

Introducción y resumen ejecutivo

América Latina muestra al mundo hoy en día un perfil repleto de nuevas y atractivas características: una mayor estabilidad macroeconómica y sobre todo más pragmatismo en los procesos de reformas institucionales y de políticas públicas. El éxito de la región, medido en términos de crecimiento económico, inversión extranjera o dinamismo de las exportaciones, puede no resultar tan impresionante como el de algunas zonas en Asia, pero lo cierto es que, quizás de manera silenciosa, se están produciendo una serie de importantes acontecimientos.

Esta publicación centra su atención en algunas de las experiencias más interesantes que están teniendo lugar en la actualidad en América Latina: el reforzamiento de los vínculos entre la gobernabilidad democrática y las finanzas públicas; el surgimiento de los fondos de pensiones privados y su impacto en el desarrollo y la profundización de los sistemas financieros locales; el impacto de la actividad de las multinacionales en el sector de las telecomunicaciones; y la competencia y las complementariedades comerciales con China e India. ¿Qué papel desempeña la política fiscal en las democracias latinoamericanas actuales? ¿Es posible que los fondos privados de pensiones generen el tan necesitado ahorro interno en los países de la región? ¿Cómo puede la inversión internacional en el sector de las telecomunicaciones contribuir a mejorar las condiciones para que los latinoamericanos accedan a los servicios de telecomunicaciones? ¿Está teniendo el creciente comercio con las economías emergentes asiáticas un impacto positivo en la integración de América Latina en la economía global?

Estos son los planeamientos que se tratan en esta primera edición de *Perspectivas Económicas de América Latina*. En ediciones futuras se explorarán otros temas igualmente importantes para los actores políticos y las personas encargadas de la toma de decisiones públicas y privadas, siempre con el objetivo de determinar cuáles son los mejores caminos para fomentar el desarrollo de la región.

En el Capítulo 1 de este volumen se analiza la coherencia de las políticas de desarrollo, centrándose en el papel que desempeñan las reformas fiscales y la legitimidad fiscal en el fortalecimiento de la gobernabilidad y la consolidación democrática. El Capítulo 2 estudia nuevas vías de financiamiento para el desarrollo, en particular el crecimiento de los mecanismos de capitalización en los sistemas de pensiones. En el Capítulo 3 se considera la forma en la que las empresas y el sector privado pueden contribuir a fomentar el desarrollo, en especial cómo la inversión extranjera y la competencia pueden impulsar el acceso a los servicios de telecomunicaciones y mejorar las condiciones de vida entre los segmentos pobres y de ingresos medios de la población. Por último, en el Capítulo 4 se aborda el papel del comercio en el desarrollo, discutiendo y poniendo en entredicho el cliché de la amenaza que representa el creciente comercio mundial con China e India para la mayoría de los países de América Latina. Por el contrario, los nuevos patrones del comercio global y las crecientes relaciones de América Latina con las economías emergentes de Asia ofrecen a la región oportunidades e incentivos para fortalecer su competitividad mediante una mayor inversión en infraestructura e innovación.

Coherencia de políticas para el desarrollo

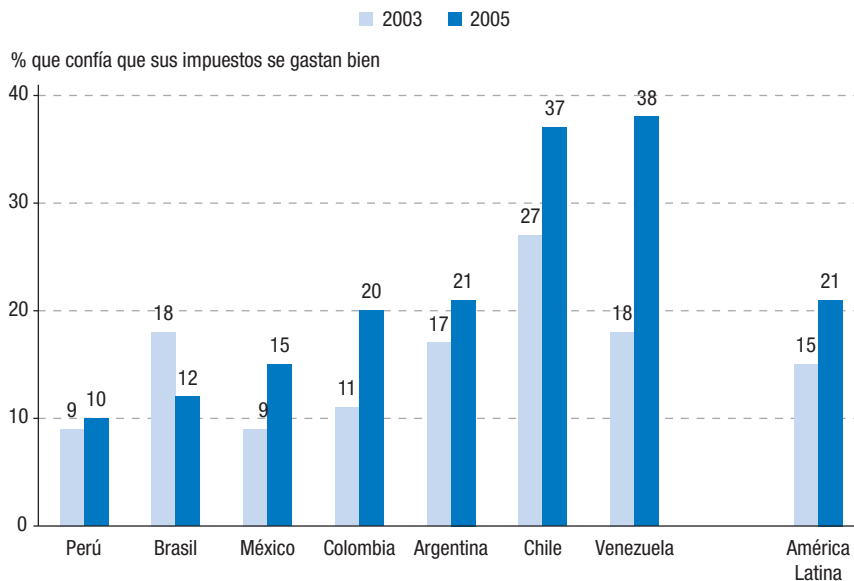
Política fiscal y legitimidad en América Latina

La democracia eleva a la política fiscal al centro de la relación entre los ciudadanos y el Estado. La política fiscal, uno de los principales retos en la región en la actualidad, continuará siendo uno de los principales temas en la agenda de desarrollo para América Latina, como lo es en los países de la OCDE. América Latina tiene los mayores niveles de desigualdad del mundo. Cerca del 40 por ciento de la población (más de 200 millones de personas) vive en condiciones de pobreza. Los gobiernos no pueden ignorar los retos que plantean la lucha contra la pobreza y la desigualdad al tiempo que fomentan el desarrollo y el crecimiento económico estable y sostenible.

En muchos países de América Latina, el desempeño fiscal y el gobierno democrático se ven condicionados por bajos niveles de legitimidad fiscal. El buen gobierno democrático combina la legitimidad democrática, es decir la confianza de los ciudadanos en la democracia frente a otras formas de gobierno, con la aceptación del funcionamiento del sistema democrático. Igualmente, la legitimidad fiscal es reflejo de la confianza que las personas depositan en la labor del gobierno en la recaudación y el gasto de los ingresos tributarios.

En muchos países de América Latina, la legitimidad fiscal es baja. De acuerdo con encuestas llevadas a cabo por Latinobarómetro a mediados de la década de los 2000 entre la población local, menos del 25 por ciento de los ciudadanos latinoamericanos confía en que sus impuestos se estén gastando adecuadamente. Incluso aceptando cierta volatilidad o margen de error en las encuestas, no cabe duda de los bajos niveles de legitimidad fiscal en la mayoría de los países de la región, una realidad corroborada por el punto de vista de las empresas locales y multinacionales que operan en estos países. De acuerdo con indicadores similares y mediciones del clima empresarial que permiten comparaciones interregionales,

Gráfica 1. **Porcentaje de la población que confía en que sus impuestos se estén gastando adecuadamente**
Países seleccionados de América Latina y promedio



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos de Latinobarómetro (2003) y (2005).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/125717024841>

estas compañías califican reiteradamente las condiciones para su actividad en los países de América Latina como peores que las de otras regiones. Una explicación de esta falta de confianza en la política fiscal del gobierno estriba en que, en contraste con el relevante impacto de los sistemas fiscales en la mayoría de los países de la OCDE, en los Estados de América Latina los impuestos y las transferencias juegan un papel redistributivo relativamente exiguo. Cuando la política fiscal no logra cerrar la brecha entre ricos y pobres, la credibilidad del sistema se ve afectada. Las políticas fiscales de baja calidad obstaculizan la generación de ingresos tributarios, frustran el gasto público y socavan la legitimidad fiscal y democrática.

