

Cómo repensar la política industrial



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación

Volumen 34
Mayo – Agosto, 2014

Hace cincuenta años, en comparación con el resto del mundo, América Latina y el Caribe se encontraban en condiciones mucho mejores que las actuales. El país típico de la región tiene un ingreso per cápita un 25% superior al país típico en el mundo, pero un 80% inferior al ingreso per cápita de un país desarrollado como Estados Unidos. Además, a pesar de los recientes progresos, los países no han podido converger con respecto a Estados Unidos. ¿Por qué la región es tanto más pobre que los países avanzados del mundo? ¿Por qué en América Latina y el Caribe continúa retrasada mientras que otras regiones del mundo están convergiendo con los países más avanzados? Y lo más importante: ¿qué puede hacer la región para remediarlo?

El principal responsable del decepcionante desempeño, y el factor fundamental sobre el cual se deben centrar las políticas, es la baja productividad con que se utilizan los factores de producción. El desempeño económico a lo largo de los últimos 50 años ha sido contrapesado por una disminución de la productividad total de los factores, en comparación con las economías más avanzadas y con las economías en desarrollo exitosas. En relación con Estados Unidos, el país típico de la región ha reducido las brechas en ambos factores físicos —de capital y de contingente laboral— y en la escolarización de la fuerza laboral, pero la brecha de productividad creció significativamente, del 27% al 48% (ver gráfico 1). Al mismo tiempo, el típico tigre del este asiático disminuyó su brecha

de productividad de manera significativa, del 51% al 33%.

Si la culpable es la baja productividad, el objetivo de las políticas debería ser crear las condiciones necesarias para mejorar la productividad con el fin de igualar el ritmo de otros países con mejores resultados. ¿Cómo pueden las economías cumplir este objetivo? Si bien

el programa de las políticas públicas para mejorar la productividad es amplio y diverso, las recientes investigaciones llevadas a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo, entre las que se incluye su último informe insignia, se han centrado concretamente en políticas para los sectores productivos de la economía nacional, conocidas como políticas de desarrollo productivo (PDPs). Incluyen diversos aspectos, como la modernización tecnológica a nivel de la empresa; los incentivos para la creación y desarrollo de las empresas

de alto impacto y alta productividad; los estímulos en aras de una colaboración eficiente entre las empresas para resolver problemas de coordinación a nivel de los *cluster*; la promoción de un sistema educativo y de formación que se adecúe a las necesidades de producción. Estas políticas se complementan con otras, más sistémicas, diseñadas para asegurar la provisión adecuada de bienes públicos, como las infraestructuras y, en términos más generales, las políticas que crean un entorno favorable para los negocios.

¿Acaso las políticas de desarrollo productivo son sólo un nuevo rótulo para referirse a

Cada vez más, la pregunta no gira en torno de si aplicar a no políticas de desarrollo productivo activas, sino de cómo aplicarlas.

EN ESTE NÚMERO

Historia de dos intervenciones **4**

Inversiones en ideas **5**

¿Escoger a los ganadores? **6**

Dos para tanguer: la colaboración público-privada **7**

Nuevas publicaciones **11**

Noticias de la Red **15**

¡DISPONIBLE YA!



Ordénalo en Amazon.com
accédalo en forma electrónica en
www.iadb.org/dia.

▶ Continúa en la página 2

Cómo repensar la política industrial

► Viene de la página 1

las políticas industriales del pasado? De ninguna manera. Las PDP se diferencian en importantes aspectos de sus tan denostadas predecesoras. Por ejemplo, su objetivo comprende la totalidad de la economía y no busca una industrialización acelerada; ponen énfasis en la competitividad y en la integración en cadenas globales de producción, no en la sustitución de importaciones; y los instrumentos de la intervención no son empresas públicas ni subsidios a sectores en declive ni a pequeñas y medianas empresas con escaso potencial competitivo. Más bien se trata de políticas que contribuyen a que el mercado supere sus fallas en la promoción de la innovación, en la formación de capital humano, la capacidad empresarial, los *clusters*, la internacionalización y, sobre todo, en la colaboración entre el sector público y el privado.

Hay un consenso creciente entre los responsables de las políticas y los analistas por igual, según el cual al renunciar a toda política industrial, puede que la región haya tirado por la borda lo bueno junto con lo malo. Cada vez más, la pregunta no gira en torno de si aplicar o no políticas de desarrollo productivo activas, sino de cómo aplicarlas. Ha llegado el momento de replantear el desarrollo productivo en la región. Los países se esfuerzan cada vez más por encontrar nuevas maneras de llevar a cabo políticas activas de desarrollo productivo —lo que podría denominarse una política industrial de segunda generación, radicalmente diferente de la original:

- Los responsables de las políticas han cobrado mucho más respeto a las ventajas comparativas, tanto reales como potenciales. La protección del mercado nacional ha dado lugar a una estrategia de transformación de las exportaciones. Las estrategias de desarrollo están orientadas hacia el exterior

y las agencias de exportación juegan un rol importante.

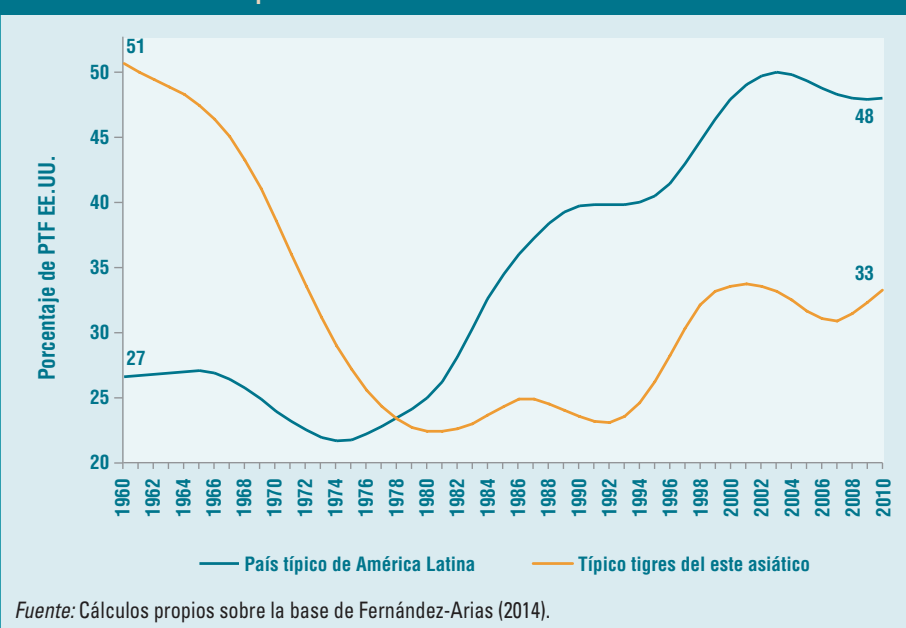
- El énfasis en las manufacturas en gran parte ha desaparecido. En países que tienen grandes sectores manufactureros, como Brasil y México, los responsables de las políticas han seguido pensando en la diversificación, parcialmente en términos de manufacturas, pero con el objetivo central de ayudar a las empresas en sectores nuevos a ser internacionalmente competitivas. Gran parte del énfasis se ha desplazado hacia el ascenso en la escalera tecnológica de industrias que han demostrado ser exitosas (la agricultura, los productos alimentarios y la minería).
- Las políticas se orientan en mayor medida por la percepción de las fallas de mercado. Hay una mayor disposición para abordarlas de manera horizontal, pero también

un creciente reconocimiento del poder de intervenciones verticales específicas para lidiar con los cuellos de botella. El fomento de los *clusters* con vínculos hacia atrás, paralelos y hacia adelante en su red de producción con sectores que han demostrado ventajas comparativas, han sido el punto de referencia en algunos países.

- Las intervenciones tienden a poner cada vez más énfasis en la innovación. Siguiendo la estela de las economías en desarrollo convergentes y exitosas, un número creciente de países de la región cuenta actualmente con una agencia dedicada a la innovación y a la difusión de tecnología, y muchos la apoyan mediante facilidades fiscales y abiertas subvenciones.
- Se ha producido un cambio, desde el desarrollo gestionado e imple-

► Continúa en la página 3

GRÁFICO 1. Brecha de productividad en relación con Estados Unidos



Cómo repensar la política industrial

► Viene de la página 2

mentado por el Estado, a otorgarle al sector privado un rol central. El Estado es considerado un facilitador de las decisiones de la producción que deben ser ejecutadas por agentes privados, lo cual otorga prioridad a la colaboración público-privada. En las políticas modernas de desarrollo productivo, el proceso de las políticas tiende a ser de abajo a arriba en lugar de arriba a abajo.

- La atracción de las inversiones extranjeras directas (IED) ha jugado un rol preponderante en las nuevas políticas de desarrollo productivo. Algunos países se han esforzado en atraer las IED hacia sectores específicos, tecnológicamente avanzados. En algunos casos, las agencias públicas han desempeñado la función de coordinadoras, cuando las empresas extranjeras dan a conocer sus demandas para invertir en el país. Entre estos esfuerzos, ha destacado la promoción de la oferta de recursos humanos en destrezas específicas de la industria y en destrezas genéricas.

