

OPORTUNIDADES Y LÍMITES DEL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA AGENDA DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Germán Ríos

*Director corporativo de Asuntos Estratégicos,
CAF - Banco de Desarrollo de América Latina*

El escenario global ha cambiado radicalmente en los últimos años y ha tenido un importante impacto sobre América Latina. Además de los riesgos geopolíticos actuales, tales como las tensiones causadas por Corea del Norte, el terrorismo y la crisis de refugiados en Europa, nos enfrentamos a una serie de fenómenos que están teniendo importantes efectos sobre la economía mundial. Entre ellos, destacan los cambios en las políticas públicas en Estados Unidos como resultado de la elección del presidente Donald Trump, los efectos crecientes del cambio climático, las incógnitas sobre las consecuencias de la transición de la economía china, el Brexit y la reconfiguración de la Unión Europea, y las tendencias populistas y proteccionistas en crecimiento en algunos países del mundo.

En este contexto, la economía mundial se ha recuperado con lentitud después de la crisis de 2008-2009, y el crecimiento global continúa débil, impulsado principalmente por las economías emergentes. De forma adicional, el comercio internacional se ha ralentizado, y crece por debajo del producto global. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2014 y 2015 el producto interno bruto (PIB) global creció 3,4% y 3,1%, respectivamente, mientras que el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó 2,7% y 2,2%¹ durante los mismos años. Para América Latina es especialmente importante la incertidumbre causada por los cambios en la política monetaria y comercial de Estados Unidos y la transición en el modelo de desarrollo de China. Menos importante ha sido el Brexit, aunque su impacto sobre el resto de la Unión Europea podría eventualmente tener efectos sobre la región, en especial si afectan de modo negativo al crecimiento mundial.

La nueva Administración norteamericana, con un discurso proteccionista y populista, ha causado incertidumbre en la región. De hecho, solo el anuncio de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha producido volatilidad en los mercados financieros y cambiarios, y ha postergado importantes inversiones privadas, especialmente en México. La pregunta principal es si Estados Unidos puede conseguir un mejor tratado para sus intereses que el vigente. Teniendo en cuenta que un número importante de empresas

1. Fondo Monetario Internacional, julio 2017.

norteamericanas vinculadas al sector automotriz (General Motors y Ford), cadenas de supermercados (Walmart), y empresas vinculadas al sector financiero (Citibank y JP Morgan), se han beneficiado de la expansión hacia el mercado mexicano y de la posibilidad de operar a menores costos, muy probablemente dichas compañías harán un importante cabildeo para mantener algunas de las condiciones actuales del TLCAN. La indefinición de esta negociación y la posibilidad de revisión de otros tratados comerciales por parte de los Estados Unidos continuarán afectando negativamente a América Latina y, especialmente, a México.

Desde el punto de vista mexicano, dada la gran dependencia de sus exportaciones del mercado de los Estados Unidos, esta decisión implicará la búsqueda de nuevos socios comerciales, principalmente dentro de América Latina. Esto podría conducir a un círculo virtuoso de mayor integración entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, y se potenciaría si este último logra avanzar en la negociación de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. En este contexto, es crucial dinamizar la agenda de cooperación entre Europa y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), centrada en temas de productividad, competitividad y transformación productiva de la región.

En relación con Cuba, la nueva Administración de los Estados Unidos ha frenado los avances realizados hacia la normalización de las relaciones iniciados por el Gobierno del presidente Obama. Los recientes cambios establecidos afectan negativamente a los viajes turísticos y a las transacciones financieras con empresas estatales. En este nuevo contexto político, la economía cubana se resentirá debido a la ralentización del proceso de acercamiento a los Estados Unidos, y el embargo no será levantado a corto plazo, lo que restringirá las posibilidades de inversión de empresas norteamericanas en Cuba.

Por su parte, China se ha convertido en un importante socio comercial para muchos países latinoamericanos y, de hecho, hoy en día es equiparable, en términos de intercambio de bienes y servicios, a Estados Unidos y Europa, aliados tradicionales de América Latina. No obstante, este dinamismo del comercio exterior no se ha visto acompañado por mayores inversiones chinas en la región, y en el caso de los flujos de capitales chinos hacia América Latina, los mismos se han concentrado en pocos países y han estado asociados principalmente a la producción y exportación de materias primas.

El futuro de la relación China-América Latina dependerá principalmente de la profundización de los lazos de inversiones y financiamiento, puesto que la dimensión comercial seguirá dominando la agenda a corto plazo. Uno de los principales riesgos para Latinoamérica sería un aterrizaje forzoso en China, producto de la transición de modelo de desarrollo económico desde un enfoque de crecimiento hacia el exterior a uno basado más en el consumo y la inversión doméstica.