Las reformas fiscales de los ochenta y los noventa han producido importantes avances y generado resultados positivos en América Latina, donde muchos de los gobiernos siguen intentando mejorar sus resultados a la hora de fortalecer la eficiencia fiscal y fomentar la equidad socioeconómica. Reformas exitosas en el fortalecimiento de las instituciones fiscales incluyen la introducción de nuevas reglas para controlar el déficit público, nuevas leyes de responsabilidad fiscal y medidas para mejorar la transparencia. En parte como consecuencia de estas reformas buena parte de la región presenta hoy en día una nueva cara: entornos macroeconómicos predecibles y estables gracias a la baja inflación, finanzas públicas más saneadas, primas de riesgo más bajas y un manejo de la deuda más razonable.

Aun así, queda mucho por hacer. La comparación entre México y Brasil contribuye a ilustrar los retos que afronta hoy en día la región en su intento por mejorar la calidad de la política fiscal. Brasil recauda y gasta mucho. Cercano al 35 por ciento del PIB, su volumen de recaudación fiscal está próximo al promedio de los países de la OCDE y muy por encima del promedio de América Latina en general (17 por ciento). Sin embargo, más no es necesariamente mejor, ya que Brasil no muestra un desempeño mucho mejor que la mayor parte de los países latinoamericanos en una serie de indicadores sociales que reflejan la calidad o la eficacia del gasto público, y sus resultados son pobres si se comparan con los países de la OCDE. México, con un nivel de recaudación inferior al 15 por ciento del PIB, se encuentra en el extremo opuesto en relación con el ratio entre la recaudación tributaria y el PIB, tanto dentro de la región como en comparación con el resto de países de la OCDE. En el caso mexicano, menos tampoco es necesariamente mejor, ya que, al igual que Brasil, el país también presenta un pobre desempeño en cuanto a la calidad de los bienes y servicios públicos. Aunque se ubican en extremos opuestos del espectro regional en términos de porcentaje de recaudación frente al PIB, Brasil y México, del mismo modo que muchos otros países de América Latina, necesitan contar con mejores sistemas de recaudación y mayor calidad en el gasto público.

Mirando hacia el futuro

Las reformas fiscales en América Latina pueden tener éxito mediante el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Si ven resultados, los ciudadanos apoyarán la reforma fiscal, incluyendo la tributaria. En primer lugar, el gasto debe orientarse mejor. La región necesita contar con un gasto público mejor, más justo y mayor, ciertamente en sectores como la salud y la educación, pero también en infraestructura e innovación. En muchos países, la política fiscal es regresiva, los hogares más ricos reciben la mayor parte de los beneficios. En particular, los programas de seguridad social de la región tienden a ser notablemente regresivos. Los programas de transferencias condicionadas de efectivo, como Bolsa Familia en Brasil u Oportunidades en México, son muy progresivos, pero sus efectos son limitados y su tamaño reducido.

En términos de reforma fiscal, uno de los principales retos pendientes consiste en hacer que los sistemas de recaudación sean más justos y más equilibrados mediante la eliminación de las exenciones especiales sobre los impuestos directos e indirectos. Estas reformas operarán como un desincentivo para la evasión fiscal, incrementando la recaudación y ampliando la base tributaria. Los ingresos derivados de los impuestos indirectos, en especial del impuesto

sobre el valor añadido (IVA), desempeñan un papel importante en la recaudación. El aumento de la imposición directa ayudaría a reequilibrar las estructuras tributarias.

Desempeño fiscal y gobernabilidad democrática

Tras importantes procesos de reforma fiscal en los años ochenta y noventa, la región está avanzando en la actualidad hacia un nuevo conjunto de medidas en este terreno. Un debate abierto sobre las políticas públicas contribuirá no sólo a ampliar el proceso de aprobación de reformas y de nuevos mecanismos tributarios, sino también su implementación. Se espera la introducción de medidas que contribuyan a fortalecer los mecanismos de asignación y asunción de responsabilidades y que acerquen las políticas oficiales a la población y al escrutinio público. La transparencia debería reforzar la percepción de los ciudadanos de que están obteniendo un beneficio justo por el dinero que pagan y de que sus impuestos están siendo bien gastados.

Los centros de investigación locales son muy importantes en este sentido. El escrutinio independiente del gasto público y la política fiscal que llevan a cabo puede fortalecer el sentimiento de apropiación por parte de la ciudadanía sobre los procesos democráticos. En muchos países de América Latina, los centros de investigación ya desempeñan un papel importante, pero su capacidad crítica está restringida por la escasez de financiamiento y las limitaciones en los recursos humanos. La creación de mayores dotaciones financieras sería un paso importante a la hora de proporcionar a los centros de investigación de América Latina los recursos que necesitan para analizar y evaluar las políticas públicas. Los medios y la estabilidad financieros son elementos importantes para garantizar su independencia, permitiéndoles ejercer funciones de control y expresar puntos de vista divergentes.

La descentralización también puede jugar un papel importante en el fortalecimiento de la gobernabilidad y transparencia democráticas al reforzar la capacidad, autoridad y responsabilidad de los gobiernos subnacionales, en especial por medio de la imposición directa. Es necesario explorar nuevas formas de dar poder a los gobiernos locales en el sector tributario, ya que no es una tarea sencilla. Por ejemplo, en Brasil, donde los Estados han recibido la facultad de determinar las tasas del IVA, existe evidencia de dañinas “guerras tributarias” entre los diferentes estados.

En resumen, los gobiernos pueden mejorar su legitimidad fiscal: 1) fomentando un gasto público mayor, mejor y más justo; 2) impulsando la participación de terceros en el escrutinio y la evaluación de las políticas públicas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; 3) ampliando la base tributaria de forma que los sistemas tributarios sean más justos y equilibrados; y 4) fortaleciendo la capacidad, autoridad y rendición de cuentas de los organismos subnacionales de gobierno, en especial en lo referente a la imposición directa. La legitimidad fiscal sin embargo no sólo es cuestión de capacidad. El fortalecimiento de las capacidades administrativas sólo permite avanzar una parte del camino que la reforma de la administración tributaria debe recorrer. El caso de Perú durante la presidencia de Alberto Fujimori muestra que incluso el gobierno más capaz puede ser objeto de manipulación y mal uso. Aunque la administración y la política tributarias puedan llegar a ser la misma cosa, como han afirmado algunos expertos fiscales, la administración tributaria y la política sobre impuestos son cuestiones bien diferentes.

En sus esfuerzos por mejorar la legitimidad fiscal y reforzar la gobernabilidad democrática, los países de América Latina deben devolver a la actividad tributaria y fiscal su dimensión política, de manera explícita y transparente. La reforma fiscal debería buscar la ampliación de los beneficios al conjunto de la ciudadanía y acercar a los ciudadanos al Estado. Un debate político abierto e informado, que sólo puede darse si el sistema es más transparente y existe un mayor acceso público a la información, es un excelente procedimiento para lograr esta

meta. La participación de agentes independientes con la capacidad y la independencia financiera para llevar a cabo una evaluación crítica de las políticas y las reformas propuestas podría enriquecer enormemente este debate. En este proceso, la política fiscal contribuirá a fortalecer la gobernabilidad democrática.