Las políticas de desarrollo productivo son importantes para el desarrollo económico de todos los países de la región. Sin embargo, puede que algunos países se beneficien de dichas políticas más que otros, y que ciertos ámbitos de las políticas sean más importantes que otros, dependiendo de las circunstancias de cada país. La heterogeneidad de los países de la región implica que el establecimiento de prioridades uniformes para todas las políticas está destinado a fracasar. De hecho, las políticas que funcionan y dan resultados en un determinado país quizá no funcionen en otro.

De modo que, ¿por dónde deben comenzar los responsables de las políticas? Antes de embarcarse en reflexiones sobre

GRÁFICO 2. Tipología de intervenciones de PDP



las políticas, hay que preguntarse por qué el mercado no asume un desarrollo productivo, supuestamente deseable. Los responsables de las políticas en las economías de mercado se pueden beneficiar enormemente al entender la conducta aparentemente fallida de agentes del mercado que poseen sólida información comercial y grandes incentivos para utilizarla en términos de beneficios. Por lo tanto, un punto de partida propuesto en el análisis de las políticas requiere responder a tres preguntas:

- ¿Cuál es la falla de mercado *que se ha diagnosticado para justificar la política?*
- ¿Se corresponde la política propuesta como remedio con el diagnóstico que la justifica, ya sea aliviando la falla o corrigiendo su impacto?
- ¿Qué tipos de instituciones, y con qué características, se necesitan para llevar a cabo con éxito la política?

A partir de aquí, los responsables de las políticas pueden diferenciar las políticas en al menos dos dimensiones. La primera tiene que ver con su objetivo. Se pueden centrar en sectores específicos (políticas *verticales*), o pueden ser de amplio espectro sin intención de centrarse en una industria concreta (políticas *horizontales*).

La segunda dimensión tiene que ver con el tipo de intervención. El apoyo puede asumir la forma de *insumos públicos*, suministrados por el Estado con el fin de mejorar la competitividad del sector privado, como la mejora de infraestructuras, o la provisión de equipos fitosanitarios para ayudar a controlar plagas. El apoyo también puede adoptar la forma de *intervenciones de mercado*—como subsidios, facilidades fiscales o tarifas— que influyen en los incentivos de los actores privados y, por ende, en su comportamiento. Estas dos dimensiones pueden combinarse en una matriz de 2 x 2, que divide el universo de las políticas de desarrollo productivo en cuatro cuadrantes (gráfico 2).

► Continúa en la página 4

Historia de dos intervenciones

Las experiencias del sector del arroz en Costa Rica y Argentina ofrecen un contraste interesante tanto en el tipo de intervención como en los resultados de las políticas.

Intervenciones de mercado disfuncionales en Costa Rica

El arroz es uno de los productos básicos más protegidos de Costa Rica. Los aranceles son altos (35%) y los precios están controlados en cada etapa del proceso de producción. En total, los subsidios del arroz en CR equivalen al 45% del precio interno, más altos que los de Estados Unidos (31%) y los de la Unión Europea (32%). Un actor central en la política del arroz ha sido la Corporación Arrocería Nacional (CONARROZ), creada en 2002 para proteger a los productores de las perturbaciones internacionales y mejorar las condiciones de la producción local. Sin embargo, los esfuerzos de CONARROZ, que tiene una gran capacidad de lobby, se han centrado totalmente en el primer objetivo (la protección) y no en el segundo (la productividad).

Cuando la producción local de arroz cae por debajo de la demanda local

(como suele suceder), se asignan cuotas de importación a actores del sector privado, que pueden importar arroz sin pagar los aranceles correspondientes. CONARROZ gestiona las cuotas, asignadas a los procesadores del arroz según su capacidad de procesamiento. Así, los procesadores pueden comprar arroz a precio del mercado mundial y vender el arroz procesado en Costa Rica a precios que reflejan el alto nivel de protección y de subsidios. Esto genera rentas extraordinarias para los procesadores de arroz, sobre todo para los grandes. En su conjunto, la política del arroz en Costa Rica implica una transferencia importante de los consumidores (sobre todo los pobres, para quienes el arroz representa una parte importante de su canasta básica) a los productores y procesadores medianos y grandes.

Bienes públicos eficaces y solución de problemas de coordinación en Entre Ríos, Argentina

La experiencia de Costa Rica contrasta con la de Entre Ríos, Argentina, donde

los problemas del sector del arroz fueron abordados utilizando insumos públicos. En este caso, los actores principales eran el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Pro-Arroz, una fundación de productores locales de arroz. Hasta 1998, esta provincia producía una variedad de baja calidad y baja productividad, fundamentalmente para exportar al mercado brasileño. Con la devaluación de la moneda brasileña en 1999, el sector perdió competitividad. Desde comienzos de los años noventa, INTA desarrolló una nueva variedad de arroz (Camba) de mejor calidad y mayor productividad.

En lugar de presionar para obtener protección o subsidios, Pro-Arroz organizó a los productores para complementar el financiamiento de la sucursal local del INTA, INTA-Concepción, coordinando las contribuciones de sus miembros. Posteriormente, y respondiendo a la solicitud de Pro-Arroz, el gobierno provincial introdujo un impuesto a los productores destinado directamente a financiar las actividades de investigación de INTA Concepción. Se trata de un claro mecanismo para impedir el parasitismo, donde el Estado contribuye a

► *Continúa en la página 9*

Cómo repensar la política industrial

► *Viene de la página 3*

Dependiendo del cuadrante, una u otra de las tres preguntas es más crítica o de mayor profundidad. De la misma manera, las consideraciones de las políticas que se debe tener en cuenta al diseñar e implementar las PDP son algo diferentes en cada uno de los cuadrantes. Y, como lo ilustra el siguiente artículo en este número de *IDEA*, políticas de diferente tipo, aunque hayan sido

diseñadas para tratar el mismo sector, pueden tener resultados considerablemente diferentes.

Este número de *IDEA* ofrece un sabor del rico menú de las políticas de desarrollo productivo en la región, así como algunos de los problemas analíticos relacionados con el proceso de elaboración de políticas. Se basa en la última edición de la serie insignia del

BID, *Desarrollo en las Américas*, titulada: *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Ha llegado el momento para que América Latina y el Caribe exploren una nueva manera de pensar las políticas de desarrollo productivo, y contribuyan así a acelerar el crecimiento en la región y a mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

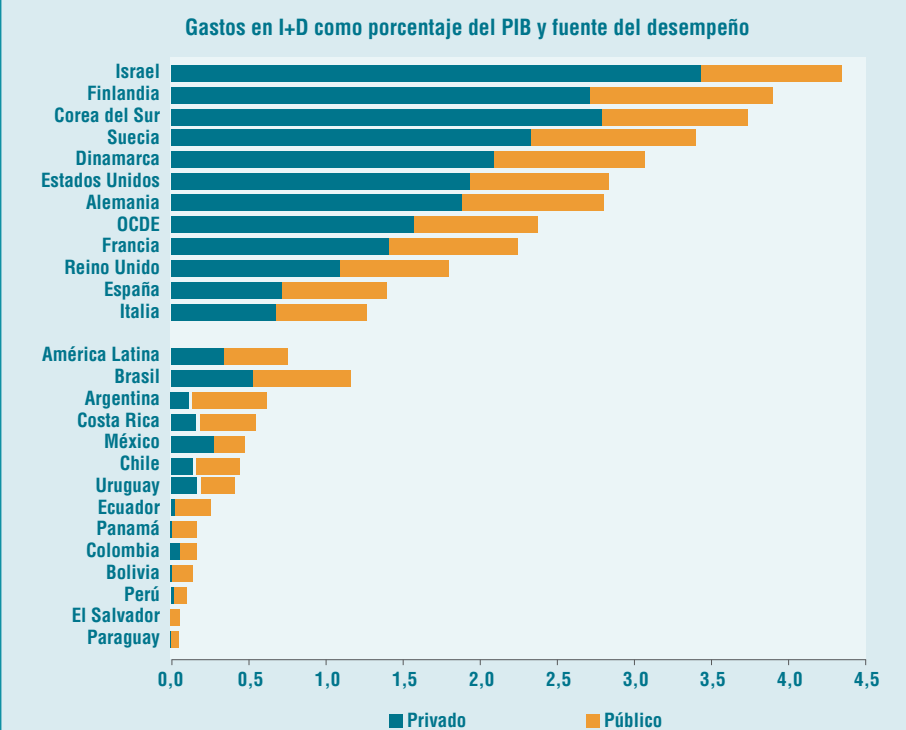
Inversiones en ideas

Al cambio tecnológico se le atribuye una parte considerable del crecimiento económico. En realidad, Estados Unidos puede agradecer a las inversiones en Investigación y Desarrollo (I+D) —una medida aproximativa del esfuerzo de innovación de un país— por el 40% del crecimiento de la productividad alcanzado durante el período de la posguerra. Por este motivo, los malos resultados de América Latina en este aspecto suscitan graves preocupaciones y han llevado a varios países a analizar por qué esto ocurre, y a implementar políticas públicas destinadas a mejorar la innovación y promover la adopción de tecnologías.