En el caso de Cuba, al ser una relación estratégica de gobierno a gobierno, es posible observar, además de la relación comercial tradicional, un mayor dinamismo de las inversiones chinas en la isla (por ejemplo, la fabricación de autobuses, por Yutong, y la transferencia de tecnología para la fabricación de ordenadores, por Haier), así como mayores relacio-

nes financieras, especialmente teniendo en cuenta las restricciones que afronta Cuba debido al embargo.

De estas consideraciones queda claro que América Latina está excesivamente expuesta a factores externos que escapan de su control, por lo que sus esfuerzos deben centrarse en fortalecer las fuentes de crecimiento interno a través de políticas económicas que mejoren la productividad y la competitividad de la región. Esto es lo que se conoce como la *transformación productiva* y engloba una serie de reformas de carácter microeconómico con la finalidad de fortalecer los aparatos productivos de las economías latinoamericanas.

Una nueva agenda de desarrollo para América Latina

No hay duda de que se han producido grandes avances económicos y sociales en América Latina en los últimos veinticinco años, no obstante, la región aún continúa dependiendo excesivamente de la producción y exportación de recursos naturales. Esto ha ocasionado una excesiva volatilidad en el crecimiento económico de Latinoamérica, y la ha hecho vulnerable a las fluctuaciones de la economía mundial. A pesar de que la coyuntura internacional favorable del período 2004-2014 contribuyó a una reducción significativa de la pobreza y a la consolidación de una nueva clase media, algunas reformas pendientes, como aquellas dirigidas a aumentar la productividad, no avanzaron al ritmo esperado.

La expansión económica china durante el mencionado período causó un aumento en la demanda de bienes básicos, lo que a su vez aumentó sus precios, produciendo ingresos extraordinarios en la mayoría de los países de América Latina, especialmente en los de Sudamérica. Paralelamente, las bajas tasas de interés en Estados Unidos, producto de la crisis de Lehman Brothers, causaron un exceso de liquidez que fue canalizado hacia la región. La combinación de la creciente demanda china de materias primas y el crédito abundante y barato, se tradujeron en tasas históricas de crecimiento para América Latina.

Hay que reconocer que la mayoría de los países de la región administraron relativamente bien la subida de precios de los recursos naturales como el petróleo, el cobre, la soja, el hierro, y el oro durante el *boom* de los *commodities* que se vivió entre 2010 y 2014, a través del diseño y la implementación de políticas macroeconómicas sensatas, aprendiendo de errores y de crisis previas. Esto ha causado que hoy en día la discusión sobre América Latina no se centre en temas macroeconómicos como en el pasado, puesto que en la mayoría de las naciones latinoamericanas se observa baja inflación, una situación fiscal relativamente bajo control, una deuda externa manejable, tipos de cambios flexibles y sistemas financieros sólidos, bien supervisados y regulados.

Cuba todavía enfrenta importantes desafíos macroeconómicos, como la eliminación del tipo de cambio dual, que genera importantes distorsiones de precios en los mercados y afecta a la operatividad de las empresas públicas, la consolidación fiscal, la normalización de su deuda externa y la profundización de sus mercados financieros, que permita que el crédito fluya hacia el nuevo sector de cuentapropistas.

Dados los cambios en la economía global, en particular una política monetaria menos expansiva en los Estados Unidos y la desaceleración de China, se ha reducido significativamente el crecimiento de América Latina, que pasó de una tasa media anual del 4,1% entre 2004-2013 a una del 0,7% de promedio anual entre 2014-2018,² y se ha ralentizado el ritmo de disminución de la pobreza y de la desigualdad.³ Por ello, existe el riesgo de perder parte de las ganancias obtenidas en términos de aumento de calidad de vida de los latinoamericanos y de la consolidación de la clase media. Ante esta situación, es necesario plantear una revisión de la estrategia de desarrollo económico de la región, procurando un crecimiento de calidad sostenible, sustentable, y que vaya acompañado por un aumento de la productividad.

América Latina tiene muchas ventajas para acometer reformas que la conduzcan a un mayor y más estable crecimiento económico y, eventualmente, a crecientes niveles de desarrollo. Además de la estabilidad macroeconómica, la región cuenta con abundantes recursos naturales: 12% de las tierras cultivables del mundo, 40% de la biodiversidad, 20% de los bosques naturales, 33% de las reservas de agua dulce, y un considerable potencial en la producción de minerales, alimentos y energía. Además, con algunas excepciones como Cuba o Uruguay, una parte importante de la población de la región es joven y se encuentra en edad de trabajar, lo que se traduce en un bono demográfico. Con buenas políticas educativas y de formación profesional, estos jóvenes tendrían la oportunidad de convertirse en capital humano cualificado y productivo, mejorando al mismo tiempo sus oportunidades y calidad de vida. En el caso cubano, este último punto es muy relevante, puesto que su población ya cuenta con buena formación educativa, y lo que precisa es desarrollar habilidades laborales para aprovechar su potencial en agroindustria, turismo y biotecnología.

