



EL POTENCIAL DE LA INTEGRACIÓN

OPORTUNIDADES EN UNA
ECONOMÍA GLOBAL
CAMBIANTE

© 2023 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Algunos derechos reservados

1 2 3 4 26 25 24 23

La presente obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés en 2023, con el título de *Latin America and the Caribbean Economic Review - The Promise of Integration: Opportunities in a Changing Global Economy*. (April 2023). En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

El presente documento ha sido realizado por el personal del Banco Mundial, con aportaciones externas. Las opiniones, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud, exhaustividad ni la vigencia de los datos incluidos en este trabajo. Tampoco asume la responsabilidad por los errores, omisiones o discrepancias en la información aquí contenida ni otro tipo de obligación con respecto al uso o a la falta de uso de los datos, los métodos, los procesos o las conclusiones aquí presentados. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo que figura en el presente documento constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia a los privilegios y las inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales quedan reservados específicamente, ni podrá interpretarse como tal.

Derechos y autorizaciones

Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO): <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. La licencia Creative Commons Reconocimiento permite copiar, distribuir, comunicar y adaptar la presente obra, incluso para fines comerciales, con las siguientes condiciones:

Cita de la fuente. La obra debe citarse de la siguiente manera: Maloney, William F.; Riera-Crichton, Daniel; Ianchovichina, Elena; Vuletin, Guillermo; y Beylis, Guillermo, 2023. *El Potencial de la Integración: Oportunidades en una Economía Global Cambiante*. Informe Económico de América Latina y el Caribe (Abril 2023). Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1990-2. Licencia: Creative Commons Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Traducciones. En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de este. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

Adaptaciones. En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no son avalados por el Banco Mundial”.

Contenido de terceros. Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de la obra, por lo que no garantiza que el uso de dichos componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de esta obra, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se puede mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

ISBN (electrónico): 978-1-4648-1990-2

DOI: 10.1596/978-1-4648-1990-2

Diseño de la portada: Alejandro Espinosa/sonideas.com

Traducción al castellano: Martín Albert Gianelli López

Agradecimientos

Este informe es un producto de la Oficina del Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. La preparación de este informe estuvo a cargo de William Maloney (Economista Jefe), Elena Ianchovichina (Economista Jefe Adjunta), Daniel Riera-Crichton (Economista Superior), Guillermo Vuletin (Economista Superior) y Guillermo Raúl Beylis (Economista de Investigación). El informe contó con la investigación inestimable y la asistencia editorial de Pilar Ruiz Orrico (Analista de Investigación), Rucheta Singh (Analista de Investigación), Jacqueline Larrabure (Asistente de Programa), Cecilia Lim (Consultora), Sandra Gain (Consultora), Leonardo Padovani y Martín Gianelli. También hubo contribuciones adicionales por parte de José Andrée Camarena Fonseca (Analista de Investigación), Raúl Morales Lema (Economista de Investigación), Francy Nathalie González Prieto (Economista), Pablo Garriga (Economista de Investigación), Marcela Meléndez Arjona (Asesora) y Laura Daniela Tenjo Galvis (Consultora), todos ellos de la Oficina del Economista Jefe (LCRCE).

Los siguientes equipos regionales realizaron contribuciones sustanciales:

Pobreza y Equidad: Carlos Rodríguez Castelán (Gerente de Práctica, ELCPV), Sergio Olivieri (Economista Superior, ELCPV), Diana Marcela Sánchez Castro (Analista de Investigación, ELCPV), Karen Yiseth Barreto Herrera (Consultora, ELCPV), Iván Gachet (Consultor, HLCSP), Kelly Yelitza Montoya Muñoz (Consultora, ELCPV), Cícero Augusto Silveira Braga (Consultor, ELCPV), Hugo Ñopo (Economista Superior, ELCPV) y Jaime Estuardo Fernández (Consultor, ELCPV).

Finanzas, Competitividad e Innovación: Peter Kusek (Economista Superior, ETIIC) y Eduardo Antonio Jiménez Sandoval (Consultor, ETIIC).

Desarrollo Humano: Luis Benveniste (Director Regional, HLCDR), Michele Gagnolati (Gerente de Práctica, HLCHN) y Nicole Fuene de Colombi (Especialista en Salud, HLCHN).

Las estimaciones económicas y las reseñas específicas para cada país fueron realizadas por los economistas para el país de la Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión, bajo el liderazgo de Doerte Doemeland (Gerente de Práctica, ELCMU) y la coordinación de Luigi Butrón Calderón (Economista, ELCMU). Los colaboradores incluyen a Sonia Araujo, Daniel Barco, Rafael Barroso, Elena Bondarenko, Bledi Celiku, Tamoya Christie, Fabiano Colbano, Bárbara Cunha, Anton Dobronogov, Jozef Draaisma, Paolo Dudine, Julian Folgar, Fernando Giuliano, Christian González, Marek Hanusch, Fernando Im, Evans Jadotte, Santiago Justel, Woori Lee, Ran Li, Rohan Longmore, David Cal MacWilliam, Rafael Ornelas, Andrés Pinchao, Anjali Shahani Moreno, Hulya Ulku, Julio Velasco, Erik von Uexkull, Katia Vostroknutova, Pui Shen Yong, Gabriel Zaourak, Alexander Haider y Andrew Burns (todos de ELCMU).

El apoyo para la comunicación y la difusión provino de Ana Elisa Luna Barros (Gerente, ECRLC), Analía Martínez (Oficial de Comunicaciones en Línea, ECRLC), Ruth Idalina González Llamas (Oficial Superior de Asuntos Externos, ECRLC), Yuri Szabo Yamashita (Oficial de Asuntos Externos, ECRLC), Cecilia Martínez Gómez (Consultora, ECRLC), Francisco Seminario (Consultor, ECRLC) y Leandro Juan Hernández (Consultor, ECRLC). Alejandro Espinosa (Sonideas) contribuyó con el diseño.

La fecha de corte para este informe fue el 23 de marzo de 2023.

Índice

Agradecimientos	3
PANORAMA GENERAL:	
La promesa esquivada de la integración—oportunidades en una economía mundial cambiante	8
Perspectivas de crecimiento para la región	16
CAPÍTULO I	
Fortalecer la resiliencia, estimular el crecimiento	18
Impulsar la resiliencia para enfrentar la próxima enfermedad	19
Desempeño económico: crecimiento lento, resiliencia sostenida y optimismo cauteloso	20
Desaprovechando el crecimiento a largo plazo	25
Mercados laborales y condiciones sociales	25
Efectos de la invasión rusa de Ucrania	28
El panorama macro: difícil aunque resiliente	29
El espacio fiscal sigue siendo limitado, con costos de financiamiento elevados, pero los mercados mantienen la calma	29
Avances en reducción de la inflación	32
La necesidad de defender la resiliencia económica que tanto costó conseguir	35
¿Es la resiliencia suficiente? La paradoja de la menor integración de ALC a la economía mundial	38
Anexo 1A: Orígenes del dilema del ciclo dentro del ciclo: ¿Por qué difieren los mercados emergentes?	39
CAPÍTULO II	
Reconectarse a una economía mundial cambiante	44
El contexto mundial cambiante: desafíos y oportunidades para ALC	46
La promesa del nearshoring y la caída de la IED en ALC	52

¿Está perdiendo ALC la oportunidad del nearshoring?	52
¿Cómo puede ALC captar un mayor volumen de inversión extranjera...	54
...y aprovechar las ventajas comparativas de la región para crecer más rápido?	56
¿Cómo puede ALC participar de manera más exitosa en la economía mundial?	58
Competencia	66
Deficiencias en la infraestructura física y digital	67
Infraestructura: conectividad digital	70
Poca capacidad de aprovechar las ventajas comparativas: habilidades, capacidades gerenciales y sistemas nacionales de innovación	75
Las habilidades son fundamentales para enfrentar y beneficiarse de la competencia mundial	79
Sistemas	80
Finanzas: liquidez y diversificación de riesgos	81
Zonas y corredores económicos	84
Captación de IED mediante agencias de promoción de inversiones	88
Conclusión	89

Gráficos

CAPÍTULO I

<i>Imagen 1.1. Los refuerzos para el COVID-19 destacan en la región, a excepción del Caribe</i>	19
<i>Imagen 1.2. Porcentaje de hogares que informan necesitar atención de salud y cuyos servicios de salud fueron afectados entre 2020 y 2021</i>	20
<i>Imagen 1.3. Recuperada, aunque con crecimiento deslucido</i>	21
<i>Imagen 1.4. Brecha respecto al desempeño esperado, por subregión</i>	21
<i>Imagen 1.5. Las economías caribeñas siguen sufriendo los efectos de la pérdida en los niveles de turismo</i>	22
<i>Imagen 1.6. Las expectativas de crecimiento para 2023 disminuyeron durante el transcurso de 2022</i>	22
<i>Imagen 1.7. Los pronósticos de consenso se han vuelto más volátiles tras la pandemia de COVID-19</i>	23
<i>Imagen 1.8. Vientos en contra persistentes en los factores externos</i>	23
<i>Imagen 1.9. Resiliencia de la confianza empresarial, moderada confianza del consumidor</i>	24
<i>Imagen 1.10. Una fuerte recuperación del empleo</i>	25
<i>Imagen 1.11. ...aunque no la misma calidad en el empleo</i>	26
<i>Imagen 1.12. Cambios pequeños en el de por sí elevado nivel de informalidad (por ciento)</i>	26
<i>Imagen 1.13. El COVID-19 revirtió diez años de avances en reducción de la pobreza en la mayoría de los países, aunque no en Brasil</i>	27
<i>Imagen 1.14. La desigualdad total permanece en niveles prepandémicos</i>	28
<i>Imagen 1.15. Costos sociales estimados de la inflación alimentaria en la región: cambios en la pobreza y la desigualdad generales, 2022 (cambio en puntos porcentuales)</i>	29

<i>Imagen 1.16. El aumento de los superávits primarios es insuficiente para cubrir la suba en los pagos de intereses</i>	30
<i>Imagen 1.17. La deuda pública es significativamente más elevada que hace una década</i>	30
<i>Imagen 1.18. Las tasas de interés aumentan...</i>	31
<i>Imagen 1.19. ...aunque estos aumentos no son impulsados por los diferenciales en el riesgo país</i>	31
<i>Imagen 1.20. En 2022, ALC mantuvo la inflación por debajo de las tasas observadas en los países de la OCDE</i>	32
<i>Imagen 1.21. Las tasas de inflación disminuyeron abruptamente en el segundo semestre de 2022</i>	32
<i>Imagen 1.22. Las expectativas inflacionarias a largo plazo permanecen en rangos históricamente bajos</i>	33
<i>Imagen 1.23. Las subas agresivas de las tasas de interés comienzan a desacelerarse. ¿Reflejo de un cambio de ciclo?</i>	33
<i>Imagen 1.25. Los países de ALC padecen una relación diferente entre recesiones e inflación</i>	34
<i>Imagen 1.24. La inflación sigue siendo demasiado elevada, aunque se espera que los países cumplan las metas de sus bancos centrales en 2024</i>	34
<i>Imagen 1.26. Actual dilema de política monetaria en ALC: inflación real, meta y tasa de interés</i>	36
<i>Imagen 1.27. Menor exposición del balance general al riesgo de tipo de cambio...</i>	37
<i>Imagen 1.28. ...y un mayor autoseguro a través de reservas internacionales</i>	37
<i>Imagen 1.29. Los inversores externos pierden interés en ALC como región receptora de inversiones a largo plazo</i>	38
<i>Imagen 1A.1. Patrones de inflación y crecimiento durante el ciclo económico promedio</i>	39
<i>Imagen 1A.2. Factores que afectan el ciclo económico promedio en ALC</i>	41

CAPÍTULO II

<i>Imagen 2.1. PIB per cápita como porcentaje del promedio en el G7</i>	45
<i>Imagen 2.2. Comercio en bienes y servicios como porcentaje de la producción, promedio 2010-2019 (porcentaje del PIB)</i>	46
<i>Imagen 2.3. Exportaciones actuales versus previstas a todos los socios comerciales (porcentaje de desviación)</i>	47
<i>Imagen 2.4. El comercio en ALC está estancado desde 2000, a excepción de México</i>	47
<i>Imagen 2.5. EE. UU. sigue siendo el principal destino de las exportaciones de la región, aunque sin México el socio dominante es China</i>	48
<i>Imagen 2.6. Porcentaje de las materias primas, alimentos y bienes manufacturados en las exportaciones de mercaderías, 2018 (por ciento)</i>	48
<i>Imagen 2.7. Evolución del porcentaje del empleo en bienes y servicios transables urbanos, por tamaño de la ciudad y década en ALC</i>	49
<i>Imagen B2.1.1. Acuerdos comerciales Sur-Norte en ALC</i>	50
<i>Imagen 2.8. Las caídas a nivel regional en el ingreso de IED son generalizadas en los mercados emergentes, a excepción de China</i>	53
<i>Imagen 2.9. Las inversiones desde cero no se recuperaron tras la caída que tuvo lugar durante la pandemia</i>	53
<i>Imagen 2.10. Tendencia de la IED desde cero en México y Brasil, países de origen seleccionados (US\$, millones)</i>	55
<i>Imagen 2.11. Cinco principales sectores de la IED en ALC (US\$, millones)</i>	55
<i>Imagen 2.12. Costos de las operaciones de fabricación y salarios reales promedio, 2020</i>	56
<i>Imagen 2.13. Aunque el riesgo político a largo plazo permanece estable, el riesgo a corto plazo aumenta</i>	59
<i>Imagen 2.14. Arancel para naciones más favorecidas, por región (por ciento, promedio ponderado)</i>	60
<i>Imagen 2.15. Arancel para naciones más favorecidas, por país (por ciento, promedio ponderado)</i>	61
<i>Mapa B2.3.1. Profundidad promedio de los acuerdos comerciales activos, 2019</i>	63
<i>Imagen B2.3.1. TCP profundos y comercio relacionado con las CVM. correlaciones simples</i>	64
<i>Imagen 2.16. Evolución de los márgenes de beneficio en las regiones del mundo</i>	66
<i>Imagen 2.17. Distribución de los costos comerciales entre grandes centros urbanos luego de controlar por distancia, región y país</i>	68

<i>Imagen 2.18. Tasas de inversión pública (porcentaje del PIB)</i>	69
<i>Imagen 2.19. Conectividad a Internet. baja cobertura, costo elevado</i>	70
<i>Imagen 2.20. Beneficios “puros” de la densidad en los países en desarrollo, luego de controlar por costos de aglomeración y tipo de establecimiento</i>	71
<i>Imagen 2.21. Productividad promedio en municipios rurales y urbanos (por ciento)</i>	73
<i>Imagen 2.22. Elasticidad estimada de la productividad en las áreas urbanas</i>	73
<i>Imagen B2.4.1. Cálculos de la elasticidad de la aglomeración respecto a salarios, costo marginal y PTFF</i>	74
<i>Imagen B2.5.1. Convergencia absoluta en el ingreso per cápita real laboral, según 1.a región administrativa</i>	76
<i>Imagen B2.5.2. Brecha de ingreso promedio con la principal área metropolitana del país</i>	78
<i>Imagen 2.23. La calidad gerencial se asocia a mayores niveles de ingreso y exportaciones en Colombia</i>	79
<i>Imagen 2.24. Las exportaciones aumentan junto con el presupuesto para la promoción de exportaciones</i>	81
<i>Imagen 2.25. La calidad del crecimiento: nivel y variación</i>	83
<i>Imagen 2.26. Las zonas económicas especiales se multiplicaron por seis en los últimos veinte años</i>	84
<i>Imagen 2.27. Las API de alta calidad pueden captar más IED</i>	88

Tablas

CAPÍTULO II

<i>Tabla 2.1. La IED disminuye en ALC y se muda al norte (US\$, millones)</i>	54
<i>Tabla 2.2. Tasa de cobertura y frecuencia de las barreras no arancelarias, por región, último período disponible (por ciento) 61</i>	
<i>Tabla 2.3. Costo del comercio transfronterizo, 2020</i>	62

Mapas

CAPÍTULO II

<i>Mapa 2.1. Grosor de las fronteras bilaterales (por ciento, ad valorem)</i>	62
<i>Mapa 2.2. Sobreinversión y subinversión en las carreteras de México</i>	69
<i>Mapa 2.3. Vínculos designados para recibir inversiones adicionales en las redes viales transnacionales en la Comunidad Andina y el MERCOSUR.</i>	70
<i>Mapa 2.4. Distribución mundial de las ciudades de producción, consumo y neutras</i>	72

Recuadros

CAPÍTULO II

<i>Recuadro 2.1. Beneficios de los acuerdos comerciales Sur-Norte</i>	50
<i>Recuadro 2.2. Oportunidades para América Latina y el Caribe en una economía mundial cada vez más verde</i>	57
<i>Recuadro 2.3. La promesa de los acuerdos comerciales profundos</i>	63
<i>Recuadro 2.4. Resolver la paradoja de la productividad urbana</i>	74
<i>Recuadro 2.5. Convergencia regional: el bajo crecimiento de la productividad urbana, la migración libre y el aumento de los ingresos por materias primas derivaron en una menor desigualdad geográfica en América Latina y el Caribe</i>	76
<i>Recuadro 2.6. Zonas de procesamiento de exportaciones exitosas en Costa Rica: elementos clave para el éxito</i>	85



PANORAMA GENERAL:

LA PROMESA ESQUIVA DE LA INTEGRACIÓN— OPORTUNIDADES EN UNA ECONOMÍA MUNDIAL CAMBIANTE

La región de América Latina y el Caribe (ALC) demostró ser relativamente resiliente ante el aumento del estrés de la deuda, la inflación persistente y la incertidumbre en torno a la invasión rusa de Ucrania. Los niveles de ingreso y empleo en general se recuperaron tras la pandemia, la pobreza se redujo y los mercados siguen siendo moderadamente optimistas respecto al corto plazo.

No obstante, los vientos en contra cobran impulso y las perspectivas para 2023 son mucho más sombrías que en 2022. La incertidumbre mundial aumenta, y si bien el mundo desearía poder dejar atrás el COVID-19, persiste la amenaza de nuevas variantes y enfermedades. Fortalecer la resiliencia, tanto en los frentes sanitario como macroeconómico, sigue siendo primordial. Aún se debe avanzar en la cobertura de vacunación y en el estado de preparación de los sistemas de salud, mientras que en algunos países la institucionalidad de la política macroeconómica está siendo cuestionada.

Si bien son muchos los factores mundiales detrás de las modestas tasas de crecimiento de 2023, los pronósticos prevén el mismo ritmo deslucido de las últimas dos décadas, insuficiente para reducir la pobreza, promover la inclusión y disipar las tensiones sociales. Por esta razón, identificar las oportunidades y los cuellos de botella que enfrenta un crecimiento dinámico, inclusivo y sostenible sigue siendo prioritario.

De manera específica, la evolución de la economía mundial ofrece dos nuevas oportunidades: la tendencia hacia el *nearshoring* —mover la producción más cerca de los mercados de EE. UU. y Europa— y el imperativo de luchar contra el cambio climático, que le brinda a la región una nueva ventaja comparativa en capital solar, eólico, hidroeléctrico y natural. Aprovechar esta situación demandará una mayor integración en la economía mundial. No obstante, y paradójicamente, de cara a estas oportunidades, ALC está reduciendo su nivel de integración. La intensidad del comercio en general se estancó, mientras que la inversión extranjera directa (IED) disminuyó en la mayoría de los países.

El Capítulo 1 de este informe detalla la reciente evolución social y macroeconómica de la región y los desafíos a corto plazo que enfrenta. El Capítulo 2 analiza las tendencias en comercio e inversiones, y sugiere algunos factores que reducen el atractivo de la región, así como reformas de mediano y largo plazo que podrían crear nuevas oportunidades.

Capítulo 1: Fortalecer la resiliencia, estimular el crecimiento

Al igual que en el resto del mundo, el COVID-19 en general retrocedió, por lo que ALC está nuevamente en marcha. Por el lado económico, los desafíos persisten y hasta podrían estar agravándose, aunque hasta ahora los mercados siguen siendo cautelosamente optimistas. En promedio, la región recuperó plenamente el ritmo de crecimiento de su producto interno bruto (PIB), aunque desde el surgimiento del COVID-19 este crecimiento ha estado por debajo de todas las demás regiones, a excepción de una Europa oriental azotada por la guerra y a la que ALC apenas supera. Asimismo, los promedios esconden variaciones significativas entre países, con el Caribe en particular evidenciando un rezago, en parte debido a la lenta recuperación del turismo. En el futuro, se prevé que el crecimiento disminuya a medida que el entorno macroeconómico favorable se disipe y los factores adversos aumenten: los precios de las materias primas se moderan, las tasas de interés mundiales siguen aumentando con el fin de combatir la inflación, con efectos contractivos sobre los mercados del Grupo de los Siete (G7), mientras que la recuperación en China es irregular. Las proyecciones de crecimiento de Estados Unidos, la Eurozona y Japón se han reducido en 0,8, 1,4 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente, con respecto a las proyecciones de mediados de 2022, mientras que las de China se estancaron en 5,3 por ciento. Siguiendo en gran medida estas tendencias, las proyecciones de crecimiento de ALC para 2023 han ido bajando progresivamente en los últimos seis meses hasta situarse en

1,4, con un aumento previsto hasta 2,4 en 2024; al mismo tiempo, ha aumentado la varianza en torno a las proyecciones del mercado, lo que representa un aumento de la incertidumbre a escala mundial. La reciente oleada de quiebras bancarias en Estados Unidos y Europa introduce incertidumbre adicional en torno a si los países avanzados moderarán las futuras alzas de las tasas de interés, la probabilidad de una recesión en el G7 y la trayectoria de la inflación futura. Además, está por verse si las dinámicas subyacentes tienen resonancia en los sistemas bancarios y los flujos de capital de ALC.

