraestructura.

Ha sido notoria la presencia creciente del sector privado en el tema. ¿Cómo describiría dicha experiencia?

La experiencia es muy rica y sobre todo variada, por lo cual es imposible generalizarla. Comprende desde los casos más exitosos de los sectores más competitivos, como comunicaciones y energía, hasta los más complejos y discutidos de sectores concentrados, como el del agua potable y saneamiento, en los cuales las variables sociales tienen una relevancia muy grande. La producción de energía eléctrica, con apoyo privado, prácticamente se duplicó en el período que va de 1990 a 2005, mientras que asistimos al gran desarrollo de la telefonía celular y fija donde hoy, gracias a las inversiones del sector privado, más del 85% de la población dispone del servicio. En los países en los cuales los fondos de pensión han podido operar libremente, el sector privado ha dado una contribución sustancial al financiamiento del crecimiento de la infraestructura.

La inversión extranjera destinada a infraestructura también ha aumentado. ¿Es eso bueno o malo?

La inversión extranjera ha permitido incorporar tecnología, capacidad gerencial específica y recursos en las economías, acelerando el proceso de aprendizaje. Además, ha posibilitado, en conjunto con socios locales, el desarrollo de proveedores y clientes, inclusive en su capacidad exportadora. Como ejemplo de ello desde el año 2001 hemos participado, con el apoyo financiero del BID y en conjunto con otras empresas de América Latina y del resto del mundo, en el desarrollo del yacimiento hidrocarbonífero de Camisea, en Perú, que incluye dos ductos que llevan los productos desde la selva peruana a la Costa y a Lima. Se han invertido US\$1.600 millones, generando empleo para más de 2.000 personas (5.000 durante la construcción) y un crecimiento adicional del PIB peruano del 0,8% anual.

¿Qué hay de la regulación?

La infraestructura es un sector típico donde no se discute la necesidad de actuación del Estado, ya sea porque se trata de mercados naturalmente monopolísticos, como la distribución de gas o

energía eléctrica, o porque presentan características que los diferencian de mercados perfectamente competitivos. Esta intervención debe darse a través de normas claras y transparentes, que se mantengan en el tiempo con las debidas actualizaciones, para posibilitar la participación eficiente y confiable del sector privado. Creo sí, que el funcionamiento de los organismos regulatorios ha ido avanzando en la región. Ya no es tan común observar que los temas regulatorios y la prestación de servicios públicos converjan en una misma área del Estado.

A pesar de lo hecho, la brecha entre América Latina y el resto del mundo se ha ampliado en este campo. ¿Por qué?

En los últimos 20 años la inversión pública en infraestructura cayó significativamente por el ajuste fiscal originado en las crisis económicas. Si bien la participación privada compensó esta caída, no lo pudo hacer plenamente. Por otra parte, la inversión privada se concentró en dos sectores, energía y comunicaciones, donde hoy no se advierte una gran brecha con el resto del mundo. El transporte, en cambio, ha recibido inversiones relativamente marginales.

¿Le preocupa que la crisis económica internacional afecte el desarrollo de la infraestructura?

La inversión en infraestructura tendría que ser un componente esencial del plan de estímulo a las economías de la región. Las exportaciones y el consumo privado difícilmente podrán por sí solas compensar la caída en la demanda. El financiamiento de un plan anticíclico de gran escala requiere la capacidad de atraer y canalizar recursos financieros públicos y privados de todos los orígenes, en un contexto en el cual los inversores miden con atención los riesgos. Este es el desafío.

En este proceso, ¿cuál debería ser el papel del BID?

Al igual que otros organismos internacionales, es clave en financiar, asesorar y monitorear que el incremento de la inversión, pública y privada en infraestructura sea de mayor calidad y eficiencia. La participación del Banco en el financiamiento otorga confiabilidad al proyecto y una mayor seguridad sobre su repago.

REFERENCIAS

- Asamblea General de Naciones Unidas. 2000. "Declaración del Milenio". Naciones Unidas. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2001. *Competitividad. El motor del desarrollo*. Informe Progreso Económico y Social (IPES) 2001. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=B-2001&language=Spanish.
- . 2002. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe Progreso Económico y Social (IPES) 2002. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www5.iadb.org/pdfViewer/ViewerSpanish.aspx>
- . 2004. *Análisis del contexto de inversión privada en infraestructura en América Latina y el Caribe 1995-2003*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=526451>
- . 2007a. *Iniciativa de agua potable y saneamiento*. Washington, D.C.: BID.
- . 2007b. *Destapando las arterias: Un reporte sobre el impacto de los costos de transporte en el comercio de América Latina y El Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- Calderón, César y Luis Servén. 2003. "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap." En: W. Easterly y L. Servén (comps.), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*. Palo Alto, CA, y Washington, D.C.: Stanford University Press y Banco Mundial.
- . 2004. "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo Nro. 3.400. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469372&menuPK=64216926&entityID=000012009_20040921105044.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Fay, Marianne y Mary Morrison. 2007. *Infraestructura en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Guasch, J. Luis, Jean-Jacques Laffont y Stéphane Straub. 2005. "Infrastructure concessions in Latin America". Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento de trabajo. Disponible en: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000016406_20051007095135.
- Latinobarómetro. 2008. *Informe 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/>
- Millán, Jaime. 2006. "Entre el mercado y el Estado: Tres décadas de reforma en el sector eléctrico de América Latina". Washington, D.C.: BID. Documento técnico. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-144_e.pdf.
- Rothkopf, Garten. 2007. "A Blueprint for Green Energy in the Americas. Strategic Analysis of Opportunities for Brazil and the Hemisphere". Washington, D.C.: BID. Documento técnico. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=945745>.
- Servén, Luis. 2005. *Fiscal Discipline, Public Investment and Growth*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

¹ Se trata de Private Participation in Infrastructure Database. Disponible en: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=4

² El lanzamiento en el año 2007 de la Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento constituyó la estrategia del Banco para responder a estos nuevos retos sectoriales. Esta iniciativa se ha propuesto metas ambiciosas para la actividad del Banco en el sector, junto con propuestas de modificaciones en los procesos operacionales con el objeto de hacer su accionar mucho más dinámico y proactivo. Además, renueva el compromiso del Banco de unir esfuerzos con los países de la región y apoyarlos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el propósito final de garantizar acceso universal. Forma parte también del mandato del BID como banco de desarrollo y es un esfuerzo por posicionarlo como la mejor opción de financiamiento para gobiernos nacionales y subnacionales que buscan mejorar estos servicios.

³ Datos extraídos de Private Participation in Infrastructure Database. Disponible en: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=4

⁴ Datos extraídos de la ICT Statistics Database. Disponible en: <http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Indicators/Indicators.aspx#>

⁵ Véase al respecto la nota publicada en: <http://estrategia-de-negocios.blogspot.com/2008/05/avance-de-la-banda-ancha-en-america.html>



Pisos de parquet en Paraguay. Se requieren buenos ojos y manos firmes para fabricar pisos de parquet de alta calidad. El propietario de esta carpintería utilizó pequeños préstamos en el marco de un programa financiado por el BID para ampliar la producción y contratar más trabajadores. El BID, pionero en microfinanzas, comenzó brindando apoyo a firmas minúsculas que otorgaban crédito, y hoy en día está respaldando múltiples operaciones bancarias que satisfacen las necesidades de miles de clientes. Los microempresarios demostraron que no sólo saben emplear bien el crédito sino que realizan los reembolsos puntualmente.

VI Sector privado: tenacidad y logros

Miguel Maccagno, dueño de una pequeña fábrica en La Matanza, una localidad de bajos ingresos en las afueras de la Ciudad de Buenos Aires, está en su oficina examinando envases de plástico para los refrescos que produce. Quitándole 14 gramos de peso a la botella, piensa, puede reducir los costos lo suficiente para que su negocio, Agroindustrias Río Tercero, logre competir con las grandes empresas estadounidenses, brasileñas y chilenas que participan en este segmento del mercado local (BID, 2007).

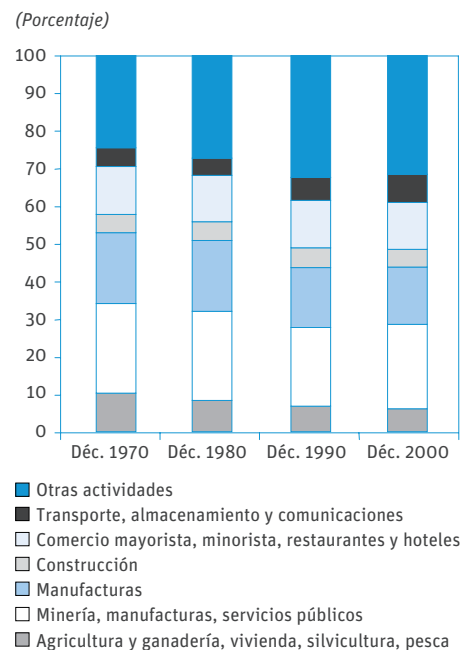
Al igual que este empresario, en cuya compañía trabaja una docena de personas, cientos de miles de latinoamericanos y caribeños con cargos de mando en el sector privado se enfrentan todos los días al desafío de competir y crecer. Más allá de que se trate del propietario de una tienda de barrio o del gerente de un gran conglomerado con operaciones en varios países, en todos los casos los objetivos generales son similares: vender más, preservar los márgenes y ganar en tamaño. Aunque

esas son normas vigentes en buena parte del mundo, tales preceptos tienen una clara expresión regional.

Y es que el sector privado en América Latina representa casi el 90% de la actividad económica de los países de la zona (BID, 2004a). Detrás de dicha proporción hay un cambio estructural importante. Mientras en 1970 la agricultura aportaba el 10% del valor agregado en cinco países grandes y la industria ascendía al 18% (gráfico 6.1), para la década de 2000 tales cifras habían caído a 7,2% y 15% respectivamente, en beneficio del sector de servicios.

De otra parte, en materia de unidades empresariales, es claro el predominio de las microempresas, que constituyen alrededor del 90% de todas las firmas privadas, al tiempo que las pequeñas y medianas empresas (PyME) representan el 8% adicional y las grandes, el 2% restante (BID, 2004a). Además, las PyME generan entre el 20% y el 40% de todos los puestos de trabajo del sector privado, y el 10% de la actividad empresarial, mientras que el sector

Gráfico 6.1 Distribución de valor agregado, países de América Latina, 1970–2007



Fuente: United Nations Statistics Division.

Nota: Promedio de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

informal lleva a cabo más de la mitad de la actividad económica (BID, 2004a).

Tales proporciones han evolucionado de la mano de una población crecientemente urbana, cuya base productiva no sólo ha cambiado, sino que ha ganado en capacitación y ha aumentado su

inserción en la economía mundial.

Pero quizás el elemento más destacado de todos es el mayor espacio para la actividad privada en la región a lo largo del pasado medio siglo, más allá de que la ley haya garantizado tradicionalmente los derechos de propiedad.¹

Dicho de otra manera, el contexto para el desarrollo del sector privado ha variado profundamente en las últimas décadas en América Latina y el Caribe. La ola de reformas de los años ochenta y noventa tuvo por objeto mejorar la eficiencia de los mercados abriendo las economías a la competencia internacional por medio de la reducción de las barreras al comercio, ampliando el acceso al capital internacional y pasando la propiedad de ciertos activos a manos del sector privado.

Gracias a esos cambios de política, el entorno para las firmas se ha vuelto más dinámico y estimulante (BID, 2004a). Una prueba de esto la constituyen el aumento de la inversión extranjera, la presencia cada vez más evidente de empresas transnacionales latinoamericanas o “translatinas”, y el espíritu emprendedor en auge, favorecido por los cambios en la normativa y las menores barreras de entrada, sobre todo en materia de acceso y uso de la tecnología.



En Mendoza, Argentina, el propietario de una pequeña empresa incrementó la producción estableciendo normas de alta calidad y aprovechando un crédito en el marco de un programa de microfinanzas del BID.

También ha sido claro el intento de construir progreso a partir de las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de planes de capacitación y estímulo tendientes a formalizarlas y hacerlas crecer. En tal ecuación resulta definitiva la aparición de nuevos productos financieros, orientados a proveer de crédito incluso a las unidades productivas más pequeñas o con un historial corto.

No obstante, dicho proceso ha hecho aparecer cuellos de botella y debilidades en todos los niveles. Las encuestas realizadas por distintas fuentes muestran que el entorno empresarial general de la región se ubica en la categoría de “menos propicio” (Batra y Mahmood, 2003). El costo de hacer negocios sigue siendo elevado en muchos países, al tiempo que las instituciones públicas necesarias para brindar respaldo a un sector privado dinámico son calificadas como inadecuadas.

El conjunto de marcos crediticios débiles, procedimientos burocráticos rígidos y leyes laborales complicadas se traduce en costos de transacción elevados. Las instituciones públicas frágiles no logran proporcionar los servicios legales, educativos, de salud y de infraestructura que se requieren para hacer negocios. El efecto combinado de esos

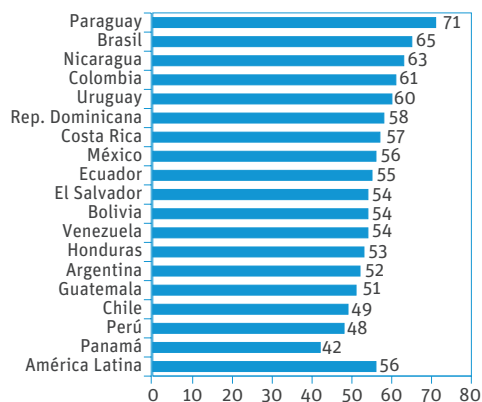
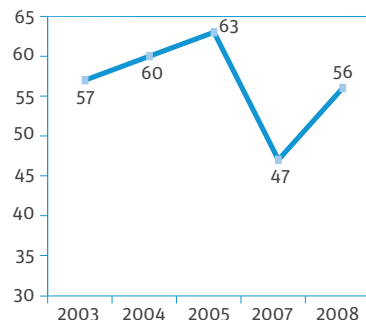
factores en el ámbito empresarial es de un mayor nivel de incertidumbre y riesgo, plazos de inversión más cortos, baja disponibilidad y alto costo del financiamiento (tanto externo como interno), menor nivel de productividad por trabajador y, en general, más dificultades y menos utilidades para las empresas que tratan de conseguir oportunidades comerciales (BID, 2004a).

Las realidades mencionadas contrastan también con las percepciones del público. De acuerdo con Latinobarómetro, el peso del estatismo en la región sigue siendo alto, mientras que en aquellas naciones en donde diversos servicios fueron privatizados hay una mayoría apreciable que estima que deberían estar en manos públicas (Latinobarómetro, 2008). De manera complementaria, la confianza en las empresas privadas es compartida por el 41% de la población, mientras que la labor de los empresarios es calificada como “muy buena” o “buena” por el 44% de los encuestados.

Dicho lo anterior, el 56% comparte la opinión de que la economía de mercado es el único sistema para llegar al desarrollo (gráfico 6.2). Tales calificaciones tuvieron lugar justo cuando la mayoría de las naciones del área experimentó un importante auge económico, con una

Gráfico 6.2 Conformidad con la economía de mercado, América Latina 2003–08; totales por país, 2008

(Porcentaje)

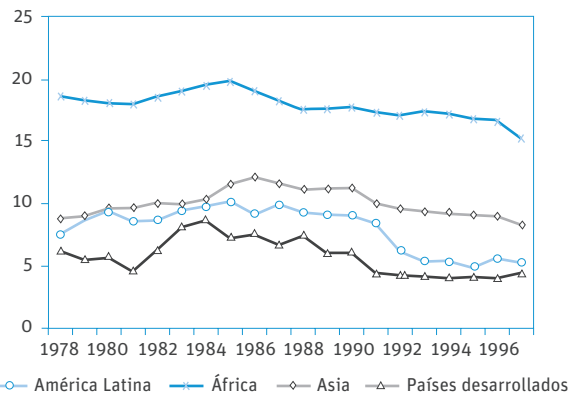


Fuente: Latinobarómetro (2003–08).

Notas: Los resultados de los gráficos se han determinado sobre la base de las respuestas a la siguiente pregunta: "¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente frase? 'La economía de mercado es el único sistema con el que (un país) puede ser desarrollado' ". Aquí sólo aparecen las respuestas "muy de acuerdo" y "de acuerdo" en conjunto. Para el gráfico de la izquierda, no se dispone de datos en 2006.

Gráfico 6.3 Participación de las empresas estatales en la economía, regiones seleccionadas, 1978–1996

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Chong y Lopez de Silanes (2003).

tasa de crecimiento promedio cercana al 5% anual entre 2003 y 2008. Esa dinámica vino acompañada de una disminución apreciable en la tasa de desempleo y de los índices de pobreza.²

EL DEBATE DE LA PRIVATIZACIÓN

A lo largo de buena parte del siglo pasado fue notorio en América Latina y el Caribe el papel del Estado como empresario, ya fuera de servicios públicos o de actividades consideradas estratégicas, incluyendo la explotación de recursos naturales. De acuerdo con los expertos, el balance de dicha experiencia no fue favorable, pues las compañías "tenían el mandato implícito o explícito de mantener los precios por debajo del nivel de recuperación de costos" (Chong y Benavides, 2007). Tales distorsiones condujeron a operaciones de rescate y presiones fiscales, un esquema que entró en conflicto con la explosión de la crisis de la deuda externa en 1982, cuando las empresas estatales tenían un peso equivalente cercano al 10% de la economía regional (gráfico 6.3).

Como consecuencia, pocos años después diferentes países de América Latina y el Caribe tomaron la decisión o bien de vender los activos públicos en

áreas determinadas o bien de permitir la entrada del sector privado para el desarrollo de nuevos proyectos, tanto en materia de infraestructura como de actividades industriales o servicios. Aunque dicha tendencia fue global, los ingresos por privatizaciones en la región representaron el 55% de lo recibido por ese concepto en todo el mundo en desarrollo (Chong y Benavides, 2007) y la

suma recaudada ascendió a US\$177.839 millones entre 1990 y 1999 (Chong y Lopez de Silanes, 2004).

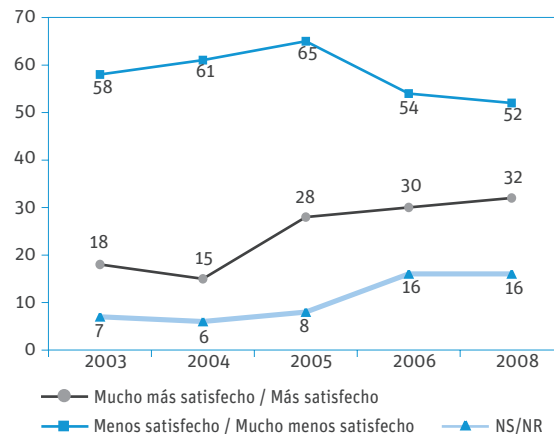
Debido a ello, los cambios fueron notorios. A principios de 1990 sólo el 3% de los clientes de los servicios de teléfonos y electricidad eran atendidos por empresas privadas, proporción que pasó a ser del 86% y el 60%, respectivamente, en 2003 (Chong y Benavides, 2007). Sin embargo, el proceso no fue homogéneo, ni estuvo exento de cambios de marcha. Un ejemplo fue lo sucedido en la prestación del servicio de acueducto, en donde hubo casos de reestatización. También hubo quejas derivadas del despido de personas, después de que las empresas vendidas fueran reformadas en su estructura, pues entre el 20% y el 30% de los trabajadores perdieron sus empleos (Chong y Lopez de Silanes, 2003).

Es probable que los casos problemáticos hayan hecho difícil que el público respaldara las decisiones tomadas, si bien en los últimos años el apoyo ha sido más alto (gráfico 6.4). Hecha esa salvedad, los estudios realizados muestran que el balance regional es positivo y que los fracasos tuvieron que ver con procesos poco transparentes o con un deficiente diseño de los contratos, debido a la falta de un esquema de

(Continúa en la página 154)

Gráfico 6.4 Satisfacción con los servicios públicos privatizados, América Latina, 2003–08

(Porcentaje de respuestas)



Fuente: Latinobarómetro (2003–08).

Notas: Los resultados del gráfico se han determinado sobre la base de las respuestas a la siguiente pregunta: “Ahora que se han privatizado los servicios públicos estatales de agua, luz, etc., tomando en cuenta el precio y la calidad, ¿está usted hoy día mucho más satisfecho, más satisfecho, menos satisfecho o mucho menos satisfecho con estos servicios?”
Latinobarómetro no proporciona datos correspondientes a 2007.

Entrevista a Steven J. Puig



Steven J. Puig es el Vicepresidente del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana del BID. Antes de su designación,

estuvo a cargo del área de Productos de Comercio Exterior para América Latina del Citigroup, además de haber presidido las operaciones de dicha entidad en diversos países de la región. Posee una maestría en Administración Internacional de la American Graduate School of International Management de Arizona y es egresado del Edmund A. Walsh School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown, en Washington, D.C.

¿Cómo ha visto usted la evolución del sector privado en el Hemisferio a lo largo del pasado medio siglo?

Sin duda la visión de los empresarios latinoamericanos y del Caribe ha evolucionado sustancialmente en términos de la naturaleza de su competencia, su responsabilidad social y el alcance de sus actividades. En cuanto a la competencia, hoy son conscientes de que sus organizaciones tienen que ser competitivas a nivel internacional, no sólo para defender sus mercados nacionales, sino también para conquistar mercados vecinos, regionales y en algunos casos extra-regionales. Por lo tanto, nuestros empresarios están muy enfocados en la mejora continua de la eficiencia de sus operaciones. Debido a la internacionalización de nuestros países, este enfoque es esencial para el éxito empresarial. En cuanto a la responsabilidad social, hemos visto que a través del tiempo el empresariado ha visto que tiene compromisos múltiples en adición a la generación

de utilidades netas. Además, nuestras sociedades y la comunidad internacional se lo exigen. Ha habido también una evolución muy positiva en el manejo interno empresarial, en la responsabilidad ambiental y en la responsabilidad civil. Por último, agregaría que el alcance de las actividades de las empresas se ha expandido significativamente. Muchas que anteriormente eran dominio exclusivo del sector público han pasado a ser del sector privado, o mancomunadas entre ambos. Me refiero a las telecomunicaciones, la construcción y el mantenimiento vial, la generación y la transmisión de energía, la administración de puertos y aeropuertos, entre otros.

¿Cuál considera que ha sido el papel del BID en lo sucedido y qué destacaría positivamente de lo hecho?

El Banco ha jugado múltiples roles en esta evolución. Ha apoyado empresas y entidades públicas productivas directamente a través de sus ventanillas

para el sector privado, mediante préstamos y asistencias técnicas. En adición, hemos continuado enfatizando el respaldo a proyectos de infraestructura con apoyo del sector privado. Proyectos bien concebidos rinden beneficios para todos sus usuarios, reducen costos para nuestros consumidores y contribuyen a la competitividad de empresas y economías. Muchas iniciativas se realizan bajo marcos para asociaciones público-privadas creadas con ayuda del BID. El Banco ha sido líder en el fomento de la responsabilidad social de las empresas, exigiendo buen manejo de los proyectos financiados y auspiciando un diálogo continuo sobre el tema mediante el Foro Anual de Responsabilidad Social Corporativa. Los proyectos que financiamos se someten a una revisión ambiental. En algunos casos nos llegan solicitudes, precisamente porque sus patrocinadores o el gobierno de un país buscan una evaluación confiable e independiente de los potenciales riesgos ambientales.

Cerraría esta respuesta resaltando la iniciativa de Oportunidades para la Mayoría, mediante la cual apoyamos modelos de negocios que incluyen a los más pobres.

¿Cómo ve el tema hacia el futuro, cercano y lejano, y cuál debería ser el rol del Banco?

De inmediato el BID tiene un papel anticíclico de suma importancia para atender la crisis financiera internacional. Esta coyuntura nos obliga a concentrarnos en asegurar que los elementos más básicos de nuestras economías tengan un buen funcionamiento para permitir una reactivación general. Me refiero a la liquidez para el comercio y la liquidez sistémica de los sistemas bancarios. La recesión también nos obliga a asegurar, más que nunca, que nuestras actividades estén bien alineadas con los programas económicos de cada país prestatario para lograr un mayor impacto a través del conjunto de acciones a ser tomadas.

Por otro lado, muchos países han anunciado programas amplios de infraestructura para contribuir a la reactivación económica a corto plazo y la competitividad. También queremos apoyar estas iniciativas. A mediano plazo es lógico anticipar que el mundo realizará una evaluación de esta crisis financiera. El BID tendrá un papel importante en esa labor y en la identificación de medidas y políticas recomendables para el futuro. A largo plazo anticipo que el Banco seguirá jugando un papel clave como interlocutor con países miembros, sociedades civiles y empresarios. Continuará siendo un actor catalítico, fomentando el desarrollo de proyectos de alto impacto en el desarrollo de América Latina y el Caribe mediante aportes financieros y cooperaciones técnicas. Buscaremos facilitar iniciativas, reformas y proyectos que no se realizarían en ausencia de una entidad multilateral como el BID.



En un modesto barrio de Santa Cruz, Bolivia, un zapatero utilizó el crédito que obtuvo mediante un programa para microempresas del BID para adquirir cuero y otros insumos.

regulación apropiado (Chong y Lopez de Silanes, 2003).

Desde ese punto de vista, las privatizaciones generaron no sólo mayores ganancias, sino también un aumento en el nivel de producción, crecimiento en la productividad, beneficios fiscales, y mejoras en la calidad y en el acceso para los individuos de bajos recursos (Chong, 2006). Además, la creencia de que el gobierno vendedor renuncia a un flujo de ingreso positivo se refuta con el argumento de que las empresas estatales han perdido dinero antes de las privatizaciones, cuya magnitud precisa es difícil de calcular debido a los enormes subsidios cruzados provenientes de otras empresas públicas y a los préstamos del gobierno (Chong, 2006). De manera complementaria, los datos sugieren que la recolección de impuestos procedentes de las compañías vendidas ha mejorado como consecuencia de las privatizaciones en muchos de los países de América Latina, con lo cual el balance fiscal es favorable.

Con respecto a las pérdidas de empleo, si bien los despidos explican parte de las ganancias más altas después de las privatizaciones, la evidencia revela que los salarios reales, ajustados por industria, subieron para la empresa promedio y que las mayores ganancias

de las compañías se deben en una alta proporción a su mayor productividad (Chong, 2006).

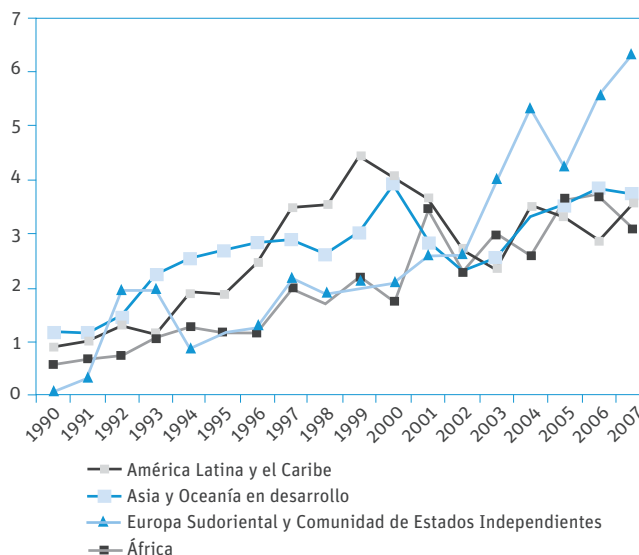
Así las cosas, el balance sobre lo que se debe hacer es más normativo que de enfoque. Dicho de otra manera, la regulación debe ser revisada cuidadosamente en conjunto con la privatización, por lo menos en dos circunstancias: industrias caracterizadas por monopolios naturales o en donde existan estructuras de mercado oligopólicas; e industrias en donde el gobierno sea propietario de la mayoría de los activos de la industria, más aún si ninguna firma individual tiene el suficiente poder de mercado (Chong, 2006). Pero puesto en perspectiva, la regulación adecuada puede hacer que la privatización funcione, tanto en beneficio del gobierno como de los consumidores (Chong y Duryea, 2008).

EL AUGE DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

De acuerdo con la CEPAL, en 2007 América Latina y el Caribe fue la zona del mundo más dinámica entre las economías emergentes, al recibir US\$105.900 millones de inversión extranjera, una cifra sin precedentes en la región (CEPAL, 2008), que equivale al

Gráfico 6.5 Ingresos de inversión extranjera directa, regiones en desarrollo, 1990–2007

(Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL (2008).

7% de las corrientes mundiales en ese período. Si bien en la década previa se habían presentado ingresos importantes, en esta oportunidad la diferencia fue que los recursos no estuvieron vinculados a privatizaciones como fuente primordial, sino a ventas de empresas de particulares, desarrollo de industrias extractivas y creación de nuevas compañías, tanto en materia industrial

como de servicios. Gracias a un 46% de aumento en los fondos llegados frente al año precedente, el peso de la inversión extranjera alcanzó el 3,6% en el PIB regional (gráfico 6.5), una tasa que no llega todavía al pico de la década pasada, pero que es similar a la de comienzos de los años setenta y duplica la proporción observada en los años ochenta.

Semejante dinámica muestra un cambio de enfoque fundamental en buena parte de una región que a lo largo de medio siglo osciló entre la indiferencia, la hostilidad o la receptividad hacia el capital extranjero. Dependiendo de la situación política de cada nación y de las tendencias en boga en diferentes momentos históricos, ha habido episodios de apertura a la inversión foránea que en casos puntuales han sido revertidos. No obstante, en la mayoría de las economías la libre movilidad de recursos continúa y los sectores permitidos como destino han aumentado (CEPAL, 2008).

En relación con lo ocurrido en los años más recientes, hay dos explicaciones diferentes sobre el auge observado. Una parte importante del volumen se dirigió a la búsqueda de mercados, en respuesta al crecimiento económico interno y a la consolidación de un grupo de consumidores cada vez más amplio.

De tal manera, tuvieron lugar proyectos de expansión importantes en el sector automotor, en el ramo del consumo masivo, en el comercio minorista, en el campo financiero, en la provisión del servicio de electricidad y en la construcción, para atender la demanda de bienes raíces e infraestructura. Por otro, hubo un renovado interés en recursos naturales, particularmente minería e hidrocarburos, pero también en el desarrollo de biocombustibles (CEPAL, 2008).

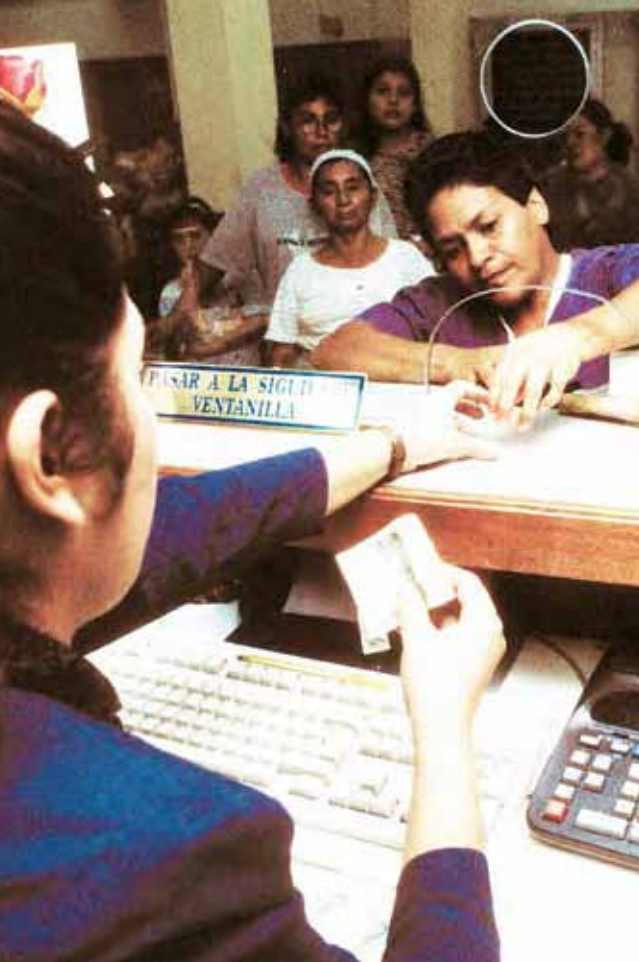
Sin lugar a dudas, tales circunstancias cambiaron después de que a finales de 2008 variaran las perspectivas de la economía mundial y los niveles de precios de los productos básicos descendieran con fuerza, con lo cual era previsible una contracción en los flujos de inversión. No obstante, la percepción es que una vez superada la parte depresiva del ciclo, América Latina volverá a ser un destino atractivo, ya sea como mercado interno o como fuente de abastecimiento de otras zonas del mundo, sobre todo si se mantienen la estabilidad regulatoria y la flexibilidad para la entrada y la salida de capitales.

Dicho lo anterior, hay tendencias que parecen irreversibles. Una de ellas es el papel cada vez más importante

que juegan las “translatinas” a nivel regional, con empresas que tienen su casa matriz en la región y que están especializadas en sectores particulares, que en algunos casos replican las áreas de interés de los inversionistas de otras latitudes. De esa manera, campos tales como telecomunicaciones, hidrocarburos, minería y metales, cemento, alimentos y bebidas, y comercio minorista han sido especialmente dinámicos, con recursos por US\$20.619 millones invertidos en 2007. Si bien se fueron creando conglomerados con operaciones en múltiples países de todos los continentes, el grueso de las operaciones de estas firmas se ha concentrado en América Latina.

LOS VAIVENES DE LOS MERCADOS

Contar con un sistema financiero sólido y eficiente ha sido considerado como uno de los principios fundamentales para lograr el adecuado desempeño del sector privado. Diversos análisis indican que en los países en donde las restricciones crediticias son más fuertes, ya sean en forma de menor acceso a préstamos o en costos muy elevados, es más difícil que crezca el sector productivo (Galindo, Micco y Panizza, 2007).



Un cliente efectúa un pago en una sucursal de Financiera Calpiá, en El Salvador, una de las instituciones microfinancieras más grandes de América Latina, que en 2002 pasó a ser un banco regulado.

Los mercados financieros de América Latina y el Caribe han oscilado en forma significativa a lo largo de las pasadas décadas. Durante los años setenta, gran parte del sistema de crédito estaba reprimido y el Estado desempeñaba un papel prominente en la actividad financiera (BID, 2004b). En la década de 1980, después de un breve período de liberalización y algunas privatizaciones, la mayor parte de los sistemas financieros enfrentó profundas crisis que obligaron a los gobiernos a intervenir e incrementar la propiedad pública. A fines de esa década, una gran preocupación acerca de la regulación y la supervisión bancaria se había difundido en todo el mundo, con un fuerte impacto en la región. Entonces, se produjo una nueva serie de privatizaciones y reformas del sector financiero, esta vez en un contexto de mayor y más prudente regulación y supervisión.

A mediados de los años noventa, el crédito bancario estaba creciendo a notables tasas históricas, después de un florecimiento de la afluencia de capitales. No obstante, poco después muchos países se vieron afectados nuevamente por crisis, y a comienzos del nuevo siglo se mantenía la debilidad de los bancos y el crédito continuaba estancado (BID,

2004b). Una vez más, esa tendencia habría de revertirse a partir de 2003, de la mano de un notorio auge en las diversas economías.

En términos esquemáticos, la variación ha sido de sistemas de propiedad directa, asignación de cuotas por sector productivo y un elevado nivel de restricciones en materia de tasas de interés o de actividades permitidas a finales de los años setenta, hasta uno de menor propiedad pública en la actualidad, combinado con regulación y supervisión más fuertes (BID, 2004b). En 1970, por ejemplo, los bancos públicos administraban el 64% de los activos del sector en la región, proporción que descendió al 55% en 1985 y al 40% en 1995. Puesto de otra manera, el nivel de propiedad estatal de bancos en América Latina es similar al de los países en desarrollo y presenta una tendencia fuerte a decrecer (BID, 2004b).

Incluso, en contraste con la crisis financiera mundial que obligó a diversas naciones desarrolladas a inyectarle capital público a un buen número de entidades de crédito desde finales de 2008, en la región no parecía haber motivos de alarma, aunque un menor ritmo de aprobaciones de crédito resultara previsible. Dicho proceso ha

venido acompañado de una inercia de largo plazo que indica una mayor profundización financiera, pues el crédito al sector privado ha pasado de cerca del 15% a casi el 40% como proporción del PIB regional en los pasados 50 años.

Esa relación, sin embargo, dista mucho de la que se observa no sólo en las naciones desarrolladas, sino también en las economías emergentes de Asia. Aunque la crisis financiera mundial que comenzó en 2008 puede alterar las distancias existentes entre una y otra región, la evidencia muestra que hay una clara correlación entre el peso de la actividad crediticia y el desempeño del sector productivo. También es importante que una parte mayoritaria de la población tenga acceso a las entidades financieras, algo que en América Latina ocurre en menos del 40% de las familias (Demirgüç-Kunt y Levine, 2008).

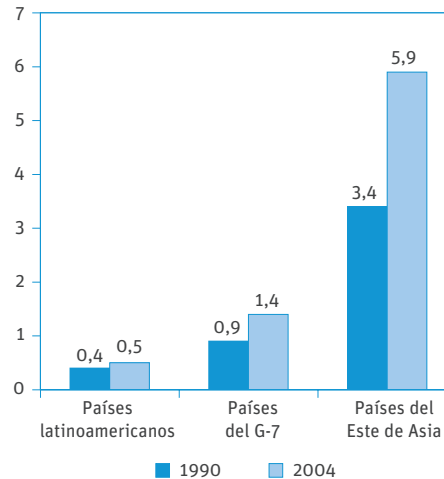
Sin desconocer los avances, existe la percepción de que las decisiones tomadas en su momento no han rendido todos los frutos esperados, a pesar de una legislación más flexible (de la Torre, Gozzi y Schmukler, 2006) y de una mayor estabilidad macroeconómica, gracias a la derrota de la hiperinflación. Pero ese diagnóstico es mucho más contundente en el caso de las bolsas de valores y de

los mercados de bonos de deuda, cuyos indicadores siguen estando rezagados frente a los de otras regiones del mundo, con lo cual el desarrollo del mercado de capitales es todavía precario (de la Torre, Gozzi y Schmukler, 2006). Dicho de otra forma, en los países de América Latina y el Caribe no se han desarrollado mercados de capital vigorosos y la principal fuente de financiamiento externo para las empresas de la región es el crédito bancario (BID, 2004b).

Si bien hay quienes creen que es necesario un largo periodo de gestación y que las decisiones tomadas en los últimos tiempos son correctas, otra línea de pensamiento considera que hay que revisar la secuencia en la normativa adoptada y que debería cambiarse (de la Torre, Gozzi y Schmukler, 2006). Pero más allá de ese debate, es necesario reconocer algunos avances. Por ejemplo, entre 1990 y 2004 la capitalización de mercado de las compañías inscritas en las siete principales plazas bursátiles de la región –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela– se triplicó, mientras que en la región como un todo subió de 0,4% a 0,5% (gráfico 6.6). No obstante, también es cierto que en los países pertenecientes al Grupo de los Siete (G-7), el volumen de

Gráfico 6.6 Capital captado localmente, regiones seleccionadas, 1990 y 2004

(Porcentaje del PIB)



Fuente: de la Torre, Gozzi y Schmukler (2006).

negociaciones como proporción del PIB llegó al 92% y en los del sudeste asiático al 104%, mientras que en América Latina sólo pasó de un 2% a un 6% (de la Torre, Gozzi y Schmukler, 2006).

Más preocupante todavía es que el número de compañías inscritas en el mercado accionario cayó de un promedio de 232 a 174 en el período mencionado. Si bien en el mercado de bonos hubo un importante aumento de los emitidos por entidades públicas, los privados no

reaccionaron en la misma proporción y sólo llegaron al 10,7% del PIB de las naciones analizadas, mientras que en Asia ese indicador es unas dos veces y media más grande. Todo esto tuvo lugar a pesar de que las pasadas dos décadas han visto la llegada de los fondos privados de pensiones, que han ganado una importancia creciente en algunas economías regionales. Y es que las innovaciones en este campo fueron un componente central de las reformas del Estado durante la década de 1990 (Mesa-Lago y Márquez, 2007). En términos prácticos, ello implicó modificar un sistema público basado en contribuciones ligadas al empleo y diseñado para cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

No obstante, en la medida en que aumentó la esperanza de vida y fue difícil ampliar la base de trabajadores activos y cotizantes para financiar a los jubilados, los sistemas empezaron a acumular déficits considerables. De tal manera se hicieron transformaciones estructurales que incluyeron la creación de sistemas privados, que en algunos casos sustituyeron a los públicos y en otros fueron complementarios. Un argumento adicional usado fue el de promover la creación de instrumentos financieros de largo plazo que podrían contribuir a la

(Continúa en la página 162)

Entrevista a Dionisio Gutiérrez



Como Presidente de la Corporación Multi Inversiones, Dionisio Gutiérrez maneja no sólo una de las empresas más importantes de Guatemala, sino de toda América Latina y el Caribe.

El conglomerado, nacido en el siglo pasado, tiene hoy en día seis divisiones: molinería, restaurantes de comida rápida, operaciones pecuarias, proyectos de generación de energía renovable, construcción y operaciones financieras. Con presencia en tres continentes y 14 países, la corporación emplea a 32.000 personas y es un ejemplo de internacionalización exitosa. Su marca más reconocida es Pollo Campero, cuyos restaurantes llegan hasta Madrid (España), Yakarta (Indonesia) y Shanghai (China), además de Centroamérica y

el Caribe.

¿Cuál fue la razón de formar un grupo transnacional?

Creo que principalmente se debe a que la región de América Latina y el Caribe está formada por mercados relativamente pequeños, con unas pocas excepciones. Debido a ello, en diferentes países, como en Centroamérica, la internacionalización de las operaciones es inevitable. Así se han constituido y conformado grupos empresariales, a pesar de las dificultades y las contradicciones. Esos grupos han logrado crecer haciendo las mismas actividades. Pero se debe a los pequeños mercados y a la falta de un esquema de integración al estilo de la Unión Europea.

¿Cómo es ese proceso de traspasar fronteras?

No deja de ser traumático, costoso e

ineficiente, además de hacerles perder competitividad a las empresas. La razón es que hay legislaciones y políticas diferentes, lo cual es muy lamentable porque el crecimiento que deberíamos tener no está y eso hace traumático el proceso, por la falta de una estandarización. Y sin duda, todo eso nos quita competitividad en un mundo globalizado.

¿Cuáles son las recompensas?

Que para quienes estamos acostumbrados a ese sistema a veces nos queda más fácil operar por cuenta de la identidad cultural en la región. Pero insisto en que tenemos dificultades normativas grandes.

¿El empresario latinoamericano está más globalizado ahora?

Sí, hay mucha más conciencia del tema. Lamentablemente el empresario no se ha comprometido al nivel que es necesario en temas cívicos o de justi-

cia, para que promueva cambios en las políticas. Eso es lo que necesitamos y hasta que no lo modifiquemos, seguiremos viendo sólo a las grandes empresas traspasar fronteras, pero todavía nos mantendremos subdesarrollados.

¿Cómo evolucionaron ustedes en el pasado medio siglo?

Nosotros empezamos hace más de 35 años la expansión internacional del grupo, primero a los países vecinos en Centroamérica y después en el Hemisferio occidental y otras latitudes. La razón es que nos iban copando los mercados y a eso se sumó un deseo de superación y de salir adelante. Generamos la oportunidad y la aprovechamos.

¿Qué opinión le merecen los empresarios latinoamericanos?

Creo que tanto los guatemaltecos como los del resto de América Latina y el Caribe somos el resultado de un

proceso. Nos movemos en democracias débiles que no nos dan la seguridad normativa que uno desearía y que no han cumplido con las expectativas de la gente. En las últimas décadas, tan sólo Chile ha logrado un crecimiento sostenido, mientras el resto va rezagado. Parte de lo que ha sucedido tiene que ver con la ausencia de políticas de Estado. Por eso yo aspiro a que los empresarios ayudemos a conformar con decisión ese complejo rompecabezas en donde está la solución a los problemas de pobreza y atraso.

¿Qué le gustaría ver en la región?

Lo que espero de verdad es que las elites de América Latina reaccionen. La región necesita un nuevo despertar que incluya una reforma política profunda que le devuelva a las democracias y a sus instituciones la seguridad institucional y la fortaleza en el Estado de derecho. Veo la necesidad de profundizar los

lazos de integración y lo que desearía es que tuviéramos un solo pasaporte y una sola moneda. Eso nos daría las economías de escala e impulsaría el desarrollo que necesitamos para sacar a millones de compatriotas latinoamericanos que siguen en la pobreza.

¿Cómo ve el papel del BID?

Creo que el BID es una institución que se ha ganado un importante espacio en América Latina y el Caribe. Pero yo aspiraría a que tuviera mayor fuerza a favor de la región, sin financiar excesos o irresponsabilidades. De lo contrario, seguiremos como el continente perdido, con mucho potencial y talento, pero sin aprovechar todo lo que tenemos a favor nuestro.

profundización del mercado de capitales (Mesa-Lago y Márquez, 2007). Así las cosas, 12 de 20 países latinoamericanos adoptaron reformas que fueron desde la sustitución total del sistema público por el privado, hasta la adopción de uno paralelo (coexistencia de público y privado) y otro mixto (el privado se encarga de una pensión suplementaria a la pública), aunque en general hubo modificaciones en todas las legislaciones nacionales. Los cambios también incluyeron un aumento en las semanas de cotización, una revisión a los aportes y la extensión de la edad de retiro.

Sin entrar a discutir la justificación de tales medidas, el impacto agregado fue grande. Para 2004 había 160 millones de personas aseguradas en los sistemas de pensiones, de las cuales dos terceras partes estaban afiliadas al esquema público y el restante, al privado (Mesa-Lago y Márquez, 2007). Hacia mediados de la década el volumen de recursos administrado ascendía a US\$147.000 millones, equivalentes en esa época a cerca del 12% del PIB regional. No obstante, alrededor de la mitad de las inversiones estaba depositada en bonos del gobierno, mientras que algo más de un 20% correspondía a acciones locales, bonos corporativos y fondos

mutuos (de la Torre, Gozzi y Schmukler, 2006), con lo cual el impacto sobre el desarrollo de los mercados de capitales resultó limitado.

Ante la magnitud de la crisis que azotó el planeta a partir de 2008 fue claro que ningún mercado resultaría indemne y América Latina no fue la excepción. Como consecuencia, las cotizaciones promedio de las acciones inscritas en las diferentes bolsas cayeron casi a la mitad, mientras que el precio de los títulos de deuda interna y externa también se vio afectado debido a la mayor percepción de riesgo sobre la región. Esa circunstancia no esconde que, sin desconocer la magnitud de lo sucedido, el objetivo de buscar un mayor desarrollo de los mercados de capitales siga siendo válido. La pregunta, por supuesto, es si los expertos encontrarán el camino para que tal objetivo se cumpla, una vez que las cosas vuelvan a la normalidad.

LA CONSOLIDACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

Casi en forma paralela a los esfuerzos orientados a impulsar los mercados de capitales, ha tomado vigor el apoyo a las microfinanzas, tanto como una manera de romper los eslabones de la pobreza

que rodean a uno de cada tres latinoamericanos, como de luchar en contra de la informalidad. Los resultados, a pesar de la relativa brevedad de lo hecho, son alentadores. Un análisis realizado en 23 países de la región mostró que entre 2001 y 2005 el número de entidades dedicadas al tema pasó de 184 a 336, el de clientes subió de 1,8 a 5,9 millones de personas y el valor del portafolio creció de US\$1.189 millones a US\$5.437 millones en el período citado (cuadro 6.1) (Navajas y Tejerina, 2006).

Las posibilidades de llegar a esa cifra eran lejanas a comienzos de la década

de 1970, cuando las primeras iniciativas fueron lanzadas en países tan disímiles como Bangladesh y Brasil. El factor que impulsó el modelo ensayado fue el convencimiento de que los hogares más pobres podían y debían ser sujetos de crédito (Navajas y Tejerina, 2006). Los modelos ensayados evolucionaron con el tiempo e incluyeron préstamos a grupos de personas o incluso a comunidades, buena parte de ellos administrados por organizaciones no gubernamentales. Para 1990, sin embargo, empezaron a predominar los créditos individuales y la conformación de entidades especiali-

Cuadro 6.1 Instituciones de microfinanzas, América Latina y el Caribe, 2005 y 2001

Tipo de institución	Número de instituciones	Cartera (millones de US\$)	Prestatarios	Préstamo promedio (US\$)
Datos de 2005 (23 países)				
Instituciones microfinancieras reguladas	98	4.407	3.851.765	1.144
<i>Downscaling</i> (bancos y financieras) ^a	31	1.810	1.233.873	1.467
<i>Greenfields</i> ^b	30	1.005	738.671	1.361
<i>Upgrading</i> ^c	37	1.592	1.879.221	847
Instituciones microfinancieras no reguladas	238	1.030	2.100.951	490
Todas las instituciones microfinancieras – 2005	336	5.437	5.952.716	913
Datos de mediados de 2001 (17 países)				
Instituciones microfinancieras reguladas	60	901	936.936	962
<i>Downscaling</i> (bancos y financieras)	21	343	365.171	939
<i>Upgrading</i>	39	558	571.765	976
Instituciones microfinancieras no reguladas	124	288	869.509	332
Todas las instituciones microfinancieras – 2001	184	1.189	1.806.445	659

Fuente: Navajas y Tejerina (2006).

^aSe trata de las instituciones financieras reguladas que añadieron microcréditos como nueva línea de operaciones.

^bSe trata de las instituciones microfinancieras que comenzaron operando como instituciones financieras reguladas desde su creación.

^cSe trata de las ONG que se han transformado en instituciones financieras reguladas.



Una capa de color da el toque final a la cabecera de una cama mientras los trabajadores adquieren experiencia en un programa de promoción del empleo.

zadas en el sector; también los bancos comerciales empezaron a irrigar recursos en esa dirección.

La evolución ha sido particularmente rápida en la presente década. Según los datos disponibles, entre 2001 y 2005 la tasa de aumento anual promedio en el número de clientes fue de 35% y la de préstamos llegó a 46%. En el mismo lapso fue también clara la consolidación de las entidades reguladas y especializadas en microfinanzas como las de mayor cantidad de clientes y más alto volumen de préstamos. No menos llamativo es constatar que la actividad es rentable y que sus indicadores se acercan a los de la banca tradicional. Esa es una de las razones por la cual dicha actividad atrae progresivamente a más individuos e inversionistas institucionales, los cuales tienden a participar a través de un número creciente de fondos especializados que canalizan dinero, ya sea a través de préstamos o de inversiones de capital, en las entidades dedicadas a las microfinanzas (Miller-Sanabria y Narita, 2008).

COMPETITIVIDAD Y FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS

Pero esa evolución favorable necesita ser imitada en otros frentes. Un ejemplo de la distancia por recorrer lo dio un trabajo adelantado por el BID, cuyo fin fue comparar el ambiente de negocios en América Latina y el Caribe con el existente en Asia. Los datos analizados indicaron que los empresarios de la región estaban en clara desventaja. Según el estudio, los países del Este de Asia cuentan con sociedades más integradas, tienen niveles de ingresos más elevados, y estructuras productivas y sistemas de innovación más articulados y sofisticados (Kantis, Ishida y Komori, 2002).

Además, los empresarios latinoamericanos también señalaron la falta de disponibilidad del financiamiento necesario como una de las barreras que obstaculizan el desarrollo y el crecimiento de nuevas empresas, lo que los induce a buscar alternativas para reducir el monto de inversión inicial, tales como comprar maquinaria de segunda mano, obtener crédito de proveedores o comenzar con un tamaño menor. Los empresarios asiáticos, por el contrario, gozan de un mejor acceso al financiamiento externo, especialmente en la etapa de

lanzamiento y desarrollo inicial de sus empresas, y las fuentes son más variadas (Kantis, Ishida y Komori, 2002).

Tales fragilidades han sido resaltadas en otras mediciones, como las realizadas por el Foro Económico Mundial y sus escalas de competitividad (cuadro 6.2), o por el Banco Mundial en su programa *Doing Business*. En ambos casos, los resultados han servido para reevaluar la creencia de que un país es más competitivo si tiene una moneda más depreciada o un superávit comercial más abultado. Esta creencia ha sido desplazada en los últimos años por una visión más integral de los factores que contribuyen a la generación de valor, tanto a nivel microeconómico como agregado.

Así, una economía es más competitiva cuando el ambiente de funcionamiento de las empresas es conducente al crecimiento sostenido de la productividad y de los niveles de ingreso per cápita. La búsqueda de la competitividad en una economía global obliga a los países a crear mejores condiciones para el desarrollo de las empresas que las que corresponderían a sus propios niveles de ingreso (BID, 2001). En último término, se trata de ir más rápido que los demás, una consideración importante para una región que no ha podido cerrar la brecha

o ha perdido terreno frente a otras zonas del mundo.

Sin desconocer los avances de los últimos años, los resultados para la región no son buenos. De acuerdo con el Índice Global de Competitividad³ para 2008, tan sólo una nación latinoamericana se encuentra dentro de las primeras 30 clasificadas en un grupo total de 134 países, mientras que siete se encuentran en la primera mitad y 16 están ubicadas en la segunda. Por su parte, el análisis hecho en 2001 entre 75 países, incluyendo 20 de la región, mostró resultados similares a pesar de que la metodología de medición ha tenido variaciones y los números no son del todo comparables. En ese momento, como en el actual, fue claro que América Latina ocupa el quinto lugar entre las siete grandes regiones del mundo en materia de competitividad, superando sólo ligeramente a los países pobres de Asia y al reducido grupo de Estados africanos incluidos (Porter y Schwab, 2008).

