

¿Por qué se está quedando atrás América Latina?

Paulina Beato
Antonio Vives

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

**Serie de informes técnicos del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Beato, Paulina.

¿Por qué se está quedando atrás América Latina? / Paulina Beato, Antonio Vives.

p.cm.

(Sustainable Development Department Technical papers series ; PEF-104)

Includes bibliographical references.

1. New business enterprises—Latin America. 2. Income distribution—Latin America. I. Vives, Antonio. II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Private Enterprise and Financial Markets Sub-Dept. III. Title. IV. Series.

658.114 B225—dc22

Paulina Beato es Economista Principal en la División de Infraestructura y Mercados Financieros y Antonio Vives es Subgerente del Departamento de Empresa Privada y Mercados Financieros, ambos del Departamento de Desarrollo Sostenible.

Las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Abril de 2005

Esta publicación (número de referencia: PEF-104) puede obtenerse dirigiéndose a:

Subdepartamento de Empresa Privada y Mercados Financieros
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
Parada W-0504
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

E-mail: antoniov@iadb.org

Fax: 202-623-1708

Sitio de Web: www.iadb.org/sds

Índice

Introducción	1
Los obstáculos al desarrollo empresarial	2
Un panorama general	
El acceso al crédito	
La corrupción y la seguridad jurídica	
La formación de la fuerza de trabajo y la regulación laboral	
Los tipos impositivos	
La disponibilidad de infraestructuras económicas	
La distribución de la renta importa	10
¿Ha empeorado la distribución de la renta en América Latina?	
Evidencia del impacto de la distribución de la renta en el crecimiento	
La distribución de la renta y el rechazo social a la inversión privada	
Consideraciones finales	13

Prólogo

La misión del Banco Interamericano de Desarrollo es apoyar el crecimiento sostenible y mejorar el bienestar de la población de América Latina que se ha quedado rezagado en relación con el resto de los países. Estas brechas en el desarrollo y bienestar de la región requieren de grandes inversiones, tanto públicas como privadas, en servicios básicos como salud y educación, así como en otros equipamientos de la industria, el comercio, la infraestructura y los servicios públicos.

Las inversiones requeridas sólo serán posibles cuando los inversores encuentren que las condiciones del entorno económico y social son favorables a los negocios y, por lo tanto puedan confiar en la estabilidad de los acuerdos de inversión y en recibir una retribución acorde con el riesgo que corren. Así pues, las decisiones de los inversores son de singular importancia para el crecimiento de las economías, la creación de empleo, la producción de bienes y servicios, y la generación de ingresos fiscales. Por ello, las iniciativas públicas y las privadas que pretendan aumentar la prosperidad de la región deben prestar especial atención a las condiciones que conforman las decisiones de los inversores.

Este artículo presenta los principales obstáculos al desarrollo empresarial en América Latina y el Caribe que han sido identificados por los actores de la región. También analiza el impacto de los mismos sobre el crecimiento y la inversión. Su objetivo es iniciar una discusión ordenada acerca de los elementos que deben conformar las políticas para el aumento de la competitividad y el crecimiento económico. Confiamos en que el artículo, escrito en forma resumida y de fácil lectura, contribuya a una discusión entre los principales actores, gobiernos, empresas, partidos políticos y el conjunto de la sociedad civil, para buscar y lograr un consenso sobre las políticas para aumentar la inversión interna y externa en los países de la región. Quisiéramos que la discusión también permita lograr acuerdos para dar la continuidad de esas políticas, dado que es esta la única forma de garantizar su efectividad.

Carlos M. Jarque
Gerente
Departamento de Desarrollo Sostenible

Introducción

Los países de América Latina necesitan aumentar el crecimiento de sus economías como la mejor forma de evitar la separación creciente entre la calidad de vida de sus poblaciones y la de los países industrializados, y con la de otros países que tenían niveles menores de prosperidad hace sólo un par de décadas. América Latina se está quedando atrás. Tales desafíos demandan cantidades enormes de inversión y mejoras continuadas de la productividad.

Aunque la comunidad económica y financiera coincide en afirmar que la estabilidad macroeconómica, la disponibilidad de infraestructuras y de capital humano y un clima favorable a los negocios son los factores claves para lograr un crecimiento sostenido y un aumento de la inversión, el consenso es mucho menor a la hora de desarrollar y aplicar políticas tendientes a su consecución. Ello es así porque las políticas que aumentan la calidad y cantidad de los factores que conforman la competitividad de la economía tienen generalmente asociados costes fiscales y políticos que no siempre son aceptados por la sociedad. La falta de consenso se suele traducir en una falta de continuidad de las políticas y cualquier cambio en el espectro político o en las variables económicas es causa de modificaciones significativas en las políticas que inciden sobre la competitividad y el crecimiento.