Los mercados siguen siendo moderadamente optimistas sobre la capacidad de las autoridades regionales de manejar esta difícil situación. El servicio de la deuda acumulada durante la pandemia ha venido en aumento con el alza de las tasas de interés, aunque las primas de riesgo país no aumentaron significativamente y son similares a las observadas en Europa meridional, evidencia de la confianza general por parte de los mercados en las autoridades macroeconómicas. No obstante, los mayores pagos de la deuda han contrarrestado en gran parte el alza en los superávits primarios generados por gobiernos en búsqueda de espacio fiscal. La relación promedio entre deuda pública y PIB aumentó abruptamente durante la pandemia en 15 puntos hasta alcanzar 75,4 por ciento, que, si bien luego se redujo a 69,3 por ciento debido a la recuperación del PIB, seguirá actuando como un freno a cualquier inversión significativa en capital y mejoras de productividad. Las malas noticias respecto a la inflación en el G7 y la solidez de los informes de empleo en EE. UU. apuntan a un incremento continuo de las tasas de interés mundiales que presionará aún más sobre las cuentas fiscales.

La inflación regional, excluyendo Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, se ubica en 7,9 por ciento, por debajo de la observada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (9,4 por ciento) y Europa oriental (18,8 por ciento), aunque por encima de Asia oriental (4,7 por ciento). Este éxito relativo es un reflejo de la respuesta temprana y agresiva de las autoridades regionales, que derivó en una caída de la inflación en varios países. Las autoridades en Chile y Brasil anunciaron una pausa en la subida de tasas de interés. En la mayoría de los países de ALC, las expectativas de inflación se mantienen ancladas y se prevé que se cumplan las metas de los bancos centrales para 2024.

Fortalecer la resiliencia

Para mejorar la resiliencia frente a futuras enfermedades mundiales —por ejemplo, nuevas variantes de COVID-19 o la gripe aviar—, serán necesarios avances adicionales en términos de vacunación y medidas preventivas. Si bien algunos países de la región exhiben tasas de vacunación espectaculares a nivel mundial, incluidos los últimos refuerzos, buena parte del Caribe muestra una baja cobertura. Asimismo, remediar las deficiencias en los sistemas de salud reveladas durante la pandemia —subinversión en recursos humanos e infraestructura, fragmentación del financiamiento y la prestación de servicios, mala gestión y una lenta adopción de innovaciones técnicas en la prestación— sigue siendo algo primordial.

Por el lado económico, hasta el momento la recuperación del COVID-19 marca la segunda gran crisis donde ALC tuvo un desempeño mejor al esperado, en relación a otras regiones comparables. El éxito relativo de la región en términos de la lucha contra la inflación y la implementación de políticas monetarias más contracíclicas desde mediados de la década de 2000 reflejan los avances logrados con mucho esfuerzo en la calidad y credibilidad de la gestión macroeconómica, y le confieren a la región una cierta normalidad en política macroeconómica que difiere de lo acontecido con la generación anterior. En general esto es el resultado de un blindaje más fuerte —reducción de la deuda denominada en moneda extranjera, niveles de reservas más elevados que redujeron la probabilidad de un desfase de divisas, así como una mayor supervisión del sector bancario, mayor profesionalismo y fortaleza institucional en los ministerios y bancos centrales,

e independencia de estos últimos, así como el cambio metodológico hacia metas de inflación—. Si bien las tasas de interés persistentemente elevadas a nivel doméstico y el efecto de freno que estas tienen sobre el crecimiento a corto plazo generan tensiones intergubernamentales, estas son normales y la razón fundamental de la independencia del banco central. Dado que estas tensiones pueden seguir creciendo, los avances en credibilidad, que hasta ahora permitieron una gestión relativamente no traumática del contexto mundial, deben mantenerse.

Capítulo 2: Reconectámonos a una economía mundial cambiante

La reducción en las tasas de crecimiento solo es parcialmente explicada por restricciones monetarias. La tasa de crecimiento de 2,4 por ciento prevista para 2024 es similar al nivel experimentado a lo largo de la década de 2010, previo a la crisis y la inflación, y no alcanza para aliviar la pobreza ni disipar las tensiones sociales. Tomando una perspectiva a largo plazo, desde 1980 el nivel de ingreso ALC ha divergido del G7, cayendo del 43,7 por ciento al 31,6 por ciento, mientras que el de Asia creció de 5,2 por ciento a 25,4 por ciento. La edición de octubre de 2021 del *Latin America and the Caribbean Economic Review* (LACER) resaltó una lista de déficits internos de larga data que obstaculizan el crecimiento y que incluye infraestructura, educación, política energética, capacidades de las empresas e innovación.

No obstante, los cambios en la economía mundial brindan nuevas oportunidades de crecimiento que demandarán un mayor nivel de integración. Primero, los estragos causados en las cadenas de suministro derivados de la pandemia y las crecientes tensiones geopolíticas suscitaron la necesidad de diversificar proveedores y acercarlos al mercado doméstico, dando lugar a que ALC atraiga algunos de los eslabones de las cadenas de valor centradas en Estados Unidos y Europa. El éxito económico de China elevó sus salarios se eleven por encima de los niveles observados en buena parte de ALC; esto tendría que incrementar la competitividad de países en husos horarios similares y con profundos vínculos culturales, históricos y hasta en algunos casos lingüísticos. México demostró que esto es posible. Segundo, como se detalla en el LACER de abril de 2022, el imperativo mundial de abandonar los combustibles fósiles potenció la incipiente ventaja comparativa de la región en términos de producción verde y fuentes de energía renovable. El desarrollo de estos vínculos y su aprovechamiento pleno para lograr un desarrollo diversificado y dinámico requerirán de todas las ideas innovadoras que surgen a nivel mundial, así como acceso al mercado internacional para generar escala y disciplinar a los jugadores locales, algo que exige una mayor inserción en la economía mundial.

Sin embargo, la región parece estar reduciendo su nivel de integración. La exposición al comercio, medida según las exportaciones de mercaderías y servicios más importaciones respecto del PIB, sigue siendo una de las más bajas del mundo —por debajo del nivel previsto según los modelos de gravedad estándar— y en general se ha mantenido estancada a lo largo de los últimos veinte años. A excepción de México, China se convirtió en el principal socio comercial de la región, aunque mayormente centrado en el comercio de materias primas.

De manera más drástica, la IED a la región disminuyó tanto en términos absolutos como en proporción del creciente flujo hacia el mundo en desarrollo, cayendo 16,4 por ciento en términos absolutos y 9,5 puntos porcentuales de participación en la IED total a mercados emergentes desde 2010. Asimismo, la tendencia varía según la subregión. La IED entrante aumentó casi 40 por ciento en México en los últimos diez años, mientras que en América del Sur cayó un 9 por ciento. Los flujos hacia América Central y el Caribe no están del todo claros dado que las estadísticas disponibles incluyen los grandes flujos financieros con destino a Panamá y a varias islas caribeñas.

¿Cuáles son los obstáculos que enfrenta una integración más amplia y dinámica?

Dada la reducción de la brecha salarial entre la región y Asia, los salarios no son el único elemento atractivo para la inversión. Las empresas de asesoramiento empresarial que cuantifican el atractivo de las inversiones recalcan que, dentro de los componentes de costos básicos, los costos de capital, bienes raíces e impuestos a nivel local tienen un peso significativo. En este frente, la región pierde su atractivo. Entre los elementos secundarios aparecen la estabilidad de las reglas del juego, costos de transporte e infraestructura general, educación de la fuerza laboral, y entorno de negocios. Estos temas de larga data, algunos cubiertos por LACER anteriores, resultan en que Canadá, Reino Unido e incluso Estados Unidos son más atractivos que México y Brasil, haciendo que el *reshoring* sea tan atractivo como el *nearshoring* hacia ALC. Estos índices son simples aproximaciones y fácilmente criticables, pero sí apuntan a los principales temas que más preocupan a los inversores.

Mantener las reglas del juego

Si bien la estabilidad macroeconómica a corto plazo se volvió más creíble, la región pierde terreno en indicadores de más largo plazo, como estabilidad política y reglas del juego, en prácticamente todos los países grandes. No hay recomendaciones obvias de política tendientes a generar dicha estabilidad, con la probable excepción de abordar las tensiones sociales de larga data. La inestabilidad de las reglas de juego influye de forma considerable en inversores extranjeros y locales cuyos proyectos pueden llegar a tener períodos de gestación de décadas.

Fronteras poco permeables

La facilidad para ingresar y remover productos e inversiones afecta la facilidad de exportación y el atractivo de la región como plataforma de exportación. ALC ha logrado importantes avances en los últimos veinte años en términos de aranceles, que siguen siendo más altos que en los países avanzados, Europa oriental y Asia, aunque están por debajo del promedio mundial. Se observa una gran heterogeneidad: Perú, México, Guatemala, Costa Rica y Chile son excepcionalmente abiertos, mientras que los aranceles del Mercosur son más altos. La cobertura y frecuencia de las barreras no arancelarias son bajas para los estándares mundiales. No obstante, los costos de cumplimiento aduanero, medidos en tiempo y dinero, están entre los más elevados del mundo. Los acuerdos comerciales profundos son una forma de reducir estos costos y aportar estabilidad a las reglas del juego. En términos generales, el proteccionismo parece bajo y en algunas industrias el impacto de la competencia asiática ha sido ciertamente devastador. Sin embargo, otros indicadores de falta de competencia y apertura, como los *markups* industriales, colocan a la región en los puestos más elevados del mundo, mientras que algunos sectores siguen estando muy concentrados.

Red vial y conectividad digital

La infraestructura física sigue siendo un gran obstáculo. El costo por kilómetro de transportar productos es mucho más elevado en ALC que en la Unión Europea o Asia meridional, por ejemplo. Hay pocas esperanzas de revertir esto a corto plazo. La inversión pública, de alrededor de 4 por ciento del PIB, es escasa en comparación con el 7 por ciento del PIB de Asia oriental. Asimismo, los cálculos sobre la asignación óptima de infraestructura indican que lo que se construye muchas veces no es lo más necesario, a la vez que corredores clave siguen sin ser desarrollados. La infraestructura digital es crucial para la ampliación de las exportaciones de servicios; sin embargo, en ALC esta tiene alrededor de la mitad de la densidad hallada en Asia y Europa oriental, y es 20 por ciento más cara.

Un entorno propicio

Los desafíos de larga data respecto al entorno de negocios continúan. Sin embargo, un área poco estudiada con ramificaciones específicas para el desarrollo tanto de las manufacturas como los servicios es la funcionalidad de las ciudades como plataforma productiva. ALC tiene uno de los mayores porcentajes de población urbana. En términos generales, la productividad aumenta junto con la densidad poblacional; no obstante, en la práctica no ha habido avances en este sentido en la mayoría de las ciudades de ALC. La productividad laboral, considerando el nivel educativo, no es mucho más alta en las áreas urbanas que en las rurales. Más que ser productivas, las ciudades de ALC son densas, por lo que es difícil moverse dentro de ellas. Esto, junto con una migración relativamente fluida, llevó a una convergencia geográfica interna en el ingreso en las últimas décadas. Las áreas urbanas no están progresando, y esto no provee un entorno dinámico para nuevas industrias. En un círculo virtuoso, las mejoras en la productividad urbana se asocian a un volumen mayor de bienes transables urbanos y mayores inversiones extranjeras; sin embargo, ambas han estado disminuyendo en ALC.

Educación y capacidades

El capital humano es crucial para captar IED y exportar. La calidad de la fuerza laboral es señalada como un factor secundario importante; 30 por ciento de todas las empresas de todos los países mencionan la falta de trabajadores calificados y la eterna escasez de capacidades técnicas de nivel medio y alto como obstáculos para el crecimiento. Existe abundante literatura que apunta a la educación como determinante para los efectos indirectos de la IED. Asimismo, las habilidades gerenciales se asocian estrechamente con la propensión a exportar, actuar como proveedores de multinacionales, así como una respuesta positiva a la mayor competencia, sin embargo, estas aptitudes son de una calidad promedio en la región. En la medida que ALC experimente un alza en las inversiones verdes, será clave garantizar la dotación del capital técnico necesario para aprovechar estos sectores de cara a un desarrollo más amplio. De manera más general, asegurar un stock abundante de capital empresarial y técnico es crucial para sacar provecho de las ventajas comparativas: las industrias complementarias que puedan surgir del sector de los recursos naturales y los servicios y demás derivados que puedan surgir de las manufacturas.

Los emprendedores no trabajan de forma aislada. Varios estudios, incluso en América Latina, han demostrado que los servicios de consultoría empresarial auspiciados por el gobierno pueden ayudar a las empresas a evaluarse comparativamente a sí mismas, mejorar las prácticas gerenciales y la productividad, y prepararse para exportar. Históricamente, dichos programas han sido extremadamente importantes. Las agencias de promoción de exportaciones a menudo apoyan a las empresas durante la preparación para exportar; además, se ha comprobado que mejorar su funcionamiento incrementa el nivel de comercio. Tales instituciones pueden ubicarse en el marco más amplio de los sistemas nacionales de innovación o empresariales, junto a universidades y centros de estudio que sirven como antenas para captar ideas y adaptarlas al sector privado. No obstante, mediciones recientes del nivel de colaboración colocan a ALC en los puestos más bajos del mundo.

Finanzas

Se necesitan sectores financieros más profundos, tanto para brindar liquidez como diversificar el riesgo. Los mercados financieros poco profundos son un factor disuasorio para la IED, ya que los inversores extranjeros desean tomar un buen porcentaje de sus préstamos en moneda local como forma de cobertura. En el caso de los inversores domésticos, cualquier modernización o ingreso en un nuevo sector o

mercado implica una apuesta riesgosa y la necesidad de diversificar riesgos. Los mercados de ALC se han profundizado, en parte debido a la mayor estabilidad macro de las últimas décadas. Sin embargo, aún son necesarias reformas en términos de garantías y resolución de insolvencias, entre otros factores, para una mayor profundización.

Zonas y corredores económicos

En un intento por resolver las fallas de mercado de forma controlable y crear incentivos para la IED, los gobiernos a menudo establecen zonas económicas especiales que proporcionan infraestructura, regímenes legales especiales e incluso programas de capacitación y otros servicios. Hay muchos casos que son exitosos, pero muchos otros que no. Estos fracasos, resultan de una combinación de mal diseño y mala ejecución, ubicaciones que, debido a razones de equidad espacial, comprometen la viabilidad como zona, y de un marco *ex ante* para evaluar los probables beneficios. La implementación efectiva de las políticas también es importante. Esto requiere de medidas coordinadas entre diferentes áreas de gobierno (impuestos, tierras e infraestructura), y por ende que la organización a cargo de la zona económica especial tenga la capacidad de prestar estas funciones. También debe existir un compromiso tangible con estas políticas por plazos prolongados. En conjunto, todas estas consideraciones significan que se necesita de un compromiso al más alto nivel de gobierno.

Captación de IED mediante agencias de promoción de inversiones

Mejorar las agencias de promoción de inversiones puede servir para incrementar y captar flujos de IED de mayor calidad, maximizando su impacto en las economías locales. Estas agencias varían en sus funciones, aunque en general trabajan en pos de mejorar la imagen del país receptor, identificar potenciales inversores y apoyar la gestión de proyectos; de igual manera, algunas desempeñan un papel de apoyo a las reformas del entorno general de negocios. También juegan un papel importante a la hora de contactar a los inversores con los proveedores locales, aportando información, facilitando transacciones (consiguiendo permisos y negociando con las burocracias) y gestionando los incentivos de inversión. Estudios recientes demuestran que en los países en desarrollo, las agencias de promoción de inversiones a menudo carecen de un enfoque estratégico y fracasan en la prestación de los servicios más valorados por los inversores, como abogar por mejoras en el entorno de negocios. Mejorar su enfoque, desarrollar un marco institucional coherente y fortalecer la prestación de servicios para inversores podría mejorar su eficacia.

El camino hacia adelante

ALC tiene un enorme potencial, tanto en sus áreas tradicionales de ventaja comparativa como en ámbitos nuevos que surgen de la economía verde. El desafío sigue siendo el de movilizar inversiones y conocimientos para aprovechar estas oportunidades y construir economías diversificadas y dinámicas.

En los últimos veinte años, ALC no aprovechó los beneficios de una mayor integración a la economía mundial en términos de economías de escala, transferencia de conocimientos y tecnología, y capital. La exposición al comercio en general se estancó y la IED disminuyó en la mayoría de los países, incluso cuando el *nearshoring* y el *reshoring* se han vuelto más comunes. Ampliar la exposición al comercio y aprovechar las ventajas comparativas es primordial si la región busca elevar su tasa de crecimiento, expandirse a nuevos sectores de servicios, reducir su huella ambiental y aprovechar sus ventajas comparativas verdes.

Muchas de las reformas necesarias abarcan temas que hace tiempo forman parte de la agenda y que tienen un período prolongado de gestación: reducir el riesgo sistémico, elevar el nivel y la calidad de la educación, invertir en infraestructura —tanto tradicional como digital—, hacer de las ciudades mejores plataformas para las manufacturas y los servicios, mejorar las capacidades del capital humano a todo nivel, y garantizar la existencia de mercados financieros de correcto funcionamiento para aportar liquidez y diversificar los riesgos. Todos ellos requieren de esfuerzos prolongados y sostenidos, pero son esenciales para la integración productiva.

También existen intervenciones con un horizonte de tiempo más corto. El primero, siguiendo a Hipócrates, es el de no hacer daño: preservar los avances de tinte reputacional de los últimos veinte años en términos de estabilidad macro. Segundo, los avances normativos en aduanas y transporte son, en principio, de bajo costo y podrían llevarse a cabo en poco tiempo. Estos pueden implementarse en el marco de un acuerdo comercial profundo que sienta las bases para las reformas pertinentes y generen confianza en las reglas del juego básicas. Tercero, las agencias de promoción de exportaciones y las agencias de promoción de inversiones tienen un sólido historial. Las primeras tienen un componente de servicios de asesoría empresarial para lograr que los potenciales exportadores transiten la curva de aprendizaje. No obstante, en ALC ambos tipos de agencia pueden carecer de un enfoque definido y por ende ser menos efectivas de lo que podrían ser. Un enfoque integral tanto para las reformas de corto como de largo plazo podría empujar a ALC hacia una participación renovada y más dinámica con la economía mundial.

Perspectivas de crecimiento para la región

Tasas de crecimiento del PIB real

	2020	2021	2022e	2023f	2024f	2025f
Argentina	-9,9	10,4	5,2	0,0	2,0	2,0
Bahamas	-23,8	13,7	11,0	4,3	2,0	1,9
Barbados	-13,7	0,7	10,0	4,9	3,9	3,1
Belice	-13,4	15,2	9,6	3,0	2,0	2,0
Bolivia	-8,7	6,1	3,1	2,7	2,1	2,1
Brasil	-3,3	5,0	2,9	0,8	2,0	2,0
Chile	-6,0	11,7	2,4	-0,7	2,1	2,2
Colombia	-7,3	11,0	7,5	1,1	2,8	2,8
Costa Rica	-4,3	7,8	4,3	2,7	3,1	3,2
Dominica	-16,6	6,9	5,8	5,0	4,6	3,6
Ecuador	-7,8	4,2	2,9	3,0	2,8	2,8
El Salvador	-8,2	10,3	2,8	2,3	2,1	2,1
Granada	-13,8	4,7	5,8	3,5	3,3	2,9
Guatemala	-1,8	8,0	4,0	3,2	3,5	3,5
Guyana	43,5	20,0	57,8	25,2	21,2	28,2
Haití	-3,3	-1,8	-1,7	-1,1	1,5	2,5
Honduras	-9,0	12,5	4,0	3,5	3,6	3,7
Jamaica	-9,9	4,6	4,2	2,0	1,7	1,2
México	-8,0	4,7	3,1	1,5	1,8	2,0
Nicaragua	-1,8	10,3	4,0	3,0	3,4	3,5
Panamá	-17,9	15,3	10,5	5,7	5,8	5,9
Paraguay	-0,8	4,0	-0,3	4,8	4,3	4,3
Perú	-10,9	13,4	2,7	2,4	2,8	2,8
República Dominicana	-6,7	12,3	4,9	4,4	5,0	5,0
San Vicente y Las Granadinas	-5,3	1,3	5,0	6,0	4,8	3,5
Santa Lucía	-24,4	12,2	15,4	3,6	3,4	2,5
Surinam	-16,0	-2,7	1,9	2,4	3,2	3,1
Uruguay	-6,1	4,4	5,0	1,8	2,8	2,4

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial.

Nota: La fecha de corte para los datos es el 23 de marzo de 2023. "e" denota estimación y "f" denota pronóstico.