¿Cuán pobres son los resultados de América Latina comparados con otras regiones cuando se trata de la innovación? Depende de cómo ésta se mida. Si se observa del lado de los insumos, la innovación es el resultado de las inversiones de las empresas en I+D, del stock de conocimientos y de otros insumos complementarios, como el capital humano, la maquinaria y el software. Del lado de la producción, los resultados medibles de la innovación son los índices de productividad, los derechos de propiedad intelectual y los productos nuevos o mejorados.

El gráfico 4 muestra el desempeño de América Latina y el Caribe frente a países desarrollados en relación con los insumos de innovación, sobre todo de las intensidades agregadas en I+D. Los valores de los países de América Latina y el Caribe son sistemáticamente inferiores a los países desarrollados, concretamente, aquellos países que han logrado converger con otros países desarrollados a lo largo de los últimos 20 ó 30 años: Israel (4,3%), Finlandia (3,9%) y Corea del Sur (3,7%). Además, en los países con los mejores resultados, el sector privado financia una parte importante del esfuerzo de I+D. En los países desarrollados las inversiones de las empresas en I+D corresponden a más del 60% de la inversión nacional, comparados con el 35% en América Latina y el Caribe. Hay a todas

GRÁFICO 4. Panorama de la innovación en América Latina y el Caribe



Fuentes: OCDE (2010); RICYT (2013).

Notas: Los datos corresponden a 2010 o al último año disponible: 2009 para Bolivia, Costa Rica y Perú, y 2008 para Ecuador y Paraguay. Los datos para Perú se basan en cálculos de los autores a partir de datos de encuestas sobre innovación y datos de la OCDE (2011).

luces un déficit importante en inversión en I+D en la región, sobre todo en el sector privado. Aún teniendo en cuenta la adquisición de tecnología incorporada en maquinarias y equipos, donde el déficit es menor, la falta de inversiones en I+D y el bajo capital humano en la región socava gravemente la efectividad con que se pueden usar las tecnologías incorporadas. Este déficit de inversiones en innovación ha impedido a la región converger con el resto del mundo en lo que respecta a la productividad.

Los beneficios de promover la innovación en la región son claros: la innovación, bajo la forma de tecnologías que se adaptan con éxito a las condiciones locales y las difunden ampliamente

en empresas y sectores, es el núcleo de la transformación productiva de los países de la región. Sin embargo, subirse al carro de la creatividad no deja de tener sus costos para las empresas. Éstas piensan en invertir en I+D pero pueden tener reparos para comprometer su dinero en algo que, cuando tiene éxito, probablemente beneficiará no sólo a su propia empresa sino también a la competencia. Los conocimientos no se pueden guardar en el bolsillo, y se filtran en grados diversos a otros competidores. De hecho, cuantas más probabilidades de que los conocimientos se difundan y lleguen a otros, más valiosos son socialmente. Por el lado de los costos, financiar la

► Continúa en la página 9

¿Escoger a los ganadores?

El proceso de desarrollo económico no se centra solamente en producir más de los mismos productos. La mayoría de los casos exitosos de desarrollo en el mundo corresponde a países que han conseguido producir bienes y servicios nuevos y de mejor calidad —es decir, que se han embarcado en procesos de transformación productiva. Desafortunadamente, estos procesos no siempre se producen espontáneamente. En muchos casos, los gobiernos han intervenido activamente para apoyar sectores, productos y procesos específicos que tienen un alto valor de desarrollo pero que de alguna manera han experimentado dificultades debido a fallas de mercado. Cuando se gestionan correctamente, estas políticas verticales pueden no sólo abrir las puertas al crecimiento de un determinado sector o industria, sino también contribuir al proceso de desarrollo de la economía en general. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia de América Latina en materia de políticas industriales, cuando éstas no se gestionan bien, “escoger a los ganadores” puede ser un asunto riesgoso que malgasta recursos y desacredita el conjunto del proceso.

¿Qué tipo de políticas verticales ayudarían a un sector a superar las fallas de mercado? Las políticas pueden proveer insumos públicos clave y ayudar a enfrentar fallas de la coordinación entre las empresas que necesitan ciertos bienes colectivos que beneficiarían a todas las empresas, pero que ninguna de ellas proporciona por sí sola porque no tiene los incentivos. Por ejemplo, un grupo de agricultores podría beneficiarse colectivamente de la investigación para mejorar sus variedades de cultivo, si bien son muchos los que tienen dificultades para coordinar el financiamiento de la investigación necesaria, dado que cada cual tiene incentivos para practicar el parasitismo. Las PDP pueden ayudar —mediante subsidios o garantías temporales— a desarrollar determinados sectores competitivos cuando el mercado

es incapaz de coordinar las múltiples inversiones necesarias para que un sector emerja, dado que las nuevas empresas no son rentables si no se desarrollan conjuntamente; un nuevo destino turístico que requiere inversiones conjuntas de las empresas hoteleras y de transporte es uno de estos casos. También pueden ayudar a las industrias nacientes con competitividad latente para desarrollarse a través de procesos de “aprender haciendo,” en que el mercado no se embarcará si las empresas pioneras no pueden apropiarse de los frutos del costoso proceso de aprendizaje. Es importante señalar que las políticas verticales también pueden orientarse hacia sectores en desarrollo con un alto valor estratégico, lo cual contribuye a abrir nuevos caminos para una valiosa transformación productiva.

Por otro lado, estas políticas selectivas pueden fácilmente hacer más daño que bien —sobre todo cuando distorsionan las fuerzas del mercado con subsidios arbitrarios, facilidades o protección fiscales. Dado el alto valor de lo que está en juego entre los beneficiarios posibles en competencia, si la toma de decisiones se deja en gran parte en manos de los responsables de las políticas en entornos institucionales débiles, el potencial de captura y de búsqueda de rentas, de políticas no solventes y de corrupción abierta es considerable. No es sorprendente, incluso en un mismo país, que la experiencia en la selección del sector en materia de políticas verticales haya sido diversa. Por ejemplo, Costa Rica intervino con éxito para atraer IED en sectores bien seleccionados como la electrónica y los instrumentos médicos, pero fracasó rotundamente con las políticas del arroz que distribuyen rentas a los grandes productores a expensas de los consumidores sin intervenir para aumentar la productividad.

La captura política y privada no es el único riesgo. Incluso las políticas verticales bien intencionadas destinadas a impulsar el desarrollo económico pueden fracasar sencillamente debido a

su complejidad técnica. El proceso de adopción de políticas verticales es necesariamente impreciso, exige múltiples capacidades institucionales y siempre está sujeto a errores. Por ejemplo, el éxito de la política brasileña en la industria aeronáutica contrasta con su intento en los años ochenta de crear una industria de computadoras competitiva ante el panorama de la revolución informática en los países desarrollados.

Sin duda, la cuestión clave en las políticas verticales es cómo seleccionar los sectores beneficiarios adecuados. ¿Cómo pueden los responsables de las políticas identificar con solvencia sectores de alto valor con bajo rendimiento o incapaces de emerger debido a fallas de mercado? Desde luego, no gracias a corazonadas ni a preconcepciones ideológicas. La última publicación insignia del BID propone un marco de las políticas para identificar sectores que sean candidatos potenciales a gozar de las políticas verticales. Utilizando una métrica de objetivos, puede contribuir a detectar señales claras de fallas de mercado en la transformación productiva con el fin de aprovechar las oportunidades disponibles y abrir otras nuevas para el desarrollo. Lo hace con índices aproximativos de cuán costosas pueden ser las transformaciones específicas destinadas a potenciar la competitividad internacional (basándose en la experiencia internacional) y cuán valiosas serían para la economía cuando se trata de mejorar su canasta de exportaciones.

El camino hacia el éxito: las autopartes en Durango

Si bien tomar la decisión correcta no es fácil, es posible, y sin duda puede rendir importantes beneficios. El caso de las autopartes en Durango cuenta cómo el gobierno estatal en México realmente escogió a un ganador. Hasta hace poco, la economía de Durango, México, se

► Continúa en la página 10

Dos para tanguear: la colaboración público-privada

Cuando se trata de políticas de desarrollo productivo, el gobierno no puede conseguirlo a solas. Es así de sencillo. Para empezar, el sector público no puede pretender tener todos los conocimientos necesarios para diseñar políticas adecuadas porque parte de esa información pertenece a las empresas privadas. Sin embargo, conseguir esa información es complicado porque la rentabilidad de esas empresas se ve afectada por la forma y el tamaño de la política resultante. Si bien las empresas comparten un interés en las políticas de aumento de la productividad, puede que encuentren más lucrativo presionar a favor de la adopción de políticas distorsionantes y desviar las rentas. El desafío para el gobierno consiste en ofrecer incentivos para que las empresas proporcionen una información completa y precisa, en lugar de manipularla con el fin de orientar la política a su favor. El desafío para el sector privado es argumentar de forma convincente para que las políticas intervengan en aras del interés público. Para bailar tango, deben ser dos en esta danza de la formulación de políticas, pero moverse en forma sincronizada sin pisarse los pies el uno al otro requiere un buen juego de piernas.