Es importante destacar la evolución de las llamadas empresas *multilatinas*, que se han expandido originalmente en América Latina y que, desde hace poco tiempo, han comenzado un proceso de globalización, convirtiéndose en líderes mundiales en sectores tales como agricultura, minería, aeronáutica y automoción, entre otros. Empresas latinoamericanas dinámicas como CEMEX, Embraer, Tenaris, Bimbo, JBS y ARCOR, son referentes mundiales en sus respectivos sectores y han expandido sus operaciones más allá de las fronteras nacionales y regionales.

La estrategia de desarrollo de América Latina debe sacar provecho de las mencionadas ventajas y mantener las ganancias obtenidas en los últimos años (mejores políticas macroeconómicas, reducción de la pobreza y consolidación de una nueva clase media). La prioridad debe colocarse en políticas microeconómicas que permitan aumentar la productividad y contribuir a la diversificación de las economías de la región. No menos importante es continuar con políticas sociales activas que reduzcan la pobreza y que combatan la desigualdad y la exclusión. Otro elemento clave de la estrategia es una inserción internacional inteligente, que permita a América Latina ampliar mercados y socios, tanto comerciales como inversionistas. A nivel transversal, es fundamental seguir fortaleciendo las instituciones en todas las áreas, y proveer un ambiente propicio para la inversión productiva.

2. Fondo Monetario Internacional.
3. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El ritmo de cambio tecnológico global es tan acelerado y la economía mundial tan compleja y poco predecible, que la estrategia debe ser flexible e ir adaptándose a nuevas condiciones que no siempre son posibles de anticipar. Por ejemplo, según un estudio del Foro Económico Mundial, más del 65% de los niños que hoy están comenzando la educación primaria, trabajarán en oficios que aún no existen.⁴ Esto da una idea de la importancia de la adaptabilidad ante cambios en el entorno económico y tecnológico.

La transformación productiva de América Latina

La transformación productiva en América Latina consiste en la actualización continua de las estructuras productivas de la región y en el aumento de la productividad. Cuba no es una excepción. Este proceso busca agregar valor a la amplia base de materias primas con la que cuenta la región y, al mismo tiempo, descubrir nuevas actividades productivas en las que sus países tengan ventajas competitivas.

Para avanzar en este proceso se requiere un conjunto de políticas públicas que contribuyan a generar empleo formal, y que al mismo tiempo ayuden a reducir la pobreza y la desigualdad. Si bien hay varias medidas y acciones que forman parte de la estrategia de transformación productiva, no es posible detallarlas todas en este capítulo. No obstante, es relevante profundizar en tres de los aspectos microeconómicos más importantes y prioritarios: cerrar la brecha en infraestructuras, mejorar la calidad de la educación, y fomentar un ecosistema de emprendimiento e innovación.

América Latina exporta menos del 20% del total de sus productos dentro de la misma región, cifra inferior al 60% de Asia, o el casi 70% de Europa.⁵ La poca conectividad física entre países debido a unas infraestructuras insuficientes e ineficientes se convierte en un obstáculo para incrementar el comercio intrarregional. Por ello, uno de los retos prioritarios en la transformación productiva de América Latina es cerrar la brecha en infraestructuras.

Contar con infraestructuras de calidad tiene impactos clave sobre el desarrollo. En primer lugar, permite la conexión física, contribuyendo a la movilidad de las personas y al comercio nacional e internacional. En segundo lugar, incide positivamente en la productividad al mejorar las capacidades logísticas y reducir los costos de transporte. En tercer lugar, tiene un importante impacto social, porque permite el acceso a servicios públicos como electricidad, agua, saneamiento y transporte público a las poblaciones más desasistidas.

Varios indicadores muestran que América Latina se encuentra rezagada con respecto a otras regiones del mundo en desarrollo en lo relativo a infraestructuras y logística. Aunque en los últimos años se han hecho importantes esfuerzos, principalmente en electricidad y telecomunicaciones, es necesario intensificar el trabajo en puertos y aeropuertos, fundamentales para mejorar la logística, el aumento del comercio internacional y la integración regional. Las áreas que requieren mayor atención son agua y saneamiento, autovías y carreteras, transporte urbano y ferrocarriles.