CAPÍTULO I

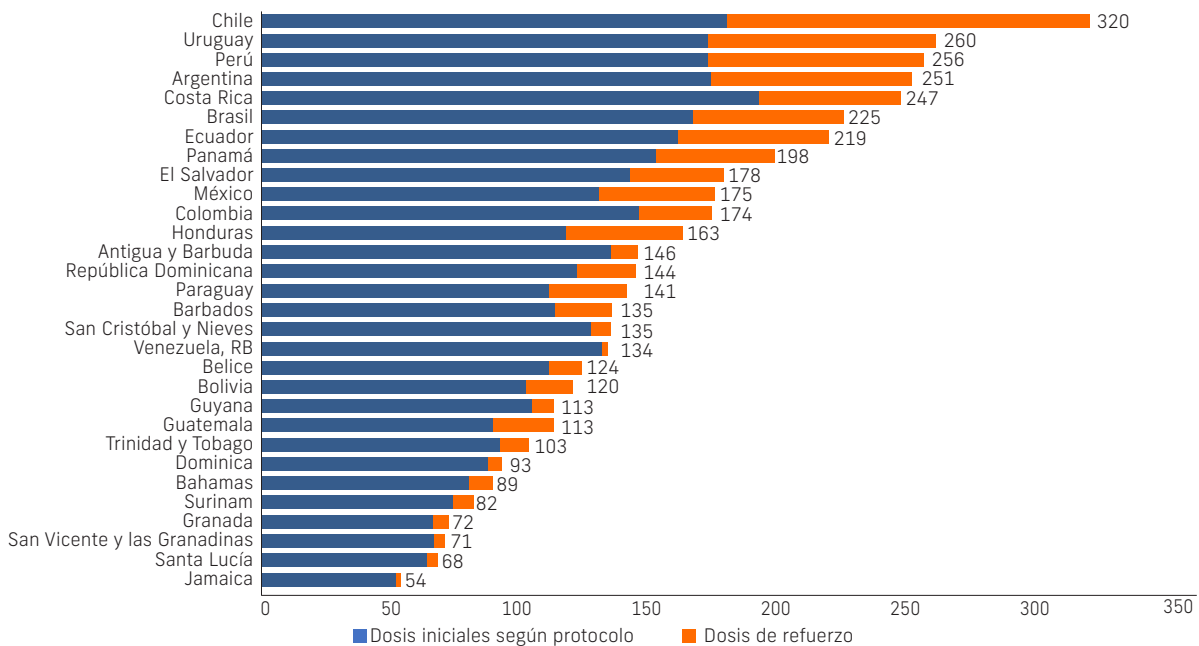
FORTALECER LA RESILIENCIA, ESTIMULAR EL CRECIMIENTO

La región de América Latina y el Caribe (ALC) en buena medida dejó atrás el período de la pandemia. No obstante, sigue enfrentando los desafíos planteados por posibles nuevas variantes del COVID-19, la inflación mundial en curso, tasas de interés persistentes y crecientes en los países avanzados, y los efectos colaterales de la invasión rusa de Ucrania. ALC manejó la deuda acumulada y luchó contra la inflación de una forma que era inimaginable hace una generación. ALC alcanzó un cierto nivel de “normalidad” en su gestión macro, y debe conservar la credibilidad y resiliencia acumuladas. A más largo plazo, el problema primordial sigue siendo uno de tasas de crecimiento bajas y de hacer lo necesario para reactivar sus industrias tradicionales, además de aprovechar las nuevas oportunidades que brinda la economía mundial dados los cambios en las cadenas de suministro y la revolución verde.

Impulsar la resiliencia para enfrentar la próxima enfermedad

Como documenta la edición de octubre de 2022 del *Latin America and the Caribbean Economic Review* (LACER), ALC fue una de las regiones más afectadas por la pandemia de COVID-19. La vacunación jugó un papel clave en la recuperación económica, con campañas de información sanitaria efectivas que mejoraron la cobertura de la primera dosis programada en adultos y niños a 80 por ciento y 92,2 por ciento, respectivamente.^{1,2} No obstante, la baja en la producción de anticuerpos impone la necesidad de dosis de refuerzo adicionales.^{3,4,5} De todas formas, la cobertura de vacunación sigue siendo irregular en la región. A principios de febrero de 2023, la cobertura de vacunación total variaba de 3,2 dosis por persona en Chile y 2,5 dosis en Argentina a apenas 1,2 dosis en Bolivia y 0,54 dosis en Jamaica (ver Imagen 1.1). Para la última ronda de refuerzos, solo Chile exhibe más de una dosis promedio por persona; algunos países con un buen desempeño previo, como México y Colombia, se quedaron atrás, con 0,45 y 0,28 dosis por persona, respectivamente. Muchos países caribeños siguen rezagados en términos de protección básica y apenas han comenzado a administrar refuerzos, dejando a sus poblaciones vulnerables ante nuevas variantes. Las autoridades también

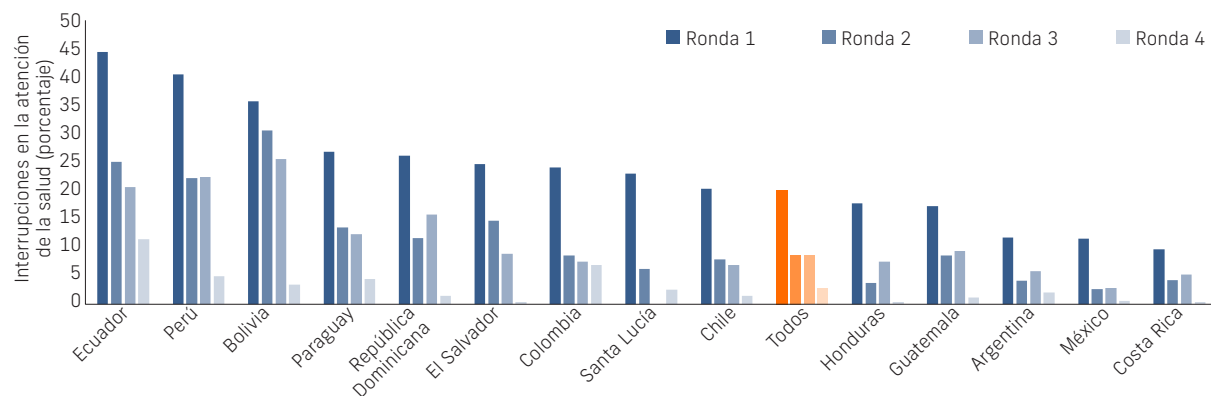
Imagen 1.1. Los refuerzos para el COVID-19 destacan en la región, a excepción del Caribe
 Dosis iniciales y refuerzos de vacunas para el COVID-19 cada 100 personas, 4 de feb. de 2023



Fuente: Our World in Data, 4 de febrero de 2023.

Imagen 1.2. Porcentaje de hogares que informan necesitar atención de salud y cuyos servicios de salud fueron afectados entre 2020 y 2021

Tasa de interrupción promedio



Fuente: Herrera C. A., A. C. Kerr, J. M. Dayton y J. J. Kakietek (2022). *Healthcare Services Disruption in 14 LAC Countries during the COVID-19 Pandemic: Analysis of Household Phone Surveys 2020–2021*. *Journal of Global Health*, 2023. En imprenta.

Notas: se llevaron a cabo tres rondas de encuestas de pulso de alta frecuencia (EPAF) entre mayo y agosto de 2020, a comienzos de la pandemia, y una cuarta ronda que se realizó entre mayo y julio de 2021. La EPAF recopiló información representativa a nivel nacional sobre el acceso de las personas a los servicios en el momento en que les eran necesarios en 14 países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Santa Lucía.

alertan sobre una posible pandemia de gripe aviar.⁶ El Fondo de Preparación ante la Pandemia del Banco Mundial está listo para desarrollar la resiliencia ante futuras enfermedades.⁷

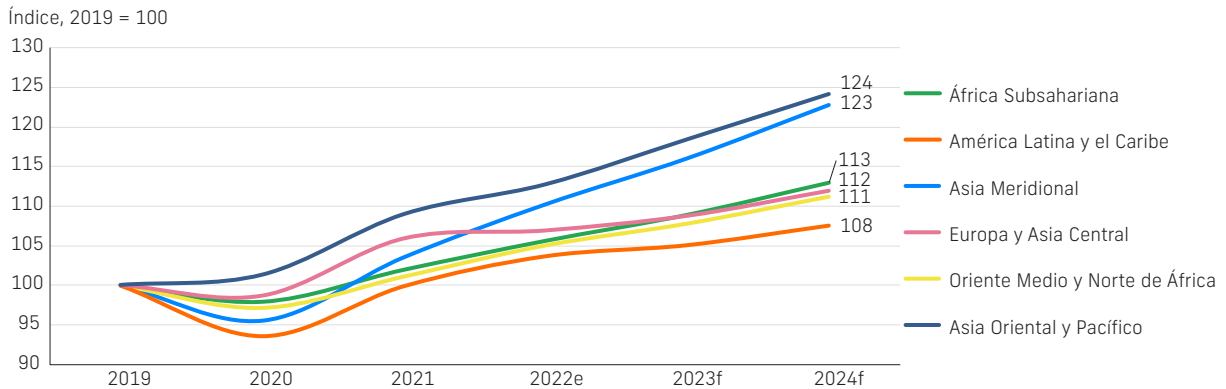
Además de medidas preventivas, la región necesita rectificar las fallas en los sistemas de atención de la salud y salud pública puestas de manifiesto por la pandemia. Como se observa en el informe *Construyendo Sistemas de Salud Resilientes en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19*, la mayoría de los sistemas de salud en ALC tienen un mal desempeño, comparados con el promedio para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto derivó en graves problemas a la hora tanto de reaccionar ante la pandemia como de brindar un servicio continuo (Imagen 1.2). En promedio, el gasto en salud, si bien creció en los últimos años, es apenas el 25 por ciento del gasto per cápita de los países de la OCDE, ajustado por poder adquisitivo. A pesar de mejoras en la cobertura universal de la salud en los últimos treinta años, impedimentos estructurales de larga data como la subinversión en recursos humanos e infraestructura, así como una mala gestión, obstaculizan la capacidad de respuesta. La fragmentación en la prestación de servicios es una causa importante de malgasto en la región, derivando en duplicación de tareas, reduciendo de forma significativa la eficiencia del sistema y exacerbando las desigualdades. Si bien surgen señales esperanzadoras, como innovaciones técnicas en la prestación, se necesitan reformas urgentes para mejorar el acceso y el servicio y asegurar la resiliencia ante futuras emergencias sanitarias.

Desempeño económico: crecimiento lento, resiliencia sostenida y optimismo cauteloso

Si bien el producto interno bruto (PIB) de ALC ya se encuentra decididamente por encima de los niveles prepandémicos, a futuro se prevé que el crecimiento esté por detrás de otras regiones, incluyendo a una Europa Oriental azotada por la guerra (Imagen 1.3). No se espera que el crecimiento se acelere pronto. La energía menguante de la recuperación y la inflación persistente, la invasión rusa de Ucrania y la incertidumbre en torno a la recuperación china del confinamiento por COVID-19 siguen frenando las perspectivas de crecimiento a nivel mundial y regional.

Imagen 1.3. Recuperada, aunque con crecimiento deslucido

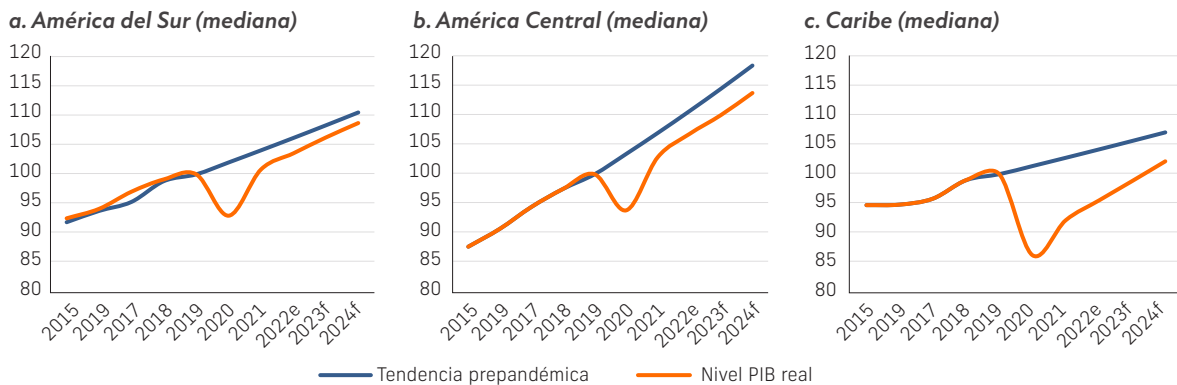
Nivel del PIB real anual por región



Fuente: Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión—América Latina del Banco Mundial.
Nota: los valores del índice se basan en proyecciones al 28 de marzo de 2023. e = estimación; f = pronóstico; PIB = producto interno bruto.

Imagen 1.4. Brecha respecto al desempeño esperado, por subregión

Producto Interno Bruto (2019 = 100)



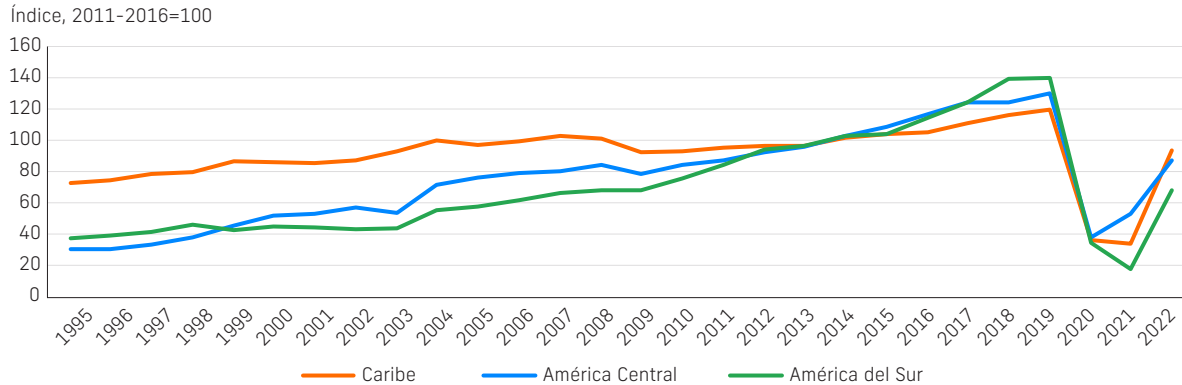
Sources: National authorities; Haver Analytics; Global Economic Prospects (World Bank, January 2023).
Fuentes: autoridades nacionales; Haver Analytics; *Perspectivas Económicas Mundiales* (Banco Mundial, enero de 2023). Nota: la tendencia prepandémica se calculó en función de las tasas de crecimiento promedio para el período 2015-2019. e = estimación; f = pronóstico.

Si observamos las subregiones de ALC, la tasa de crecimiento de América del Sur le permitiría recuperar su anterior trayectoria de crecimiento bajo, aunque América Central muestra que, como mucho, se acerca a una trayectoria paralela aunque más baja en comparación con el período pre-COVID-19 (Imagen 1.4). El Caribe se está recuperando de una recesión particularmente severa, reflejo de la recuperación parcial de su maltrecha industria turística, que cayó un 71 por ciento en 2020 versus 2019 (Imagen 1.5). La caída en el ingreso por turismo dejó a las economías caribeñas en 2022 unos 10 puntos porcentuales (pp) por debajo de su producción potencial prepandémica, debido a la lenta recuperación de los viajes hacia la región. Se prevé que esta brecha siga siendo de unos 5 pp en 2024.

Durante el transcurso de 2022, los pronósticos de consenso para el crecimiento del PIB en 2023 empeoraron para todas las regiones del mundo (Imagen 1.6). Partiendo de un contexto de expectativas de por sí pesimistas, en enero de 2023, ALC ha sido bastante resiliente a los pronósticos más bajos, perdiendo alrededor de 1,2 pp, comparada con las economías de América del Norte y Europa occidental, que perdieron 2 pp. Las peores perspectivas se dan en Chile, Argentina y Colombia, mientras que en el caso de Brasil y México estas se estabilizaron y Perú encabeza la lista con el mayor crecimiento previsto, 2,1 por ciento.

Imagen 1.5. Las economías caribeñas siguen sufriendo los efectos de la pérdida en los niveles de turismo

Arribos de turistas internacionales, por año



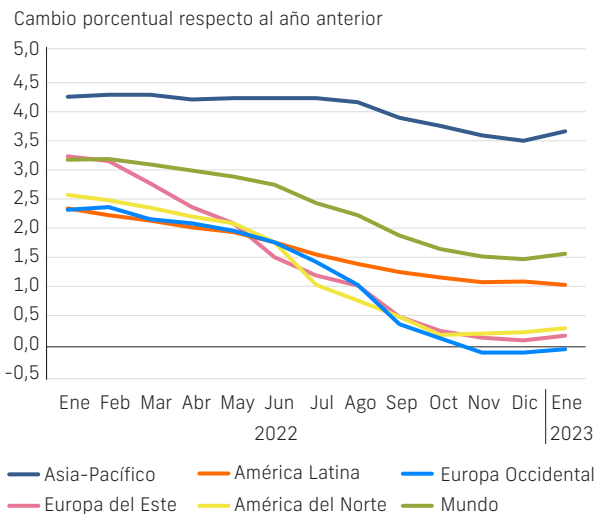
Fuentes: Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas; Our World in Data.

Nota: el índice anualizado para 2022 se calculó como $y_{2022} = y_{sep} \times (1+x)$ (percent), donde y_{sep} corresponde a los datos recabados hasta septiembre de 2022, y x percent es la proporción de arribos hasta el último trimestre de 2018 respecto a la sumatoria de arribos entre el primer y tercer trimestre de 2018.

Imagen 1.6. Las expectativas de crecimiento para 2023 disminuyeron durante el transcurso de 2022

Pronósticos de consenso para el PIB en 2023

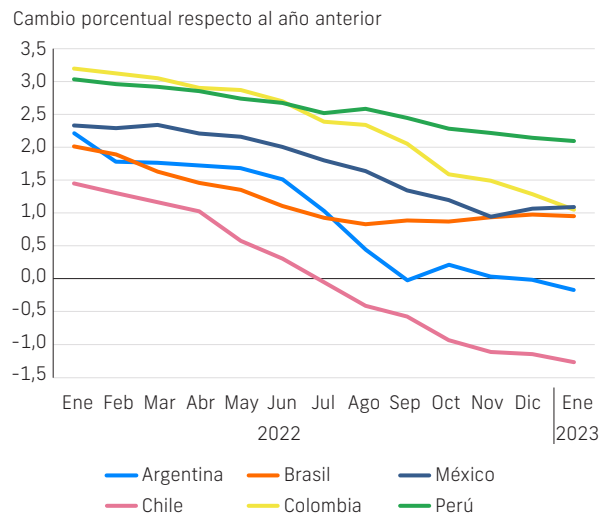
a. Regiones del mundo



Fuente: Consensus Economics.

Nota: PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe.

b. Países de ALC

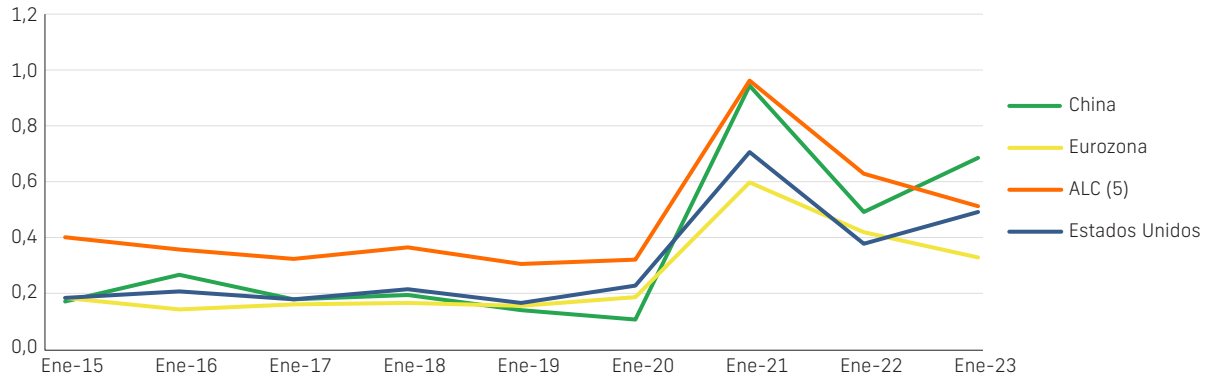


Con los cambios en las previsiones, la creciente incertidumbre mundial hace que estas perspectivas sean cada vez más especulativas. La Imagen 1.7 muestra el drástico aumento en la dispersión de los pronósticos. También cabe señalar que el aumento de la dispersión para ALC no es más grande que, por ejemplo, en Estados Unidos.