Si bien algunas clasificaciones individuales cambian, el balance entregado por el Banco Mundial en su informe anual de *Doing Business* tiene claras similitudes en cuanto al lugar ocupado por las naciones de la región,⁴ en una muestra que comprende 181 economías

(Continúa en la página 169)

Entrevista a Nicolás Trociuk



Nicolás Trociuk es el Presidente del Directorio del Banco Regional, una de las entidades financieras más importantes

de Paraguay, así como Director de Trociuk y Cía., una empresa especializada en la producción agropecuaria, la agroindustria y la comercialización de alimentos. En esta entrevista, señala que la crisis debe ser enfrentada con una mezcla de perseverancia y optimismo.

¿Cómo ha cambiado el entorno para una empresa como la suya en estos años?

Durante el tiempo de mis experiencias he notado cambios constantes, también cíclicos, porque estamos en un país, Paraguay, con una economía muy dependiente del clima, de la producción primaria y de los mercados internacionales, además de los países vecinos, principalmente Brasil y Argentina, con los que tenemos muchos vínculos. No obstante, hemos mejorado constantemente, hasta que explotó la crisis global cuya profundidad y duración desconocemos.

¿Es más difícil competir en un mundo globalizado?

Sin duda. Pero también lo veo positivo, porque ello obliga a ser eficientes y competitivos. Si no, puede haber estancamiento, en calidad y en costos, que para nada es sano.

¿Cuáles son las oportunidades que trae esa nueva realidad?

En las crisis también hay oportunidades, sobre todo en un mundo globalizado. Es cuestión de creatividad, voluntad y trabajo eficiente y bien hecho. Porque desde luego también se debe poner el esfuerzo necesario, pues los desafíos se pueden lograr si tomamos con responsabilidad y seriedad las oportunidades. Es cuestión de confianza.

En la región han surgido múltiples empresas que han decidido incursionar en otros países. ¿Qué opina al respecto?

Desde mi punto de vista, diversificar riesgos, inversiones y trabajo es prudente, aunque no siempre se logra el objetivo esperado. Sin embargo, el mundo globalizado es una realidad que no podemos desconocer ni escapar de ella. Las inversiones sanas, para propósitos sanos, siempre son y serán bien

vistas y bienvenidas. No importa dónde ni en qué país estén, ni de qué país provengan.

¿Están mejor preparados hoy en día los latinoamericanos que integran la comunidad de negocios? ¿Por qué?

Tengo la percepción de que sí, hay más capacidad y experiencia. Además, las personas de negocios de la región ya se han ganado un espacio. Y con lo que ha sucedido últimamente se vio que los que hasta ahora fueron considerados los mejores y más confiables también fallan y se equivocan.

¿Cuál es el principal desafío que enfrenta el sector privado regional en su concepto?

Ahora mismo, salir de esta crisis sin demasiados daños irreparables, aunque sin duda algunos se van a producir. Esperamos sortear la situación y mirar el futuro con optimismo y confianza, sin

perder la esperanza. Aunque no podemos desconocer que hay dificultades, el reto es generar trabajo y productividad para salir adelante.

¿Cómo ve al sector empresarial frente a la crisis del mundo?

Preocupado, pero con un alto grado de optimismo, porque la crisis algún día debe tener su fin. Es mejor no caer en depresión, saber que la vida continúa y también que las empresas deben seguir funcionando. Vamos a pasar tiempos muy duros. Aunque la bomba explotó en otro lugar donde nada teníamos que ver, la onda expansiva nos alcanzó a todos y debemos llevar una pesada cruz. Es cuestión de resistencia y tiempo.

¿Qué evolución le gustaría registrar para la comunidad de negocios en la región?

Que podamos ver rápido el fondo de esta crisis que aún no logramos medir.

Que esto termine rápido, para así poner manos a la obra, reparar los daños y reconstruir nuestras economías. Desde luego nos gustaría que la economía regional y mundial se estabilizara y comencemos a trabajar. Frente al miedo actual, restablecer la confianza lo más rápido posible es crucial.

¿Cómo analiza el papel del BID en este tema?

Vemos con muy buenos ojos la decisión del BID de apoyar con un programa ambicioso a sus países miembros, para hacer frente y paliar en cierta medida esta crisis. En Paraguay, al BID siempre se lo vio y se lo sigue viendo como un buen aliado para los programas de desarrollo. Debo entender que es la entidad que más apoyó y sigue apoyando con créditos y programas de desarrollo a Paraguay. Mi percepción es que ha jugado y sigue jugando un papel por demás importante.

Cuadro 6.2 Índice global de competitividad, 2008

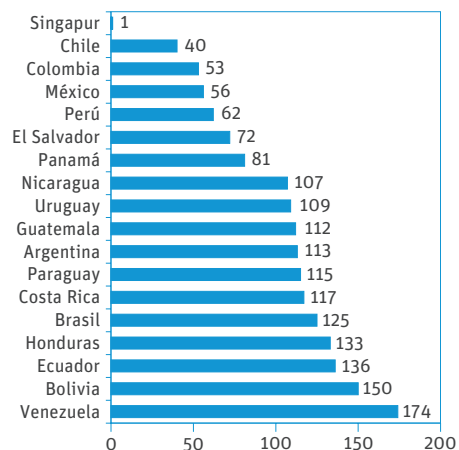
País/ Economía	Orden	Puntuación	Orden del IGC 2008-2009 (entre los países de 2007)*	Orden del IGC 2007-2008	País/ Economía	Orden	Puntuación	Orden del IGC 2008-2009 (entre los países de 2007)*	Orden del IGC 2007-2008	País/ Economía	Orden	Puntuación	Orden del IGC 2008-2009 (entre los países de 2007)*	Orden del IGC 2007-2008
Estados Unidos	1	5,74	1	1	Sudáfrica	45	4,41	44	44	Georgia	90	3,86	89	90
Suiza	2	5,61	2	2	República					Libia	91	3,85	90	88
Dinamarca	3	5,58	3	3	Eslovaca	46	4,40	45	41	Trinidad y				
Suecia	4	5,53	4	4	Barbados	47	4,40	46	50	Tobago	92	3,85	91	84
Singapur	5	5,53	5	7	Jordania	48	4,37	47	49	Kenya	93	3,84	92	99
Finlandia	6	5,50	6	6	Italia	49	4,35	48	46	Nigeria	94	3,81	93	95
Alemania	7	5,46	7	5	India	50	4,33	49	48	Moldova	95	3,75	94	97
Países Bajos	8	5,41	8	10	Federación					Senegal	96	3,73	95	100
Japón	9	5,38	9	8	de Rusia	51	4,31	50	58	Armenia	97	3,73	96	93
Canadá	10	5,37	10	13	Malta	52	4,31	51	56	República				
Hong Kong,					Polonia	53	4,28	52	51	Dominicana	98	3,72	97	96
RAE de	11	5,33	11	12	Letonia	54	4,28	53	45	Argelia	99	3,71	98	81
Reino Unido	12	5,30	12	9	Indonesia	55	4,25	54	54	Mongolia	100	3,65	99	101
Rep. de Corea	13	5,28	13	11	Botswana	56	4,25	55	76	Pakistán	101	3,65	100	92
Austria	14	5,23	14	15	Mauricio	57	4,25	56	60	Ghana	102	3,62	n.d.	n.d.
Noruega	15	5,22	15	16	Panamá	58	4,24	57	59	Suriname	103	3,58	101	113
Francia	16	5,22	16	18	Costa Rica	59	4,23	58	63	Ecuador	104	3,58	102	103
Taiwán, Prov.					México	60	4,23	59	52	Venezuela	105	3,56	103	98
China de	17	5,22	17	14	Croacia	61	4,22	60	57	Benín	106	3,56	104	108
Australia	18	5,20	18	19	Hungría	62	4,22	61	47	Bosnia-				
Bélgica	19	5,14	19	20	Turquía	63	4,15	62	53	Herzegovina	107	3,56	105	106
Islandia	20	5,05	20	23	Brasil	64	4,13	63	72	Albania	108	3,55	106	109
Malasia	21	5,04	21	21	Montenegro	65	4,11	64	82	Camboya	109	3,53	107	110
Irlanda	22	4,99	22	22	Kazajistán	66	4,11	65	61	Côte d'Ivoire	110	3,51	n.d.	n.d.
Israel	23	4,97	23	17	Grecia	67	4,11	66	65	Bangladesh	111	3,51	108	107
Nueva Zelanda	24	4,93	24	24	Rumania	68	4,10	67	74	Zambia	112	3,49	109	122
Luxemburgo	25	4,85	25	25	Azerbaiyán	69	4,10	68	66	Tanzania	113	3,49	110	104
Qatar	26	4,83	26	31	Vietnam	70	4,10	69	68	Camerún	114	3,48	111	116
Arabia Saudita	27	4,72	27	35	Filipinas	71	4,09	70	71	Guyana	115	3,47	112	126
Chile	28	4,72	28	26	Ucrania	72	4,09	71	73	Tayikistán	116	3,46	113	117
España	29	4,72	29	29	Marruecos	73	4,08	72	64	Malí	117	3,43	114	115
China	30	4,70	30	34	Colombia	74	4,05	73	69	Bolivia	118	3,42	115	105
Emiratos Árabes					Uruguay	75	4,04	74	75	Malawi	119	3,42	n.d.	n.d.
Unidos	31	4,68	31	37	Bulgaria	76	4,03	75	79	Nicaragua	120	3,41	116	111
Estonia	32	4,67	32	27	Sri Lanka	77	4,02	76	70	Etiopía	121	3,41	117	123
República Checa	33	4,62	33	33	Siria	78	3,99	77	80	República				
Tailandia	34	4,60	34	28	El Salvador	79	3,99	78	67	Kirguisa	122	3,40	118	119
Kuwait	35	4,58	35	30	Namibia	80	3,99	79	89	Lesotho	123	3,40	119	124
Túnez	36	4,58	36	32	Egipto	81	3,98	80	77	Paraguay	124	3,40	120	121
Bahrein	37	4,57	37	43	Honduras	82	3,98	81	83	Madagascar	125	3,38	121	118
Omán	38	4,55	38	42	Perú	83	3,95	82	86	Nepal	126	3,37	122	114
Brunei					Guatemala	84	3,94	83	87	Burkina Faso	127	3,36	123	112
Darussalam	39	4,54	n.d.	n.d.	Serbia	85	3,90	84	91	Uganda	128	3,35	124	120
Chipre	40	4,53	39	55	Jamaica	86	3,89	85	78	Timor Leste	129	3,15	125	127
Puerto Rico	41	4,51	40	36	Gambia	87	3,88	86	102	Mozambique	130	3,15	126	128
Eslovenia	42	4,50	41	39	Argentina	88	3,87	87	85	Mauritania	131	3,14	127	125
Portugal	43	4,47	42	40	Macedonia,					Burundi	132	2,98	128	130
Lituania	44	4,45	43	38	ex Yugoslavia	89	3,87	88	94	Zimbabwe	133	2,88	129	129
										Chad	134	2,85	130	131

Fuente: Porter y Schwab (2008).

*No se muestra un país que figuraba en 2007 (Uzbekistán) debido a que se carece de datos. Esto explica por qué el rango más bajo de esta columna es 130, en lugar de 131.

Nota: n.d. = no se dispone de datos.

Gráfico 6.7 Clasificación del Índice *Doing Business*, Singapur y países de América Latina, 2008



Fuente: Banco Mundial (2008).

(gráfico 6.7). Más allá de los casos específicos de éxito, la percepción general es que incluso cuando ha habido avances, estos van más lentos que los registrados en otros continentes.

Los obstáculos por sortear son amplios y de diversa índole. Uno de ellos es el marco regulatorio y los procedimientos dispendiosos a la hora de realizar trámites frente a las entidades estatales. Pero también tienen que ver el atraso de la infraestructura, la baja productividad

laboral, el tamaño relativamente reducido de las empresas locales, la poca capacidad de innovación y los cuellos de botella en el sector financiero, para mencionar tan sólo unos pocos factores. La mejora de dicha realidad es fundamental a la luz de los desafíos generados por la desaceleración mundial registrada desde finales de 2008. Más allá de la compleja naturaleza de la crisis, es indudable que la recuperación será más rápida en aquellos territorios en donde el sector privado se mueva en un ambiente más favorable y flexible.

Así las cosas, es claro que la iniciativa privada en América Latina y el Caribe ha ganado un espacio importante a lo largo del pasado medio siglo, pero que la tarea no está completa. Por una parte, la venta de empresas públicas o la llegada de nuevos capitales a áreas que antes estaban vedadas requieren un gran esfuerzo normativo y regulatorio, tanto para garantizar los derechos del público, como el desarrollo de los proyectos involucrados. Por otra, en relación con el sector financiero, ha tenido lugar una mayor profundización que dista, sin embargo, de los indicadores obtenidos en otras regiones del mundo.

Entrevista a María Otero



María Otero es la Presidenta de Acción International, una entidad que lidera el tema de las microfinanzas en América Latina y el Caribe. A

lo largo de su carrera profesional ha trabajado con USAID, el Centre for Development and Population Activities (Cedpa), el Development Group for Alternative Policies (Development GAP) y la Fundación Interamericana (IAF, por sus siglas en inglés). Ha sido ganadora de numerosos reconocimientos y actualmente es profesora asociada de la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins. Nacida en Bolivia, es poseedora de un título de maestría en Literatura de la Universidad de Maryland y de otro en Relaciones Internacionales de SAIS.

Aparte del gran crecimiento que han tenido las microfinanzas en toda la región, ha sido llamativo el papel que han tenido para recomponer el tejido social.

Así es. Vemos que en algunos contextos hay ciertas regiones en conflicto, en donde la posibilidad de traer una fuente de empleo a través de microempresas hace la diferencia. También hemos visto que en algunos países que salen de conflictos la incorporación de programas de microfinanzas verdaderamente ayuda en el proceso de reconstrucción de la sociedad. Son un elemento que contribuye para empezar a crear todos los hilos que hay que unir para constituir una sociedad estable y con las condiciones que les permitan a sus ciudadanos vivir mejor. Las microfinanzas no son la respuesta para todo, no son la solución, pero ayudan a incrementar la capacidad de ir sanando una sociedad.

Pero no todo se hace a través de bancos, sino de organizaciones no gubernamentales, ¿verdad?

Sí, y la explicación está en que las ONG tienen mayores posibilidades para atender cierto tipo de situaciones. Los donantes juegan un papel distinto porque deben reconocer que en algunos

casos la actividad que se hace no es para una entidad financieramente viable ni para modelos comerciales; es para dar apoyo. No obstante, en buena parte de América Latina y el Caribe el modelo es totalmente sostenible y eso explica su gran crecimiento.

¿Cuál cree que será el impacto de la crisis financiera sobre las microfinanzas?

Todavía estamos en un ambiente de incertidumbre. Tenemos conocimiento de que hay una situación de crisis, pero no estamos aún seguros de su impacto. Sabemos que está afectando el crecimiento económico y con él la producción y la demanda. Eso definitivamente golpea al microempresario y a las familias pobres les aumenta el costo de la comida y otros insumos necesarios para los hogares.

¿Y para las entidades?

Lo que más las va a afectar es la liquidez, pues necesitan recursos para poder acrecentar sus carteras. Lo que vamos a ver es que aquellas que estaban yendo a los mercados de capital, van a tener que buscar otras fuentes y eso va a resultar en una disminución importante en su crecimiento. Hay que recordar que

en América Latina han aumentado al 20% anual y algunas de las mejor establecidas crecen al 35% ó al 40% anual. Ese nivel es el que va a disminuir, pese a que todavía hay mucha gente que no tiene acceso a los servicios financieros. En suma, la crisis va a atenuar el impulso con el que se estaban manejando las microfinanzas en estos últimos años.

¿Qué opina con respecto a la afirmación de que las tasas del microcrédito son muy altas?

Nuestra experiencia, después de trabajar 30 años en esto, es que no hay que comparar las tasas de interés de una entidad de microfinanzas con las del mercado, porque los microempresarios no tienen acceso a ellas, sino que hay que compararlas con las del prestamista, que pueden llegar al 10% ó 15% al día. Entonces cualquier microempresario que ve esa tasa, que puede llegar al 600% anual, contra un 40% máximo de las microfinancieras, no frena su intención de endeudarse por ese motivo, porque su opción no es el banco que le presta al 20%, sino el prestamista. Y la razón de esas tasas es porque es bien caro hacer préstamos chiquitos y hacerlos llegar cuando se los necesita de una manera ágil.

¿Pero no podrían disminuir?

Si se cobrara menos, las instituciones no podrían autosostenerse y se irían achicando. Se le puede preguntar a cualquier microempresario si quiere pagar esa tasa de interés y tener la seguridad de que de aquí a dos o tres años va a seguir teniendo acceso a los servicios financieros, o si quiere pagar una menor con el riesgo de que dentro de tres años no estemos acá. La respuesta es siempre la primera porque necesitan el acceso al crédito.

¿Cómo ve los topes a las tasas de interés para los microcréditos que existen en algunos países?

Nos preocupan, porque poner topes crea una situación que disminuye la posibilidad de que las microfinancieras se vuelvan autosostenibles o que se regulen. Si un marco regulatorio en un país quiere mantener un techo en la tasa de interés pero disminuir el servicio financiero que les llega a los pobres, esa es su opción.

¿Le preocupa el endeudamiento de consumo que se les está ofreciendo a muchas personas de bajos ingresos?

Ese es uno de los temas que dio origen a parte de la crisis financiera actual, la cual se derivó de un exceso de con-

sumo con tarjetas de crédito. El poder acceder a bienes de consumo a través de dinero plástico es entendible, pero la clave es la alfabetización financiera de la gente de bajos recursos. Ayudarles a entender su situación económica, para que comprendan cómo el sobreendeudamiento los puede llevar a una pérdida muy grande. Pienso que si eso se hubiese hecho en Estados Unidos, no tendríamos hoy la crisis. Una de las responsabilidades de las entidades comerciales que trabajan con los segmentos de más bajos recursos es no sólo ser transparente, sino también ayudar a mejorar los conocimientos financieros de sus clientes.

¿Qué faltaría para que en términos regulatorios se pudieran incentivar aún más las finanzas?

La respuesta cambia de país en país y en general se ve que no se trata sólo de pasos regulatorios, sino de incentivar para que la banca avance a considerar a la microempresa como un cliente, y crear conocimiento de cómo se trabaja con personas que no llevan contabilidad y están en la informalidad.

Recuadro 6.1 El papel del BID con respecto al sector privado

A lo largo de su historia, el Banco Interamericano de Desarrollo ha trabajado de la mano del sector privado de la región. No obstante, dichas actividades se han intensificado en los últimos años, favorecidas por un clima empresarial más propicio y como resultado de decisiones que han permitido ampliar el rango de préstamos otorgados, más allá de las esferas públicas nacionales o regionales. Un ejemplo concreto de esos esfuerzos es la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), fundada en 1989 como un ente separado del BID con su propia contabilidad y junta directiva. Desde su creación y hasta 2002, la CII aprobó créditos dirigidos a las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas y del Caribe. En 2008 fue aprobado un nuevo plan de negocios que incluyó nuevas definiciones y una segmentación del mercado entre instituciones financieras y compañías de otros sectores. Así las cosas, entre 1989 y 2008 la Corporación ha aprobado 560 operaciones por un valor acumulado de US\$3.300 millones, a los cuales hay que sumar US\$1.000 millones más, movilizados en actividades de cofinanciamiento.

También es necesario destacar el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), cuyo origen data de 1992, con el objetivo de entregar fondos para trabajar en investigaciones, desarrollar asociaciones con los sectores público o privado, e incluso invertir en capital de riesgo. Como resultado de dicho esfuerzo, el Fomin ha realizado un trabajo pionero en el área de remesas, tanto para calcular el volumen como para buscar un uso más efectivo de las mismas. Igualmente, ha apoyado la transformación de organizaciones no gubernamentales en instituciones reguladas de microfinanzas. El objetivo para los próximos cinco años es triplicar los recursos entregados bajo dicha modalidad en América Latina y el Caribe, para que estos lleguen a 25 millones de clientes. Durante su existencia, el fondo ha aprobado 1.200 proyectos para entrega de dinero y 160 inversiones conjuntas por un valor global superior a los US\$2.000 millones.

Ya dentro de la estructura del Banco, fue creado en 1994 el Departamento del Sector Privado, cuyo nombre fue cambiado al de Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo en 2006. El total de préstamos y garantías parciales aprobadas, para los sectores financiero, productivo, de infraestructura, y de servicios, ascendió a casi US\$18.000 millones desde 1995. De la misma forma, es necesario destacar el programa Oportunidades para la Mayoría nacido en 2007 con una asignación inicial de US\$250 millones, cuyo propósito es aplicar estrategias basadas en el mercado para incorporar a los millones de personas excluidas de las corrientes económicas en la región.

Dentro de los proyectos destacables es necesario mencionar el éxito de las inversiones en diversas entidades dedicadas a las microfinanzas, tales como Bancosol en Bolivia o Financiera Calpia en El Salvador. En este último caso, cuando el Banco vendió su participación en 2000, la entidad tenía 10 veces más clientes que cuando comenzó, así como ocho oficinas adicionales, 61 nuevos oficiales de crédito y casi tres veces más clientes por oficial.

REFERENCIAS

- Batra, Geeta y Syed Mahmood. 2003. "Direct Support to Private Firms: Evidence on Effectiveness". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo Nro. 3.170. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/12/12/000012009_20031212170926/Rendered/PDF/wps3170.pdf.
- Banco Mundial. 2008. *Doing Business, 2009*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/features/DB2009Report.aspx>.
- Berger, Marguerite; Lara Goldmark y Tomás Miller-Sanabria (eds.). 2007. *El boom de las microfinanzas. El modelo latinoamericano visto desde adentro*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www5.iadb.org/pdfViewer/ViewerSpanish.aspx>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2001. *Competitividad. El motor del desarrollo. IPES 2001*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=B-2001&language=Spanish.
- . 2004a. *Estrategia de Desarrollo del Sector Privado*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/GN-2270-4-S.pdf>.
- . 2004b. *Desencadenar el crédito. Cómo ampliar y estabilizar la banca. IPES 2005*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www5.iadb.org/pdfViewer/ViewerSpanish.aspx>.
- . 2007. "Pequeños envases, grandes lucros", en revista *BIDAmérica* (junio de 2007). Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4406>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chong, Alberto. 2006. "'Privatización' no es una mala palabra". En: *Idea Express*. Washington, D.C.: BID, Vol. III. Disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=IDEA-X-03&Language=Spanish.

- Chong, Alberto y Juan Benavides. 2007. "Privatización y regulación en América Latina". En: Lora, Eduardo (ed). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Chong, Alberto y Suzanne Duryea (eds.). 2008. *Privatization for the Public Good? Welfare Effects of Private Intervention in Latin America*. Washington, D.C.: BID y David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Chong, Alberto y Florencio Lopez de Silanes. 2003. *The Truth about Privatization in Latin America*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-486.pdf>.
- . 2004. "Privatization in Latin America: What Does the Evidence Say?". En: *Economía*. Vol. 4 (2): 37-111. Disponible en: <http://terpconnect.umd.edu/~cgraham/Courses/Docs/PUAF640-Chong%20Lopez.pdf>.
- de la Torre, Augusto, Juan Carlos Gozzi y Sergio L. Schmukler. 2006. "Capital Market Development: Whither Latin America?". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo Nro. 4.156. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/CapitalMarketDevelopmentWhitherLACMar2106.pdf>.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Ross Levine. 2008. "Finance and Economic Opportunity". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo Nro. 4.468. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/1W3P/IB/2008/01/07/000158349_20080107113310/Rendered/PDF/wps4468.pdf.
- Galindo, Arturo; Alejandro Micco y Ugo Panizza. 2007. "Dos décadas de reformas financieras". En: Lora, Eduardo (ed). Op. cit.
- Kantis, Hugo; Masahiko Ishida y Masahiko Komori. 2002. *Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/IDBSpanishBookfinal.pdf>.

- Latinobarómetro. 2008. *Informe 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>.
- Mesa-Lago, Carmelo y Gustavo Márquez. 2007. "Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social". En: Lora, Eduardo (ed). Op. cit.
- Miller-Sanabria, Tomás y Tetsuro Narita. 2008. *Investing in Microfinance: Making Money, Making a Difference*. Washington, D.C.: BID/Fomin. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1727086>.
- Navajas, Sergio y Luis Tejerina. 2006. "Microfinance in Latin America and the Caribbean: Connecting Supply and Demand". Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=838966>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1994. *Development Assistance Committee Orientation for Development Cooperation in Support of Private Sector Development*. París: OCDE.
- Porter, Michael E. y Klaus Schwab. 2008. *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Ginebra: World Economic Forum. Disponible en: <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>.

¹ El sector privado ha sido definido como "un principio organizativo básico para la actividad económica en la que la propiedad privada es un factor importante, los mercados y la competencia impulsan la producción y la iniciativa privada y la asunción de riesgos ponen en marcha las actividades". Véase OCDE (1994).

² Véanse los capítulos 1 y 3 del presente libro.

³ El Índice Global de Competitividad es el resultado de mediciones individuales en 12 áreas o "pilares": instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación avanzada y entrenamiento, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, sofisticación de los mercados financieros, alistamiento tecnológico, tamaño del mercado, sofisticación en los negocios e innovación.

⁴ El Banco Mundial mide 10 etapas en la vida de un negocio: crear un negocio, permisos de construcción, empleo de trabajadores, registro de propiedad, obtención de crédito, protección de inversionistas, pago de impuestos, comercio transfronterizo, ejecución de contratos y cierre de operaciones de un negocio.



Ciencia aplicada. En São Paulo, una técnica de laboratorio está cultivando nuevo material genético como primer paso para desarrollar variedades que ayudarán a los agricultores y seguirán estimulando el crecimiento de la cadena de agroindustrias que han convertido a Brasil en un líder mundial. El BID fue una de las primeras instituciones que comenzó a apoyar programas para fortalecer los vínculos entre la investigación y la industria.

VII Ciencia y tecnología, una sabia inversión

Cuando Geraldyn Mlynarz se graduó en agronomía y escogió como tema de su tesis en biotecnología la detección de virus en peces, no sospechaba que ese paso la convertiría junto a su profesora Ana María Sandino en floreciente empresaria de la tecnología genética (BID, 2005a). Tras crear un nuevo método de diagnóstico utilizando la reacción de polimerización en cadena, un sistema de investigación nunca antes aplicado a la acuicultura chilena, ambas decidieron trasladar estas técnicas innovadoras al sector comercial. Realizaron extensas consultas con varios productores de salmones en el país y en 1997 formaron su propia empresa, Diagnotec, para ofrecer servicios de diagnóstico de patógenos en salmónidos. Eventualmente la empresa abrió oficinas en Santiago y poco después vinculó un nuevo socio, con el fin de abrir una sucursal en Puerto Montt, centro de la industria del salmón en la nación austral.

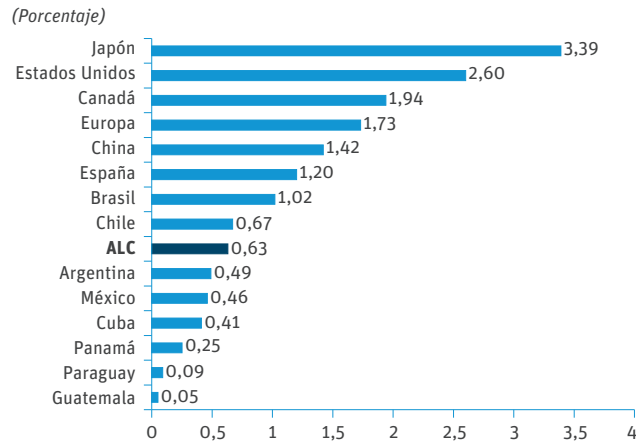
Hoy en día la compañía ha ampliado su radio de acción al sector porcino y

de alimentos.¹ Pero más allá del caso particular de Diagnotec, la moraleja de la historia es que hay espacio y oportunidades para la ciencia y la tecnología en América Latina.

Una de las explicaciones es que en la medida en que han aumentado los índices de educación, también lo ha hecho el número de científicos en la región. Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt), el número de investigadores y tecnólogos de jornada completa ascendía a 234.661 en 2006, un 85% por encima de la cifra registrada en 1997, la que resultó ser una de las tasas más altas del mundo (Ricyt, 2008). Por su parte, la inversión en temas científicos y tecnológicos llegó a US\$18.300 millones en el año mencionado, casi 60% más que a finales de la década previa.

Dicho lo anterior, la realidad muestra que el camino por recorrer todavía es inmenso. La inversión en investigación y desarrollo está entre menos de 0,1% y 1% del producto interno bruto (PIB) en la mayoría de los países de

Gráfico 7.1 Inversión en investigación y desarrollo como proporción del PIB, regiones y países seleccionados, 2006 o último año disponible



Fuente: Ricyt (2008).

la región (gráfico 7.1) (Ricyt, 2008), cifras que no han cambiado drásticamente en los últimos tiempos (BID, 2000). Esa proporción no sólo es baja en comparación con el 2% al 3% del PIB que invierten naciones de ingreso alto, sino que el conjunto de lo que le dedica la región al tema es casi la mitad de lo que destina la República de Corea (BID, 2005b). Además, el sector público representa casi el 70% de los fondos para este propósito, mientras que en las

economías emergentes de Asia dicha participación llega al 25% (BID, 2000). Por otra parte, el peso de América Latina en el total mundial ascendió a 1,9% en 2006, cifra que coloca a la región por encima de África y Oceanía, pero la deja muy lejos de Asia, Europa y América del Norte.

Así las cosas, hay un gran sacrificio implícito. Según los conocedores, las actividades innovadoras en economías avanzadas están positivamente correlacionadas con el desempeño económico, la formación de mano de obra altamente calificada y la expansión comercial y competitiva de las empresas innovadoras, además de los niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH) (Ricyt, 2008). Las economías comprometidas con la innovación pagan mejores salarios y tienden a crear demandas más exigentes, obligando a las empresas a ofrecer productos de mejor calidad, diferenciados y con tecnología avanzada. Ese escenario induce al sector privado a movilizarse continuamente en dirección a estrategias más agresivas en lo que atañe a sus competencias y a remodelar constantemente su oferta de productos.



En un salón de clases bien equipado, los alumnos aprenden los fundamentos de la investigación y desarrollan una curiosidad por el entorno que los podría encaminar hacia una carrera científica. (Foto cortesía de *El Tiempo*)

LOS ORÍGENES

Son diversas las razones que se esgrimen para explicar el atraso relativo de América Latina y el Caribe en la materia. Según uno de los puntos de vista, el reducido tamaño de las empresas nacionales y la baja competencia en el mercado local, fruto de una larga y estricta política de sustitución de importaciones, favoreció la determinación de una trayectoria que culminó en la importación de tecnologías, sin ningún esfuerzo concentrado para generar conocimiento aplicable a la creación de tecnologías nacionales. Dicho esquema, a pesar de haber logrado la instauración de estructuras industriales diversificadas, habría creado un ambiente de actuación empresarial excesivamente protegido en la mayoría de los países de América Latina (Erber, 2000).

Aunque ese escenario se vio abruptamente modificado al comienzo de la década de 1990, cabe subrayar que durante el período de sustitución de importaciones, la mayoría de los países de la región creó una infraestructura científica y tecnológica. La primera organización latinoamericana orientada a la ciencia y la tecnología nació en 1950 en México. Otras instituciones provienen

de ese período, tales como el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), surgido en 1951 en Brasil, y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), establecido en 1958 en Argentina. En las décadas siguientes, el tema fue incorporándose, basado en el apoyo a la creación de infraestructura en las universidades y a la formación de recursos humanos en sectores específicos como energía nuclear, telecomunicaciones, petroquímica, informática, microelectrónica y biotecnología.

Al comienzo de la década de 1990, a pesar de la heterogeneidad de las economías, la mayoría de los países de la región optó por una política homogénea, que se apoyó en la apertura de los mercados a la competencia internacional y en un intenso programa de privatizaciones que transfería a la iniciativa privada una gran cantidad de empresas, históricamente administradas por el Estado.

Estas medidas produjeron alteraciones severas e irreversibles en muchas cadenas productivas, provocando el temor de que la región pasase por un proceso de desindustrialización generalizada, en particular en Argentina y Brasil. El progreso tecnológico y los cambios organizacionales que ya estaban en marcha en



La tecnología electrónica de vanguardia adquirida gracias a un programa financiado por el BID en Chile ayuda a los pescadores a llegar sanos y salvos a puerto, y con sus barcas repletas.

los países desarrollados obligaron a las empresas instaladas en América Latina a operar en escalas más competitivas a la luz de los estándares competitivos existentes en el exterior en lo que se refiere a precio y calidad de los productos (Radaelli, 2002).

Después de transcurridas dos décadas, toda la región observó que los indicadores de productividad no registraron transformaciones bruscas en su trayectoria, manteniéndose muy inferiores en comparación con los de las economías desarrolladas. Debido a ello surgió la opinión de que el carácter tácito y acumulativo del conocimiento y de las innumerables formas de aprendizaje basadas en la interacción exige un complejo y dinámico conjunto de políticas de apoyo y fomento al sector empresarial que el libre mercado no consigue arraigar localmente. Por eso, con mayor intensidad ya a comienzos del nuevo siglo, la incorporación de tecnologías a productos y procesos y la respectiva incorporación en las empresas originaron un conjunto de instrumentos de promoción del desarrollo local de largo plazo (Katz, 2006).

Con intensidades variadas, se pasó a concebir un conjunto de incentivos no sólo fiscales sino también vinculados al

financiamiento de investigación básica y aplicada, a la promoción de asociaciones mancomunadas entre las universidades y las empresas, a la protección intelectual y a los aspectos vinculados a la política de adquisiciones del sector público, como mecanismo catalizador de la innovación local y de las asociaciones mancomunadas entre los institutos públicos de investigación y las empresas (Iglesias, 1999).

Se pensaba que dichos mecanismos podían ser efectivos para propiciar inversiones privadas, principalmente porque los avances científicos y tecnológicos utilizados no son totalmente apropiados para el inversionista, sino que se difunden en el tejido social a través de externalidades utilizadas por otras empresas, en otros proyectos públicos y privados y por entidades involucradas en una gran variedad de sectores.

Así, en América Latina entró en vigor una nueva perspectiva que percibe a la industria, al gobierno y a la universidad como portadores de competencias específicas que pueden ampliarse al ser combinadas. No obstante, en algunos países muchas de las políticas industriales enfocadas en la innovación demoraron demasiado para ser elaboradas y puestas en marcha, en gran medida porque no había un consenso sobre su necesidad.



El Banco ha brindado un respaldo constante a la investigación y el desarrollo.

PARTICULARIDADES REGIONALES

La política científica y tecnológica en América Latina presenta características peculiares derivadas de una perspectiva histórica más amplia, en la que se asimilaron instituciones y conceptos. De modo general, tiene un alcance limitado, ya que el proceso de decisión está centralizado en diversas instituciones públicas, cuyo bajo grado de coordinación tiende a generar pérdida de adhesión y de foco en los planes y metas de la política (Herrera, 1995).

Además, el apoyo a la investigación ocurre principalmente mediante institutos públicos de investigación y en universidades, lo que genera concentración de recursos y crea un nivel diferente del que se observa en las naciones avanzadas, cuyos recursos para esa finalidad están concentrados en las empresas.

Por otro lado, en los países de América Latina las empresas suelen interactuar con proveedores de tecnologías oriundas del exterior más que con las tecnologías que están disponibles en el mercado local. Así, los vínculos tienen un carácter unidireccional. En el origen de este comportamiento parece haber una falta de claridad en lo que se refiere a la definición de estrategias tanto nacionales

como empresariales. La continuidad de este proceso puede ser aceptada solamente como condición de transición o como forma de nutrir a los mercados locales con las tecnologías que faltan, con miras a ir gradualmente capacitando a la industria, de forma estructurada, a través de inúmeros canales de transmisión.

En términos de inversiones en investigación y desarrollo como proporción del PIB, es claro que la mayoría de los países de América Latina dedica pocos recursos. De hecho, mientras en prácticamente todos los países clasificados como desarrollados hubo un aumento de las inversiones entre 1996 y 2006, en América Latina solamente un puñado de naciones dedicó más recursos a este campo en 2006 que en 2001 (gráfico 7.2). En términos absolutos, el nivel de inversiones practicado por los países de la región representa sólo el 4% del de Estados Unidos y el 5,6% del de Europa (OCDE, 2008).

Esta realidad contrasta visiblemente con la realidad que viven los países que están en la frontera tecnológica. Mientras que en las economías emergentes el seguimiento de las políticas de innovación ha sido marginal y como mucho constaba en la agenda de actores políticos individuales, en las economías avan-

(Continúa en la página 184)

Entrevista a Conrado Varotto



Como Director Ejecutivo y Técnico de la Comisión Nacional de Asuntos Espaciales (Conae) en Argentina, Conrado Varotto ha esta-

do al frente de una de las entidades más llamativas de América Latina en el campo de la ciencia aplicada. No de otra manera puede calificarse lo hecho al comando de una organización pionera en materia de colocación de satélites en el espacio. Licenciado y Doctor en Física graduado en el Instituto Balseiro de la Universidad Nacional de Cuyo, el profesor Varotto se desempeñó como Investigador Asociado en el Departamento de Ciencias de los Materiales en la Universidad de Stanford, en Estados Unidos.

¿Cómo analiza usted lo que le ha pasado a América Latina en materia de ciencia en el pasado medio siglo?

Creo que la región no estaba tan mal respecto del resto. Depende del país, de los temas y de las circunstancias. Lo que creo es que desde entonces ha habido un poco de confusión y cuando hubo que tomar decisiones con respecto a promover en forma mucho más fuerte la ciencia, la tecnología en nuestros países, no es que no hubiera intención de hacerlo, sino que a veces no había comprensión o se cometían errores. La prueba es que los egresados nuestros en las áreas de ciencias duras, cuando iban a cualquier otro país, hacían un muy buen papel.

¿Qué sucedió a partir de ese momento?

Yo creo que ha habido de todo. Por una parte se crearon instituciones educativas y de investigación que perduran. Posiblemente, en el área de investigación científica el mayor error que se cometió, que no fue solamente de nuestros países latinoamericanos, consistió en tratar de reproducir el modelo de Estados Unidos después del fin de la Segunda Guerra Mundial, que era generoso y de cobertura casi universal. Ese planteo era para un país que tenía recursos muy grandes. Nos costó mucho tiempo entender que

había que concentrar los recursos en algunos temas, porque “no nos daba el cuero”, como decimos en Argentina, para abarcarlo todo.

¿Cuál es la ventaja de cambiar de enfoque?

Que eso permite tener capacidad para estar mejor en áreas definidas. Después, por contagio, empieza a crecer el interés en otras áreas. Así se tiene un espectro de conocimiento de líneas fuertes, separadas entre sí, y esas líneas fuertes crecen tanto que después van arrastrando al resto.

¿Cree que las crisis económicas vividas en la región acabaron por afectar la marcha de este tema?

Los grandes recortes debidos a las crisis que hubo afectaron todo. Pero en mi opinión lo que realmente está produciendo un cambio importante es haber comprendido que hay que concentrarse en determinado tipo de temas.

¿Qué hay del papel del sector privado?

Hace algunos años fui invitado por el gobierno italiano para analizar el tema junto a otros colegas. Y más allá de las diferencias con América Latina, lo interesante fue encontrar algo que es

aplicable en todos nuestros países: que hay que entender la estructura económica. La conclusión fue muy sencilla y es que en general la porción de la inversión privada en investigación y desarrollo está directamente relacionada con la estructura productiva. Y en países con un fuerte componente de pequeñas y medianas empresas, es el Estado el que tiene que compensar la falta de inversión de manera más que proporcional que otras naciones en donde priman las empresas de mayor tamaño.

¿Existe una comunidad científica latinoamericana?

Hay muchos temas en los cuales se trabaja en forma conjunta. Un ejemplo lo constituye el caso espacial en el cual Argentina está impulsando un modelo regional, a semejanza de la experiencia europea. O sea que, en ese sentido, más que trabajar juntos a nivel de personas, el objetivo es hacerlo a nivel de países.

¿Está más capacitada la gente hoy en día?

No sé como contestar. En mi vida profesional he tenido que pasar por proyectos muy difíciles, y nunca he tenido el problema de no tener con quién hacerlo. En todos los casos las personas han demostrado que eran capaces y que la formación que tenían era bastante buena.

¿Qué le gustaría ver hacia adelante en este campo?

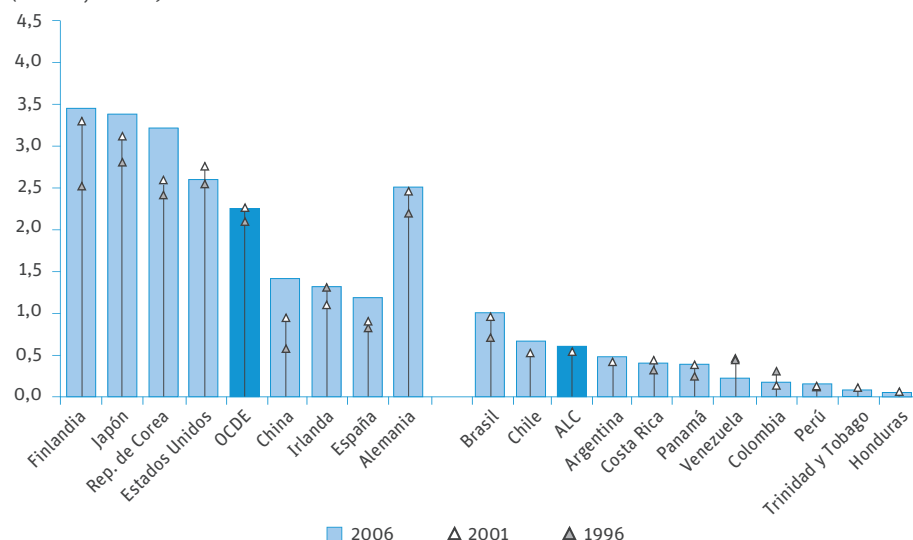
En el escenario espacial, realmente me gustaría ver una agencia regional, armada y en funcionamiento, porque se trata de un tema muy importante. En ese propósito, lo que más vale son las neuronas. Todos los países pueden aportar su grano. Entonces si pudiéramos diseñar proyectos conjuntos entre los países tendríamos a nivel regional logros sobresalientes.

Y en el área de la ciencia en general, ¿qué desearía?

En el área científica yo creo que los países de la región han comprendido la importancia que tiene esto y están trabajando seriamente. Pero no menos importante es que el propio Banco Interamericano de Desarrollo haya tomado la decisión de apoyar proyectos de alto contenido científico y tecnológico. Esta decisión del Banco, que en nuestro caso particular ocurrió, que fue tomar un proyecto de mucha envergadura, que está en la frontera científica y tecnológica, es muy significativa. Por eso lo que yo quisiera que pasara en los próximos 10 años es que el Banco aumentara mucho ese tipo de apoyos y que contagiara a otros bancos, a otras fuentes de financiamiento, en la misma línea.

Gráfico 7.2 Inversiones en investigación y desarrollo, regiones y países seleccionados, 1996–2006

(Porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE (2008) y Ricyt (2008).

zadas, el aumento de la investigación formal es prioridad en las estrategias de gobierno y tiene metas y objetivos claramente delineados (cuadro 7.1).²

Entre las razones que explican la dificultad de involucrarse y de elaborar políticas enfocadas en la innovación en América Latina está el hecho de que la mayor parte de la infraestructura de la región fue orientada a la producción de productos naturales, cuyo destino era la exportación de materias primas o de

materias semiprocadas, mientras que la incorporación de máquinas y equipos más sofisticados ocurría mediante importaciones oriundas de las naciones más desarrolladas. En muchos países asiáticos, la importación de tecnologías ha formado parte de sus estrategias de industrialización. En América Latina, las estrategias han estado desconectadas de las actividades realizadas por las empresas (BID, 2001).

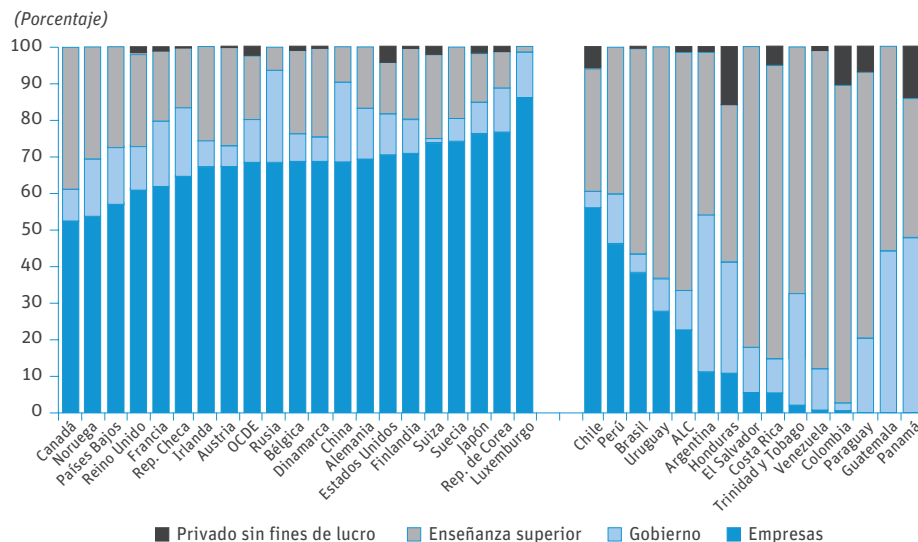
Cuadro 7.1 Metas para inversiones nacionales en investigación y desarrollo

(Porcentaje del PIB)

País/Región	Meta (porcentaje)	Año meta
Austria	3,0	2010
Bélgica	3,0	2010
Rep. Checa	2,1	2010
Dinamarca	3,0	2010
Finlandia	4,0	2011
Francia	3,0	2012
Alemania	3,0	2010
Grecia	1,5	2015
Hungría	1,4	2010
Irlanda	2,5	2013
Rep. de Corea	5,0	2012
Holanda	3,0	2010
Noruega	3,0	2010
España	2,2	2011
Suecia	4,0	2010
Reino Unido	2,5	2014
Unión Europea	3,0	2010
China	2,0	2010
Rusia	2,0	2010

Fuente: OCDE (2008).

Gráfico 7.3 Inversión en investigación y desarrollo total, regiones y países seleccionados, por origen del financiamiento



Fuente: OCDE (2008) y Ricyt (2008).

De esa manera, surge otra característica de los sistemas de ciencia y tecnología de América Latina: la dependencia de los gastos públicos inyectados en institutos y universidades para la realización de actividades innovadoras sin la participación de las empresas en la conducción de actividades internas de investigación y desarrollo. El contraste con las economías avanzadas es nítido. Mientras que en estas las inver-

siones son financiadas en su mayoría por empresas (69%), en la región las inversiones públicas son las principales responsables de las acciones tendientes a dinamizar los temas vinculados a la innovación (62%) (gráfico 7.3).³

En una trayectoria muy diferente, en algunos países avanzados, las inversiones privadas registran un nítido crecimiento. En Estados Unidos, entre 2001 y 2006, el crecimiento anual fue del 1%, en la Unión Europea ascendió al 1,4%, en Japón fue del 4,4% y en China, del 23%. A pesar de las variaciones de intensidad con que los países avanzados se involucran en actividades empresariales de investigación y desarrollo, todos tienen una característica común: la reducción del financiamiento gubernamental. Esa disminución refleja un cambio en la forma del apoyo gubernamental, que deja de ser directo y adopta la forma de respaldo indirecto (incentivos fiscales y subvención económica). Estas modalidades de financiamiento están comenzando a ser utilizadas en América Latina.⁴

UN NUEVO ESQUEMA

La concentración del financiamiento de la innovación en manos del poder público genera implicaciones importantes en lo que atañe a la dinámica de las inversiones y la capacidad de inducción de inversiones a largo plazo. Esto se debe a que, por más que el aparato regulatorio de los países avance, sigue habiendo restricciones a la participación del sector privado. El financiamiento público ha presentado dificultades para articularse con las actividades internas de investigación del sector privado, sobre todo cuando se trata de pequeñas y medianas empresas (PyME). Considerando solamente a las empresas que realizaron alguna innovación de producto o proceso en Brasil, entre los años 2000 y 2003, de las 30.000 empresas innovadoras, apenas el 16,5% atribuyó importancia significativa a la realización interna de actividades de investigación (IBGE, 2003).

Cuando presentan algún esfuerzo innovador, las empresas latinoamericanas suelen optar por la modernización de las máquinas y equipos ya existentes en el mercado. Las innovaciones de proceso suelen ser superiores a las innovaciones de producto porque ellas son inducidas por sus propios proveedores. Las

reducidas interacciones existentes entre el conocimiento científico, materializado en universidades e institutos de investigación, y la aplicación industrial de este conocimiento y también los escasos esfuerzos realizados por las empresas industriales en la conducción de actividades internas fortalecen la permanencia de ciclos viciosos, sin que se registren mejorías de los indicadores de cualquier naturaleza.

El bajo nivel de investigación empresarial y la reducida importancia atribuida a dicha actividad y a los procesos generadores de incorporación de nuevas tecnologías, juntamente con los riesgos asociados a las actividades innovadoras, tienden a desalentar las inversiones en innovación y a reforzar el alejamiento de las instituciones públicas, lo que se refleja en dificultades crecientes de acceso al financiamiento público.

La interacción de la industria con las instituciones académicas se encuentra en un nivel mucho menor que el deseado. En general, los investigadores tienen que dividirse entre las actividades rutinarias de clases y funciones administrativas, restándoles poco tiempo para la investigación y un tiempo todavía menor para la búsqueda o el compromiso o la interacción con el medio empresarial.

(Continúa en la página 188)

Recuadro 7.1 La actuación del BID en los proyectos de ciencia, tecnología e innovación

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a lo largo de sus 50 años de existencia, acompañó de cerca y no fue indiferente a los cambios científicos, culturales, sociales y competitivos en el área de ciencia, tecnología e innovación (CyT+i). Los lineamientos y estrategias de acción en las políticas científicas y tecnológicas de los países miembros fueron sistemáticamente revisados, con miras a incorporar nuevos mecanismos e instrumentos capaces de acelerar la competitividad y el bienestar social de las naciones. La importancia de la actuación del BID en este tema deriva de la constatación de que las actividades innovadoras son una parte importante de los cambios recientemente producidos en el escenario competitivo y que dichas innovaciones están basadas en la capacidad de las empresas de crear nuevos productos y procesos a partir del conocimiento acumulado internamente y del conocimiento que está disponible fuera de sus límites fronterizos.

En el BID, el tema ciencia y tecnología como campo exclusivo de análisis y conducción de proyectos se convirtió en un área específica, con cuerpo técnico dedicado a ella, a mediados de la década de 1990. Este factor genera varios retos. El primero de ellos deriva de la naturaleza difundida y transversal del tema ciencia y tecnología, que puede ser empleado en los más diversos proyectos, entre ellos investigaciones agrícolas, biotecnología, infraestructura, proyectos ambientales, educacionales y de salud. Dicha característica exige una capacidad de integración entre las diferentes divisiones internas y un esfuerzo de trabajo conjunto, de la misma magnitud propuesta para las políticas industriales y de innovación de los países. El segundo reto exige que los países que solicitan apoyo sean capaces de identificar entre sus proyectos a los más representativos en términos de aumento de escala y alcance en la incorporación de competencias autosostenibles. Para países con características tan variadas como los de América Latina y el Caribe no se trata de un esfuerzo trivial. Se requieren equipos de elevado nivel técnico, enfocados en los proyectos y con gran capacidad y disposición de realizar asociaciones mancomunadas con el sector privado y con los países que tienen proyectos en común.

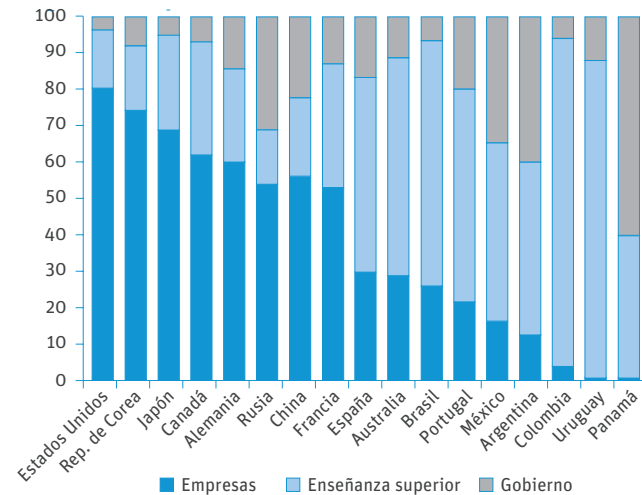
Desde la primera aprobación en 1962 de un préstamo vinculado al área de CyT+i para Perú, cuyo objetivo era crear el Departamento de Ciencia Básica de la Universidad Nacional, es posible agrupar la actuación del BID en tres períodos clave, de acuerdo con el siguiente cuadro.

Período	Objetivos	Actuación principal
1961-87	Desarrollar capacidad de investigación	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura física y humana (principalmente en universidades). Laboratorios e institutos de investigación.
1988-98	Lograr el fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de investigaciones aplicadas y experimentales. Programas enfocados en la interacción universidad-empresa. Financiamiento de agencias de fomento.
1999 y continúa	Desarrollo de los sistemas nacionales de innovación	<ul style="list-style-type: none"> Competitividad tecnológica. Innovación en el sector privado. Infraestructura tecnológica y redes de investigación. Sistemas nacionales y regionales de innovación.