4. World Economic Forum (WEF), (2016). *The Future of Jobs "Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*.

5. Centro de Comercio Internacional.

En Cuba es notorio el déficit en infraestructuras causado tanto por la falta de inversión, como de mantenimiento. Por ejemplo, en el caso de viviendas, se estima que se necesitan construir cuatro millones de nuevas unidades para satisfacer la demanda. En transporte, se requiere invertir cerca de 25.000 millones de dólares para cerrar la brecha y realizar el mantenimiento de autopistas, ferrocarriles, transporte público y puertos y aeropuertos. Con respecto a agua y saneamiento y electricidad, también son necesarias cuantiosas inversiones para actualizar las instalaciones existentes. Para potenciar las oportunidades en sectores tales como la agroindustria, el turismo y la biotecnología es crucial resolver los cuellos de botella que generan la insuficiente infraestructura y una logística poco eficiente.

Latinoamérica invierte anualmente cerca del 3% del PIB en infraestructuras, y para cerrar la brecha es necesario duplicar esta inversión. Esto requiere un importante esfuerzo fiscal y de diversificación de las fuentes de financiamiento. Por ello, es fundamental que los sectores público y privado trabajen de manera conjunta, en esquemas de asociaciones público-privadas (APP), y que se utilicen mecanismos novedosos de financiamiento, tales como fondos de infraestructura en moneda local. Para que muchas de estas iniciativas se hagan viables, es imperativo contar con un marco regulatorio e institucional que incentive este tipo de inversiones y permita la confiabilidad en contratos a largo plazo. Estas condiciones no están presentes en Cuba actualmente, por lo que es difícil plantear mecanismos de APP como solución a la oferta de infraestructura.

Diversos indicadores y estudios muestran que América Latina es la región del mundo que presenta la mayor desigualdad en cuanto a ingresos, con un índice de Gini de 48,1.⁶ Gran parte de los problemas de la desigualdad tienen que ver con las pocas oportunidades que generan tanto el sistema educativo, como el mercado laboral formal. En América Latina las desigualdades son perpetuadas por el sistema educativo, puesto que existen marcadas diferencias de calidad entre colegios públicos y privados, por un lado, y entre urbanos y rurales, por el otro. También existen problemas de exclusión por género y etnicidad. Es muy difícil conseguir movilidad social con un sistema educativo que no provee igualdad de oportunidades. Según diversas estadísticas, aunque se ha hecho un buen trabajo en términos de cobertura, la calidad de la educación aún deja mucho que desear en la región.

La agenda de reformas educativas debería incluir los siguientes elementos: mejorar las condiciones de vida de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad con el objetivo de reducir la deserción escolar, incrementar la calidad en la educación en la primera infancia (0-5 años), dar mayor énfasis a la educación técnica y para el trabajo, actualizar los programas educativos e introducir el uso de tecnologías de la información y la comunicación, así como mejorar las condiciones profesionales y de vida de los maestros y profesores. Además, el modelo de educación superior debe ser revisado integralmente, y puesto a tono con los cambios en el mercado laboral, los retos que suponen la revolución tecnológica y las demandas del sector público y privado.

Aunque el tipo de políticas públicas a aplicar depende de las condiciones específicas de cada país, las prioridades deberían centrarse en

6. Cálculos a partir de World Development Indicators del Banco Mundial, como promedio simple del índice de Gini de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

la educación en los primeros años y en la formación técnica y para el trabajo. Estudios recientes muestran la importancia que tiene la estimulación en niños de entre cero y cinco años, puesto que en esta etapa de la vida se gestan gran parte de las habilidades de aprendizaje futuro, y se prepara a los infantes para aprovechar mejor las subsiguientes etapas educativas. Invertir en los primeros años de formación de las personas contribuye a romper con la perpetuación de la pobreza y la desigualdad en la región, que se transmite de padres a hijos, primero a través del sistema educativo y posteriormente a través del mercado laboral.

La región se caracteriza por su alta informalidad laboral y por los problemas que reportan las empresas para contratar personal cualificado. En América Latina los trabajadores no cuentan con suficientes capacidades y adaptabilidad para las exigencias de un entorno empresarial dinámico y complejo, y las instituciones públicas responsables de la formación técnica y para el trabajo se han quedado obsoletas. En esta área, las políticas públicas deben apoyar los programas de educación profesional y técnica, y deben fomentar las competencias laborales generales que permitan el acceso de los estudiantes de educación media (que no necesariamente irán a la educación superior) al mercado de trabajo formal. Este tipo de formación debe ser continua y permitir la portabilidad de las habilidades, facilitando el tránsito de trabajadores entre diferentes sectores.