Una discusión racional de las opciones para desarrollar de forma continua programas ambiciosos de aumento de la competitividad debe formar parte de la agenda política y económica de los países de América Latina. El aumen-

to sostenido de la inversión privada sólo será posible cuando la sociedad crea en la estabilidad y aplicación consistente de las políticas y confíe que también le llegarán, aunque quizás más tarde, los beneficios del crecimiento y la competitividad. Afortunadamente la mitigación, e incluso la eliminación, de algunos de los mayores obstáculos no demanda esfuerzos fiscales, pero sí consenso, aplicación efectiva de las políticas y paciencia.

Este documento presenta los obstáculos al desarrollo empresarial que han sido identificados por los actores de la región y el impacto de los mismos sobre el crecimiento y la competitividad utilizando para ello trabajos previamente realizados¹. Su objetivo es iniciar y promover una discusión ordenada de los obstáculos al desarrollo empresarial en América Latina con el fin de recabar sugerencias de los actores para el diseño e implantación de políticas para aumentar la competitividad y el crecimiento en América Latina. También deseáramos que la discusión sirviera para comprometer a los gobiernos, las empresas, los partidos políticos y el conjunto de la sociedad civil con la continuidad de las políticas como única forma de garantizar su efectividad.

¹ Estamos concientes de no haber incluido en este documento muchos temas relevantes de las políticas de desarrollo y prosperidad. Esperamos poder completarlo con los resultados de los debates y con otros trabajos en curso.

Los obstáculos al desarrollo empresarial

UN PANORAMA GENERAL

El *Global Competitiveness Report* de 2004-2005² presenta una evaluación de los obstáculos para el desarrollo empresarial en 104 países, entre los que se incluyen la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. La evaluación está basada en las puntuaciones que dan los propios empresarios a una lista de catorce obstáculos (véase cuadro 1). De esta evaluación cabe destacar los siguientes puntos.

El primer grupo de obstáculos para el desarrollo empresarial en América Latina (véase cuadro 2) lo constituyen la corrupción, la inestabilidad de las políticas, la ineficiencia de la burocracia y el acceso al crédito. En una escala del 1 al 10 estos obstáculos tendrían una puntuación entre 9,25 y 10. En más de la mitad de los países de la región éstos están considerados entre los tres primeros obstáculos. Por ejemplo, la burocracia ineficiente está

incluida entre los tres primeros problemas en catorce países y está considerada entre los cinco primeros problemas en 19 de los 20 países de América Latina.

El segundo grupo de obstáculos (véase cuadro 2) lo constituyen los tipos impositivos, las regulaciones laborales, la infraestructura inadecuada y la inadecuada formación de la fuerza laboral. La calificación de estos obstáculos es muy inferior a la del primer grupo y en muy pocos países se encuentran entre los tres primeros. No obstante, hay unas diferencias muy significativas en la valoración de los distintos países. Por ejemplo, en Bolivia, Panamá y Paraguay los empresarios no están preocupados por los tipos impositivos, pero si lo están en Brasil, Colombia y Uruguay. Esta preocupación está estrechamente correlacionada con la presión fiscal efectiva en estos dos grupos de países.

Cuadro 1
Relación de obstáculos calificados

	<i>Obstáculos</i>	<i>Obstáculos</i>	<i>Obstáculos</i>
Acceso financiación	Tipos impositivos	Crimen y robo	Infraestructura inadecuada
Burocracia ineficiente	Regulaciones fiscales	Inflación	Falta de ética en el trabajo
Corrupción	Regulaciones laborales	Regulaciones de tipo de cambio	-
Políticas inestables	Inadecuada formación	Golpes de Estado	-

Fuente: Porter, Michael E. y otros. 2005, véase nota 2.

² Porter, Michael E. y otros. 2005 World Economic Forum 2004 - 2005. *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. Nueva York. Palgrave Macmillan.

Cuadro 2
Obstáculos de relevancia media y alta

Obstáculos	Calificación	Número de países donde el obstáculo está entre los 3 primeros	Obstáculos	Calificación	Número de países donde el obstáculo está entre los 3 primeros
Acceso financiación	10,00	11	Tipos impositivos	5,30	3
Burocracia ineficiente	10,00	14	Regulaciones laborales	5,01	2
Corrupción	9,32	12	Infraestructura inadecuada	5,10	1
Políticas inestables	9,24	10	Inadecuada formación de la fuerza de trabajo	4,70	3

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras en Porter, Michael E. y otros (2005), véase nota 2

Cuadro 3
Obstáculos de relevancia baja

Obstáculos	Calificación	Número de países donde el obstáculo está entre los tres primeros
Crimen y robo	4,07	4
Inflación	2,10	1
Regulaciones de tipo de cambio	1,00	1
Golpes de Estado	2,30	1

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras en Porter, Michael E. y otros (2005), véase nota 2

Cabe destacar que la inflación y las regulaciones de tipo de cambio han desaparecido del espectro de preocupaciones de los empresarios latinoamericanos. Parece que, si bien los actores no tienen confianza en la capacidad de las burocracias para dinamizar y atender las necesidades empresariales, sí les preocupa la capacidad de sus gobiernos para controlar la inflación (véase cuadro 3).