En el primer período, el énfasis de los proyectos estuvo puesto en la creación de infraestructura de ciencia y tecnología en universidades e institutos de investigación. Departamentos como los de física, química, matemáticas y biología recibieron apoyo para la adquisición de libros e implantación de laboratorios. En el segundo período, el foco se centró en el fortalecimiento institucional y el establecimiento de instituciones públicas dirigidas al apoyo y a la coordinación de actividades científicas en los países, y en las posibles formas de transferencia de tecnologías para apoyar la difusión de tecnologías y de innovación.

La tercera fase de actuación del BID en el área está en pleno vigor. El énfasis se encuentra ahora en el fortalecimiento de los sistemas nacionales y regionales de innovación: proyectos cuyo foco reside en la articulación de un conjunto de políticas y adelantos institucionales necesarios en materia de apoyo a la innovación y en mecanismos catalizadores de los avances de la ciencia para áreas importantes vinculadas a las tecnologías y a los proyectos del país. La prioridad es modificar, instaurar, acelerar las inversiones privadas en investigación y desarrollo, forjar asociaciones mancomunadas entre las empresas, sobre todo entre las de menor porte, y desarrollar normas, metrología y sistemas de calidad.

Gráfico 7.4 Investigadores por sector de empleo, países seleccionados, 2005
(Porcentaje)



Fuente: OCDE (2008) y Ricyt (2008).

En lo que se refiere a las empresas, de hecho, pocas mantienen contacto frecuente con universidades e institutos de investigación. Entre esa pequeña parte que mantiene un grado razonable de interacción, hay frecuentes quejas de que el tiempo en que se mueve la universidad no es coherente con el tiempo de la actividad empresarial. Eso inhibe a algunas empresas cuando se trata de establecer contratos y asociaciones mancomunadas de larga duración. Lo que acaba ocurriendo con mayor frecuencia

es la búsqueda de apoyo y soluciones muy específicas de la empresa en la universidad. Y aun cuando encuentren la solución para el problema, esa solución será específica, determinada, esporádica y equivocada cuando se trata de construir un proceso en que la interacción sea duradera y esté basada en contratos que definan claramente los roles a ser desempeñados y las contrapartidas asociadas a la interacción.

En la región, los investigadores están concentrados, mayoritariamente, en actividades de investigación conducidas por institutos públicos o están asignados a las universidades. Así mismo, es claro que los investigadores latinoamericanos reciben una pequeña fracción, del 40% al 60% de lo que recibe un profesional con el mismo perfil en Europa y Japón, por ejemplo (gráfico 7.4). En función de las fragilidades financieras e institucionales de las economías latinoamericanas, hay grandes dificultades para garantizar un flujo continuo y estable de recursos, lo que tiende a generar efectos negativos en lo que se refiere al tipo de investigación que se realiza y en lo que atañe a la capacidad de mantener buenos profesionales en el mercado local.

Además, las actividades vinculadas al tema exigen un horizonte de plani-



En el marco de un préstamo de US\$3,5 millones otorgado por el Banco, la tecnología de última generación ha permitido a Las Bahamas modernizar y expandir sus servicios de administración de terrenos fiscales, y ganar eficiencia en el registro y la titulación de propiedades inmuebles, con la consecuente mejora de la recaudación impositiva.

ficación de largo plazo. Cuando dichas actividades no se llevan a cabo, o hay restricción de recursos, los proyectos de largo plazo se vuelven inviables. En un ambiente de crisis macroeconómica, los proyectos tienden a ser postergados o interrumpidos, porque pierden prioridad frente a acontecimientos más urgentes. Paralelamente con esas ondas de interés en las políticas de ciencia y tecnología, hay un retroceso en términos de desmotivación de equipos de trabajo, obsolescencia de los equipos y aumento de la distancia existente con otros países más avanzados.

Aunque algunos indicadores resulten intangibles, multidimensionales y sea prácticamente imposible cuantificarlos en términos económicos, no se puede ignorar la fuerza de los datos de registro de patentes y de producción científica. Del análisis de los mismos, surge otra paradoja, cuando se observa la estructura de la ciencia y la tecnología en América Latina. En un escenario de recursos escasos y volátiles, concentración del financiamiento en órganos públicos, escasa inversión del sector privado y concentración de recursos humanos calificados en instituciones públicas, donde su productividad es medida por la producción de artículos científicos, ocurre lo esperado:

gran producción científica que no se traduce en registro de patentes.

Por ejemplo, la producción científica brasileña representa casi el 2% del total mundial y el 48% de la de América Latina (Capes, 2007). En 1990 el porcentaje de participación de Brasil en la producción científica mundial era sólo del 0,63%. Ese sustancial aumento fue logrado gracias al empeño del gobierno en ampliar el número de recursos humanos involucrados con ciencia y tecnología a través de la concesión de becas de estudio.

Sin embargo, a pesar del avance de la producción científica, una reducida parte es convertida en productos y procesos prácticos en las empresas. Los factores que explican el bajo registro de patentes son de naturaleza cultural, estructural y financiera. Aún así, los datos muestran cuáles son las empresas que se apropian con mayor disciplina de los avances del conocimiento en sus más variadas dimensiones. Un estudio realizado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en 2007 mostró que, mientras la actividad de registro de patentes en el mundo aumentó un 7% en 2005, en Brasil, el país que más patentes registra en América Latina, hubo una disminución del 13,8% en ese año en comparación con 2004.

(Continúa en la página 192)

Entrevista a Flora Montealegre Painter



Flora Montealegre Painter está a cargo de la División de Ciencia y Tecnología del BID. Con una experiencia de más de dos décadas

en el campo del desarrollo económico, entró al Banco en 2000, después de haber trabajado en Coopers & Lybrand, hoy PricewaterhouseCoopers. Painter obtuvo un MBA de la Universidad de Maryland y un Master en Desarrollo Económico de la Universidad de Georgetown en Washington. También tiene un certificado en Ciencia, Tecnología y Política de Innovación de la Universidad de Harvard.

¿Cómo ha visto usted la evolución del Hemisferio en materia de ciencia y tecnología, a lo largo del pasado medio siglo?

En general ha habido una evolución positiva, particularmente en lo referido a la institucionalización de políticas científicas y tecnológicas en muchos países del Hemisferio y a la creación de una infraestructura pública de fomento de la investigación y el desarrollo (I&D). Sin embargo, cuando se comparan los indicadores de avance de los países de la región con los de economías más desarrolladas, es notable el rezago tecnológico que persiste y que, infortunadamente, continúa aumentando. En particular, es notable la baja inversión en I&D por parte del sector empresarial. El medio siglo pasado experimentó transformaciones tecnológicas profundas y cambios cada vez más acelerados. Lamentablemente, el apoyo al desarrollo

de la capacidad de innovación en el Hemisferio no ha sido conmensurado ni con las necesidades ni con los desafíos que presenta ese escenario. Para poder revertir esta situación, se requiere un esfuerzo concertado por parte de los líderes políticos de la región, los organismos internacionales de desarrollo y los sectores privados a fin de incrementar significativamente la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

¿Cuál considera que ha sido el papel del BID en lo sucedido y qué destacaría positivamente de lo hecho?

Desde su creación, el BID ha sido un socio muy importante en el desarrollo científico y tecnológico de la región. En un inicio, entre los años sesenta y ochenta, la política del Banco les dio prioridad a las inversiones en infraestructura humana y física, especialmente en las universidades e institutos de in-

vestigación. Este enfoque fue evolucionando, pasando en los años noventa por un período de apoyo al fortalecimiento institucional, con énfasis en el respaldo a la investigación aplicada y a la investigación conjunta universidad-empresa a través de fondos competitivos, hasta llegar al enfoque actual, que subraya los aspectos sistémicos de la innovación tecnológica y su relación con la productividad y la competitividad. Destacaría que el BID ha jugado un importante papel en el desarrollo científico y tecnológico de la región no sólo a través de sus préstamos, sino también por medio de asistencia técnica, y evaluación de programas y estudios que han permitido difundir experiencias y mejores prácticas de otros países y generar nuevos enfoques de política y diseño de instrumentos de fomento.

¿Cómo ve el tema hacia el futuro, cercano y lejano, y cuál debería ser el rol del Banco?

Una mayor inversión en ciencia, tecnología e innovación (CyT+i) es un imperativo para el desarrollo económico futuro y la generación de sociedades prósperas en nuestro Hemisferio. Hoy en día la ciencia y tecnología permean todos los campos del desarrollo humano, desde la forma de comunicarnos hasta la ropa que vestimos, y el alimento que comemos. La crisis alimentaria y la energética son sólo dos ejemplos de la imperiosa necesidad de impulsar la I&D en áreas críticas como la generación de energías renovables y la biotecnología. Si los países no mejoran su capacidad de innovación, ciencia y tecnología en un futuro cercano, difícilmente podrán aprovechar las nuevas revoluciones tecnológicas, adquiriendo y aplicando

tecnologías de punta como nano, bio, informática y materiales, para promover el desarrollo económico y el bienestar público. Por lo tanto, considero que el apoyo a la CyT+i no debe ser un ejercicio aislado sino más bien un componente integral de la política de desarrollo de cada uno de nuestros países. El rol del Banco debe ser consecuente con esto y dar un fuerte impulso a la inversión en innovación, ciencia y tecnología, dentro de sus estrategias de desarrollo con los países. En el futuro cercano, me preocupa que los impactos de la crisis financiera puedan resultar en una disminución de las inversiones en CyT como ha ocurrido en otras crisis; esto a su vez afectaría el futuro desarrollo de la región ya que la continuidad de la inversión es sumamente importante por su efecto acumulativo.



El propietario de una embotelladora describe sus operaciones, financiadas por un programa del BID que promueve el intercambio de conocimientos entre empresas privadas de diferentes países.

Otra comparación entre el esfuerzo realizado puede hacerse tomando en cuenta la cantidad de pedidos de depósito de patentes. La región, a pesar del aumento en números absolutos, demuestra tener poco vigor en lo que se refiere al registro de patentes. En 1980, la República de Corea había realizado 33 pedidos de depósito de patentes en la oficina de patentes de Estados Unidos. China hizo 7 pedidos en aquel mismo año, mientras que Brasil efectuó 53, Argentina 56 y México 79. En 2004 los pedidos presentaron un crecimiento considerable, sobre todo entre los dos primeros países mencionados: Corea (13.700) y China (1.700), pero no tanto en Brasil (287), Argentina (103) y México (179) (OMPI, 2007).

Los indicadores recientes con respecto al desempeño macroeconómico de los países de la región suscitan buenas expectativas con relación a los programas, órganos y objetivos en el área de ciencia, tecnología e innovación. Cuando el análisis es conducido tomando en cuenta solamente a los países de América Latina, lo que se verifica es la instauración de un escenario que avanzó mucho en comparación con la situación de algunas décadas atrás. El principal desafío y tal vez la principal medida del éxito o del fracaso de dichas políticas es el aumento

de las actividades innovadoras impulsadas por las empresas, ya que es en ellas donde debe ocurrir la innovación con creciente incorporación de mano de obra calificada (BID, 2001).

CONSIDERACIONES FINALES

Algunos estudios ya demostraron que los niveles de capacitación acumulados por las empresas latinoamericanas son considerables. Varios países lograron el éxito en materia de mejoramiento de productos, de procesos y de tecnologías para organizar la producción. A pesar de que estos esfuerzos tecnológicos sean de menor sofisticación técnica en comparación con los de los integrantes de la OCDE, están asociadas a ellos innumerables formas de aprendizaje a través de la ingeniería reversa. Ha habido importantes avances en etapas cruciales del proceso de creación de competencias locales y de conocimientos tecnológicos, pero poco se consiguió avanzar en dirección a etapas más sofisticadas. Lo que falta es precisamente avanzar hacia esas etapas, en las cuales la escala de producción es universal, y está más cerca de la frontera científica y tecnológica (gráfico 7.5).

Ignorar que existen empresas que realizan intensa absorción de conocimientos

(Continúa en la página 194)

Recuadro 7.2 La importancia de la innovación

*Por Ana María Rodríguez**

En 2008 la región de América Latina y el Caribe completó un ciclo expansivo de seis años, el período de mayor y más prolongada expansión desde 1980 y el segundo desde 1950. A pesar de estos datos alentadores, la brecha con otras regiones de mayor desarrollo relativo no se está cerrando y puede estar abriéndose. Por ello es indispensable capitalizar la experiencia de las últimas décadas, para poner en práctica medidas mejor enfocadas al logro de ganancias duraderas de productividad.

Con el ejemplo de otras economías y con el rescate de las teorías económicas que traen la innovación y la capacidad empresarial al centro del análisis, hay ahora sólidas herramientas para acelerar el desarrollo productivo en la región. Un poco de historia puede ilustrar el camino.

Las políticas de intervención directa en los mercados de los años sesenta y setenta demostraron la ineffectividad del manejo burocrático de precios, de los subsidios generalizados y de la protección indefinida de mercados. Los controles directos, originalmente muy bien intencionados, desalentaron la innovación, debilitaron el espíritu empresarial formal y desfiguraron al empresariado al inducirlo más a buscar rentas que ganancias de productividad. El sector informal operó con cierto éxito al margen de las políticas intervencionistas, pero con enormes limitaciones para potenciar plenamente el desarrollo de sus empresas y empresarios.

Las restricciones del modelo de intervención directa se hicieron evidentes desde los años setenta, pero fue la crisis financiera de los años ochenta la que exigió finalmente una revisión de la política de apoyo productivo. En medio de una crisis de deuda y crisis fiscales, y ante los malos resultados de la intervención de precios y mercados, la reacción generalizada fue pendular y se cedió a una mano invisible casi toda la política industrial a pesar de la imperfección de los mercados.

Las reformas estructurales de fines de los años ochenta y de los años noventa contribuyeron a recuperar el crecimiento económico de la región. Los beneficios de un mejor manejo macroeconómico se hicieron evidentes, pero no así la tan ansiada transformación productiva. La región en su conjunto, con pocas excepciones, no transitó de una estructura económica basada en sectores de baja productividad hacia una economía liderada por sectores con capacidad de agregar mayor valor y conocimiento. Más aún, en las economías con un comportamiento excepcional, las ganancias de productividad

logradas con la puesta en práctica de reformas de libre mercado y apertura comercial rápidamente comenzaron a agotarse.

La globalización, las transformaciones tecnológicas, el crecimiento de los mercados tecnológicos y de servicios, entre otros, volvieron a poner en el foco a las empresas y a los empresarios. La economía es por naturaleza dinámica y son los emprendedores y los innovadores quienes tienen el poder de alimentar el proceso de crecimiento sostenido.

La historia le ha dejado a la región y al Banco lecciones fundamentales para abordar las políticas de desarrollo productivo: la intervención directa en los mercados es ineficiente y paraliza a los agentes económicos más productivos y dinámicos; un manejo macroeconómico equilibrado es fundamental para el crecimiento económico y para la operación de los agentes económicos que dinamizan ese crecimiento; la fuerza productiva surge principalmente de los emprendedores e innovadores que asumen riesgos y buscan ganancias; la regulación (no intervención) contribuye a reducir fallas de mercado que impiden la plena realización competitiva de los innovadores y emprendedores, y es posible hacer políticas de carácter microeconómico para favorecer la capacidad dinámica de respuesta de empresas y empresarios a las condiciones cambiantes de la economía.

Hacia adelante será necesario pensar en políticas que combinen la neutralidad con la selectividad, de manera que las llamadas reformas de mercado puedan ser apalancadas con instrumentos y políticas que mitiguen las externalidades asociadas al proceso de innovación y las fallas de coordinación e información, y que faciliten el descubrimiento de sectores con mayor capacidad para generar ganancias de productividad. Puesto que buena parte de los elementos que inciden en la productividad de los factores no se distribuye de forma homogénea, será preciso tener muy presente el enfoque territorial.

Los innovadores y los emprendedores están siempre presentes y en ellos se encuentra el potencial de crecimiento económico dinámico y sostenido. Un cambio de enfoque en políticas de innovación y desarrollo productivo que permitan aprovechar las oportunidades derivadas de las reformas de mercado y las oportunidades de la economía globalizada liberará y capitalizará ese enorme potencial.

* Ana María Rodríguez es la representante del BID en Perú. Egresada de la Universidad de los Andes de Bogotá y poseedora de una maestría en Desarrollo Económico en Williams College en Estados Unidos, ha trabajado en varias instituciones financieras colombianas e ingresó al BID en 1991.

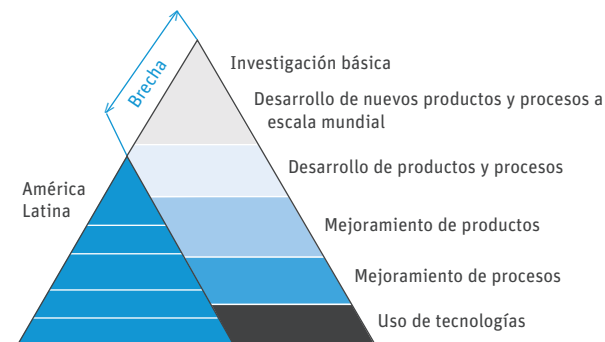
y de tecnologías a partir de incontables canales, es una actitud peligrosa. En algunos sectores industriales, las actividades de innovación se volvieron imperativas. Actividades más cercanas a la frontera tecnológica, tales como la creación de software, la aeronáutica, los equipos médicos y las áreas en las cuales puede utilizarse la biotecnología, se ven obligadas a contratar a proveedores que utilizan equipos de vanguardia; y la empresa, de la misma forma, tiene que mantener una base interna adecuada para manejar máquinas y equipos cada vez más sofisticados.

No se puede negar la existencia de avances recientes en los marcos regu-

latorios para la innovación en la región. Ellos sintetizan un conjunto de esfuerzos y de demandas de las áreas industrial y académica, que favorecerán el desempeño innovador durante los próximos años. Mientras tanto, será necesario hacer ajustes para que un contingente mayor de empresas comprenda las necesidades de reestructuración organizacional, innovación y gestión, capacitación y modernización.

En conclusión, los países de América Latina han avanzado en el tema, pero necesitan hacer más. Si bien es deseable que haya un aumento de recursos destinados a las actividades de innovación, es necesario que los agentes económicos adopten y difundan nuevas tecnologías y procesos aplicados a los medios productivos. Si por un lado, las empresas deben tomar conciencia de sus fragilidades técnico-financieras y dar una respuesta rápida, no se puede disminuir la importancia de la acción pública. Los gobiernos desempeñan un rol fundamental, porque son los responsables de un conjunto de instrumentos, basados tanto en el incentivo a la cooperación con universidades y centros de entrenamiento como en las reformas institucionales necesarias para reducir las incertidumbres vinculadas al desarrollo de un tema fundamental.

Gráfico 7.5 Niveles de capacitación tecnológica de las empresas latinoamericanas



Fuente: Adaptado de Katz (1993).

REFERENCIAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2000. *La ciencia y la tecnología para el desarrollo. Una estrategia del BID*. Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/EDU-117S.pdf>.
- . 2001. *Competitividad: El motor del crecimiento*. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2001. Washington, D.C.: BID.
- . 2005a. “Del laboratorio al negocio”, en revista *BIDAmérica* (enero de 2005). Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3182&lanid=2>.
- . 2005b. “¿Cómo puede América Latina ponerse al día”, en revista *BIDAmérica* (febrero de 2005). Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3226&lanid=2>.
- Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). 2007. *National Science Indicators*. Rio de Janeiro: Institute for Scientific Information. Disponible en: www.capes.gov.br.
- Erber, Fábio S. 2000. “Perspectivas da América Latina em ciência e tecnologia”. En: *Parcerias Estratégicas* Nro. 8 (mayo):181-200. Brasília: MCT/CEE.
- Herrera, Amílcar. 1995. “Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita”. En: *Redes*, vol. 2, n° 5 (diciembre): 117-131. Buenos Aires: Redes.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2003. *Pesquisa de inovação tecnológica 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas.
- Iglesias, Enrique. 1999. *Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998*. Washington, D.C.: BID.
- Katz, J. y N. Bercovich. 1993. “National Systems of Innovation Supporting Technical Advance in Industry: The Case of Argentina.” En: Nelson, R. (ed.), *National Innovation Systems—A Comparative Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.

- Katz, Jorge. 2006. *Cambio estructural y capacidad tecnológica local*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2008. *Science, Technology and Industry Outlook 2008*. París, Francia: OCDE.
- OMPI (Organización Mundial de Propiedad Intelectual). 2007. *Informe de la OMPI sobre patentes: Estadísticas sobre las actividades en materia de patentes a escala mundial (Edición de 2007)*. Ginebra: OMPI. Disponible en: http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/es/patents/931/wipo_pub_931.pdf.
- Radaelli, Vanderléia. 2002. *Os investimentos diretos Estrangeiros na Indústria no Brasil no período recente: uma análise a partir de um grupo de empresas internacionais*. São Paulo: FAPESP, 2002.
- Ricyt (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología). 2008. *El estado de la ciencia 2008*. Buenos Aires: Ricyt. Disponible en: <http://www.ricyt.org/interior/difusion/pubs/elc2008/Estado.pdf>.

-
- ¹ Para mayor información, véase la página de Internet de Diagnetec: <http://www.diagnotec.cl>.
- ² Entre 1992 y 2002 el gobierno finlandés coordinó la elaboración de un proyecto tecnológico nacional en el que fueron seleccionadas las áreas que recibirían apoyo gubernamental para dar competitividad al país: inversiones en investigación y desarrollo y en la formación de recursos humanos, y políticas para la inclusión digital, entre otras. Irlanda es otro caso ejemplar que, a pesar de su reducido tamaño territorial, cuenta actualmente con más de 1.000 empresas extranjeras en sectores altamente dinámicos, tales como software, electrónica, farmacéutica y biotecnología.
- ³ Para mayor información, véase la página en Internet de Ricyt: www.ricyt.org.
- ⁴ Mientras tanto, mecanismos importantes para el fomento de la innovación también están ausentes o son muy incipientes en los países de América Latina. Entre ellos, cabe mencionar la ausencia de capital de riesgo, que es un poderoso instrumento de apoyo, por ejemplo, para la creación de empresas de base tecnológica. Brasil, a través de su asociación con el BID, implantó recientemente algunas iniciativas importantes en el ámbito nacional, estando al frente de las acciones la Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES).



Las tonalidades del verde. Las sierras semidesérticas se enverdecerán con plántulas de un vivero del sur de México como parte de un programa de reforestación que lleva a cabo una organización ecologista local. Las poblaciones rurales se están dando cuenta de que la protección del medio ambiente preserva el suelo y el agua, vitales para su subsistencia. El BID apoya proyectos de protección del agua, el suelo y la biodiversidad, así como programas a gran escala para fortalecer instituciones con responsabilidades jurídicas y técnicas de proteger los recursos para las generaciones futuras.

VIII El futuro del medio ambiente

La noticia apareció en la edición de *El Comercio* de Lima, a finales de mayo de 2008. En su informe, la periodista Nelly Luna contaba cómo el Pastoruri, el nevado más visitado de la llamada cordillera blanca en Perú, ya no podía ser considerado un glaciar.¹ “Creo que no tardará más de 10 años en derretirse por completo”, afirmó un geólogo citado en el artículo. Historias similares, respaldadas por pruebas documentales, se encuentran en los países de América Latina y el Caribe que tienen o tuvieron picos nevados, al igual que en aquellos que alojan glaciares. En todos los casos el deshielo no sólo es innegable, sino que su velocidad ha aumentado en los últimos años.

Evidencias como la mencionada constituyen un ejemplo más sobre el impacto del calentamiento global en la región, un fenómeno cada vez más notorio a lo largo del pasado medio siglo, que de manera creciente ha entrado a formar parte de las preocupaciones de académicos, gobernantes y el público en general. Y es que, sin duda, el cambio

climático inducido por el incremento en la atmósfera de las concentraciones de gases de efecto invernadero constituye, junto con la degradación de ecosistemas y la pérdida de la biodiversidad, el problema ambiental más trascendente en el siglo XXI y uno de los mayores desafíos globales que enfrenta la humanidad.

Ese proceso, por paradójico que parezca, ha venido acompañado de una mayor fortaleza institucional en buena parte de las naciones latinoamericanas, caracterizada por la aparición de agencias de protección ambiental, por el desarrollo normativo y por una mayor conciencia de los habitantes de la zona. Eso no quiere decir que la degradación haya sido evitada, pero la aparición de experiencias exitosas aisladas ayuda a guardar algo de esperanza sobre la manera en que la región puede contribuir a luchar contra el calentamiento global, mientras logra avanzar en el terreno medioambiental.

Tales propósitos son especialmente significativos, a la luz de la crisis que afecta a la economía mundial a comien-



Los niños descubren los secretos de la naturaleza en un programa escolar brasileño que obtiene recursos de un fondo nacional para el medio ambiente financiado por el BID.

zos de 2009. Ante la estrechez que experimentan los países y el sector privado, existe una preocupación válida sobre si los esfuerzos de impulsar energías limpias y moderar el consumo de combustibles fósiles pueden fracasar, tanto debido al recorte de programas y subsidios, como a la apreciable reducción en las cotizaciones de los insumos energéticos. El cambio en los precios relativos de los combustibles puede quitarle el sentido de urgencia a un asunto que requiere más acciones que declaraciones.

Hecha esa consideración, la evidencia es preocupante. El cuarto reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) confirmó que el calentamiento del sistema atmosférico es inequívoco, como lo demuestran ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del nivel del mar (IPCC, 2007).

Adicionalmente, el reporte indica que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero como consecuencia de actividades humanas han aumentado, desde la era preindustrial, en un 70% entre 1970 y 2004, y que la mayor parte del incremento observado

del promedio global de temperatura desde mediados del siglo XX se debe muy probablemente al aumento de estas emisiones antropógenas. De proseguir a una tasa igual o superior a la actual, el calentamiento se elevaría y el sistema climático mundial experimentaría durante el siglo XXI numerosos cambios (IPCC, 2007) (cuadro 8.1).

Esa eventualidad sería desastrosa para el planeta en general y para América Latina y el Caribe en particular. Según las proyecciones hechas para la región con miras a mediados del presente siglo, los aumentos de temperatura y las correspondientes disminuciones de la humedad del suelo originarían una sustitución gradual de los bosques tropicales por las sabanas en el este de la Amazonía. Además, la vegetación semiárida sería sustituida paulatinamente por vegetación de tierras áridas y, en general, podrían experimentarse pérdidas importantes de diversidad biológica con la extinción de especies en muchas áreas de la América Latina tropical.

Como si lo anterior fuera poco, la productividad de algunos cultivos importantes disminuiría, y con ella la actividad pecuaria, con consecuencias adversas para la seguridad alimenticia. Si bien en las zonas templadas mejoraría

Cuadro 8.1 Ejemplos de variabilidad climática y de episodios climáticos extremos

Cambios proyectados	Efectos proyectados
Temperaturas máximas más elevadas, más días calurosos y oleadas de calor en casi todas las zonas terrestres.	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Incidencia de defunciones y graves enfermedades en personas de edad y en la población rural pobre. ▲ Estrés térmico en el ganado y en la flora y fauna silvestres. ▲ Riesgo de daños a varios cultivos. ▲ Demanda de refrigeración eléctrica. ▼ Fiabilidad en el suministro de energía.
Temperaturas mínimas más elevadas y menos días fríos y de heladas en casi todas las zonas terrestres.	<ul style="list-style-type: none"> ▼ Morbilidad y natalidad humana relacionadas con el frío. ▼ Riesgo de daños a varios cultivos. □ Distribución y actividad de algunas plagas y vectores de enfermedades. ▼ Demanda de energía calórica.
Episodios de precipitaciones más intensas.	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Daños provocados por inundaciones. ▲ Erosión del suelo. ▲ Las escorrentías de las inundaciones podrían aumentar la carga de los acuíferos de algunas llanuras de inundación. ▲ Presión sobre los sistemas públicos y privados de socorro en caso de desastres y de seguro frente a inundaciones.
Mayor deshidratación veraniega en la mayor parte de las zonas continentales de latitud media y riesgo asociado de sequía.	<ul style="list-style-type: none"> ▼ Rendimiento de los cultivos. ▲ Daños de los cimientos de los edificios provocados por la contracción del suelo. ▲ Riesgo de incendios forestales. ▼ Calidad y cantidad de los recursos hídricos.
Aumento de las intensidades máximas de los ciclones tropicales y de las intensidades de las precipitaciones medias y máximas.	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Riesgo para la vida humana, riesgo de epidemia de enfermedades infecciosas. ▲ Erosión costera y daños en los edificios de infraestructura de la costa. ▲ Daños en los ecosistemas costeros como los arrecifes de coral y los manglares.
Intensificación de las sequías e inundaciones asociadas con la corriente de El Niño en muchas regiones.	<ul style="list-style-type: none"> ▼ Productividad agrícola y de los pastizales en las regiones expuestas a la sequía y a las inundaciones. ▼ Potencial de generación eléctrica en las regiones expuestas a la sequía.
Mayor variabilidad de las precipitaciones del monzón de verano de Asia.	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Magnitud de las inundaciones y de las sequías, y daños en las tierras templadas y tropicales de Asia.
Mayor intensidad de las tormentas de latitud media.	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Riesgos para la vida y la salud humanas. ▲ Pérdida de bienes materiales e infraestructura. ▲ Daños en los ecosistemas costeros.
Claves: ▲ Aumento ▼ Disminución □ Ampliación	

Fuente: PNUMA y Semarnat (2006), sobre la base de IPCC, Tercer Informe de Evaluación 2001.

el rendimiento de productos como la soya, en conjunto aumentaría el número de personas amenazadas por el hambre. Además, los cambios en las pautas de precipitación y la desaparición de los glaciares afectarían notablemente la disponibilidad de agua para consumo humano, agrícola e hidroeléctrico. Más impactante todavía sería el aumento de los desastres naturales, por cuenta de sequías o períodos de lluvia más intensos, y la vulnerabilidad de las áreas costeras, como resultado de la elevación en el nivel de los océanos y los fenómenos climáticos extremos (IPCC, 2007).

Sin embargo, a pesar del proceso de degradación y destrucción ambiental que se ha registrado en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas, la región continúa siendo muy rica en recursos naturales renovables. Siete de los 12 países más megadiversos del planeta se encuentran en su territorio.² De las ocho naciones del globo que tienen más de un 70% de su cobertura forestal original, seis se encuentran en América del Sur y, específicamente, en la cuenca amazónica: Brasil, Colombia, Guayana Francesa, Guyana, Suriname y Venezuela. Estas grandes extensiones de bosques naturales con grados relativamente bajos de perturbación y ecológicamente

intactos (que también se encuentran en Centroamérica y México) tienen un significado único para la supervivencia de la Tierra (Rodríguez Becerra, 2002).

Además, la región cuenta con las reservas de tierras cultivables más grandes del mundo, con un potencial agrícola estimado en 576 millones de hectáreas, equivalente a un 29% de su territorio total. América Latina podría alimentar a su población en el año 2030, cultivando sólo el 4% de su superficie con técnicas de producción de alto coeficiente de tierras, e insumos y uso de tecnologías de producción tradicionales en otro 20% (Rodríguez Becerra, 2002).

La región también es rica en agua. Con sólo un 15% del territorio y un 8,4% de la población mundial, recibe el 29% de las precipitaciones y tiene una tercera parte de los recursos hídricos renovables del mundo. Sin embargo, existen marcadas diferencias en la dotación de agua y su disponibilidad a lo largo del territorio. Tres de sus principales zonas hidrográficas –las cuencas del Golfo de México, del Atlántico sur brasileño y de los ríos Paraná, Uruguay y de la Plata–, concentran un 40% de la población regional en un 25% del territorio, con sólo un 10% de los recursos hídricos totales. Muchas áreas en Mesoamérica, los



En el marco de un proyecto para plantar manglares en la costa de Colombia se recuperarán importantes ecosistemas para prevenir la erosión y crear santuarios para la fauna marina.

Andes, el noreste brasileño y el Caribe sufren carencia recurrente o crónica de agua (PNUMA y Semarnat, 2006).

EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Semejante panorama le da un claro sentido de urgencia a un tema que es relativamente nuevo para los latinoamericanos. Eso, a pesar de que durante la época de la Colonia fueron expedidas diversas ordenanzas reales y que, después de la Independencia, se emitieron nuevas legislaciones como fueron, por ejemplo, las impulsadas por el Libertador Simón Bolívar para Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Entre ellas se mencionan el decreto relacionado con “Medidas de conservación y buen uso de las aguas” dictado en Chuquisaca, Bolivia, el 19 de diciembre de 1825, y el decreto de bosques referido a las “Medidas de protección y mejor aprovechamiento de la riqueza forestal de la Nación”, expedido en Guayaquil, Ecuador, el 31 de julio de 1829 (PNUMA y Semarnat, 2006).

Con el correr del siglo XIX y comienzos del XX fueron promulgadas normas sobre la explotación y el uso de los recursos naturales renovables, así como fueron creadas agencias públicas

especializadas en su administración. Estas últimas con frecuencia se conformaron como divisiones o entes adscritos a un ministerio, muchas veces a los de Agricultura y Obras Públicas. En los años treinta y cuarenta del siglo pasado se introdujeron legislaciones sobre los bosques, los suelos, las aguas y la fauna –en particular los recursos pesqueros–, que denotan un impulso a la regulación.

Una mención especial merece la aprobación, en 1940, de la Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental en Washington, D.C., en el marco de la Unión Panamericana que daría paso a la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta tiene como objetivos “preservar de la extinción a todas las especies y géneros de la fauna y la flora nativa, y preservar áreas de extraordinaria belleza, con formaciones geológicas únicas o con valores estéticos, históricos o científicos”. Dicho acuerdo acabó impulsando la creación de parques naturales en todo el continente.

Los años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial mostraron un esfuerzo creciente de los países por regular esta problemática. Sin embargo, no fue sino hasta la Conferencia de las

(Continúa en la página 206)

Entrevista a Janine Ferretti



Janine Ferretti es la Jefa de la División de Medio Ambiente del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de

Desarrollo. Profesional de origen canadiense, ha tenido a su cargo el desarrollo y la ejecución de una serie de iniciativas, incluyendo la nueva Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático, y la difusión de información sobre sostenibilidad. Ferretti se vinculó al Banco después de completar su período como Directora Ejecutiva de la Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental (CEC, por sus siglas en inglés).

¿Cómo ha visto usted la evolución del Hemisferio en materia de conciencia ambiental a lo largo del pasado medio siglo?

La conciencia ambiental ha tenido varios cambios en las últimas décadas, pues el tema fue visto primero como un problema de los países ricos, consecuencia esperada del crecimiento económico. Hoy en día, los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado el desarrollo sostenible como marco conceptual en sus intentos para lograr una mejor calidad de vida.

Además, se han hecho avances significativos en la mayoría de los países: se ha aprobado legislación y se han creado instituciones ambientales; se cuenta además con requisitos legales en materia de evaluación de impacto ambiental, emisiones de contaminantes, planificación territorial, participación de la ciudadanía, uso y conservación de recursos naturales; y se han establecido áreas protegidas como respuesta a la necesidad de conservar el patrimonio biológico de los países.

La opinión pública al respecto en la región es cada vez mayor y está más informada sobre este tema.

Además, la preocupación sobre la degradación ambiental se ha extendido: los campesinos buscan alternativas ecológicas para el manejo de sus cultivos; los empresarios incorporan innovaciones ecoeficientes en sus sistemas de producción; los pescadores cada vez se preocupan más por los efectos de la contaminación de las aguas. Las poblaciones urbanas, por su parte, son conscientes acerca de los costos de la contaminación del aire y sus implicaciones sobre la salud pública, y muchos gobiernos municipales han comenzado a responder a esta situación con el mejoramiento de los medios de transporte público y otras medidas. También se han fomentado asociaciones público-privadas entre empresas y organizaciones de la sociedad civil, que conjuntamente están desarrollando soluciones que abarcan desde la conservación de bosques hasta el monitoreo de la calidad ambiental.

¿Cuál considera que ha sido el papel del BID en lo sucedido y qué destacaría positivamente de lo hecho hasta el momento?

El Banco ha cumplido un papel destacado al apoyar a los países en el desarrollo de instituciones y programas ambientales. En este sentido, en 1979 el BID reconoció explícitamente la importancia del medio ambiente al aprobar su política ambiental y fue el primer banco multilateral en hacerlo. Ha sido reconocido por haber auspiciado programas de mayor corte ambiental, como gestión de cuencas hidrográficas, manejo regional de recursos naturales y de áreas protegidas y, más recientemente, de energía renovable y cambio climático. Además, ha apoyado esfuerzos que han contribuido al desarrollo de una conciencia regional. También está la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, y el establecimiento de foros permanentes de alto nivel como el de ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.

¿Cómo ve el tema hacia el futuro, cercano y lejano, y cuál debería ser el rol del Banco?

El cambio climático es un desafío enorme para la región. La disponibilidad de agua y de áreas productivas será, sin duda, motivo de preocupación para varios países, puesto que está íntimamente ligada con los temas de desarrollo. En este sentido, una de las cosas más importantes que el Banco está haciendo es apoyar la realización de estudios sobre los costos que dicho cambio representaría en términos del desarrollo económico y social de las naciones de la región. Estos análisis ayudarán a los países para hacer elecciones más adecuadas relacionadas con las opciones de fuentes de energía; la inversión en infraestructura agropecuaria que tome en cuenta la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático; la prevención de desastres naturales; el uso de agua; y la conservación de recursos naturales. El Banco debería fortalecer su capacidad de apoyar a los países en analizar dichas opciones.

También es necesario reconocer un desafío común en la región: no obstante los avances registrados en el marco institucional y legal, la aplicación de normativas ambientales es relativamente débil. Un desafío es la integración de medio ambiente y economía en políticas y programas, lo que permitiría establecer y alcanzar objetivos en conjunto. El Banco debería ayudar a los países a forjar esta nueva manera de avanzar en el desarrollo de la región. El futuro depende de esto.



Los bosques nos dan una amplia gama de materias primas, como la resina para producir trementina, que se extrae en el marco de este proyecto del BID en Colombia.

Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, que la discusión llegó al público en general. Dicho lo anterior, el evento dejó en claro la divergencia de posiciones entre las naciones convocadas, según su nivel de ingreso. Según las Naciones Unidas, “Estocolmo marcó una polarización entre las prioridades del desarrollo económico y la protección ambiental que ha dominado el debate entre los países ricos y pobres, y entre los grupos de interés al interior de los países, que se ha prolongado hasta el presente, y aún no está plenamente resuelta”.³

No obstante esa circunstancia, los diferentes países latinoamericanos respondieron con nuevas normas y esfuerzos de reordenamiento institucional,⁴ que fueron reivindicados en la Cumbre de la Tierra ocurrida en Rio de Janeiro en 1992. Para esta oportunidad, ya los científicos habían constatado la existencia del agujero de la capa de ozono y del cambio climático global, con lo cual el concepto adoptado fue el del desarrollo sostenible.

Dicha posición, con algunas divergencias, fue refrendada por los países de la región en la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible en las Américas,

sucedida en 1996, y en las Cumbres de las Américas llevadas a cabo en años posteriores, como también en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, de 2002, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Johannesburgo en el mismo año. Por otra parte, aunque el Protocolo de Kyoto no estableció parámetros sobre las emisiones de gases para los países en desarrollo, los representantes regionales jugaron un papel activo en el proceso.

Al tiempo que esto sucedía, el mayor perfil del tema ambiental empezó a ser evidente (cuadro 8.2). Por ejemplo, 18 países de la región han “constitucionalizado” desde 1992 la protección ambiental y, en algunos casos, el desarrollo sostenible. Además fue notoria la expedición de nuevas legislaciones y normas, o la actualización de las existentes, y la criminalización de los delitos ambientales en algunas de las legislaciones (Rodríguez Becerra, 2008).

Si bien diferentes informes sugieren que el entusiasmo sobre el tema ha disminuido en la región y que de hecho varios países han dado marcha atrás en la presente década (Rodríguez Becerra, 2008), las naciones latinoamericanas aparecen bien calificadas en ciertas

Cuadro 8.2 Participación en convenciones ambientales internacionales

(Año de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión)

País	Basilea ^a	Cartagena ^b	Diversidad Biológica ^c	Cambio Climático (UNFCCC) ^d	Desertificación (UNCCD) ^e	CITES ^f	Especies migratorias (CMS) ^g	Estocolmo ^h	Kyoto ⁱ	Derechos del mar ^j	Montreal ^k	Ramsar ^l	Rotterdam ^m	Viena ⁿ	Patrimonio ^o
Antigua y Barbuda	1993	2003	1993	1993	1997	1997	2007	2003	1998	1989	1992	2005	—	1992	1983
Argentina	1991	—	1994	1994	1997	1981	1992	2005	2001	1995	1990	1992	2004	1990	1978
Bahamas	1992	2004	1993	1994	2000	1979	—	2005	1999	1983	1993	1997	—	1993	—
Barbados	1995	2002	1993	1994	1997	1992	—	2004	2000	1993	1992	2005	—	1992	2002
Belice	1997	2004	1993	1994	1998	1986	—	—	2003	1983	1998	1998	2005	1997	1990
Bolivia	1996	2002	1994	1994	1996	1979	2003	2003	1999	1995	1994	1990	2003	1994	1976
Brasil	1992	2003	1994	1994	1997	1975	—	2004	2002	1988	1990	1993	2004	1990	1977
Chile	1992	—	1994	1994	1997	1975	1983	2005	2002	1997	1990	1981	2005	1990	1980
Colombia	1996	2003	1994	1995	1999	1981	—	—	2001	—	1993	1998	—	1990	1983
Costa Rica	1995	2007	1994	1994	1998	1975	2007	2007	2002	1992	1991	1992	—	1991	1977
Cuba	1994	2002	1994	1994	1997	1990	—	—	2002	1984	1992	2001	—	1992	1981
Dominica	1998	2004	1994	1993	1997	1995	—	2003	2005	1991	1993	—	2005	1993	1995
Ecuador	1993	2003	1993	1993	1995	1975	2004	2004	2000	—	1990	1991	2004	1990	1975
El Salvador	1991	2003	1994	1995	1997	1987	—	—	1998	—	1992	1999	1999	1992	1991
Granada	—	2004	1994	1994	1997	1999	—	—	2002	1991	1993	—	—	1993	1998
Guatemala	1995	2004	1995	1995	1998	1979	—	—	1999	1997	1989	1990	—	1987	1979
Guyana	2001	—	1994	1994	1997	1976	—	2007	2003	1993	1993	—	2007	1993	1977
Haití	—	—	1996	1996	1996	—	—	—	2005	1996	2000	—	—	2000	1980
Honduras	1995	—	1995	1995	1997	1985	2007	2005	2000	1993	1993	1993	—	1993	1979
Jamaica	2003	—	1995	1995	1997	1997	—	2007	1999	1983	1993	1998	2002	1993	1983
México	1991	2002	1993	1993	1995	1991	—	2003	2000	1983	1988	1986	2005	1987	1984
Nicaragua	1997	2002	1995	1995	1998	1977	—	2005	1999	2000	1993	1997	—	1993	1979
Panamá	1991	2002	1995	1995	1996	1978	1989	2003	1999	1996	1989	1990	2000	1989	1978
Paraguay	1995	2004	1994	1994	1997	1976	1999	2004	1999	1986	1992	1995	2003	1992	1988
Perú	1993	2004	1993	1993	1995	1975	1997	2005	2002	—	1993	1992	2005	1989	1982
Rep. Dominicana	1999	2006	1996	1998	1997	1986	—	2007	2002	—	1993	2002	2006	1993	1985
Saint Kitts y Nevis	1994	2001	1993	1993	1997	1994	—	2004	—	1993	1992	—	—	1992	1986
San Vicente y las Granadinas	1996	2003	1996	1996	1998	1988	—	2005	2004	1993	1996	—	—	1996	2003
Santa Lucía	1993	2005	1993	1993	1997	1982	—	2002	2003	1985	1993	2002	—	1993	1991
Suriname	—	—	1996	1996	2000	1980	—	—	2006	1998	1997	1985	2000	1997	1997
Trinidad y Tobago	1994	2000	1996	1994	2000	1984	—	2002	1999	1986	1989	1993	—	1989	2005
Uruguay	1991	—	1993	1994	1999	1975	1990	2004	2001	1992	1991	1984	2003	1989	1989
Venezuela	1998	2002	1994	1994	1998	1977	—	2005	2005	—	1989	1988	2005	1988	1990

Fuente: CEPAL (2007).

^aConvenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

^bProtocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

^cConvenio sobre la Diversidad Biológica.

^dConvención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

^eConvención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África.

^fConvención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

^gConvención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres.

^hConvenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes.

ⁱProtocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

^jConvención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

^kProtocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

^lConvención de Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas.

^mConvenio de Rotterdam sobre el procedimiento del consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

ⁿConvenio de Viena para la protección de la capa de ozono.

^oConvenio para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.

Cuadro 8.3 Índice de Desempeño Ambiental, América Latina y el Caribe

Puesto	País	Calificación	Puesto global
1	Costa Rica	90,5	5
2	Colombia	88,3	9
3	Ecuador	84,4	22
4	Chile	83,4	29
5	Panamá	83,1	32
6	Rep. Dominicana	83,0	33
7	Brasil	82,7	35
8	Uruguay	82,3	36
9	Argentina	81,8	38
10	Cuba	80,7	41
11	Venezuela	80,0	45
12	México	79,8	47
13	Jamaica	79,1	54
14	Perú	78,1	60
15	Paraguay	77,7	63
16	El Salvador	77,2	65
17	Guatemala	76,7	69
18	Honduras	75,4	73
19	Nicaragua	74,4	77
20	Belice	71,7	84
21	Trinidad y Tobago	70,4	89
22	Guyana	64,8	108
23	Bolivia	64,7	110
24	Haití	60,7	119

Fuente: Yale Center for Environmental Law & Policy (2008).

listas, como es el caso del Índice de Desempeño Ambiental que elabora la Universidad de Yale. Según la medición correspondiente a 2008, de los 13 países en desarrollo con un índice mayor a 80, 11 pertenecen a la zona (cuadro 8.3).

En todo lo ocurrido, es llamativo el incremento de la participación ciudadana, no sólo a través de mecanismos

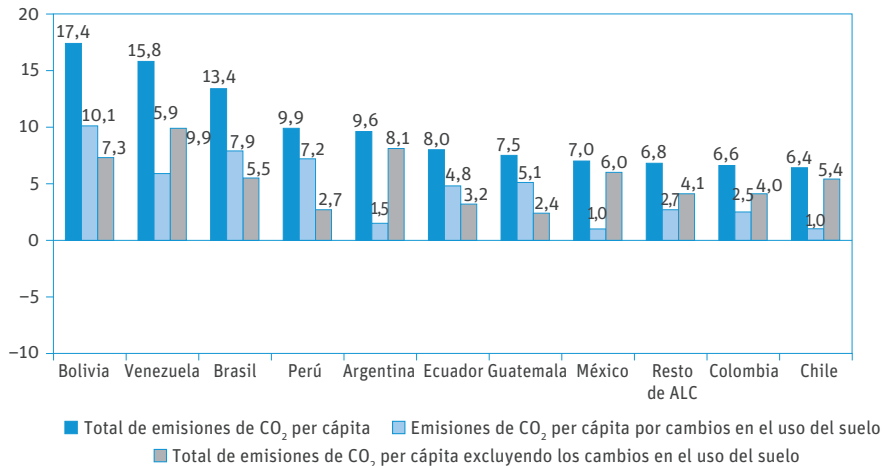
definidos legalmente, como las consultas populares, sino mediante el auge de la sociedad civil y las manifestaciones públicas. Los ejemplos de una comunidad que cuestiona un proyecto o una población que logra que una iniciativa industrial venga acompañada de planes de mitigación ambiental abundan y tienen mucho que ver con la conciencia creciente de que la región es rica, pero que sus activos merecen ser cuidados, pues no son inagotables.

LOS DESAFÍOS

Sin embargo, más allá del progreso en ese frente, el reto es inmenso. Los indicadores disponibles señalan una grave degradación el medio ambiente y la depreciación del capital natural en todas sus formas, que se manifiesta, a su vez, por medio del deterioro de la salud, mermas de la productividad y el ingreso, vulnerabilidad física y disminución de la calidad de vida, como lo muestran los cálculos hechos específicamente sobre el Caribe. Las estadísticas confirman que, si bien la región ha consagrado esfuerzos considerables a la reducción de las presiones ambientales, la acción de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, no ha sido suficiente para ate-

Gráfico 8.1 Emisiones per cápita de gases de efecto invernadero (GEI), países de América Latina y el Caribe, 2000

(Total de CO₂ per cápita)



Fuente: Climate Analysis Indicators Tool (CAIT, Versión 5.0) y World Development Indicators Online (WDI).

nuar los efectos negativos del desarrollo y rectificar el proceso de degradación del medio ambiente. Eso puede observarse en la evolución de los principales indicadores ambientales (BID, 2003) (gráfico 8.1).

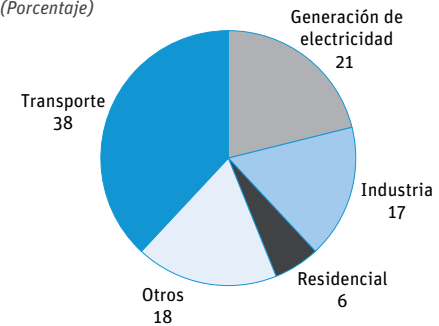
Por ejemplo, la región de América Latina y el Caribe experimenta un proceso constante de deforestación, degradación de los suelos y pérdida de diversidad biológica. Se estima que sólo en el decenio de 1990, la región perdió alrededor de 4,7 millones de hectáreas forestales por

año. No menos complejo es el panorama resultante de la creciente demanda de energía (cuadro 8.4). Especial importancia tienen los efectos ambientales producidos por el consumo de combustibles fósiles del transporte, que gasta un tercio de la energía primaria y el 55% de los derivados del petróleo en la región. Este sector es el principal culpable del rápido aumento de la contaminación atmosférica en las grandes ciudades de la zona (PM₁₀, CO, NO_x y SO₂) y el responsable del 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero (BID, 2003) (gráfico 8.2).

Por otro lado, el área enfrenta limitaciones crecientes de suministro de agua: el 15% de la población carece de acceso a agua potable y en el medio rural el

Gráfico 8.2 Emisiones de dióxido de carbono por sector, América Latina, 2001

(Porcentaje)



Fuente: AIE (2001).

Recuadro 8.1 El papel del BID en materia de medio ambiente

El Banco Interamericano de Desarrollo fue la primera institución financiera multilateral en adoptar una Política de Medio Ambiente en 1979, la cual contenía un amplio mandato para que la institución asegurara la calidad ambiental de sus operaciones y prestara apoyo a los proyectos de medio ambiente en la región. Desde finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, el Banco acogió y respaldó activamente los principios del desarrollo sostenible que llevaron a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente de 1992. Como resultado de ello, en 1994 se declaró al medio ambiente, junto con la reducción de la pobreza y el desarrollo social, áreas prioritarias a ser respaldadas por el Banco, y se incluyeron varios mandatos específicos que hasta el momento han guiado su trabajo en este terreno. Estos mandatos contenían disposiciones encaminadas a: i) fortalecer los marcos jurídicos y normativos relacionados con el medio ambiente; ii) fortalecer las instituciones ambientales; iii) mejorar la calidad ambiental de las operaciones financiadas por el Banco; iv) promover la conservación y el uso eficiente de energía en los proyectos del Banco; v) mejorar el entorno urbano; vi) fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales, especialmente en lo que se refiere a prácticas ambientalmente sostenibles en el manejo de recursos hídricos, aprovechamiento forestal, diversidad biológica, recursos marinos y agricultura; vii) abordar temas de transparencia y acceso a información ambiental, y de consulta con las partes interesadas; viii) garantizar el control de calidad y la realización de evaluaciones de impacto ambiental (EIA), y ix) fomentar la educación y la capacitación en la materia.

En 2003, el Directorio Ejecutivo del Banco respaldó una nueva Estrategia de Medio Ambiente en la que se estableció la dirección de las acciones orientadas a mejorar los resultados de sostenibilidad, para lo cual se define el medio ambiente como un componente transversal e integral del desarrollo económico y social sostenible. En este contexto, la Estrategia de Medio Ambiente del Banco fue desarrollada para apoyar los dos objetivos fundamentales del Banco: lograr un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza y la desigualdad. Con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias aprobada en 2006, se buscó proporcionar las directrices necesarias para poner en operación y reforzar las prioridades clave identificadas en la Estrategia de Medio

Ambiente. Esta nueva política toma en consideración los cambios y las realidades actuales que influyen sobre la sostenibilidad ambiental, entre los cuales figuran el desarrollo positivo de capacidades institucionales que se ha dado en los países miembros prestatarios; el papel cada vez más preponderante de la sociedad civil en el contexto de procesos democráticos; el proceso de convergencia de políticas y armonización entre las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo; la necesidad de mejorar la efectividad del desarrollo; el papel cada vez más importante de las inversiones del sector privado y las alianzas público-privadas; los compromisos de sostenibilidad que han adquirido las principales instituciones financieras del sector privado con los Principios de Ecuador, y la importancia creciente de las oportunidades y los retos de carácter regional y global. Esta política también reconoce los vínculos entre pobreza y la gestión del medio ambiente, y la necesidad de mejorar las condiciones de desarrollo social y económico a partir de un manejo racional de los recursos naturales y del medio ambiente (BID, 2006).