Financiamiento para el desarrollo

Reforma de pensiones, mercados de capitales y gobernabilidad corporativa

América Latina lidera el mundo en desarrollo en lo relacionado con la reforma de pensiones. Chile inició el proceso en 1981 con su profunda reforma en este ámbito. Desde principios de los años noventa, la reforma chilena ha sido un modelo no tan sólo para otros nueve países de la región, sino para varios Estados fuera de Latinoamérica, incluyendo algunos países de la OCDE. Entre los grandes países de América Latina, Brasil es el único que no ha realizado una reforma similar.

Estas reformas del sistema de pensiones implican un proceso de transición de los sistemas de reparto hacia los de capitalización con cuentas individuales. Aunque algunos países han sustituido completamente el sistema anterior con uno nuevo, otros lo han ido poniendo en marcha de forma parcial, permitiendo la adhesión voluntaria a planes individualizados.

Las reformas buscan cumplir varios objetivos. Los más importantes han sido el ofrecer una fuente fiable de ingreso para las pensiones de los trabajadores y reducir el lastre fiscal que los sistemas existentes causan a las cuentas públicas. Otros objetivos también considerados en este capítulo incluyen el impulsar el ahorro local, ofrecer una fuente interna estable de financiamiento para el desarrollo y apoyar el desarrollo de los mercados de capitales locales. Muchas economías en América Latina han sufrido los problemas derivados de un bajo nivel de ahorro interno y la fragilidad financiera, frenando su crecimiento y aumentando la dependencia en la región de unos volátiles flujos de capital internacional.

Las reformas también han buscado recurrir a la competencia entre intereses privados — en especial en el caso de las compañías de seguros y pensiones, que son los inversores institucionales que administran los fondos para el retiro en los nuevos sistemas de pensiones— a fin de mejorar la verdadera eficiencia económica canalizando ahorros hacia usos más productivos. La consiguiente acumulación de ahorros en fondos de pensiones ha llamado la atención sobre su considerable potencial para inducir a las compañías fuera del sector, en cuyas acciones podrían invertir, a realizar mejoras significativas en la calidad de su gobierno corporativo. Este efecto sería beneficioso para todos los intereses implicados— incluyendo los trabajadores retirados y activos— así como para el crecimiento a largo plazo de la productividad de la economía en general.

El impacto de las reformas de pensiones

Los resultados de las reformas varían de un país a otro, en parte porque en algunos lugares se han introducido hace mucho menos tiempo que en otros. En Chile y, más recientemente, en Perú, la reforma de las pensiones ha venido acompañada por la consolidación fiscal y un mayor ahorro interno. En Chile, también ha contribuido al desarrollo financiero, en especial mediante el aumento del papel del mercado de valores y del tamaño del mercado de bonos hipotecarios. Junto con otras reformas, la reforma del sistema de pensiones chileno ha contribuido a mejorar la gobernabilidad corporativa local.

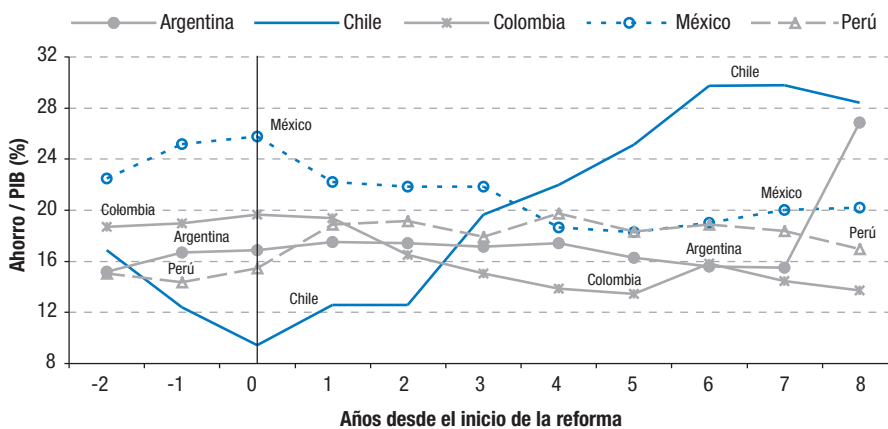
En otros países el panorama es menos alentador. Argentina y Bolivia sucumbieron a presiones fiscales que debilitaron sus sistemas de pensiones. En muchos países, el ahorro no ha logrado aumentar e incluso ha caído. El impacto de la reforma de pensiones sobre los mercados de capitales también se ha visto limitado por las regulaciones que restringen las opciones de inversión de los fondos de pensiones y los llevan a invertir en deuda pública. En lo relativo al impacto esperado sobre la gobernabilidad corporativa, en la mayoría de países los fondos de pensiones aún deben avanzar mucho para convertirse en los impulsores de una mejor gobernabilidad corporativa a nivel nacional que algunos expertos consideran que pueden llegar a ser.

Es complicado analizar el impacto de las reformas de pensiones sobre el ahorro nacional en América Latina debido a que la reforma ha coincidido con la introducción de otras medidas políticas de relevancia que pueden haber tenido un gran impacto sobre el ahorro. En Chile, por ejemplo, el ahorro ha crecido con fuerza desde 1985, después de que el país se recuperara de la crisis financiera sufrida en la primera mitad de los años ochenta. Sin embargo, este aumento del ahorro podría no haberse materializado sin las importantes reformas que Chile puso en marcha en otros sectores de la economía. La Gráfica 2, que presenta las tasas de ahorro de los países durante un periodo de diez años—desde los dos años previos a la puesta en marcha de la reforma de pensiones hasta ocho años después de su introducción—muestra que, además de Chile, sólo Perú ha experimentado un incremento en el ahorro nacional como proporción del PIB, si bien éste ha sido pequeño. En Argentina, el ahorro permaneció prácticamente sin cambio y en Colombia y México incluso se redujo.

Por otro lado, la reforma de los sistemas de pensiones en América Latina ha tenido un impacto considerable en los mercados de capital locales. La acumulación de considerables recursos financieros por parte de los nuevos fondos de pensiones les ha permitido ocupar una posición dominante en los sistemas financieros de sus respectivos países. Hacia finales de 2006, los activos administrados por fondos de pensiones en la región alcanzaban los 390 mil millones de dólares.

Brasil —que no ha seguido el camino de Chile en cuanto a la reforma del sistema de pensiones pero sí creó fondos de pensiones voluntarios en los años setenta, existiendo más de 400 en la actualidad — y Chile tienen las industrias más grandes en el terreno de los fondos de pensiones. El conjunto de fondos chilenos y brasileños suma cerca del 65 por ciento