Los epígrafes siguientes discuten los obstáculos del primer y segundo grupo con excepción de dos obstáculos: la ineficiencia de la burocracia y la falta de estabilidad de las políticas. Ello no debe interpretarse como una infravaloración

de su importancia, sino como el deseo de limitar el ámbito de discusión en este documento.

EL ACCESO AL CRÉDITO

La coincidencia de las opiniones de los empresarios de todos los países con respecto al valor de la falta de acceso al crédito como un freno al desarrollo contrasta con la liquidez de los bancos en América Latina y con su capacidad para aumentar el volumen de sus préstamos manteniendo unos coeficientes de solvencia aceptables. Es decir, existe una demanda de crédito

insatisfecha junto con un sistema bancario con capacidad para aumentar sus balances, pero temeroso de hacerlo.

Las siguientes preguntas son relevantes para este debate: ¿son las limitaciones del sistema legal las causantes del desequilibrio entre la oferta y demanda de préstamos? ¿Son las regulaciones de prudencia bancarias las culpables? ¿Es la oferta de enormes cantidades de deuda pública lo que está impidiendo que los bancos atiendan la demanda de crédito de los clientes privados?

Los bancos pueden tener dificultades en cobrar préstamos impagos por la lentitud del sistema legal. Adicionalmente, la deficiencia en las legislaciones referentes a liquidación, reposición de activos, constitución de garantías y registro de propiedad, en particular de bienes muebles, desincentiva al sistema financiero a prestarle al sector privado, particularmente al de la micro, pequeña y mediana empresa (más del 98% de las empresas de América Latina). Mientras los países de la región no sean capaces de ir eliminando las limitaciones del sistema legal, los bancos protegerán su patrimonio restringiendo la oferta de préstamos y ofrecerán financiación solamente a quienes ya tienen una larga historia crediticia o disponen de activos que pueden ser ofrecidos en garantía sin dificultades legales.

Por otra parte, la regulación del sistema financiero tiene como máxima prioridad la estabilidad del mismo, muy por encima de la efectiva intermediación. Esto significa que el sistema financiero, y en particular la banca, no tiene incentivos de intermediar en operaciones que puedan acarrear riesgos y que conlleven a la necesidad de aumentar el capital de respaldo a los activos expuestos. De esta manera, los bancos, enfrentando poca competencia en la captación de depósitos, pueden preferir colocar los recursos en papeles del estado, lo cual en muchos países tiene amplia oferta, estrangulando así la demanda del crédito privado,

elevando las tasas activas de interés y los márgenes de intermediación.

Aunque estas imperfecciones de los mercados financieros suelen estar presentes en la mayoría de los países en vías de desarrollo, su efecto negativo aumenta cuanto peor es la distribución de la renta. En efecto, sólo accederán a los préstamos aquellas familias que tengan activos líquidos que ofrecer, mientras que todos los demás no podrán explotar sus oportunidades de inversión.

LA CORRUPCIÓN Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

De acuerdo con las investigaciones de Barro (1997), la seguridad jurídica es uno de los factores con mayor poder explicativo del crecimiento económico. En efecto, dicho análisis muestra que un nivel superior en la escala de 0-6 de la clasificación de *Political Risk Services*³ explica un mayor crecimiento anual acumulativo de un 0,3% durante el periodo 1980-2004. Además, un aumento de un punto en la calificación aumenta la inversión privada en 1,1%. Ello significa que una mejora en el respeto de la ley y el orden se traduce directamente en mayor crecimiento económico, probablemente a través de mejoras de productividad, y también indirectamente a través de aumentos de la inversión privada. Los resultados de esta investigación son lo suficientemente robustos como para que los países de América Latina presten atención a la mejora del respeto a la ley y el orden

Los países de la OCDE, con excepción de México y Turquía, tienen un valor de 6 en este índice. Los países competidores de América Latina, como China (5), Corea del Sur (4,5) e India (6) obtienen puntua-

³ *International Country Risk Guide*, publicación mensual de The PRS Group Inc, East Syracuse, Nueva York. <http://www.prsgroup.com>

Cuadro 4
Capacidad de hacer cumplir las leyes y regulaciones
(Calificación del año 2005)

Argentina	1,5	Ecuador	-	Paraguay	2,0
Bolivia	3,0	El Salvador	3,0	Perú	3,0
Brasil	2,5	Haití	1,0	República Dominicana	2,0
Colombia	1,0	Honduras	1,5	Uruguay	2,5
Costa Rica	4,0	México	3,0	Venezuela	3,0
Chile	5,0	Nicaragua	2,0	Media ALC	2,5
Guatemala	2,5	Panamá	3,0	China	5,0

Fuente: International Country Risk Guide, véase nota 3

ciones muy superiores a las de la región. Pues bien, todos los países de la región, con excepción de Chile y Costa Rica, obtienen una puntuación inferior a 3 (véase cuadro 4). La escasa puntuación en el indicador del respeto a la legalidad vigente en todos los países de la región, junto con la opinión de los empresarios acerca de la importancia de la corrupción como freno al desarrollo empresarial recomiendan considerar la reducción de la corrupción y el aumento en la seguridad jurídica como objetivos prioritarios de cualquier política de aumento de la inversión y la competitividad.