El Directorio Ejecutivo del BID aprobó la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI, por sus siglas en inglés) en marzo de 2007, como respuesta a la solicitud de los países de América Latina y el Caribe de ampliar el papel de la energía sostenible y el cambio climático en la región. La iniciativa SECCI está probando ser un generador excepcional de nuevas operaciones, así como un mecanismo para agregar valor adicional a operaciones existentes. Su estructura actual le ha permitido integrarse en el trabajo del Banco a través de sus diferentes departamentos, fomentando su apropiación dentro de la entidad. El BID ha estado involucrado, al igual que muchos de los otros bancos multilaterales de desarrollo, en el proceso de reforma de políticas en la región, con el fin de promover no sólo un buen desarrollo de políticas, sino también una estructura institucional adecuada que permita que de allí resulte el efecto esperado. En ese proceso, el Banco ha impulsado préstamos programáticos en apoyo de reformas de políticas (PBL, por sus siglas en inglés) en una gran variedad de sectores como la educación, la salud o las pensiones. De la misma forma, está apoyando PBL innovadores como es el caso de los préstamos programáticos de cambio climático. En este caso estos préstamos no buscan reformar instituciones existentes, sino promover la creación de otras que permitan la adopción de los principios establecidos en los acuerdos internacionales.



Un parque eólico de Costa Rica que recibió financiamiento del BID forma parte de un creciente movimiento para adoptar fuentes innovadoras de energía y reducir el consumo de hidrocarburos en la región.

Cuadro 8.4 Consumo total de energía, América Latina y el Caribe, 1995–2006
(Miles de barriles de petróleo equivalentes)

País	1995	2000	2003	2004	2005	2006
Argentina	273.039,9	298.924,4	291.537,1	335.002,9	335.265,5	361.886,4
Barbados	1.745,8	1.795,6	1.896,8	1.949,4	2.027,6	2.067,8
Bolivia	18.976,9	19.284,5	19.598,5	24.009,1	24.820,2	26.613,4
Brasil	924.204,0	1.100.175,7	1.146.393,6	1.240.992,2	1.314.679,4	1.355.368,3
Chile	113.880,7	143.595,3	148.737,8	156.152,9	151.430,6	159.150,7
Colombia	171.661,5	165.683,9	168.337,9	155.776,9	166.788,3	169.013,9
Costa Rica	14.842,1	17.013,8	18.381,2	21.505,1	21.177,1	24.049,3
Cuba	51.569,2	60.861,1	61.983,6	62.812,6	66.499,9	69.005,5
Ecuador	41.021,7	45.969,3	48.622,1	55.852,5	58.905,7	60.132,2
El Salvador	18.366,8	21.123,6	23.113,5	23.760,2	23.115,5	23.961,5
Granada	311,8	418,3	479,3	465,3	489,9	507,0
Guatemala	36.665,2	46.208,4	50.522,6	50.842,6	52.610,9	53.938,4
Guyana	5.000,4	5.490,7	5.294,8	5.312,4	5.483,8	5.519,4
Haití	9.956,4	12.559,5	12.534,2	16.520,6	16.818,0	17.238,4
Honduras	18.306,5	19.970,6	23.636,7	23.960,0	23.996,2	24.674,9
Jamaica	13.131,8	16.490,3	17.554,3	20.676,3	27.637,0	28.843,1
México	641.918,8	703.210,2	693.545,7	761.309,2	775.492,2	800.331,5
Nicaragua	12.192,9	15.281,0	16.308,3	17.358,3	18.205,9	18.570,2
Panamá	11.376,9	13.727,5	16.678,2	21.194,9	21.457,7	22.809,1
Paraguay	26.978,3	26.414,8	26.948,9	26.249,5	26.580,9	26.674,3
Perú	72.340,7	80.026,1	77.056,0	80.649,3	83.234,0	86.612,0
Rep. Dominicana	26.684,7	39.079,0	38.587,4	38.741,2	37.868,4	36.935,4
Suriname	4.105,7	4.333,9	4.188,3	4.400,8	4.373,3	4.495,5
Trinidad y Tobago	33.722,2	49.009,5	65.582,4	68.782,9	78.654,1	79.015,0
Uruguay	16.306,6	18.067,4	16.035,4	16.966,3	17.848,6	18.390,0
Venezuela	232.221,8	233.838,1	256.398,9	269.727,5	289.813,3	326.320,3
América Latina y el Caribe*	2.790.529,1	3.158.552,4	3.249.953,3	3.500.970,9	3.645.274,1	3.802.123,3

Fuente: CEPAL (2007).

*Comprende los países que figuran en el presente cuadro.

porcentaje llega al 30%. La eliminación de los efluentes de aguas residuales sigue siendo un problema grave, pues sólo el 14% del volumen recolectado recibía tratamiento al comenzar la década. Igualmente, el problema de manejo

de los desechos sólidos es un tema que preocupa a la opinión de los centros urbanos. La razón es que los depósitos no controlados de residuos afectan cuencas hidrográficas, cursos fluviales y costas, entre otros (BID, 2003).

(Continúa en la página 215)

Entrevista a Mario Molina



Cuando en 1995 el mexicano Mario Molina recibió el premio Nobel de Química, su nombre era desconocido para la inmensa mayoría de sus compatriotas. Sin

embargo, ahora Molina es considerado uno de los científicos más notables de la región, gracias a los experimentos que demostraron cómo la acumulación de clorofluorocarbonos ocasiona una reducción de la capa de ozono en la estratósfera. El trabajo de Molina llamó la atención sobre la importancia de la atmósfera global, el cuidado del medio ambiente y el llamado “efecto invernadero” asociado al cambio climático. Vinculado a la academia desde hace más de cuatro décadas, actualmente el doctor Molina es profesor de la Universidad de California en San Diego y asesora al gobierno mexicano.

Su trabajo ayudó a la humanidad a entender la gravedad del deterioro ambiental en el planeta. ¿Cuál es su lectura ahora?

Todo indica que en el tema del cambio climático cada día hay más conciencia en el mundo; sin embargo, las soluciones están rezagadas. La expectativa es que se cree una mayor conciencia, para que podamos llegar a un acuerdo internacional de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que permita la solución efectiva del problema. Este es un primer paso que nos urge. Aun así, existen grandes diferencias entre el nivel de desarrollo y los compromisos adquiridos por cada país, sobre todo en el grupo de los más contaminantes. En especial, tratándose de Estados Unidos, que todavía mantiene su posición de considerar sólo medidas voluntarias para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero. Pero comienza a haber un cambio, motivado por la nueva administración del Presidente Barack Obama, así que la expectativa es que pronto esa nación se incorpore a la comunidad internacional para tomar medidas y llegar a los acuerdos necesarios.

¿Y China?

Ocurre casi lo mismo: no participó con la limitación de sus emisiones de gases de efecto invernadero en el primer período de compromisos del Protocolo de Kyoto. Pero ahora, China ya tiene un nivel de emisión de estos gases tan grande como el de Estados Unidos, no acumulativamente, pero sí al año. En consecuencia, tiene que participar al igual que India, México, Brasil o las demás economías emergentes del planeta. Puede ser que su contribución no venga de poner un límite a sus emisiones, pero sí de asegurar que su desarrollo económico sea muy eficiente desde el punto de vista energético. China ya está tomando medidas importantes, invirtiendo significativamente en emplear tecnologías limpias en las plantas generadoras de electricidad que usan carbón y en aplicar normas de eficiencia energética para automóviles.

¿Es inevitable que una mayor acción en este tema incida en un menor crecimiento económico?

No. Por supuesto que es posible controlar el problema del cambio climático y estimular el crecimiento de la economía al mismo tiempo. Ambos son compatibles, aunque hay un costo. Estamos

hablando de un impacto económico relativamente pequeño. De acuerdo con los estudios más aceptados, todo el esfuerzo económico por mitigar los efectos del cambio climático sería del orden del 1% o el 2% del PIB mundial. En contraste, los daños implicarían un costo mucho mayor. Entonces, desde el punto de vista de la economía, resulta más eficiente tratar de prevenir el cambio climático que tratar de adaptarse. Además, hay un factor ético muy importante: no podemos dañar significativamente los sistemas naturales de la Tierra, ya que debemos dejarles a las próximas generaciones un planeta en buen estado, al menos con la misma cantidad y calidad de recursos naturales con que contamos nosotros.

¿Comparte la visión apocalíptica sobre la necesidad de tomar medidas ya ante la magnitud de los daños?

No la comparto. Pero sí creo que esta es una amenaza que nos obliga a actuar pronto, ante un riesgo que es claramente alarmante. Este consiste en que haya cambios, si no apocalípticos, lo suficientemente grandes como para que dañen seriamente a la sociedad, tales como huracanes y sequías intensas, y en general, fenómenos meteorológicos extremos que van a afectar a millones

de personas. Los cambios que podrían venir son abruptos, repentinos y muy difíciles de predecir. No obstante, podemos minimizar el riesgo de que sucedan si tomamos acciones en esta próxima década y continuamos durante el resto del siglo. O sea, tenemos tiempo para hacer una transición ordenada hacia un verdadero desarrollo sostenible, donde se apliquen tecnologías limpias para mejorar la calidad de vida de la población. Debemos considerar este tema con mucha seriedad.

¿Cómo juega América Latina en todo esto?

América Latina tiene muchas oportunidades ante el reto del cambio climático. Por ejemplo, en el campo de la energía, en la medida en que la región progrese y que haya un mayor desarrollo económico, pues va a aumentar la demanda energética. El objetivo es que esa demanda se pueda satisfacer con energías de baja intensidad de carbono. Si usamos combustibles fósiles, su uso tiene que ser de manera limitada y con mayor eficiencia. En un momento dado, para generar electricidad tendremos que aplicar nuevas tecnologías de captura y almacenamiento geológico de bióxido de carbono, en lugar de sólo mandarlo a la

atmósfera como lo hemos hecho desde el inicio de la revolución industrial hace más de 150 años. Hay tecnologías limpias que se están innovando en países desarrollados y que en un momento dado podemos también adaptar o aplicar en nuestros países. La solución está en tomar muchas medidas a la vez, sobre todo en los sectores de mayor emisión de gases de efecto invernadero, como lo son el transporte o la vivienda. Además, hay que empezar a usar de manera masiva energías renovables, como la eólica o la solar, en la que tenemos un potencial muy grande en la región. Inclusive biocombustibles, si es que su impacto ambiental y energético es positivo, porque hay formas de producirlos y usarlos que no favorecen el medio ambiente. También la energía nuclear, que hay que seguir mejorando para que sea todavía más segura y con menos problemas de proliferación y almacenamiento de residuos radioactivos, pues es parte del conjunto de soluciones que podemos aplicar. Porque no hay una sola tecnología que nos solucione todos los problemas, dada la magnitud del cambio climático que estamos enfrentando.

(Continuación)

(Continuación)

¿Cuál es su lectura de lo que están haciendo los países de la región?

Estamos atrás. No obstante, veo ciertas cosas con buenos ojos, porque hay voluntad y porque estamos empezando a actuar, pero primero hay que ponerse de acuerdo. En el caso de México, por ejemplo, el presidente Felipe Calderón quiere tomar medidas importantes que ayuden claramente en la resolución de este problema. Otras naciones pueden seguir esa pauta y dejar en claro que vamos a sentarnos a hablar seriamente de metas de reducción de gases de efecto invernadero, que es precisamente lo que tenemos que empezar a hacer, para definir cómo contribuiremos a resolver este problema. En última instancia, nos toca presionar en el seno de la ONU para que haya un acuerdo verdaderamente internacional.

¿Qué desearía ver con respecto a este tema en los próximos años?

Que haya un acuerdo internacional muy claro, en el cual se establezcan metas y compromisos de reducción de gases de efecto invernadero que eviten,

en este siglo, un aumento en la temperatura promedio de la Tierra por encima de los 2,5°C. Que se establezca un precio a las emisiones de los gases que están dañando el medio ambiente, aplicable a todos los países. Pero al mismo tiempo, que haya transferencia de recursos de los países desarrollados a los países en desarrollo, para ayudarlos en la aplicación de nuevas tecnologías, sin sacrificar su crecimiento económico, sino por el contrario, asegurando un desarrollo sostenible. Tiene que haber una colaboración a nivel planetario. Todo eso se puede hacer en la próxima década.

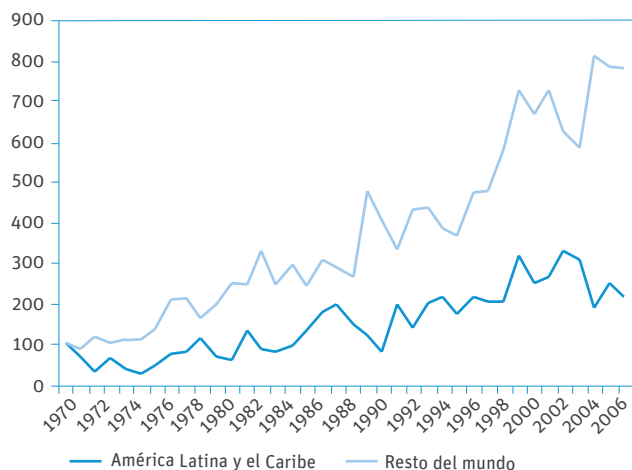
¿Cuál cree que debe ser el papel del Banco Interamericano de Desarrollo en este tema y qué destacaría usted de lo que ha hecho?

El BID debe fomentar y apoyar financieramente medidas de mitigación en América Latina, principalmente en los sectores productivos que requieran de nuevas inversiones y tecnologías para ser más competitivos en el mercado internacional, pero a la vez más limpios y menos intensivos en el uso de combus-

tibles de origen fósil. Igualmente debe apoyar a los países que se verán mayormente afectados por el cambio climático, como pueden ser los países insulares o aquellos donde se esperan fenómenos meteorológicos extremos y una pérdida en la productividad de la agricultura y la ganadería. La creación de la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI, por sus siglas en inglés) es muy positiva; además, ha dado una señal clara a los gobiernos de la región de la importancia del tema.

Gráfico 8.3 Índice de desastres relacionados con el clima, América Latina y el Caribe frente al resto del mundo

(1970 = 100)



Fuente: Cálculos del Banco Mundial con base en EM-DAT.

En las zonas costeras, la destrucción de manglares y arrecifes coralinos, la pérdida de recursos pesqueros debido a la pesca excesiva, la contaminación provocada por los efluentes y los residuos sólidos, y los graves riesgos de inundación y erosión son temas preocupantes, tanto como el deterioro del aire. Más de cien millones de personas se hallan expuestas en las ciudades de la región a niveles de contaminación del aire que

superan los de calidad recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y cada año mueren más de 100.000 personas por la exposición a las emisiones vehiculares (BID, 2003).

A la lista hay que agregar la amenaza constante de fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, tormentas y huracanes tropicales, sequías y aludes) que provocan graves daños económicos y en el medio ambiente (gráfico 8.3). Entre 1990 y 1998, para citar un caso, la región experimentó un total de 40,7 desastres por año, que provocaron pérdidas económicas, directas e indirectas, por un monto cercano a US\$20.000 millones (BID, 2003).

Así las cosas, el panorama para América Latina y el Caribe es complejo. Incluye pérdida de la biodiversidad; deforestación; pérdida de suelos y desertificación; deterioro de las costas y el medio marino; contaminación del agua por fuentes industriales, agrícolas y locales; manejo de residuos sólidos, especialmente domiciliarios; deterioro ambiental de las grandes ciudades; y desastres provocados por causas naturales y la intervención humana (Rodríguez Becerra, 2002). El cambio climático, a su vez, merece una mención aparte.



Una tolvanera señala la necesidad de mejorar el aprovechamiento del suelo y del agua, especialmente ante la incertidumbre sobre los efectos futuros del calentamiento del planeta.

EL CAMBIO CLIMÁTICO

El calentamiento global ha tocado a todos los rincones del mundo y las naciones latinoamericanas no han estado exentas a esa realidad. Según el IPCC, las temperaturas regionales aumentaron cerca de un grado centígrado durante el siglo XX y el nivel del mar subió entre dos y tres milímetros por año a partir de 1980. De manera paralela, ha sido notorio el acrecentamiento de las lluvias en ciertas zonas y de los fenómenos de sequía en otras.

Estas realidades contrastan con el impacto moderado de la región en el tema. Según el PNUMA (PNUMA y Semarnat, 2006), cuando se examinan las emisiones de gases de efecto invernadero globales, la contribución latinoamericana fue del orden del 7% para el año 2000 y se espera que en el año 2050 su participación sea del 9%. La zona en conjunto produce el 4,3% de las emisiones globales totales de dióxido de carbono por procesos industriales y el 48,3% de las emisiones causadas por cambios en el uso del suelo. Las emisiones de metano derivadas de las actividades humanas representan el 9,3% del total del mundo. La media de las emisiones de dióxido de carbono por habitante

en 1995 fue de 2,55 toneladas, inferior a las 11,9 toneladas calculadas para las economías de altos ingresos y también por debajo del promedio mundial de 4 toneladas (PNUMA y Semarnat, 2006).

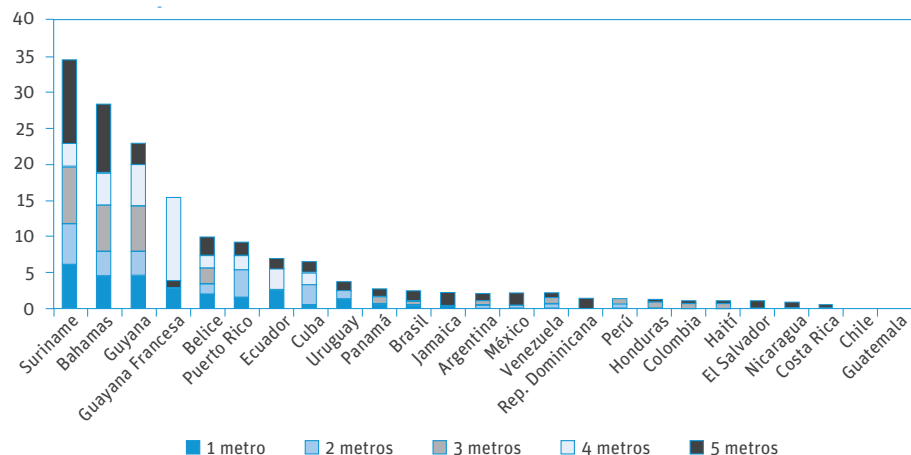
En este contexto, los expertos identifican cuatro áreas problemáticas inmediatas para la región. La primera es el derretimiento paulatino de los glaciares andinos y el efecto que esto tendrá sobre los ecosistemas asociados, como lo muestra el caso del Pastoruri en Perú. El segundo tema es el blanqueamiento de los arrecifes de coral en el Caribe, de los cuales dependen el 65% de las especies marinas del área (cuadro 8.5). Un tercer punto es el daño a las zonas pantanosas del Golfo de México y la desaparición de los manglares, que son fundamentales para el equilibrio ecológico. Una última

Cuadro 8.5 Valor potencial de los servicios económicos perdidos a causa de la merma de arrecifes de coral
(Millones de dólares)

	Estimaciones bajas	Estimaciones altas
Protección costera	438	1.376
Turismo	541	1.313
Industria pesquera	195	319
Biodiversidad	14	19
Usos farmacéuticos	3.651	3.651
Total	4.838	6.678

Fuente: Vergara (2008).
Nota: Escenario 2040–60, proyecciones en 2008, asumiendo que se pierde el 50% de los corales en el Caribe.

Gráfico 8.4 Impacto proyectado del incremento del nivel del mar en el PIB, América Latina y el Caribe
(Porcentaje del impacto en el PIB)



Fuente: Dasgupta et al. (2007).

fuente de preocupación es el riesgo de deforestación de la selva amazónica, debido a causas naturales (de la Torre, Fajnzylber y Nash, 2009).

Las inquietudes son todavía mayores si se mira hacia el futuro. De acuerdo con el IPCC, el aumento en las temperaturas de la región podría oscilar entre 0,4°C y 1,8°C para 2020, y entre 1°C y 4°C para 2050. Por su parte, el nivel del mar podría subir entre 18 y 59 centímetros durante el siglo, sin considerar escenarios catastróficos como lo que pueda ocurrir con los glaciares de Groenlan-

dia o un derretimiento acelerado de la Antártida (gráfico 8.4).

Tales escenarios serían cataclísmicos para América Latina y para el planeta entero. No se puede olvidar que cinco de los 10 países con más biodiversidad del mundo pertenecen a la región, en la cual habitan el 27% de los mamíferos, el 34% de las plantas, el 37% de los reptiles, el 43% de los pájaros y el 47% de los anfibios de la Tierra (de la Torre, Fajnzylber y Nash, 2009). También serían devastadores los efectos sobre la agricultura, la disponibilidad de agua y la prevención de desastres. En el caso de la salud, las estimaciones hablan de 76.641 casos adicionales de dengue y malaria en un período de seis años, debido al aumento de los mosquitos transmisores (de la Torre, Fajnzylber y Nash, 2009) (cuadro 8.6).

LO QUE VIENE

Todo lo anterior deja en claro que el tema ambiental y la preocupación por el cambio climático serán una constante en la región. Ese interés estará impulsado por los lamentables efectos previsibles durante las décadas que vienen, incluidos los mayores desastres naturales y el cambio en los patrones de lluvias y

(Continúa en la página 220)

Entrevista a Rodrigo Gámez



Rodrigo Gámez es el Presidente del Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica, una entidad que trabaja bajo la premisa de que el

mejor medio para conservar la biodiversidad es aprovechar las oportunidades que esta ofrece para avanzar en la calidad de vida del ser humano. Con un doctorado en Virología de Plantas de la Universidad de Illinois, ha sido profesor investigador en la Universidad de Costa Rica, donde también ocupó varios otros cargos destacados. Ha recibido numerosas distinciones nacionales e internacionales, como el Premio Bernardo Houssay en Ciencias de la OEA (1983), el Green Globe Award de Rainforest Alliance (1997) y el Premio Interciencia en Ecología y Biodiversidad (2005).

¿Cómo describiría usted lo ocurrido en materia ambiental en América Latina y el Caribe en el pasado medio siglo?

El proceso de cambio global incluyó naturalmente la región. Los factores que lo provocaron fueron el crecimiento poblacional, el cambio de uso de la tierra a favor de la agricultura o las industrias extractivas, la contaminación ambiental, el cambio climático por cuenta de las mayores emisiones de gases de efecto invernadero, las especies invasoras, en particular en algunas islas del Caribe, y la sobreexplotación de la vida silvestre, tanto en tierras como en mares, incluyendo la madera, la pesca y la caza.

Como experto en diversidad, ¿ve usted en serio peligro la riqueza regional en este campo?

El peligro es muy serio, pues los seres humanos dependemos de la naturaleza. Pero además lo que está en juego es la riqueza biológica de la región, una de las mayores del mundo, tanto en biodiversidad como en megadiversidad. No podemos olvidar además que aquí se dio el uso de la riqueza biológica por

parte de las poblaciones precolombinas, que gracias a su labor hicieron de este uno de los centros de origen de la agricultura. Por otro lado y según los expertos, a la tasa actual de destrucción, la mitad de la riqueza biológica de América Latina y el Caribe podría perderse a finales del siglo y una cuarta parte, sólo por el cambio climático. Por lo tanto, hay que defender ese capital natural y no dilapidarlo.

¿Qué rescataría de lo sucedido en estos 50 años?

Ciertamente ha aumentado la conciencia sobre el problema en un número creciente de sectores, a nivel nacional, internacional y multilateral. También se dieron la Cumbre Mundial de Río de Janeiro de 1992, el Convenio para la Diversidad Biológica y el Convenio Marco de Cambio Climático, para sólo citar algunos hitos. Las áreas silvestres protegidas se han incrementado. Se entienden mejor las causas y ciertamente hay mayor acción, pero no la necesaria para cambiar las tendencias, porque las pérdidas continúan dándose.

¿Qué le hubiera gustado ver?

Mucho más compromiso y acción. Los datos prueban que después de la Conferencia de Río de Janeiro se incrementó la pérdida de biodiversidad, en el mundo y en la región. Además, los países desarrollados apoyan menos los esfuerzos de conservación de los países pobres, y ricos en este aspecto. Es necesario entonces un mayor esfuerzo tendiente a la estabilización de la población y la racionalización del consumo. Igualmente, se requiere un incremento de las áreas protegidas y mayor eficacia en el resguardo, al igual que ambientes urbanos y agrícolas más hospitalarios para la biodiversidad. En fin, hay que trabajar más en la restauración de hábitats degradados, en la educación y en el empoderamiento de la población y de las comunidades. En una frase, hay que buscar la transformación de las actitudes humanas hacia la naturaleza.

¿Cómo analiza el asunto de la biodiversidad hacia el futuro?

La situación es muy seria, por las consecuencias que tiene para el

bienestar de los pueblos. La pérdida de especies atenta contra la alimentación y la salud. Igualmente hay que aumentar la protección contra los desastres naturales, mientras se trabaja en la estabilización del clima.

¿Qué le gustaría ver en ese campo?

Mayor compromiso de todos los sectores que tienen la capacidad y están en la posición de actuar y de influenciar los procesos. Dentro de estos sectores están el gubernamental, el privado, el empresarial, el religioso y el educativo. Es indudable que es necesaria una mayor acción ante un problema tan importante. Dicho de otra manera, tomar las cosas mucho más en serio y no creer que este es un tema exclusivo de los ambientalistas.

¿Según su concepto, cuál debería ser el papel de una entidad como el BID en este aspecto?

Toda crisis es una oportunidad. El BID, como banco de desarrollo que es, puede transmitir su percepción del impacto del cambio global en el proceso

de desarrollo de la región. Desearía ver mayor influencia en los sectores antes mencionados, para hacerles entender las serias consecuencias que el cambio global está teniendo para la humanidad y su calidad de vida. El Banco debe trabajar en la elaboración del concepto de capital natural, y particularmente en el apoyo a la educación y la bioalfabetización. Se trata de ayudar a hacerles entender a todos nuestra dependencia de la naturaleza y la manera en que podemos aprovechar las oportunidades que nos ofrece. En último término lo que está en juego es el bienestar y el desarrollo, mediante el correcto aprovechamiento de la ciencia y la tecnología.

Cuadro 8.6 Número adicional de casos de malaria y dengue, escenarios futuros

Vector de carga de enfermedades	Número histórico total durante el período 2000–05	Número adicional de casos para un período de seis años (Escenario de 50 años)	Número adicional de casos para un período de seis años (Escenario de 100 años)
Malaria <i>p. falciparum</i>	184.350	19.098	56.901
Malaria <i>p. vivax</i>	274.513	16.247	48.207
Dengue	194.330	41.296	123.445
Total	653.193	76.641	228.553

Fuente: de la Torre, Fajnzylber y Nash (2009).

cosechas. En consecuencia, la agenda de posibles acciones es amplia y en algunos países ya hay ejemplos de iniciativas en marcha, aunque es deseable un énfasis más general y decidido.

También hay que prepararse para el escenario que vendrá después de que algunas de las provisiones contenidas en el Protocolo de Kyoto expiren en 2012, pues sin duda un tema de discusión será la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo. Aunque, según el PNUMA (PNUMA y Semarnat, 2006), es de suponer que se deba continuar profundizando el empleo de los instrumentos hoy existentes bajo el Protocolo, es importante que se produzcan señales claras para la continuidad de los mecanismos y para el surgimiento de nuevas herramientas, estrategias y alianzas.

En conclusión, el futuro es preocupante, pero no inexorable. Diversas

entidades, incluyendo el BID, han identificado áreas de acción precisas para reaccionar y corregir o mitigar las tendencias. Estas comprenden el desarrollo de energía renovable y mayor eficiencia energética, el impulso a los biocombustibles, el financiamiento del carbono y la adaptación al cambio climático.⁵ Ejemplos precisos implican el mayor uso de la hidroelectricidad y de fuentes alternativas de energía, programas de reforestación, el empleo de combustibles alternativos en el transporte, el manejo adecuado de desechos y decisiones concertadas entre los gobiernos de la región. En todos los casos es claro que el éxito no está garantizado, sobre todo si se tienen en cuenta las complejas realidades sociales, políticas y económicas de América Latina. Pero no hacer nada sí es una garantía de fracaso.

REFERENCIAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2003. *Medio ambiente: documento de estrategia*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=1448829>.
- . 2006. “Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias”. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-Pol%C3%ADtica_de_Medio_Ambiente_y_Cumplimien.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en : <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/32598/P32598.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- Dasgupta, Susmita et al. 2007. “The Impact of Sea Level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis”. Documento de investigación. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000016406_20070209161430.
- de la Torre, Augusto; Pablo Fajnzylber y John Nash. 2009. *Desarrollo con menos carbono. Respuestas latinoamericanas al desafío del cambio climático*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en : <http://siteresources.worldbank.org/INTBOLIVIAINSPANISH/Resources/desarrolloconmenosc carbono.pdf>.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2007. *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Ginebra: IPCC. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). 2006. *El cambio climático en América Latina y el Caribe*. México: PNUMA y Semarnat.

- Rodríguez Becerra, Manuel. 2002. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3351_s.htm.
- . 2008. “Declive de las instituciones y la política ambiental en América Latina y el Caribe”, en: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental. Disponible en: <http://www.foronacionalambiental.org.co/libreria/pdf/Libro-Gobernabilidad-Indice.pdf>.
- Vergara, W. (ed.). 2008. “Assessing the Potential Consequences of Climate Destabilization in Latin America”. Sustainable Development Working Paper 32. Washington, D.C.: Banco Mundial, en prensa.

-
- ¹ Véase la nota completa en: <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-05-25/pastoruri-agoniza-hecho-pedazos.html>.
- ² En orden de mayor a menor riqueza, la clasificación de los primeros 12 países megadiversos del mundo es: Brasil, Colombia, Indonesia, Perú, México, China, Australia, Ecuador, India, Venezuela, Bolivia y Madagascar.
- ³ Citado en Rodríguez Becerra (2002).
- ⁴ “En 1973, Brasil creó la Secretaría Especial del Medio Ambiente y México estableció la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente, iniciándose un proceso de construcción de agencias ambientales a nivel nacional y subnacional. A su vez, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente de Colombia de 1974, y la Ley Orgánica y el Ministerio del Medio Ambiente de Venezuela, en 1976, fueron creaciones pioneras, en comparación con el caso de los países en desarrollo ubicados en otras regiones del mundo” (Rodríguez Becerra, 2002).
- ⁵ Propuestas contenidas en la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático del BID (SECCI, por sus siglas en inglés). Para más información, véase <http://www.iadb.org/SECCI/?lang=es>.



Un paisaje plagado de desafíos. América Latina, la región en desarrollo más urbanizada, enfrenta el difícil reto de descongestionar el tránsito para mejorar la calidad de vida en sus ciudades. Con el apoyo del BID, las zonas metropolitanas han adoptado enfoques innovadores para satisfacer las necesidades de infraestructura y servicios sociales. Las ciudades, a menudo en asociación con el sector privado, ampliaron la disponibilidad de créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas nuevas, emprendieron proyectos masivos de alcantarillado, mejoraron el imperio de la ley y el orden y reforzaron la capacidad de las entidades municipales para cumplir con sus responsabilidades.

IX La urbanización de América Latina y el Caribe

Lo llamaban el *burroducto*. Hasta hace pocos años era la única manera de obtener agua potable para decenas de miles de personas que viven en las pocas colinas que bordean a Cartagena de Indias, en el Caribe colombiano. “Mi familia pagaba \$Col 3.000 por día (unos US\$40 al mes) por el agua del burroducto”, recuerda Delfina Díaz Pereyra, que en 1995 se convirtió en una especie de activista del agua. “Me cansé de esperar a que el municipio instalara el servicio de agua en mi casa”, dice. “Así que empecé a aparecer en la oficina del alcalde para exigir explicaciones”.

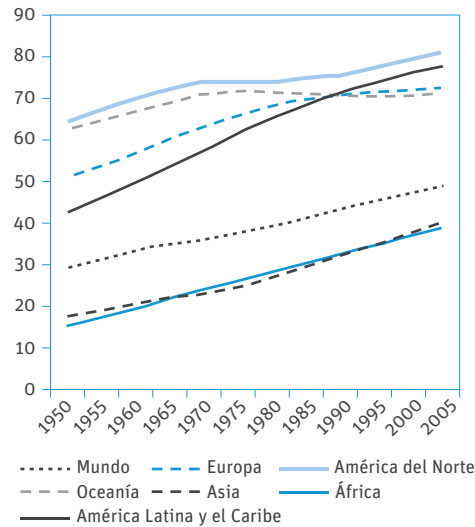
Hoy la historia es diferente. Díaz Pereyra paga aproximadamente US\$8 mensuales por el agua potable que recibe las 24 horas del día, después de que la empresa local, Acuar, comenzara a ser administrada por manos privadas. Según la entidad, el 99% de los residentes cuenta con conexión de agua en sus casas y el 82% tiene acceso al alcantarillado. Estas cifras serían impresionantes en cualquier contexto, pero son espe-

cialmente notables en una ciudad como Cartagena, donde el 85% de la población está clasificada como pobre (BID, 2006).

Casos como este reflejan las profundas contradicciones de las ciudades de buena parte del Hemisferio americano, en donde los desafíos para dotar de una mejor calidad de vida a una población en constante crecimiento son la excepción y no la norma. La razón es muy simple. América Latina y el Caribe es ahora la región más urbanizada del mundo. Según las cifras más recientes, el 77% de los habitantes de la zona vive en este tipo de asentamientos¹ (gráfico 9.1). Además, en el área se encuentran cuatro de las 20 ciudades con más de 10 millones de habitantes del mundo, y 55 de las 414 ciudades con más de un millón de personas. Estas 55 poblaciones albergan un total de 183 millones de individuos, un tercio de todos los latinoamericanos (BID, 2008).

Por otro lado, en épocas recientes las ciudades intermedias (aquellas con poblaciones de entre 200.000 y un millón de personas) han tenido un notorio

Gráfico 9.1 Población urbana por continentes
(Porcentaje de la población total)



Fuente: Cristini y Moya (2008).

dinamismo económico y demográfico, con un crecimiento superior al de cualquier otro grupo. Este proceso debería continuar, con lo cual se estima que para 2030 el 84,3 % de los latinoamericanos, unos 609 millones de personas, estaría viviendo en zonas urbanas (cuadro 9.1) (UN-Habitat, 2007).

Dicha tendencia se viene presentando desde mediados del siglo XX, pues el proceso de urbanización en América Latina y el Caribe ha sido más intenso que en cualquier otra región del mundo. Para los analistas, la migración de las áreas rurales a las urbanas se debe sobre todo a las condiciones de vida miserables en el campo, consecuencia de la concentración de la propiedad de la tierra en manos de unas pocas

Cuadro 9.1 Tendencias de urbanización, 1950–2030, y estimaciones
(Datos de la población en miles de habitantes)

	1950	1950–75	1975	1975–2000	2000	2000–30	2030
Población total	179.050		319.893		522.929		722.377
Incremento en el total de la población		140.843		203.036		199.448	
Población urbana	74.484		196.094		394.212		608.968
Incremento en la población urbana		121.610		198.118		214.756	
Población urbana como porcentaje del total	41,60%		61,30%		75,38%		84,30%

Fuente: UN-Habitat (2007).



La Paz, Bolivia, encerrada en un estrecho valle, se enfrenta al reto de controlar el desarrollo en su periferia, conformada por laderas inestables propensas a deslaves.

familias y de la baja productividad del trabajo de los campesinos y arrendatarios rurales (BID, 2008). De manera paralela, la creciente industrialización de los centros urbanos abrió oportunidades de empleo y de mejores ingresos, aumentando de paso la brecha con el campo (Thorp, 1998).

Desde ese punto de vista, se puede argumentar que la urbanización ha sido buena para las diferentes economías. Esto habría sido el resultado de una mayor productividad de las empresas y los trabajadores, debido al surgimiento de grandes centros de consumo. No obstante, las ciudades de la región han sido incapaces de absorber la amplia mano de obra disponible. Debido a ello, dos de cada tres nuevos puestos de trabajo pertenecen al sector informal. Hecha esa salvedad, las ciudades, muchas de las cuales forman parte de aglomeraciones metropolitanas, concentran más de la mitad de la capacidad productiva de sus respectivos países y se estima que generarán más del 80% de su crecimiento futuro (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández Güell, 2005).

Por otra parte, un cambio espacial tan drástico encontró una débil capacidad institucional para responder a la avalancha de personas. Dicho de otra

manera, la urbanización vino acompañada de un crecimiento desordenado, asentamientos humanos muchas veces ilegales y escasa cobertura de infraestructura y servicios sociales. Si bien con el paso del tiempo una parte importante de las necesidades ha sido satisfecha, los desafíos continúan. En forma paralela, la respuesta de las municipalidades ha sido lenta, entre otras razones porque en múltiples casos se han creado áreas metropolitanas de hecho que desbordan los límites administrativos fijados, creando conflictos entre diferentes autoridades. Ese factor afecta la toma de decisiones globales e impide el adecuado desarrollo de las fuentes fiscales.

No obstante lo anterior, es clara la tendencia hacia una mayor autonomía política y administrativa, que pasa por el mecanismo de elección popular para designar alcaldes, concejales y administradores locales, en la mayoría de las ciudades. También hay un esfuerzo evidente de descentralización que incluye el traslado de impuestos nacionales a las administraciones locales, de la mano de mayores responsabilidades.

Esa dinámica resulta fundamental, en la medida en que los centros urbanos de la región concentran buena parte de los desafíos que enfrentan los

diversos países. Estos incluyen la alta incidencia de la pobreza, los elevados índices de desempleo e informalidad, los problemas ambientales derivados de la congestión vehicular y el manejo de la basura, al igual que el crecimiento del crimen, tanto común como organizado. La solución de dichos retos influye a su vez sobre las posibilidades de progreso de una urbe determinada, en un mundo cada vez más globalizado en el cual la importancia de la competitividad es cada vez mayor para el establecimiento de empresas o la llegada de recursos de inversión.

URBANIZACIÓN DE LA POBREZA

Es posible afirmar que el fuerte proceso de migración interna ocurrido en las naciones latinoamericanas llevó, a su vez, a la urbanización de la pobreza. Hoy en día, si bien dichos índices son más altos en el campo (uno de cada dos hogares, frente a uno de cada tres en las ciudades), los pobres de la región se concentran en las zonas urbanas. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de los 190 millones de personas con ingresos inferiores a dos dólares al día en 2007, unos 121 millones habitaban en pueblos y ciudades (CEPAL, 2007) (cuadro 9.2).

(Continúa en la página 232)

Cuadro 9.2 Población pobre e indigente en América Latina, 1980–2007^a

	Millones de personas					
	Pobres ^b			Indigentes ^c		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8
2005	209,0	137,9	71,1	81,1	41,8	39,3
2006	193,5	127,2	66,3	70,6	34,7	35,9
2007	183,9	121,0	62,9	67,8	33,9	33,9

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

^b Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

^c Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Recuadro 9.1 El papel del BID en materia de desarrollo urbano

En sus cinco décadas de actividad, los préstamos del BID con destino al desarrollo urbano –donde se incluyen infraestructura urbana y servicios sociales, vivienda, desarrollo municipal, renovación y patrimonio, transporte, salubridad y preservación ambiental– han crecido exponencialmente. Esto se relaciona con la necesidad de inversión para sostener la expansión en infraestructura y servicios urbanos capaces de mantener el crecimiento de la población y de las pujantes economías locales.

En una primera fase, el BID se concentró en las necesidades críticas generadas por la rápida urbanización, como los temas de salubridad y construcción de vivienda. Así, gran parte de la cartera del Banco estuvo concentrada en préstamos de vivienda y salubridad durante las décadas de 1960 y 1970. Durante los años ochenta se observó un aumento en el interés por préstamos urbanos, sobre todo para desarrollo municipal, una respuesta a los procesos de descentralización de la región. Los años noventa le añadieron complejidad a la cartera de préstamos en materia de desarrollo urbano. En esta década, más allá de un incremento significativo en los préstamos municipales, ha surgido un nuevo interés por revitalizar centros urbanos, preservar el patrimonio, generar sistemas de transporte público modernos, y fomentar programas para tratar las crecientes problemáticas sociales, como la violencia urbana; otros servicios sociales en general empezaron a manejarse en iniciativas integradas para afrontar varias problemáticas de forma simultánea.

Como consecuencia, los préstamos directos del Banco en beneficio de las ciudades representan el 15% del total de los créditos otorgados, y el 12,5% del número total de proyectos aprobados desde 1961. En

cifras, el valor acumulado asciende a US\$33.781 millones (en dólares de 1997).

Particularmente llamativa ha sido la evolución en materia de vivienda, en la cual el Banco participó con fuerza en un comienzo financiando la construcción de casas. En la actualidad, el apoyo es más complejo e incluye respaldo tanto a temas de oferta como de demanda de unidades, al igual que a programas de mejoramiento urbano.

No menos destacables son los programas de préstamos a los municipios y otros niveles subnacionales. En respuesta a la tendencia hacia la descentralización en América Latina y el Caribe, el BID expandió su cartera de servicios, incluyendo créditos sindicados y garantías para compañías privadas involucradas en infraestructura municipal, particularmente en saneamiento, transporte y electricidad.

Otra importante área es la de soporte a los programas integrados de desarrollo urbano, emprendidos por decenas de ciudades en la región. Este incluye no sólo la revitalización de zonas deterioradas, sino el desarrollo de programas de conservación, restauración y preservación de centros históricos.

Finalmente, el Banco ha mantenido un activo programa de cooperación técnica, para apoyar la preparación de las solicitudes de préstamo o el desarrollo institucional de las ciudades. Más de 120 operaciones, por un valor global de US\$22 millones, han sido adelantadas bajo este rubro. La labor en ese campo ha sido complementada con un profundo programa de investigación, cuyos resultados fueron publicados y se han constituido en una herramienta fundamental para los administradores municipales y el sector académico en todo el Hemisferio.

Entrevista a Vicente Fretes



Vicente Fretes Cibils es el Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo.

A lo largo de su carrera profesional ha trabajado en el Banco Mundial y en el BID, además de haber sido profesor universitario en varias oportunidades. Economista de la Universidad Nacional del Nordeste en Argentina, Fretes Cibils realizó estudios de posgrado en la Universidad de Pensilvania y la Universidad del Estado de Carolina del Norte, donde obtuvo el doctorado en Economía.

¿Cómo ha visto la evolución del Hemisferio en materia de desarrollo urbano a lo largo del pasado medio siglo?

En los últimos 50 años, la región de América Latina y el Caribe ha tenido una historia destacada en su desarrollo urbano. El crecimiento explosivo experimentado por las ciudades de la región, que comenzó en la segunda mitad del siglo XX, llevó a la avanzada estructura urbana actual, que es responsable de buena parte del crecimiento económico general y de la integración con los mercados globales. De una población de unos 74 millones de personas en la década de 1950, las ciudades actuales alojan a más de 400 millones, lo que equivale al 75% del total de habitantes latinoamericanos. Adicionalmente, más de la mitad del PIB regional se genera

en las áreas urbanas y se espera que en el futuro dicha participación suba hasta el 80%. Las ciudades concentran los mejores recursos en términos de capital humano, tecnología y emprendimiento. También les dan a sus habitantes las mejores oportunidades para el desarrollo económico y social, lo cual explica el deseo de la población rural de migrar a las ciudades. A pesar de los beneficios urbanos, el crecimiento anotado genera desafíos significativos, que afectan la calidad de vida. La gran escala de las ciudades exagera sus problemas sociales, ambientales y de transporte. Y su manejo sigue siendo uno de los desafíos claves, dado el tamaño de los mismos y los conflictos jurisdiccionales que surgen cuando se requieren soluciones regionales.

¿Cuál considera que ha sido el papel del BID en lo sucedido y qué destacaría positivamente de lo que se ha hecho?

Durante su historia, el BID ha apoyado el desarrollo urbano en la región. Ha promovido, por ejemplo, programas de descentralización que le trajeron recursos adicionales a las municipalidades, al igual que más responsabilidades. El BID ha sido también un socio en la movilización de recursos técnicos y financieros requeridos a nivel municipal y regional, con el fin de enfrentar los desafíos nacidos del crecimiento urbano. Este respaldo se ha dirigido a sectores específicos como agua y saneamiento, transporte, protección ambiental y vivienda, como también a planes multisectoriales que incluyen desarrollo urbano integrado, revitalización de las zonas céntricas, mejora de viviendas y

provisión de servicios urbanos. En 50 años, los préstamos del Banco que han beneficiado a las ciudades representan el 15% del total y el 12,5 % de los proyectos aprobados.

¿Cómo ve el tema hacia el futuro, cercano y lejano, y cuál debería ser el rol del Banco?

Los desafíos incluyen ayudar a los gobiernos locales a movilizar tanto recursos financieros como técnicos para responder a los temas críticos asociados con el crecimiento urbano. Mejorar la calidad de vida en las ciudades permanecerá en la agenda pública, pues asuntos como la congestión, la degradación ambiental, la violencia y la gobernabilidad estarán en el centro del debate. En ese sentido, el Banco aumentará su apoyo a programas integrados que estén relacionados con temas prioritarios

de cada ciudad. Este respaldo incluirá financiar inversiones críticas para mejorar la calidad de vida y la provisión de servicios sociales, al igual que asistencia técnica para hacer más efectivas la administración fiscal y las capacidades de gobernabilidad, incluso en asocio del sector privado. En resumen, el Banco reconoce que América Latina y el Caribe constituyen una región urbana, y está listo a colaborar para mejorar la calidad de vida en las ciudades y hacerlas más seguras y productivas.



El Banco ha financiado la construcción de viviendas económicas en toda la región.

Tales circunstancias crean un círculo vicioso que genera trampas de las cuales es difícil salir. Estas incluyen diversos tipos de carencias, que se acentúan con las malas condiciones de vida, la baja salubridad, la cercanía al crimen y la violencia y la vulnerabilidad a los desastres naturales. Dichas condiciones crean presión sobre el núcleo familiar que se expresa en factores como la alta incidencia del embarazo adolescente evidente en las ciudades, donde habitan 8 de cada 10 jóvenes latinoamericanos.

De acuerdo con la CEPAL, casi una cuarta parte de las jóvenes de la región de entre 15 y 24 años ha sido madre antes de los 20. Entre los grupos socioeconómicos de mayores ingresos, menos de un 5% de jóvenes ha sido madre a los 17 años, mientras que entre los grupos de menores ingresos la incidencia alcanza entre un 20% y un 35%, según el país (CEPAL, 2008).

También está el tema de la segregación espacial. El funcionamiento de los mercados de suelo urbano trae implícito que este suba de precio por ser un bien escaso, con lo cual los pobres son relegados a áreas lejanas, inseguras o de difícil acceso, en donde hay graves problemas de suministro de los servicios públicos. Ese factor tiende a crear una dicotomía

entre urbes que tienen zonas modernas, con buena infraestructura, junto a otras en donde prima el atraso. Tal situación exagera igualmente los problemas de transporte, pues los tiempos de desplazamiento entre el lugar de habitación y el de trabajo tienden a incrementarse, afectando la competitividad general de las ciudades y restringiendo el acceso de cientos de miles de personas a oportunidades laborales más amplias (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández Güell, 2005).

Esta situación no esconde el hecho de que el progreso de ciertos indicadores sea notorio. La disponibilidad de electricidad es prácticamente universal en las zonas urbanas de la región, pues llega al 95% de las viviendas. A su vez, la provisión de agua corriente es alta, con una cobertura del 86%, aunque los servicios de alcantarillado apenas llegan al 60%. Por su parte, la cobertura del servicio telefónico de líneas fijas es bajo, de un 61%, pero esa proporción sube hasta el 87% si se incluye la telefonía móvil. En estas cifras hay brechas según el nivel socioeconómico, moderadas para los servicios de electricidad y agua, pero mucho más sustanciales para los servicios de saneamiento y telefonía fija (cuadro 9.3) (BID, 2008).

Cuadro 9.3 Porcentaje de la cobertura de servicios públicos en zonas urbanas y brechas entre los dos quintiles más bajos y más altos, América Latina

	Año	Saneamiento		Agua		Electricidad		Teléfono		Teléfono/celular	
		Cobertura	Brecha	Cobertura	Brecha	Cobertura	Brecha	Cobertura	Brecha	Cobertura	Brecha
Argentina	2003	60,4	39,2	98,4	4,0	99,5	1,2	64,8	39,5	93,0	11,1
Bahamas	2001	12,8	-0,1	86,7	12,4	96,1	5,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Belice	1999	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	62,7	38,9	93,3	n.d.
Bolivia	2003-04	61,2	-3,2	90,2	9,7	92,5	6,1	45,5	27,0	86,6	11,0
Brasil	2005	65,5	30,2	95,6	9,9	99,6	0,9	95,7	7,0	98,0	4,0
Chile	2003	91,8	11,2	99,3	1,3	99,7	0,6	69,8	24,9	93,1	13,0
Colombia	2004	87,6	10,4	89,9	5,2	90,4	4,6	76,2	13,7	94,9	4,8
Costa Rica	2005	43,4	5,8	98,9	0,6	99,9	0,2	74,1	15,0	87,8	14,2
Ecuador	2003	67,4	28,7	91,1	9,7	99,3	1,2	49,3	39,2	77,9	31,5
El Salvador	2004	50,6	30,7	73,7	23,8	90,7	14,4	59,0	19,2	87,2	8,9
Guatemala	2004	66,7	23,9	77,9	0,8	96,0	11,0	42,9	25,1	84,3	14,0
Guyana	1992-93	1,6	-3,3	88,7	7,3	91,0	14,6	83,3	1,6	95,2	0,4
Haití	2001	n.d.	n.d.	23,2	11,1	61,9	28,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Honduras	2006	63,8	31,1	n.d.	n.d.	97,0	10,1	51,3	5,8	70,5	6,7
Jamaica	2002	32,9	1,3	65,3	12,0	92,3	6,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
México	2005	69,5	37,1	94,9	8,9	99,6	1,0	68,4	20,3	81,4	23,3
Nicaragua	2005	36,4	23,8	89,5	13,4	95,5	12,8	37,1	32,4	79,5	18,8
Paraguay	2005	15,0	14,7	89,7	20,1	98,4	3,8	40,1	48,0	82,6	28,9
Perú	2006	77,6	34,3	83,4	23,8	96,3	12,6	58,2	50,5	82,2	29,1
Rep. Dominicana	2006	32,3	14,6	80,6	18,9	94,4	4,7	40,6	43,8	84,9	20,1
Suriname	1999	97,8	0,1	87,3	7,4	99,3	0,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Uruguay	2005	66,2	38,3	98,8	1,5	99,3	1,9	71,9	42,1	90,1	21,4
Venezuela	2002	95,1	5,7	93,9	6,7	99,1	0,9	69,2	24,5	89,8	12,6
Promedio		56,9	17,8	85,6	9,9	94,9	6,5	61,1	27,3	87,0	15,2

Fuente: Cristini y Moya (2008). Los datos de la cobertura telefónica provienen de Gallup (2007).

Nota: n.d. = no se dispone de datos.

MÁS PROPIETARIOS²

La expansión de las ciudades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX democratizó la propiedad a un ritmo sin precedentes en la región y posiblemente en el mundo. En 1950, aproximadamente una de cada cuatro familias en Buenos Aires, Ciudad de México o Santiago de Chile era propietaria de su vivienda, mientras que ahora unos dos tercios de esas familias lo son. Conforme a las más recientes encuestas de las zonas urbanas realizadas en 22 países, la tasa promedio de hogares propietarios es del 68,4% (cuadro 9.4). Esta cifra es más alta que la de otros países en desarrollo y se acerca a la de Estados Unidos (69%), donde existen mercados hipotecarios muy desarrollados y una larga tradición de incentivos para que

las familias adquieran sus viviendas. En la región en su conjunto, el índice de hogares propietarios es más alto entre las familias de mayores ingresos (71% frente a 64%), pero esta diferencia oculta variaciones profundas en algunos casos (cuadro 9.5).

Estos índices resultan llamativos, si se tiene en cuenta que buena parte de los asentamientos originales fueron fruto de la ilegalidad, al ser establecidos en áreas que no habían sido designadas para vivienda, que estaban más allá de los límites urbanos del momento y que no contaban con los permisos del caso. No obstante, no todos los asentamientos irregulares de la región son producto de ocupaciones ilegales. Actualmente, una gran parte de esa ilegalidad es puramente nominal, en el sentido de que se incumplen las regulaciones en materia de planeamiento o no hay títulos de propiedad que confirmen las transferencias voluntarias de posesión. A fin de resolver este problema, numerosos gobiernos de la región han llevado a cabo programas para expedir títulos de propiedad. Pero aún en la actualidad alrededor del 20% de los propietarios de los sectores socioeconómicos bajos de América Latina y el Caribe no posee títulos, y en

Cuadro 9.4 Hogares propietarios, por ciudades de América Latina, 1947–2002
(Porcentaje de familias propietarias de sus viviendas)

	1947–52	1970–73	1990–93	1998–2002
Bogotá	43	42	54	52
Buenos Aires	27	61	72	75
Ciudad de México	25	43	70	76
Guadalajara	29	43	68	62
Medellín	51	57	63	56
Rio de Janeiro	33	54	63	75
Santiago de Chile	26	57	71	73

Fuentes: Gilbert (2001), UN-Habitat (2003), DANE (1998–2002).