En numerosos casos el sector público no puede llevar a cabo la implementación, realimentación y rediseño de las políticas sin la interacción y, probablemente, sin la colaboración de los agentes privados. Sin embargo, las motivaciones de los agentes privados y públicos a menudo no coinciden, y la falta de confianza resultante dificulta su interacción. Este proceso se complica todavía más debido a otros problemas, como la comunicación público-privada, la coordinación en el sector público y la manera en que los agentes privados interactúan unos con otros, no sólo con el gobierno.

En la práctica, las relaciones resultantes entre el sector público y el privado son de diversa índole. En algunos casos, las relaciones se limitan a una consulta del gobierno con el sector privado a propósito de las políticas que pretende implementar y a obtener información relevante para el diseño de las políticas mediante diálogos informales. En otros casos, el sector privado participa integralmente en el diseño y/o implementación de las políticas. En ocasiones, la participación se amplía al monitoreo, a la evaluación y a nuevos diseños de esas políticas. Por último, puede que el gobierno deje al sector privado la iniciativa cuando se trata de ciertas políticas, o incluso que le ceda un control y una autoridad parcial o total para adoptar las decisiones relevantes. Estas diversas formas de interacción demuestran que la colaboración es posible, pero que los obstáculos pueden ser considerables, según las circunstancias.

Al diseñar las PDP, el sector privado tiene mucho que aportar. En primer lugar, como se ha mencionado, su aporte en información es crucial para orientar las políticas públicas. El sector público no dispone fácilmente de señales para orientar su desempeño cuando se trata de cumplir sus objetivos, ni un proceso de competencia para descartar automáticamente las decisiones ineficientes. Por otro lado, el sector privado recibe información de los precios y una realimentación sobre la rentabilidad y se beneficia de la selección natural de las iniciativas y empresas más eficientes mediante la competencia. Para identificar y llevar a cabo políticas de desarrollo productivo socialmente beneficiosas, las PDP requieren una información elaborada que el gobierno normalmente no posee, y que incluye detalles sobre la producción, el comercio y el consumo de bienes y servicios. Estos conocimientos pueden estar en manos del sector privado, sobre todo en empresas

y asociaciones industriales que poseen y usan la tecnología en el mercado. Ellas conocen por experiencia directa los problemas que enfrentan o el costo que esos problemas entrañan, y pueden evaluar mejor las repercusiones que tendrían las alternativas.

Aunque el sector público todavía tiene que validar e integrar los trozos de información que recopila de manera fragmentada a partir de fuentes del sector privado, es evidente que hay mucho que ganar al comprometer al sector privado en asuntos de políticas públicas. En gran medida, el valor de la participación del sector privado depende de su capacidad de organización de sus miembros en contrapartes coherentes capaces de actuar eficazmente en los consejos público-privados. Unas contrapartes adecuadas del sector privado pueden articular demandas concretas o formular propuestas de políticas en toda regla para influir en la PDP elegida por el sector público. Por ejemplo, la mayoría de actividades requiere el suministro de bienes colectivos específicos de ciertos sectores (tales como la certificación, el almacenamiento o las comunicaciones), y el sector privado tiene interés en demostrar la necesidad de esos insumos al sector público. En algunos casos, puede que la base de la colaboración ni siquiera sea compartir la información sino “compartir el aprendizaje”. En estos casos, puede que la motivación para la interacción público-privada sea la necesidad de participar en una exploración conjunta de nuevas direcciones mutuamente beneficiosas y desconocidas tanto para el sector público como para el privado.

En realidad, las demandas del sector privado contribuyen a la cooperación de las unidades relevantes del sector público, que habitualmente se encuentran en sus propios silos funcionales en la

► Continúa en la página 8

Dos para tanguear: la colaboración público-privada Viene de la página 7

administración pública. Al solicitar soluciones a problemas reales en la esfera productiva, el socio privado puede ser una fuerza de consolidación para que el sector público pase a la acción.

La participación del sector privado también contribuye a proteger las políticas de desarrollo productivo de influencias indebidas del ciclo político. Esta participación puede aportar una perspectiva a largo plazo a las políticas estableciendo una salvaguarda para que las políticas sobrevivan a los cambios en los puestos públicos clave y, sobre todo, a la reorganización que sigue a las elecciones. La colaboración público-privada puede ayudar a crear un consenso por encima de la contingencia política y proporcionar a los gobiernos los medios para conservar sus políticas a lo largo del tiempo. En las proporciones correctas, la participación del sector privado puede aportar el equilibrio entre estabilidad a lo largo del ciclo político y una sana flexibilidad para crear un espacio para las perspectivas en materia de políticas de los gobiernos siguientes.

Sin embargo, a pesar de todos sus importantes beneficios, la participación del sector privado en las políticas de desarrollo productivo también entraña serios peligros que hay que contener. Si bien una política de desarrollo productivo adecuada supuestamente también conviene al sector privado sujeto a ella, otras políticas ineficientes pero que sirven sus propios intereses podrían ser incluso mejores para sus objetivos privados. En ese caso, puede que la participación del sector privado no contribuya a la calidad de las políticas. En el caso extremo, la participación del sector privado puede acabar siendo un mecanismo para obtener privilegios, o buscar rentas, en lugar de compartir cualquier tipo de información. En otras palabras, puede que el responsable de las políticas sea objeto de captura. No es sorprendente que exista cierto escepticismo acerca de la conveniencia de implementar políticas de desarrollo productivo en América Latina — aun cuando en otras

regiones se ha reconocido la efectividad de dichas políticas. El escepticismo se debe en parte a la probabilidad de que esas políticas sean utilizadas para transferir rentas a grupos privados que tienen un acceso privilegiado al poder, en lugar de aumentar la productividad.

Las instituciones se pueden diseñar para alinear incentivos privados con el interés de las políticas públicas, favoreciendo la colaboración y minimizando la captura, en la medida en que los países tengan las capacidades necesarias para hacerlo. Por ejemplo, la información aportada por intereses privados puede ser examinada por terceras partes —algunos, quizá, con intereses opuestos— o puesta a prueba para confirmar la fiabilidad de las contrapartes privadas. Compartir con el sector privado la carga de llevar a cabo una política (como en los acuerdos de cofinanciamiento) y aplicar la condicionalidad a los beneficiarios para asegurar que se cumplen los objetivos deseados de las políticas, también pueden ser características útiles para alinear incentivos. Si las capacidades no son lo bastante fuertes para lidiar con las conversaciones difíciles, como en el caso de los subsidios, puede que los debates sobre las políticas con el sector privado queden restringidos a la definición de los insumos públicos necesarios para una mejor productividad e identificar los obstáculos que se deben superar.

Las relaciones nunca son fáciles. Conseguir que funcione un matrimonio público-privado en las políticas de desarrollo productivo no es una excepción, pero se puede lograr. Por ejemplo, Empleartec, un programa de colaboración entre la Cámara de Empresas de Software Servicios Informáticos de Argentina y el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), se centró en superar la mayor dificultad conocida por la industria en rápido crecimiento, a saber, la falta de recursos humanos con la capacitación adecuada. En Colonia, Uruguay, el Departamento

Las relaciones nunca son fáciles. Conseguir que funcione un matrimonio público-privado en las políticas de desarrollo productivo no es una excepción, pero se puede lograr.

de Turismo ayudó a un sector privado fragmentado a unirse y a acordar 12 iniciativas que comprendían más de US\$500.000 en recursos para mejorar la ciudad como destino turístico. El sector de la flor en Colombia, los servicios de esterilización en Costa Rica y la caña de azúcar en Argentina son otros ámbitos donde los sectores público y privado se han asociado en empresas exitosas.

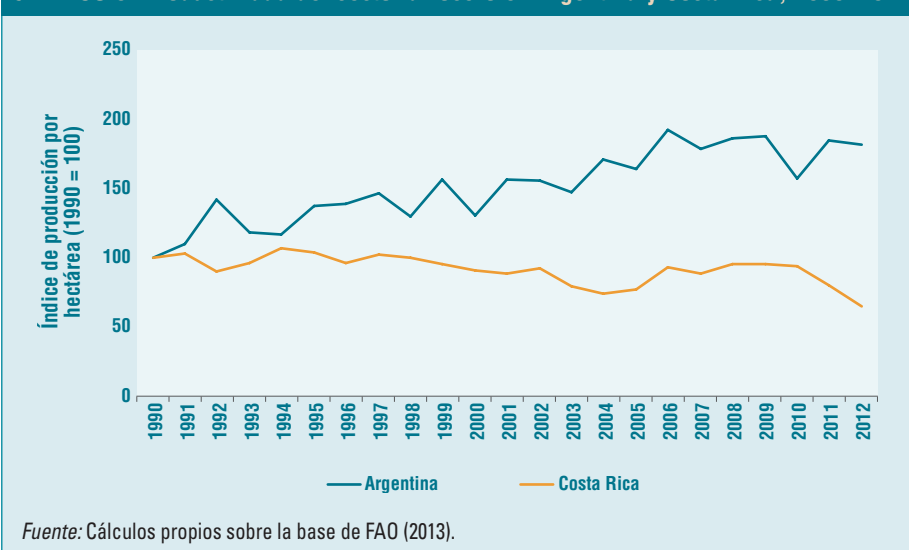
Un sistema que es objeto de abuso por la vía de la captura y aquejado de la búsqueda de rentas —como sucedía a menudo en el pasado— es claramente deficiente; evitar estos riesgos marginando al sector privado del proceso de las PDP también sería un fracaso. Tanto las conductas de defensa del “interés público” como de “búsqueda de rentas” pueden ser respuestas racionales de las contrapartes privadas. La clave para el gobierno consiste en crear un entorno que favorezca la primera y desaliente la segunda. En estas condiciones, los sectores público y privado pueden ser socios muy compatibles para superar los giros y dificultades de las PDP.