Gráfica 2. **Tendencias del ahorro interno bruto como porcentaje del PIB**

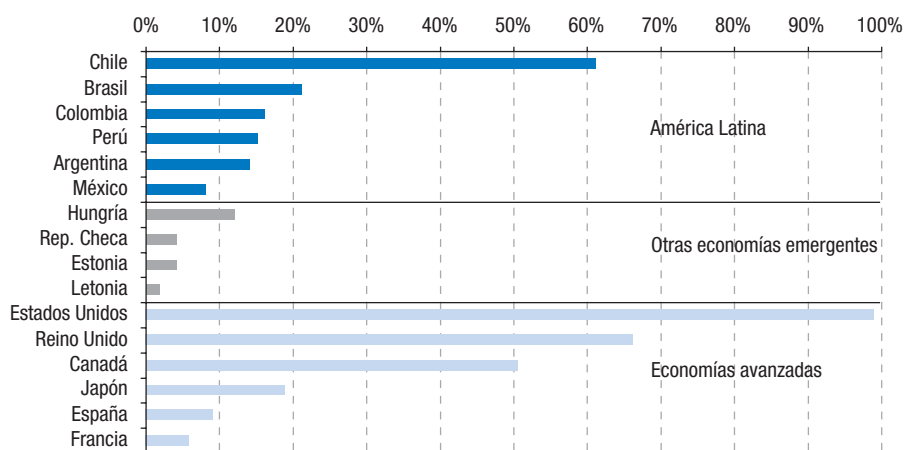


Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/125780475365>

del total de activos de pensiones en la región. El hecho de que ambos países fueran los primeros en establecer fondos de pensiones, sumado al gran tamaño de la economía brasileña, explica la considerable dimensión de sus industrias de pensiones. Chile tiene, con gran diferencia, la mayor industria de pensiones de la región en relación al tamaño de su economía. Sus activos ascendían a más de 60 por ciento del PIB nacional en diciembre de 2006, una cifra comparable a las de países de la OCDE con industrias de pensiones privadas sólidamente desarrolladas. Los activos de los fondos de pensiones privados en Brasil, la segunda industria más grande de la región y con un valor actual cercano al 20 por ciento del PIB, han crecido con más lentitud que los chilenos debido fundamentalmente a la naturaleza voluntaria de las aportaciones a estos fondos.

Gráfica 3. **Activos de los fondos de pensiones como porcentaje del PIB, 2006**



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007), con base en información de la base de datos Global Pension Statistics de la OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/125847733867>

Mirando hacia el futuro

Los actores políticos en la región han realizado esfuerzos para garantizar una mejor regulación de sus industrias de fondos de pensiones, pero sigue existiendo un amplio margen de mejora tanto en el ámbito de la regulación como en el de la gobernabilidad de los fondos. Por ejemplo, la clara determinación de los objetivos perseguidos, la elaboración de códigos de conducta y la introducción de mecanismos para mejorar la rendición de cuentas de los administradores, entre otras medidas, podrían contribuir a armonizar los incentivos de los miembros (trabajadores activos y retirados), patrocinadores (empresarios) y administradores (las empresas privadas que manejan los fondos de pensiones), protegiendo mejor los intereses de los afiliados.

La calidad de la autorregulación de los fondos como la eficacia de su gobernabilidad ganarán importancia a medida que los gobiernos levantan sus restricciones sobre las opciones de inversión de los administradores de fondos de pensiones. Esto será especialmente relevante en muchos países donde las administradoras de fondos de pensiones han alcanzado posiciones dominantes en el mercado local en su calidad de grandes inversores institucionales. Si se presta mayor atención a su gobernabilidad y autorregulación también se generará una

reorientación sana de sus estrategias de inversión hacia la búsqueda de mayores rendimientos a partir de inversiones menos líquidas pero con potencial de rentabilidad y socialmente necesarias, por ejemplo en el terreno de la vivienda, la infraestructura y las tecnologías innovadoras.

Dado el alto grado de concentración de mercado, que tiene grandes probabilidades de producirse en sistemas de reparto obligatorios y estrictamente regulados, se hace necesario prestar una mayor atención a la calidad de la gobernabilidad en las administradoras de fondos de pensiones. Igualmente importante es el potencial que estas administradoras tienen para inducir extensas mejoras en la calidad de la gobernabilidad en las empresas cuyas acciones adquieren como activos.

El resultado combinado de las mejorías en la gobernabilidad —tanto de las administradoras de fondos de pensiones como de las empresas en las que invierten el dinero de las pensiones de sus miembros— se reflejará en una utilización mucho más productiva del capital real y los recursos humanos en toda la economía. Los países del conjunto de la región mejorarían así el ahorro interno y reducirían su fragilidad financiera y su dependencia de los volátiles mercados internacionales de capitales.

Recomendaciones

Para lograr estos resultados, los actores políticos de los diferentes países harían bien en aprender más activamente de las experiencias de los demás. Los responsables de la toma de decisiones deberían intercambiar experiencias y lecciones aprendidas dentro de los marcos proporcionados por los Principios para el Gobierno Corporativo de la OCDE y las Directrices de la OCDE para el Gobierno de los Fondos de Pensiones, contando con el apoyo activo de la OCDE. Cinco políticas merecen atención especial:

En primer lugar, dado que los activos de los fondos de pensiones continuarán creciendo en América Latina, deberá darse prioridad al fortalecimiento de la infraestructura de los mercados financieros locales y a los marcos regulatorios de las actividades financieras.

Segundo, deberán reexaminarse las regulaciones que impiden una sana diversificación de los activos de pensiones, con vistas a facilitar la diversificación de activos mientras se mantienen altos estándares prudenciales. El aumento de la proporción de valores de renta variable y/o activos extranjeros permitidos en las carteras de inversión de los fondos de pensiones en países donde no existe esta posibilidad, no sólo contribuiría a un mejor manejo del riesgo mediante una mejor diversificación de los activos, sino también a reducir los efectos secundarios indeseables que los patrones actuales de inversión de los fondos de pensiones tienen sobre los precios de los activos nacionales. Asimismo, en lo que concierne a los valores de renta variable, para que los fondos de pensiones se conviertan en accionistas activos capaces de ejercer influencia en la calidad del gobierno de las empresas en las que invierten, los reguladores de los países que limitan las inversiones que los fondos pueden llevar a cabo en acciones deberían permitirles comprar y vender acciones de compañías individuales. Esta relajación de los límites a la inversión debe venir acompañada de incentivos eficaces y herramientas para que los administradores de activos den seguimiento diligente y rindan cuentas por las inversiones que realizan.

Tercero, los actores políticos deberán considerar las ventajas de permitir que los administradores de activos en los fondos de pensiones ofrezcan a sus afiliados una diversidad de perfiles de riesgo y rendimiento de los fondos que sólo se permite actualmente en Chile, México y Perú. Además de ofrecer a cada miembro un espectro más amplio de opciones de inversión, estos fondos aumentan el incentivo para que los propios afiliados busquen más

información sobre el diferente desempeño entre las diversas inversiones, lo que a su vez puede contribuir a mejorar la asignación de recursos.

Cuarto, los gobiernos deben prestar atención a los altos niveles de comisiones y costos que los fondos cobran a sus miembros en algunos países. Las dos principales opciones para tratar el problema son las siguientes: a) fortalecer las presiones competitivas sobre los fondos mediante la liberalización del mercado para permitir que los bancos, las compañías de seguros e incluso otras organizaciones financieras compitan directamente con los fondos de pensiones por las aportaciones de los miembros; y b) reducir los costes administrativos por medio de economías de escala generadas con la centralización a nivel nacional de la recaudación de aportaciones de los afiliados, la elaboración de registros y la generación de informes para los miembros, además de reducir las cuotas limitando los incentivos a que los afiliados opten por el costoso e ineficiente cambio de administradoras. Aunque la primera opción tiende a recurrir a la promoción de un mecanismo de mercado competitivo, requiere de una evaluación cuidadosa para evitar exponer las pensiones de los trabajadores a excesivos riesgos en los que pueden caer las inversiones y una conducta administrativa de organizaciones financieras no especializadas.