Cuadro 9.5 Índice de hogares propietarios por ingreso, zonas urbanas, América Latina y el Caribe

	Ingresos bajos	Ingresos altos	Promedio
Argentina	58,4	70,6	66,0
Bahamas	51,9	61,8	57,7
Bolivia	55,4	55,0	53,9
Brasil	65,3	73,1	69,9
Chile	59,8	69,2	65,9
Colombia	57,8	64,1	60,0
Costa Rica	69,1	74,2	72,2
Ecuador	70,6	69,5	69,4
El Salvador	56,3	71,0	66,0
Guatemala	71,1	70,0	70,0
Guyana	31,3	42,9	40,6
Haití	47,3	45,2	46,0
Honduras	57,2	62,0	59,2
Jamaica	57,2	48,5	52,5
México	67,3	71,8	69,5
Nicaragua	67,6	79,6	76,6
Paraguay	75,6	74,2	74,4
Perú	55,1	70,0	65,7
Rep. Dominicana	59,3	58,3	59,3
Suriname	65,4	67,1	63,7
Uruguay	43,9	75,5	64,0
Venezuela	77,2	74,3	75,3
América Latina y el Caribe (media ponderada)	63,6	71,3	68,4

Fuente: Cristini y Moya (2008).

Notas: "Ingresos bajos" corresponde a los dos quintiles más bajos, e "ingresos altos" a los dos quintiles más altos. Los datos provienen de encuestas de hogares y pueden no coincidir con los datos censales.

algunos países esos niveles son incluso mucho peores (gráfico 9.2).

A pesar de que la falta de títulos de propiedad contribuyó al desarrollo desordenado de la construcción de viviendas en ciudades grandes de América Latina y el Caribe, medio siglo

después de la gran expansión urbana se han construido relativamente altos porcentajes de viviendas que cumplen con estándares de construcción aceptables y tienen acceso a los servicios básicos.

Lo que constituye y no constituye una vivienda aceptable ha sido objeto de un intenso debate entre economistas, arquitectos, planificadores urbanos y sociólogos en América Latina durante varias décadas. Todos concuerdan en que no se puede definir un estándar universal, porque los requisitos básicos dependen del clima, de los métodos de construcción, de las costumbres y, en última instancia, de las necesidades y gustos individuales. Un estándar simple, impuesto más por la información disponible que por rigor conceptual, consiste en definir una "vivienda no adecuada" como la construida con materiales de calidad insuficiente según los estándares de cada país. Con este criterio, en un conjunto de 65 ciudades de América Latina y el Caribe que abarcan más de la mitad de la población urbana, puede considerarse inadecuado un 18% de las viviendas. No obstante, este promedio encubre una distribución con porcentajes que van del 5% a casi el 20% de viviendas inadecuadas en 17 de las 22 ciudades más grandes de la región. Por

(Continúa en la página 238)

Entrevista a Jaime Lerner



Nacido en Curitiba, Brasil, el arquitecto y urbanista Jaime Lerner ha ocupado el puesto de alcalde de su ciudad natal

en tres ocasiones y el de gobernador del Estado de Paraná en dos. Bajo su liderazgo, impulsó reformas que han sido imitadas en todos los continentes, tanto en materia de transporte urbano, como de planificación en general. En esta entrevista, Lerner habla del tema que le apasiona: las ciudades.

¿Cómo analizaría usted lo que sucedió en el pasado medio siglo en las ciudades de América Latina?

Fue un período marcado por diversos hechos: el crecimiento desordenado, la urbanización cada vez mayor y el mejoramiento en la calidad de vida. Un hecho positivo fue que la tasa de crecimiento poblacional disminuyó en las últimas décadas, lo que demostró que la bomba de densidad que se esperaba no tuvo lugar. Una de las lecciones importantes es que resulta un error tratar separadamente el desarrollo económico, la calidad de vida y los asentamientos humanos. Cuando eso ocurre, se produce un desastre, en las ciudades, en las regiones, en las provincias, en los países.

¿Qué hemos aprendido?

Aprendimos que las ciudades son el último refugio de la solidaridad. Por eso hay que sustituir la visión pesimista que impera en algunos países sobre las ciudades y adoptar una visión más generosa con las personas, tanto en salud, como en educación o atención a la niñez. Cuando se habla del torbellino de la crisis económica mundial, es el momento de ensayar un “new deal” que tiene que buscar mejorar la calidad de vida de la

gente. No se trata de entregar recursos abstractos, sino de aprovechar la oportunidad para invertir dinero en programas que beneficien a los ciudadanos.

Todo indica que la brecha entre el campo y la ciudad se ha ampliado. ¿Usted está de acuerdo?

Sí. Entiendo que la falta de oportunidades en el campo y en las pequeñas poblaciones llevó a la ocupación exagerada de los grandes centros urbanos. Pero ahora la tendencia ha cambiado y los generadores de empleo se han diversificado, en parte gracias a la tecnología, porque las comunicaciones inalámbricas volvieron posible prestar servicios en cualquier lugar. Eso debería disminuir la presión sobre las grandes ciudades. También hay que trabajar para reducir la extensión ocupada y seguir el caso de la tortuga, que es un ejemplo de vida, trabajo y movimiento todo junto. Y además, el caparazón de la tortuga tiene el diseño de una estructura urbana. Si nosotros lo cortáramos en varias partes, la tortuga moriría. Eso es exactamente lo que estamos haciendo en nuestras ciudades: vivir aquí, trabajar en otro sitio, y buscar el ocio más allá. Esto es un gran error que está perjudicando la calidad de vida de las ciudades.

¿Cuáles son los problemas más importantes, además de los conocidos?

Un problema es la movilidad; el otro es la sostenibilidad y el tercero, la coexistencia. Para comenzar, hay un gran equívoco en pensar que sólo se puede resolver el problema de la movilidad con el coche o con el metro, porque la ciudad para el coche es inviable. Esperar una red completa de metro como lo hicieron hace más de un siglo Londres, Moscú, París o Nueva York es imposible. Entonces, mi posición es que todo es importante: si es metro, hay que hacer un metro inteligente, si es bus hay que hacer un bus inteligente, si es bicicleta hay que hacer una bicicleta inteligente. ¿Cuál es el secreto de una distribución de movilidad? Es utilizar todas las opciones, pero jamás dejar que un sistema compita en el mismo espacio del otro.

¿Y la sostenibilidad?

El mundo la está discutiendo pero en una situación de perplejidad porque la gente no sabe lo que se debe hacer. Muchos creen que la solución se encuentra en nuevos materiales sostenibles, algo que es muy importante, pero no suficiente. También en las nuevas formas de energía o la capacidad de reciclar, que es igualmente importante,

pero no suficiente. Por empezar, hay que entender que el 75% de las emisiones de carbono está en las ciudades. O sea: es en la concepción de las ciudades donde podemos de manera más rápida y efectiva resolver el problema del cambio climático, y eso significa algunos compromisos. Uno, utilizar menos el coche, lo que obliga a tener buenos sistemas de transporte público. En segundo lugar, separar las basuras. En tercer lugar, vivir más cerca del trabajo o traer el trabajo más cerca de la vivienda. Cuarto, tomar en cuenta el concepto de multiuso, ya que una ciudad no puede tener sectores que queden vacíos por 16 horas al día o una arena deportiva que se use 10 veces al año. O sea, hay que entender que la sostenibilidad es una ecuación entre lo que se ahorra y lo que se desperdicia.

¿Qué dice de la coexistencia?

No podemos tener guetos de gente muy rica o de gente muy pobre. Es una ilusión ampliar los muros para tener una vida más segura, porque eso no resuelve nada. Cuanto más alto el muro, más se estimula la violencia. Habrá un momento en que quien esté del lado de adentro del muro se dará cuenta de que es un prisionero y que cuando quiera salir, lo estarán esperando.

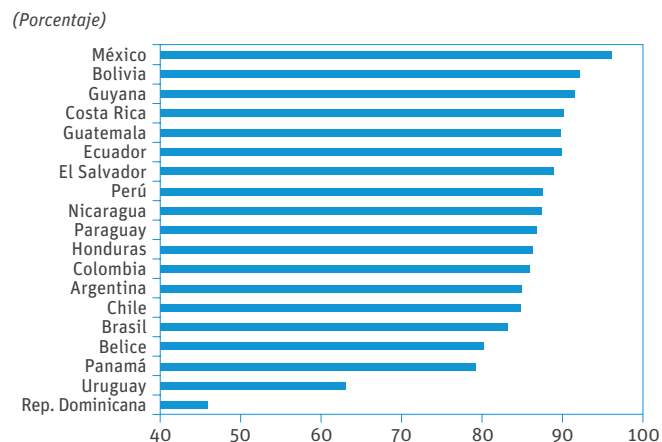
¿Qué le gustaría ver en las ciudades latinoamericanas?

Lo primero es entender que toda ciudad tiene que ser una estructura de vida y trabajo conjuntos, y que toda ciudad tiene que tener una estructura de crecimiento, porque de lo contrario, no tiene prioridad. Si la gente no entiende el diseño, el escenario que se pretende, no hay compromiso con este escenario, con este proyecto. Y luego hay que entender que la ciudad no es tan compleja como los vendedores de complejidad nos lo quieren hacer creer.

¿Cómo ve en todo este análisis el papel de una entidad como el BID?

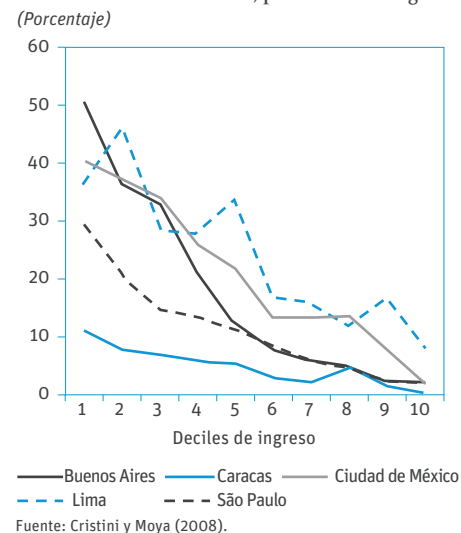
El Banco fue la primera institución que se abrió a los temas de calidad de vida. Fue donde encontramos los primeros financiamientos para las ciudades. Fue el primer banco que invirtió en transporte urbano y que abrió esa perspectiva de respuestas no muy burocratizadas. Espero que continúe así, como un socio fundamental de las ciudades.

Gráfico 9.2 Hogares latinoamericanos propietarios de sus viviendas con títulos de propiedad en los dos quintiles más bajos, 2007



Fuente: Gallup (2007).

Gráfico 9.3 Viviendas inadecuadas en ciudades de América Latina, por deciles de ingreso



Fuente: Cristini y Moya (2008).

otro lado, es importante mencionar que la mayoría de las viviendas inadecuadas corresponde a los deciles de ingreso más bajos, hecho que evidencia la problemática de desigualdad en las zonas urbanas de América Latina (gráfico 9.3).

¿Cuán lejos están las ciudades de América Latina y el Caribe de corregir las deficiencias más básicas de la construcción de viviendas y de la provisión de servicios de agua, saneamiento y electricidad? Se trata de una pregunta

recurrente que se ha resuelto en general mediante cálculos de los déficits habitacionales “cuantitativos” y “cualitativos”. El primero es la diferencia entre la cantidad de hogares y la cantidad de viviendas, y el segundo es una medida de la calidad de la vivienda según el tipo de materiales de construcción, la disponibilidad de servicios u otros criterios. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

(Celade) estimaron que en 1995 el déficit total (cuantitativo y cualitativo) en todos los países de América Latina y el Caribe ascendía a 53 millones de viviendas, lo que equivalía, en esa época, al 54% de la cantidad de viviendas disponibles. El déficit cuantitativo se calculó en 28 millones de viviendas, y el déficit cualitativo (definido simplemente como

la falta de conexión al agua corriente) en 25 millones de viviendas. Un estudio más reciente realizado entre 17 grandes ciudades de la región dio rangos de déficit cuantitativo entre el 3% y el 12% de los hogares, mientras que el índice de viviendas inadecuadas se ubicó entre el 5% y el 50% (cuadro 9.6).

Cuadro 9.6 Déficit habitacionales cualitativos y cuantitativos, y costos de las políticas necesarias para mejorar la infraestructura urbana en América Latina

País	Ciudades (ordenadas por tamaño de la población)	Déficit habitacionales		Viviendas inadecuadas			
		Déficit cuantitativo		Viviendas inadecuadas		Hogares sin agua o saneamiento	
		Porcentaje de hogares	Costo (porcentaje del PIB de la ciudad)	Porcentaje de hogares	Costo (porcentaje del PIB de la ciudad)	Porcentaje de hogares	Costo (porcentaje del PIB de la ciudad)
México	Ciudad de México	3,6	1,7	15,8	3,6	6,2	0,3
Brasil	São Paulo	4,8	3,0	12,4	2,5	13,7	0,7
Argentina	Gran Buenos Aires	3,7	2,6	13,5	4,0	41,2	2,5
Brasil	Rio de Janeiro	6,1	6,2	12,7	5,5	9,4	0,8
Colombia	Bogotá	12,1	7,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Perú	Gran Lima	4,8	2,2	17,3	3,4	15,8	1,7
Brasil	Belo Horizonte	6,5	4,6	19,2	5,0	14,4	1,0
México	Guadalajara	5,4	2,2	10,5	2,0	4,5	0,3
Brasil	Porto Alegre	5,3	4,6	10,9	3,5	15,3	1,3
México	Monterrey	4,5	2,6	9,3	0,4	0,9	0,04
Brasil	Recife	10,3	8,7	50,6	18,5	56,0	5,2
Brasil	Brasília	3,3	1,5	10,3	2,0	17,1	1,0
Brasil	Salvador	9,2	6,3	20,5	6,0	14,6	1,0
Brasil	Fortaleza	10,2	6,6	41,7	11,6	49,2	5,1
Colombia	Medellín	4,1	2,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Venezuela	Caracas	n.d.	n.d.	5,6	1,6	4,2	0,3
Brasil	Curitiba	4,9	3,8	17,6	5,8	20,5	1,3

Fuente: Cristini y Moya (2008) con base en encuestas de hogares y datos de censos nacionales.
Nota: n.d. = no se dispone de datos.

MAYOR AUTONOMÍA, MÁS RETOS

Uno de los aspectos más destacados de la evolución reciente en el manejo de las ciudades latinoamericanas ha sido la creciente asignación de funciones por parte de los gobiernos nacionales hacia los locales. Este proceso de descentralización busca mejorar la provisión de servicios y la calidad de la infraestructura básica, dándoles a las administraciones municipales (o regionales, en algunos casos) responsabilidades para que tomen decisiones en cuanto al uso de recursos, de acuerdo con parámetros generales de cobertura. Así, la mayoría de los países les han transferido a las ciudades el manejo de áreas tales como salud, educación y saneamiento, bajo el entendimiento de que la cercanía a los ciudadanos permite la mejor toma de decisiones y un control más adecuado por

parte de la sociedad (cuadro 9.7). Dicho lo anterior, hay una gran variedad de modelos, además de una realidad heterogénea. En América Latina y el Caribe existen más de 15.000 pueblos y ciudades con diferentes tamaños, sistemas de gobierno y capacidad administrativa.

Parte de lo ocurrido tiene que ver con la profundización de la democracia en la región. En la medida en que las dictaduras fueron remplazadas a lo largo de las últimas tres décadas por gobiernos designados por el voto popular, comenzó a expandirse paulatinamente la elección de las autoridades locales, incluyendo alcaldes, concejales y en algunos casos las cabezas de los organismos de control.

El crecimiento acelerado de la población y las actividades económicas de las áreas urbanizadas ha traído consigo la creación de comunidades que son una,

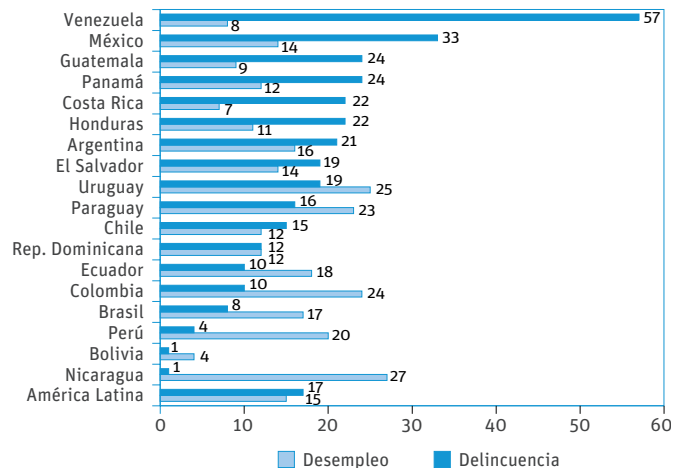
Cuadro 9.7 Niveles de descentralización por país
(Porcentaje de gastos públicos de los que dan cuenta los gobiernos subnacionales)

Énfasis del esfuerzo de descentralización	Nivel de descentralización		
	Más del 20%	Entre el 10% y el 20%	Menos del 10%
Nivel intermedio (estados y provincias)	Argentina (49,3) Brasil (47,0) México (31,8) Venezuela (27,0)	Perú (19,0)	
Nivel local (municipalidades)	Colombia (44,7) Bolivia (25,1)	Ecuador (17,5) Uruguay (13,7) Chile (12,8) Honduras (12,3) Guatemala (10,3)	Paraguay (4,0) El Salvador (5,1) Nicaragua (5,0) Panamá (1,0) Costa Rica (3,1)

Fuente: Daughters & Harper (2006).

Gráfico 9.4 Delincuencia y desempleo como problema más importante, América Latina, 2008

(Porcentaje de respuestas)



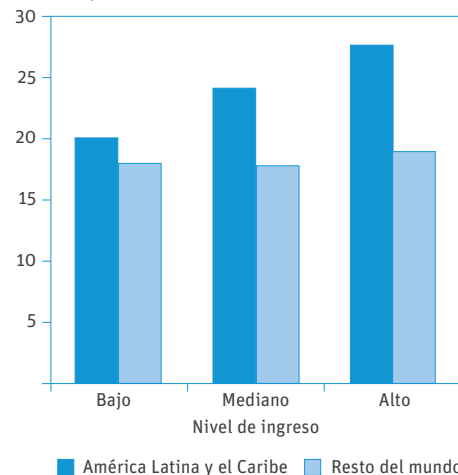
Fuente: Latinobarómetro (2008).

Nota: Los resultados han sido obtenidos sobre la base de la pregunta: "En su opinión, ¿cuál considera usted que es el problema más importante en el país?". En el gráfico se reflejan sólo los dos problemas considerados más importantes en la región.

pero que están distribuidas en varios municipios. Esa situación lleva a problemas de coordinación entre autoridades, a vacíos institucionales y a disparidades en el manejo de los recursos. Dentro de las preocupaciones nacidas de dicha situación se cuenta la poca capacidad de desarrollo tributario de las ciudades, cuando los estándares son diferentes en territorios vecinos. Así ocurre en el caso de los impuestos sobre la propiedad, los

Gráfico 9.5 Personas que han sufrido un robo de dinero o un atraco en los últimos 12 meses, por nivel de ingreso

(Porcentaje)



Fuente: Di Tella y Ñopo (2008) con base en Gallup (2007).

vehículos automotores y las sociedades (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández Güell, 2005).

Por otra parte, el asunto de la inseguridad es el que más genera inquietud entre la población. De acuerdo con Latinobarómetro (2008), la delincuencia es ahora el problema más importante para muchos de los habitantes de la región, por encima del desempleo (gráfico 9.4). Así mismo, la proporción de personas que dicen haber



El golpeteo de los cascos de los caballos nos recuerda la gran importancia de la preservación histórica para fomentar el orgullo cívico y atraer el turismo. (Foto cortesía de *El Tiempo*)

sido víctimas de un delito de hurto o atraco es sustancialmente más alta que en el resto del mundo (BID, 2008) (gráfico 9.5).

También existen inquietudes crecientes con respecto a la falta de respuestas efectivas ante el deterioro ambiental. Y es que uno de los impactos negativos derivados del crecimiento acelerado de las áreas urbanas en América Latina tiene que ver con la degradación de los recursos naturales. A medida que las ciudades se expanden, aumenta la demanda de bienes y servicios ambientales: tierra para ampliar las zonas urbanizables; agua y energía para atender las necesidades de la población y de la comunidad de negocios, y espacio para depositar o disponer de los desperdicios.

Más allá de los esfuerzos realizados, el hecho de que tan sólo un 15% de los residuos líquidos o sólidos tenga algún tipo de tratamiento es motivo de preocupación. Tampoco ayuda la creciente tasa de motorización, resultado del reciente auge económico, de la expansión de la clase media y del abaratamiento relativo de los vehículos. Esta incide sobre la calidad del aire y los niveles de ruido, en una región en la cual las enfermedades respiratorias agudas constituyen la tercera causa de fallecimientos (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández Güell, 2005).

UN FENÓMENO INEVITABLE

Más que deseable, la creciente urbanización de América Latina y el Caribe ha resultado inevitable. En algunos casos ha venido acompañada de fenómenos de macrocefalia urbana, observada en las grandes metrópolis de la región. Ese proceso ha hecho difícil el manejo de las cosas, sobre todo a la hora de romper la fuerte segregación y fragmentación social típica de la región. Si bien la mejora en la cobertura de los servicios públicos ha sido notable, es indiscutible que persisten grandes retos, como ocurre con los problemas de seguridad, el transporte masivo, el tráfico y el deterioro ambiental.

Así las cosas, la dualidad es una de las características de las ciudades latinoamericanas. No sólo conviven en espacios vecinos personas de los más altos niveles de ingreso y una importante proporción de pobres, sino que la economía formal e informal están presentes, muchas veces una al lado de la otra. Esa realidad simultánea de modernidad y atraso se ha encontrado con una estructura institucional a veces débil y en ocasiones insuficiente para atender las demandas de la población.

En consecuencia, el desafío sigue siendo reducir las desigualdades sociales y minimizar el impacto ambiental, a

Cuadro 9.8 Satisfacción con viviendas y ciudades, regiones del mundo
(Porcentaje)

	Satisfechos con sus viviendas	Satisfechos con sus ciudades	Su ciudad está mejorando
Este de Asia y el Pacífico	82,1	87,2	68,6
Europa Oriental y Asia Central	75,2	79,8	60,5
América Latina y el Caribe	79,7	79,5	52,9
Medio Oriente y Norte de África	80,0	79,4	72,5
América del Norte	n.d.	88,0	57,9
Asia Meridional	87,6	87,5	67,3
África Subsahariana	62,2	69,7	55,2
Europa Occidental	89,9	92,4	50,2

Fuente: Gallup (2007).

Nota: n.d. = no se dispone de datos.

sabiendas de que el flujo migratorio del campo a la ciudad continúa presente en la región. Del éxito en la solución de las incógnitas planteadas depende en buena parte la competitividad de una zona urbana específica, un elemento cada vez más importante en el escenario de la globalización. Así como ocurre con los países del área, las ciudades dependen del ritmo de inversión para acelerar su crecimiento y ampliar el espacio de la economía formal.

Un elemento clave es la llamada “gobernabilidad metropolitana” (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández Güell, 2005), que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones y de gestión de los recursos en zonas en las que a veces confluyen varios municipios o niveles de gobierno. En ese sentido es conveniente el desarrollo de sistemas que faciliten la solución de diferencias entre autoridades y la defini-

ción armónica de propósitos comunes. Dicho modelo permite de paso mejorar la eficiencia fiscal y el cobro de impuestos, con el fin de aplicar políticas redistributivas y de desarrollo comunitario.

Aun aceptando que la lista de labores por hacer en las ciudades latinoamericanas es larga, no deja de ser llamativo que cerca del 80% de los habitantes de la región declare sentirse satisfecho con su vivienda y con su ciudad (BID, 2008) (cuadro 9.8). Ese resultado se acerca al de otras zonas del mundo y no necesariamente guarda relación con las condiciones objetivas de cada urbe. Pero más allá de los pormenores, es indiscutible que a los latinoamericanos les gusta vivir en las zonas urbanas y que la tendencia hacia asentamientos humanos más grandes y numerosos forma parte de una realidad de la cual no se puede escapar.

Entrevista a Juan del Granado



Juan del Granado es el Alcalde de la ciudad de La Paz (Bolivia), cargo que desempeña desde comienzos del año 2000 y para el cual

fue reelegido en 2005. Con un título de abogado y una larga hoja de vida pública, el funcionario se ha destacado en su gestión como transformador al frente de los destinos de la capital boliviana. En esta entrevista, habla sobre las ciudades latinoamericanas y lo hace desde la perspectiva de la capital que administra.

¿Cómo analiza lo ocurrido con las ciudades del Hemisferio a lo largo del pasado medio siglo?

El fenómeno de crecimiento de las ciudades es universal e irreversible. Lo que queremos los encargados de administrar a los municipios es que ese proceso sea benéfico para la población en materia de calidad de vida, de equidad, de preservación del medio ambiente. Todo en la dirección de construir comunidades que tengan tejidos que las integren.

Más allá de las dificultades, ¿vive mejor la gente en la ciudad?

En América Latina uno encuentra que las ciudades, pese a sus carencias, son un enorme polo de atracción para las poblaciones que viven en el campo, donde lo corriente es la pobreza extrema. Entonces lo que vemos es que llega gente cargada de sueños, pero también de necesidades. Eso dificulta el planeamiento y las posibilidades de crecimiento.

¿Qué implica este proceso en lo referente a la demanda de servicios?

El desafío es enorme. En el caso de La Paz en las últimas tres décadas pasamos de una población de 500.000 personas a una de un millón de personas,

sin contar a la gente de El Alto, nuestro municipio hermano. Se trata de una carga adicional enorme que abarca desde la infraestructura y los servicios básicos hasta cuestiones relacionadas con la educación, la salud o el medio ambiente, sin que necesariamente aumenten los recaudos de impuestos.

¿Qué se puede hacer para responder a esas necesidades crecientes?

Tenemos un programa de desarrollo urbano que incluye desde la participación ciudadana hasta grandes proyectos de cobertura. Nos hemos concentrado en los barrios con el objetivo de mejorar la calidad de vida, así como el equipamiento humanitario y sanitario, entre otros. De este modo podemos combinar varias estrategias y lograr avanzar a pesar de los desafíos.

¿Qué puede decirnos de la informalidad?

Es un reto inmenso, sin duda. Por ejemplo, en La Paz tenemos registrados 45.000 vendedores ambulantes que les dan el sustento a otras tantas familias y que desarrollan sus labores de manera desordenada. En respuesta a este desafío tratamos de compatibilizar esa actividad comercial con la defensa del espacio público, lo que incluye varios programas,

entre ellos: el establecimiento de galerías para hacer más atractivo el hecho de que la gente venga al centro, y al mismo tiempo procuramos dignificar las condiciones de trabajo de dichos vendedores.

¿Cuáles son los desafíos más complejos?

Tendría que ser muy específico, por las particularidades que encierra cada caso. Pero en el caso nuestro, debo comenzar por la geología y la hidrología de la ciudad, factores que aumentan los riesgos de estabilidad de suelos o inundaciones cuando llueve. Hemos invertido US\$60 millones, con el apoyo del BID, pero necesitamos otro tanto. También hay que agregar los problemas de la marginalidad urbana y del comercio informal, así como la cuestión del transporte, porque a falta de sistemas masivos es compleja la relación con las empresas privadas propietarias de los vehículos. Finalmente, pero no en último lugar, se encuentra el tema del agua y del alcantarillado, pues en nuestro caso el servicio está a cargo de una empresa que depende del gobierno nacional y no municipal.

¿Qué le gustaría ver en las ciudades?

La posibilidad de que toda la gente que viva en nuestras urbes tenga las

mismas oportunidades en lo que hace al desarrollo urbano. Estoy hablando de servicios básicos, de adecuación de vías, de centros de salud, de centros educativos o de lugares de esparcimiento. A esto hay que sumar además un tema que no nos corresponde como es el acceso al trabajo, pero que tiene que ver con la equidad y la inclusión.

Se critica la falta de esfuerzo fiscal a nivel local...

La capacidad tributaria tiene que ver con varios componentes, incluido uno técnico en el caso de La Paz y es que no tenemos completo el catastro de propiedades. Eso genera evasión tributaria, a lo que hay que agregarle el bajo nivel de ingresos de la gente. Por eso muchos necesitamos las transferencias que hace el gobierno nacional, sin desconocer por ello los esfuerzos del sector privado ni el apoyo recibido en materia de cooperación.

¿Ha habido profesionalización en cuanto se refiere al manejo de las ciudades?

Sin duda se ha logrado un nivel importante de institucionalidad, sobre todo en los municipios medianos y grandes. Cada vez hay mejores equipos y sistemas.

¿Qué ve usted en el futuro para las urbes de la región?

Es difícil generalizar, pero veo un giro hacia una mayor preocupación por los derechos sociales. Tengo esperanzas fundadas de que ese proceso salga bien.

¿Cómo participa el Banco Interamericano de Desarrollo en ese proceso?

Para nosotros ha sido muy importante contar con el apoyo del Banco, gracias –entre otras cosas– a los recursos del Fondo de Operaciones Especiales, que otorga créditos a 40 años de plazo con tasas de interés muy bajas. Esos dineros nos permitieron desarrollar el programa de revitalización del centro y desde entonces hemos podido diseñar otras iniciativas. Soy una persona que reconoce mucho el valor de esa colaboración y que puede dar fe sobre lo importante que ha resultado para la ciudad que administro.

REFERENCIAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. “El día que llegó el agua”, en revista *BIDAmérica* (febrero de 2006). Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3910&lanid=2>.
- . 2008. *Calidad de vida: Más allá de los hechos*. Desarrollo en las Américas 2008. Washington, D.C.: BID/Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2008. *Juventud y cohesión social en América Latina: un modelo para armar*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cristini, Marcela y Ramiro Moya. 2008. *Ciudades y calidad de vida en América Latina y el Caribe: Evolución histórica y comparación internacional*. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 1998–2002. Encuesta Nacional de Hogares. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=19&id=74&Itemid=256.
- Daughters, Robert y Leslie Harper. 2006. “Fiscal and Political Decentralization Reforms” (capítulo 7). En: E. Lora (ed.). *The State of State Reform in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press/BID.
- Di Tella, Rafael y Hugo Nopo. 2008. *Happiness and Beliefs in Criminal Environments*. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado con base en Gallup (2007).
- Gallup. 2007. Encuesta mundial 2007. Disponible en: <http://www.gallup.com/consulting/worldpoll/24046/about.aspx>.
- Gilbert, Alan. 2001. *La vivienda en América Latina*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)/BID. Documento mimeografiado.

- Latinobarómetro. 2008. *Informe 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf.
- Rojas, Eduardo, Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández Güell (eds.). 2005. *Gobernar las metrópolis*. Washington, D.C.: BID.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión*. Washington, D.C.: BID.
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Habitat Programme). 2003. *GlobalUrban Indicators Database 1998*. Disponible en: http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/guo_indicators.asp.
- . 2007. *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

¹ Un área urbana es definida como un asentamiento de 2.000 o más habitantes.

² El texto de esta sección ha sido adaptado de BID (2008).



Un nuevo inicio. El centro histórico de Quito, Ecuador, adquiere un nuevo brillo. El proyecto de renovación financiado por el BID –un modelo para América Latina– reunió a arquitectos, constructores y especialistas en restauración artística, empresarios privados y muchos otros para transformar este distrito, descuidado durante años, en una serie de dinámicos y pintorescos barrios. Hoy, los turistas acuden para admirar los museos y monumentos, y cada vez son más los quiteños que escogen este vibrante entorno urbano para vivir, trabajar y educar a sus hijos.

X La creciente importancia de la cultura

En febrero de 2007 la ceremonia de entrega de los premios Oscar generó una atención especial en América Latina y no sólo entre los amantes del cine. La razón es que tres directores mexicanos –Alejandro González Iñárritu, con *Babel*; Guillermo del Toro, con *El laberinto del fauno*, y Alfonso Cuarón con *Hijos del hombre*– consiguieron acumular 16 nominaciones en diversas categorías en la que constituye la ceremonia más prestigiosa de la industria del celuloide. Semejante logro es un ejemplo más de la presencia cada vez más evidente del peso de la cultura de la región, tanto dentro como fuera del Hemisferio. Ya sea en literatura, artes plásticas, música, así como en los medios audiovisuales, las obras provenientes de esta zona del mundo han dejado de estar confinadas a límites geográficos estrechos, para empezar a formar parte de los gustos habituales de millones de personas, sin importar la latitud en la que se encuentren.

Pero eso no fue siempre así. En palabras del especialista Néstor García Canclini (2003):

La interrelación entre los países, en las Américas y en el resto del mundo, se modificó desde mediados del siglo XX gracias a las industrias culturales. Hasta hace unos 50 años la integración americana, o de cada región, sobre todo en América Latina, era un proyecto político-cultural, con débiles bases económicas y de interés para algunas élites en ciertos países, sin instrumentos comunicacionales para compartirlo con el conjunto de la población. Los movimientos latinoamericanistas, aunque invocaran la comunidad geográfica, lingüística e histórica, y a veces el enfrentamiento con poderes extrarregionales, eran más bien actos discursivos que movilizaban pocos recursos. Su mayor expresividad y difusión se logró a través de las artes plásticas, la literatura y algunas figuras emblemáticas del cine y la música, en la medida en que unas pocas



películas argentinas y mexicanas, boleros, tangos y melodías andinas, lograban trascender las fronteras nacionales.

Así las cosas, la importancia creciente de la cultura latinoamericana y caribeña es uno de los saldos más alentadores que deja el pasado medio siglo. Dicha afirmación puede sonar contradictoria en un mundo globalizado en el cual las influencias foráneas han aumentado y en donde de tiempo en tiempo surgen preocupaciones sobre la calidad del idioma o sobre la declinación de algunas actividades, atrapadas en el remolino de los cambios tecnológicos. Pero al tiempo que eso ocurre, las manifestaciones culturales de la región llegan a más rincones del mundo, ya sea con el *reggae* jamaicano, las telenovelas brasileñas o el cine argentino. No en vano, el cantante colombiano Juanes comenta que el mayor número de conciertos que ha dado en los dos últimos años ha tenido lugar en Finlandia o que su público más fiel es el alemán,¹ a pesar de que en ninguna de dichas naciones el público hispanohablante es particularmente numeroso.

Esto ocurre a pesar de que “América Latina vive la contradicción de ser pobre en lo material y muy rica culturalmente” (López Morales, 2000). Elementos como

la variedad geográfica, la mezcla étnica, y el desarrollo de las nacionalidades se han conjugado para crear un caldo de cultivo propicio, cuyo potencial todavía no ha sido plenamente aprovechado. Por esa razón hay quienes dicen que “el legado cultural de la región, caracterizado por la doble condición de su gran diversidad y a la vez el origen histórico común, es el recurso más importante para el futuro” (Op. cit.).

Dicha afirmación no demerita el peso que tiene el tema en el presente. Diversos estudios muestran que la incidencia de la cultura oscila entre el 1% y el 7% del producto interno bruto (PIB) en diversos países de la región y que su tasa de crecimiento es superior a la de la economía (Machicado, 2004). En términos concretos, las actividades más destacadas son las relacionadas con las comunicaciones, seguidas por las industrias editorial, fonográfica y audiovisual (Op. cit.).

La evidencia de que el sector cultural es un elemento dinámico de la actividad económica ha venido acompañada de movimientos empresariales, buena parte de ellos resultado de procesos transnacionales. En sectores como el de la producción de libros o de música se han presentado casos de consolidación, en parte ante el desafío que ha traído el desarrollo de la

Estos alumnos que tocan el clarinete no sólo aprenden música sino también la importancia de formar parte de un equipo, la responsabilidad y el valor del trabajo arduo.

tecnología para el modelo tradicional de distribución de contenidos. No obstante, en otras áreas se han producido alianzas interesantes, como es el caso de las productoras de programas televisivos con destino a la realización de series dirigidas a las minorías hispanas en América del Norte y Europa. También ha cobrado creciente impulso el desarrollo del turismo cultural, que ha alentado decisiones de inversión en infraestructura hotelera o de comunicaciones.

CAUSAS Y EVOLUCIÓN

Según los análisis de diversos expertos, todo comenzó a evolucionar más rápidamente gracias al desarrollo tecnológico, facilitado a su vez por la tasa creciente de urbanización en el Hemisferio y por el aumento en la capacidad de ingreso de los diferentes países. La evolución positiva en el nivel de intercambio de productos y los avances en las telecomunicaciones facilitadas por las industrias de la cultura crearon una situación muy distinta de la conocida hace medio siglo. Si bien la prensa, la radio y el cine habían tenido cierto impacto en las sociedades desde principios del siglo XX, su difusión masiva vino asociada a los cambios geográficos y de educación. En

palabras de García Canclini (2003) una vez más:

Así como esos tres medios ayudaron a integrar a regiones desconectadas dentro de cada nación, también fueron dando condiciones para que cada nación conociera más de las otras. El desarrollo de la televisión desde los años sesenta, y a partir de los ochenta las transmisiones por satélite y cable, la miniaturización de las computadoras, el acoplamiento de la telefonía y la informática, completaron un sistema multimedia de redes que coloca en otro registro la integración de América Latina.

Esa circunstancia pudo estar complementada por otros factores, como los movimientos migratorios internacionales. En el caso latinoamericano, los pasados 50 años han venido acompañados de importantes desplazamientos de personas oriundas de la región hacia otras zonas del mundo. Tímida en un comienzo, la migración empezó a acelerarse a inicios de los años ochenta y a extenderse en los diversos países de la región, de la mano de la volatilidad de las economías, de la búsqueda de oportunidades de progreso y de las

facilidades para viajar. Sin entrar en la discusión sobre los efectos o la justificación de este fenómeno, es indudable que la cultura forma parte de todo, pues se alimenta de dar y recibir.

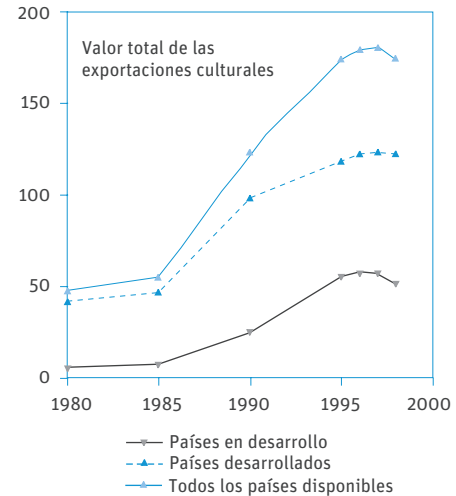
De acuerdo con el escritor mexicano Carlos Fuentes (1992), dicho proceso no sólo es inevitable, sino que además tiene componentes muy positivos:

Los Estados Unidos llevan a la América Latina su propia cultura, la influencia de su cine, su música, sus libros, sus ideas, su periodismo, su política y su lenguaje. Ello no nos asusta en Latinoamérica, porque sentimos que nuestra propia cultura posee la fuerza suficiente y que, en efecto, la enchilada puede coexistir con la hamburguesa aunque aquella, para nosotros, sea definitivamente superior. El hecho es que las culturas solo florecen en contacto con las demás, y perecen en el aislamiento.

Semejante situación, por cierto, forma parte de una tendencia mundial. Algunas mediciones objetivas parecen confirmarlo. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), las importaciones de bienes

Gráfico 10.1 Crecimiento en el comercio internacional de bienes culturales, 1980–2000

(Miles de millones de dólares)



Fuente: Unesco (2000).

culturales en el planeta ascendieron de US\$47.800 millones en 1980 a US\$213.700 millones en 1998, lo cual equivale a un salto per cápita de US\$12 a casi US\$45 (Unesco, 2000). Si bien la mayoría de ese comercio tuvo lugar entre las naciones desarrolladas, los países más pobres experimentaron un crecimiento porcentual considerable al pasar de US\$5.500 a US\$57.000 millones comerciados (gráfico 10.1).

Los múltiples rostros de la cultura de la región conforman un poderoso núcleo económico donde residen millones de personas, desde artesanos tradicionales hasta grandes estrellas internacionales.

(Foto cortesía de *El Tiempo*)



La antigua capital zapoteca de Monte Albán, en Oaxaca, México, es uno de los muchos sitios precolombinos incluidos en proyectos del BID para preservar el patrimonio cultural y fomentar el turismo. (Foto cortesía de *El Tiempo*)

En consecuencia, hay que reconocer el creciente peso de las actividades económicas relativas a la producción y circulación de bienes y servicios de carácter simbólico, cuyo valor esencial se deriva de su valor cultural (Carranza Valdés, 2003). Dentro de tales actividades se cuentan las destinadas a producir y comercializar bienes y servicios simbólicos basados en contenidos intangibles de carácter cultural, generalmente protegidos por las normas de propiedad intelectual. Esto incluye las llamadas industrias culturales “clásicas”: radio, teledifusión, cine, industria editorial, industria discográfica, diseño, arquitectura y nuevos tipos de medios como Internet. Además, están las llamadas “artes tradicionales”: artes visuales, artesanías, artes escénicas, actuaciones musicales, literatura, museos y galerías (Op. cit.).

De tal manera, es claro que algunas de las actividades ligadas a la cultura generan adicionalmente un impacto económico análogo al producido por otros sectores en la economía. En una palabra, la cultura –además de ser un elemento indispensable para la cohesión social y la construcción de una identidad– constituye un sector tanto o más importante que cualquier otra actividad productiva.

Las transacciones comerciales en el seno de la cultura generan efectos económicos positivos como el aprendizaje y el conocimiento. Es decir que el sector cultural contribuye al desarrollo tanto desde los ámbitos sociales y de construcción de identidad que le son propios, como desde su participación en temas relacionados con el ingreso (Machicado, 2004).

UNA PRESENCIA CRECIENTE

Dicha afirmación es alentadora para América Latina y el Caribe, dada su inmensa riqueza cultural. El motivo fundamental es que la región todavía tiene un largo camino por recorrer para que el peso de la cultura en el PIB regional sea equivalente al de zonas más desarrolladas del mundo. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la actividad tiene una incidencia superior al 7% en su economía, mientras que en algunos países de la región ese impacto es mucho menor (gráfico 10.2). Tales diferencias estarían explicadas por los grados promedios y la calidad de la educación, por los niveles de ingreso, por el estímulo de los Estados a algunas actividades culturales y por los sistemas de producción de varias industrias culturales con grandes capacidades de

(Continúa en la página 256)

Entrevista a Fernando Botero



Fernando Botero no sólo es el artista más destacado en la historia de Colombia, sino uno de los pintores y escultores vivos

más reconocidos del mundo. Nacido en Medellín, realizó su primera exposición en 1948, a los 16 años, y a partir de ese momento comenzó una carrera que tuvo escalas en Bogotá, Europa y toda América. Sus obras se encuentran en los principales museos o adornando las calles o parques de decenas de ciudades en todos los continentes. Acostumbrado a hablar sin tapujos, ya sea con la voz, con el pincel o con las manos, en esta entrevista se expone sobre el panorama del arte en la región.

¿Cómo ha visto la evolución del arte latinoamericano en los pasados 50 años?

Bueno, la verdad es que el arte latinoamericano desgraciadamente está muy colonizado, en el sentido de que muchos artistas siguen muy de cerca las modas de París, Nueva York o Londres. Sin embargo, el punto positivo es que ahora hay una actividad artística muy grande: muchos artistas, muchas galerías, muchos coleccionistas, muchos museos. En resumen, hay un interés que no existía hace medio siglo, de manera que lo que ha pasado es bueno.

¿Qué tanto influyeron en usted otros pintores de la región al comienzo de su carrera?

En mi época lo que más se veía era el arte mexicano de los muralistas, pues incluso en Medellín había un seguidor de ellos que es Pedro Nel Gómez. Pero en general había poco interés en mirar más allá de las fronteras y no había información suficiente. Una de las razones es que en la Colombia de los años cincuenta no había galerías ni museos en donde ver grandes obras originales. Sólo tuve información sobre el tema del arte cuando llegué a Europa a los 19 años. Recuerdo que el primer original que vi de un pintor conocido fue un Zurbarán

a la entrada del Museo Montjuïc en Barcelona, después de que me bajé del barco que me llevó. Hasta ese momento sólo sabía de malas copias y malas reproducciones en libros, aparte de haber visto la pintura local colombiana. Eso, para mí, fue una revelación.

Lo que le ocurrió a usted no le pasa a un pintor joven hoy en día, en cualquier país latinoamericano...

Sin duda. Hoy en día hay mucha información en todo sentido, gracias a la televisión, Internet o a la misma calidad de los libros. No obstante, lo importante es que más allá de contar con ese acceso es necesario que los pintores de la región tengan una voz con sabor propio, con personalidad. Si uno ve un cuadro español o alemán, sabe que se trata de una obra realizada en esos países porque hay ciertas cosas que son únicas y son de la esencia misma de esas naciones.

Pero ya hay un concepto de arte latinoamericano, ¿no cree?

Sí. Es que ha habido muchas cosas, como ha ocurrido con las subastas de Nueva York, que han generado atención e interés en el arte latinoamericano. An-

tes, vivir de la pintura era casi imposible y abrir las puertas era muy difícil. Eso lo sé porque fui el primer pintor colombiano en lograr exponer internacionalmente, pero era muy complicado.

¿Hay más artistas que antes en la región, o simplemente se conocen más?

Hoy en día hay muchos artistas, más que nunca. El único problema es que las subastas especializadas crearon una especie de gueto latinoamericano y eso es malo, porque a los pintores de la región los ponen en un solo grupo, cuando deberían juntarlos con todos los del mundo.

¿Existe sentimiento de grupo?

Eso ha cambiado mucho. Antes había grupos que participaban de una filosofía, independiente de su nacionalidad, lo que les daba una razón para encontrarse, como les ocurrió a los surrealistas o a los impresionistas. Hoy en día es tan individual la cosa, que creo que eso no influye. No veo escuelas hoy en día.

¿Cuál es su reacción cuando expone en la región?

Cuando expongo en América Latina me siento muy a gusto y veo que la gen-

te se identifica mucho con mi trabajo. Para mí eso es muy satisfactorio.

¿Cómo ve el panorama actual?

Tengo el problema de tener conceptos muy precisos sobre el arte y esas ideas a veces no se corresponden con lo que veo hoy en día en la región.

¿Qué le gustaría ver hacia adelante?

El arte tiene unas evoluciones misteriosas y sorprendidas. Cuando llegó el arte abstracto, muchos pensaron que las cosas iban a ir en la misma dirección y llegó el hiperrealismo que es exactamente lo contrario de eso. Y es que el arte es así. Nunca se sabe. Hay gente trabajando en la oscuridad, que no conocemos. El verdadero artista viene a dar un golpe de Estado. Por eso estoy seguro de que en secreto, hay quienes lo están preparando. Eso perfectamente puede provenir de un latinoamericano. Ahí puede haber verdaderos artistas, que son los que no hacen cosas a la moda sino a su manera, distintas.

¿Qué les dice a los jóvenes que le piden consejo?

No doy consejos porque no me siento un oráculo, ni nada por el estilo. Lo único que digo es que en el arte es muy

importante estudiar lo que han hecho los grandes. No se trata sólo de pintar, de conocer el oficio, sino de ver que la parte más importante es la de las ideas, de las creencias, de la filosofía.

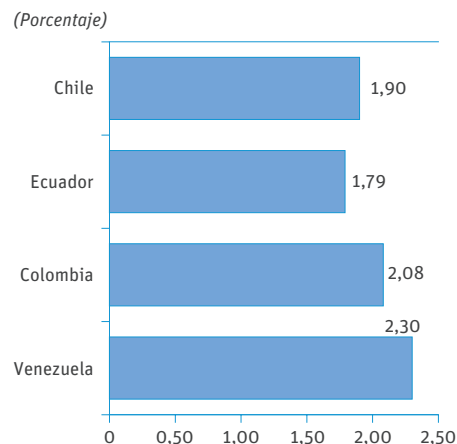
¿Y sobre la nacionalidad?

Las raíces uno las tiene o no las tiene. Si uno es latinoamericano tiene una sensibilidad especial por el arte precolombino, por ejemplo. Pero también la puede tener por el arte popular o el colonial o por la realidad de la región. No obstante, hay que tener conexión con la tierra en la que uno nació.

Usted la tiene...

Evidentemente, estoy seguro de que yo la tengo. Esa identificación con el sitio del que uno proviene es muy importante, porque lo que uno pinta deja de ser sólo bonito, le da profundidad a las obras y conmueve de manera especial a mucha gente. El arte para ser universal tiene que comenzar por ser parroquial o local. El arte griego es de Grecia, como el egipcio de Egipto o el español de España. A nosotros nos tiene que pasar lo mismo.

Gráfico 10.2 Peso del sector cultural en economías seleccionadas



Fuente: Convenio Andrés Bello (2003).

financiamiento, consolidadas gracias a mercados amplios (Convenio Andrés Bello, 2003).

También tiene un peso indudable el ciclo económico. La evidencia sugiere que si la demanda interna disminuye, la demanda de las actividades culturales baja en proporciones similares. Puesto de otra forma, el sector cultural tiene un carácter cíclico. Cuando la capacidad adquisitiva cae de un período a otro, los bienes y servicios culturales se excluyen en mayor proporción que los bienes y servicios de la canasta familiar.

En muchos hogares de estratos medios que se ven afectados por la crisis suele disminuir el consumo de bienes y servicios “no básicos”. Así, se empieza a asistir menos al cine, a comprar menos libros, revistas, periódicos y discos (o se amplían las demandas en el mercado informal), se dejan de pagar las suscripciones a servicios de televisión, hay menos conciertos, los de por sí reducidos públicos asisten menos al teatro. La gente sigue viendo “televisión abierta” y oyendo radio; sin embargo, la publicidad, fuente de ingresos de estas actividades, disminuye, ya que en épocas de crisis, las empresas recortan los gastos de publicidad. Factores de la coyuntura como el desempleo y los altos niveles de endeudamiento influyen también en las demandas de estos bienes (Convenio Andrés Bello, 2003).

Dicho análisis cobra especial vigencia a la luz de la desaceleración económica que viene afectando al mundo desde finales de 2008, con una clara incidencia sobre América Latina y el Caribe. No obstante, sin desconocer la magnitud de la crisis, la perspectiva de mediano plazo es que el sector cultural de la región debería registrar una tasa de crecimiento superior al promedio, pues se trata de una actividad en proceso de maduración



Cuadrillas de trabajadores brasileños restauran un barrio histórico en el marco de un programa financiado por el BID en el que también se capacitaron artesanos y se ofrecieron cursos educativos sobre el patrimonio cultural.

que tiene una creciente inserción en los mercados internacionales.

Desde el punto de vista de la demanda, el progresivo apetito por las manifestaciones culturales latinoamericanas sugiere que hay un mercado en expansión. Pero quizá sea más llamativo el tema de la oferta, ante el creciente número de artistas de las más diversas especialidades que dan a conocer sus obras y que se han beneficiado de una reducción apreciable en el costo de las barreras de entrada a ciertas disciplinas. En el cine y la música, por ejemplo, el abaratamiento de la tecnología ha sido clave para lograr producciones de calidad, sin que se precisen grandes recursos. El desarrollo de Internet, igualmente, ha hecho posible la difusión de trabajos, la capacitación y el compartir experiencias entre creadores de diferentes puntos del globo.

Factores como los mencionados permiten que haya un espacio cada vez más amplio para la cultura. A mediana escala existen editoriales, productoras fonográficas independientes, librerías, empresas de *software*, productoras de cine, empresas de servicios de edición. Algunas de ellas cubren nichos de mercado que les permiten mantenerse. Por ejemplo, en el campo audiovisual, las empresas medianas producen géneros como

el documental o narrativas que no se atienen necesariamente a las preferencias masivas. Las radios universitarias programan músicas alternativas y clásicas, muy alejadas de los éxitos del momento, y la radio y la televisión comunitarias entablan una relación más cercana con las comunidades. En la escala de las empresas medianas se abre entonces la posibilidad de generar espacios para cubrir una diversidad de contenidos y procesos culturales que se diferencian de la oferta dirigida a los grandes mercados (López y Amaya, 2004).

Y en último término está, por supuesto, el irremplazable asunto del talento, de la dedicación y de la capacidad de crear, algo para lo cual en América Latina y el Caribe parece haber una fuente inagotable. Tal como dijo Gabriel García Márquez en un homenaje que se le rindió (CILE, 2007):

No sé a qué horas sucedió todo; sólo sé que desde que tenía 17 años y hasta la mañana de hoy no he hecho cosa distinta que levantarme todos los días temprano y sentarme ante un teclado para llenar una página en blanco o una pantalla de computador con la única misión de escribir una historia aún no contada por nadie que le haga más feliz la vida a un lector inexistente.

Entrevista a Juan Luis Guerra



Considerado por algunos como el más grande músico dominicano de todos los tiempos, Juan Luis Guerra es una figura conocida

en todo el Hemisferio. Con estudios en el conservatorio de Santo Domingo y en el Berklee College of Music de Boston, este arreglista, cantante, compositor y productor, se mueve con igual facilidad en géneros como la balada, la bachata, el merengue y el jazz. En esta entrevista, Guerra afirma que su identidad se ve reflejada en todo lo que hace.

¿Diría usted que la conciencia de ser una voz no sólo dominicana, sino caribeña y latinoamericana, ha crecido a lo largo de su carrera?

Por supuesto que ha crecido. Las canciones en parte son un reflejo de la sociedad en que vivimos. Muchas veces pregunto y cuestiono realidades de nuestros pueblos, sus sueños y esperanzas. Pero la solución no sólo es responsabilidad de la canción, sino del hombre que la escucha.