En el caso cubano, a pesar de que en general la población cuenta con buena formación educativa, esto no necesariamente se traduce en habilidades de trabajo para satisfacer las necesidades del sector privado, tanto de los incipientes negocios cuentapropistas, como de las inversiones extranjeras que entran en el país. En este sentido, para la isla es fundamental contar con programas de formación técnica y para el trabajo que transformen una mano de obra con muy buena base educativa en trabajadores de alta productividad.

Con respecto a la innovación, América Latina no se encuentra bien posicionada cuando se compara con otras regiones del mundo. Diversos indicadores muestran que se invierte poco en investigación y desarrollo (I+D), se generan pocas patentes y se publican pocos artículos científicos. Además, la coordinación entre los entes públicos, privados y académicos responsables de las actividades científicas y tecnológicas es insuficiente. Esto se ve agravado por la carencia de mecanismos de financiamiento adecuados para este tipo de actividades, tales como fondos de capital semilla y de riesgo, y poco apoyo a los emprendedores.

A este respecto, las políticas públicas deben orientarse a fomentar el emprendimiento y la innovación, encontrar espacios fiscales para aumentar la inversión en I+D, principalmente a nivel de pequeñas y medianas empresas (PYME) que generan empleo, contribuir a desarrollar mecanismos de financiamiento para el sector, y apoyar la coordinación público-privada-académica. Un elemento clave de la transformación productiva es impulsar un ecosistema de emprendimiento en el que se fomente la innovación, se diseñen e implementen políticas públicas de apoyo al emprendedor, y se generen mecanismos de financiamiento para los diferentes ciclos de negocios de las actividades productivas.

La inversión extranjera directa (IED) puede ser un factor importante en las actividades de adaptación y transferencia de tecnología, así como en la preparación de capital humano cualificado. Por ello, políticas de atracción de IED, que ofrezcan oportunidades e incentivos fiscales, deberían tener como contrapartida una mayor interacción de las empresas con los sistemas públicos de ciencia y tecnología y con las universidades. Es clara la interacción entre una educación de calidad y mayor innovación. En términos de políticas públicas, esto exige mejor coordinación entre los entes responsables de dichas políticas (educativas y de ciencia y tecnología) y el diseño y la implementación de medidas integrales y complementarias.

A pesar de que Cuba tiene una base científica importante y de haber realizado descubrimientos e innovaciones en las áreas de medicina y biotecnología, éstos no se han traducido en sectores productivos dinámicos. Por una parte, el embargo norteamericano, que impide el uso de tecnología y partes americanas, y por otro lado, la falta de comercialización de los productos patentados por las empresas del Estado, se convierten en importantes obstáculos para capitalizar el conocimiento científico de la isla. Adicionalmente, no existen mecanismos para incentivar a nuevos emprendedores, tales como capital semilla, inversionistas ángeles o incubadoras de negocio fuera de las universidades.

En la actualidad, la mayoría de los países de la región han emprendido importantes reformas para aumentar su productividad, y hay una clara preocupación entre los responsables de las políticas públicas por mejorar la competitividad y el ambiente de negocios. Esto permite ser relativamente optimista con respecto a la transformación productiva de América Latina como parte fundamental de un nuevo modelo de desarrollo económico. Actualmente, se hacen importantes esfuerzos por mejorar la calidad de la educación a todos los niveles, se ha logrado aumentar la inversión en infraestructuras e incorporar al sector privado en su gestión, y existen varias iniciativas interesantes en algunos países para incrementar la inversión en I+D y mejorar la coordinación entre los sectores público, privado y académico en materias científicas y tecnológicas.

Un entorno internacional menos favorable y complejo hace necesario que en América Latina se dé prioridad a una agenda de reformas integral para aumentar la productividad y generar un crecimiento económico que no esté sometido a las fluctuaciones de la economía mundial y permita mitigar las incertidumbres que producen las tendencias geopolíticas actuales. Cuba no es una excepción a la realidad latinoamericana.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2015). *Los Primeros Años "El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas"*.

CAF, (2016). *RED 2016. Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*.

Cereijo, M., & Solo-Gabriele, H. (2011). *Infrastructure Assesment for a Transition in Cuba*.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (2016). *Panorama Social de América Latina*.

International Monetary Fund (IMF), (July 2017). *World Economic Outlook*.

OCDE, CAF y CEPAL, (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017 "Juventud, competencias y emprendimiento"*.

World Economic Forum (WEF), (2016). *The Future of Jobs "Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution"*.