Son cuatro los factores clave que determinan el comportamiento cada vez más débil de ALC (Imagen 1.8) Primero, se prevé que las tasas de interés mundiales se mantengan elevadas y sigan creciendo (panel d). Si bien la Reserva Federal de EE. UU. desaceleró el ritmo de las subas en las tasas de interés, la falta de avances en términos de inflación, junto con sólidos informes de empleo en febrero, hicieron que las expectativas sean de subas adicionales de las tasas. Segundo, se prevé que la demanda de los principales destinos de

Imagen 1.7. Los pronósticos de consenso se han vuelto más volátiles tras la pandemia de COVID-19

Desviación estándar de los pronósticos del PIB (cambio porcentual) para el año en curso



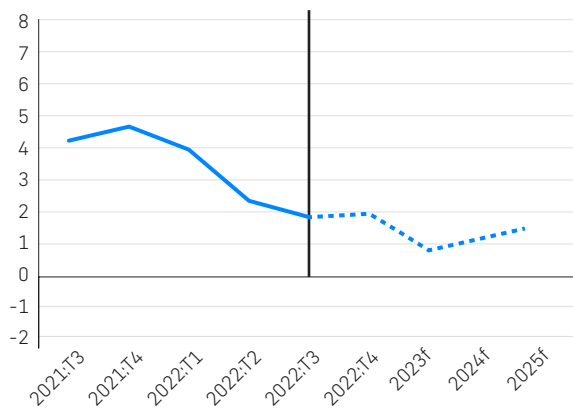
Fuentes: Consensus Economics; cálculos del personal del Banco Mundial.

Nota: ALC(5) representa el promedio simple de los valores para Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe.

Imagen 1.8. Vientos en contra persistentes en los factores externos

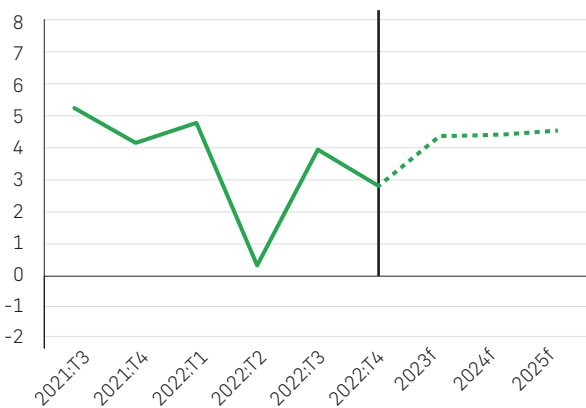
a. Crecimiento del G7

Por ciento



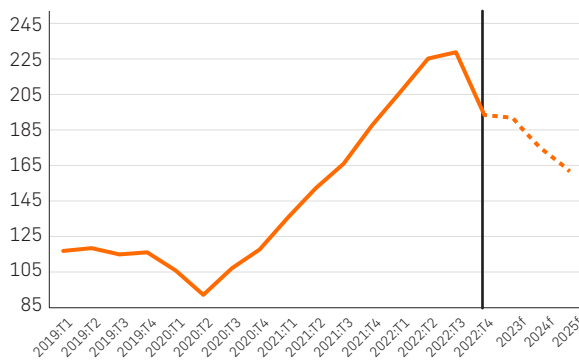
b. Crecimiento de China

Por ciento



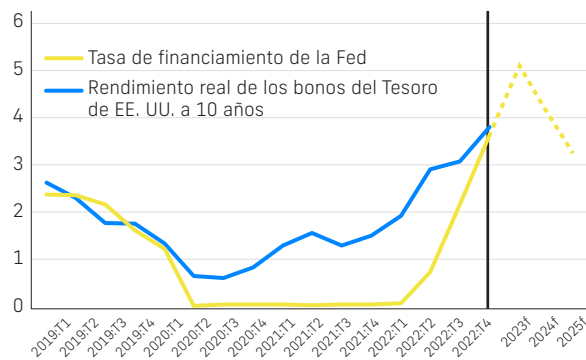
c. Índice de precios de los productos primarios

Índice, 2016:T2 = 100



d. Tasa de financiamiento de la Fed y rendimiento de los bonos del Tesoro de EE. UU. a 10 años

Por ciento



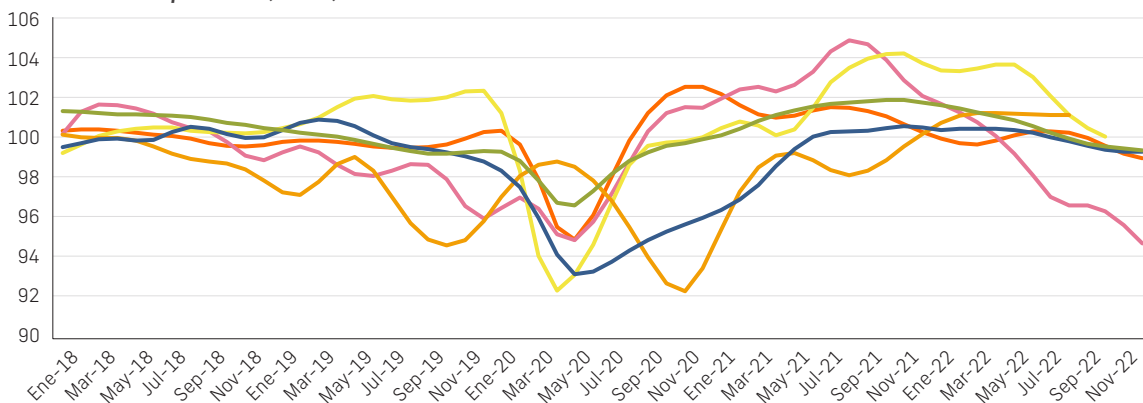
Fuentes: datos sobre precios de productos primarios del Banco Mundial; base de datos Perspectivas de la Economía Mundial (WEO) del Fondo Monetario Internacional; Departamento del Tesoro de EE. UU.

Nota: f = pronóstico; G7 = Grupo de los Siete.

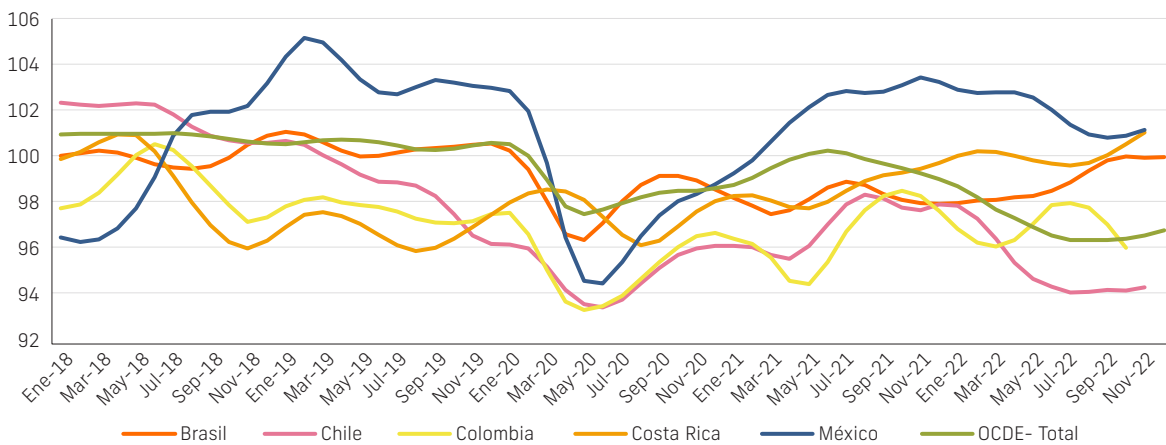
las exportaciones de ALC siga siendo débil, dado que el crecimiento en el Grupo de los Siete (G7) se ve obstaculizado por políticas monetarias contradictorias y shocks energéticos causados por la guerra (panel a) Tercero, existe incertidumbre a medida que China se recupera tentativamente del confinamiento por COVID-19. Cuarto, la escasez de demanda también llevó a un debilitamiento en los precios de las materias primas (panel c). Un factor adicional, analizado en el Capítulo 2, es que la mayor incertidumbre geopolítica, el deseo de acercar las cadenas de suministro y la mayor rentabilidad en el G7 alejan los flujos de capital de muchos países en desarrollo, incluida ALC, con la excepción notable de México.

Imagen 1.9. Resiliencia de la confianza empresarial, moderada confianza del consumidor

a. Confianza empresarial (índice)



b. Confianza del consumidor (índice)



Fuente: OCDE (2023).

Nota: para ambos índices, la media histórica = 100. OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

No obstante, los niveles de confianza empresarial permanecen en o por encima de su media histórica (representada por 100 en la Imagen 1.9, panel a), aunque evidenciaron una tendencia bajista en 2022. El caso de Chile es el más notable, con una caída abrupta de las expectativas empresariales a partir del segundo trimestre de 2021. Paralelamente, la confianza del consumidor sigue siendo moderada; la mayoría de los países informa niveles bajos en relación a la media histórica (Imagen 1.9, panel b).

Desaprovechando el crecimiento a largo plazo

Al igual que en el caso de los mercados bursátiles, el foco más importante es en el largo plazo, y aquí las noticias siguen siendo desconcertantes. Las exiguas tasas de crecimiento pronosticadas para 2024 no reflejan las secuelas pospandémicas, ni siquiera la lucha contra la inflación, ya que son más o menos las mismas de la década de 2010, cuando la producción mundial creció 3,1 por ciento y la producción de ALC tan solo 2,2 por ciento. La estabilización de las economías de la región debería generar el espacio suficiente como para volver a ocuparnos de la agenda de reformas a largo plazo, incluida —como argumenta el Capítulo 2— la manera en que la región puede aprovechar plenamente las oportunidades que brinda una economía mundial cada vez más verde y quizás más fragmentada.

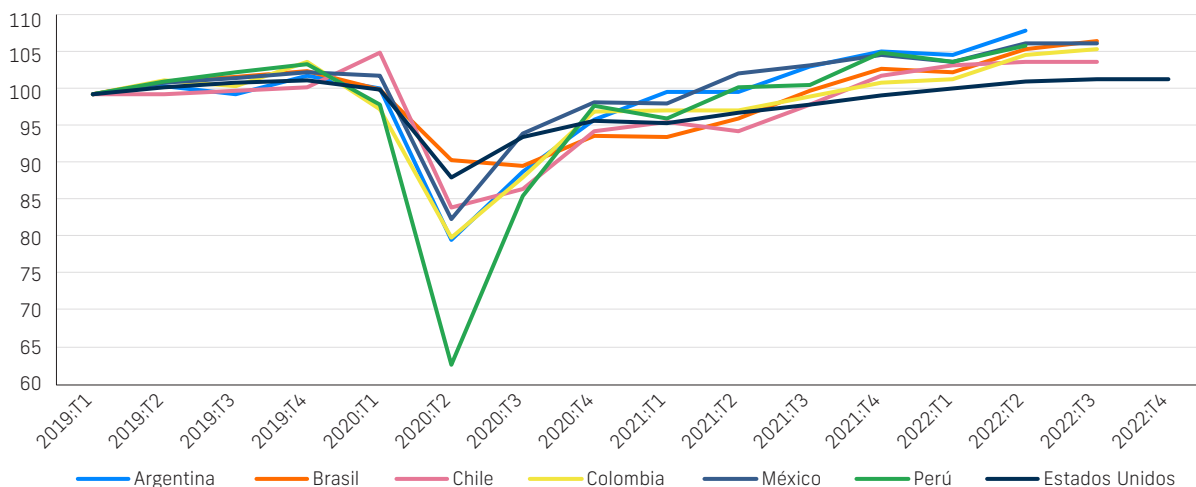
Mercados laborales y condiciones sociales

Los datos que llegan nos brindan una imagen más detallada de los costos sociales de la pandemia y la forma en que la región se recupera. El empleo se recuperó notablemente rápido en ALC. Como muestra la Imagen 1.10, para el tercer trimestre de 2021, poco más de un año tras el colapso causado por la pandemia, el empleo había recuperado sus niveles prepandémicos en la mayoría de los países de la región. Para ponerlo en perspectiva, la recuperación de los países de ALC, que comenzó desde un nivel significativamente más bajo, precedió a la recuperación de EE. UU. en al menos un trimestre.

Imagen 1.10. Una fuerte recuperación del empleo

Empleo total

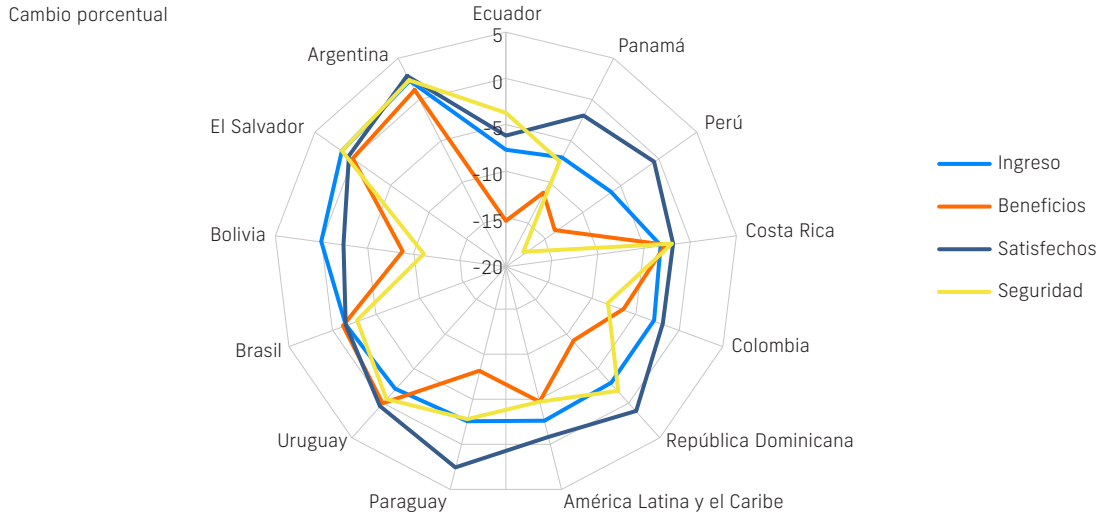
Índice, 2019:T1 = 100



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo, base de datos ILOSTAT; cálculos del personal del Banco Mundial.

Desafortunadamente, las buenas noticias sobre el número creciente de trabajadores empleados se ven opacadas por el aparente deterioro en la calidad del empleo. Utilizando el Índice de Calidad del Empleo, que combina ingreso, beneficios, seguridad y satisfacción como el conjunto principal de dimensiones que caracterizan un buen empleo (Brummund, Mann y Rodríguez-Castelan, 2018), la Imagen 1.11 muestra que los niveles de beneficios y seguridad laboral son más bajos que antes de la pandemia. En promedio, estos índices retrocedieron hasta niveles observados hace más de una década (en 2009). Perú, Bolivia, Colombia y Panamá experimentaron las caídas más agudas en el Índice de Calidad del Empleo debido a un empeoramiento de los

Imagen 1.11. ...aunque no la misma calidad en el empleo
Cambio en la Índice de Calidad del Empleo y componentes, 2021-2019

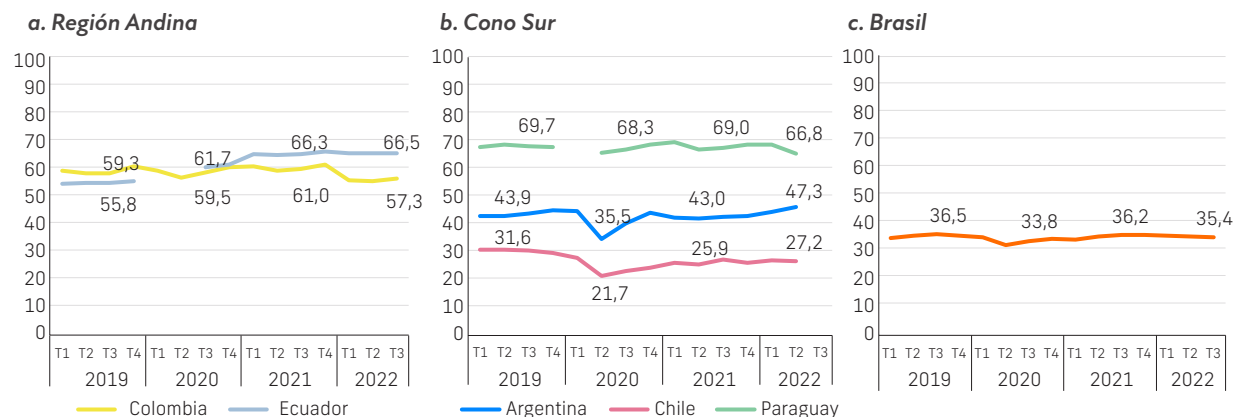


Fuentes: cálculos del Banco Mundial con base en la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (CEDLAS) y Banco Mundial, en prensa.

beneficios y la seguridad laboral. Esto implica que los trabajadores de esos países enfrentan un mayor nivel de vulnerabilidad y están más expuestos ante cualquier shock. También hubo reducción de beneficios en Ecuador, República Dominicana y Paraguay. En todos los países, el aporte del ingreso a la caída de este índice es menor que las otras tres dimensiones, observándose los descensos más pronunciados en Ecuador, Panamá y Perú.

Si bien la reducción significativa de los beneficios parecería apuntar hacia un aumento general de la informalidad laboral en la región, la Imagen 1.12 muestra que los cambios en el porcentaje de trabajadores informales en los últimos tres años han sido heterogéneos en toda la región. Mientras, la informalidad aumentó en Ecuador (11 pp) y Argentina (3,4 pp), permaneció en niveles parecidos en Brasil y Colombia y descendió en Chile (4,4 pp) y Paraguay (2,9 pp).

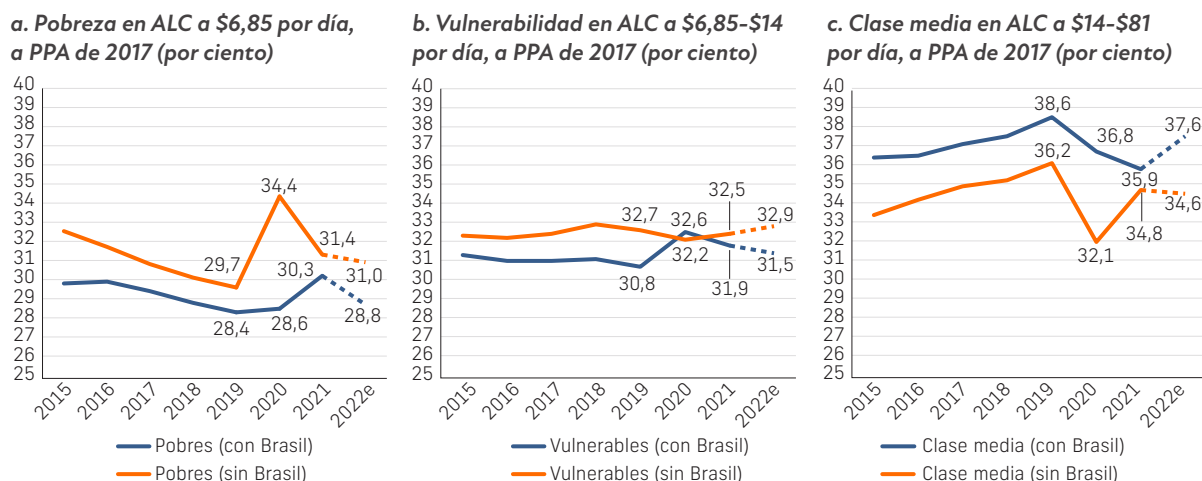
Imagen 1.12. Cambios pequeños en el de por sí elevado nivel de informalidad (por ciento)



Fuente: CEDLAS y Banco Mundial, en prensa.

Nota: los valores representan la proporción de empleo informal en el empleo total. La informalidad refiere a trabajadores de entre 15 y 64 años que no reciben jubilación. En Argentina, Chile, Ecuador y Paraguay, los trabajadores por cuenta propia no son consultados respecto a su estado previsional; por ende, en esta imagen los trabajadores por cuenta propia de estos países que completaron la educación terciaria son considerados trabajadores formales. Los datos son del 13 de febrero de 2023.

Imagen 1.13. El COVID-19 revirtió diez años de avances en reducción de la pobreza en la mayoría de los países, aunque no en Brasil



Fuentes: SEDLAC; CEDLAS y Banco Mundial, en prensa.

Nota: el agregado para ALC se basa en 18 países de la región para los cuales se dispone de microdatos. En casos donde estos no están disponibles, los valores se interpolan o extrapolan con base en datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial que luego son agrupados para crear estimaciones regionales (de 2014 hacia atrás) y microsimulaciones (de 2015 en adelante). Debido a cambios metodológicos importantes en la encuesta oficial de hogares de México en 2016, que generaron un quiebre en la serie sobre pobreza, también se creó un quiebre en el agregado ALC-18. Los valores para 2021 se basan en datos preliminares de la SEDLAC para once países y en microsimulaciones para los demás. Los datos son del 3 de octubre de 2022. SEDLAC = Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe, por sus siglas en inglés. ALC = América Latina y el Caribe; PPA = paridad de poder adquisitivo.

Si bien las de por sí grandes brechas de género en el empleo crecieron luego de la pandemia en toda la región (Banco Mundial, 2022a), si desglosamos los datos de informalidad por género observamos niveles similares de informalidad entre las trabajadoras mujeres y en relación a la época prepandémica.