¿Siente usted que en la región las fronteras se han desvanecido gracias a la música que usted y otros de sus colegas hacen?

La música es un lenguaje único. Todos, de una forma u otra la entendemos, y es el vínculo perfecto para unirnos y derribar diferencias. Juanes (Juan Esteban Aristizábal), Alejandro (Sanz), Ricky (Martin) y muchos otros más son una prueba tangible de ello.

¿Qué significa cantar en español?

Me imagino que cada compositor considera su idioma como el más hermoso. Lo mismo me sucede a mí. Hay cosas que sólo tendrían sentido cantadas en español, como cruzar el Niágara en bicicleta, por ejemplo.

¿Ve peligros en la preservación de la cultura de la región?

Somos los encargados de preservarla, cuidarla y esparcirla a las demás generaciones. Si lo hacemos, no hay nada de qué preocuparse.

Dándose licencia para soñar, ¿qué le gustaría ver en América Latina durante los años que vienen?

Me gustaría soñar con una América Latina en donde la educación y la salud jugaran un papel preponderante, y en donde los jueces y autoridades honraran a Dios y juzgaran con imparcialidad, sabiendo que cuando no se ejecuta inmediatamente la sentencia de un delito, el corazón del pueblo se llena de razones para hacer lo malo.

¿En qué cree que puede ayudar el BID a construir el sueño?

Creo que el BID puede ayudar en muchos aspectos, ya que su objetivo central es reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, y fomentar el desarrollo de nuestros pueblos con préstamos y ayudas a los más necesitados. Con visión, integridad y compromiso, todo lo que el hombre se propone, lo alcanza.

Recuadro 10.1 La labor del BID en el campo cultural

El Banco Interamericano de Desarrollo ha llevado a cabo una rica labor en el área de promoción de los valores culturales de América Latina. Aparte de la existencia del Centro Cultural del BID, creado en 1992 con el objetivo de contribuir al desarrollo social y al fomento de una mejor imagen de los países miembros en Estados Unidos, del Programa de Desarrollo Cultural establecido en 1994 y de las adquisiciones efectuadas con destino a la Colección de Arte, la entidad promueve un importante programa en la región.

Quizás lo más significativo sea el diseño y financiamiento de programas de protección y desarrollo de patrimonios culturales urbanos, una iniciativa que ha beneficiado a diversos centros históricos declarados Patrimonio de la Humanidad por la Unesco. Dentro de las ciudades beneficiadas se encuentran Cuzco en Perú, así como el casco viejo de Ciudad de Panamá. En ocasiones, se ha impulsado la rehabilitación de sitios arqueológicos, en el contexto del desarrollo de proyectos asociados al turismo. También se ha otorgado asistencia técnica para el despliegue de las características culturales propias de determinadas comunidades, como es el caso del programa de la Organización Mundo Maya.

De manera complementaria, el Banco ha apoyado iniciativas que fortalecen la cohesión social y generan beneficios económicos. Tal es el caso, entre otros, de los conciertos ofrecidos por la Orquesta Sinfónica Juvenil de Venezuela, al igual que el respaldo otorgado para proteger la propiedad intelectual de las artesanías desarrolladas por comunidades indígenas.

La Fundación Interamericana de Cultura y Desarrollo (ICDF, por sus siglas en inglés) se creó en 2005 por iniciativa del Banco como

una organización sin fines de lucro, con el fin de impulsar el desarrollo cultural en América Latina y el Caribe, asumiendo el compromiso de ayudar a organizaciones culturales a ser más competitivas y reafirmar la cultura como una herramienta de cambio. La fundación ha definido cinco áreas estratégicas de trabajo: industrias culturales y turismo, museos comunitarios y regionales, patrimonio cultural intangible y tangible, emprendedores sociales y culturales, y cultura y tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo.

La ICDF tiene por finalidad promover formas sostenibles para reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y lograr una mayor equidad social en la región, como lo demuestran sus proyectos. Entre estos se destacan: el Portal GeoAmericas, que identifica y promueve el patrimonio cultural, histórico y ambiental del Hemisferio, mediante su georreferenciación en el mapa, recopilando textos, imágenes y vídeos, que son puestos a disposición del público a través de Internet; la organización Museos Comunitarios.org, que promueve el desarrollo, la implementación y el buen funcionamiento de museos comunitarios en América Latina y el Caribe mediante la disseminación de herramientas prácticas de información que orientan a las comunidades, los pueblos originarios, los gestores culturales y las organizaciones en el desarrollo de proyectos sostenibles, y los Museos del Lago Titicaca, cuya misión es fortalecer el patrimonio cultural de dicho lago. También hay que mencionar el apoyo técnico y financiero que se brinda al Museo de Arte de Lima (Mali), con el fin de afianzar los programas educativos y culturales para niños y jóvenes de Perú, y exponer una colección de arte de gran importancia para la historia de dicho país.

Entrevista a Alicia Ritchie



Alicia Ritchie es la Gerente del Departamento de Países del Grupo Andino y ha trabajado a lo largo de dos décadas en el

BID. Durante su carrera en el Banco ha estado involucrada en múltiples áreas, incluidas las de vivienda, desarrollo urbano, protección social y microfinanzas. Posee una maestría en Relaciones Internacionales de la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins y ha realizado estudios de grado en Ciencias Políticas.

¿Por qué es importante el desarrollo cultural y por qué el BID ha apoyado programas de esa naturaleza?

El Banco reconoció de manera temprana que la cultura está estrechamente relacionada con el desarrollo social y económico. Expresiones de la cultura como la música, la arquitectura, el teatro, la literatura o el cine ayudan a crear sentimientos de identidad común y de pertenencia, apoyando de esta forma la inclusión y el desarrollo social. Por otro lado, la industria cultural que incluye el turismo, el deporte o la industria editorial, es un sector económico mundial en alto crecimiento, que genera importantes ingresos y apoya otros sectores de la producción.

¿De qué manera ha apoyado el Banco la cultura?

El Banco ha apoyado la cultura mediante proyectos financiados con recursos no reembolsables y préstamos de inversión en áreas tales como la recuperación de centros históricos y el apoyo

a centros de arte y música. Así mismo, ha auspiciado concursos de arte y cine cuyo objeto ha sido relacionar expresiones artísticas con algún aspecto del desarrollo socioeconómico de la región latinoamericana. Ha respaldado, por ejemplo, la promoción de cultura mediante el financiamiento del Sistema de Orquestas Juveniles en Venezuela y un programa municipal de Fábricas de Cultura en São Paulo, Brasil.

Ambos proyectos han sido muy exitosos y apoyan el crecimiento sociocultural a través de actividades artísticas y culturales, contribuyendo así al desarrollo social de la región, al igual que a la inserción en la comunidad de los niños y los jóvenes participantes. Estos programas tienen objetivos artísticos (cabe notar que la Orquesta Juvenil Venezolana tiene una reconocida reputación en el mundo entero), pero también un carácter preventivo social, en la medida en que focalizan las intervenciones en poblaciones en riesgo social.

¿Qué otras actividades ha favorecido?

Otro tipo de iniciativa ha sido el apoyo a la rehabilitación del patrimonio cultural de los países de la región, incluyendo centros históricos y sitios arqueológicos. En los últimos 10 años el Banco invirtió alrededor de US\$700 millones para rehabilitar áreas urbanas centrales. En programas emblemáticos como la recuperación del Centro Histórico de Quito y el Casco Antiguo en la Ciudad de Panamá, las actividades en Cartagena de Indias y Cali en Colombia, o el programa nacional Monumenta en Brasil, el BID no sólo apoya el patrimonio histórico-cultural, sino que invierte en la mejora del ambiente urbano mediante acciones integrales de servicios públicos, asociaciones público-privadas para asegurar la sostenibilidad de las inversiones y proyectos sociales con las comunidades involucradas.

Un gran aporte del Banco en este tipo de proyectos ha sido facilitar el diálogo entre instituciones y grupos

diversos involucrados en el patrimonio cultural, y promover intercambios de experiencias entre países.

¿Cómo ve el tema hacia el futuro y cuál debería ser el rol del Banco?

Se ha aprendido mucho de la experiencia del Banco en el pasado, la cual se debe utilizar en proyectos futuros. Por ejemplo, el BID está apoyando la disseminación de la experiencia del exitoso Sistema de Orquestas Juveniles en Venezuela, en varios otros países de la región. Se está trabajando también en nuevos enfoques para la revitalización y la conservación de áreas patrimoniales, mejorando cada vez más la participación de la comunidad y el rol central del sector privado en dichos esfuerzos, así como el papel indispensable del sector público en el desarrollo de regulaciones, políticas y coordinación que incentiven y complementen la inversión privada.

Hay todo un espacio también para colaborar en el desarrollo de industrias

culturales que incluyen servicios de entretenimiento, educación e información, diseño, medios impresos y productos manufacturados, todos ligados a la conservación del patrimonio y al turismo, que el Banco también podría apoyar en el futuro. Sin duda, los países y las ciudades latinoamericanas seguirán interesados en el apoyo del Banco en esta importante área de desarrollo cultural y socioeconómico.

Entrevista a Ángeles Mastretta



Ángeles Mastretta es una de las escritoras más conocidas de América Latina y el Caribe. Nacida en la ciudad mexicana

de Puebla, es autora de la antología de relatos *Mujeres de ojos grandes*, y de novelas como *El cielo de los leones* o *Mal de amores*, con la cual obtuvo el premio Rómulo Gallegos en 1996. Su obra más destacada es *Arráncame la vida*, traducida a una veintena de idiomas y llevada al cine con gran éxito en 2008.

A lo largo de su carrera de escritora, ¿cómo ha visto evolucionar la cultura en América Latina y el Caribe?

Esta pregunta tiene una respuesta imposible. Tan imposible como un milagro de todas horas, como un dolor sin sitio, diría el poeta Jaime Sabines.

¿Tiene la percepción de que hay más mujeres escritoras hoy en día? ¿Hay una voz diferente o piensa que el tema del género no es tan fundamental?

Exacto. La percepción. No sé si hay más mujeres escribiendo en estos años, lo evidente es que hay muchas más mujeres publicando. Entregando, sin pudores ni miedo, lo que imaginan, atestiguan, padecen o gozan. Lo que inventan, lo que les urge contar.

¿Hay una voz diferente? ¿El género es o no es fundamental?

Como soy escritora, y no teorizadora, puedo responder que tengo cada día una respuesta para estas dos preguntas.

Durante un tiempo me parecía discriminar al revés decir que la literatura escrita por mujeres era distinta, que tenía algo inusitado y urgente. Creía con toda honradez que la literatura no tiene género, que como la medicina, la biología o la aritmética, se sabe o no se sabe, se puede o no con ella. Ahora creo eso mismo, sin duda, pero también sé que encuentro en las historias y los deseos de algunos libros cosas que sólo pueden adivinarse como escritas por mujeres. Sin embargo, esta de nuevo es una pregunta que podría tener un libro como respuesta.

¿Siente usted que en la región las fronteras se han desvanecido gracias a los textos que usted y otros de sus colegas escriben?

Creo sí que el idioma y los libros desvanecen fronteras. Pero no sólo ahora. Lo hicieron ya desde hace mucho grandes escritores. Amado Nervo y Rubén Darío, por ejemplo. Pero ni se diga, de Gabo, Borges, Cortázar y Fuentes. Sin

embargo, falta. Como con el cine, falta oírnos más. Saber más unos de otros, gustarnos más.

¿Considera que hay una cultura latinoamericana o es una suma de culturas nacionales y/o regionales?

Las dos cosas.

¿Ve peligros en la preservación de la cultura de la región?

No. Creo que preservamos lo entrañable. Eso no se pierde, si acaso se integra. Hay que ver en lo que se ha convertido el día de muertos en México. Se han integrado a los célebres y preclaros altares, las calabazas de Halloween, con que han vuelto los braceros, no sólo los ricos que van de paseo.

¿Y oportunidades?

Veo la nueva y obvia oportunidad que es Internet. La veo y la disfruto. Ahora tengo un blog en *El País* de Madrid y me toca darme cuenta todos

los días de cómo coincidimos en emociones y preocupaciones quienes hablamos esta lengua nuestra. Y cómo es posible conocerse y quererse por el aire y entre multitudes.

Dándose licencia para soñar, ¿qué le gustaría ver en América Latina durante los años que vienen?

Equidad y certeza. Vivir en nuestros países sin miedo y sin vergüenza. Sin sentirnos afrentados, sin este agobio que es imaginar, a veces con acierto, pero mil con desacierto, que podemos dar con la delincuencia, el secuestro y la infamia, como quien da con las nubes, los montes y el mar.

Entrevista a Ricky Martin



Pocos artistas en el continente americano son tan claros exponentes de una herencia bicultural, como Ricky Martin.

Si bien comenzó su curso profesional a temprana edad en Puerto Rico, fue su carrera como solista lo que le permitió conquistar el mercado angloparlante y, de paso, abrirles la puerta a otros cantantes latinoamericanos. Menos conocidos resultan su faceta altruista y su esfuerzo para combatir la trata de menores, un tema del cual habla en esta entrevista.

¿Cuál es su opinión general sobre el estado de la cultura en América Latina y el Caribe?

La región se destaca por ser dueña de una identidad propia muy rica y al mismo tiempo muy diversa. De esa fusión nace un fuerte contenido de expresiones culturales que reflejan nuestra historia.

¿Diría usted que el Hemisferio es más pluricultural que en el pasado? ¿Qué ejemplos destacaría?

Entiendo que sí. Las influencias de culturas tan lejanas como las de Medio Oriente, Asia, África y Europa han continuado fortaleciendo nuestra cultura. Se puede apreciar en todas nuestras expresiones artísticas: desde la música, pasando por la literatura, la pintura, el teatro y el baile, hasta el cine.

Ha surgido una nueva relación entre cultura y filantropía, ¿cómo la explica?

La música como la filantropía son puentes de esperanza. Son manifestaciones culturales que persiguen unir voluntades por el bienestar social, en nuestro caso la protección de la niñez.

¿Qué le gustaría ver en la cultura latinoamericana y cómo podría apoyar el BID esos propósitos?

Que los niños latinoamericanos tengan el derecho a ser registrados cuando nacen. Por eso, promovemos con el BID la campaña “Yo Amo América”, que tiene ese objetivo. Paralelamente, queremos continuar deteniendo la trata de menores porque, a nuestro juicio, es el crimen más vicioso en el mundo. Desde 2006, junto al Banco y la Organización Internacional de las Migraciones, lanzamos “Llama y Vive”, la primera campaña regional contra la trata de seres humanos, con excelentes resultados. Hemos educado a millones sobre un tema que era tabú, hemos salvado vidas y generado tanto cientos de llamadas de prevención como cientos de investigaciones. En el futuro, continuarán sumándose nuevos países.

REFERENCIAS

- Carranza Valdés, Julio. 2003. "Economía y cultura: lo esencial y lo específico". En: *Cultura y Desarrollo* Nro. 2 (enero), publicación semestral de la Oficina Regional de Cultura de la Unesco para América Latina y el Caribe. La Habana: Unesco.
- CILE (Congreso Internacional de la Lengua Española). 2007. "Homenaje a Gabriel García Márquez". Cartagena de Indias: CILE. Disponible en: http://congresosdelalengua.es/cartagena/homenaje/garcia_marquez_gabriel.htm.
- Convenio Andrés Bello. 2003. *Impacto económico de las industrias culturales en Colombia*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Fuentes, Carlos. 1992. *El espejo enterrado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García Canclini, Néstor. 2003. *Las industrias culturales y el desarrollo de los países americanos*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- López, Omar y Silvia Amaya. 2004. *Panorama de las industrias culturales en Latinoamérica*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- López Morales, Gloria. 2000. "Perspectivas para América Latina y el Caribe". En: *Cultura y Desarrollo* Nro. 1 (febrero), publicación semestral de la Oficina Regional de Cultura de la Unesco para América Latina y el Caribe. La Habana: Unesco.
- Machicado, Javier. 2004. *La cultura como generadora de crecimiento económico, empleo y desarrollo*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2000. *International Flows of Selected Cultural Goods 1980-98*. París: Naciones Unidas.

¹ Conversación de Juanes con Ricardo Ávila, septiembre de 2008.



Un camino al futuro. En lo alto de los Andes, un topógrafo traza un camino que permitirá a las comunidades aisladas participar más plenamente en la vida nacional. Una de las metas fundamentales del BID ha sido conectar pueblos y países, derribando las barreras que obstaculizan el comercio, el acceso a los servicios sociales y el intercambio de tecnologías y nuevas ideas. En los próximos años el Banco apoyará las iniciativas de sus países miembros para profundizar sus reformas económicas, distribuir los beneficios del desarrollo y fortalecer las instituciones democráticas.

XI El BID: medio siglo de resultados¹

Ha transcurrido medio siglo desde el momento en que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pasó de ser una aspiración a convertirse en una realidad. Desde entonces, la entidad se ha consolidado como la institución financiera regional por excelencia, con una cartera amplia y en evolución, que ha venido variando de la mano de los profundos cambios políticos y económicos ocurridos en la región.

Así, de un primer énfasis en grandes proyectos, orientados a cerrar la gran brecha existente en infraestructura básica y a promover los avances sociales, el BID fue adaptando sus programas, participando siempre en las grandes transformaciones estructurales del continente. Ese fue el caso, por ejemplo, cuando las naciones de América Latina y el Caribe adoptaron políticas tendientes a la disminución de las barreras comerciales, la reforma institucional y el ingreso del sector privado en actividades que le estaban vedadas, entre otros aspectos. Lo ocurrido vino acompañado de

nuevos planes y programas por parte del Banco, que volvieron a dejar en claro su capacidad de responder a las nuevas necesidades de la región, sin abandonar su concentración en temas cuya solución resulta fundamental para el Hemisferio.

Esto quedó demostrado una vez más a finales de 2008, cuando estalló la crisis financiera internacional que tuvo su expresión en una reducción de las líneas de crédito regionales. En respuesta, el BID puso en marcha con particular rapidez un plan con acciones de corto, mediano y largo plazo, orientadas a garantizar la liquidez y el mantenimiento de programas destinados a mejorar la competitividad y las posibilidades de crecimiento.

UN POCO DE HISTORIA

Semejante evolución parecía impensable hace 120 años. Corría el mes de octubre de 1889 cuando en la ciudad de Washington se celebró la Primera Conferencia Internacional Americana, con la asistencia de delegados de 18 países.

El evento, que tuvo lugar a instancias de Estados Unidos, incluyó una ambiciosa agenda que fue desarrollada durante casi siete meses y que en abril de 1890 se concretó en varios acuerdos. Uno de ellos fue el de la creación de un Banco Internacional Americano que tendría sucursales o agencias en las naciones representadas en esa ocasión.

El tema volvió a aparecer de manera esporádica en sucesivas reuniones, hasta que en la Séptima Conferencia, que tuvo lugar en Montevideo a finales de 1933, se habló explícitamente de un Banco Interamericano, cuyas funciones serían las de “Banco Central Continental, regulador del crédito y de la moneda”. No obstante, hubo que esperar hasta 1940 y entonces, en el marco del Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano, se redactó una Convención que promulgaba la creación del Banco y establecía con un mayor grado de detalle sus funciones; una vez aprobada, la Convención fue firmada por nueve países de la región.

Estas aspiraciones se plantearon de nuevo con vigor en la Conferencia de Bogotá que en 1948 creó la Organización de los Estados Americanos (OEA). Allí se presentaron iniciativas que convergían en la necesidad de fundar una

institución financiera para promover el desarrollo económico y social de la región. En consecuencia, se encomendó el estudio de las propuestas al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, que en 1950 resolvió que “en las circunstancias actuales no parece factible o aconsejable la creación de instituciones de esta naturaleza”. Este punto de vista se compensó con el compromiso de convocar a una conferencia económica interamericana especializada que acabó teniendo lugar en el hotel de Quitandinha, en las alturas de Petrópolis, cerca de Rio de Janeiro, dentro del marco del CIES, entre el 22 de noviembre y el 2 de diciembre de 1954.

De manera previa a la cita, los países habían encomendado un informe preliminar a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), documento en el cual posteriormente se basaron las labores de una Junta Preparatoria presidida por el senador chileno Eduardo Frei Montalva, que tuvo como relator a Carlos Lleras Restrepo de Colombia, y en la cual participaron Evaristo Araiza de México, Rodrigo Facio de Costa Rica, Francisco García Olano de Argentina, y Cleantho de Paiva Leite de Brasil.

Con base en lo realizado, los países latinoamericanos articularon la visión más integral lograda hasta esa fecha de los objetivos y mecanismos que perseguían con respecto a la creación de un organismo financiero regional. De especial significación fue la propuesta de la delegación de Chile, de la cual formaba parte el Gerente del Banco Central, Felipe Herrera. La delegación chilena planteaba que los recursos de la nueva institución estuvieran formados mayoritariamente por contribuciones de los países latinoamericanos, para lo cual estos transferirían cerca de US\$3.500 millones de sus reservas internacionales, con la seguridad de que pudieran ser “razonable y prudentemente movilizadas”.

Dentro de un clima de cierto escepticismo, al término de esa reunión se constituyó una comisión integrada por representantes de los bancos centrales de algunos países latinoamericanos para que sometiera a la OEA un proyecto orientado a la creación del organismo financiero. El grupo de expertos se reunió en Santiago en 1955 y preparó un proyecto de estatutos, que fue enviado al CIES para que efectuara las consultas gubernamentales necesarias, pero el proceso no tuvo éxito.

En 1958, debido a la creciente turbulencia regional, los vientos empezaron a cambiar de curso. De particular importancia fue la correspondencia cruzada entre el Presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, y el de Estados Unidos, Dwight Eisenhower, que daría origen a la llamada “Operación Panamericana”, propuesta por el primero, y que generó la convocatoria del “Comité de los 21” por parte del CIES, nombre que recibió la “Comisión Especializada encargada de negociar y redactar el Instrumento Constitutivo de una Institución Financiera Interamericana”.

Dicha Comisión trabajó entre enero y abril de 1959, en gran medida sobre la base de las ideas planteadas en Quitandinha, y redactó el “Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo” en la sede de la OEA. El Acta Final que contenía el texto del mencionado Convenio fue firmada por todos los delegados el 8 de abril de 1959. Según esta, el capital autorizado del Banco sería de US\$850 millones, y la institución dispondría además de un Fondo para Operaciones Especiales (FOE) dotado de US\$150 millones. Su objeto debía ser “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros”.



La mejora de las condiciones de vida mediante proyectos de abastecimiento de agua limpia y servicios de saneamiento ha sido una meta prioritaria del BID desde su fundación.

Dentro de las funciones definidas para la nueva institución se detallaban las siguientes:

Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo; utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países; estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales disponibles en términos y condiciones razonables; cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior; y proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo,

incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.

A renglón seguido se le solicitó al Secretario General de la OEA, a través del CIES, que mantuviera abierto para su ratificación el Convenio Constitutivo hasta el 31 de diciembre de 1959 y que convocara a la primera Asamblea de Gobernadores del Banco. Dichas ratificaciones empezaron a ser recibidas a partir del 14 de octubre y el 30 de diciembre; cuando se completó el número de votos necesarios, el Convenio entró en vigencia, dándole vida al Banco Interamericano de Desarrollo. Los 20 miembros fundadores del BID fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En el entretanto una Comisión Preparatoria, que trabajó en la OEA entre septiembre de 1959 y febrero de 1960, pudo definir la estructura y las funciones de la institución. Fue en la última fecha mencionada, precisamente, cuando la Asamblea de Gobernadores de la nueva entidad se reunió por primera vez en San Salvador, y por unanimidad eligió a Felipe Herrera como presidente del

Banco. Así, el BID inició oficialmente sus operaciones el 1 de octubre de 1960 y aprobó su primer préstamo en febrero de 1961.

LA DEFINICIÓN DEL MANEJO INTERNO

La separación entre el Capital Ordinario (CO) del Banco y los recursos “blandos” que también recibió la entidad resolvió lo que tal vez había constituido la mayor incógnita durante las conversaciones para crear el BID: el poder de votación de los países miembros dentro de la institución, que se determinó sería proporcional a su participación en el CO. Al aceptarse que los países latinoamericanos aportaran más del 50% del CO, se permitió que tuvieran en conjunto un mayor poder de votación que Estados Unidos, el principal accionista individual.

Pese a que desde su etapa fundacional el BID creó pesos y contrapesos que facilitaron la concertación de intereses entre los países en la discusión de operaciones específicas que presentaran aspectos conflictivos, el principio jurídico y político de que los países miembros dispusieran de un poder de votación equivalente a su contribución al CO

siempre se preservó, aun después de la incorporación de países extrarregionales al Banco en la década de 1970. Dentro de ese contexto, los países latinoamericanos conservaron un poder de decisión mayoritario en los órganos de gobierno de la institución.

Otra característica original de la nueva entidad, que había sido planteada en varios de los documentos que antecederon a su constitución, fue su autorización para recibir y administrar recursos blandos, cuya disponibilidad tenía pocos precedentes entre los primeros organismos financieros internacionales. Estos recursos tenían por objeto hacer posibles operaciones de crédito y asistencia técnica en condiciones concesionales para países o áreas de países de menor desarrollo relativo o sectores sociales de bajos ingresos.

Tales condiciones incluían tasas de interés reducidas, largos períodos de gracia y de amortización, y la posibilidad de devolución en moneda local. Para estas operaciones se requería disponer de recursos de costo financiero tan bajo que no podían obtenerse en los mercados internacionales. Dicha situación implicaba el desafío de incorporarlos a la estructura financiera de la institución, para lo cual el Convenio



En 1961, el primer Presidente del BID Felipe Herrera y el Presidente de Estados Unidos John F. Kennedy firman el acuerdo para crear el Fondo Fiduciario de Progreso Social, que el BID administraría.

Constitutivo creó el FOE. Los recursos blandos del FOE recibieron un gran refuerzo cuando Estados Unidos puso bajo administración del BID el Fondo Fiduciario de Progreso Social en el marco de la Alianza para el Progreso.

Dado que había que resguardar la credibilidad financiera internacional del BID, la incorporación de recursos blandos a su estructura financiera podía crear un problema desde el punto de vista de la solidez del respaldo ofrecido por el Banco para la obtención de fondos en los mercados. La cuestión se resolvió mediante el establecimiento de una clara separación entre los casos y condiciones en los cuales podían utilizarse los recursos del CO por una parte, y los fondos blandos por otra, así como también entre los primeros como posible respaldo para obtener recursos en los mercados, y los segundos, que no tendrían ese papel. Esta separación entre los recursos no llevó, sin embargo, a dividir su administración en dos unidades paralelas, como se propuso en algunas etapas de la negociación sobre el Convenio Constitutivo, sino que se la encuadró dentro de una estructura unificada para todo el BID.

Ello permitió mantener la unidad de las políticas operativas y del manejo fi-

nanciero y administrativo del Banco sin lesionar su solvencia en los mercados internacionales de capital.

En la etapa fundacional de la institución se discutió la localización de su sede. Un grupo de países propiciaba que estuviese en Estados Unidos, para facilitar las vinculaciones del Banco con su mayor fuente individual de recursos, mientras que otros eran partidarios de que estuviera en América Latina, a fin de fortalecer su carácter regional. A este último efecto se propuso oficialmente la ciudad de Caracas, lo que ya había sido sugerido por Venezuela en 1954, con ocasión de la gira que realizó Felipe Herrera por varios países para lograr su adhesión al proyecto que presentaría Chile en Quitandinha. Sólo después de intensas negociaciones se decidió que la sede estuviera en Washington, D.C.

Según el Convenio Constitutivo, todas las facultades relativas a la conducción del Banco debían residir en la Asamblea de Gobernadores, integrada por un gobernador y un gobernador suplente de cada país miembro, nombrados por dichos países. Sus atribuciones incluían la admisión de nuevos miembros y su suspensión, de acuerdo con las disposiciones del Convenio Constitutivo, la designación del presidente del Banco,

la determinación de la magnitud del CO y del FOE, así como también la determinación de las contribuciones de los países a los mismos, la aprobación de los estados financieros y la reforma del Convenio Constitutivo. Algunas de las propuestas elaboradas durante las negociaciones previas incluían la facultad de establecer las políticas operativas del Banco, aspecto que no fue recogido en el Convenio Constitutivo por considerarse que, siendo la Asamblea de Gobernadores depositaria de todas las facultades de gobierno de la institución, esta función se encontraba implícita en ellas. De hecho, los aspectos decisivos de las políticas financieras y operativas del Banco discutidas y propuestas por el Directorio Ejecutivo siempre fueron sometidos a la consideración de la Asamblea de Gobernadores. Este órgano debía reunirse una vez al año en la capital de uno de sus países miembros y desde muy pronto acuñó la práctica de convocar a reuniones extraordinarias.

La conducción de las operaciones corrientes del Banco quedó a cargo del Directorio Ejecutivo, del presidente, y de un vicepresidente ejecutivo que, en la práctica, fue estadounidense. El Directorio Ejecutivo debía funcionar permanentemente en la sede. Se componía

de siete directores, seis de los cuales eran elegidos por determinados grupos de países latinoamericanos, y otro era nombrado por Estados Unidos, todos ellos por un período de tres años. En su composición se tuvo especial cuidado por asegurar que los países de menor desarrollo relativo tuviesen acceso al poder de votación.

El presidente encabezaba las reuniones del Directorio Ejecutivo y era el jefe de la Administración, cuya estructura respondió con flexibilidad, desde un comienzo, a las exigencias que iban planteando el volumen y la orientación de las operaciones. En un principio el Banco se estableció con base en varias divisiones, pero pronto se estructuró en seis departamentos, concepto que se mantuvo aunque su número creciera posteriormente. Se trataba de los departamentos de operaciones, financiero, técnico, legal, administrativo y de secretaría.

Respondiendo a las demandas emanadas de la estrecha relación que iba estableciendo con sus países miembros, el Banco abrió oficinas en la región: las representaciones. La institución no requirió más de un año para poner en marcha los aspectos centrales de su organización. No sólo resolvió el



Más y mejor educación para los niños y niñas latinoamericanos: un campo en el que mucho se ha logrado y donde quedan grandes desafíos por delante.

problema de compatibilizar su carácter multilateral con su raigambre regional sino también el de promover una convivencia transparente y constructiva entre el socio mayoritario y los países prestatarios, haciendo posible una fluida formulación de sus políticas y un buen funcionamiento de su rodaje operativo. Contribuyó a ello la flexibilidad que desde un comienzo tuvo el Banco para adecuar su gestión a los nuevos desafíos.

LA PRIMERA DÉCADA

El Banco fue creado con recursos por US\$1.000 millones, de los cuales US\$850 millones correspondían al CO autorizado y US\$150 millones al FOE. Del CO, US\$400 millones eran contribuciones pagaderas en un período de tres años y el saldo atañía a suscripciones de capital exigible que pudieran respaldar el acceso de la institución a los mercados financieros. Los aportes de Estados Unidos al CO debían efectuarse en dólares y los aportes de los países prestatarios en dólares y en sus monedas nacionales. Para fines de 1970 el BID había aprobado financiamientos por un total que excedía los US\$4.100 millones. Ese volumen no habría sido posible sin el vigoroso apoyo financiero de todos

los países miembros, particularmente de Estados Unidos.

Bajo la presidencia de Felipe Herrera el CO se benefició de tres aumentos. El primero fue aprobado en 1964, por US\$1.300 millones, con una porción pagadera en efectivo de US\$75 millones; el segundo en 1968, por US\$1.005 millones, sin pago en efectivo, y el tercero en 1970, por US\$2.000 millones, con una porción pagadera en efectivo de US\$400 millones. El CO autorizado se elevaría así a US\$5.155 millones, y los recursos propios totales de la institución a US\$8.980 millones.

El FOE fue establecido para hacerse cargo de las solicitudes de crédito para las cuales resultaban imprescindibles los recursos en condiciones concesionales. Esas operaciones, en el primer decenio, adquirieron extraordinaria importancia cualitativa para los países de menor desarrollo relativo. En la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores realizada en Panamá en 1964 se decidió que los futuros incrementos de recursos blandos se hicieran a través de la ventanilla del FOE, a fin de simplificar la estructura financiera y operativa del BID. El Banco obtuvo importantes incrementos del FOE, de US\$73 millones en 1964, de US\$900 millones a partir de la reunión de Pana-

má, y de US\$1.200 millones en 1967. En 1970 se autorizó una ampliación de los recursos del FOE por US\$1.500 millones a ser contribuidos entre 1971 y 1973. En 1970 Felipe Herrera hizo un reconocimiento a los países de mayor desarrollo relativo de la región por su disposición a permitir que sus contribuciones al FOE efectuadas en moneda local pudieran ser utilizadas en préstamos concedidos a otros países, particularmente a los de menor desarrollo relativo.

En septiembre de 1960, en plena organización del Banco, Estados Unidos le encomendó a la entidad la administración del Fondo Fiduciario de Progreso Social (FFPS), que originalmente contaba con US\$394 millones y en febrero de 1964 se amplió a US\$525 millones. Los recursos del FFPS fueron canalizados al financiamiento de programas de desarrollo rural, vivienda y saneamiento urbano y educación avanzada respaldados por la Alianza para el Progreso. El Banco procuró que esas inversiones formaran parte de planes de desarrollo y de reformas más amplias en los países beneficiarios, hacia los cuales estos últimos debían movilizar importantes recursos locales.

La capacidad del Banco para generar recursos adicionales a las contribuciones

pagadas por sus países miembros, particularmente para el CO, se debió a su robusta salud financiera, a su buen comportamiento operativo y a la excelente calidad de su cartera, todo lo cual determinó que pronto sus valores negociables recibieran la más alta calificación en los mercados internacionales. Esta, a su vez, le permitía obtener recursos en condiciones favorables en forma de emisiones de bonos y préstamos directos.

Durante su primer decenio de actividad, el Banco también recibió aportes financieros de diversos países desarrollados no miembros de la institución por medio de empréstitos, financiamientos paralelos, venta de participaciones en préstamos y fondos especiales confiados a su administración, el mayor de los cuales fue creado por Canadá. Gran parte del monto acumulado de los empréstitos se obtuvo entre 1968 y 1970. Todas esas contribuciones fueron importantes precedentes para la incorporación de países extrarregionales al Banco, tarea que se llevó a cabo en la década siguiente.

Si bien al comienzo de las actividades del BID se había pensado que una parte mayoritaria de su deuda estaría colocada en los mercados de Estados Unidos, al final del primer decenio las estadísticas revelaban que los recursos de ese origen

constituían un 48% de las captaciones totales y que el saldo estaba formado en un 33% por recursos obtenidos en Alemania, Austria, Bélgica, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia y Suiza, y en un 19% por bonos de corto plazo comprados por bancos centrales de América Latina. Dado que el Banco captaba una parte sustancial de sus recursos en los mercados internacionales bancarios y de valores, y debía pagar los intereses que en ellos prevalecían, ese costo contribuyó a determinar que en su primer decenio el tipo de interés promedio de los préstamos del CO fuera de un 8% anual. El problema de las tasas de interés a las cuales el Banco tenía que obtener recursos, y de las exigencias y restricciones que su costo relativamente elevado imponía a sus operaciones, fue objeto de permanente análisis en el Directorio Ejecutivo y la Asamblea de Gobernadores.

El BID adoptó políticas especiales destinadas a fomentar el ahorro y la inversión internos incorporando a sus préstamos medidas para fortalecer la situación financiera de los organismos ejecutores y otras para impulsar la revisión de sus tarifas o el precio cobrado por sus servicios. También apoyó a instituciones nacionales de desarrollo,

bancos de fomento industrial, agrícola y minero, cooperativas de crédito, de comercialización y de vivienda, y otras instituciones financieras que recibieron crédito y asistencia técnica.

Para América Latina en su conjunto, el Banco aprobó en su primer decenio financiamientos equivalentes a más de US\$15 por persona. Para los países de menor desarrollo relativo de América Central, el Caribe y América del Sur, el financiamiento per cápita fue aproximadamente dos veces superior. Los términos de los financiamientos para países o áreas menos desarrolladas o más vulnerables, en gran medida concedidos con recursos blandos, fueron no sólo mucho más favorables en términos de tipos de interés, plazos de amortización y de gracia, sino también de las exigencias de recursos locales de contrapartida.

Los resultados de la actividad crediticia de la institución a fines de su primer decenio configuraban una cartera constituida por más de 600 programas y proyectos para los que se habían autorizado US\$4.102 millones, y cuyo costo total excedía los US\$11.400 millones. De ese total, un 38% fue autorizado con recursos del CO, un 49% con cargo al FOE, un 12% del FFPS, y un 1% con cargo a fondos que el Banco administraba



Uruguay amplió sus bases de datos geográficos, desde mapas hasta computadoras, para planificar y manejar infraestructura dentro de un proyecto financiado por una donación del BID.

para países no miembros de la institución como Canadá, Reino Unido, Suecia y el Vaticano. Así, más del 60% del monto de las operaciones correspondía a préstamos en condiciones concesionales.

Los desembolsos acumulados en ese período sobrepasaron los US\$2.150 millones, suma que superaba el 50% del monto de los préstamos aprobados. Al terminar el decenio, como consecuencia de su mayor capacidad técnica y operativa, así como también del impacto de sus actividades de asistencia técnica y de preinversión, el Banco tenía a consideración posibles operaciones por aproximadamente US\$1.800 millones, cifra que también revela el incremento de la capacidad de sus países prestatarios para elaborar programas y proyectos de inversión.

La composición de la cartera del Banco al final de ese período mostró que el 45% de los recursos comprometidos se había canalizado hacia actividades productivas: la agricultura, que se benefició con préstamos por US\$1.103 millones, esto es, el 27% de la cartera, y la industria (incluido el financiamiento de exportaciones), la minería y el turismo, que en su conjunto recibieron US\$717 millones, o sea un 18% de la cartera. La infraestructura física, es decir, los

proyectos en los sectores de transporte, puertos, telecomunicaciones y energía eléctrica, obtuvieron créditos que alcanzaron los US\$1.204 millones, o sea, un 29% de la cartera. El desarrollo urbano recibió US\$373 millones, equivalentes a un 9% de la cartera, y el saneamiento US\$476 millones, es decir un 12% de la cartera. La educación se vio beneficiada con US\$146 millones (un 4%) y la salud con US\$11 millones. Por último, para las actividades de preinversión se destinaron US\$49 millones, equivalentes a un 1% de la cartera.

LA INTERNACIONALIZACIÓN

La llegada de los años setenta coincidió con el retiro de Felipe Herrera de la presidencia del Banco y la llegada de Antonio Ortiz Mena como nueva cabeza de la entidad. Ese tránsito estuvo también acompañado de profundos cambios en el orden económico internacional, derivados del alza inesperada en los precios del petróleo en 1973 y de los sucesivos desajustes que esto generó. Si bien buena parte de las naciones latinoamericanas venían de experimentar elevadas tasas de crecimiento, no pudieron escapar al coletazo de la recesión mundial, ni a la tentación de aceptar en préstamo

dinero abundante y barato. Por ejemplo, la contribución de las fuentes oficiales bilaterales o multilaterales al financiamiento externo de la región disminuyó de un promedio del 60% a principios de los años sesenta a menos del 15% a fines de la década de 1970.

El estallido de la crisis de la deuda de 1982 vino acompañado de altas tasas de inflación, problemas fiscales y deterioro en los indicadores sociales. Al mismo tiempo que eso ocurría, América Latina recuperó el estilo de vida democrático, que vino acompañado de una “desideologización” de la política económica que allanó el camino a las grandes reformas de fines de los años ochenta y noventa. Hacia finales del siglo la región recuperaría la estabilidad, gracias a la reforma fiscal y a una política monetaria ortodoxa con bancos centrales independientes. En ese período también aumentó la eficiencia a partir de una apertura económica acelerada y unilateral, y se reinició la expansión de las exportaciones. Así mismo, comenzaron las privatizaciones, la revisión del sistema regulador y la descentralización del Estado. Junto con la apertura externa surgió un renovado intento por modernizar los mecanismos de integración y las asociaciones de libre comercio.

Pero antes de analizar la incidencia de tales circunstancias sobre las actividades del BID, es necesario hablar de su membresía. De acuerdo con el Convenio Constitutivo original, sólo podían ser miembros del Banco los países pertenecientes a la OEA. Por tal motivo, cuando se produjo la independencia de los territorios coloniales europeos del Caribe y las nuevas naciones independientes se incorporaron a la OEA, se dieron las condiciones que permitieron su ingreso en el Banco. Tales fueron los casos de Trinidad y Tobago en 1967, y de Barbados y Jamaica en 1969. El proceso continuaría con Guyana en 1976 y Bahamas en 1977. Suriname se sumó al grupo en 1980 y Belice en 1992. Por su parte, en el caso de los países insulares del Caribe Oriental, que llegaron como miembros de la OEA, pero no del Banco, se adoptaron disposiciones en el Convenio Constitutivo que permitieron al BID transferir recursos al Banco de Desarrollo del Caribe con destino a estas naciones. También fue significativo el ingreso de Canadá en 1972 como miembro pleno, si bien los vínculos estrechos de dicho país con el BID se habían desarrollado durante casi dos lustros.

Ese proceso de cambio en los reglamentos originales culminó a mediados



Japón firma documentos para ingresar al BID como parte de un grupo de países que no pertenecen a la región, pero que desde 1976 dieron una dimensión mundial a la institución.

de los años setenta con el ingreso de Japón, Israel y varias naciones europeas como socios del BID. La aceptación por parte de los países prestatarios de una disminución sustancial de su participación relativa en el capital de la institución a fin de crear el espacio necesario para el ingreso de los nuevos miembros fue trascendental. Su incorporación como miembros plenos y no como miembros asociados significó, por lo tanto, la introducción de una variación importante en la estructura original del capital a fin de que accionistas prestatarios y no prestatarios fueran dueños de partes aproximadamente iguales. Este concepto de un Banco del cual son propietarios, casi por mitades, los países que reciben y los que aportan recursos, se insinuó en la década de 1970 y sería formalmente adoptado 20 años después, como parte de los acuerdos del Octavo Aumento General de Recursos del Banco que se negociaron en Guadalajara en 1994.

Uno de los principales jalones que marcaron las negociaciones para la incorporación de los países extrarregionales tuvo lugar en España en diciembre de 1974, cuando 12 de ellos suscribieron la Declaración de Madrid que estableció las bases para su ingreso en el BID.

Los mecanismos de decisión política en las distintas naciones y las formalidades legales para permitirles suscribir los acuerdos y aportar al Banco los recursos requeridos fueron diferentes. Por lo tanto, su ingreso no pudo producirse en forma simultánea. Así, un primer grupo de nueve países (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Israel, Japón, Reino Unido, Suiza y Yugoslavia) se incorporó al Banco en 1976. Otros seis (Austria, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia) ingresaron en 1977. El proceso finalizó con la incorporación de Portugal en 1980 y de Noruega en 1986. Más adelante sería el turno de la República de Corea en 2005 y de China en 2009.

Durante las consultas relativas al ingreso de los países extrarregionales resultó necesario llegar a acuerdos sobre el tamaño relativo de su participación en el CO del Banco, pues no existían modelos o precedentes para definir este aspecto de particular importancia política. Es interesante señalar que en las conversaciones iniciales con Japón se definió la conveniencia de que ese país fuese, aunque marginalmente, el principal accionista del grupo de las naciones extrarregionales. Este papel especial de Japón se reafirmaría 20 años más tarde con motivo de los acuerdos sobre el Octavo Aumento.

Otro aspecto interesante de las negociaciones fue el relativo a la incorporación de países de Europa Oriental, cuyos vínculos con la Unión Soviética venían adquiriendo cierta independencia, anticipando la realidad que hoy se vive luego del fin de la Guerra Fría. Se hicieron contactos y negociaciones con varios países y como resultado se acordó el ingreso de Yugoslavia. En 1993 este país fue seguido por Croacia y Eslovenia. Además de Japón, el único país no europeo que se unió al Banco en un primer momento fue Israel. Su incorporación aportó un caudal de valiosa experiencia técnica, particularmente en agricultura y manejo de recursos hídricos, tecnologías altamente relevantes para muchos países latinoamericanos.

AUMENTO DE LAS OPERACIONES

A pesar del cambio institucional producido con la incorporación de nuevos países como miembros del Banco, en el período de Ortiz Mena hubo una gran continuidad programática y operativa respecto de la fase inicial de actividades de la institución. La característica principal de la acción del BID fue su capacidad de respuesta e innovación para enfrentar nuevas demandas y necesidades.

Cuantitativamente, el Banco se convirtió en un actor cada vez más importante en el financiamiento externo de la región. Durante la presidencia de Ortiz Mena los recursos totales autorizados de la entidad, cercanos a los US\$9.000 millones luego del aumento aprobado en 1970, se incrementaron en US\$32.811 millones (el CO en US\$28.806 millones y el FOE en US\$4.005 millones). Los gobernadores aprobaron en 1975 una cuarta reposición de recursos por US\$5.806 millones en el capital autorizado para el período 1976-78, que incluía recursos de los nuevos miembros del Banco, a la que se agregó en años subsiguientes una quinta reposición por US\$8.000 millones, y una sexta reposición por US\$15.000 millones. De estos recursos totales, solamente US\$1.703 millones debían ser aportados en efectivo, mientras que la porción paga de la sexta reposición, US\$675 millones, significaba solamente un 4,5% del total comprometido. En estas tres reposiciones el FOE se benefició de incrementos respectivos de US\$1.552 millones, US\$1.750 millones y US\$703 millones.

La proporción de las operaciones aprobadas con recursos del CO, complementado con el capital interregional, se elevó en relación con el período anterior del Banco y alcanzó el 70% del total de



A lo largo de los años, el Banco ha mantenido firme sus esfuerzos por promover el trabajo y mejorar la calidad de vida de la gente de menos ingresos.

la cartera entre 1971 y 1987. Mientras tanto, y en reflejo de la disponibilidad de fondos blandos, la proporción del FOE se redujo al 24% de la cartera. Tanto el CO como el FOE financiaron además operaciones de cooperación técnica, que en el caso del FOE incluyeron las de carácter no reembolsable. Los fondos aportados por otras fuentes a la cartera del período representaron un 4%. Dada la insuficiente disponibilidad de recursos en el FOE, en 1983 se creó la Facilidad de Financiamiento Intermedio (IFF, por sus siglas en inglés), que permitió sufragar una porción del costo de los intereses sobre préstamos del CO en beneficio de los países de menor desarrollo relativo.

El volumen anual de financiamientos aprobados por el Banco creció notablemente en los 17 años de la presidencia de Ortiz Mena hasta superar los US\$3.000 millones anuales a partir de 1983. En el lapso mencionado, los préstamos acumulados ascendieron a US\$32.606 millones. El sector de infraestructura física recibió US\$13.207 millones, equivalentes a un 41% del total; los sectores productivos, US\$13.180 millones, es decir un 40% del total, y los sectores sociales US\$5.718 millones, es decir un 18% del total.

Dentro del sector de infraestructura se destacaron los créditos para energía, que llegaron a US\$8.880 millones, seguidos por los préstamos para transporte por US\$3.974 millones y comunicaciones por US\$353 millones.

EVOLUCIÓN Y CRECIMIENTO

Cuando Antonio Ortiz Mena se retiró de la presidencia del BID para asumir nuevas responsabilidades en México, el Banco se encontraba en una encrucijada, pues la crisis de la deuda externa había sacudido algunas de sus bases y premisas de acción. Las negociaciones entre los gobernadores para ampliar sus recursos evidenciaron, luego de dos años de múltiples reuniones, que era difícil llegar a un acuerdo completo y satisfactorio para todos los miembros. Se debatían dos visiones opuestas: la de un Banco “chico” que continuara con sus tradicionales líneas de acción sin un aumento significativo de recursos, y la de un Banco “grande” que recibiera un aumento sustancial y modificara sus políticas y líneas de acción. Fue en ese contexto que la Asamblea de Gobernadores eligió a Enrique Iglesias como presidente de la institución, en febrero de 1988.

(Continúa en la página 284)

Entrevista a Daniel Zelikow



Daniel Zelikow es el Vicepresidente Ejecutivo del BID desde 2007. Antes de ingresar en el Banco fue Director Gerente del Grupo

sobre Instituciones Gubernamentales de J.P. Morgan Securities Inc., empresa en la que comenzó a prestar servicios en 1999 tras haber ocupado altos cargos en el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. En esta entidad tuvo a su cargo, entre otras funciones, la política financiera ante las Américas, Asia y África. Se graduó con la distinción honorífica *summa cum laude* en Dartmouth College y obtuvo un doctorado en Economía de la Universidad de Oxford.

¿Cómo ve usted la evolución del BID y sus cambios recientes?

El BID es un protagonista esencial en la región, pero –como otras instituciones multilaterales de desarrollo– estaba aplicando un modelo de operaciones desactualizado que le restaba pertinencia y ponía en peligro su futuro a largo plazo. Al mismo tiempo, había procedimientos administrativos que sencillamente tenían que modernizarse para poder imprimirle más eficacia a la institución. Y por otra parte, era evidente que había un punto de inflexión en la región que exigía una clara definición de las prioridades y de la manera de lograr la eficacia en el desarrollo.

¿Podría ser más específico?

El modelo tenía que cambiarse en función del propio éxito de la región. Muchos países han aplicado políticas macroeconómicas firmes y reformas estructurales exitosas que les permitieron crecer más rápidamente y acceder a los mercados internacionales de capital. Además, con el desarrollo de los mercados nacionales de capital surgieron fuentes locales de recursos para financiar el desarrollo. Por eso, el producto principal del Banco –el préstamo a largo plazo denominado en dólares de

Estados Unidos– se fue volviendo cada vez menos imprescindible para algunos de nuestros prestatarios. Si bien la crisis financiera actual subraya la necesidad de que el Banco mantenga una fuerte capacidad financiera, a la larga se pondrán de manifiesto estas realidades subyacentes y tendremos que adaptarnos a ellas. Esto quiere decir que debemos ofrecer más productos financieros que son estándares en el mercado, créditos en moneda local y productos que ayuden a nuestros accionistas a controlar sus riesgos financieros y económicos.

¿Y qué puede decirse de la pericia técnica?

Es obvio que el BID no es la única fuente de sabiduría sobre el desarrollo en nuestra región. Los gobiernos van valiéndose cada vez más de sus propios expertos, que son tan buenos o mejores que los nuestros, y tienen acceso a redes donde pueden conseguir otras fuentes de pericia. Por consiguiente, tuvimos que pensar en los ámbitos en los que nos destacamos y centrar nuestros esfuerzos en los temas que pudieran cobrar importancia en los próximos 20 años, como crear medios más eficaces de promover la inclusión social y económica de los pobres, instalar una mejor infraestructura para la región,

desarrollar fuentes sostenibles de energía o adaptarse al cambio climático. Lo que nos destaca es que podemos combinar conocimientos y asesoramiento con los créditos que otorgamos, pero sin que nos limitemos a ello. Es decir, deberíamos estar en condiciones de brindar asesoramiento donde no se necesite el dinero, y financiamiento si nuestros clientes ya tienen planes completamente elaborados.

¿Quisiera agregar algo más?

Nuestra base de clientes era demasiado reducida y no podíamos lograr el máximo impacto. Eran básicamente 26 gobiernos soberanos y tres de ellos absorbían el 65% de nuestro financiamiento. Como cualquier gerente financiero sabe, esa es una base de clientes peligrosamente concentrada. Es por eso que reconocimos que necesitábamos tener un mayor alcance si habíamos de lograr un efecto positivo en la región, y nos hemos propuesto desarrollar una clientela más amplia, que incluya a gobiernos subnacionales y empresas privadas, claro, siempre observando las normas de la gestión de riesgos.

Hubo algunos cambios internos...

Estamos estudiando detenidamente las políticas y los procedimientos para

ver qué se puede hacer para que esta organización sirva mejor a sus clientes. En el Banco se percibía la sensación de que había que modernizar nuestra propia cultura. Somos realmente el Banco de la región, y las relaciones y la afinidad que tenemos con nuestros accionistas nos da un acceso y un conocimiento interno muy singulares. Y sin embargo, dos tercios de nuestros funcionarios trabajaban en Washington. Por eso, una importante parte del rejuvenecimiento de nuestra presencia en América Latina y el Caribe es estar más presentes físicamente en los países.

¿Qué se ha logrado?

El Banco está avanzando bien en estos aspectos. Hemos reducido a la mitad el proceso de aprobación de préstamos, y los desembolsos de nuestro programa regular ascendieron a niveles sin precedentes en el penúltimo y el último año. Los préstamos a los gobiernos subnacionales y al sector privado conforman actualmente una porción considerable de nuestra cartera. Ofrecemos productos en moneda local y estamos comenzando una iniciativa para brindar asesoramiento especializado. En un año pudimos incrementar en un 26% el número de funcionarios sobre el terreno y hemos

modernizado nuestro proceso de evaluación de riesgos y nuestros procedimientos. Comenzamos a mejorar nuestros programas independientes de desarrollo de conocimientos y capacidades porque, como ya he mencionado, en el largo plazo el Banco no podrá ofrecer ayuda significativa a la región únicamente prestándole dinero.

¿Cómo ve usted al Banco ante la crisis internacional actual?

Lo que a mí me queda claro es que el Banco sigue desempeñando una importante función anticíclica para los sectores público y privado de la región, sobre todo en tiempos como este. Tenemos que guardar un buen margen de maniobra financiero para poder desempeñarla, pero al mismo tiempo no deberíamos perder de vista el hecho de que somos, ante todo, una institución de desarrollo. Y esas intervenciones anticíclicas también deberán ser desarrollistas, tanto en proyectos del sector público como del sector privado. Al considerar la manera en que concedemos préstamos en épocas de crisis, tenemos que ser tanto o más juiciosos que en épocas de prosperidad.