Historia de dos intervenciones

► Viene de la página 4

solucionar problemas de coordinación del sector privado. Los productores de arroz colaboraron prestando sus campos para las experimentaciones necesarias con la nueva variedad. Gracias a la introducción exitosa de esa nueva variedad, la productividad del sector aumentó rápidamente, dando un fuerte impulso a su competitividad. INTA se convirtió en un líder mundial de la tecnología del arroz y, desde entonces, ha desarrollado una variedad más sofisticada (Puita), que ha sido introducida con éxito en muchos países, en asociación con BASF, la empresa química alemana. Los resultados en cada país en términos de productividad son muy claros, según se observa en el gráfico 3.

GRÁFICO 3. Productividad del sector arrocero en Argentina y Costa Rica, 1990–2012



Inversiones en ideas

► Viene de la página 5

I+D puede ser difícil porque, al ser intangibles, es difícil respaldar los nuevos conocimientos. Además, las empresas e institutos que compiten con diferentes agendas pueden resistirse ante la idea de que la investigación en colaboración ayude a sufragar los costos. La pregunta es: ¿cómo abordar estas fallas de mercado que impiden la innovación socialmente valiosa?

Los dilemas también son claros. Las políticas promocionales de I+D podrían subsidiar innecesariamente actividades con escasas externalidades para otras empresas, lo cual es precisamente el objetivo equivocado de las políticas. Las políticas que protegen al innovador exitoso impidiendo la difusión de los conocimientos a los seguidores contribuirían a alentar una I+D valiosa, pero tenderían a ir en contra de su propio objetivo de transformación a nivel nacional. Por otro lado, la duplicación de

las inversiones en empresas que compiten para ser las primeras en alcanzar una innovación viable, puede desalentar indebidamente una exploración que merece la pena profundizar.

Las políticas de innovación también deben tener en cuenta estos elementos en juego (*trade-offs*) y permitir que sean las fallas de mercado las que le den forma a la política. Entre las ideas de las políticas para ayudar a alinear incentivos en estos frentes, se incluye la de definir como objetivos políticas de I+D en aquellas actividades con mayor probabilidad de generar externalidades. Con este fin, los subsidios específicos o las subvenciones compartidas pueden resultar más adecuados que los incentivos fiscales genéricos para las empresas, que tienden a cubrir todas las actividades de innovación de la empresa. El motivo es que las empresas querrán naturalmente participar en actividades de cuyos beneficios pueden

apropiarse —precisamente las que no requieren estímulos— mientras que los responsables de formular políticas desean orientarse a aquellas con mayor potencial de generar externalidades.

De la misma manera, los subsidios deberían focalizarse principalmente en las actividades de innovación que involucren activos intangibles, que son más difíciles de utilizar como colateral y que también tienen mayor probabilidad de generar externalidades. La tecnología incorporada en los activos tangibles, como la maquinaria y los equipos —el tipo predominante de inversión tecnológica en la región, y objetivo frecuente de las políticas de innovación— tiene menos probabilidades de generar externalidades, excepto quizás cuando los equipos son nuevos no sólo en la empresa sino en el mercado, y los costos y beneficios de su adopción en las condiciones

► Continúa en la página 10

¿Escoger a los ganadores?

► Viene de la página 6

basaba en productos primarios como la agricultura, la industria forestal y la minería. Sin embargo, en la última década se ha producido una importante transformación productiva. Esta transformación no sucedió por azar. Más bien, es el resultado de esfuerzos deliberados, dirigidos por sucesivos gobernadores del Estado, para atraer inversionistas extranjeros con el fin de diversificar la estructura productiva hacia productos más sofisticados que podrían generar buenos empleos.

La iniciativa que echó a rodar el balón fue la atracción exitosa de Yazaki, uno de los líderes globales en la producción de autopartes y, concretamente, de arneses automotrices. ¿Por qué arneses automotrices? Las autoridades pensaron que había buenas oportunidades en la industria de autopartes y pensaron en los productos que valdría la pena fabricar. Después de un riguroso estudio, decidieron que los arneses ofrecían un gran potencial, generaban un alto número de empleos y, dadas las capacidades existentes, estaban a su alcance. Un arnés automotriz es como la espina dorsal de un vehículo, y distribuye la electricidad y la información a los diferentes componentes. A medida que los vehículos se

vuelven más complejos y se multiplica el número de componentes electrónicos sofisticados, los propios arneses se han vuelto más complejos, y contienen un número cada vez mayor de cables. Por lo tanto, las autoridades se anticiparon correctamente a lo que sería un sector de demanda creciente.

Después de haber seleccionado un producto, vino la decisión de qué empresas elegir. Teniendo en cuenta la relativa proximidad con las plantas de fabricación de Toyota en Estados Unidos, las autoridades decidieron escoger Yazaki, el proveedor más grande de arneses automotrices para Toyota. Después de conversaciones iniciales, el gobierno de Durango ofreció a Yazaki un generoso paquete que comprendía terrenos, edificios, becas y exenciones tributarias, que la empresa japonesa aceptó. En casos como éste, los beneficios de atraer una empresa como Yazaki van más allá de los empleos directos que puede crear, o incluso de las capacidades productivas que se desarrollarán como resultado. Si la empresa tiene éxito, puede enviar señales al mundo de que ese lugar tiene lo necesario para competir en el mercado internacional, y que el gobierno está

dispuesto y es capaz de proporcionar el tipo de entorno para los negocios que permite que esto ocurra. Esta importante externalidad de información, sobre todo en el caso de la primera empresa que se instala en una determinada localización, compensa con creces el generoso paquete de incentivos. Por otro lado, no está garantizado un paquete igual de generoso para las empresas que llegan más tarde. Concretamente, Yazaki fue el primer productor de autopartes que se estableció en Durango. Pronto siguieron otros, demostrando que las externalidades supuestas asociadas con la inversión inicial eran, de hecho, reales. El sector emplea actualmente a más de 34.000 personas, de las cuales 6.000 trabajan en las plantas de Yazaki. Y Durango está ascendiendo en la escala de complejidad al participar en la producción de arneses de cableado para la industria aeronáutica. La experiencia de Durango con autopartes señala que un proceso de selección cuidadoso que tome en cuenta las capacidades existentes y las ventajas comparativas latentes, así como el crecimiento previsto de la demanda mundial, puede conducir a resultados exitosos cuando el proceso se lleva a cabo de manera adecuada.

Inversiones en ideas

► Viene de la página 9

locales son inciertos. En un caso así, la promoción estaría justificada siempre que se centrara en los pioneros. Esto no es más que una de las maneras posibles de combinar las políticas de innovación con políticas de extensión tecnológica, y aseguraría que los subsidios estuvieran vinculados a la difusión y, por ende, a las externalidades. Los programas de extensión tecnológica en la región, cruciales para la difusión de la tecnología, tienen una cobertura y recursos muy limitados,

lo cual señala que se trata de otro ámbito donde se podría mejorar la mezcla de políticas de innovación.

Por último, las políticas promocionales se pueden orientar hacia una I+D colaborativa llevada a cabo por consorcios de investigación compuestos por varias empresas junto con institutos de investigación. De este modo, se evitaría duplicaciones innecesarias y costosas, y se facilitaría la difusión a través de acuerdos para compartir el

conocimiento producido. Incentivar vínculos más sólidos entre los institutos de investigación y las empresas también ayudaría a garantizar la relevancia de sus investigaciones.

Sin nuevas ideas, la transformación productiva es imposible. Sin embargo, las inversiones en ideas no son necesariamente una respuesta automática del mercado, y puede que requiera políticas cuidadosamente elaboradas para superar sus fracasos.

Nuevas publicaciones

Disponibles en inglés únicamente, a menos que se indique otra cosa

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Adams-Kane, Jonathon, Julián Caballero y Jamus Lim

El comportamiento de la banca extranjera ante las crisis financieras (IDB-WP-512)

Este documento estudia si los préstamos de los bancos extranjeros se ven afectados por las crisis financieras. El documento empareja una base de datos a nivel de los bancos de propiedad extranjera con información sobre las crisis bancarias y analiza si la oferta de crédito de los bancos mayoritariamente de propiedad extranjera que sufrieron crisis en sus países de origen difiere sistemáticamente de la de otros bancos extranjeros. Los resultados de la referencia demuestran que los bancos expuestos a crisis en su país de origen en 2007 y 2008 muestran cambios en los patrones de préstamos entre un 13% y un 42% menores que sus contrapartes que no vivieron la crisis. Esta conclusión es robusta ante las explicaciones alternativas potenciales y también rige, aunque con menos fuerza, para la crisis de Asia de 1997–98.