La cuestión a discutir no es si se incluyen o no medidas tendientes a eliminar la corrupción y aumentar la seguridad jurídica, sino el tipo de medidas y los compromisos que se alcanzan en su implantación. En el diseño de las medidas, es necesario tener presente lo siguiente. Primero, la corrupción requiere de la actuación de dos personas. No hay corrupto sin corruptor. Segundo, el exceso de regulaciones y el intervencionismo del Estado fomenta la corrupción y la falta de respeto por las leyes; por el contrario, la liberalización de las actividades empresariales reduce necesariamente la corrupción y favorece el respeto a la legalidad. Tercero, el beneficio económico de la lucha contra la corrupción y el aumento de la legalidad compensará el costo fiscal que su eliminación requiere. No obstante, no hay que olvidar que los resultados de estas medidas son lentos y los impactos de un déficit fiscal incontrolado

son inmediatos. Hay un desfase que es necesario considerar.

LA FORMACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO Y LA REGULACIÓN LABORAL

El retraso en la renta per cápita de la región se explica principalmente por la baja productividad de la mano de obra que, sin duda, se podrá explicar en parte por la escasez de parque de capital productivo. Sin embargo, lo cierto es que la productividad de la mano de obra en América Latina es mucho más baja que en los países competidores. Veamos algunos datos concretos. La productividad por empleado en casi todos los países de América Latina es inferior al 30% de la productividad de Estados Unidos. El cuadro 5 muestra que la productividad en una muestra significativa de países de América Latina es muy inferior a la productividad de los países competidores.

Es posible aumentar la productividad bien aumentando el parque de capital de las empresas, bien a través de la capacitación de la fuerza de trabajo. Detengámonos en la capacitación de la fuerza de trabajo puesto que la inadecuada formación de la mano de obra es señalada por los actores como un obstáculo relevante. Aunque muchas investigaciones muestran el poder

Cuadro 5
Productividad relativa por trabajador
 (Estados Unidos de América =100)

<i>País</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>País</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
Argentina	38,7	36,5	Ecuador	15,2	11,6
Bolivia	18,5	9,8	El Salvador	17,0	15,0
Brasil	25,2	-	Honduras	-	8,8
Colombia	20,4	17,9	México	27,7	27,7
Costa Rica	20,3	18,7	Perú	-	15,2
Chile	30,2	31,5	Venezuela	29,1	23,3
Guatemala	16,9	14,4			

Fuente: Center for International Comparisons, Universidad de Pensilvania.

explicativo de la adecuada formación de la fuerza laboral en el crecimiento de las economías, no cualquier aumento en el stock de capital humano tiene un impacto positivo en la productividad y el crecimiento. Por ejemplo, Barro⁴ muestra que un aumento de un año en el número de años de enseñanza secundaria y superior aumenta en 0,44% la tasa de crecimiento en los años siguientes. Corresponde a los empresarios identificar el tipo de formación que se requiere puesto que aumentos indiscriminados en la formación pueden aumentar el capital humano de las economías de la región, pero no asegurar un aumento de la competitividad y la inversión.⁵

La rigidez de las regulaciones laborales en América Latina que preocupa a los actores económicos es culpable de que sólo una parte pequeña de los trabajadores de la región estén dentro del circuito formal. Sin embargo, desde el punto de vista de la competitividad y el crecimiento, la rigidez de las regulaciones tiene un efecto mucho más pernicioso: la dificultad de que las mayores inversiones aumenten la competitividad. En efecto, las regulaciones laborales de los países de América Latina tienden a forzar a que los aumentos de productividad que se logran con la inversión productiva

se trasladen enteramente en subidas de salarios reales. Así, los aumentos potenciales de la productividad derivados de la inversión no consiguen las mejoras en la competitividad que tanto se necesitan para atraer nuevas inversiones.

LOS TIPOS IMPOSITIVOS

El informe del *World Economic Forum* de 2004-2005 muestra que los tipos impositivos son considerados como un obstáculo medio/alto en América Latina. En Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay, los tipos impositivos están entre los cuatro primeros obstáculos al desarrollo empresarial. Sin embargo, la participación de los ingresos fiscales en el PNB está por debajo del 20% en todos los países con la excepción de Uruguay y Brasil (véase cuadro 6). Aunque los tipos impositivos varían entre el 27 y 29 % en los países más industrializados (véase cuadro 7), los empresarios de estos últimos países los califican como un obstáculo menos relevante para el desarrollo empresarial. ¿A qué se debe esta paradoja?