La superación de los escollos y el triunfo de la visión de una entidad grande tuvieron lugar durante la Asamblea Anual realizada en Amsterdam en 1989, donde se logró un acuerdo por más recursos sobre la base de un nuevo mecanismo que contemplaba la posible postergación de la aprobación de préstamos para análisis de parte de uno o más directores ejecutivos, que al final de ese período de discusión serían sometidos al Directorio para su aprobación por medio de los mecanismos corrientes. También se aprobaron nuevos lineamientos de organización que centraron el análisis de los préstamos de ajuste de política en un departamento especializado y condicionaron por dos años su aprobación a su cofinanciamiento con el Banco Mundial. En ese lapso el Banco adquirió experiencia para procesar estas operaciones y su buena gestión posibilitó la caducidad de esa condición.

El Séptimo Aumento General de Recursos aprobado en 1989, por US\$26.500 millones en el CO para el cuatrienio 1990-93, entró en vigencia el 17 de enero de 1990. Los recursos del FOE se incrementaron en US\$200 millones. El propósito central fue fortalecer el respaldo del Banco a los esfuerzos de los países prestatarios por recuperar el

crecimiento, restablecer el equilibrio macroeconómico, combatir la inflación, solucionar la crisis de la deuda externa, corregir las distorsiones económicas globales y sectoriales, expandir el empleo y mejorar las condiciones sociales.

Durante ese período se reformó la organización del Banco a fin de modernizarlo y adecuar las funciones de sus departamentos mediante la creación de nuevas unidades y la fusión de otras. Se crearon las divisiones de políticas y préstamos sectoriales, de política macroeconómica para el diálogo de política con los países prestatarios, de protección del medio ambiente, de educación y salud, de microempresas, de cofinanciamiento y promoción de exportaciones, y el área de cooperación regional, entre otras.

El Banco asumió la administración del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), establecido oficialmente el 11 de enero de 1993, con una contribución inicial aportada por los países signatarios de US\$1.200 millones, que se ampliaron luego a US\$1.300 millones. El Fomin, concebido en el marco de la Iniciativa para las Américas, apoya desde entonces mecanismos innovadores para la mejora del entorno para la inversión privada, la capacitación de la fuerza



La construcción de escuelas en Haití fue financiada por un préstamo a largo plazo y bajo interés en el marco de una ventanilla concesionaria del BID para los países menos desarrollados.

laboral, y el desarrollo de pequeñas empresas.

Al concluir el período del Séptimo Aumento, el balance de las actividades de la institución mostraba resultados altamente satisfactorios. Los préstamos autorizados entre 1990 y 1993 sumaron un total de US\$21.100 millones, cifra más de cuatro veces mayor a la existente en el momento de otorgarse el Sexto Aumento; en particular, los préstamos otorgados en 1992 y en 1993 alcanzaron un máximo de US\$6.000 millones, monto récord en ese momento. Los montos autorizados permitieron que el Banco recuperara en 1991 su carácter de primera fuente de financiamiento externo oficial para el desarrollo de la región, especialmente para los países de menor tamaño económico y de ingresos más bajos, posición que se había perdido en años anteriores como resultado del debilitamiento de la disponibilidad de recursos.

No obstante, hacia 1994 el BID enfrentaba nuevos y mayores desafíos. Los avances económicos realizados por numerosos países desde comienzos del decenio resultaron insuficientes para impedir que se agravase la brecha social como resultado del aumento del desempleo y de la desigualdad en la distribu-

ción del ingreso, así como de la expansión de la economía informal. Todo esto significó la necesidad de revisar una vez más las prioridades del Banco y adecuar sus modalidades de acción de manera de mejorar su contribución al desarrollo de la región en la segunda mitad del decenio y en la transición al nuevo milenio.

Entre los elementos principales que configuraron los lineamientos estratégicos del programa de acción del Banco durante el período del Octavo Aumento, se tomaron en cuenta aspectos como la modernización productiva, el fortalecimiento del papel ya central del sector privado, la reforma social, la reforma financiera, la modernización del Estado, el fortalecimiento de la sociedad civil y de una ciudadanía comprometida con el desarrollo económico y social, y la democracia.

El Octavo Aumento General de Recursos fue aprobado por la Asamblea de Gobernadores en Guadalajara (México) en abril de 1994, por US\$40.000 millones, monto que expandió el CO a US\$101.000 millones. Los gobernadores autorizaron un incremento de US\$1.000 millones para el FOE, cuyos recursos sobrepasarían así los US\$10.000 millones. Este aumento fue el mayor en

la vida del BID y el mayor que se haya autorizado a una institución multilateral regional de desarrollo. La ratificación del acuerdo tuvo lugar el 31 de julio de 1995, y se incluyó un aporte en efectivo de US\$1.000 millones y US\$39.000 millones en capital exigible para el CO, cuyas suscripciones fueron comprometidas en seis cuotas a hacerse efectivas entre 1995 y 2000.

Los gobernadores acordaron también modificar el poder de votación de los países. La participación de las naciones extrarregionales se más que duplicó, pasando de 7,132% a 15,996%. La parte de Estados Unidos disminuyó de 34,627% a 30%, en tanto que la de Canadá bajó de 4,374% a 4%. La porción de los países de América Latina y el Caribe descendió de 53,867% a 50,004%, preservándose su mayoría. Otro cambio en la representación fue la adición de dos sillas al Directorio Ejecutivo, una para los países extrarregionales y otra para los prestatarios.

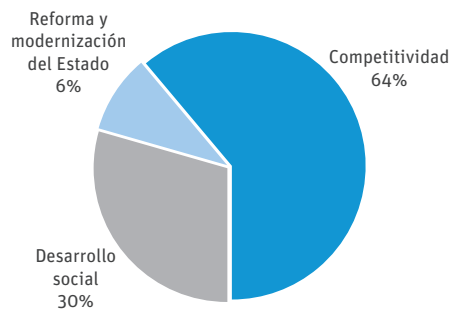
CONSOLIDACIÓN DE LAS REFORMAS

La década de 1990 vino acompañada de un extraordinario período de reformas en América Latina y el Caribe, entre las cuales se destaca la redefinición del rol del Estado, al igual que una clara tendencia hacia la descentralización política y administrativa en los diferentes países. También fue evidente la creciente apertura de la región a los flujos de inversión extranjera y a la participación creciente del sector privado en áreas que antes le estaban vedadas. No obstante, dichos cambios vinieron acompañados también de un aumento en la volatilidad, asociado a circunstancias internacionales.

Lo sucedido tuvo una clara incidencia en el papel del Banco. Así, para responder a las nuevas realidades comerciales y geopolíticas del mundo, el BID inauguró en 1995 una oficina con sede en Tokio. En el mismo año el Directorio de la entidad aprobó el ofrecimiento de garantías sin necesidad de exigir contragarantías estatales.

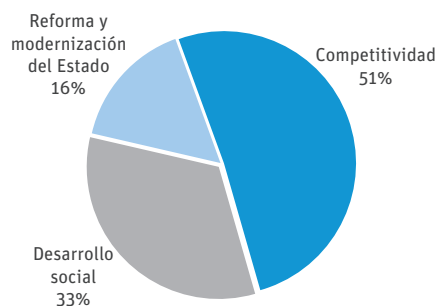
Estas novedades estuvieron acompañadas de un claro énfasis en los programas de préstamo. Por ejemplo, en 1997 la mayor parte del programa

Gráfico 11.1 Préstamos por sector, 2008



Fuente: BID (2009).

Gráfico 11.2 Préstamos por sector, 1961–2008



Fuente: BID (2009).

crediticio se concentró en iniciativas para la reducción de la pobreza, reformas a los sectores sociales y programas de modernización del Estado (véanse los gráficos 11.1 y 11.2, donde se reflejan los préstamos por sector del Banco entre 1961 y 2008, y en 2008).

Un hito fundamental tuvo lugar en 1999 cuando los países de mayor desarrollo económico relativo acordaron convertir en divisas el equivalente de US\$2.400 millones de sus recursos en moneda nacional en el FOE a favor de las naciones menos desarrolladas. Casi al mismo tiempo fue aprobado, por el plazo de un año, un plan por valor de hasta US\$9.000 millones fuera de los límites crediticios habituales para ayudar a enfrentar shocks financieros internos. Tales esfuerzos resultarían en créditos por US\$4.570 millones aprobados con el fin de contrarrestar la volatilidad financiera mundial.

Con la llegada del nuevo siglo, el BID continuó dándoles prioridad a los esfuerzos de reforma y modernización estatal. En paralelo fueron aprobados nuevos instrumentos flexibles de crédito, entre ellos: préstamos para innovaciones, préstamos en varias etapas, facilidades sectoriales y facilidades para la preparación y ejecución de proyectos.

El desarrollo de nuevos mecanismos y la ampliación de los programas a financiar tuvieron lugar al tiempo que las economías de América Latina y el Caribe empezaron a experimentar un llamativo auge, comparable al de finales de la década de 1960. Factores como el mencionado permitieron que cuando Enrique V. Iglesias entregara el mando de la institución, el balance fuera muy favorable. Entre 1988 y 2005 la actividad crediticia del Banco ascendió a US\$100.694 millones, cifra distribuida en una veintena de áreas temáticas. De esa suma, un 23% se concentró en el área de reforma y modernización del Estado, seguida por inversión social (19%), transporte (9%), energía (8%), saneamiento (6%) y desarrollo urbano y vivienda (6%).

Esa suma fue conseguida como consecuencia directa de las reposiciones de capital que ampliaron la capacidad de préstamo del Banco a unos US\$8.000 millones anuales. De manera complementaria, en 1999 los países miembros habían aprobado un aumento de capital de US\$500 millones para la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), extendiendo así su capacidad para facilitar el crédito para la pequeña y mediana empresa (PyME) en la región. Y en

2005, en reconocimiento a los logros del Fomin, sus donantes acordaron reponer sus recursos con US\$502 millones en nuevos aportes.

Además de ampliar su capacidad crediticia, durante la gestión de Iglesias el BID desarrolló notablemente su capacidad para la investigación académica. Los trabajos de vanguardia de los especialistas de la Oficina del Economista Jefe, en colaboración con una vasta red de centros de estudios de la región, permitieron arrojar luz sobre los más diversos aspectos del desarrollo, desde la incidencia de factores no económicos como la demografía y la calidad de las instituciones públicas hasta temas como el acceso al crédito para empresas y familias, la vulnerabilidad de los sistemas financieros a las crisis, la creación de empleos formales, la integración económica regional y las claves de la competitividad.

El BID también ratificó su capacidad de convocatoria al liderar numerosas reuniones de grupos consultivos organizados para coordinar los aportes de la comunidad internacional en apoyo de diversos países de la región. El mayor y más complejo fue el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, lanzado en



En un proyecto pionero del BID, el gobierno municipal de Rio de Janeiro unió esfuerzos con grupos no gubernamentales y residentes de favelas para mejorar las condiciones de vida.

1998 luego del devastador huracán Mitch, que cobró más de 10.000 víctimas y causó unos US\$6.000 millones en pérdidas económicas en los países del istmo centroamericano. Gracias al esfuerzo conjunto de gobiernos, instituciones multilaterales y la sociedad civil, se consiguieron casi US\$9.000 millones en compromisos de ayuda humanitaria, donaciones, préstamos concesionales y alivio de deuda para la región.

Al mismo tiempo, el Banco recobró el liderazgo que había logrado desde su fundación en materia de apoyo a programas sociales. Además de las áreas tradicionales como salud, educación y vivienda, el BID fue pionero en apoyar iniciativas innovadoras que luego se propagarían por la región e incluso servirían de inspiración para otras partes del mundo. Un ejemplo es el Programa Favela/Bairro, una iniciativa nacida en Rio de Janeiro para mejorar la calidad de vida en los barrios marginales mediante inversiones en infraestructura, servicios públicos y programas sociales. Otra iniciativa emblemática que apoyó el BID fue Progresía/Oportunidades, el programa de transferencias monetarias condicionadas de México.

Más allá de los logros de su larga gestión, al alejarse del BID, Iglesias

confesó su frustración por el magro crecimiento económico de la región, un desempeño que limitó las posibilidades de reducir significativamente la pobreza y cerrar las brechas que hacen de América Latina la región más desigual del mundo. Paradójicamente, al pasarle el mando a su sucesor, el colombiano Luis Alberto Moreno, las economías latinoamericanas estaban en franco repunte luego de la “media década perdida” que siguió a las crisis financieras asiática y rusa entre 1997 y 1998 y se profundizó luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

UN BANCO MÁS ÁGIL

No obstante esa recuperación, que se prolongaría hasta el estallido de la crisis financiera global de 2008, la demanda de financiamiento multilateral tendía a bajar, especialmente por parte de aquellos países de ingresos medianos con amplio acceso a los mercados financieros internacionales y a sus crecientes mercados internos de capitales. Otrora grandes clientes del BID, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), estos países ahora tenían menos necesidad y aún menos apetito por los tradicionales productos financie-



Al ser elegido presidente del BID en 2005, Luis Alberto Moreno declaró que el principal reto que enfrentaba el Banco era volverse “más ágil, más innovador y más eficaz”.

ros de las instituciones multilaterales de Washington, los préstamos a largo plazo en dólares.

Al asumir la presidencia en octubre de 2005, Moreno expuso al personal de la institución que el gran reto para el BID radicaría en lograr ser “más ágil, más innovador y más eficaz” en el apoyo a sus países miembros. El Banco debería concentrarse en aquellas áreas en donde pudiera tener mayor impacto en materia de desarrollo, descentralizar sus operaciones para estar más cerca de los clientes y forjar una cultura de resultados.

Bajo la nueva administración, el BID se propuso ampliar su base de clientes, simplificar sus procedimientos de preparación de operaciones y realinear su estructura organizativa. El primer objetivo respondía a la nueva realidad de la región: como resultado de los procesos de descentralización que habían llevado adelante muchos países, la responsabilidad de gran parte de los servicios básicos ahora estaba en manos de gobiernos subnacionales (estados, provincias y municipios) en lugar de depender de los gobiernos nacionales. El segundo objetivo apuntaba a reducir el tiempo que demora el Banco en preparar proyectos, con el fin de poner más énfasis en el control de riesgos durante la ejecución y

Recuadro 11.1 Un nuevo organigrama

La realineación llevó a la creación de cuatro vicepresidencias que consolidan todas las unidades de la organización y reportan al vicepresidente ejecutivo, responsable por la gestión día a día del Banco. La Vicepresidencia de Países gestiona las relaciones con los países prestatarios y supervisa a las 26 representaciones del BID en la región. La Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento agrupa a los expertos en distintas áreas de especialización. La Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones Sin Garantía Soberana supervisa las actividades del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo del Banco, la CII y el Fomin, las tres ventanillas relacionadas con el sector privado. La Vicepresidencia de Finanzas y Administración moviliza y administra los recursos del Banco y brinda los servicios de apoyo necesarios para una operación eficiente.

en la obtención de resultados. Finalmente, la realineación llevaría a la adopción de una nueva estructura matricial y a un fortalecimiento de la presencia del Banco en los países prestatarios.

El renovado enfoque en sectores prioritarios para el desarrollo de la región ha llevado al BID a poner énfasis en la infraestructura, la energía, y el agua y el saneamiento. En los casos de estos últimos dos sectores se han lanzado

programas especializados: la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Agua y Saneamiento. La SECCI se ha destacado por su impulso a las energías renovables y la eficiencia energética en la región. La Iniciativa de Agua y Saneamiento, que lleva adelante programas para mejorar estos servicios básicos en ciudades y comunidades rurales en toda la región, suscitó el interés de España, que en 2008 le confió al BID la administración de un fondo de €300 millones para este tipo de proyectos en la región.

Otra iniciativa reciente responde a la necesidad de buscar modelos alternativos de negocios para acercar los beneficios del desarrollo económico a las grandes mayorías, es decir: a las personas de escasos ingresos que carecen de suficientes posibilidades para forjarse un patrimonio propio. La Iniciativa Oportunidades para la Mayoría apoya proyectos con empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades para crear empleos y brindar productos y servicios de calidad para personas en la base de la pirámide socioeconómica.

Sumados a la continuada recuperación económica de la región, los cam-

bios organizativos realizados entre 2006 y 2008 propiciaron una expansión de las operaciones del Grupo BID. De unos US\$7.000 millones aprobados en 2006 por el Banco, la CII y el Fomin, se pasó a US\$9.600 millones en 2007 y US\$11.600 millones en 2008, un récord histórico.

A su vez, el financiamiento al sector privado creció en volumen como consecuencia de una serie de decisiones tomadas por la Asamblea de Gobernadores entre 2005 y 2006, entre ellas la ampliación de los límites máximos para operaciones sin garantía soberana y la expansión de los sectores elegibles para ese tipo de operaciones. Originalmente dichos préstamos y garantías no podían exceder los US\$75 millones y sólo se podían otorgar para proyectos de infraestructura, energía y mercados de capitales. El nuevo techo fue fijado en US\$200 millones (en casos excepcionales, hasta US\$400 millones) y los sectores elegibles se ampliaron para incluir industrias manufactureras, agroindustrias, minería, turismo y otros servicios.

Así mismo, los gobernadores autorizaron la emisión de préstamos sin garantía soberana a entidades subnacionales y a empresas estatales o mixtas. Por su parte, en 2006 el Directorio Ejecutivo hizo permanente el Programa de Facilitación

del Financiamiento para el Comercio Exterior, lanzado el año previo para propiciar el crédito para operaciones de exportación e importación.

Gracias a estas reformas, los volúmenes de operaciones sin garantía soberana, que se concentran principalmente en empresas del sector privado, pasaron de US\$683 millones en 2005 a US\$2.900 millones en 2008, año en que se aprobaron operaciones emblemáticas como un préstamo de US\$400 millones para la ampliación del Canal de Panamá.

Otro tema que ocupó un lugar importante en la agenda del BID en los últimos años es el alivio de deuda. Aunque el BID no había participado en el Acuerdo de Gleneagles, bajo el cual los países desarrollados decidieron cancelar gran parte de las deudas de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) contraídas con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, a fines de 2006 la Asamblea de Gobernadores llegó a un acuerdo, en principio para extender beneficios similares a los cinco países miembros que recibían alivio de deuda bajo la Iniciativa PPME: Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua.

La decisión se concretó al año siguiente, en la Reunión Anual celebrada en Ciudad de Guatemala, donde se

anunció la decisión de cancelar US\$3.400 millones de las deudas de dichos países, con el beneficio adicional de que no tendrían que pagar unos US\$1.000 millones en concepto de intereses sobre dichos préstamos. Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua, que ya habían completado el proceso de la Iniciativa PPME, obtuvieron los beneficios de la cancelación inmediatamente. Se esperaba que Haití, que aún no había alcanzado el llamado “punto de culminación” de la Iniciativa, los obtuviera en un futuro próximo.

La cancelación de una porción tan significativa de sus deudas abrió a las naciones favorecidas una oportunidad histórica para volcar más recursos en programas sociales prioritarios. Sin embargo, a diferencia de las instituciones de Bretton Woods y su par africano, el BID no recibió un compromiso de reposición de los recursos del FOE. Bajo el acuerdo, los países miembros del BID resolvieron analizar la situación de la ventanilla de préstamos concesionales antes de 2013. Además, aceptaron crear un Fondo de Donaciones, cuyo principal beneficiario ha sido Haití.

Otro hito importante en el último lustro fue el ingreso al Banco de dos nuevos países miembros, la República de Corea en 2005 y China en 2009. Ambas nacio-



Un préstamo del BID sin garantía soberana para financiar la expansión del Canal de Panamá ayudó a atraer otras fuentes de financiamiento para este enorme proyecto.

nes asiáticas, crecientes socias comerciales de América Latina, adquirieron las acciones del BID que quedaron disponibles luego de la disolución de Yugoslavia. Tanto Seúl como Beijing ofrecieron hacer importantes aportes de recursos a fondos y programas administrados por el BID, la CII y el Fomin.

LA CRISIS: DESAFÍO Y RESPUESTA

El ingreso de China se concretó en momentos en que se profundizaba la crisis financiera global. América Latina y el Caribe, luego de seis años de bonanza, no quedaría inmune a los efectos de esa situación. En la Reunión Anual celebrada en Miami en 2008, el Departamento de Investigación del BID presentó un estudio en el que se exponía el grado de dependencia de la región en factores externos favorables, tales como el alza de precios de las materias primas, que beneficiaba a las grandes naciones exportadoras de hidrocarburos y cereales y perjudicaba a los pequeños países que deben importar petróleo y alimentos. Ese mismo año la carestía de productos básicos para el consumo familiar llegó a causar disturbios masivos en distintas ciudades. En respuesta, el BID creó un fondo de US\$500 millones para ayudar

a los países prestatarios a paliar emergencias alimentarias. Esa sería la primera en una serie de acciones para ayudar a la región a proteger sus logros en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

El colapso del mercado hipotecario de Estados Unidos golpeó a los sistemas financieros alrededor del mundo, provocando escasez de liquidez y limitando el acceso al crédito. El BID respondió a esta situación creando una línea de crédito de US\$6.000 millones para apoyar a países prestatarios que enfrentasen emergencias transitorias en sus sistemas financieros. A principios de 2009, el Directorio Ejecutivo aprobó la expansión del Programa de Facilitación del Financiamiento para el Comercio Exterior, elevando su techo de US\$400 millones a US\$1.000 millones.

Ante la caída de la tasa de crecimiento económico para América Latina y el Caribe, que para 2009 ya se pronosticaba en alrededor de un 1%, el BID ofreció acelerar la aprobación de préstamos para proyectos en cartera, con el objetivo de asegurar una mayor disponibilidad de recursos financieros para la región. Sin embargo, la escala de las necesidades de los países prestatarios claramente excedería la actual capacidad crediticia de todas las instituciones multilaterales. Una de

(Continúa en la página 295)

Cuadro 11.1 Información sobre financiamiento acumulado, 1961–2008^{1,2}
(En millones de dólares de Estados Unidos)

País	Costo total de los proyectos	Préstamos y garantías aprobados ¹				Desembolsos			
		Cantidad total	Capital Ordinario ²	Fondo para Operaciones Especiales	Fondos en administración	Cantidad total	Capital Ordinario ²	Fondo para Operaciones Especiales	Fondos en administración
Argentina	52.100,0	27.014,8	26.320,8	644,9	49,1	22.380,2	21.686,2	644,9	49,1
Bahamas	696,7	495,4	493,4	—	2,0	353,0	351,0	—	2,0
Barbados	830,9	452,4	392,4	41,0	19,0	368,4	308,4	41,0	19,0
Belice	199,7	136,7	136,7	—	—	110,6	110,6	—	—
Bolivia	6.357,1	3.945,2	1.432,5	2.441,1	71,6	3.441,4	1.326,7	2.043,1	71,6
Brasil	99.928,0	34.478,7	32.791,1	1.555,6	132,0	29.658,1	27.970,4	1.555,7	132,0
Chile	14.966,4	6.517,3	6.268,6	205,2	43,5	5.781,0	5.532,3	205,2	43,5
Colombia	27.460,7	15.079,3	14.249,7	765,9	63,7	14.381,3	13.551,7	765,9	63,7
Costa Rica	5.607,7	3.880,5	3.381,1	361,5	137,9	2.535,6	2.036,9	361,5	137,2
Ecuador	9.263,9	5.142,2	4.066,9	981,6	93,7	4.700,1	3.628,8	981,6	89,7
El Salvador	5.420,6	3.710,1	2.764,3	796,6	149,2	3.283,7	2.341,4	796,6	145,7
Guatemala	4.990,1	3.459,5	2.713,5	675,5	70,5	2.829,0	2.084,3	675,5	69,2
Guyana	1.339,1	1.136,5	159,6	970,0	6,9	907,5	130,2	770,4	6,9
Haití	1.774,4	1.290,2	—	1.283,9	6,3	1.012,6	—	1.006,3	6,3
Honduras	4.824,7	3.078,5	743,3	2.266,9	68,3	2.605,3	596,7	1.947,0	61,6
Jamaica	2.580,3	2.060,2	1.690,2	171,1	198,9	1.907,9	1.537,9	171,1	198,9
México	53.149,7	22.183,4	21.565,2	559,0	59,2	20.117,3	19.499,1	559,0	59,2
Nicaragua	3.935,0	2.653,7	379,2	2.206,8	67,7	2.286,4	301,5	1.921,0	63,9
Panamá	11.168,7	3.251,6	2.916,1	293,4	42,1	2.272,6	1.938,1	293,4	41,1
Paraguay	3.228,5	2.415,5	1.764,2	639,4	11,9	1.965,0	1.332,2	620,9	11,9
Perú	19.437,6	9.079,4	8.421,8	436,6	221,0	8.218,1	7.560,5	436,6	221,0
República Dominicana	4.233,7	3.142,4	2.307,1	747,9	87,4	2.737,2	1.901,9	747,9	87,4
Suriname	303,5	189,4	183,0	6,4	—	95,9	93,9	2,0	—
Trinidad y Tobago	1.711,7	1.151,4	1.095,6	30,6	25,2	1.027,4	971,6	30,6	25,2
Uruguay	6.173,0	4.787,0	4.640,9	104,3	41,8	4.149,0	4.002,9	104,3	41,8
Venezuela	16.351,2	5.119,3	4.945,1	101,4	72,8	4.512,1	4.337,8	101,4	72,9
Regional	19.144,3	3.415,2	3.168,8	232,8	13,6	2.824,3	2.579,2	231,5	13,6
Total	\$377.177,3	169.265,8	148.991,1	18.519,4	1.755,3	146.461,0	127.712,2	17.014,4	1.734,4

Fuente: BID (2009).

¹Deducidas las cancelaciones y los ajustes cambiarios. Es posible que los totales no coincidan con la suma de las cifras detalladas debido al redondeo.

²Las cifras detalladas incluyen préstamos sin garantía soberana, deducidas las participaciones.

Cuadro 11.2 Distribución de préstamos y garantías por sector de actividad, 1961-2008
(En millones de dólares de Estados Unidos)

Sector	1961-2008	%
Competitividad	87.351,5	51,6
Energía	23.032,6	13,6
Transporte y comunicaciones	20.990,0	12,4
Agricultura y pesca	15.014,2	8,9
Industria, minería y turismo	13.563,9	8,0
Crédito multisectorial y preinversión	4.913,4	2,9
Mercados de capital	3.077,9	1,8
Infraestructura productiva	2.739,8	1,6
Ciencia y tecnología	2.081,9	1,2
Financiamiento del comercio exterior	1.937,8	1,1
Desarrollo social	55.676,7	32,9
Inversión social	20.971,7	12,4
Agua y saneamiento	11.164,7	6,6
Desarrollo urbano	9.019,5	5,3
Educación	6.777,7	4,0
Medio ambiente	3.835,9	2,3
Salud	3.401,8	2,0
Microempresa	505,4	0,3
Reforma y modernización del Estado	26.237,6	15,5
Reforma y apoyo del sector público	11.820,2	7,0
Reforma del sector financiero	7.966,9	4,7
Reforma fiscal	4.521,1	2,7
Políticas de descentralización	1.122,7	0,7
Modernización y administración de la justicia	434,2	0,3
Planificación y reforma del Estado	158,6	0,1
Modernización parlamentaria	85,7	0,1
Apoyo a la política comercial	50,7	0,0
Gobierno electrónico	47,7	0,0
Sociedad civil	22,0	0,0
Total	169.073,1	100

Fuente: BID (2009).

las primeras líderes en señalarlo públicamente fue la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, quien llamó a los socios del BID a aumentar su capacidad para ayudar a los países prestatarios a sobrellevar las crisis del nuevo milenio. Se abrió así, en coincidencia con el cincuentenario de la fundación del Banco, un debate acerca del futuro de una institución clave para el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Todo esto enmarcado, por supuesto, en medio siglo de realizaciones. Y es que detrás de los US\$169.073 millones aprobados por el BID en préstamos y garantías entre 1961 y 2008, que han permitido el desarrollo de proyectos por un valor de US\$377.177 millones (cuadros 11.1 y 11.2), subyace también el esfuerzo de miles de hombres y mujeres que, tanto dentro como fuera de la institución, han trabajado por los más altos ideales. Tales cifras serán seguramente eclipsadas por las operaciones que vendrán en los próximos años y en las décadas que seguirán, pero en ese entonces, al igual que en el presente y como sucedió en el pasado, el propósito seguirá siendo el mismo: hacer de América Latina y el Caribe un mejor lugar para todos, una región en la que florezcan las oportunidades, exista la igualdad y se asienten la paz y el progreso.



Recuadro 11.2 Felipe Herrera Lane, uno de los fundadores y primer Presidente del BID (1960-1970)

Felipe Herrera Lane nació en Chile el 17 de junio de 1922. Graduado como abogado y economista, ocupó muy temprano en su vida profesional posiciones de alta responsabilidad. Entre 1947 y 1958, fue profesor de Economía política de la Universidad de Chile, Ministro de Hacienda en 1953 y Gerente General del Banco Central de su país el mismo año y hasta 1958, cuando fue elegido Director del FMI. Dos años después, en 1960, fue designado Presidente del BID, cargo para el cual fue reelegido por cinco años en 1964 y 1969, y al que renunció en octubre de 1970. Su retiro se hizo efectivo a comienzos del año siguiente.

En la época que rodeó a la creación del Banco, la región se encontraba bajo una fuerte efervescencia de ideas relacionadas con la posibilidad de desarrollo de los países y la superación de la pobreza en que se encontraba sumida. Esto se manifestó, entre otras propuestas, en la Operación Panamericana de Juscelino Kubitschek de 1958. También en el Acta de Bogotá del 13 de septiembre de 1960 que proponía medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico. Dichos planteos fueron desarrollados en la Declaración y Carta de Punta del Este, en la cual se precisaron los detalles para la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso, en agosto de 1961, cuando ya el BID estaba en funcionamiento.

En la ciudad uruguaya de Punta del Este se establecieron muchos de los grandes objetivos que se perseguirían en la región durante el resto de esa década y que servirían también de orientación a los propósitos del Banco, como la promoción del crecimiento económico; el financiamiento de las reformas sociales para mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos, incluidas las condiciones sanitarias, de salud, educación y vivienda; las reformas agraria e impositiva; la redistribución del ingreso; la promoción de la democracia; la integración y el libre comercio entre los países de la región, y la modernización de la infraestructura de comunicaciones, entre otros.

Desde el inicio de su gestión en el Banco, Felipe Herrera debió enfrentar los desafíos propios de la construcción de una institución de la envergadura del BID, de la delicada situación económica, política y social en que se debatía la región en ese momento, y de la creciente polarización del mundo en dos bloques antagónicos, lo que se reflejaba en las tensiones existentes dentro de los países miembros y en su política exterior. Para cumplir con los objetivos de la institución, su primer presidente se propuso no sólo convertir al naciente Banco en un financiador de proyectos necesarios para el desarrollo económico de los países miembros, sino hacer

además que este sirviera como un “banco de ideas” para nutrir a sus socios con nuevos conceptos, tecnologías y proporcionarles soluciones a sus problemas y necesidades. Dicho énfasis permitió el surgimiento de toda una generación de técnicos y economistas latinoamericanos que desempeñaron un papel determinante en el curso del desarrollo económico y social de la región.

Refiriéndose a esa labor, que se inicia desde la concepción del BID, Enrique V. Iglesias puntualizó:

Aun cuando aceptáramos que, en la larga trayectoria hacia la creación del Banco y durante las etapas de crecimiento y consolidación institucional, han existido circunstancias históricas favorables, no podemos dejar de reconocer que se necesitan hombres dotados de gran sensibilidad para percibir oportuna y correctamente las señales del tiempo, así como de una extraordinaria voluntad e iniciativa para aprovechar las oportunidades surgidas. Felipe Herrera supo responder exitosamente a esos desafíos, como lo revela de modo fehaciente no sólo la concepción, nacimiento y maduración de nuestro Banco, hasta constituirlo en un importante, si acaso no el principal organismo financiero y de asistencia técnica internacional para el desarrollo de América Latina, sino también su aporte al afianzamiento de una experiencia efectivamente multilateral, con la participación activa y solidaria de todos los países miembros en la promoción de intereses comunes en torno al desarrollo de la región.

En la fase de construcción de la institución, Herrera debió presidir las primeras reuniones del Directorio; participar desde la primera Asamblea de Gobernadores, que se llevó a cabo en El Salvador en 1960; interpretar y hacer operativos los documentos básicos que dieron origen al Banco; liderar la aprobación de los primeros préstamos y las primeras cooperaciones técnicas, como la destinada al fortalecimiento del sector minero boliviano; conducir los tres primeros aumentos de recursos; diseñar la emisión del primer bono; impulsar la creación del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal) en 1965, y promover los primeros préstamos binacionales. Además, durante su presidencia, se incorporaron como miembros del Banco los primeros países del Caribe angloparlante: Trinidad y Tobago en 1967, y Jamaica y Barbados en 1969.

Esta vasta y multifacética labor a cargo del Banco queda muy bien reflejada en sus propias palabras, escritas al cumplirse la primera década de la Institución, oportunidad en la cual se llevó a cabo una Mesa Redonda en Punta del Este.

En sus primeros diez años de labor, el Banco se caracterizó por avanzar incesantemente las fronteras del crédito internacional hacia nuevos métodos y nuevos sectores. Sus disponibilidades en recursos blandos le permitieron lograr un equilibrio hasta entonces desconocido entre el financiamiento de inversiones económicas y la atención a proyectos de contenido social. Fue la primera institución que promovió la modernización de la educación superior, el primer organismo multinacional que financió proyectos de vivienda, y la primera agencia de financiamiento externo que formuló una política de desarrollo urbano integrado. En términos cuantitativos, su labor ha sido impresionante en materia de saneamiento ambiental. Desempeñó un papel de liderazgo en el financiamiento del desarrollo agrícola y todavía lo ejerce, al adentrarse en sectores tales como la agroindustria, la pesca y los recursos forestales. También ha sido pionera su labor en materia de integración, financiamiento de exportaciones, y participación en proyectos y zonas multinacionales.

La vocación innovadora del Banco no sólo se ha expresado a través de su labor operativa sino que con frecuencia lo ha llevado a desempeñar un papel directo en el proceso de maduración de ideas que a lo largo de los últimos diez años ha germinado en nuestro continente. Decisiva fue la participación del Banco en la elaboración intelectual que dio fundamento al proceso de integración económica regional, en la búsqueda de un desarrollo económico y social más equilibrado, en la recepción de las técnicas de la planificación por parte de los países, o en la asimilación de los conceptos y de las instituciones que han incidido en el mejoramiento del proceso de movilización de nuestros recursos internos.

Felipe Herrera falleció en septiembre de 1996. Es recordado como uno de los fundadores del BID, y quien ha sabido ser su gran conductor desde el nacimiento de la institución y durante sus primeros 11 años de vida. También se lo recuerda como un admirable ser humano, un intelectual dedicado y visionario, y uno de los grandes pioneros del desarrollo latinoamericano.



Recuadro 11.3 Antonio Ortiz Mena, segundo Presidente del BID (1971-1988)

Nacido en México el 16 de abril de 1907, Antonio Ortiz Mena fue abogado de profesión, economista y político. Al cabo de una exitosa labor como Director del Instituto de Seguridad Social de su país entre 1952 y 1958, sirvió por 12 años como Secretario de Finanzas y Crédito Público, hasta 1970, cuando compitió por la presidencia de la república. En 1971 fue escogido Presidente del BID y reelegido en tres oportunidades. Renunció a finales de 1987, entregando el mando al año siguiente.

Durante su periodo a cargo del Banco, Ortiz Mena enfrentó grandes desafíos y vivió cambios de gran trascendencia a nivel mundial que afectaron seriamente a la región, tanto en lo económico como en lo político y lo social. Al comenzar la presidencia de Ortiz Mena, América Latina tenía un nivel de crecimiento importante, un buen desempeño de sus exportaciones y abundante liquidez internacional, una realidad siempre acompañada de inestabilidad macroeconómica y de muchos de los problemas que habían sido diagnosticados en la Carta de Punta del Este.

Dos años después de iniciarse Ortiz Mena en sus funciones, la crisis energética de 1973, que se repitió en 1979, afectó seriamente a las economías de la región obligándolas a incrementar su nivel de endeudamiento para mantener su crecimiento y estabilidad. Como es sabido, dicha situación acabó siendo el preludio de la crisis de la deuda y la llamada “década perdida” en los años ochenta.

Ortiz Mena debió enfrentar tales situaciones, a la vez que conducir a la institución en la búsqueda de propuestas y acciones concretas para enfrentar nuevas realidades. Son innumerables sus escritos y presentaciones en diferentes foros, en los que con gran claridad y sabiduría analiza la realidad que vivía América Latina y el Caribe, propone soluciones para resolver la crisis en que se debatía la región y sugiere el camino a seguir por el Banco para apoyar a los países miembros y mitigar sus problemas.

Al evaluar la realidad que se vivía a mediados de los ochenta, afirmó:

Como ustedes saben, el principal objetivo de nuestro Banco, que acaba de completar 25 años de operaciones, es precisamente ayudar a promover el desarrollo social y económico equilibrado de América Latina. Consideramos que este objetivo se consiguió con éxito durante la década de los años sesenta y comienzos de la siguiente. Las tasas de crecimiento alcanzaron y superaron el 6% anual en términos reales, e hicieron posible progresos en una amplia gama de sectores, tanto económicos como sociales. Durante esas dos décadas, el pro-

ducto interno bruto de América Latina se triplicó, el ingreso per cápita se duplicó, la región obtuvo sus logros más importantes en la atención a las necesidades humanas básicas, se amplió la infraestructura y se cumplieron puntualmente los compromisos financieros externos.

Por el contrario, cuando el crecimiento económico se detuvo a raíz de la recesión de los años ochenta, lo que fue acompañado por la reversión de los términos de intercambio para nuestra región y un cambio básico de las pautas de los flujos financieros internacionales, el desarrollo de América Latina virtualmente se interrumpió, los estándares de vida retornaron a los niveles de una década atrás y nuestros países se encontraron incapacitados para sufragar sus deudas externas en rápido crecimiento. Para América Latina la crisis del pasado reciente no sólo ha sido un problema de liquidez financiera internacional; en un sentido más amplio, ha sido una crisis de desarrollo.

Desde los comienzos de su mandato, Ortiz Mena consideró que era crucial para el Banco la diversificación del acceso a las fuentes de financiamiento existentes unida a la incorporación de experiencias de otras realidades que podrían brindar nuevos conocimientos y tecnologías a la entidad. La Declaración de Madrid firmada en 1974 abrió las puertas para que ingresaran en el Banco los países signatarios extrarregionales, hecho que aconteció en su mayor parte en 1976 y 1977 y que había sido precedido por la vinculación de Canadá a la entidad en 1972. Factores como el mencionado permitieron la primera emisión de bonos en el mercado japonés en esa década. La primera Asamblea de Gobernadores en un país no regional se realizó en España en 1981. Posteriormente, en 1987 Ortiz Mena acordaría con el Export Import Bank de Japón las bases para la iniciación del financiamiento paralelo de proyectos, y la primera emisión de bonos en unidades monetarias europeas acontecería dos años después.

La disponibilidad de recursos, dadas las condiciones por las que atravesaba América Latina y el Caribe, fue su gran preocupación. Entre 1976 y 1978 se concretaron dos aumentos de capital, a los que se añadió un tercero en 1983, ampliándose así la base para atender las cada vez más urgentes necesidades de la región. Ello permitió extender la disponibilidad del CO y del FOE, destinado a los países de menor desarrollo relativo, a la vez que se creó la Facilidad de Financiamiento Intermedio, para reducir el costo del financiamiento del Banco a determinados países miembros.

Los logros alcanzados en todos los años del mandato de Ortiz Mena fueron enormes. El programa de préstamos y de cooperación técnica creció en forma significativa. Se intensificaron los financiamientos en el área de infraestructura, incluidos importantes proyectos binacionales, como Salto Grande primero y Yaciretá después. Se concedieron los primeros préstamos en las áreas de salud, turismo o reforma fiscal y se comenzaron a otorgar los primeros préstamos complementarios. También se inició el programa de pequeños proyectos, y se puso en marcha el programa de apoyo a la recuperación industrial. A finales de los años setenta se adoptó la política de protección ambiental que daría paso a la creación del Comité de Medio Ambiente en 1983; cuatro años después se otorgaría el primer préstamo dirigido exclusivamente al sector. En 1986 tomó efecto legal la Carta Constitutiva de la CII, si bien la entidad empezaría a operar tiempo después, y en 1987 se adoptó la política para promover el rol de la mujer en el desarrollo.

Refiriéndose a la gran tarea cumplida por Antonio Ortiz Mena durante su mandato, Enrique V. Iglesias señaló:

Su aporte comienza en los años de Gobernador del Banco, en su condición de Secretario de Hacienda de México, cuando contribuyó a configurar las políticas de la institución. Luego, como Presidente del Banco, ejerció un liderazgo extraordinariamente destacado conducente a la expansión, consolidación y reafirmación del carácter regional y multilateral de la institución, ayudando a constituirla en la principal y más innovadora fuente de cooperación financiera y técnica externa del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Antonio Ortiz Mena falleció en marzo de 2007, casi al cumplir los 100 años. En la región es recordado por el coraje y la sabiduría con que enfrentó los enormes desafíos a que se vio sometido durante su presidencia, por su amplia cultura universal, que abarcaba la filosofía, la historia, la música y el arte, y por su capacidad de análisis, que demostraba particularmente en el tratamiento de los temas económicos por los que sentía especial predilección. En el Banco dejó una marca que perdura hasta las generaciones actuales, que se han beneficiado de lo que fue su constante preocupación: el bienestar del personal. En su país, México, es recordado como el padre del desarrollo estabilizador del país entre 1958 y 1970.

Entrevista a Enrique V. Iglesias



Enrique V. Iglesias nació en España en 1930; en 1934 emigró con sus padres a Uruguay y se nacionalizó uruguayo. En 1953 se graduó en Economía y Administración de empresas en la Universidad de la República. Ocupó los cargos de Presidente del Banco Central de su país, Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1972-1985), Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-1988) y Presidente del BID (1988-2005). Desde 2005 se desempeña como Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana. Entre otros títulos y distinciones, en 1991 obtuvo un doctorado en Derecho en la Universidad de Carlton, Canadá, y en 2008 fue nombrado Doctor Honoris Causa por la Universidad Europea de Madrid y la Universidad Andrés Bello de Santiago de Chile.

Usted llegó a la presidencia del BID en una encrucijada muy particular dentro de la entidad. ¿Cómo la describiría?

Efectivamente, a mi llegada al Banco en 1988 se había creado un grave distanciamiento entre los principales accionistas: por un lado Estados Unidos, primer accionista del Banco, y por otro los cuatro socios mayores de la región: Argentina, Brasil, México y Venezuela. Ese desencuentro se proyectaba sobre el Directorio del Banco, cuyos miembros reflejaban las posiciones de sus respectivos gobiernos, y tenía que ver con el papel del Banco en el desarrollo de la región, su funcionamiento interno y sus procedimientos operativos. Además, la situación impedía lograr acuerdos sobre la necesaria reposición de recursos. El panorama, pues, era muy difícil y, desde luego, deterioraba grandemente el diálogo cooperativo tan fundamental entre Directorio y Administración, además de proyectarse lamentablemente sobre el clima interno y la opinión pública.

Al mismo tiempo, la coyuntura regional era bien compleja, ¿por qué?

Desde luego. Estábamos en medio de lo que la CEPAL denominó la “década perdida”, con la precipitación dramática del problema de la deuda externa, y el

deterioro y la desaparición de múltiples instituciones creadas en las décadas de 1960 y 1970, como bancos de desarrollo y agencias de planificación. Además, se cuestionaban los modelos de desarrollo precedentes y, sobre todo, el papel del Estado estigmatizado por su baja eficiencia y por su corrupción. El “antiestatismo” a todo nivel ya se veía en las políticas de ajuste estructural que puso en marcha el Banco Mundial, como parte de lo que comenzó a definirse como el Consenso de Washington, que habría de materializarse en los años noventa. Era el retorno de la ortodoxia en materia económica. Debido a la paralización que provocaba el desencuentro entre los principales accionistas, el Banco no tenía presencia en los nuevos tipos de políticas económicas que partían de Bretton Woods. Estas políticas se volvieron fundamentales para que los países pudiesen encontrar soluciones al serio problema de la deuda externa que dominó toda la década perdida de 1980.

Bajo ambas circunstancias, ¿cuáles fueron las metas que se fijó?

La primera era buscar un entendimiento básico entre los accionistas. Esto traería un funcionamiento constructivo de las relaciones entre el Directorio y la

Administración y un fortalecimiento del clima interno de convivencia y trabajo. La segunda era lograr un aumento del capital del Banco, lo que se consiguió en la histórica Asamblea de Gobernadores de 1989 en Amsterdam, que fue muy difícil, pero felizmente muy bien sucedida. El Banco volvía a recuperar su confianza y el apoyo de todos sus gobiernos y su capital se aumentaba de US\$34.000 millones a US\$60.000 millones. La tercera era mostrar al Banco como actor relevante en la recuperación económica y financiera de la región, participando en las políticas de apoyo al período de reformas que ocupó buena parte de la década de 1990. Al principio, los gobernadores supeditaron nuestra participación en los créditos estructurales a cofinanciar con el Banco Mundial. Después de dos años, se nos autorizó a actuar solos, coordinando acciones conjuntas, pero siendo responsables directos de nuestras decisiones de crédito.

En 1991 el Banco volvió a ser la principal fuente de recursos multilaterales en la región. Mientras eso ocurría hubo una clara ampliación de los programas financiados, ¿cuál fue la causa?

Los nuevos tiempos y las nuevas filosofías económicas demandaban nuevos

tipos de préstamos y de cooperación con los países. Se crearon los préstamos estructurales de apoyo a las reformas que mencioné anteriormente. Pero, además, en los años noventa se lanzó la Empresa de las Américas y con ella tuvimos la ocasión de alentar la creación del Fomin, un fondo dedicado a apoyar los impactos de las reformas sobre el Estado renovado y sobre el empleo. Se privilegió así el apoyo a la formación profesional. Pero insistimos especialmente en que se contemplase a las micro y pequeñas empresas y se tuviesen en cuenta los incentivos de desarrollo a nivel microeconómico. Esto permitió disponer de un instrumento fundamental de apoyo al desarrollo económico y social, desde la base de la sociedad. El Fomin pasó a ser un instrumento excepcional de creatividad en el respaldo al desarrollo. También se estructuró la Cooperación Interamericana de Inversiones (CII) para atender a las pequeñas empresas, hoy una vigorosa realidad. Más adelante se habrían de poner en acción los préstamos directos al sector privado, que habiéndose iniciado con la creación del Banco, se dejaron luego de aprobar. Otro instrumento que abrió muchas puertas a la oportunidad del desarrollo fue el uso de la cooperación

técnica a nivel nacional –un gran apoyo para el fortalecimiento institucional de los países y para la mejor eficacia de los proyectos–, así como también la cooperación regional.

Con el beneficio de la distancia, ¿cómo ve el papel actual y futuro del BID, así como los retos que la entidad enfrenta?

Como una gran oportunidad y un gran desafío. Estamos en medio de una crisis, la mayor en el mundo entero, y esa crisis habrá de golpearnos de distinta forma y con distinta intensidad. Pienso que América Latina está mejor preparada que nunca para hacerle frente, pero no puede permanecer inmune. En sus políticas, será fundamental contar con un banco muy activo, como un gran socio financiero, que pueda abrir una oportunidad de oro a su capacidad de apoyo a los países, y –como el BID siempre lo ha sido– un banco amigo de sus socios latinoamericanos y caribeños. Además, la institución tiene un gran desafío y será el de convencer a sus accionistas acerca de la importancia de dotar con más recursos al Banco, a través de una nueva reposición.



Los presidentes Enrique V. Iglesias y Luis Alberto Moreno durante la celebración de los 50 años del BID en la sede de la institución.

REFERENCIAS

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1999. *Más que un banco: 40 años*. Washington, D.C.: BID.

———. 2006. *Al servicio de algo más que un banco: Enrique V. Iglesias, Presidente del BID (1988-2005)*. Washington, D.C.: BID.

———. 2009. *Informe anual 2008*. Washington, D.C.: BID.

-
- ¹ El presente capítulo está basado, en su gran mayoría y de manera textual, en el libro *Más que un banco: 40 años*, editado por Carlos Brezina, ex funcionario de la institución (BID, 1999). La historia de la creación del BID fue complementada por un trabajo realizado por Xavier Comas, funcionario de la entidad, mientras que la descripción de lo ocurrido en la presente década se nutrió del libro *Al servicio de algo más que un banco: Enrique V. Iglesias, Presidente del BID (1988-2005)* (BID, 2006). Para los recuadros correspondientes a los presidentes Felipe Herrera y Antonio Ortiz Mena se utilizaron textos de las memorias respectivas de cada uno sobre su paso por la entidad. La parte correspondiente al período que se extiende entre 1988 y 2008 tuvo como base un escrito de Peter Bate, funcionario del Banco.



Un desafío global. La crisis financiera, que comenzó como un problema focalizado en el sector hipotecario, no tardó en convertirse en una crisis económica mundial.

XII América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional actual

Cuando en enero de 2009 el Fondo Monetario Internacional (FMI) dio a conocer una actualización de sus proyecciones económicas para el año que acababa de comenzar, decenas de analistas no dejaron de expresar su sorpresa. Al fin y al cabo, era la tercera vez en cuatro meses que la entidad multilateral se veía obligada a reformar sus cálculos, algo que no había ocurrido antes en su historia. Pero así como ese hecho fue extraordinario, también lo fueron las razones. De acuerdo con el organismo (FMI, 2009), las economías avanzadas tendrían un crecimiento de apenas 0,5%, la tasa más baja desde el final de la Segunda Guerra Mundial (gráfico 12.1).

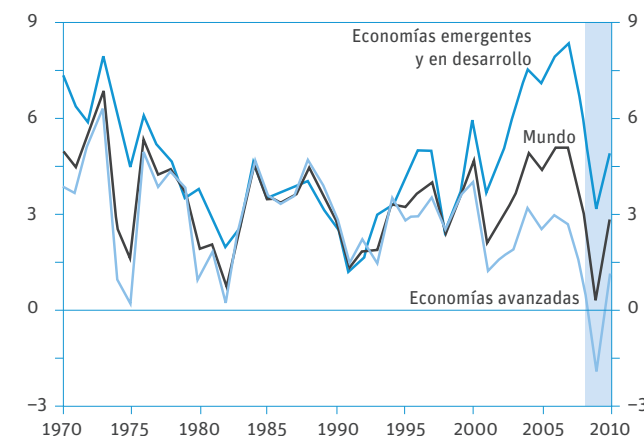
Pero más allá de la cifra calculada, lo que resultó llamativo fue la velocidad del deterioro en la actividad productiva de todo el planeta. Nada de eso parecía posible a finales de 2007 cuando Estados Unidos y algunos países europeos empezaron a tener problemas en sus respectivos mercados inmobiliarios, al cabo de años de auge de los pre-

cios y de la actividad de la construcción. Sin embargo, la acelerada pérdida en el valor de cientos de miles de viviendas dejó al descubierto un problema más complejo, nacido del desarrollo de diversos instrumentos financieros respaldados por hipotecas de mala calidad, los cuales habían sido reciclados varias veces y adquiridos por entidades en muchos casos diferentes de la que había otorgado el préstamo original, ubicadas en las naciones más ricas.

Así las cosas, y con el correr de los meses, lo que parecía ser una contracción en el sector de la construcción, rápidamente se trasladó a la actividad financiera. De manera paulatina en un principio y luego con mayor velocidad, bancos, casas de bolsa y fondos de inversión experimentaron millonarias pérdidas que obligaron a actuar a los gobiernos de las economías más desarrolladas. La respuesta inicial fue la ayuda caso por caso que incluyó estímulos para que diversas entidades fueran absorbidas por otras. No obstante, en situaciones específicas la decisión de las autoridades

Gráfico 12.1 Crecimiento económico mundial y regional, 1970–2010

(Variación porcentual)



Fuente: FMI (2009).

fue la de permitir que desaparecieran compañías que, en su concepto, no merecían ser salvadas.

Aunque impulsadas por el propósito de que un rescate generalizado implicaría desconocer los principios de éxito y fracaso inherentes a la actividad privada, las autoridades pronto descubrieron que la falta de certeza sobre qué entidad estaba sólida y cuál no había conducido a una parálisis de hecho en el sector financiero mundial. Debido a ello, la política de reducir las tasas de interés en las principales economías tuvo un efecto limitado, pues el volumen de préstamos

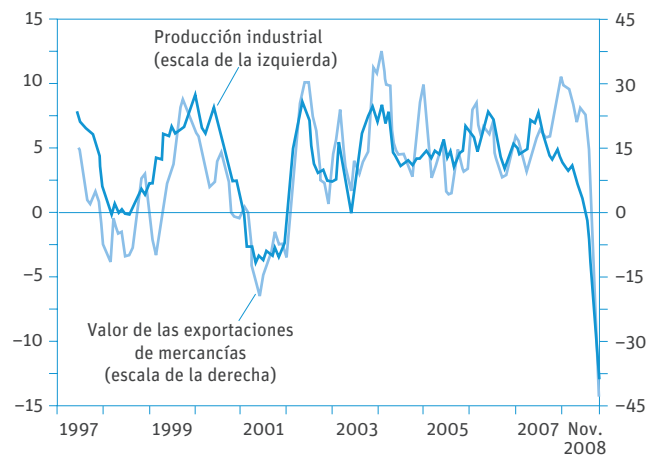
se redujo en forma abrupta, afectando a empresas y consumidores, con una clara consecuencia sobre el sector real.