Ajzenman, Nicolás, Sebastián Galiani y Enrique Seira

Sobre los costos distributivos de los homicidios relacionados con las drogas (IDB-WP-471)

Hay pocos cálculos aproximados confiables de los efectos de la violencia en los resultados económicos. En este estudio se explota la multiplicación del índice de homicidios en el período 2008–11 en México, como consecuencia de la lucha contra el narcotráfico, para calcular aproximadamente el efecto que tienen los homicidios relacionados con las drogas en los precios de la vivienda. A partir de un conjunto de datos desusadamente detallados y de cobertura nacional sobre los precios de la vivienda y los homicidios, explotándose la variación interna a nivel de municipio, el estudio descubre que el peso de la violencia afecta únicamente a los sectores de bajos ingresos. Un aumento de los homicidios equivalente a una desviación estándar conduce a una disminución de un

3% de los precios de las viviendas en los sectores de bajos ingresos. Además, el aumento sostenido prolongado de los índices de delincuencia produce un efecto 40% mayor en los precios de la vivienda.

Bebczuk, Ricardo y Eduardo Cavallo

¿El ahorro de las empresas nos concierne? (IDB-WP-523)

Este documento investiga la relevancia del ahorro de las empresas en los ahorros y las inversiones privadas en todo el mundo, construyendo y explotando un panel desequilibrado internacional amplio de 64 países entre 1990 y 2012. El documento muestra que las empresas son las principales contribuyentes al ahorro privado y nacional en el mundo, con un promedio de más del 50% del ahorro nacional. Utilizando esta singular base de datos, se encuentra evidencia de un parcial levantamiento del velo empresarial: en el cálculo básico, se descubrió que un aumento de US\$1 en el ahorro de las empresas produce una disminución de solo US\$0,28 en el ahorro de los hogares. La no neutralidad del ahorro de las empresas se ve confirmada, además, por resultados que demuestran que un mayor ahorro de las empresas está significativamente asociado con una mayor inversión de las empresas. Junto con los resultados empíricos, este documento arroja una nueva luz sobre el rol del ahorro de las empresas en la economía al estudiar críticamente la literatura existente sobre macroeconomía y finanzas empresariales.

Bet, Germán, Julián Cristiá y Pablo Ibararán

Efectos del acceso compartido a la tecnología en las destrezas digitales de educandos en Perú (IDB-WP-476)

En este trabajo se analizan los efectos del aumento del acceso compartido a computadoras en planteles de educación secundaria en Perú. Se emplean datos administrativos para determinar, mediante el pareamiento por puntaje de propensión, dos grupos de planteles con elementos educativos de entrada observables simi-

lares pero con intensidades de acceso a computadoras distintas. Se usó un gran cúmulo de datos primarios tomados de los 202 planteles pareados para determinar si su mayor nivel de acceso compartido a computadoras incide o no en las destrezas digitales y el logro académico de los educandos. Los resultados hacen pensar que aumentos pequeños del acceso compartido a computadoras —una computadora más por cada 40 educandos— puede producir grandes aumentos de las destrezas digitales (0,3 desviaciones estándar). No se descubrió efecto alguno en los resultados de los exámenes en matemáticas y lenguaje.

Cavallo, Eduardo A., Eduardo Fernández-Arias y Andrew Powell

¿Se recupera la zona euro? Ejemplos de América Latina para analizar la cuestión del euro (IDB-WP-525)

Varios países europeos se enfrentan a desafíos que recuerdan a aquellos que conocieron las economías emergentes de América Latina. El auge económico en algunos países periféricos de la zona euro financiados por grandes entradas de capital; el auge del crédito y del precio de los activos y luego la crisis, con interrupciones súbitas en los flujos de capital; la fuerte interacción entre deuda soberana y los sistemas bancarios nacionales; el rol de los bancos extranjeros y el contagio; y todo en el contexto de un tipo de cambio fijo. Son historias ya conocidas en América Latina. Para aquellos países de la zona euro que han acumulado una importante deuda externa denominada en euros, la experiencia de América Latina es particularmente relevante y preocupante. Aún así, puede que Europa se encuentre en una mejor posición para encontrar una manera de salir de la crisis gracias a mecanismos cooperativos que no existían en América Latina, concretamente la disponibilidad de un apoyo masivo de liquidez. Aún así, aunque este apoyo permite ganar tiempo, no garantiza el éxito. Este documento sostiene que reflexionar sobre la experiencia de América Latina dejará lecciones útiles

► Continúa en la página 12

Nuevas publicaciones

► Viene de la página 11

para que Europa mejore sus posibilidades de una solución exitosa.

*de la Mata, Dolores y
Mauricio G. Valencia-Amaya*

Los impactos en la salud de los shocks climáticos severos en Colombia (IDB-WP-498)

Este documento estudia el vínculo entre los shocks climáticos severos en Colombia y la incidencia a nivel municipal del dengue y la malaria. La variabilidad inesperadamente alta de las precipitaciones de 2010 comparadas con períodos anteriores y su heterogeneidad regional son utilizados como estrategia de identificación. Se adopta una estrategia de diferencias en diferencias por la cual se define el período 2007–09 como el período del pretratamiento y 2010–11 como el período postratamiento. El grupo de tratamiento son todas las municipalidades que experimentaron una variabilidad de las precipitaciones mayor en el año 2010 que en 2007–09. Los resultados de las diferentes especificaciones confirman que la relación entre los acontecimientos climáticos y las enfermedades transmitidas por vectores es intrincada. Los impactos climáticos de 2010 se asocian no sólo con un aumento del número de casos de dengue, en el caso de la alta variabilidad (pero no extrema) de las precipitaciones anuales, sino también a una disminución de su incidencia, sobre todo en períodos de extremas precipitaciones. Al parecer, las inundaciones han disminuido el número de casos de dengue.

García Ayala, Rodrigo y Andrés Estrugo **Evaluación de los efectos del clima y factores socioeconómicos de la vulnerabilidad ante las enfermedades transmitidas por vectores en América Latina (IDB-WP-497)**

El cambio climático está imponiendo una enorme carga a las poblaciones más vulnerables, sobre todo en el mundo en desarrollo. Sin embargo, es difícil establecer relaciones causales consistentes porque se combinan una multiplicidad de elementos climáticos, económicos y sociodemográficos para crear las condiciones para un brote de enfermedades transmitidas por

vectores. Basándose en un procedimiento de dos pasos, este documento presenta y prueba un enfoque para estimar los efectos de crisis epidémicas en la vulnerabilidad sanitaria. El modelo propuesto se prueba empíricamente en cinco países de América Latina donde el dengue es una prioridad de las políticas nacionales de salud. Utilizando datos de censos nacionales, información del clima transmitido por satélite y datos online de una nueva plataforma de vigilancia de brotes de enfermedades, el documento llega a la conclusión de que el clima tiene efectos no desdeñables en la vulnerabilidad sanitaria. Se pueden usar la evidencia encontrada y el índice de vulnerabilidad elaborado para analizar los principales determinantes de la vulnerabilidad con el fin de abordar las preocupaciones de las políticas.

González-Rozada, Martín y Martín Sola **Hacia un “nuevo” marco de control de la inflación: el caso de Uruguay (IDB-WP-486)**

Utilizando un modelo estocástico de equilibrio general con fricciones financieras, este documento evalúa los efectos de una regla que incorpora no sólo la tasa de interés sino también los requisitos legales de reserva como instrumentos de la política monetaria. Se ha descubierto que los requisitos de reserva pueden ser usados para lograr los objetivos de inflación del banco central. El uso de este instrumento, no obstante, produce una apreciación real del peso uruguayo. Cuando el banco central usa la tasa de la política monetaria como instrumento, el efecto de un aumento en los requisitos de reserva es que contribuye a reducir el impacto negativo en el consumo, la inversión y la producción. Sin embargo, los resultados cuantitativos en términos de reducción de la inflación son más bien pobres. La tasa de la política se vuelve más efectiva para reducir la inflación cuando el instrumento de requisito de reserva está únicamente destinado a alcanzar la estabilidad financiera. La principal conclusión para las políticas del documento es que un instrumento de la política no convencional y de objetivos bien definidos puede contribuir eficazmente a controlar la inflación.

Muñoz, Juan Sebastián

Nuevo cálculo aproximado de la brecha entre los sexos en el rendimiento académico en Colombia (IDB-WP-469)

En este trabajo se presentan evidencias de la relación entre la disparidad del rendimiento académico entre educandos de sexo masculino y de sexo femenino en Colombia y los excesivamente altos índices de deserción escolar de ese país. Usando el MCO y ajustando según técnicas de límites, y a partir de datos tomados de la base de datos PISA 2009, los hallazgos presentados muestran que la brecha observada de rendimiento según el sexo obedece en gran medida a problemas de selección en el grupo de educandos varones de bajos niveles de aptitud académica y bajos ingresos. En particular, el elevado índice de deserción escolar sobrestima los niveles medios de rendimiento de los educandos varones, lo que crea un sesgo de selección en el cálculo estimado regular del MCO. Para poder superar este problema, se simuló educandos varones inobservables y se siguieron procedimientos de delimitación. Los resultados de este análisis hacen pensar que los educandos varones de bajos ingresos son vulnerables a la deserción escolar en el país, lo que lleva a una sobrestimación de los niveles de rendimiento real entre los educandos varones colombianos.