Quinto, las leyes y regulaciones que gobiernan los fondos de pensiones deben revisarse para fortalecer el papel y las responsabilidades de los inversores institucionales como fiduciarios de los activos para el retiro de otras personas. Se requieren transparencia y reglas de comunicación eficaces entre administradores y miembros para que los órganos rectores de los fondos de pensiones actúen de manera congruente con el interés de sus afiliados. A su vez, un mejor gobierno de los fondos de pensiones puede mejorar en gran medida el impacto positivo y, al mismo tiempo, reducir el riesgo de la inversión por parte de los fondos de pensiones en acciones de empresas activas en todos los sectores de la economía local, así como a nivel internacional. Al servir como agentes importantes de la mejora del gobierno corporativo en sus economías, los fondos de pensiones bien gobernados contribuyen también al crecimiento de la productividad en toda la economía en el largo plazo. Los trabajadores, activos y retirados, y los empresarios se beneficiarán por igual de estas medidas.

Emprender para el desarrollo.

Multinacionales, telecomunicaciones y desarrollo

Desde mediados de los años ochenta, los flujos de inversión extranjera directa han aumentado de manera notable en todo el mundo. En América Latina, los años noventa fueron una época de aceleración en la inversión extranjera directa (IED), atraída por la entrada de multinacionales de países desarrollados hacia sectores recién privatizados o liberalizados.

Sin embargo, el verdadero cambio no está en el juego sino en los jugadores. Del stock total mundial de IED, el porcentaje con origen en países en desarrollo ha aumentado un 50 por ciento, pasando del 8 por ciento en 1990 al 12 por ciento en 2005. Asimismo, las empresas latinoamericanas también juegan fuera de casa. Desde 2006, el valor anual de los flujos salientes de IED de los principales países de la región ha coqueteado con la marca de los 40 mil millones de dólares. Esta explosión de inversión hacia el exterior es en buena medida el resultado de la acelerada internacionalización de un pequeño número de grandes empresas, domiciliadas principalmente en Brasil o en México. En efecto, en 2006 Brasil fue un inversionista neto en el extranjero, con flujos salientes que alcanzaron los 26 mil millones de dólares, frente a los 18 mil millones de dólares recibidos.

Las principales multinacionales latinoamericanas se dedican principalmente a las materias primas y actividades relacionadas. Ejemplos en este sentido son CEMEX, la productora de cemento mexicana, la brasileña Petrobrás en el sector del petróleo, y la también brasileña Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) en el sector de la minería. Los servicios y los bienes finales también se han convertido en rubros clave de la actividad de las multinacionales latinoamericanas, primero en el ámbito regional y, más recientemente, gracias al enorme éxito de un reducido número de empresas, a nivel global. Aunque el crecimiento multinacional de estas compañías es el fruto de diferentes estrategias, ámbitos y ambiciones, éste ubica firmemente a América Latina en el nuevo mapa global de países donde se domicilia la actividad corporativa multinacional.

La aportación del sector de las telecomunicaciones

El sector de telecomunicaciones está en la intersección de estas nuevas tendencias observables en la inversión multinacional. Aunque varias multinacionales de Europa y América del Norte desembarcaron intensamente en este sector durante el periodo de privatización y apertura que se registró en América Latina durante los años noventa, la consolidación sectorial y la competencia dejaron a la empresa española Telefónica en una situación privilegiada frente al resto de compañías. Desde 2000, la exitosa expansión regional de la empresa mexicana América Móvil y de su compañía hermana Telmex han creado un formidable competidor para Telefónica. El papel de estas dos multinacionales procedentes de ambos lados del Atlántico, que hoy por hoy dominan las telecomunicaciones en América Latina, ilustra la aportación de las empresas multinacionales al desarrollo sectorial y económico en general de la región.

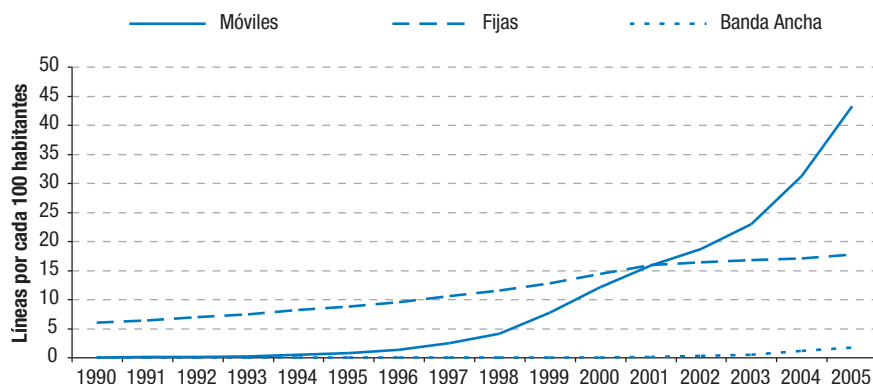
Las telecomunicaciones contribuyen al desempeño económico de los países en general debido a la importancia de los servicios que prestan. Al aumentar la velocidad de los flujos de información y ponerlos a disposición de un espectro más amplio de usuarios potenciales, el sector tiene la capacidad de transformar la vida económica y política de la región. Sin embargo, que el sector desempeñe esta función dependerá en gran medida del grado de cobertura de la población y de que el acceso se ofrezca a los diferentes segmentos de la población. Es precisamente en su impacto sobre la cobertura y el acceso donde la IED en telecomunicaciones ha desempeñado un papel transformador en América Latina.

Desde el inicio de la privatización en la región al inicio de los años noventa, los flujos acumulados de IED en el sector —incluyendo la entrada de empresas extranjeras mediante privatizaciones, gastos de capital y el establecimiento de nuevas operaciones móviles— han superado los 110 mil millones de dólares. La IED en este sector ha sido, por lo tanto, una fuente clave de la entrada de flujos totales de IED en Latinoamérica. Igualmente destacable es el hecho de que en los servicios no comerciables como las telecomunicaciones, cuya capacidad de respuesta a las condiciones locales es crucial para el éxito, los inversionistas multinacionales han aplicado estrategias adaptadas a cada país anfitrión (las llamadas “estrategias multidomésticas”), lo que a su vez ha generado niveles significativos de empleo e ingresos fiscales en los países receptores.

La IED en el sector también ha contribuido a acelerar el rápido progreso de la conectividad en América Latina. La densidad telefónica (líneas por cada 100 habitantes) no sólo ha aumentado de manera significativa, sino que lo ha hecho más allá donde el sector ha recibido los niveles más altos de IED per cápita. La Gráfica 4 muestra la impresionante velocidad a la que la telefonía se ha expandido en la región desde fines de los años noventa. El crecimiento en la densidad de líneas fijas también ha sido significativo, especialmente durante los años noventa, si bien se ha desacelerado de forma notable desde entonces (y, a razón de 18 líneas por cada 100 habitantes, sigue muy lejos de alcanzar la universalidad del servicio). En 2005 la región había logrado una teledensidad combinada de 61 líneas por cada 100 habitantes,

superior al promedio mundial de 54 y muy por encima de las 12 del Sur de Asia (aunque muy lejos aún de los niveles promedio de 130 en los países de la OCDE).