Aunque no disponemos de datos que nos permitan explicar las discrepancias entre

⁴ Barro, Robert J. 1999. Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions. *Swedish Economic Policy Review*. Autumn.

⁵ Cole, Harold L. y otros. 2004. Latin America in the Rear View Mirror. Informe de trabajo No. 11008, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA. <http://www.nber.org/papers/w11008>.

Cuadro 6
Tasas impositivas efectivas
(Ingreso fiscal sobre PNB)

<i>País</i>	<i>1999</i>	<i>País</i>	<i>1999</i>	<i>País</i>	<i>1999</i>
Argentina	12,62	Ecuador	-	Panamá	17,59
Bolivia	13,99	El Salvador	12,63	Paraguay	-
Brasil	20,00	Guatemala	-	Perú	13,75
Colombia	10,56	Honduras	8,8	República Dominicana	15,72
Costa Rica	18,42	México	12,99	Uruguay	24,72
Chile	18,40	Nicaragua	-	Venezuela	12,80

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Financial Statistics*.

Cuadro 7
Tasas impositivas efectivas y orden en la calificación

	<i>Lugar en la calificación de los obstáculos</i>	<i>Impuestos sobre PIB (%)</i>		<i>Lugar en la calificación de los obstáculos</i>	<i>Impuestos sobre PIB (%)</i>
Brasil	Primero	20,00	Francia	Segundo	39
Colombia	Cuarto	10,56	Alemania	Tercer	27
Costa Rica	Cuarto	18,42	España	Quinto	29
Uruguay	Segundo	24,72	Reino Unido	Cuarto	34

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Financial Statistics* y elaboración propia a partir de cifras en Porter, Michael E. y otros (2005).

los impuestos efectivamente pagados y la valoración de los impuestos como un obstáculo a la inversión, creemos que no es aventurado trabajar con las siguientes causas. *Primera*, las empresas formales soportan unos tipos efectivos muy altos para recaudar una cantidad dada de ingresos puesto que la proporción de la renta sobre la que se paga impuestos es muy baja. En efecto, por un lado las rentas bajas están exentas del pago de impuestos de hecho o de derecho; por otro lado, las rentas muy altas generalmente pagan sólo por la proporción de renta que consumen y esta proporción es pequeña. A esto se le suma el hecho de que, en los estratos altos, la capacidad legal de evasión es muy alta. *Segunda*, las empresas que pagan impuestos no se benefician de los programas de gasto público. Dado que la mayor parte de la población tiene una renta por debajo de la media, las demandas de gasto público social son enormes. *Tercera*, la poca eficacia de los sistemas de recaudación y la ausencia

de medidas de lucha contra el fraude sin duda tienen su origen en la ineficiencia general de la burocracia que ha sido señalada como obstáculo al desarrollo. Pero no olvidemos que esta ineficacia está alimentada por la misma falta de ingresos que hace difícil incorporar a personal competente y capacitado a las administraciones tributarias.

Así pues, aunque los impuestos representan un obstáculo relevante para los empresarios, la recaudación efectiva es insuficiente para atender las enormes demandas sociales. Asimismo, por más que la solidaridad y la democracia política recomiendan atender tales demandas, el resultado es la creación de una espiral negativa que da lugar a un aumento de la proporción de gasto social en el PNB y una reducción en la proporción del gasto productivo. Esto exacerba la aversión a pagar impuestos, lo

que, a su vez, lleva a una mayor evasión y una menor recaudación. Para romper esta espiral no sólo se requiere una mayor eficiencia en la recaudación, sino que también un aumento en las bases impositivas y una mayor proporción de gasto productivo.

LA DISPONIBILIDAD DE INFRAESTRUCTURAS ECONÓMICAS

Aunque la disponibilidad de infraestructuras económicas no está entre las principales preocupaciones de los empresarios de América Latina, existen evidencias del impacto positivo de éstas sobre la competitividad de los países y el crecimiento. El cuadro 8 presenta el diferencial entre el stock de infraestructuras de América Latina y en un grupo de países del Sudeste Asiático⁶. Es decir, las cifras expresan la diferencia entre el aumento del stock de capital por trabajador en el Sudeste Asiático y el aumento del stock de capital por trabajador en América Latina. Pues bien, durante el periodo 1980-1997, el stock de líneas de teléfono por trabajador en el Sudeste Asiático aumentó en un 63,8% más que el crecimiento de la misma variable en América Latina. De igual forma, el cuadro muestra el crecimiento por trabajador del stock de otras infraestructuras. También muestra que el producto por trabajador crece

en mucha mayor proporción. Los valores absolutos del stock de infraestructura muestran que mientras en 1980, el stock de generación eléctrica por trabajador era mayor en América Latina que en el Sudeste Asiático, en 2001, era muy superior en estos últimos países.