Pereda, Paula C., Tatiane A. de Menezes y Denisard Alves

Impactos del cambio climático en el riesgo de dengue en Brasil (IDB-WP-511)

Los problemas de salud sensibles al clima matan a millones de personas cada año, y minan el bienestar físico y psicológico de otros tantos millones. Para identificar los impactos del cambio climático en el dengue en Brasil, se utiliza un estudio de caso comparativo basado en el enfoque de controles sintéticos. Se comparan las regiones del sur y noreste de Brasil con el resto del país con el fin de identificar esos impactos. Los resultados sugieren que el dengue es más predominante en regiones más cálidas, pero las condiciones de humedad y

► Continúa en la página 13

Nuevas publicaciones

► Viene de la página 12

la cantidad de lluvia parecen fundamentales para aumentar la presencia de la enfermedad en regiones de clima templado o en regiones tropicales más secas del país. Por otro lado, el aumento de las precipitaciones en las zonas tropicales con más lluvia podría disminuir la prevalencia de la enfermedad a medida que las fuentes de agua estancada fueran arrastradas. Por otro lado, debido a los cambios climáticos esperados en el futuro, puede que cambie la distribución de la fiebre del dengue en el país, y que la enfermedad migre de norte a sur. El rol de las políticas públicas para minimizar estos efectos en el país debería centrarse en prever las condiciones climáticas favorables a la incidencia del dengue recurriendo a acciones integradas con las autoridades locales.

RESÚMENES DE POLÍTICAS

Attz, Marlene, Malini Maharaj y Gopiechand Boodhan

Encuesta y evaluación de los impuestos medioambientales en el Caribe (IDB-PB-188)

Aunque la región del Caribe depende en gran parte de sus activos naturales como fuente de ingresos, generalmente para el turismo y en casos particulares en la agricultura y la energía, los impuestos medioambientales en la región han sido objeto de escasos estudios. Por lo tanto, la intención de este documento es reflejar los instrumentos económicos existentes para capturar el uso (y abuso) de los activos de recursos naturales y medioambientales de la región y reflejar en qué medida han sido eficaces las iniciativas adoptadas. Se ha destacado la pobreza de datos como un obstáculo de primer orden para realizar una evaluación rigurosa. Por lo tanto, el informe se basa en la literatura y las experiencias disponibles como orientación. Este informe final presenta un inventario de instrumentos económicos y pone énfasis en la evaluación de los impuestos medioambientales en siete países del Caribe miembros del BID. Belice, Bahamas, Barbados, Jamaica, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago.

Franco Chuaire, María y Carlos Scartascini

La política de las políticas públicas: reexaminando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe (IDB-PB-220)

La mayoría de análisis de las políticas y documentos académicos tratan de cómo encontrar la combinación de políticas que puedan arrojar los mejores resultados para el desarrollo. Sin embargo, a largo plazo, lo que al parecer importa para explicar los resultados en el desarrollo son las características de las políticas públicas. Desafortunadamente, en América Latina y el Caribe se observa un retraso con respecto a otras regiones en cuanto a la calidad de las características de las políticas públicas. Las características de las políticas dependen de la calidad de las instituciones de gobierno, pero los países de América Latina y el Caribe han tenido resultados particularmente malos también en ese aspecto. Sin embargo, no todos los países tienen iguales resultados. Mientras unos pocos países se sitúan a la par con el mundo desarrollado, más de dos tercios de los países en América Latina y el Caribe tienen puntajes por debajo de la media. Este informe de políticas debería alentar a los investigadores a utilizar los datos, y podría ayudar a los responsables de las políticas a identificar qué instituciones pueden estar reduciendo la posibilidad de surgir y salir adelante. Algunas de las recomendaciones de las políticas pueden contribuir a cambiar los caminos actuales.

NOTAS TÉCNICAS

Clerc, Jacques y Manuel Díaz

Mitigación de la contaminación local y cambio climático en América Latina y el Caribe: costos y sinergias (Disponible sólo en español) (IDB-TN-616)

El objetivo general de este estudio es analizar las sinergias de las iniciativas de mitigación ambiental en la práctica, a partir del enfoque propuesto por Muller y Mendelsohn (2011). Según esta metodología, las externalidades asociadas a contami-

nantes locales se valoran utilizando el método de la función de daño. Los principales beneficios locales que pueden obtenerse de la aplicación de medidas de mitigación son efectos en salud y agricultura. Este documento ofrece una revisión conceptual del modelo de Muller y Mendelsohn, y de la teoría de valoración de las externalidades. Posteriormente, se presenta y explica la metodología de función de daño, y se da a conocer un modelo específico para su aplicación en Chile. Por su naturaleza, el documento pretende que la metodología sea extensible a otros contextos, particularmente latinoamericanos. Por ello, para cada una de las etapas de la metodología, se incluyen explicaciones respecto de los requerimientos de información y su forma de uso. Finalmente, se presentan distintos indicadores para poder ser interpretados en un análisis de mitigación.

PUBLICACIONES EXTERNAS

Ardanaz, Martín y Carlos Scartascini

Los efectos económicos de las constituciones: ¿las instituciones presupuestarias generan formas de gobierno más parecidas? (The Economic Effects of Constitutions: Do Budget Institutions Make Forms of Government More Alike?) *Constitutional Political Economy* 25(3): 301–329. Septiembre de 2014.

Se suele decir que los sistemas presidenciales tienden a tener gobiernos más pequeños que los países con sistema parlamentario, porque la separación entre quienes deciden el tamaño del presupuesto fiscal y aquellos que lo asignan crea incentivos para generar menores gastos públicos. Sin embargo, en la práctica, los países de sistema presidencial y parlamentario adoptan diversas formas. Concretamente, las reglas de procedimiento que asignan prerrogativas presupuestarias a las ramas populares del gobierno varían y pueden influir en los incentivos subyacentes que diferencian estos tipos de regímenes en términos de resultados fiscales. El documento llega a la conclusión de que

► Continúa en la página 14



Nuevas publicaciones

► Viene de la página 13

el presidencialismo tiene un impacto negativo en el tamaño del gobierno sólo cuando la discreción ejecutiva en el proceso presupuestario es escasa (es decir, en un contexto de separación de poderes). Sin embargo, el efecto negativo del presidencialismo en los gastos desaparece cuando la discreción del ejecutivo en el proceso presupuestario es mayor. Este resultado destaca el hecho de que no todas las instituciones presupuestarias tienen el mismo efecto en los incentivos y resultados, y señala la importancia de superar las grandes caracterizaciones de las instituciones políticas cuando se trata de explicar los resultados de las políticas. Y, de manera más general, cuando se trata de hacer avanzar el programa de investigación en la economía política constitucional.

Bernal, R. y L. Flabbi.

Desempeño económico y raza: ¿evidencia de discriminación en Colombia? En P. Urdinola, ed., *Aplicaciones en demografía*. Editorial UN: Bogotá, Colombia. 2014. (Disponible sólo en español)

La evidencia sugiere que la raza no explica significativamente la diferencia en los ingresos laborales después de controlar por una amplia gama de características observadas. Por otro lado, los resultados sugieren que las diferencias raciales en los niveles de pobreza persisten, incluso después de controlar por una diversidad de características de los individuos, que miden sus niveles de productividad. En resumen, es importante llevar a cabo más investigaciones sobre las disparidades raciales, porque las consecuencias de las políticas no son claras aunque, al parecer, las intervenciones diseñadas específicamente para el mercado laboral no son necesariamente la mejor respuesta.

Becerra, Oscar, Eduardo Cavallo e Ilan Noy

La ayuda externa después de los grandes desastres naturales (Foreign Aid in the Aftermath of Large Natural Disasters). *Review of Development Economics*, 18(3): 445–60. Agosto de 2014.

Este documento analiza la ayuda oficial al desarrollo (AOD) después de los grandes desastres naturales entre 1970 y 2008. Utilizando un enfoque de estudio de eventos, el documento llega a la conclusión de que si bien el aumento medio de la AOD es del 18% en comparación con los flujos anteriores al desastre, el aumento típico es pequeño en relación con el tamaño de las economías afectadas. Además, los aumentos de la ayuda normalmente cubren sólo el 3% de los daños económicos totales estimados, producto de los desastres. Los principales determinantes de los aumentos de la ayuda después de los desastres son la intensidad del desastre en sí mismo y las características del país receptor, así como el nivel de desarrollo, el tamaño del país y el stock de reservas en divisas. El documento no encuentra evidencia de que las consideraciones políticas o la conducta estratégica de algunos donantes determine el alcance de los aumentos de la ayuda después de los desastres.

Cavallo, Alberto, Eduardo Cavallo y Roberto Rigobón.