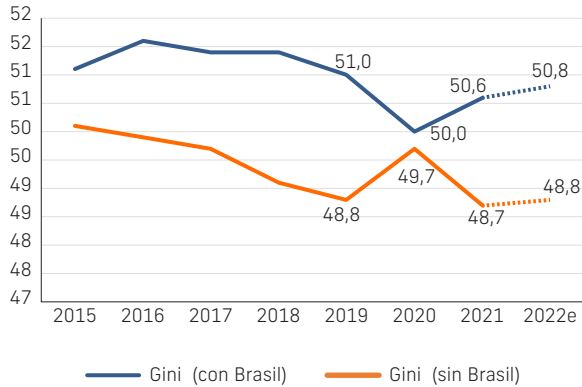
Como se observa en la Imagen 1.13⁸, la pandemia no resultó en cambios significativos en las tasas de pobreza comparado con el período 2019-2020. No obstante, si excluimos a Brasil y sus generosos programas de apoyo familiar, la imagen se vuelve decididamente menos positiva. La tasa de pobreza en la región, medida como \$6,85 al día (paridad de poder adquisitivo [PPA] de 2017), aumentó de 29,7 por ciento en 2019 a 34,4 por ciento en 2020, con unas 19 millones de personas que cayeron en la pobreza, es decir un retroceso de siete años o más respecto a números anteriores.

Las transferencias en Brasil sirvieron para reducir el impacto sobre la clase media (ingreso per cápita de entre \$14 y \$81 por día, a PPA de 2017) La población vulnerable —aquellos con grandes probabilidades de caer en la pobreza— aumentó en Brasil, aunque se puede discutir que menos que en otros países. Esto se dio porque en Brasil la asistencia del gobierno evitó que muchos cayeran debajo del umbral. Esto no ocurrió en el resto de la región, donde 13 millones de personas se cayeron de la clase media. En Brasil, las transferencias incrementaron el tamaño de la clase media en 2,1 pp. El país no solo evitó que las familias cayeran en la pobreza, también sacó a muchas personas de la pobreza en 2020.

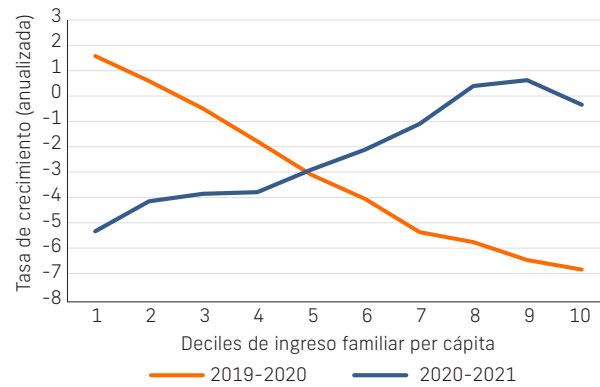
Como muestra la Imagen 1.14, las transferencias en Brasil durante 2020 tuvieron un efecto significativo sobre la desigualdad. El coeficiente de Gini para la región incluyendo Brasil descendió un punto completo durante la pandemia. Esto se logró protegiendo a los más vulnerables durante lo peor de la pandemia, mientras que los deciles de ingreso más elevados se vieron fuertemente afectados. Para la región de ALC excluyendo Brasil, la desigualdad aumentó durante la pandemia, a pesar de esfuerzos generalizados por parte de los gobiernos por amortiguar el impacto de la crisis de salud en la mayoría de los países. El coeficiente de Gini (excluyendo Brasil) aumentó en 0,9 puntos durante la pandemia, de 48,8 en 2019 a 49,7 en 2020.

Imagen 1.14. La desigualdad total permanece en niveles prepandémicos

a. Tendencias de los coeficientes de Gini en ALC



b. Curvas de incidencia de crecimiento en ALC



Fuentes: SEDLAC; CEDLAS y Banco Mundial, en prensa.

Nota: en el panel a, el agregado para ALC se basa en 18 países de la región para los cuales se dispone de microdatos. En casos donde estos no están disponibles, los valores se interpolan o extrapolan con base en datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial que luego son agrupados para crear estimaciones regionales (de 2014 hacia atrás) y microsimulaciones (de 2015 hacia adelante). Debido a cambios metodológicos importantes en la encuesta oficial de hogares de México en 2016, que generaron un quiebre en la serie sobre pobreza, también se creó un quiebre en el agregado ALC-18. Los valores para 2021 se basan en datos preliminares de la SEDLAC para once países y en microsimulaciones para los demás. Los datos son del 3 de octubre de 2022. En el panel b, el agregado para ALC se basa en nueve países de la región para los cuales se disponía de microdatos para los años 2019, 2020 y 2021. ALC = América Latina y el Caribe; SEDLAC = Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe.

Efectos de la invasión rusa de Ucrania

La invasión rusa de Ucrania desaceleró la recuperación en los niveles de pobreza de ALC al aumentar los precios de los alimentos y la energía, derivando en una reducción del poder adquisitivo de los hogares. Los precios domésticos de los fertilizantes para los productores agropecuarios de ALC siguen siendo unas 2,5 veces más altos que antes de la pandemia. Los precios más elevados de dichos insumos (además de sequías en algunas regiones) impactan adversamente en los medios de vida de estos productores y reducen el área sembrada y los rendimientos. En 2023, la crisis alimentaria podría desplazarse de problemas como la asequibilidad (acceso a los alimentos) a temas de disponibilidad (producción de alimentos) en algunos países y subregiones donde las cosechas estén por debajo del promedio.

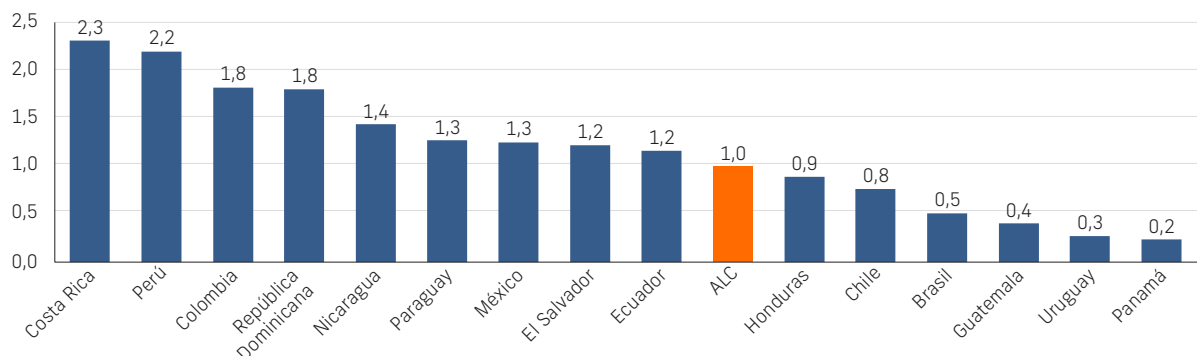
Como muestra la Imagen 1.15, panel a, el impacto sobre la pobreza varía enormemente dentro de la región. Algunos países y subregiones están experimentando subas en los niveles de pobreza (Colombia, Perú y Costa Rica), tensiones sociales (Panamá) e inseguridad alimentaria (América Central, Haití y países andinos).

En términos absolutos, se calcula que unas 5,5 millones de personas cayeron en la pobreza, siendo los países con mayor población, como México, Brasil y Colombia, los que experimentaron los mayores aumentos. Los resultados de la simulación indican que la crisis de inflación también exacerbó la desigualdad (medida en puntos del coeficiente de Gini), con impacto variable según el país. En Colombia y Nicaragua, el aumento estimado de la desigualdad triplica el promedio regional; en Brasil, Uruguay y Panamá, es menos de la mitad del aumento en la región (Imagen 1.15, panel b).

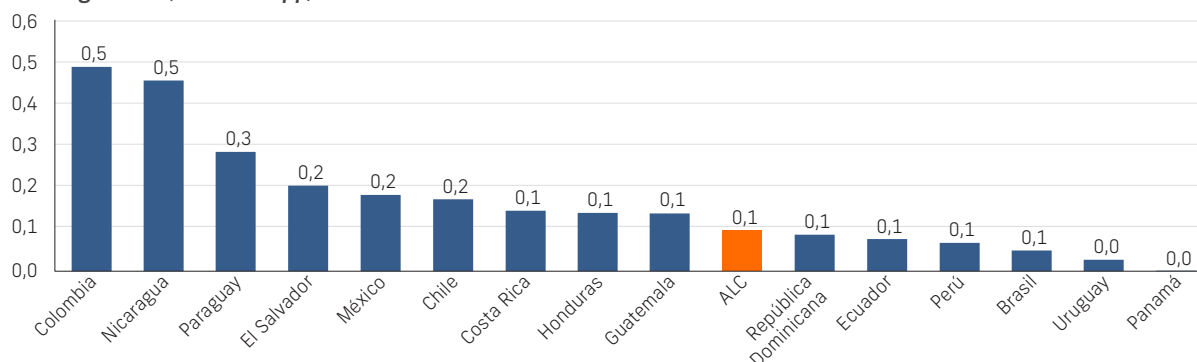
Las respuestas en materia de política por parte de la región siguen siendo dominadas por subsidios y controles de precios, impuestos y asistencia social (en ese orden). Dentro de los subsidios y controles de precios, predominan los subsidios a los combustibles (44 por ciento de los subsidios totales, más que en cualquier otra región). La inercia de estas políticas sigue siendo causa de preocupación y muchas medidas no tienen límite de tiempo, con el riesgo concomitante de distorsiones y presión fiscal a largo plazo.

Imagen 1.15. Costos sociales estimados de la inflación alimentaria en la región: cambios en la pobreza y la desigualdad generales, 2022 (cambio en puntos porcentuales)

a. Pobreza a \$6,85 por día, PPA de 2017 (cambio en pp)



b. Desigualdad (cambio en pp)



Fuente: cálculos del Banco Mundial con base en una microsimulación.

Nota: las imágenes comparan 2022 (considerando un escenario con inflación adicional, con base en los supuestos de las Reuniones Anuales) vs. 2022 (considerando el escenario de base para la inflación, con base en los supuestos de las Reuniones de Primavera). ALC = América Latina y el Caribe; pp = puntos porcentuales; PPA = paridad de poder adquisitivo.

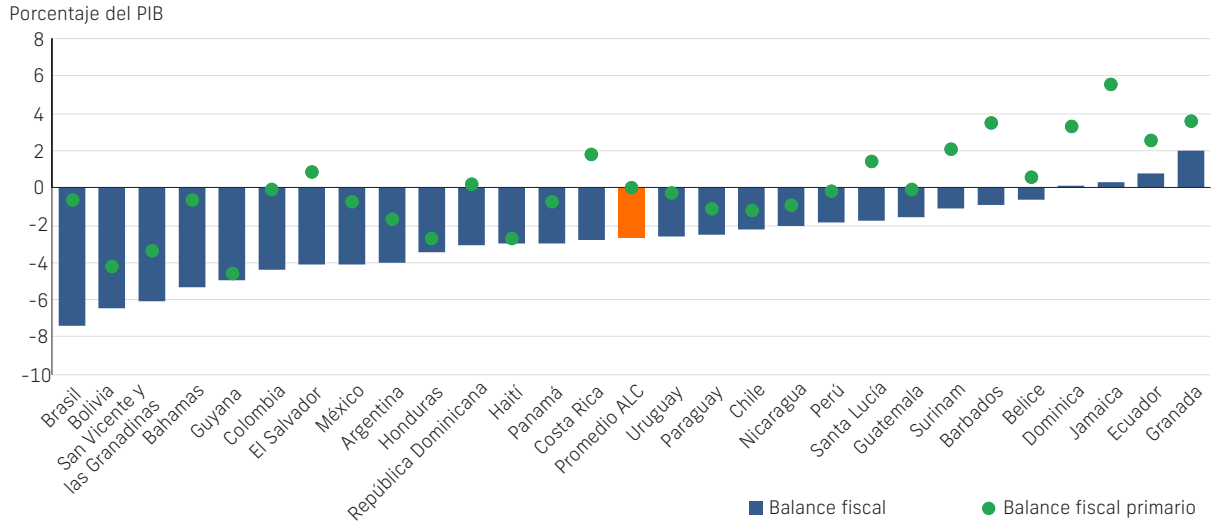
El panorama macro: difícil aunque resiliente

Las autoridades fiscales y monetarias de la región siguen trabajando en torno a una difícil combinación de tasas de interés más altas, que dificultan el servicio de un stock de deuda pública más elevado, e inflación persistente. Es probable que las limitaciones de espacio fiscal y las políticas monetarias restrictivas perduren en el tiempo. No obstante, la resiliencia y el éxito de la región respecto a la experiencia histórica generaron una situación de cuasi normalidad en la política de ALC que hubiera sido impensable hace una generación. Preservar los avances que tanto costaron de las últimas décadas en gestión macroeconómica y credibilidad es tan importante como aumentar la tasa de vacunación lo es para la resiliencia en el ámbito de la salud.

El espacio fiscal sigue siendo limitado, con costos de financiamiento elevados, pero los mercados mantienen la calma

El déficit fiscal regional de ALC creció de forma significativa hasta alcanzar el 8,7 por ciento del PIB en 2020, luego de que los gobiernos intentasen proteger a sus ciudadanos de los efectos de la pandemia de COVID-19. Ayudado por el repunte en el crecimiento, en 2021 tuvo lugar una reducción significativa del gasto fiscal. El déficit regional disminuyó a 4,4 por ciento del PIB, aunque en 2022 los avances en términos de consolidación de las cuentas públicas fueron mínimos, previéndose que el déficit fiscal de la región para 2022 sea de 4,4 por ciento del PIB.

Imagen 1.16. El aumento de los superávits primarios es insuficiente para cubrir la suba en los pagos de intereses
Balance fiscal en ALC, previsión para 2023



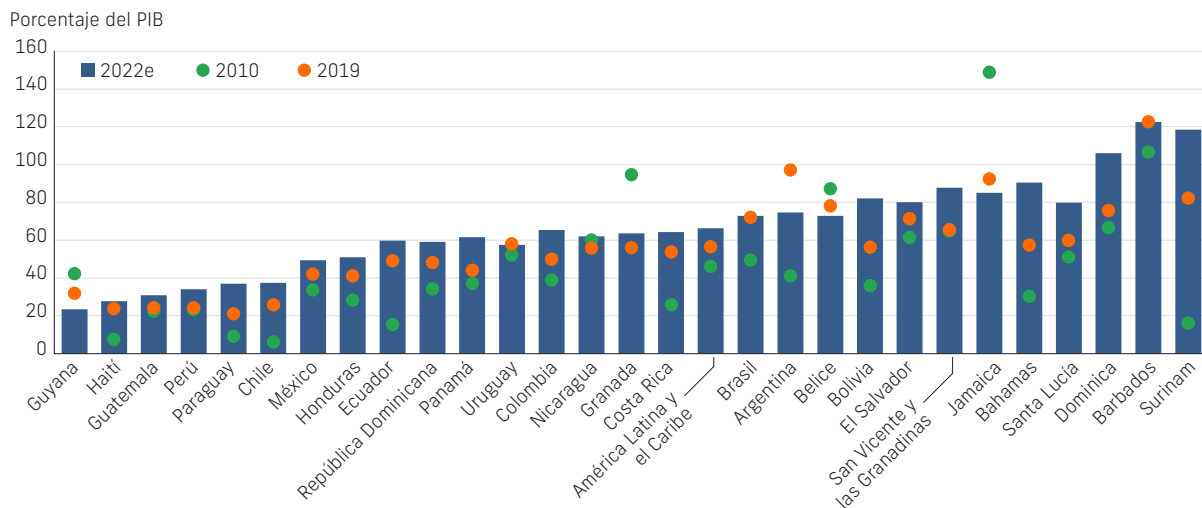
Fuente: Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión—América Latina del Banco Mundial.

Nota: los valores se basan en proyecciones (al 24 de marzo de 2023). PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe.

A nivel país, el esfuerzo de las grandes economías como Brasil, Colombia, México y Perú de alcanzar o bien acercarse a un superávit primario en 2023 será insuficiente para contrarrestar la suba en el pago de los intereses de la creciente deuda pública, resultando en déficits generales relativamente grandes (Imagen 1.16). Estos déficits de envergadura continuaron erosionando el espacio fiscal de por sí acotado de la región, impulsado por el aumento en el gasto que tuvo lugar durante la pandemia, que en 2022 elevó el endeudamiento promedio en 17,9 pp del PIB comparado con 2010. La mayor parte de este aumento tuvo lugar a partir de la pandemia, con un alza promedio de 7,5 pp del PIB desde 2019. Entre las economías grandes, la relación deuda/PIB aumentó más de 20 pp en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador desde 2010 (Imagen 1.17), concentrándose la mayor parte de este aumento en los últimos tres años.

Imagen 1.17. La deuda pública es significativamente más elevada que hace una década

Deuda pública general

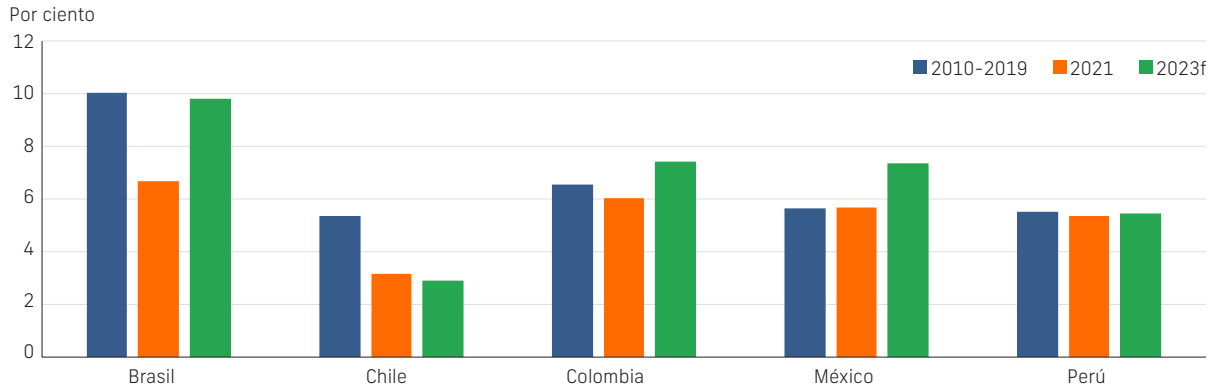


Fuente: Macro Poverty Outlook (2023).

Nota: PIB = producto interno bruto. e = estimación.

Imagen 1.18. Las tasas de interés aumentan...

Tasas de interés implícitas



Fuentes: cálculos del personal de la Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión–América Latina del Banco Mundial.

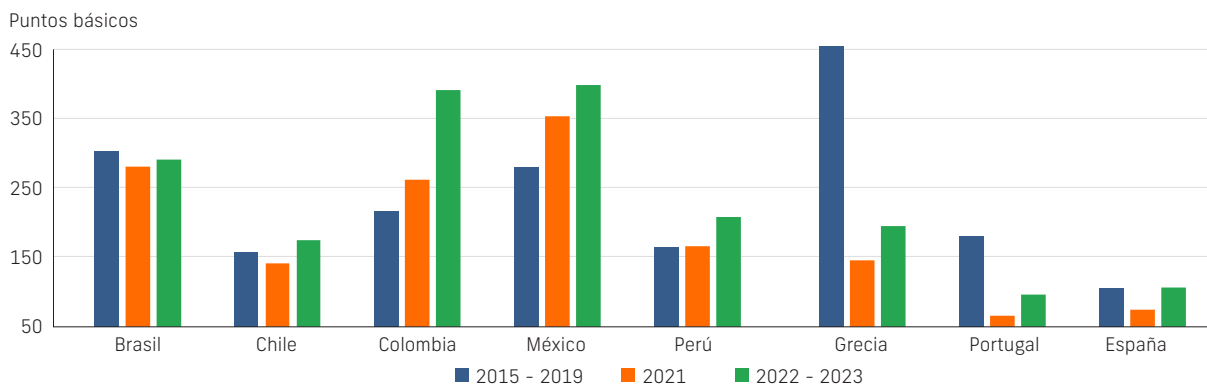
Nota: los valores se basan en proyecciones (al 28 de marzo de 2023). f = pronóstico.

Si bien economías como Brasil, Colombia y México comienzan a experimentar subas relativamente grandes en los costos de financiamiento (Imagen 1.18), estas subas parecen estar asociadas a un ajuste automático hacia mayores tasas de interés en las economías avanzadas y a las subas agresivas de las tasas llevadas a cabo por los bancos centrales locales como respuesta a la inflación creciente. Estas subas no tienen tanto que ver con aumentos en las primas de riesgo impuestas por el mercado.

Los inversores internacionales mantuvieron la calma de cara a los desafíos que enfrenta la región respecto a la deuda, reflejo de una confianza generalizada en la estrategia general de gestión. Los diferenciales de los bonos soberanos siguen siendo más altos que antes de la pandemia, aunque no de manera dramática. Para ponerlo en perspectiva, tanto el nivel como el aumento de estos diferenciales en las grandes economías de la región son comparables en magnitud a los que enfrentan las economías del sur de Europa (Imagen 1.19) y tienen una calificación por encima del grado de inversión.

Imagen 1.19. ...aunque estos aumentos no son impulsados por los diferenciales en el riesgo país

Diferenciales de los bonos soberanos



Fuente: JP Morgan.