Aunque estas cifras indican la escasez relativa de infraestructuras en América Latina, por sí solas no son suficientes para concluir que debemos aumentar el volumen de las mismas, puesto que un aumento significativo de la inversión en infraestructura requiere un esfuerzo fiscal importante para el que no están capacitados la mayoría de los países de América Latina. Por ello, la preparación de un programa para mejorar las infraestructuras de la región requiere previamente responder a estas preguntas: ¿cuál es el impacto de un aumento de las infraestructuras sobre la competitividad y el crecimiento?, ¿qué parte puede abordar el sector privado?, y ¿cuáles son las implicaciones financieras y fiscales de las distintas opciones?

Dos observaciones para orientar la discusión parecen apropiadas. Primera, la contribución positiva de las infraestructuras al crecimiento económico parece fuera de

Cuadro 8
Diferenciales en el aumento de la producción y de las infraestructuras por trabajador (1980-1999)

<i>Diferenciales del stock/trabajador</i>	<i>Mediana</i>	<i>Media</i>
Líneas de teléfono	63,38	47,61
Capacidad de generación eléctrica	101,21	91,14
Carreteras	43,98	52,33
PNB por trabajador	88,89	90,24

Fuente: Calderon y Servén (2003), véase nota 7.

⁶ China, Indonesia, República de Corea, Malasia, Tailandia y Singapur.

toda duda. Calderón y Servén⁷ muestran que la contribución del diferencial de infraestructuras al crecimiento económico es substancial. Adicionalmente, un estudio del Banco Mundial⁸ mostró que, a nivel agregado, una inversión en infraestructuras equivalente a un punto porcentual del PIB podía contribuir a aumentar el producto interno bruto en un punto porcentual. El diferencial de infraestructuras explica entre el 30 y el 33% de las diferencias en el crecimiento entre los países del Sudeste Asiático y América Latina. La infraestructura que mayor contribución tiene al crecimiento es la capacidad de generación eléctrica (entre

14 y 16%). Segunda, los países de América Latina que han liberalizado el sector eléctrico permitiendo la participación del sector privado en la generación eléctrica han aumentado su parque eléctrico mucho más rápidamente que aquellos en los que no se ha producido esa liberalización. Ello parece significar que el sector privado está deseoso de invertir en generación eléctrica y que, por tanto, un aumento de la infraestructura eléctrica no requiere esfuerzos fiscales, pero sí un clima adecuado para promover la inversión privada.

⁷ Calderón C. y Luis Servén. 2003. The Output Cost of Latin American Infrastructure Gap. En Easterly W. y Luis Servén, *The Limits of Stabilization*. Washington, D.C.: Banco Mundial, y Calderón C. y Luis Servén. 2004. The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. Informe de trabajo del Banco Central de Chile No. 270. Santiago.

⁸ Banco Mundial. 1994. *World Development Report 1994*. Washington, D. C.

La distribución de la renta importa

La desigualdad en la distribución de la renta es la base de los obstáculos al desarrollo empresarial de índole económica que se han analizado hasta ahora. En efecto, las dificultades de acceso al crédito, principal obstáculo al desarrollo empresarial en América Latina, no son ajenas a la distribución de la renta y la riqueza. También hemos visto que otro obstáculo relevante, los tipos impositivos, se hace más perverso por la desigual distribución de la renta, en particular, la escasa proporción de personas con capacidad y obligación de pagar impuestos. La desigual distribución de la renta y la enorme proporción de la pobreza, con su efecto pernicioso sobre los ingresos y su enorme absorción de recursos fiscales, no serán tampoco ajenas a la escasez de infraestructuras y a la inadecuada formación de la mano de obra. Además existe evidencia empírica de que una distribución de la renta menos desigual tiene impactos positivos sobre el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo, a pesar de que no tiene impacto significativo sobre el crecimiento de las economías más industrializadas.

En esta sección analizamos algunos indicadores del empeoramiento relativo de la distribución de la renta en la región y las evidencias entre mejoras en la distribución de la renta y aceleración del crecimiento. También nos detendremos brevemente en la correlación observada entre rechazo social a las economías de mercado y a la inversión privada y la persistente desigualdad de los ingresos en América Latina

¿HA EMPEORADO LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN AMÉRICA LATINA?

La evidencia disponible muestra que la distribución de la renta en América Latina no sólo es peor que la de los países con los que compite por atraer inversiones, sino que la distribución de la renta ha empeorado en el periodo 1980–2000 (véase cuadro 9). Por otro lado, a pesar de que en la mayoría de las otras regiones los aumentos de la renta se trasladan con una elasticidad próxima a uno a los estratos de la población con menores rentas, lo mismo no ocurre en muchos países de América Latina. En efecto, en Colombia, Costa Rica y República Dominicana, las rentas de los estratos de población correspondiente al 20% y al 40% de la población con menores ingresos no aumentan con el crecimiento económico. Esto indica que el 40% de la población no se beneficia de la prosperidad de sus países.