Gráfica 4. **Densidad móvil, fija y de banda ancha**
América Latina, promedio ponderado según población

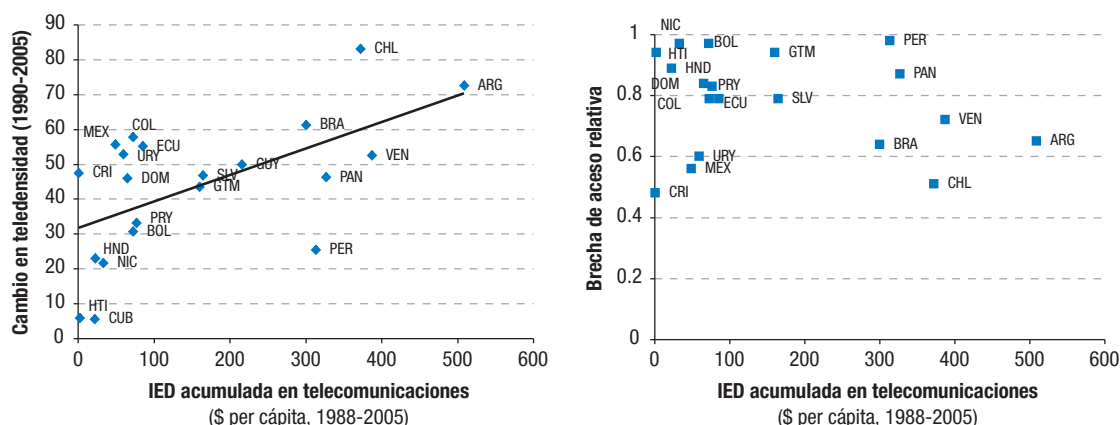


Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/126405325235>

Las privatizaciones, los flujos considerables de IED en busca de mercados y la competencia entre inversores en el sector se han combinado para desempeñar un papel clave en la generación de este crecimiento en la conectividad. También resulta importante constatar la rápida expansión de la tecnología móvil—grandes inversiones en telecomunicaciones se han orientado hacia las infraestructuras, en especial ligadas a la expansión de la tecnología móvil—junto con la innovación en los procesos (como los teléfonos prepagados) y en la regulación (como el cobro de acuerdo a la modalidad “el que llama paga”). En la Gráfica 5 se confirma que la teledensidad ha aumentado más en países que han recibido más IED per cápita que otros.

Gráfica 5. **Impacto de la IED en los resultados de telecomunicaciones**



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos de ITU (2007), IADE, SEDLAC (2007) y base de datos de PPI del Banco Mundial (2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/126868686338>

Sin embargo, la Gráfica 5 también muestra que semejante crecimiento en la conectividad no ha reducido de manera significativa la brecha de acceso entre ricos y pobres en la mayoría de los países de la región. El aumento inicialmente benefició en su mayoría a la población más acomodada, mientras que los pobres seguían sin contar con el servicio adecuado. La desigualdad sigue siendo alta al medirse en términos de la diferencia en el porcentaje de ricos y pobres que cuentan con acceso telefónico en el hogar. Para la región en general, una persona en el quintil más alto de ingresos tiene más del triple de probabilidades de tener un teléfono en casa que otra situada en el quintil más bajo de la distribución del ingreso.

La importancia de los marcos regulatorios

En países con un sector de telecomunicaciones especialmente dinámico, como Brasil y Chile, se producido recientemente una ligera reducción de la desigualdad (en este sentido, un brasileño rico tenía diez veces más probabilidad que uno pobre de contar con un teléfono en 1997, pero sólo 2.5 veces más en 2004). Algunas disposiciones tomadas por los reguladores gubernamentales de estos países han contribuido a esta reducción, al complementar los mecanismos de mercado que operan en el sector de las telecomunicaciones con medidas como la obligación de los titulares de las concesiones de ofrecer acceso universal al servicio o la creación de fondos para el fomento de dicho acceso universal. Los innovadores mecanismos de selección de proyectos en Chile son un ejemplo importante en este sentido.

En términos de incremento de la cobertura y de reducción simultánea de la desigualdad de acceso entre ricos y pobres, los modelos regulatorios de las telecomunicaciones más exitosos en América Latina han garantizado el fomento de la competencia a través de una regulación cuidadosa pero decidida. Aunque el desempeño de los monopolios públicos abarca desde lo razonablemente aceptable hasta lo desalentador en los países donde aún perduran, incluso aquellos monopolios que muestran un mejor balance responden con escasa agilidad a las nuevas oportunidades que ofrecen las tecnologías móviles. La privatización de monopolios o la concesión de periodos largos de exclusividad para los operadores ya existentes, como muestran los casos de México, Nicaragua y Perú, puede resultar atractiva en términos de generación de ingresos, pero ha creado mercados que no son competitivos y plantean serios problemas de eficiencia para los usuarios, en especial en lo relativo a la cobertura de líneas fijas.

La brecha en el acceso a los servicios telefónicos entre personas ricas y pobres sigue siendo sustancial en la mayor parte de los países de la región. Aunque la prestación de servicios de voz puede representar un importante paso adelante en el fortalecimiento de los vínculos sociales y el aumento de la movilidad, es tan solo un primer avance en la superación de la brecha digital y en materia de comunicaciones entre ricos y pobres. La falta de desarrollo en las redes de telecomunicaciones también continúa siendo un cuello de botella para el acceso de banda ancha, a pesar de la importancia de enfoques comunitarios en el suministro de acceso a Internet, que está contribuyendo a que el número de usuarios crezca a un ritmo mayor al que lo están haciendo las líneas de telefonía fija.

El espectacular avance de la telefonía móvil constituye una oportunidad importante para llegar a grandes segmentos la población latinoamericana (incluso mediante la banca móvil) hasta ahora excluidos en gran medida de la integración productiva en la economía moderna. Únicamente un marco regulatorio que garantice conductas de mercado competitivas por parte de los suministradores de servicios de telecomunicaciones puede asegurar niveles de coste permisibles para un elevado número de familias pobres y pequeñas empresas. Dicho marco regulatorio, unido a la innovación tecnológica y la competencia entre los inversores multinacionales por el beneplácito de los consumidores locales, representa un potencial significativo para mejorar la productividad y el nivel de vida de una gran cantidad de personas.

Comercio para el desarrollo:

China, India y el reto de la especialización

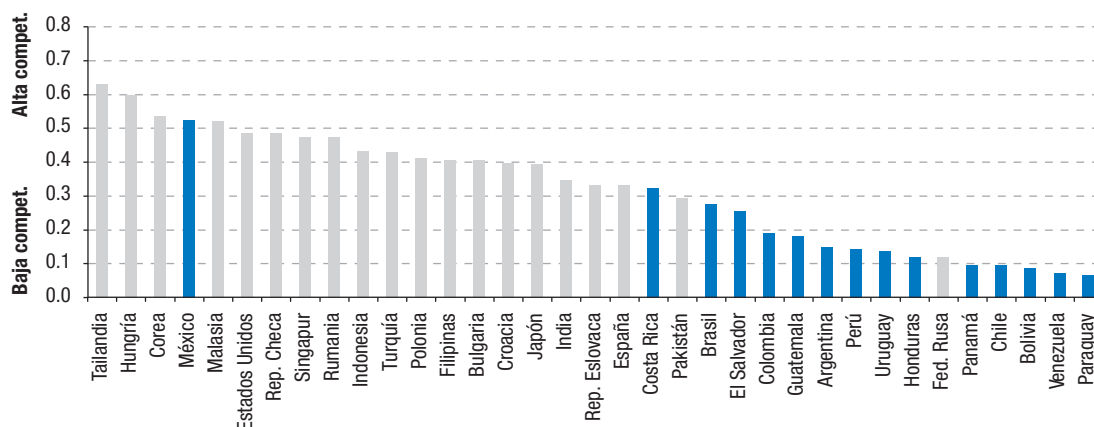
El auge de China e India en la economía global ha tenido un importante impacto en América Latina y ha sido objeto de intenso debate público. Ambos gigantes asiáticos han superado a Latinoamérica desde mediados de los años noventa en términos de crecimiento, exportaciones, atracción de IED e innovación, lo que ha dado lugar a un considerable recelo en la región. Aunque existen muchos ejemplos de cooperación comercial entre América Latina y los gigantes asiáticos, además de la firma de acuerdos comerciales entre gobiernos, la opinión pública latinoamericana ha calificado en ocasiones la creciente presencia de Asia como una amenaza para las industrias nacionales. No obstante, un análisis más profundo del verdadero impacto para América Latina del creciente comercio internacional con China e India arroja conclusiones mucho más alentadoras.

Competencia comercial entre América Latina y los gigantes asiáticos

La mayor parte de la competencia entre América Latina y los gigantes asiáticos en terceros mercados se produce en Estados Unidos, la Unión Europa y Japón. Esta competencia es más feroz en Estados Unidos, que recibió el 57 por ciento del total de las exportaciones latinoamericanas en 2006. China e India han aumentado su participación de mercado en Estados Unidos y, en el caso de China, ya han rebasado a México, por ejemplo.

Sin embargo, un estudio más detallado muestra que sólo unos cuantos países de América Latina se enfrentan a un nivel elevado de competencia por parte de China e India, sin que constituyan una amenaza significativa para Latinoamérica en general. Las Gráficas 6 y 7 presentan indicadores de competencia exportadora entre China e India y una serie de países seleccionados. La competencia se mide comparando la estructura comercial de cada país con la de China (Gráfica 6) y la de India (Gráfica 7). Una puntuación alta indica similitud de las estructuras de exportación, lo que sugiere una mayor competencia en terceros mercados.

Gráfica 6. Competencia exportadora de China con países seleccionados de América Latina y otras regiones

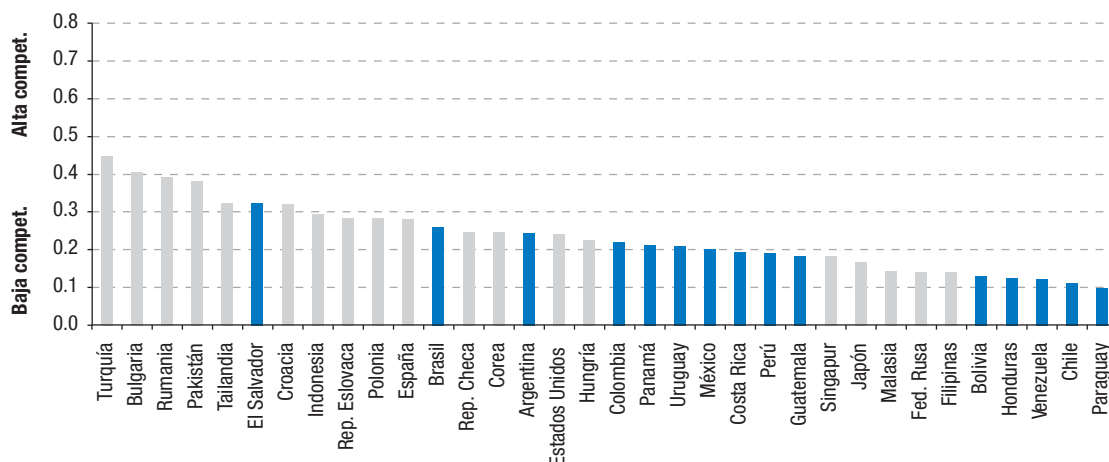


Nota: Medida con los Coeficientes de Especialización y los Coeficientes de Conformidad

Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos de World Integrated Trade Solution (WITS) y Comtrade (2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/126428482662>

Gráfica 7. **Competencia exportadora de India con países seleccionados de América Latina y otras regiones**



Nota: 1. Medida con los Coeficientes promedio de Especialización y los Coeficientes de Conformidad
 2. Para más detalles, véase el Apéndice Estadístico, Cuadros 4.5a y 4.5b.

Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos de WITS y Comtrade (2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/126432083427>

Los datos muestran que las estructuras de exportación de la mayoría de los países latinoamericanos son muy distintas de las de China e India, lo que implica que tienen poco que temer del dinamismo exportador de estos dos países asiáticos. Otras economías emergentes como Tailandia, Hungría y Malasia enfrentan niveles de competencia mucho más duros por parte de las exportaciones chinas. México y Centroamérica son la excepción regional a este patrón general latinoamericano de escasa competencia con China. La competencia de América Latina con India es igualmente baja. El Salvador, Brasil y Argentina muestran dentro de la región la exposición más alta a la competencia india, si bien las economías emergentes de otras regiones, como Pakistán, Rumania, Turquía y Bulgaria, presentan niveles de competencia con India mucho más serios. No resulta sorprendente que sean los países latinoamericanos que exportan principalmente productos primarios los que afrontan menor competencia comercial de China e India, ya que ambos países asiáticos son importadores netos de estos bienes. Paraguay, Venezuela, Bolivia y Chile, por consiguiente, son los países latinoamericanos que menos sufren la competencia de China e India.

Auge exportador de las materias primas

Igualmente significativo es el hecho de que el rápido crecimiento de China e India está abriendo importantes oportunidades de exportación para los países latinoamericanos. Así, aunque la estructura exportadora de México sugiera que es el país más vulnerable de entre las naciones más grandes de América Latina a la competencia asiática en terceros mercados y, en especial, en el sector manufacturero, México también es uno de los países de la región, junto con Colombia y Venezuela, que puede beneficiarse más del importante crecimiento de las importaciones chinas e indias de materias primas. En efecto, de los 19 principales exportadores de América Latina y el Caribe, 11 se especializan en materias primas y tanto China como India son importadores de primera línea de estos productos. La creciente demanda de ambos países de petróleo y minerales ya ha elevado de forma sustancial las ganancias latinoamericanas procedentes de la exportación. La región se ha beneficiado tanto directamente, a partir del mayor volumen de exportaciones hacia China e India, como

indirectamente, por el aumento en los precios mundiales de los dichos bienes como consecuencia de la fuerte demanda asiática. Sin embargo, en contraste con los países en desarrollo del Sudeste asiático, pocos países latinoamericanos parecen susceptibles de poder aprovechar el potencial crecimiento del comercio intraindustrial que China e India están propiciando a nivel global. México y Brasil podrían ser excepciones parciales en este sentido, pues podrían tener cierto potencial a partir del comercio intraindustrial con los gigantes asiáticos en determinadas manufacturas.