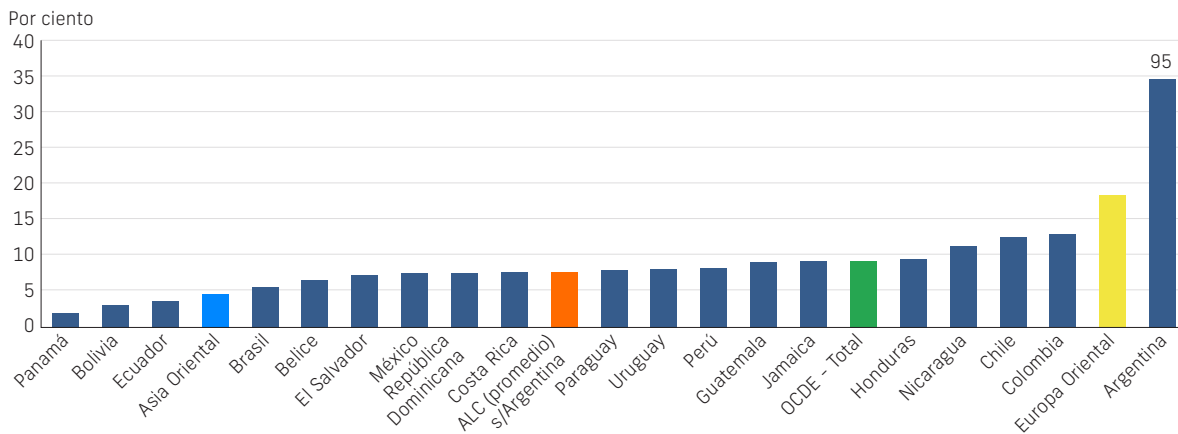
Nota: la imagen muestra los diferenciales mundiales diversificados del Índice de Bonos de Mercados Emergentes para América Latina y el Caribe, así como los diferenciales de los bonos públicos a 10 años de Grecia, Portugal y España frente a los bonos alemanes a 10 años.

La situación se tornará más difícil en caso de que las tasas de interés continúen subiendo en los países avanzados; de igual forma, la búsqueda de espacio fiscal continuará, al igual que la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso y ahorro. Estos temas fueron analizados en el LACER de octubre de 2022 (Banco Mundial, 2022b). De todas formas, en la actualidad los mercados parecen considerar que la situación es manejable.

Avances en reducción de la inflación

Para la región, excluyendo Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, la inflación cerró el año 2022 con un promedio de 7,9 por ciento, por debajo de la observada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y en Europa oriental, aunque por encima de Asia oriental (Imagen 1.20). La inflación mensual alcanzó su máximo en abril de 2022 con 1 por ciento, para luego caer a 0,4 por ciento en enero de 2023 (Imagen 1.21); se prevé que la inflación anual disminuya a 5,0 por ciento en 2023.

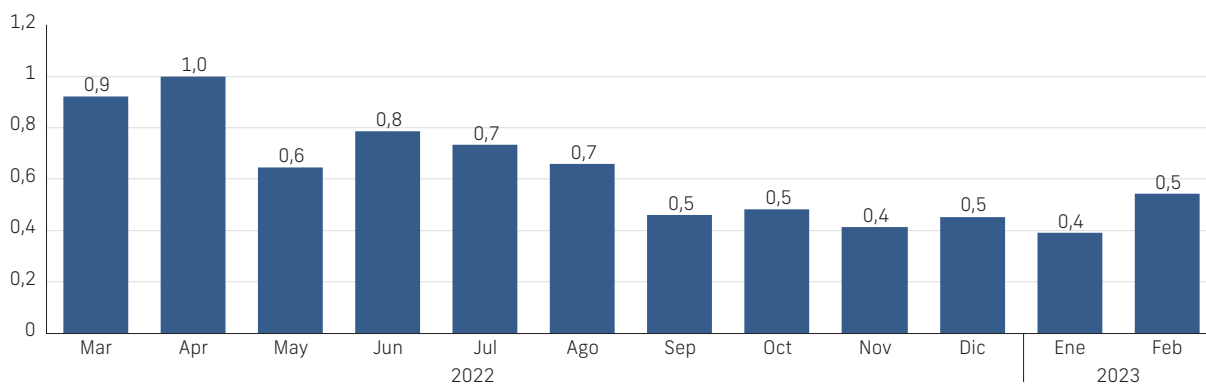
Imagen 1.20. En 2022, ALC mantuvo la inflación por debajo de las tasas observadas en los países de la OCDE
Inflación anual en 2022



Fuentes: Macro Poverty Outlook, Banco Mundial (2023); OCDE (2023); base de datos Perspectivas de la Economía Mundial (octubre de 2022).

Nota: la tasa de inflación anual representa el porcentaje de cambio al final del período en los precios al consumidor. Los agregados se calculan tomando los promedios simples de los países del grupo. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

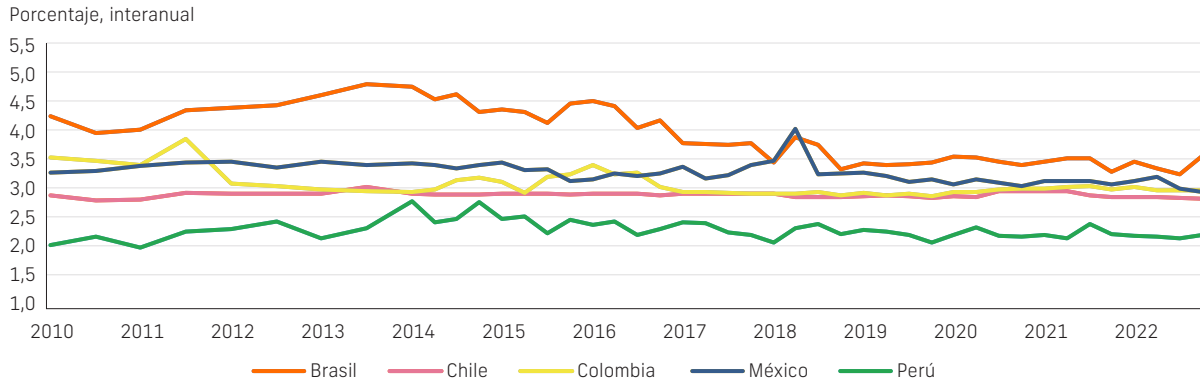
Imagen 1.21. Las tasas de inflación disminuyeron abruptamente en el segundo semestre de 2022
Inflación mensual en ALC (mediana, mes contra mes desestacionalizada)



Fuentes: autoridades nacionales; Haver Analytics.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe.

Imagen 1.22. Las expectativas inflacionarias a largo plazo permanecen en rangos históricamente bajos
Expectativas inflacionarias a largo plazo (6 a 10 años)



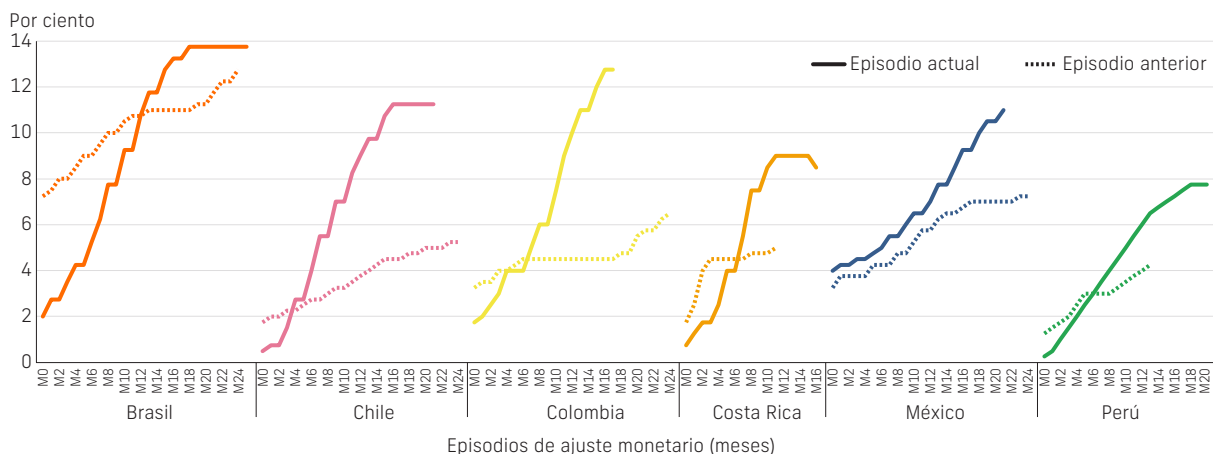
Fuente: Consensus Economics.

Nota: las expectativas de inflación representan los pronósticos promedio a largo plazo (seis a diez años) de la inflación en los precios al consumidor (cambio porcentual desde el anterior mes de diciembre).

Si bien las tensiones inflacionarias siguen siendo formidables, las expectativas permanecen en rangos históricamente bajos, oscilando entre 2 por ciento y 4,5 por ciento (Imagen 1.22).

El éxito relativo de ALC en la batalla contra la inflación se debe en buena medida a la respuesta temprana por parte de los bancos centrales regionales, que reaccionaron hasta un año antes que la Fed de EE. UU. en el caso de Brasil, aumentando las tasas de manera mucho más agresiva que durante episodios anteriores (Imagen 1.23). No obstante, como se muestra en la Imagen 1.24, en ningún caso se espera que una economía grande de ALC cumpla con la meta oficial de inflación antes de 2024; así, incluso si no suben, las tasas de interés permanecerán elevadas. Esta situación coloca a las economías en la disyuntiva habitual de tener que elegir entre menor crecimiento o inflación descontrolada. En algunas partes de la región están teniendo lugar discusiones acaloradas en torno a esta disyuntiva.

Imagen 1.23. Las subas agresivas de las tasas de interés comienzan a desacelerarse. ¿Reflejo de un cambio de ciclo?

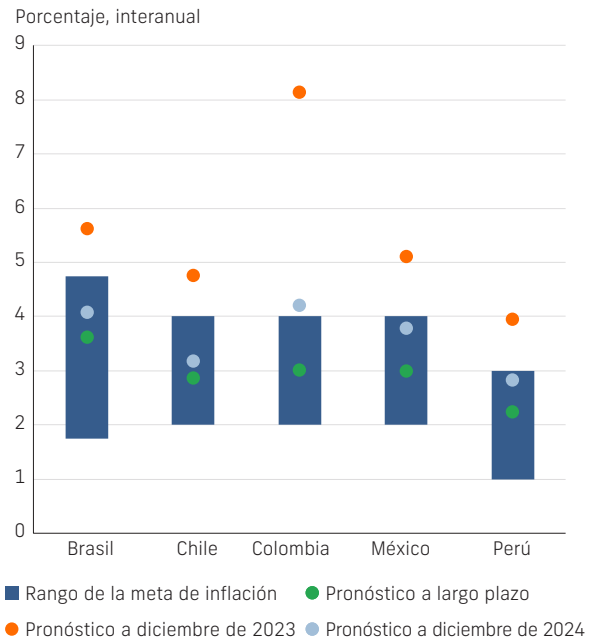


Fuente: Haver Analytics.

Los bancos centrales de América Latina tienen experiencia concreta en términos de manejo de la inflación. Desde hace tiempo que el llamado Dilema de política monetaria de los países en desarrollo (Végh *et al.*, 2017) requiere de políticas monetarias procíclicas, en contraste con los países avanzados. Es decir, a medida que la economía se debilita, las tasas de interés en general *suben*. Por ejemplo, una caída en los términos de intercambio no solo frenaría el crecimiento, también obligaría a un aumento adicional contractivo (procíclico) de las tasas de interés para defender el tipo de cambio. Esto es necesario para evitar el efecto de traslado de la inflación, minimizar la creciente presión de servir una deuda mayormente denominada en moneda extranjera, y reforzar la confianza de que la situación está siendo estabilizada y los tipos de cambio no se depreciarán aún más. Como resultado, mientras que en los países avanzados la política monetaria se mueve de manera contracíclica, atenuando la exuberancia excesiva y mitigando las desaceleraciones, lo opuesto ocurre en ALC. Para ilustrar esta situación, la Imagen 1.25, panel b, muestra que en los países avanzados la inflación cae a medida que el crecimiento también cae, congruente con una situación donde las autoridades elevan las tasas de interés para reducir la demanda excesiva. En cambio, el panel a muestra que en ALC, a medida que sube la inflación, las tasas de interés también lo hacen y el crecimiento decae. Este patrón es muy claro en todos los países de la región (Anexo 1A).

Imagen 1.24. La inflación sigue siendo demasiado elevada, aunque se espera que los países cumplan las metas de sus bancos centrales en 2024

Pronósticos de inflación y metas de los bancos centrales

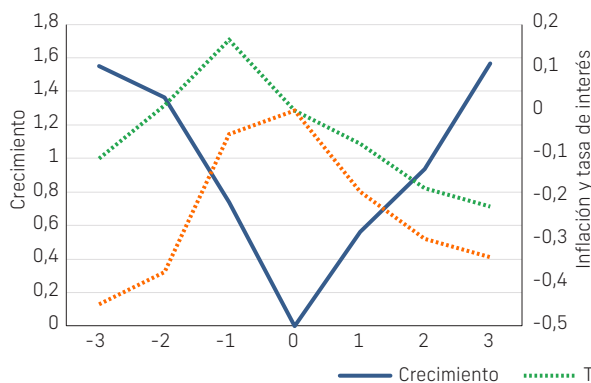


Fuente: Consensus Economics.

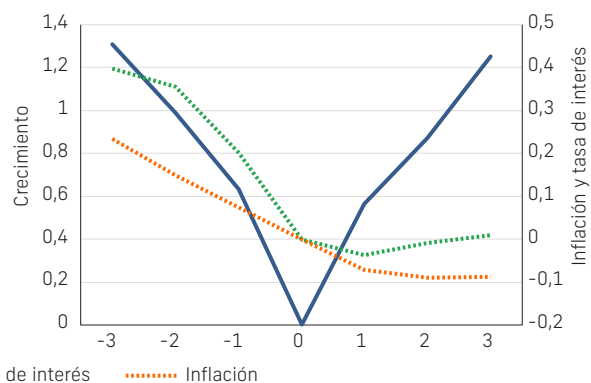
Nota: el sondeo se realizó el 20 de marzo de 2023.

Imagen 1.25. Los países de ALC padecen una relación diferente entre recesiones e inflación

a. Ciclo económico promedio: ALC



b. Ciclo económico promedio: Países avanzados



Fuente: Rojas, Végh, Vuletin (2023).

Nota: luego de identificar los diferentes episodios de recesión, cada "punto mínimo" se define como el trimestre con la menor tasa de crecimiento durante un episodio. Los trimestres son identificados como el momento cero en el eje x. Luego, para cada trimestre en torno al "punto mínimo", se calcula la diferencia entre la tasa de crecimiento en ese trimestre y la tasa de crecimiento en el punto mínimo. Para normalizar las tasas de crecimiento, la desviación del punto mínimo luego se divide por la desviación estándar de la tasa de crecimiento (calculada para todos los trimestres). Una expresión similar se calcula para la inflación (anual). El promedio se pondera en función de la población. PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe.

Como ya se documentó en ediciones anteriores del LACER (por ejemplo, Banco Mundial 2017), desde aproximadamente 2004 que las autoridades monetarias de ALC han venido adoptando una política contracíclica. Este cambio les permitió a los bancos centrales de la región resguardarse frente a las desaceleraciones y el desempleo resultante, en lugar de agravarlos.⁹

La experiencia de gestionar el dilema monetario también resultó en un esquema de políticas denominadas “el ciclo dentro del ciclo”, frase apropiada para el actual contexto (Rojas, Végh, Vuletin, 2023) A medida que la inflación crece, también lo hacen las tasas de interés, aunque una vez que la inflación se estabiliza o descende, las autoridades monetarias pueden pausar y eventualmente bajar las tasas para estimular la producción. Luego de la recuperación en 2021, el crecimiento se desaceleró a lo largo de 2022, al mismo tiempo que la inflación aumentaba en la región, siguiendo el esquema de siempre. Al igual que en el pasado, las tasas de interés aumentaron para estabilizar la situación. A medida que la inflación se estabiliza y baja, como en los casos de Brasil, Chile, México y Perú, la historia sugiere que tendrá lugar un giro en la política monetaria de la región, una vez que los países comiencen a abordar los problemas de demanda deprimida relajando las restricciones monetarias. Chile y Brasil ya anunciaron una pausa en cualquier incremento adicional de las tasas. Si bien la región aún no supera las dificultades inflacionarias y se pueden prever shocks adversos adicionales, ALC está muy, muy lejos de los episodios inflacionarios de las últimas décadas.

La necesidad de defender la resiliencia económica que tanto costó conseguir

Si bien no podría decirse que ALC haya dejado atrás las dificultades macroeconómicas, queda claro que la región ha dado grandes pasos hacia cierta “normalidad” macroeconómica, como se observa en los tres ámbitos anteriormente analizados: descenso general de la volatilidad macroeconómica, estabilidad de precios, y política monetaria contracíclica. La suba de las tasas de interés y el crecimiento lento agravan las dificultades en materia de deuda. No obstante, los mercados internacionales permanecen en calma y esta ya es la segunda crisis en la que a América Latina no le va peor que el promedio. Hay señales de mayor resiliencia, reflejo del comportamiento decoroso de la región en la lucha contra la inflación y su vuelco hacia una política monetaria contracíclica.^{10,11}

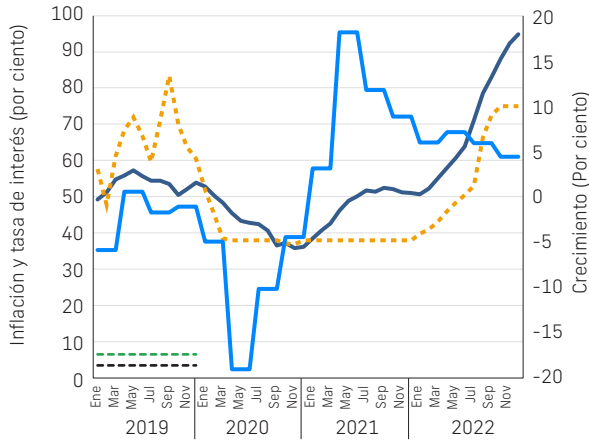
La mejora en el desempeño macro y en la resiliencia se debe en buena medida a las reformas llevadas a cabo en los últimos 25 años como respuesta a la inflación virulenta de las décadas de 1970 y 1980, que llevó a una caída profunda en los ingresos reales y al descontento social. Este mejor desempeño es el reflejo de tres cambios fundamentales.

Mayor profesionalización de las autoridades e institucionalización más robusta. Los ministerios de finanzas y las autoridades monetarias y normativas se han vuelto más profesionales; las regulaciones son más efectivas, robusteciendo el marco institucional con el paso del tiempo. Muchas veces los bancos y los ministerios de finanzas emplean economistas graduados de las mejores universidades del mundo, y los economistas de ALC son partícipes plenos de los debates macroeconómicos mundiales. Esto derivó en una mejor gestión y mayor credibilidad.