La región de América Latina tampoco ha tenido éxito en reducir la pobreza.⁹ Mientras que en 1970 el número de personas que vivían con menos de un dólar al día en Asia (excluida China) era de 202 millones, ese número se ha reducido a 19 millones en 1998. En América Latina la reducción es mucho menor, se ha pasado de 19 millones de personas con menos de un dólar al día a 10 millones de personas. Esto significa que mientras que en Asia (excluida China) el número de personas con menos de un dólar representa el 1% de la población, en Latinoamérica representa el 2,2%. La relación es

⁹ Sala y Martín, X. 2002. The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distribution). Informe de trabajo No. 8933 del National Bureau of Economic Research (NBER). Mayo.

Cuadro 9
La distribución de la renta 1992-2001
(Coeficientes de Gini)

	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-2000</i>	<i>Media</i>
Valor del Índice				
Latinoamérica y Caribe	48,4	50,8	52,2	50,5
Asia	40,2	40,4	41,2	40,6
OCDE	32,3	32,5	34,2	33,0
Europa del Este	28,3	29,3	32,8	30,1
Cambios del Índice				
		70-80	80-90	70-90
Latinoamérica y Caribe	-	2,4	1,3	3,7
Asia	-	0,2	0,8	1,1
OCDE	-	0,2	1,7	1,9
Europa del Este	-	1,0	3,5	4,5
Diferencias del Índice ALC versus:				
Asia	8,3	10,4	10,9	9,9
OCDE	16,1	18,3	18,0	17,5
Europa del Este	20,2	21,6	19,4	20,4

Fuente: De Ferranti, D. y otros. 2005. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C.: Banco Mundial.

incluso más desfavorable si comparamos la proporción de personas que viven con menos de dos dólares al día. Entre 1970 y 1998, esta proporción aumentó en 52 millones en Asia (excluida China), mientras que en América Latina aumentó en 32 millones. Esto significa un crecimiento de aproximadamente 2,8% en Asia y de 6,5% en América Latina.

EVIDENCIA DEL IMPACTO DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN EL CRECIMIENTO

Varias investigaciones han presentado evidencias de que la desigualdad tiende a frenar el crecimiento. Los trabajos de Alesina y Rodrik y Alesina y Perotti¹⁰ confirman esta hipótesis. Aunque otros autores han obtenido resultados contrarios, el análisis de Ba-

¹⁰ Alesina, A. y D. Rodrik. 1994. Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, No.109, y Alesina, A. y R. Perotti. 1996. Income Distribution, Political Instability, and Investment, *European Economic Review*, No. 40(6).

ro¹¹ los compatibiliza. En efecto, Barro muestra que la desigualdad en la distribución de la renta retrasa el crecimiento en los países menos desarrollados, mientras que lo acelera en los países industrializados.

Aunque es bien conocido que América Latina tiene simultáneamente la tasa de concentración de la renta mayor del mundo y también un crecimiento muy por debajo de la media de los países, Bengoa y Sánchez Robles¹² confirman empíricamente con datos específicos para América Latina la correlación inversa entre crecimiento y desigualdad en la distribución del ingreso.

¹¹ Barro, Robert J. 2000. Inequality and Growth in a Panel of Countries, *Journal of Economic Growth*, Volumen 1.

¹² Bengoa M. y Blanca Sánchez Robles. 2004. Economic Growth and Inequality in Latin American Countries: Some Empirical Findings. Informe de trabajo No. 525882 del Social Science Research Network (SSRN), <http://ssrn.com/abstract=525882>.

LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y EL RECHAZO SOCIAL A LA INVERSIÓN PRIVADA

La pobreza asociada a una mala distribución de la renta y la riqueza genera robo, crimen y revueltas que a su vez reducen y perturban la actividad productiva de una sociedad. Además, la defensa de la sociedad civil frente a tales actividades demanda enormes cantidades de gasto público para mantener el orden y la estabilidad. Parece claro que este mecanismo de transmisión puede retardar el crecimiento económico, pero nos detendremos en un mecanismo más sutil pero no menos importante.

Los datos de la encuesta de *Latinobarómetro* recogidos en el cuadro 10 indican que el rechazo social a la inversión privada y a las economías de mercado es muy alto en América Latina y que ha crecido de forma continuada en los últimos cinco años. Por otro lado, una encuesta entre los principales inversores españoles en América Latina contratada¹³ por el Banco Interamericano de Desarrollo pone de manifiesto que estos in-

versores encuentran en este rechazo social uno de los principales obstáculos para aumentar la inversión en la región. En la opinión de los entrevistados, el riesgo de que el equilibrio económico-financiero del proyecto sea vulnerado queda agudizado cuando concurren en un país ciertos factores, entre los cuales destacan el rechazo social a la participación de la inversión privada en la prestación de los servicios de infraestructura. En su experiencia, en aquellos países donde existe este rechazo social, los partidos políticos obtienen beneficios electorales al criticar a las empresas privadas durante las campañas políticas, especialmente si las mismas son extranjeras. Esto aumenta el riesgo de ruptura del equilibrio económico-financiero de la inversión y, por tanto, de la continuidad de la misma cuando estos candidatos ganan las elecciones. Debe destacarse que una de las causas identificadas es la desigualdad creciente en la distribución de la renta.¹⁴ La creciente desigualdad de los ingresos refuerza la percepción de la población de menores ingresos de que nunca le llegarán los beneficios de la inversión privada, pero sí le llegarán los costos.