El mal holandés o la maldición de los recursos naturales

Aunque el dinámico crecimiento de China e India ofrece importantes beneficios para los exportadores de bienes primarios en América Latina, incluyendo petróleo, minerales y productos agrícolas, el riesgo central reside en que, a medida que las exportaciones de materias primas aumentan su valor y los exportadores reciben mayores ingresos, las economías comenzarán a favorecer más estas exportaciones en detrimento de otros sectores. La literatura acerca del llamado mal holandés ha documentado en profundidad que los incrementos en los ingresos derivados de la exportación de materias primas, pese a aumentar el crecimiento y los ingresos del gobierno en una primera etapa, pueden tener importantes efectos adversos si no se manejan con responsabilidad. Los incrementos en la exportación de materias primas pueden contribuir a aumentar el tipo de cambio de un país con gran facilidad, lo que genera un descenso a largo plazo en las exportaciones de otros bienes—en especial las manufacturas—que opera en detrimento del desarrollo económico.

Los datos recientes sobre patrones comerciales en América Latina sugieren una llamada de atención sobre la necesidad de ocuparse del mal holandés en la región. Esta afirmación se confirma observando, por ejemplo, cómo se han elevado los términos de intercambio en Colombia, Chile y Uruguay, un indicador de que los precios de sus principales exportaciones están aumentando más rápido que los de sus importaciones. La especialización también es mayor, y la mayoría de los países de América Latina muestra un nivel más alto de concentración exportadora en materias primas que el observable a principio de este siglo. La tendencia hacia una mayor especialización en materias primas es más marcada en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Chile. Por otra parte, las excepciones son Costa Rica y Argentina.

El hecho de que los tipos de cambio reales no se hayan apreciado tanto como podría temerse es un dato algo más tranquilizador. La estabilidad macroeconómica se ha mantenido también y la inflación permanece contenida. La reforma fiscal merece parte del crédito por estos éxitos, en especial en lo relacionado con el reciente establecimiento de fondos petroleros y de estabilización. Asimismo, nuevas normativas sobre transparencia, como por ejemplo las leyes de libertad de información, deberían estimular aún más el diseño de políticas responsables y susceptibles de rendir cuentas ante la ciudadanía.

Mejorando la competitividad

El auge actual de las materias primas también intensifica la necesidad de que tanto los gobiernos como las empresas de América Latina reorienten sus ingresos extraordinarios hacia actividades estratégicas que impulsen el crecimiento sostenido, más allá de la actual bonanza derivada de los recursos naturales. Entre estas actividades cabría destacar la creación y desarrollo de capacidades en los ámbitos de la innovación, la educación y las infraestructuras físicas. El avance en estos frentes es necesario para fortalecer la competitividad exportadora de bienes distintos a las materias primas, como por ejemplo mediante el comercio intraindustrial. También ayudaría a contrarrestar el impacto negativo de cualquier apreciación en el tipo de cambio. La diversificación económica y el aprovechamiento de las oportunidades

de exportación de productos distintos a las materias primas también requieren un entorno empresarial sólido, siendo importante que los países latinoamericanos se constituyan en destinos atractivos para la IED y para la cooperación en materia de innovación. Pese a ello, el gasto en innovación sigue siendo insuficiente, y lo invertido se orienta principalmente hacia la investigación básica, con poca participación del sector privado. La educación también continúa siendo un reto crucial para la región, incluso para los países con mejor desempeño en este ámbito.

Del mismo modo, para los segmentos de la economía latinoamericana que sí compiten contra las exportaciones chinas e indias, incluyendo buena parte de las industrias de manufacturas para exportación de Costa Rica y México y los sectores intensivos en mano de obra de otras zonas de América Latina y el Caribe, la cercanía con Estados Unidos ofrece una ventaja comparativa potencial de suma importancia para todos aquellos bienes donde la entrega rápida o la reducción del tiempo de tránsito son cruciales. Entre estos bienes cabe destacar, por ejemplo, a la industria textil y de prendas de vestir, donde la moda cambia con frecuencia y rapidez, o los componentes intermedios en industrias como la automotriz o la electrónica, con sistemas de producción y montaje que dependen de la entrega inmediata de determinadas piezas. Para aprovechar la ventaja competitiva que ofrece la cercanía con Estados Unidos se requiere, sin embargo, una infraestructura sólida tanto en el transporte como en las telecomunicaciones. Lamentablemente los niveles actuales de inversión en infraestructura en América Latina continúan siendo sustancialmente inferiores a los de los países asiáticos, lo que hace recomendable para muchas naciones latinoamericanas el replanteamiento de sus estrategias de inversión en infraestructura.

Las infraestructuras constituyen, por tanto, un sector potencialmente clave en la respuesta de América Latina al incremento de la competencia asiática. México necesita explotar al máximo su ubicación geográfica mediante mejoras en sus infraestructuras. América Latina, en su conjunto, necesita invertir más y mejor en este sector. Este tipo de inversión también contribuirá a reducir la desigualdad y la pobreza, requiriendo un sector público bien organizado y capaz de administrar proyectos de infraestructura pero que a su vez mantenga la disciplina fiscal y consiga atraer la participación del sector privado.

Mirando hacia adelante

En la actualidad América Latina se beneficia de entornos macroeconómicos estables y decisiones políticas pragmáticas. La democracia se extiende a lo largo de la región y gana fuerza apoyándose en parte en las mejoras de las políticas fiscales. La reforma de los sistemas de pensiones está promoviendo el desarrollo financiero, e incluso facilitando el crecimiento del ahorro en determinados casos. La inversión extranjera directa es sólida y la región se ha convertido tanto en origen como en receptora de importantes empresas multinacionales. El desarrollo acelerado del sector de las telecomunicaciones, en el cual los inversores extranjeros han venido realizando importantes desembolsos, debería contribuir a elevar tanto la productividad como el nivel de vida de muchas personas. Por su parte, y contrariamente al temor generalizado, el comercio con Asia constituye más una nueva fuente de oportunidades que una amenaza competitiva para la región en general. De hecho, la conservación de la estabilidad macroeconómica en semejante contexto de bonanza es en sí mismo un importante y sintomático logro.

Los retos que América Latina afronta hoy en día no son menos impresionantes. La persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad encabeza la lista. Junto con la necesidad de políticas que permitan mantener el crecimiento, estos problemas demandan un gasto público y social menos regresivos y más eficiente que contribuya a crear legitimidad fiscal y

democrática. También requieren reformas de los sistemas de pensiones que, además de ayuda a profundizar los mercados de capitales, ofrezcan una fuente fiable de ingresos para cubrir el retiro de segmentos de población cada vez más amplios. De igual forma, estos retos exigen sistemas regulatorios de los servicios públicos básicos (incluyendo las telecomunicaciones), regulaciones que han de ser diseñadas cuidadosamente para complementar los incentivos del mercado con una reducción efectiva de la desigualdad en el acceso a servicios entre ricos y pobres. Asimismo, reclaman que los gobiernos y las empresas orienten un volumen mayor de las ganancias derivadas del aumento en las exportaciones de materias primas hacia actividades estratégicas que mejoren el crecimiento a largo plazo, como más y mejor gasto en educación, capacidad innovadora e infraestructura. Pero, por encima de todo, los desafíos a los que América Latina se enfrenta exigen sectores públicos eficientes y responsables, que gocen de legitimidad y sean capaces de ofrecer una visión estratégica mientras mantienen la disciplina fiscal y promueven la participación activa del sector privado.