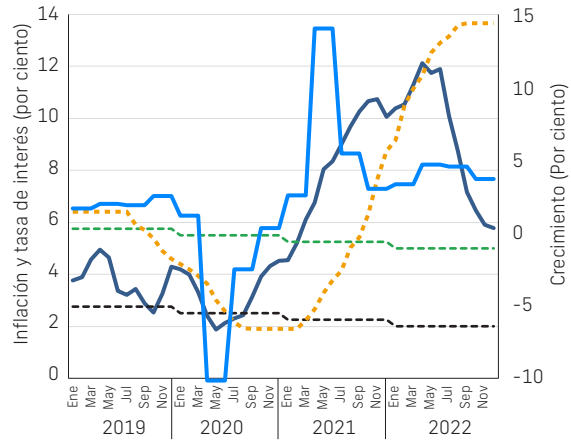
Independencia del banco central y metas de inflación. En la década de 1990 la mayor parte de los bancos centrales de la región obtuvieron la independencia política y operativa necesaria para mejorar su capacidad de luchar contra la inflación. Hay estudios que muestran que con el tiempo esto llevó a un menor nivel de inflación y a una reducción en la frecuencia de episodios inflacionarios.¹² La institucionalidad, que es la norma en los países avanzados, ha sido crucial. La adopción de metas de inflación claras también refuerza la previsibilidad. Las tensiones observadas en la actualidad con algunas autoridades políticas también son

Imagen 1.26. Actual dilema de política monetaria en ALC: inflación real, meta y tasa de interés

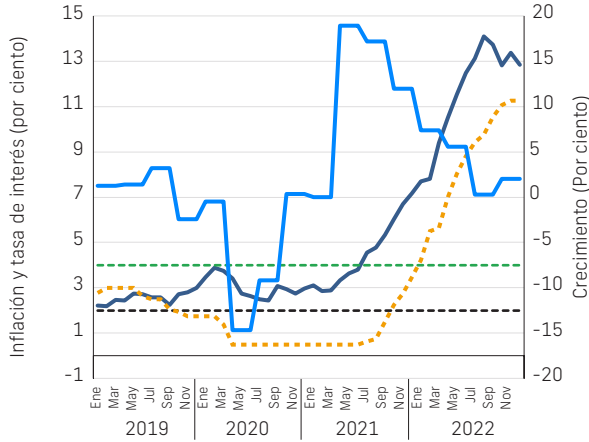
a. Argentina



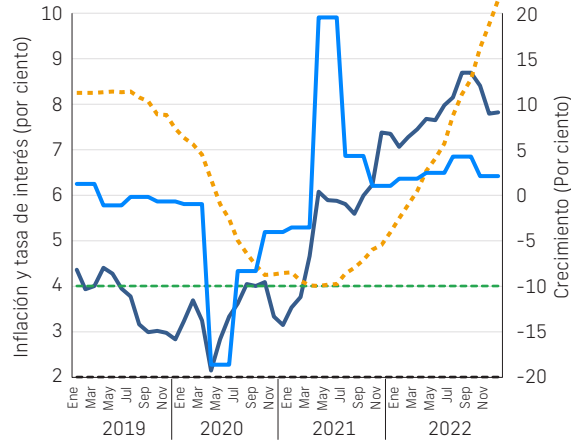
b. Brasil



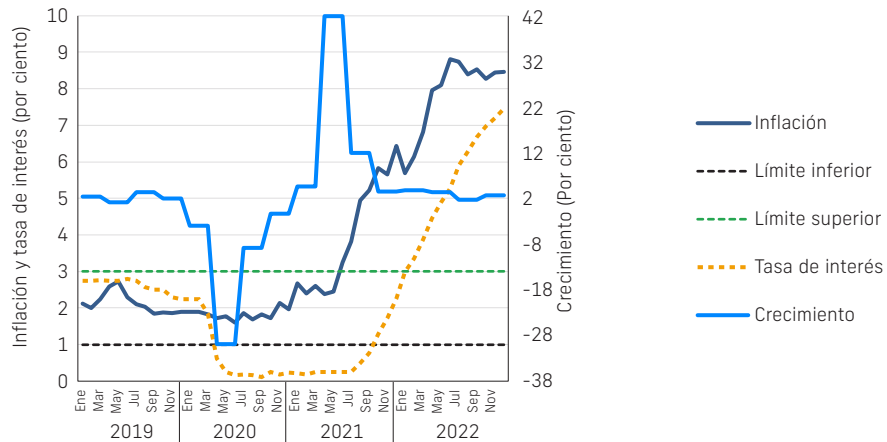
c. Chile



d. México



e. Perú



Fuente: Rojas, Végh, Vuletin (2023).

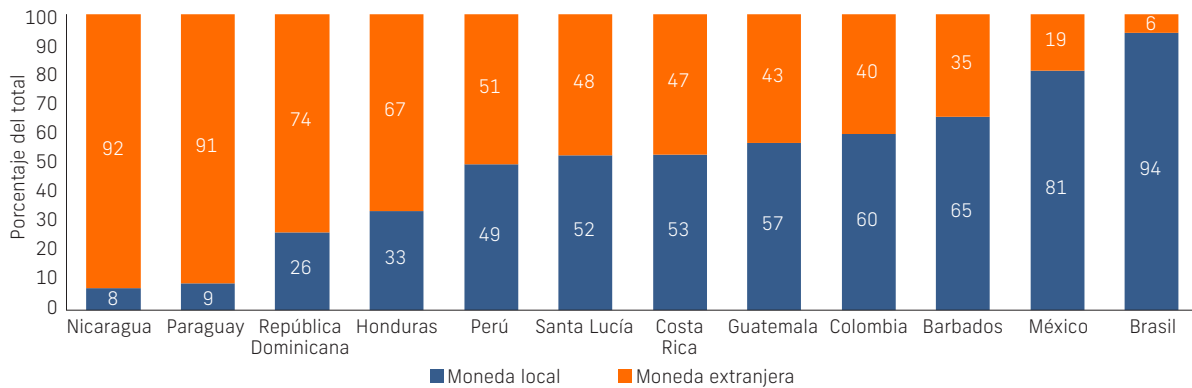
Nota: inflación refiere al cambio porcentual en el Índice de Precios al Consumidor con respecto al mismo mes del año anterior. De igual manera, crecimiento refiere al cambio porcentual en el PIB real trimestral respecto al mismo trimestre del año anterior. ALC = América Latina y el Caribe.

“normales”, en el sentido de que en todos lados el principal propósito de la independencia es precisamente el de aislar el objetivo a largo plazo de estabilidad en los precios de las presiones que surjan de preocupaciones productivas de corto plazo o de la necesidad de financiar déficits fiscales, además de generar la expectativa de que este es, de hecho, el caso.

Mayor blindaje. Las autoridades regionales tomaron medidas para mejorar el blindaje frente a potenciales shocks. La deuda denominada en moneda extranjera se redujo prácticamente a la mitad desde 2004, disminuyendo de 60 por ciento a 35 por ciento de la deuda total en 2021. Como se muestra en la Imagen 1.27, la moneda de denominación de la deuda pública varía significativamente en las economías de ALC, aunque en las dos potencias de la región, Brasil y México, la deuda pública en su mayoría está denominada en moneda local (94 y 81 por ciento, respectivamente).

Imagen 1.27. Menor exposición del balance general al riesgo de tipo de cambio...

Deuda pública por denominación de la moneda

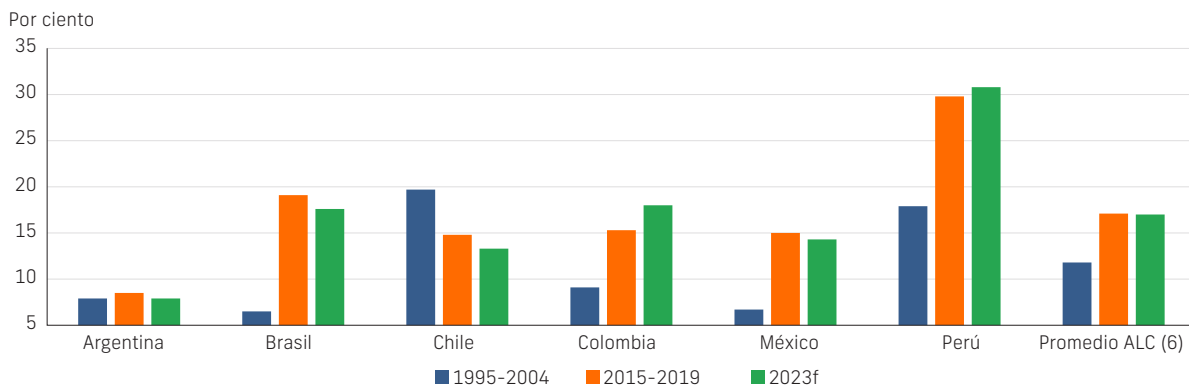


Fuente: Macro Poverty Outlook (2023).

Asimismo, las reservas de los bancos centrales prácticamente se duplicaron, de 12 por ciento del PIB en 2014 a 20 por ciento en 2021, permaneciendo elevadas luego de la pandemia (Imagen 1.28).

Imagen 1.28. ...y un mayor autoseguro a través de reservas internacionales

Reservas totales como porcentaje del componente tendencial del PIB



Fuentes: base de datos Perspectivas de la Economía Mundial (octubre de 2022); cálculos del personal del Banco Mundial.
 Nota: PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe. f = pronóstico.

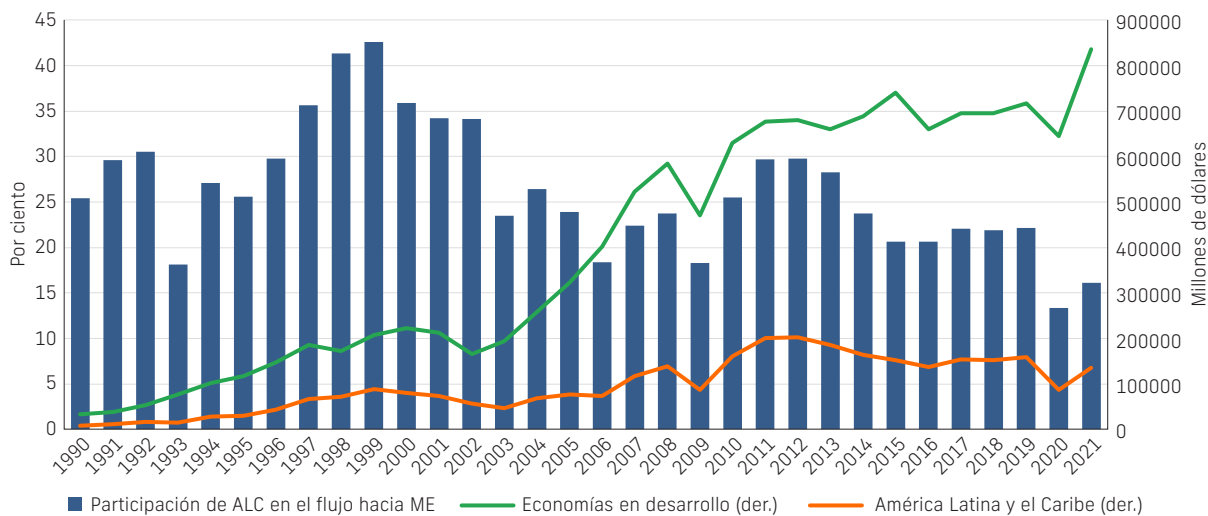
Una menor exposición externa y más herramientas para defender las monedas redujeron de forma significativa el riesgo de desajustes de moneda insostenibles, que tanto dolor causaron en el pasado.

En conjunto, las tasas de inflación bajas en términos históricos, la mayor resiliencia ante los shocks (y la calma relativa de los mercados internacionales), así como la capacidad de usar políticas monetarias contracíclicas, reflejan un mayor nivel de confianza en las instituciones y políticas que tanto costaron conseguir en la región. Estas conquistas, así como la consolidación de la institucionalidad, enfrentan sendos desafíos en un marco de tensiones políticas en la región. No obstante, deben ser defendidas, ya que la estabilidad macroeconómica es un requisito esencial para la inversión y la innovación necesarias para poder aprovechar los cambios en el entorno mundial y las áreas incipientes donde la región goza de ventajas comparativas en la economía verde.

¿Es la resiliencia suficiente? La paradoja de la menor integración de ALC a la economía mundial

La combinación de resiliencia y menor integración en la economía mundial de ALC supone una paradoja que el fin de la crisis pandémica debería traer a primer plano. La región tiene poco espacio fiscal y necesidades extraordinarias en términos de infraestructura, pero la inversión y el crecimiento siguen siendo bajos. ALC necesitará capital y conocimientos externos para aprovechar la reorganización de las cadenas de valor mundiales y desbloquear el vasto potencial de su industria verde. Al mismo tiempo, la mayor estabilidad de la región debería proporcionarles a los inversores domésticos y extranjeros una plataforma más segura para beneficiarse de este potencial. Sin embargo, los flujos de comercio en ALC en general están estancados y, con algunas excepciones notables, la región parece estar perdiendo interés entre los inversores extranjeros. Como muestra la Imagen 1.29, los flujos de IED disminuyeron 35 por ciento en los últimos diez años. Esto no es una tendencia observada en el resto del mundo, ya que los flujos hacia los países en desarrollo siguen aumentando: la región está perdiendo terreno de forma acelerada. Durante el pico de fines de la década de 1990, la región recibía el 43 por ciento de los flujos mundiales destinados a economías emergentes; hoy en día, estos flujos representan alrededor de 15 por ciento, una caída de 28 pp en veinte años. El Capítulo 2 analiza las últimas investigaciones en torno al marco de acogida que ALC brinda a los inversores externos.

Imagen 1.29. Los inversores externos pierden interés en ALC como región receptora de inversiones a largo plazo
Flujo entrante de inversiones extranjeras directas



Fuente: UNCTAD (2022).

Nota: ME = mercados emergentes; ALC = América Latina y el Caribe; der. = escala derecha.

Anexo 1A: Orígenes del dilema del ciclo dentro del ciclo: ¿Por qué difieren los mercados emergentes?

La Imagen 1A.1 muestra un patrón notablemente diferente en el comportamiento de la inflación durante una recesión entre los países de ALC (panel a) y las economías avanzadas (panel b).

Imagen 1A.1. Patrones de inflación y crecimiento durante el ciclo económico promedio

a. Economías de ALC

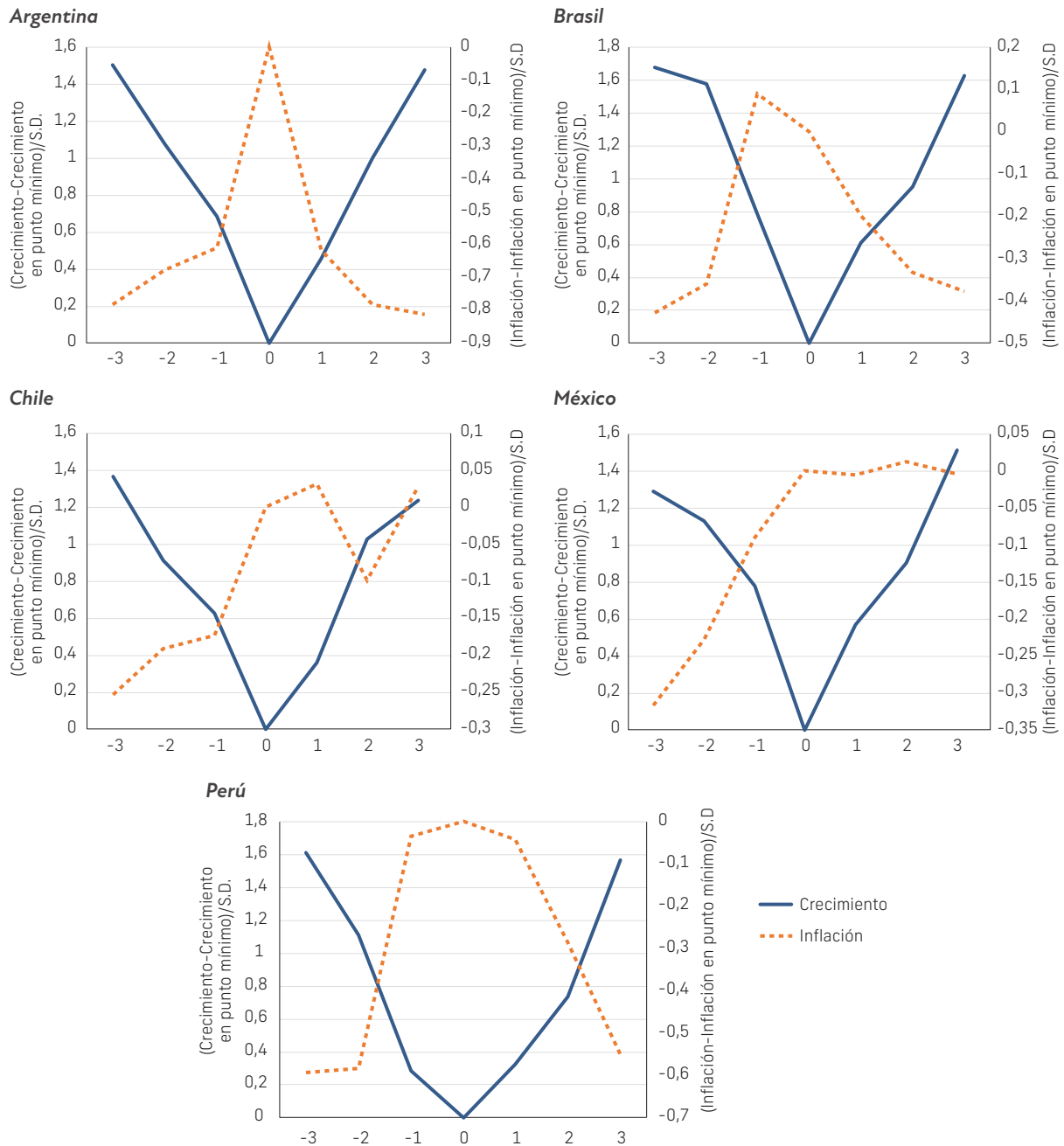
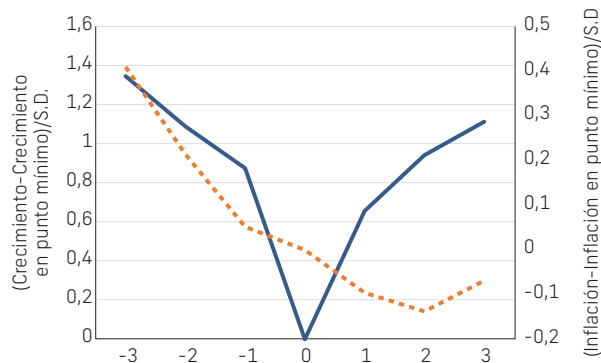


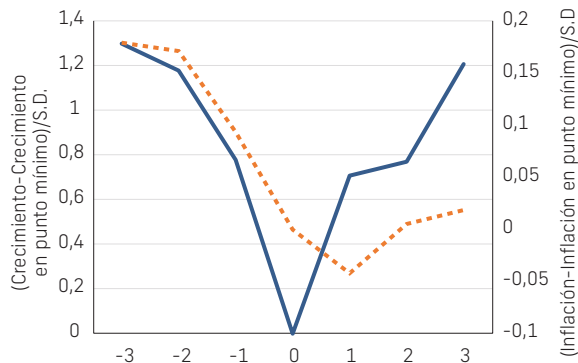
Imagen 1A.1. Patrones de inflación y crecimiento durante el ciclo económico promedio (continuación)

b. Economías avanzadas

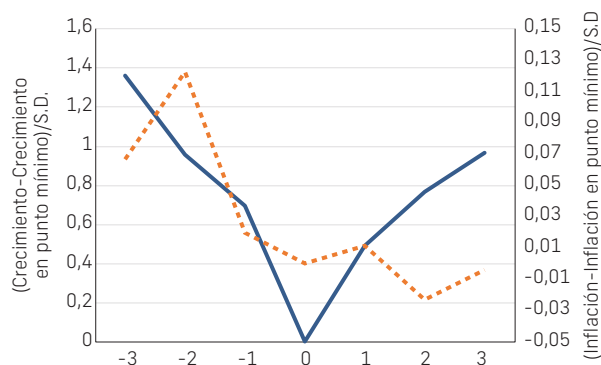
Alemania



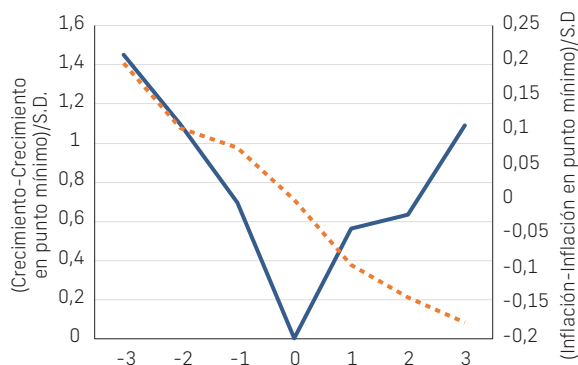
Francia



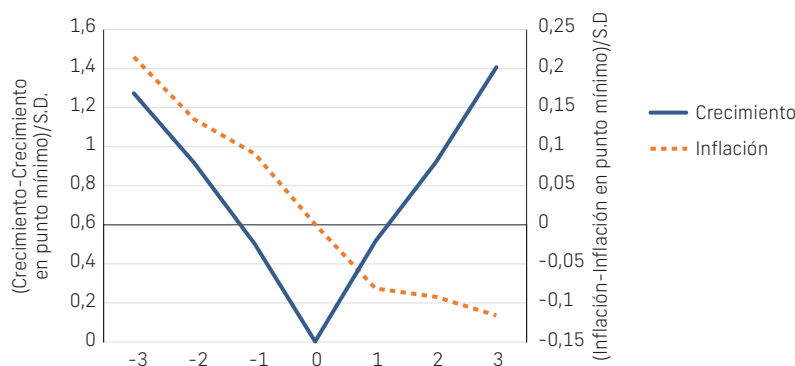
Reino Unido



Italia



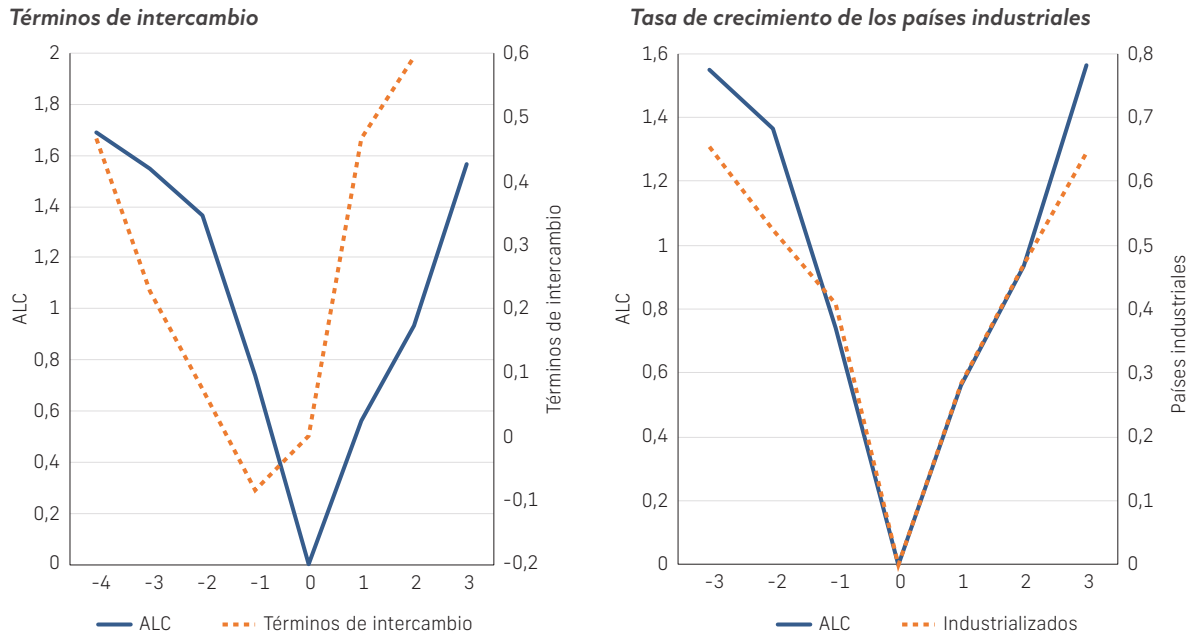
Estados Unidos



Fuente: Rojas, Végh, Vuletin (2023).