Cuadro 10
Desaprobación social de la inversión privada
(Porcentaje de respuestas que desaprueban la inversión privada en infraestructura)

<i>País</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>País</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>País</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>
Argentina	67	76	Ecuador	51	59	Panamá	75	59
Bolivia	56	69	El Salvador	55	65	Paraguay	59	54
Brasil	60	51	Guyana	-	-	Perú	57	69
Colombia	63	77	Haití	-	-	Uruguay	58	66
Costa Rica	48	56	Honduras	52	69	Venezuela	34	46
Chile	56	46	México	56	68	Media LAC	55	66
Guatemala	63	71	Nicaragua	52	65			

Fuentes: Elaboración propia con datos de *Latinobarómetro*

¹³ AFI. 2004. La percepción de los inversores de los riesgos regulatorios e institucionales en América Latina. Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo y presentado en la conferencia “El Clima para las Inversiones en Infraestructura en América Latina” celebrada en Madrid el 22 de enero

de 2004 y organizada por el Ministerio de Economía, el ICEX, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁴ Graham, C. y A. Felton. 2005. Does Inequality Matter to Individual Welfare? An Initial Exploration Based on Happiness Surveys from Latin America. Documento de trabajo interno, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Consideraciones finales

El análisis que hemos presentado nos lleva a cinco consideraciones finales.

Primera: el análisis de las opiniones de los empresarios permite distinguir dos conjuntos de obstáculos. El primer grupo lo constituyen los obstáculos de índole institucional y política que la mayoría de los empresarios de América Latina consideran un freno muy importante para el desarrollo empresarial. La eliminación de tales obstáculos no requiere grandes gastos fiscales, pero sí requiere consenso social y paciencia. La coincidencia de todos los países en la importancia de los frenos institucionales abre una vía productiva para el diseño y la aplicación de iniciativas regionales para la eliminación de estos obstáculos. El segundo grupo de obstáculos es de índole económica y su solución requiere de sacrificios fiscales importantes. Por otro lado, las diferencias de valoración entre unos países y otros hacen difícil la formación de un consenso alrededor de iniciativas regionales para resolver estos obstáculos.

Segunda: las iniciativas para mejorar la competitividad de las economías de América Latina demoran en surtir efecto y son de escasa visibilidad cuando se las considera aisladamente. Por lo tanto, se requiere que los involucrados tengan paciencia y que las políticas aplicadas sean estables. Esto significa que una condición necesaria para el éxito sea que exista un compromiso para la continuidad de las políticas. La continuidad de las políticas también evitará que quienes desean resultados inmediatos puedan alterar el rumbo.

Tercera: la efectividad de las políticas de aumento de la competitividad y del crecimiento económico será mayor si una parte significativa de la población se beneficia del crecimiento económico, puesto que una reducción de la desigualdad acelerará el impacto de las medidas cuyo fin es la eliminación de los obstáculos al desarrollo empresarial. En particular, estas políticas facilitarán el acceso al crédito a una mayor proporción de la población y permitirán aumentar la recaudación fiscal con menores tipos impositivos.

Cuarto: las políticas de aumento de la competitividad y el crecimiento acarrear enormes gastos asociados al aumento de la seguridad jurídica, la mejora de las infraestructuras, el aumento de la educación secundaria, y la mayor eficiencia de la burocracia. Estos gastos no pueden ser atendidos con los niveles actuales de recaudación de los países de América Latina sin poner en peligro los programas sociales y la estabilidad macroeconómica. Por ello, las medidas de corto y largo plazo para aumentar los ingresos fiscales sin incidir negativamente sobre la inversión tienen que ser objeto de discusión y consenso.

Por último: la sociedad civil de América Latina debe empeñarse en la aplicación estable y continua de una política efectiva de aumento de la competitividad y de la inversión privada. Sin embargo, no debemos olvidar que el despegue de las economías más avanzadas a las que tratamos de acercarnos, exigió en su día ciertas renuncias al bienestar inmediato en beneficio de la prosperidad futura, que

dieron lugar a la creación de un gran fondo de capital que sirvió de base del progreso posterior. Para lograr estos resultados, se requiere tanto la cohesión social como un verdadero compromiso con el bienestar de

las generaciones futuras, lo que significa aceptar un equilibrio racional entre los intereses inmediatos de los actores y las limitaciones requeridas para asegurar la estabilidad económica.