Perturbaciones en los precios y el abastecimiento durante los desastres naturales (Price and Supply Disruptions during Natural Disasters). (de pronta publicación) *Review of Income and Wealth*. DOI: 10.1111/roiw.12141

Este documento estudia el comportamiento diario de los precios de los supermercados y la disponibilidad de productos después de dos recientes desastres naturales: el terremoto de 2010 en Chile y el terremoto de 2011 en Japón. En ambos casos se produjo un efecto inmediato y persistente sobre la disponibilidad de productos. El número de bienes disponibles para la venta disminuyó en un 32% en Chile y en un 17% en Japón, a partir del día del desastre hasta su punto más bajo, que ocurrió 61 y 18 días después de los terremotos, respectivamente. La disponibilidad de productos se recuperó lentamente y una parte importante de bienes seguía no disponible seis meses después. En cambio, los precios perma-

necieron relativamente estables y no aumentaron durante meses después de los terremotos, incluso en bienes que experimentaron una severa escasez. Estas tendencias están presentes en todos los niveles de agregación, pero aparecen nítidamente en los bienes no perecibles y en los productos de emergencia. Las conclusiones echaron luz sobre los determinantes de la rigidez de los precios en condiciones en que los costos de ajuste tradicionales son menos importantes. Observando la frecuencia y las magnitudes de las variaciones de precios en ambos países, el documento llega a la conclusión de que los resultados en Chile son consistentes con los modelos de fijación de precios, en circunstancias en que los minoristas temen la “ira del consumidor”. En Japón, en cambio, la evidencia señala un rol más importante de las perturbaciones del abastecimiento que restringieron la capacidad de los minoristas de reponer los bienes después del terremoto.

Cavallo, Eduardo, Eduardo Fernández-Arias y Andrew Powell

¿Se recupera la zona Euro? Ejemplos de América Latina para analizar la cuestión del Euro (Is the Euro-zone on the Mend? Latin American Examples to Analyze the Euro Question). (de pronta publicación) *Journal of Banking and Finance*. DOI: 0.1016/j.jbankfin.2014.07.010

Varios países europeos se enfrentan a desafíos que recuerdan a aquellos que han conocido las economías emergentes de América Latina. Entre ellos: los auges económicos en algunos países periféricos de la zona Euro, financiados por grandes flujos de capital; los auges del crédito y del precio de los activos y, posteriormente, las contracciones, entre las cuales las interrupciones súbitas de los flujos de capital; la fuerte interacción entre deuda soberana y sistemas bancarios nacionales; el rol de los bancos extranjeros y el contagio; y todo en el contexto de un tipo de cambio fijo. Son elementos con los que los habitantes de América Latina están

► Continúa en la página 15


 ▶ Viene de la página 14

familiarizados. Para aquellos países de la zona Euro que acumularon importantes pasivos externos denominados en euros, la experiencia de América Latina es particularmente relevante y preocupante. De todos modos, puede que Europa se encuentre en una mejor posición para encontrar una vía de salida de la crisis, debido a los mecanismos de cooperación, que en América Latina no existían, sobre todo la disponibilidad de un apoyo masivo de liquidez. Aún así, si bien este apoyo permite ganar tiempo, no garantiza el éxito. Este documento sostiene que reflexionar sobre la experiencia de América Latina ofrecerá lecciones útiles para que Europa mejore las posibilidades de una solución exitosa.

Powell, Andrew y Pilar Tavella

Aumentos de los flujos de entrada de capital en las economías emergentes: ¿cuán preocupada debería estar América Latina y el Caribe? (Capital Inflow Surges in Emerging Economies: How Worried Should Latin America and the Caribbean Be?). *Economía*, 15(1). Primavera de 2015.

Este documento analiza los aumentos en los flujos de entrada de capital en las economías emergentes. Los modelos probit estimados para el periodo 1980–2005 discriminan adecuadamente entre los aumentos relacionados con las crisis bancarias o las recesiones, y aquellos que acaban sin esos eventos. La composición de los flujos de entrada y el alcance de la reforma financiera son determinantes importantes de los resultados. Al aplicar los modelos a América Latina y el Caribe se observan probabilidades estimadas relativamente altas de recesiones y menores probabilidades de crisis bancarias en los aumentos posteriores a 2005. Si bien no se produjeron crisis financieras en los países de ALC-7, puede que algunos aumentos hayan contribuido a la desaceleración del crecimiento. Los resultados constituyen un caso relevante para intervenciones macroprudenciales.

Noticias de la Red

Lanzamiento internacional de la edición de 2014 de la serie insignia del BID, Desarrollo en las Américas (DIA)

¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica

Fecha: 18 de septiembre de 2014

Hora: 10 a.m.

Lugar: Four Seasons Hotel, Ciudad de México, México

Lanzamiento en Washington de la edición de 2014 de Desarrollo en las Américas

Adiós a la política industrial: bienvenidas las políticas de desarrollo productivo

Un crecimiento anémico en América Latina y el Caribe requiere una inyección de una política post Consenso de Washington. Desafortunadamente, el fantasma de la política industrial proyecta su sombra sobre estos esfuerzos porque a menudo ha hecho más daño que bien. El nuevo libro del BID, *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, ayuda a los países a adoptar las políticas de desarrollo productivo necesarias para prosperar, evitando los errores del pasado. ¡Es justo lo que prescribió el médico!

Fecha: 9 de octubre de 2014

Hora: 2:30 p.m.

Lugar: Sede del BID, Centro de Conferencias Enrique Iglesias, CR-2, Washington, DC

20 Años de la investigación: retos del desarrollo en América Latina y el Caribe

En el contexto del vigésimo aniversario del Departamento de Investigación, RES presenta:

Primera conferencia del BID sobre el desarrollo: crecimiento, capital y desigualdad

Orador: Brank Milanovic (City University of New York)

Fecha: 7 de octubre de 2014

Hora: 9:30 a.m.

Lugar: Sede del BID, Auditorio Enrique Iglesias, Washington, DC

www.iadb.org/res/researchnetwork

Noticias de las redes

Seminarios de políticas

El desarrollo económico del este de Asia y América Latina en una perspectiva comparada y lecciones para las políticas de desarrollo

¿Por qué el este de Asia y América Latina han conocido un desarrollo tan diferente? Anthony Elson intenta responder a esta pregunta al presentar su último libro, *Globalization and Development: Why East Asia Surged Ahead and Latin America Fell Behind*.

Fecha: 23 de septiembre de 2014
Hora: 11:00 a.m.
Lugar: Sede del BID, Andrés Bello 1, Washington, DC

Efectos económicos de las inversiones en infraestructura

Naoyuki Yoshino (Banco Asiático de Desarrollo)

Fecha: 1 de octubre de 2014
Hora: 2:30 p.m. a 4:30 p.m.
Lugar: Sede del BID, Washington, DC

Seminarios EconNet

Shocks financieros globales y repatriación de activos extranjeros: ¿los inversores juegan un rol estabilizador?

Sebastián Sosa (IMF)

Fecha: 18 de septiembre de 2014
Hora: 12:00 p.m. a 1:30 p.m.
Lugar: Sede de BID, Sala SE-1035, Washington, DC

La elección de la carrera y la evolución de la brecha de género en las universidades

Martin Rossi (Universidad de San Andrés)

Fecha: 24 de septiembre de 2014
Hora: 12:00 p.m. a 1:30 p.m.
Lugar: Sede del BID, Washington, DC

Sin garantías, no hay comercio: cómo los bancos influyen en los patrones de exportación

Tim Schmidt-Eisenlohr (University of Illinois)

Fecha: 25 de septiembre de 2014
Hora: 12:00 p.m.
Lugar: Sede del BID, Washington, DC

www.iadb.org/res/researchnetwork

Este número de IDEA fue preparado por Rita Funaro y se basa en gran medida en la edición de 2014 de la serie insignia del BID (Desarrollo en las Américas — DIA), titulado *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Los editores de la publicación de este año son Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein. Otros autores cuyas investigaciones quedan reflejadas en este libro y en este boletín son Manuel Agosin, Marina Bassi, Juan Blyde, Gabriel Casaburi, Jorge Cornick, Alessandro Maffioli, Fernando de Olloqui, Ugo Panizza, Carlo Pietrobelli, Alejandro Rasteletti, Graciana Rucci, Alberto Trejos, Sergio Urzúa, Christian Volpe Martincus y Rodrigo Wagner.

José Juan Ruiz

Economista Jefe y Gerente (RES)

Rita Funaro

Editora Gerente (RES)

IDEA (Ideas para el Desarrollo en las Américas) es un boletín sobre políticas económicas y sociales publicado tres veces al año por el Departamento de Investigación (RES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se agradece dirigir todos los comentarios a la editora gerente de *IDEA*, Rita Funaro, a la dirección de correo electrónico ritaf@iadb.org. Para recibir el boletín electrónicamente, envíe su dirección de correo electrónico a: research@iadb.org. Los números anteriores de este boletín se pueden obtener en el sitio Web <http://www.iadb.org/idea>.

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa. Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables. Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.



Banco Interamericano de Desarrollo
 1300 New York Ave., NW
 Washington, DC 20577