En forma paralela, los precios de los productos básicos, muchos de los cuales habían superado sus marcas nominales históricas en el primer semestre de 2008, empezaron a bajar en forma acelerada. El fenómeno afectó no sólo a los combustibles, sino también a los alimentos y a los insumos industriales. Como resultado, la rápida elevación de las tasas de inflación que se registrara en buena parte de las economías del mundo en la primera mitad del año mencionado, se revirtieron al menos parcialmente en la segunda.

Tales circunstancias empezaron a afectar las expectativas de los compradores de los más diversos productos, quienes prefirieron la línea de la cautela. Un sector particularmente golpeado entre muchos otros fue el automotor, que registró caídas de dos dígitos en las ventas debido a la reticencia de las personas a incurrir en gastos importantes. La menor demanda, por su parte, generó recortes de personal que se vinieron a sumar a los hechos acaecidos en los sectores de la construcción y financiero (gráfico 12.2). Así las cosas, el aumento en las tasas de desempleo fue notorio,

Gráfico 12.2 Crecimiento de la producción industrial y del comercio de mercancías, 1997–2008

(Variación porcentual trimestral anualizada)



Fuente: FMI (2009).

confirmando que el ciclo expansivo de la economía mundial iniciado en 2002 había sido reemplazado por un círculo vicioso de despidos, caídas en las ventas y recesión.

La respuesta de los principales gobiernos se concentró en dos estrategias. La primera comprendió la inyección de recursos al sector financiero y la expansión de mecanismos para garantizar liquidez, que fue complementada con la nacionalización total o parcial de decenas de entidades de crédito. La segunda fue la aprobación de planes

de reactivación, consistentes en rebajas de impuestos, al igual que en mayores gastos en sectores clave de la economía como la infraestructura o la industria.

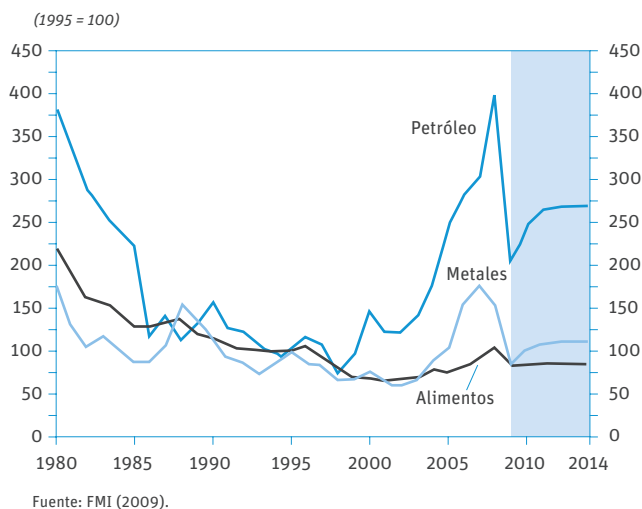
Dichos mecanismos generaron una considerable expansión del déficit fiscal, bajo el entendimiento de que el mayor saldo en rojo sería eliminado en la época de la recuperación.

VIENTOS DE CAMBIO EN LA REGIÓN

En un primer momento, el estallido de la crisis no pareció particularmente preocupante para América Latina y el Caribe. Al fin y al cabo la región venía de registrar un período de auge, con una tasa promedio de crecimiento cercana al 5% entre 2003 y 2008. Esa expansión vino acompañada de un proceso de acumulación de reservas internacionales, mejora en las cuentas fiscales y disminución de los índices de endeudamiento público, que parecían haber blindado a buena parte de las economías (CEPAL, 2008). Como si eso fuera poco, el sector financiero local resultó ajeno a los problemas que se presentaron en otras latitudes, con lo cual la situación se veía compleja, pero manejable.

Sin embargo, para comienzos de 2009 ya quedaba claro que el coletazo

Gráfico 12.3 Precios reales de las materias primas, 1980–2014



sería inevitable. Por ejemplo, el FMI redujo el pronóstico de crecimiento de la región a 1,1% (FMI, 2009), mientras que la CEPAL predijo un aumento en el desempleo y las tasas de pobreza y marginalidad.

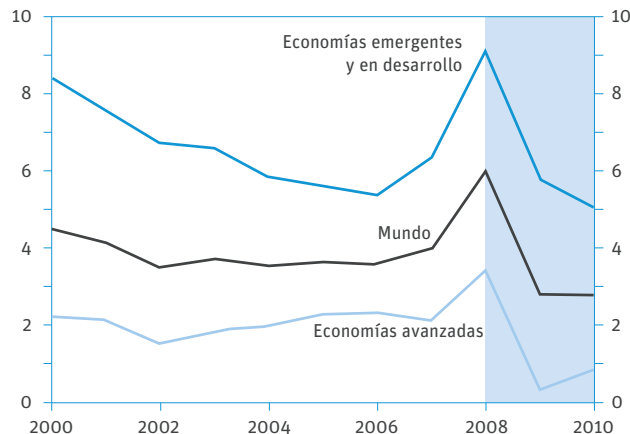
Adicionalmente, un documento interno del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) determinó que los canales de transmisión de la crisis a nivel de la población podrían hacerse notar en una disminución de los ingresos familiares como consecuencia de un alza en el desempleo; en menores recursos públicos para programas sociales; en

caída en los ingresos por transferencias del exterior, y en el aumento del precio de los bienes importados como resultado de las depreciaciones sufridas por las diferentes monedas (Duryea et al., 2008).

En cuanto al crecimiento regional, las razones de la reducción en las estimaciones fueron varias. En primer lugar, el impacto de la mengua en las cotizaciones de las materias primas (gráfico 12.3), fenómeno particularmente delicado para una región concentrada en la exportación de bienes básicos o con bajo grado de manufactura. En segundo término, la contracción en el comercio mundial de bienes, estimada por el FMI en un 2,8% para 2009. Un tercer elemento considerado fue la disminución de los ingresos por turismo y el previsible estancamiento en las remesas de trabajadores, calculadas por el BID en US\$67.500 millones para 2008. Un cuarto factor está atado a los flujos de inversión extranjera directa (IED) y a los recursos de crédito disponibles por parte de la banca privada internacional. Tal como ha sucedido en otros períodos de estrechez, el nerviosismo con respecto a los mercados emergentes genera salidas masivas de dinero en busca de opciones con el mínimo riesgo posible, sin importar que los países hayan

Gráfico 12.4 Inflación, 2000–10

(Porcentaje)



Fuente: FMI (2009).

hecho bien las cosas. Por último, cabe considerar la menor dinámica interna, asociada al deterioro en las expectativas de empresas y consumidores, aspecto en el que además influyen la globalización y las telecomunicaciones en cuanto a la diseminación del pesimismo.

En respuesta, los gobiernos de América Latina y el Caribe anunciaron planes destinados a amortiguar la desaceleración (CEPAL, 2009), entre ellos, programas de gasto público concentrados en el desarrollo de infraestructura, al igual que en el apoyo a sectores vulnerables de la población,

dependiendo del espacio fiscal de cada economía. En forma paralela, los bancos centrales de la región respondieron con medidas para aumentar la liquidez y disminuir las tasas de interés, en un escenario de inflación a la baja (gráfico 12.4). Así mismo, fue claro el apoyo de las entidades multilaterales que ampliaron sus cupos hacia la región, tanto para ayudar a países en necesidad, como para mantener abiertas las líneas de crédito del comercio exterior.

Si tales medidas dan resultado o no, es algo que no se sabrá por un buen tiempo. Pero sin desconocer la magnitud de la crisis, los más diversos análisis muestran que las perspectivas de mediano y largo plazo de América Latina y el Caribe son positivas (cuadro 12.1). Dicho de otra manera, los cálculos indican que los países del área volverían a una senda de crecimiento cercano al promedio de la presente década, incluso con mayor rapidez que otras zonas del mundo. Una de las razones es que las fortalezas estructurales de las economías regionales, que nada tuvieron que ver con la debacle actual, les permitirían aprovechar el primer golpe de viento para navegar, ojalá por mares más tranquilos y propicios que los actuales.

Cuadro 12.1 Crecimiento mundial y regional, 2007–10
(Variación porcentual)

	2007	2008	Proyecciones	
			2009	2010
Producto mundial¹	5,2	3,4	0,5	3,0
Economías avanzadas	2,7	1,0	-2,0	1,1
Estados Unidos	2,0	1,1	-1,6	1,6
Zona del euro	2,6	1,0	-2,0	0,2
Alemania	2,5	1,3	-2,5	0,1
Francia	2,2	0,8	-1,9	0,7
Italia	1,5	-0,6	-2,1	-0,1
España	3,7	1,2	-1,7	-0,1
Japón	2,4	-0,3	-2,6	0,6
Reino Unido	3,0	0,7	-2,8	0,2
Canadá	2,7	0,6	-1,2	1,6
Otras economías avanzadas	4,6	1,9	-2,4	2,2
Economías asiáticas recientemente industrializadas	5,6	2,1	-3,9	3,1
Economías emergentes y en desarrollo	8,3	6,3	3,3	5,0
África	6,2	5,2	3,4	4,9
África Subsahariana	6,9	5,4	3,5	5,0
América Latina	5,7	4,6	1,1	3,0
Brasil	5,7	5,8	1,8	3,5
México	3,2	1,8	-0,3	2,1
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	8,6	6,0	-0,4	2,2
Rusia	8,1	6,2	-0,7	1,3
CEI excluido Rusia	9,7	5,4	0,3	4,4
Europa Central y Oriental	5,4	3,2	-0,4	2,5
Medio Oriente	6,4	6,1	3,9	4,7
Países en desarrollo de Asia	10,6	7,8	5,5	6,9
China	13,0	9,0	6,7	8,0
India	9,3	7,3	5,1	6,5
ASEAN-5	6,3	5,4	2,7	4,1

Fuente: FMI (2009).

¹ Las estimaciones y proyecciones trimestrales abarcan el 90% de las ponderaciones mundiales ajustadas según la paridad del poder adquisitivo.

PERSPECTIVAS DE EXPERTOS LATINOAMERICANOS

Andrés Velasco Brañes, Ministro de Hacienda de Chile

En los últimos 50 años el BID ha estado junto a nuestros países en cada paso de este largo camino al desarrollo económico y social. Nos ha visto enterrar viejos paradigmas y crear nuevos. Nos ha dado consejos que hemos oído y otros que hemos ignorado. Al cabo de estas décadas enfrentamos un arco cada vez más amplio de desafíos, un horizonte cada vez más complejo de retos.

A pesar de la enorme diversidad que caracteriza a América Latina y el Caribe, las aspiraciones de nuestros países y los retos que enfrentamos nos unen. Seguimos siendo una región que sufre con fuerza, aunque de modo más atenuado que antes, los vaivenes de la economía mundial. Las brechas sociales siguen siendo abrumadoras y tienden a agudizarse en períodos de crisis.

Los resultados en estos 50 años transcurridos desde la creación del BID han sido de luz y de sombra. Pero sería injusto responsabilizar al Banco por nuestras omisiones. En primera y última instancia, ello es responsabilidad

exclusiva de nuestros gobiernos y de las políticas que hemos decidido impulsar.

Hoy por hoy, después de un período importante de bonanza, el ciclo económico vuelve a acaparar la atención de nuestros países. Una recesión implica una baja en el ingreso promedio de la economía. Basta recordar que las recesiones anteriores han sido particularmente difíciles porque suelen estar acompañadas de una escasez de financiamiento externo y del inevitable apretón que ello genera. El impacto recae sobre todo en el segmento más desprotegido de la población. Estos sectores más vulnerables deben convivir con las consecuencias de largo plazo, con impacto en el desarrollo nutricional de los niños y en su participación en el sistema educativo: elementos que comprometen una inversión en el futuro.

Pero la región ha aprendido a atenuar algunos de estos efectos. Hemos mejorado nuestras políticas fiscales, aprendiendo a ahorrar en tiempos de bonanza para poder sostener nuestra inversión pública en tiempos de estrechez. Hemos avanzado en la construcción de redes de protección social, como los programas de transferencias condicionadas, y en el desarrollo de seguros de desempleo y de provisión de servicios de salud.

Y aunque los resultados han sido mixtos y enfrentemos nuevamente un escenario de crisis, hay un elemento que nos permite mirar el futuro con mayor optimismo: en la mayoría de los casos hemos aprendido que optar por políticas pragmáticas implementadas en forma persistente supera cualquier escuela o dogma. Conservadurismo y progresismo hoy en día sólo tienen sentido en la medida en que contribuyan, generalmente en forma complementaria, a los objetivos finales: eliminar la pobreza y crear una sociedad de oportunidades.

Comenzamos estas celebraciones del quincuagésimo aniversario del BID en medio de un profundo remezón financiero internacional. Mucho se ha escrito, y mucho más se escribirá en los próximos meses, sobre este asunto. De momento, en muchos países las cifras se agravan a diario, y parecería no haber respuestas fáciles.

Para sortear la crisis y retomar el camino del desarrollo, evitando el pesimismo y la parálisis, debemos comenzar por preguntarnos: ¿qué aprendimos en los últimos años?

- Aprendimos a –y en buena medida logramos– usar los tiempos de bonanza para sentar las bases

de políticas económicas sanas y políticas sociales más eficaces.

- Aprendimos a invertir en políticas macroeconómicas que aseguraran la estabilidad. Nuestra voluntad de alcanzar niveles bajos y estables de inflación, y reducir nuestros niveles y tipos de endeudamiento, así como también los esfuerzos por expandir la apertura de nuestras economías a los mercados internacionales y adoptar políticas cambiarias flexibles son algunas de las medidas que nos permiten hoy enfrentar esta nueva tormenta con más y mejores instrumentos.
- Hemos logrado enormes avances en la cobertura en materia de educación.

Pero los tiempos de bonanza nunca han sido permanentes. Y esa quizá sea la primera lección que nos costó entender a tiempo. Así, también es necesario preguntarse: ¿dónde han estado nuestros grandes déficits?

- Nos ha costado mucho usar nuestra enorme dotación de recursos naturales para generar nuevos motores de desarrollo.
- Mantenemos un profundo déficit en innovación que restringe nues-

tra productividad y capacidad competitiva.

- Aún no logramos educar a todos nuestros hijos e hijas con la calidad que el mundo moderno exige.
- Aunque logramos importantes avances en la disminución de la pobreza, los niveles que persisten son aún intolerables. La desigualdad en la distribución del ingreso sigue siendo un bochorno para la región.
- En muchos aspectos continuamos siendo, como decía Neruda, “un continente oscuro que busca[ba] la claridad”.

A fin de cuentas, la principal asignatura pendiente es construir una sociedad que ofrezca igualdad de oportunidades a todos.

Los avances logrados en los últimos años no son triviales, pero tampoco suficientes.

Hoy el desafío es aún más complejo. Necesitamos estrategias diferentes para países que enfrentan desafíos diferentes. Al mismo tiempo, persisten ciertos déficits comunes a todos. En estas tareas el apoyo del BID continuará siendo crucial.

Esta crisis nos reitera que vivimos en un mundo interconectado. Para

participar exitosamente en ese espacio necesitamos mejorar con creces nuestras redes de integración. Ello implica hacer un esfuerzo prolongado de inversión en infraestructura. Seguimos pensando con mentalidad de país desafíos que sólo superaremos como región.

Para asegurar el crecimiento sostenido debemos aprender a construir un nuevo equilibrio que permita alcanzar niveles de crecimiento económico en forma inteligente y sin hipotecar el futuro de nuestros hijos y nietos. Nuestras demandas crecientes de energía deben ser compatibles con las necesidades de atenuar el cambio climático y proteger nuestra prodigiosa naturaleza.

Por último, aunque contamos con sistemas de gobierno democrático, más participativos y transparentes, nuestras instituciones públicas aún tienen enormes deficiencias en su capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas en forma eficiente y eficaz. Para ello debemos avanzar, entre otros aspectos, en la modernización del Estado, la mejora de fondo en la gestión pública, y en la focalización del gasto, y en el fortalecimiento aún mayor de las políticas fiscales.

Para enfrentar estas asignaturas pendientes continuaremos dependiendo y confiando del apoyo del BID, nues-

tro socio y cómplice. La capacidad del Banco de recoger y transmitir buenas prácticas será esencial para avanzar en nuestros objetivos y prepararnos mejor para la próxima crisis.

En 1971, Felipe Herrera sostenía:

El futuro traerá sus propios afanes y desafíos; estoy seguro de que el Banco podrá enfrentarlos con éxito porque ha hecho suyo el pensamiento de ese inolvidable servidor público, Dag Hammarskjöld: “No escudriñes el suelo antes de dar tu próximo paso: sólo aquel que mantiene sus ojos fijos en el lejano horizonte encontrará su verdadero camino”. (BID, 1971)

El consejo no puede ser más oportuno. El BID debe ayudarnos a mantener la vista adelante. Para ello necesitamos un Banco robusto financieramente, lúcido en el consejo que ofrece, humilde al escuchar a sus interlocutores y ágil en su capacidad de dar respuestas. La realineación ha permitido importantes avances, pero necesitamos fortalecer más la capacidad financiera y técnica del BID. La magnitud de las tareas pendientes es enorme y necesitaremos el apoyo decidido del Banco. En algunos casos ello significará respaldo financiero mediante préstamos o ayuda concesionaria,

y en otros se tratará de asistencia técnica de primera línea. Para ambos productos debemos fortalecer al BID mediante un nuevo proceso de recapitalización.

Es pertinente que la Quincuagésima Asamblea Anual del Banco se realice en Colombia. En las tierras de Gabriel García Márquez podremos reafirmar el compromiso asumido por los fundadores del BID, tendiente a construir juntos una institución que nos ayude a enfrentar los enormes desafíos que tenemos para dar a nuestros compatriotas una vida más digna.

En palabras del mencionado escritor, hemos estado y continuaremos estando comprometidos con: “Una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad, y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra” (García Márquez, 1982).

Sabemos que en la construcción de esa utopía el BID continuará estando a nuestro lado hasta que se haya hecho realidad.

Agustín Carstens, Secretario de Hacienda y Crédito Público de México

La crisis financiera internacional, que comenzó como un problema focalizado en el sector hipotecario de Estados Unidos, se ha convertido en una crisis económica global.

Esta crisis nos ha afectado a todos los países de América Latina en mayor o menor medida, disminuyendo nuestras perspectivas de crecimiento económico e impactando negativamente en las variables más tangibles: tipo de cambio, empleo, consumo, crédito e inversión.

La incertidumbre y la crisis de confianza en los mercados internacionales han debilitado nuestras economías y nuestras monedas. Esto ha provocado nuevas presiones inflacionarias en un momento en el que parecía que, con la caída en los precios de las materias primas, la tasa de inflación se iría ajustando a la baja.

En este entorno nos encontramos en este año en el que el BID llega a su aniversario número 50. Esta situación nos obliga a reflexionar sobre el futuro del Banco y la estrategia que debemos instrumentar para que la institución continúe siendo relevante para el desarrollo de la región. En especial, debemos definir cuál es el rol que debe asumir para ayudarnos

a enfrentar la difícil coyuntura por la que estamos atravesando. Hoy más que nunca se hace evidente la necesidad de contar con un Banco fuerte que nos apoye en estos momentos de incertidumbre e inestabilidad financiera, asegurando el acceso al crédito y respaldando los programas de recuperación económica que nuestros países requieren.

A diferencia de las anteriores, esta crisis se presenta en un momento en el que llevamos muchos años de instrumentar políticas macroeconómicas sanas y de avanzar en la implementación de reformas estructurales. Ahora en México gozamos de un entorno macroeconómico estable: mantenemos un alto nivel de reservas internacionales, tenemos un tipo de cambio libre, seguimos una sana política presupuestaria, creamos un fideicomiso de apoyo a la infraestructura y contamos con cuatro fondos de estabilización derivados de las ganancias del petróleo, promovemos una política comercial de apertura y una mayor competencia económica en nuestros mercados, y hemos logrado consolidar al sector financiero, aplicando las mejores prácticas regulatorias.

Hoy, por primera vez en la historia reciente, estamos en condiciones de poner en ejecución una serie de medidas

anticíclicas para hacer frente a la crisis y compensar sus efectos negativos sobre la economía, principalmente sobre los flujos de inversión, las líneas de crédito, las exportaciones, las remesas y el turismo, entre otras áreas. El reto ahora es no bajar la guardia y no caer en la tentación de aplicar medidas proteccionistas que distorsionen más los mercados. Por lo contrario, este es el momento para avanzar en el establecimiento de marcos regulatorios que den certeza al inversionista y que promuevan una mayor productividad y competencia.

Sin embargo, necesitamos hacer más en México en particular y en América Latina y el Caribe en general para contrarrestar los efectos de la crisis, sin arriesgar la estabilidad que tanto tiempo y esfuerzo nos ha tomado alcanzar. Debemos trabajar juntos, los gobiernos y el BID, para tratar de mitigar los efectos sobre el bienestar de las familias mediante el fortalecimiento de los programas sociales y de protección del empleo. En estos temas, en los cuales el Banco ha demostrado tener la experiencia y los recursos humanos adecuados, debemos avanzar más.

Países como México y Brasil, entre otros, que cuentan con programas de apoyo social que han demostrado su

eficiencia, podrían ampliarlos y mejorarlos con el apoyo del Banco. Aquellos países que todavía no tienen programas de transferencias condicionadas podrían introducirlos lo antes posible con el acompañamiento del Banco, y de esa manera continuar agregando valor a la participación del BID en el desarrollo de la región.

Las actuales condiciones adversas en los mercados financieros internacionales exigen una respuesta decidida y comprometida por parte de los gobiernos y del sector privado. El reto que nos impone la actual crisis internacional obliga a nuestro sector financiero a ejercer un papel más activo como catalizador del crecimiento económico.

Es importante destacar la función que desempeña la banca de desarrollo en la instrumentación de la estrategia anticíclica de nuestros países en estos momentos, a través del impulso del crédito directo y el otorgamiento de garantías para los sectores industriales y de servicios, los proyectos de inversión y de infraestructura, y para disminuir la percepción de riesgo de las instituciones financieras privadas. Solamente garantizando el acceso al financiamiento disponible al sector privado, sobre todo en estos momentos de condiciones

extremas de volatilidad e incertidumbre en los mercados internacionales, lograremos mantener las fuentes de empleo de nuestras economías.

El Banco también puede contribuir al fortalecimiento de nuestra banca de desarrollo. A lo largo de la historia, muchos de nuestros países han pasado por momentos difíciles de reestructuración y recapitalización de las instituciones financieras públicas. Es necesario continuar apoyando su labor y promover al mismo tiempo políticas de gobierno corporativo acordes a las mejores prácticas internacionales. Nuestra banca de desarrollo debe ser ejemplo de eficiencia, al mismo tiempo que ayude a neutralizar parcialmente los efectos de la crisis.

En estos momentos la instrumentación de políticas económicas anticíclicas es esencial. Sin embargo, también es cierto que debemos aprovechar esta crisis para incrementar nuestro potencial de crecimiento económico, limitado durante muchos años por nuestra falta de competitividad, nuestra falta de competencia en los mercados internos y la excesiva regulación de nuestros mercados.

Ahora más que nunca es inaplazable la discusión con todos los sectores de la sociedad sobre las reformas estruc-

turales pendientes para avanzar en la construcción de países más competitivos y en los que se fortalezca el Estado de derecho. De este modo, una vez que sea superada la crisis, nos encontraremos en una mejor posición para recuperar los empleos perdidos y alcanzar una senda más acelerada de crecimiento sostenido.

El Banco ha acumulado durante todos estos años un acervo muy útil de experiencias sobre cómo incrementar el potencial de crecimiento de nuestros países. Ahora deberá asumir una posición de liderazgo en la región y servir de catalizador para promover la instrumentación de dichas reformas. El mundo globalizado de hoy nos obliga a asumir el reto de promover la competitividad y sentar las bases de un crecimiento sostenible y un mejor futuro para nuestros pueblos.

Para llevar a cabo estas tareas nuestra región requerirá de un Banco más grande y mejor equipado en términos de recursos financieros y humanos. El proceso de realineación instrumentado en 2007 contribuyó en gran medida al fortalecimiento del Banco en las áreas prioritarias. Pero este fue tan sólo un primer paso. Ahora tenemos que pensar en ir más allá y plantar los

cimientos del Banco que queremos para los próximos 50 años.

A lo largo de su historia la institución ha recibido ocho incrementos de capital. Con la recapitalización de hace 15 años, el capital exigible del Banco se incrementó en US\$40 mil millones para llegar a la suma aproximada de US\$100 mil millones en la actualidad. Con esta decisión, visionaria en su momento, el Banco pudo incrementar su cartera de préstamos de un nivel de US\$5 mil millones anuales a uno de US\$7 mil millones, lo que le permitió responder adecuadamente a los requerimientos de financiamiento de los países prestatarios durante más de una década.

Sin embargo, en la medida en que la región se fue desarrollando, el papel relativo del BID en términos de financiamiento se fue reduciendo. El Banco tuvo entonces que reevaluar su marco estratégico y ser más selectivo en las operaciones que apoyaba, tratando de asegurar el mayor valor agregado y el mayor impacto en el desarrollo. Esto promovió la creación de áreas de especialización y la introducción de nuevos programas y sectores de financiamiento; se diseñaron instrumentos innovadores para atender la demanda de gobiernos subnacionales y del sector privado, y recientemente se

adoptó una estructura matricial con el fin de incorporar un enfoque de mayor valor y experiencia a las operaciones de la institución.

En este año en el que la mayor parte de nuestras economías atravesará por un período de estancamiento o incluso de recesión, se hace evidente la necesidad de contar con un Banco fortalecido que tenga la capacidad de responder a las necesidades de financiamiento de nuestros países. El año pasado el monto de operaciones aprobadas ascendió a US\$11,5 mil millones, lo que representa un incremento de más del 30% respecto del año anterior y del doble de lo autorizado en 2007. Para continuar con este ritmo de crecimiento y poder atender las solicitudes de nuestros países, tenemos que iniciar la discusión sobre el futuro de nuestra institución. No podemos aplazar más la discusión del aumento de capital en el BID si queremos que siga siendo un socio de nuestro desarrollo en el futuro. Ahora más que nunca tenemos que ser creativos y proponer esquemas que nos permitan incrementar nuestra capacidad de préstamos y utilizar mejor nuestro capital, aun cuando esto implique una modificación de la participación accionaria que se corresponda mejor con el tamaño de nuestras economías.

Danilo Astori, Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay

Nuestro Banco Interamericano de Desarrollo está cumpliendo 50 años y este aniversario lo encuentra ya convertido en una parte entrañable de la realidad interamericana y en particular de la historia de América Latina. Resultaría muy difícil intentar un análisis y una interpretación de la evolución de nuestras sociedades durante las últimas cinco décadas prescindiendo de este actor fundamental.

Los años ya transcurridos del siglo XXI trajeron importantes novedades a la historia económica de la región. Entre ellas, cabe destacar especialmente el formidable empuje a la demanda mundial originado en Asia, especialmente en China e India, cuyas economías, creciendo a ritmos muy elevados, se convirtieron en verdaderos factores de estabilización y regulación mundial. Así, luego de años iniciales con pobres resultados en materia de evolución del producto –que por habitante creció apenas al 0,2% entre 2000 y 2004–, el nuevo siglo vio catapultarse ese ritmo hasta el 4% entre 2005 y 2008. En estas circunstancias, la producción y la exportación de alimentos y materias primas, así como sus precios, alcanzaron niveles históricamente elevados.

Cabe destacar, asimismo, dos rasgos adicionales que han acompañado el proceso comentado precedentemente. Por un lado, la puesta en práctica de políticas económicas de mayor consistencia y solidez contribuyeron en no pocos países de la región a combatir relevantes vulnerabilidades del pasado, al tiempo que aportaron mejores condiciones de sostenibilidad a los resultados en materia fiscal, administración de la deuda pública, estabilización de los precios y evolución del producto y las exportaciones. Por este camino fueron quedando atrás los años de grandes desequilibrios y sus impactos negativos, tanto desde la perspectiva económica como desde el punto de vista social.

Por otro lado, la región se benefició por la disponibilidad de crédito relativamente abundante a tasas de interés favorables. Este factor, asociado a las mejores condiciones de estabilidad generadas por la superior calidad de las políticas económicas practicadas durante los últimos años, permitió construir un escenario atractivo para la IED, que aflu- yó en volúmenes considerables no sólo para participar de experiencias de explotación de recursos naturales y expansión en infraestructura, sino también para aprovechar el dinamismo de los merca-

dos de consumo interno que –sobre todo en los países más grandes– respondía a la bonanza vigente en ese período.

De esta manera, a favor de estos factores, y en particular de marcos monetarios más robustos y creíbles en un contexto de regímenes cambiarios flexibles, los requisitos netos de financiamiento externo cayeron, generando buenos resultados en la cuenta corriente con el exterior –sea por saldos con superávit o reducción de los saldos negativos– y con ellos, una menor dependencia del financiamiento externo. Por estas razones, además, se generaron nuevos y mayores espacios fiscales para mejorar la atención de necesidades sociales frecuentemente postergadas durante mucho tiempo.

Obviamente, y dependiendo de las características y los procesos económicos, sociales y políticos de cada país de la región, el aprovechamiento de estas nuevas condiciones resultó desigual. Es que las condiciones internas diferentes determinaron también distintas posibilidades en materia de decisiones en el ámbito de las políticas públicas, lo que redundó en niveles desparejos de preparación para eventuales reversiones del ciclo económico. En otras palabras, los países latinoamericanos exhibieron distintas capacidades para la práctica de políticas anticíclicas.

Y esta situación importa sobremanera en la actualidad, en circunstancias que el año 2008 desnudó, no sólo una crisis de especulación financiera sin parangón en las últimas décadas, sino también el comienzo de una cadena de severos impactos en el ámbito de la producción y del comercio a escala mundial. No es posible aún definir con rigurosidad la duración y la profundidad de tales impactos. Desde esta perspectiva, todavía domina la incertidumbre, al menos hasta la finalización del primer semestre de 2009. Por esta razón, quizá podría argumentarse que no nos encontramos en el momento más propicio para reflexionar acerca del futuro de América Latina y el papel del BID al respecto. Sin embargo, también es posible sostener que la reversión de las buenas condiciones que caracterizaron a las economías de la región durante los últimos años deja al descubierto un escenario especialmente estimulante para diagnosticar los desafíos pendientes y discutir acerca de las posibles consecuencias de la nueva situación mundial y de las mejores contribuciones que nuestro Banco puede realizar a fin de mitigar sus efectos y procurar su superación.

En cuanto al futuro de América Latina, importa hacer un recuento de los principales desafíos pendientes, pero

también de sus indiscutibles potencialidades. Los países de la región son en gran medida exportadores netos de alimentos y materias primas, incluidas las de naturaleza energética. Además, América Latina posee una muy importante proporción de las reservas de agua dulce a escala mundial, y está en condiciones de realizar contribuciones decisivas en materia de preservación ambiental. Resulta muy difícil imaginar un mundo que pretenda mejorar las condiciones esenciales de vida de la población y avanzar en la lucha contra la pobreza y la indigencia, prescindiendo de la participación estratégica que, por sus condiciones naturales, puede asegurar la región latinoamericana.

Es absolutamente fundamental que América Latina responda con adecuada capacidad de oferta y superiores niveles de eficiencia a las demandas provenientes del resto del mundo en las áreas en las que nuestra región exhibe las potencialidades referidas. Pero a su vez resulta imprescindible que, además de mejorar la base productiva de las actividades anteriormente mencionadas, se origine sobre estos pilares un proceso de diversificación industrial con creciente contenido tecnológico e innovador, así como una significativa expansión de los

servicios, muchos de ellos asociados a dicha diversificación.

No será posible alcanzar estos objetivos sin profundizar la práctica de políticas económicas sólidas y sostenibles como las que asomaron en varios países de la región durante los últimos años. En este sentido, hay un gran camino por recorrer para mejorar el diseño y la aplicación práctica de políticas tendientes a amortiguar los efectos de los ciclos, así como también para asociar estos factores con acciones en el campo social destinadas a combatir la pobreza y la indigencia, al tiempo que se trabaja por un acceso más equitativo a los frutos del crecimiento en una región que muestra la peor distribución del ingreso en el mundo.

El avance en los procesos de integración de los países latinoamericanos debe constituir un soporte fundamental para aprovechar mejor las potencialidades regionales y asegurar adelantos efectivos en el terreno social. Todavía son enormes las deficiencias por superar en este ámbito. Algunas de ellas resultan elementales, como las dificultades de acceso a los mercados ampliados definidos por acuerdos entre los países, la ausencia de coordinación entre las políticas económicas de los miembros y la insuficiente disponibilidad de infraestructura común básica, sobre

todo en los campos de la energía y el transporte. A lo anterior, cabría agregar una muy débil institucionalidad supranacional y una escasa capacidad para acordar con otros bloques del mundo.

En cuanto al papel del Banco en este contexto, corresponde comenzar por reconocer el principal activo de la institución: su credibilidad y la confianza que le dispensan –por encima de la sucesión de diferentes gobiernos– los países de la región. Nuestro Banco se ganó en buena ley esta distinción, particularmente por la presencia que supo mantener en circunstancias críticas. Por otra parte, esta condición genera un ámbito de interacción y cooperación entre accionistas prestatarios y no prestatarios que constituye una potencialidad relevante en un eventual escenario futuro con escasez de energía, insuficiencia relativa de agua y alta valoración de las disponibilidades alimentarias, así como del cuidado del medio ambiente.

En el marco de un debate que ya está planteado entre quienes pronostican una presencia declinante de los organismos multilaterales de financiamiento en el largo plazo y en los países de ingreso medio, y quienes no comparten esta percepción, la reflexión sobre el tamaño adecuado que debería alcanzar el Banco

es relevante en cualquier caso. En efecto, aun en la hipótesis de la presencia decreciente de la institución y de un mayor acercamiento de los países al financiamiento privado, habrá seguramente que recorrer procesos temporalmente muy extensos para alcanzar una situación como la deseada.

Es que el Banco está llamado a cumplir un papel decisivo en el camino a transitar para lograr una mayor autosuficiencia financiera de los países de América Latina, especialmente aquellos económicamente más débiles, y en esta tarea, la efectividad de su trabajo estará condicionada por el mantenimiento de un flujo de recursos que –aunque se reduzca como proporción del producto– se incremente en términos reales.

Por estas razones, la discusión sobre el tamaño del Banco importa mucho. Así, sabiendo que, si no alcanza un tamaño adecuado a su responsabilidad, la institución se debilita, cabe afirmar que en las actuales circunstancias corresponde plantear su recapitalización, teniendo especialmente en cuenta la inyección de recursos que han recibido y siguen recibiendo muchas instituciones financieras del mundo desarrollado. Es conveniente considerar que, desde que se fundó el Banco, el PIB regional se multiplicó por 40 a precios

corrientes y por siete a precios constantes. Por otra parte, desde la última reposición de capital en 1994, el producto se duplicó a precios corrientes y creció en un 50% en términos reales.

Sabiendo que los senderos a recorrer en el futuro no sólo no serán lineales sino que dependerán de situaciones nacionales diferentes y condiciones específicas que exigirán respuestas acordes y no permitirán el mero trasplante automático de propuestas genéricas, el Banco no deberá abandonar su oferta de productos financieros tradicionales, pero tendrá que proveer nuevos instrumentos a aquellos países de ingreso medio que comienzan a demandarlos, como coberturas de riesgo (*hedging*), seguros, garantías, préstamos en moneda local, y una mayor diversificación de plazos.

Simultáneamente, y más allá de su presencia financiera en la región, será fundamental que el Banco desarrolle su capacidad analítica, de modo de mejorar la calidad de su diálogo y su interacción con los países de la región, así como sus aptitudes para diferenciar entre políticas consistentes y no consistentes, a la luz de los objetivos del desarrollo económico y social al que aspiran y tienen derecho los pueblos de América Latina.

REFERENCIAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1971. "Exposición del Señor Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, para la reunión extraordinaria de la Asamblea de Gobernadores", 1 de Marzo 1971, Documento AB-227, p. 5. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2009. "La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional. Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 10 de diciembre de 2008". Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/8/34848/2008-844-Lareacciondelosgobiernos-web.pdf>.
- Duryea, Suzanne; Marcos Robles, Julia Johannsen, Amanda Glassman y Luis Tejerina. 2008. "Poverty and CCT Programs in the Context of the Financial Crisis in Latin America and the Caribbean." Washington, D.C.: BID.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2009. "Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones centrales". Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2009/update/o1/pdf/o109s.pdf>.
- García Márquez, Gabriel. 1982. "La Sociedad en América Latina", discurso de aceptación del Premio Nobel de Literatura pronunciado el 8 de diciembre de 1982. En: Odelberg, Wilhelm (ed.). 1983. *Le Prix Nobel. The Nobel Prizes 1982*. Nobel Foundation: Estocolmo. Disponible en: http://nobelprize.org/nobel_prizes/literature/laureates/1982/marquez-lecture-sp.html.



El futuro de la región. La educación es la llave para crecer más rápido, competir en un mundo globalizado y combatir la desigualdad.

EPÍLOGO

Una conversación con el Presidente del BID, Luis Alberto Moreno

La celebración de los 50 años del Banco coincide con una coyuntura mundial compleja...

Así es. Pero este medio siglo de existencia del BID es también una buena ocasión para mirar los hechos en perspectiva y darse cuenta de que esta no es la primera crisis fuerte que enfrentan los países de América Latina y el Caribe. Además, sin desconocer el impacto que va a tener la fuerte desaceleración mundial sobre la región, también es indudable que nuestros países reciben el oleaje desde una posición mucho más sólida que en otras ocasiones. Si algo positivo dejaron las encrucijadas pasadas es una mayor experiencia y un acervo de lecciones aprendidas, al igual que la convicción de que el sol vuelve a salir, por más oscuro que esté el horizonte.

¿Por qué dice que la región está más fuerte?

Porque basta con mirar cifras como la posición de reservas internacionales

o el nivel de la deuda externa para concluir que las vulnerabilidades son menores que en el pasado. También hay un mayor espacio fiscal, lo que permite la adopción de programas anticíclicos para atenuar el impacto venido de afuera. Además, está el tema institucional. Gracias a los mejores niveles de supervisión bancaria, para citar un caso concreto, el sector financiero latinoamericano evitó incurrir en los errores que se vieron en otras latitudes.

Pero eso no quiere decir que la región vaya a salir indemne...

Claro que no. América Latina y el Caribe tuvo entre 2003 y 2008 uno de sus mejores períodos de crecimiento desde el momento en que fue creado el BID. Gracias a ello, casi 40 millones de personas salieron de la pobreza y fueron notorios los avances de los indicadores sociales. Ahora viene una etapa de relativo estancamiento, pero si hacemos las cosas bien vamos a poder aguantar este

diluvio de malas noticias, sin retroceder como tristemente nos sucedió en otras épocas. Algunas economías son más vulnerables que otras, pero para eso tenemos recursos importantes con el fin de apoyarlas y así evitar que regresen las décadas perdidas.

¿En qué consiste ese apoyo?

De manera inmediata, en una ventana por US\$6.000 millones que lanzamos en octubre pasado para apoyar a las naciones que tuvieran problemas de liquidez. De forma más estructural, tenemos la voluntad de multiplicar nuestra capacidad de préstamo frente al promedio de los últimos años, pues somos conscientes de que el volumen de recursos disponibles para la región es menor ahora y que tenemos que compensar ese faltante. Además, ofrecemos nuestra capacidad de asesoría técnica a las naciones que la requieran.

¿Está el BID preparado para afrontar ese reto?

Sin duda. Me siento muy orgulloso de la capacidad de nuestra gente para reaccionar con rapidez a la situación. Creo que esta es la prueba de que el

realineamiento que hicimos a lo largo de todos estos años está dando resultado y que tenemos un Banco más fortalecido en los procedimientos y más ágil para responder cuando se lo necesita.

Al cabo de estos años al frente del Banco, ¿cuál es su opinión de la institución?

Es una entidad de la cual la región puede estar orgullosa. Cuando uno mira hacia atrás lo que encuentra es que siempre se ha atendido a sus principios fundamentales, pero que al mismo tiempo ha sabido evolucionar de la mano de América Latina y el Caribe. Creo que mis antecesores hicieron un gran trabajo, no sólo en cuanto al cumplimiento del mandato que recibieron de trabajar por el desarrollo y construir “mucho más que un banco”, sino también en cuanto a la conformación de un equipo de funcionarios de primera línea que tiene capacidad de entrega y mística. Sé que eso suena bonito y hasta retórico, pero cuando uno ve el efecto que tienen los programas del BID en la región se da cuenta de hasta qué punto esta institución puede impactar significativamente en la vida de la gente.

¿Cuál diría usted que es el logro más grande de América Latina y el Caribe en estos 50 años?

Sin duda los avances en materia social, que han permitido elevar la esperanza de vida y otros indicadores a niveles cercanos a los de los países más ricos, como lo muestra el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Buena parte de lo sucedido está relacionado con el hecho de que la región se comprometió con la democracia, y eso le permitió adoptar programas orientados por el bien común, que fueron el fruto de procesos públicos.

¿Y el fracaso?

Continuar siendo todavía la zona más desigual del mundo. No obstante, las experiencias de algunos países muestran que esa situación es reversible y diseminar la aplicación de las fórmulas que han tenido éxito debe ser uno de los propósitos de los próximos años. En todos los casos lo que uno ve es que se trata de abrir las puertas para que las oportunidades sean universales y no restringidas a unos pocos.

¿El cambio más visible en la región?

El de la población. No sólo las tasas demográficas han bajado en general, sino que ahora la gente vive en forma ampliamente mayoritaria en los centros urbanos. Esa circunstancia crea a la vez grandes oportunidades y desafíos para el desarrollo. De allí que una parte importante de nuestros esfuerzos recientes se hayan dirigido a trabajar con los gobiernos subnacionales, lo cual de paso ha influido en nuestros programas. Si hace medio siglo el desafío era el del agua potable o el de la electricidad, hoy en día el transporte masivo o el medio ambiente forman parte de nuestras líneas de acción.

¿Y en el mundo?

La globalización, que ha ampliado los horizontes, de la mano de las menores barreras al comercio y de la revolución de las telecomunicaciones y la tecnología. Pero en un plano más concreto, está la emergencia de China, cuyo comercio con América Latina y el Caribe se multiplicó por 13 entre 1995 y 2007, hasta llegar a US\$110.000 millones. Ese es uno de los motivos por

los cuales resulta muy satisfactorio que China forme parte ahora de la familia del Banco, como uno de sus accionistas no regionales.

¿Qué lo ha sorprendido positivamente?

La rapidez con la que floreció la integración cuando se disminuyeron los obstáculos al comercio y al movimiento de gente. Puede sonar a lugar común, pero en América Latina y el Caribe los lazos estrechos ya no corren por cuenta de los gobiernos, sino de las personas. Eso abarca desde el turismo hasta las inversiones, pasando por el comercio de bienes y servicios. Lo que uno ve en ese caso es un cambio prácticamente irreversible.

¿Qué le hubiera gustado ver?

Más avances en educación, que es la llave para crecer más rápido, para competir en un mundo globalizado y para combatir la desigualdad. No es que la región no haya hecho nada, pero otras zonas del mundo han ido más rápido y eso nos tiene relegados. Además, lo que muestran las pruebas internacionales es que la brecha entre nuestros estudiantes y los de las economías emergentes de Asia, para dar un ejemplo, es muy amplia. Por eso es indispensable trabajar

más en cantidad, pero sobre todo en calidad. También habría sido muy positivo un mayor esfuerzo en infraestructura, particularmente en carreteras y puertos, así como en manejo logístico. Esas son barreras que nos impiden desarrollarnos adecuadamente y que es necesario derribar. Ahora, por cuenta de la crisis mundial, resulta indispensable una mejor labor en ese frente.

¿Cree que fue positiva la entrada del sector privado a manejar antiguos monopolios estatales o a proveer otros servicios?

Sin duda, aunque no se pueden desconocer las equivocaciones de procesos que fueron mal diseñados. En general lo que uno ve es que la calidad de los servicios aumentó y que los Estados que adoptaron el esquema obtuvieron rendimientos dobles: no sólo se salieron de áreas en las que incurrieran en grandes pérdidas, sino que ahora reciben mayores rendimientos a través de los impuestos que recaudan, además de contar con la satisfacción del público, que se beneficia de mejores coberturas e índices de calidad más altos. Dicho lo anterior, ese esquema es sostenible sólo si hay una buena capacidad de regulación pública, en la que primen los criterios técnicos y

las decisiones orientadas al largo plazo. También hay que decir que la participación del sector privado no significa que la inversión pública deba disminuir, pues la primera no sustituye a la segunda sino que la complementa.

¿Por qué el BID trabaja ahora con el sector privado y no sólo con el público?

Porque es una realidad inevitable debido a que más del 90% de la actividad económica de la región depende de la actividad privada. Eso implica, claro, hacer programas a todos los niveles. No se trata solamente de ayudar a financiar grandes obras, sino de llegar a las pequeñas y medianas empresas, así como a los individuos. Lo que hemos hecho en materia de microfinanzas es muy importante, porque hemos ayudado a que millones de familias tengan un horizonte más amplio. Se trata, como dice un programa que impulsamos, de crear “oportunidades para la mayoría”.

Mirando hacia adelante, ¿qué viene para América Latina y el Caribe?

Lo primero es sortear la crisis, que –por más larga que sea– tendrá fin. En ese momento creo que la región estará en una posición inmejorable para aprovechar el nuevo ciclo expansivo que

vendrá, gracias a sus abundantes recursos y al hecho de haber sufrido menos daños que los demás. No obstante, para que eso suceda las políticas deben ser las adecuadas, sin bandazos ni marchas atrás para aplicar recetas que no funcionaron antes, ni van a funcionar ahora.

¿Y en un plazo más amplio?

Concentrarse en los retos. El primero es la inversión en capital humano en América Latina y el Caribe, que no es sólo un imperativo social, sino una decisión estratégica en desarrollo de la región. Dicho de otra manera, si la alfabetización básica no es una base suficiente para el desarrollo personal, mucho menos lo es para el desarrollo de un país. El segundo es la inversión en ciencia y tecnología, que hoy representa menos del 1% del PIB regional. En un mundo en cambio, necesitamos ser innovadores. El tercero es tener en cuenta que la demanda de energía, alimentos, agua y aire limpio amenazan el crecimiento y el desarrollo sostenibles en América Latina y el Caribe. Por eso tenemos que ser capaces de trabajar en el área de tecnologías limpias y renovables, aprovechando la inmensa riqueza natural que tenemos y la evolución técnica y del conocimiento.

Todo eso va a ocurrir bajo el escenario del cambio climático...

Así es. Aunque se trata de un problema mundial y la región tiene una emisión relativamente reducida de gases de efecto invernadero, vamos a pagar por los excesos de otros. Eso nos obliga a crecer de manera responsable y a prepararnos mejor para la mitigación de desastres que ya estamos sintiendo tanto en las áreas costeras como continentales y que probablemente serán más extremos con el tiempo.

¿Va a estar el BID preparado cuando lleguen ese y otros retos?

Por supuesto. El Banco ha mostrado ya su capacidad de evolución, la cual debe ser permanente. No se trata de renegar del pasado, sino de no tenerle miedo al cambio. Pero al tiempo que eso ocurre la institución debe mantener un adecuado manejo financiero con una correcta asignación del riesgo y una alta capacidad de asesoría técnica. Es probable que la ampliación de programas implique mayores necesidades de recursos, decisión que estará en la cabeza de sus socios cuando llegue el momento o la coyuntura lo demande. No obstante, el ejemplo de los pasados 50 años nos permite mirar con optimismo hacia el

futuro, en el sentido de que la responsabilidad siempre será prioritaria en el manejo de los asuntos de esta entidad.

¿Ve que las cosas están mejor?

Claro, pero de manera realista. Muchos de los problemas que enfrentamos hoy van a seguir presentes en América Latina y el Caribe durante décadas. Sin embargo, la región ha aprendido de sus caídas, que a veces han sido dolorosas, y sabe que puede salir adelante como lo prueba el afortunado, y siempre presente, optimismo incorregible de sus habitantes. En ese propósito el BID aspira a ser un instrumento fundamental, trabajando todos los días por el desarrollo interamericano.

AGRADECIMIENTOS

El presente libro fue resultado del esfuerzo conjunto llevado adelante durante varios meses por un numeroso grupo de personas.

El Departamento de Relaciones Externas del BID tuvo a su cargo la concepción original y el manejo general de los temas involucrados. Tanto la coordinación general del proyecto como la fijación de pautas estuvo en manos de un comité integrado por Juan Notaro, Fernando Fernández y Carlos Ferdinand, el cual contó también con la participación decidida de Germán Quintana y María Claudia Gómez. Adicionalmente, fue particularmente valiosa la guía de los directores por Chile, Alejandro Foxley, por México, Cecilia Ramos, y por Uruguay, Marcelo Bisogno.

La redacción de la mayoría de los textos fue realizada por el periodista Ricardo Ávila, quien es el autor principal y el coordinador editorial del presente volumen, y se ha apoyado en decenas de estudios y publicaciones que el Banco ha realizado a través de los años. La economista María del Pilar Sandoval tuvo un aporte fundamental en la revisión de los capítulos y la inclusión de fuentes, gráficos y cuadros. Laura Lubi León respaldó el esfuerzo de definición de entrevistas y obtención de fotos.

Por otra parte, es necesario reconocer el apoyo de numerosas áreas y personas del BID, tanto en la redacción de documentos, como en la revisión de los textos. Así, en el capítulo 1, hay que resaltar el aporte de Eduardo Lora y Eduardo Fernández Arias; en el capítulo 2, el de Mercedes Mateo, Marisela Canache, Fernando Carrillo Flórez y Mario Marcel; en el capítulo 3, el de Kei Kawabata, Héctor Salazar Sánchez, Michael Jacobs, Maddalena Pezzotti, Marcelo Cabrol, Suzanne Duryea, Amanda Glassman, Jaime Vargas, Isabel Nieves, Gabriel Vega, Carlos Viteri, Meri Helleranta, Hugo Florez Timoran, Aimee Verdisco, Marisela Parraguez, Claudia Piras, Luis Tejerina, María Soledad Bos, Marcos Robles, Angélica Pérez y Eric Roland; en el capítulo 4, el de Antoni Estevadeordal, Paolo Giordano, Mauricio Mesquita Moreira, Matthew Shearer, Kati Suominen y Ricardo Carciofi; en el capítulo 5, el de Jorge Ducci, Ricardo Quiroga, Arnaldo Vieira, Jean Paul Vélez, Melanie Glass y Raúl Tuazon; en capítulo 6, el de Steven Puig y Nathaniel Jackson; en el capítulo 7, el de Flora Painter y Vanderléia Radaelli, autora del escrito que sirvió como base fundamental para el texto final; en el capítulo 8, el de Janine Ferretti, Natasha Ward, Luz Melody Ladrón de Guevara y Ricardo Quiroga. En el capítulo 9, el de Eduardo Rojas, José Brakarz, José Mauricio Silva y Vicente Fretes; en el capítulo 10, el del Centro Cultural del BID en Washington, D.C., Camilo Herrera, Francesco Lanzafame y Eduardo Rojas, y en el capítulo 11, el de Carlos Ferdinand, Xavier Comas y Peter Bate.

Aun cuando la ciencia ha logrado descifrar la clave del genoma humano, las causas del desarrollo social y económico siguen siendo un enigma.

¿Por qué algunos países adoptan las nuevas tecnologías más fácilmente que otros? ¿Por qué persiste la desigualdad de ingresos, incluso en épocas de fuerte crecimiento económico? ¿Por qué algunas sociedades aceptan los desafíos de la globalización mientras que otras intentan frenar la marea?

Celebrar el pasado, construir el futuro analiza estos interrogantes y otros temas relacionados, partiendo de la experiencia de América Latina y el Caribe. En un estilo accesible y periodístico, el autor Ricardo Ávila explora un tumultuoso medio siglo durante el cual esta región pasó de ser una comarca remota a granero del mundo, de las dictaduras a la democracia, y de recurrentes crisis económicas a una potencia emergente.

Es una historia de notables avances en la salud y la educación pero también de instituciones endebles, baja competitividad y abrumadoras deudas. Una crónica de riquezas extraídas de recursos naturales supuestamente inagotables y de una toma de conciencia de que no se puede depender exclusivamente de la agricultura, la minería y el petróleo.

Los narradores son figuras de la talla del científico mexicano Mario Molina, ganador del Premio Nobel; el ex presidente chileno Ricardo Lagos y decenas de notables economistas, investigadores, dirigentes de la sociedad civil y líderes empresariales.

En base a los testimonios de estos protagonistas y una extensa investigación, la obra expone las contradicciones que aún definen a América Latina y el Caribe. Asimismo, analizando la acción del Banco Interamericano de Desarrollo, ilustra cómo han evolucionado la teoría y la práctica del desarrollo ante nuevos desafíos.

Celebrar el pasado, construir el futuro demuestra que el progreso en esta región muchas veces ocurre de maneras inesperadas e incluso contradictorias. Su conclusión: asociadas con gobiernos, comunidades, ONG y empresas innovadoras que bregan por un futuro mejor, las instituciones de desarrollo regional como el BID continuarán siendo agentes de cambio efectivos en el siglo XXI.