Nota: luego de identificar los diferentes episodios de recesión, cada "punto mínimo" se define como el trimestre con la menor tasa de crecimiento durante un episodio. Estos trimestres son identificados como el momento cero en el eje x. Luego, para cada trimestre en torno al "punto mínimo", se calcula la diferencia entre la tasa de crecimiento en ese trimestre y la tasa de crecimiento en el punto mínimo. Para normalizar las tasas de crecimiento, la desviación del punto mínimo luego se divide por la desviación estándar de la tasa de crecimiento (calculada para todos los trimestres). Los gráficos muestran el promedio a lo largo del período para cada trimestre en torno al punto mínimo. Una expresión similar se calcula para la inflación (anual).

¿Cómo se explica esta diferencia en el comportamiento? Las condiciones externas son uno de los principales factores del ciclo económico en ALC. Variables como los términos de intercambio y la tasa de crecimiento de los países industrializados se asocian estrechamente a los ciclos económicos de la región, y con el dilema de política monetaria (Imagen 1A.2).

Imagen 1A.2. Factores que afectan el ciclo económico promedio en ALC

Fuente: Rojas, Végh, Vuletin (2023).

Nota: luego de identificar los diferentes episodios de recesión, cada "punto mínimo" se define como el trimestre con la menor tasa de crecimiento durante un episodio. Estos trimestres son identificados como el momento cero en el eje x. Luego, para cada trimestre en torno al "punto mínimo", se calcula la diferencia entre la tasa de crecimiento en ese trimestre y la tasa de crecimiento en el punto mínimo. Para normalizar las tasas de crecimiento, la desviación del punto mínimo luego se divide por la desviación estándar de la tasa de crecimiento (calculada para todos los trimestres). Los gráficos muestran el promedio a lo largo de todo el período para cada trimestre en torno al punto mínimo. El promedio se pondera en función de la población. ALC = América Latina y el Caribe; DE = desviación estándar; Tdl = términos de intercambio.

Las condiciones externas negativas pueden empujar la economía y la inflación en direcciones opuestas. A medida que los términos de intercambio se deterioran o el costo de financiamiento aumenta, los tipos de cambio tienden a depreciarse, generando un efecto de traslado de la inflación a la economía y encareciendo las importaciones y el financiamiento externo.

Bibliografía

- Banco Mundial (2017). *Latin America and the Caribbean Economic Review: Dynamics of the Current Economic Cycle and Policy Challenges for Boosting Investment and Growth*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2022a). *Uneven Recovery in Latin America and the Caribbean: Are Women Being Left Behind?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2022b). *New Approaches to Closing the Fiscal Gap*. Informe semestral de ALC, octubre de 2022. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brummund, P.; Mann, C. y Rodríguez-Castelan, C. (2018). *Job quality and poverty in Latin America*. *Review of Development Economics* 22(4): 1682-1708.
- CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) y Banco Mundial (en prensa). *A Global Pandemic and Then a War: Effects on the Poor and Vulnerable in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, Washington, DC.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021). *The Prolongation of the Health Crisis and Its Impact on Health, the Economy and Social Development*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Fiolet, T.; Y. Kherabi, C.-J.; MacDonald, J. Ghosn y N. Peiffer-Smadja (2022). *Comparing COVID-19 Vaccines for Their Characteristics, Efficacy and Effectiveness against SARS-CoV-2 and Variants of Concern: A Narrative Review*. *Clinical Microbiology and Infection* (2): 202–21.
- Forchette, L.; W. Sebastian y T. A. Liu (2021). *A Comprehensive Review of COVID-19 Virology, Vaccines, Variants, and Therapeutics*. *Current Medical Science* 41 (6): 1037–51.
- Herrera, Cristian A.; Jeremy Veillard; Nicole Feune de Colombi; Sven Neelsen; Geoff Anderson y Katherine Ward (2022). *Building Resilient Health Systems in Latin American and the Caribbean: Lessons Learned from the COVID-19 Pandemic*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jácome, L. I. y S. Pienknagura (2022). *Central Bank Independence and Inflation in Latin America—Through the Lens of History*. Documento de trabajo n.º 2022/186, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/09/16/Central-Bank-Independence-and-Inflation-in-Latin-America-Through-the-Lens-of-History-523542>.
- Rojas, D.; C. Vegh y G. Vuletin (Borrador no publicado). *Monetary Policy Dilemma in Emerging Markets: The Cycle within the Cycle*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- UNCTAD (Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2022). *Reporte Mundial de Inversión 2022 de la UNCTAD*. Ginebra: UNCTAD.
- Urrunaga-Pastor, D.; G. Bendezu-Quispe; P. Herrera-Añazco; A. Uyen-Cateriano; C. J. Toro-Huamanchumo; A. J. Rodríguez-Morales; A. V. Hernández y V. A. Benítez-Zapata (2021). *Cross-Sectional Analysis of COVID-19 Vaccine Intention, Perceptions and Hesitancy across Latin America and the Caribbean*. *Travel Medicine and Infectious Disease* 41: 102059.
- Urrunaga-Pastor, D.; P. Herrera-Añazco; A. Uyen-Cateriano; C. J. Toro-Huamanchumo; A. J. Rodríguez-Morales; A. V. Hernández; V. A. Benítez-Zapata y G. Bendezu-Quispe (2021). *Prevalence and Factors Associated with Parents' Non-Intention to Vaccinate Their Children and Adolescents against COVID-19 in Latin America and the Caribbean*. *Vaccines* 9 (11): 1303.
- Végh, C. A.; L. Morano; D. Friedheim y D. Rojas (2017). *Between a Rock and a Hard Place: The Monetary Policy Dilemma in Latin America and the Caribbean*. Informe semestral de ALC, octubre. Banco Mundial, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28443>.

Notes

- 1 Urrunaga-Pastor, Bendezu-Quispe et al. (2021).
- 2 Urrunaga-Pastor, Herrera-Añazco et al. (2021).
- 3 CEPAL (2021).
- 4 Fiolet et al. (2022).
- 5 Forchette, Sebastian y Liu (2021).
- 6 <https://www.nytimes.com/2023/02/03/opinion/bird-flu-h5n1-pandemic.html?smid=em-share>.
- 7 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/02/03/the-pandemic-fund-announces-first-round-of-funding-to-help-countries-build-resilience-to-future-pandemics>.
- 8 CEDLAS y Banco Mundial (en prensa, Capítulo 1).
- 9 Végh et al. (2017).
- 10 Végh et al. (2017).
- 11 Rojas, Végh y Vuletin (en prensa).
- 12 Jácome y Pienknagura (2022).



CAPÍTULO II

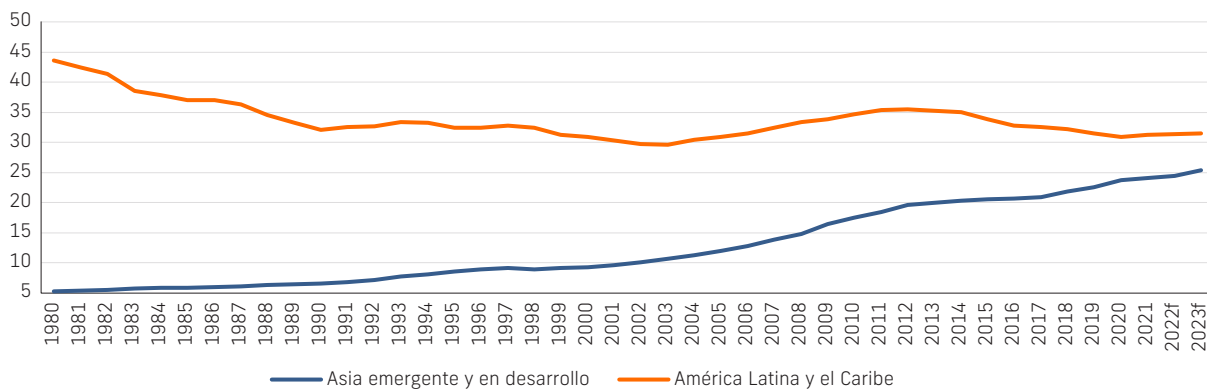
RECONECTARSE A UNA ECONOMÍA MUNDIAL CAMBIANTE

América Latina está reconsiderando la manera en que se relaciona con la economía mundial. Pese a décadas de reformas y acuerdos de libre comercio, la región sigue estando poco diversificada y es vulnerable frente a shocks en los precios de las materias primas. Además, como mostró el Capítulo 1, el crecimiento es insuficiente para reducir la pobreza y mitigar las tensiones sociales. Los cuestionamientos recientes respecto a la idoneidad del modelo de apertura al exterior, los episodios de escasez doméstica causados por el quiebre de las cadenas de suministro durante la pandemia, los rumores sobre el fin de la globalización y la fragmentación del orden económico mundial dieron lugar a la idea de volver a mirar hacia adentro. Para los estándares mundiales, la región sigue siendo una de las menos integradas, y —con algunas excepciones— la apertura comercial y los flujos de IED permanecen estancados o han disminuido en los últimos veinte años.

Estos eventos tienen lugar a pesar de la evidencia creciente que respalda que la apertura comercial fomenta el crecimiento económico, mayor acceso a nuevas tecnologías e inversión externa, el aprovechamiento de las economías de escala y los beneficios estimulantes de la competencia. El comercio Sur-Norte se asocia de manera especial a mayores impactos sobre el crecimiento y la complejidad de las exportaciones, lo cual es consistente con las posibilidades adicionales para la transferencia de conocimientos desde la frontera (Recuadro 2.1).

Asimismo, los ejemplos que brindan varias generaciones de milagros en la región de Asia oriental, los más recientes en China y Vietnam, se vuelven más convincentes con el paso del tiempo.¹ En los últimos cuarenta años la región de Asia oriental experimentó una rápida convergencia hacia los niveles de ingreso del Grupo de los Siete (G7), mientras que América Latina retrocedió de 44 por ciento a 32 por ciento del ingreso del G7 (Imagen 2.1).

Imagen 2.1. PIB per cápita como porcentaje del promedio en el G7



Fuentes: base de datos Perspectivas de la Economía Mundial (octubre de 2022); cálculos del personal del Banco Mundial.

La pregunta no debe ser si América Latina y el Caribe (ALC) debe regresar a una postura más aislacionista, que derivó en un bajo crecimiento e inestabilidad macroeconómica. Tanto la historia de ALC como la experiencia asiática refutan categóricamente esta opción. En su lugar, la pregunta debería ser por qué las reformas presuntamente aperturistas de los últimos 40 años no produjeron mejores resultados, y qué se debe hacer para aprovechar los sectores donde la región tiene ventajas comparativas.

Esta pregunta se vuelve crítica por dos motivos adicionales. Primero, la evolución de la economía mundial sugiere que hay oportunidades para la región, aunque también hay desafíos nuevos. La tendencia al *nearshoring*, la relocalización de la producción, hacia lugares más cercanos que Asia ya beneficia a México

y podría en parte revertir el proceso de desindustrialización que tiene lugar en la región, si las condiciones lo ameritan. No obstante, la IED hacia la región ha estado disminuyendo en los últimos diez años, incluso cuando los países avanzados están en vías de relocalizar sus cadenas de suministro, indicando que la región debe incrementar sus atractivos para posicionarse mejor.

Segundo, el enorme potencial de la energía verde apunta a nuevas oportunidades para la región. La red de energía verde latinoamericana le proporciona una ventaja comparativa en todos los productos intensivos en energía; su increíble dotación de energía eólica y solar ofrece un enorme potencial para la exportación de energía verde; la abundancia de litio, cobre y demás insumos esenciales para la electrificación de la economía mundial, en caso de ser extraídos de manera sostenible, representa nuevas oportunidades de crecimiento, y su abundante capital natural podría respaldar una variedad de nuevas industrias. Para aprovechar esta nueva ventaja comparativa verde y asegurar que sea usada para diversificar y energizar la economía se debe responder la misma pregunta inicial: ¿qué debe hacerse de forma diferente?

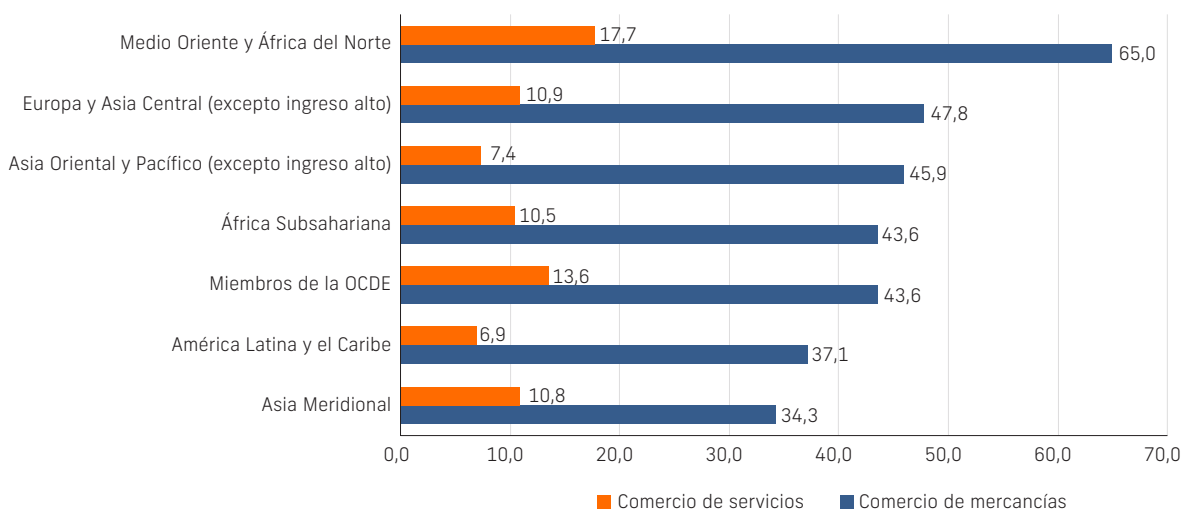
Este capítulo presenta un panorama general de las principales tendencias en torno al comercio y brinda recomendaciones para una agenda de reformas suplementarias con base en trabajos recientes del Banco Mundial.

El contexto mundial cambiante: desafíos y oportunidades para ALC

Pese a décadas de reformas orientadas a mejorar la interacción de la región con el resto del mundo, ALC sigue comerciando poco. Las exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB, tanto en mercaderías como servicios, son bajas en comparación con cualquier otra región (Imagen 2.2).

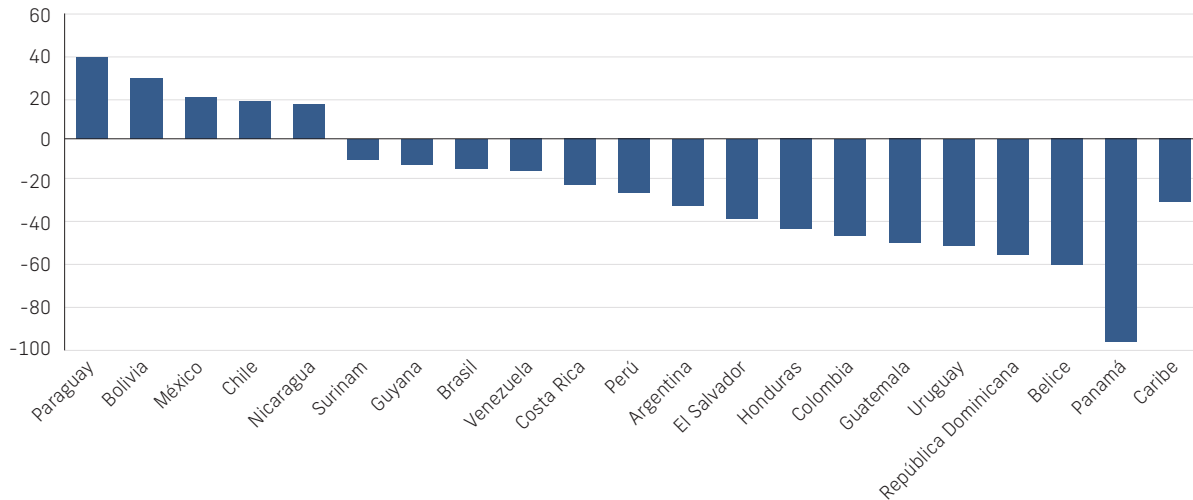
La región también comercia poco en relación con su potencial, considerando la distancia a los mercados, acuerdos comerciales especiales, lengua compartida, tamaño económico de sus socios y otros fundamentos del comercio. Paraguay, Bolivia, México, Chile y Nicaragua son las excepciones (Imagen 2.3).

Imagen 2.2. Comercio en bienes y servicios como porcentaje de la producción, promedio 2010-2019 (porcentaje del PIB)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

Nota: el comercio en bienes y servicios es la suma de todas las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. PIB = producto interno bruto; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Imagen 2.3. Exportaciones actuales versus previstas a todos los socios comerciales (porcentaje de desviación)

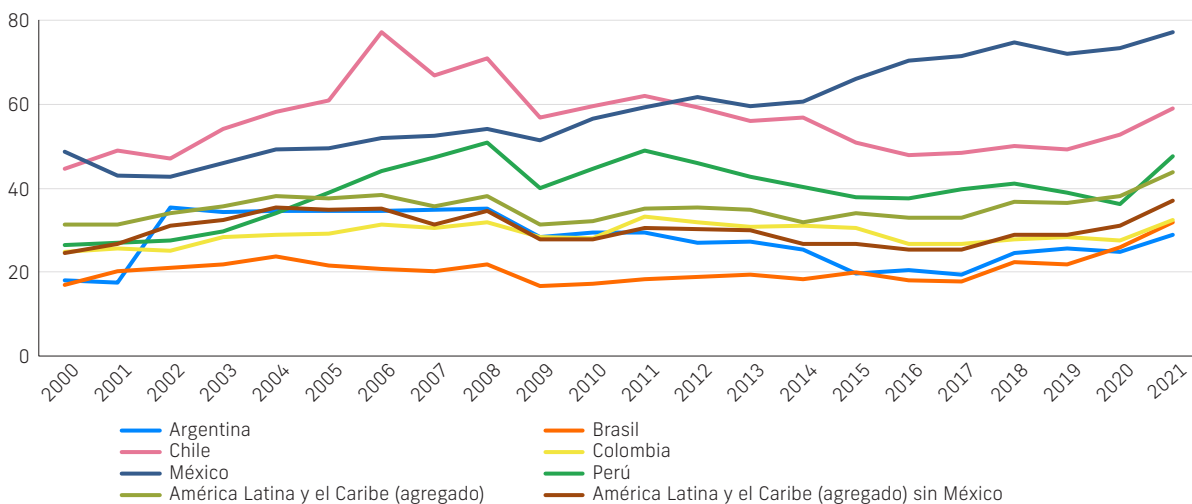
Fuente: Beaton et al. (2017).

Nota: los valores son desviaciones porcentuales de las exportaciones actuales versus las exportaciones previstas. Las previsiones para las exportaciones nominales se obtuvieron de una especificación no lineal del modelo de gravedad, calculado mediante un cálculo de pseudomáxima verosimilitud de Poisson. La región del Caribe excluye República Dominicana, que aparece de forma separada.

Asimismo, en los últimos 25 años el crecimiento del comercio en general se estancó (Imagen 2.4), con cierta reorientación. Desde 2020 tuvo lugar una suba de aproximadamente 10 por ciento en el volumen total del comercio, aunque la región permanece un 10 por ciento por debajo de donde estaba hace una década. Hubo un cambio en el centro de gravedad del comercio. En el agregado, Estados Unidos sigue siendo el mayor destino de las exportaciones de la región, aunque China ahora es el destino principal de la región si se excluye México (Imagen 2.5). China cuenta con acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Perú; en febrero de 2022 comenzó las negociaciones con Ecuador, que a diciembre de 2022 aparentemente estaban casi terminadas.

Imagen 2.4. El comercio en ALC está estancado desde 2000, a excepción de México

Comercio total de ALC(6) (porcentaje del PIB)

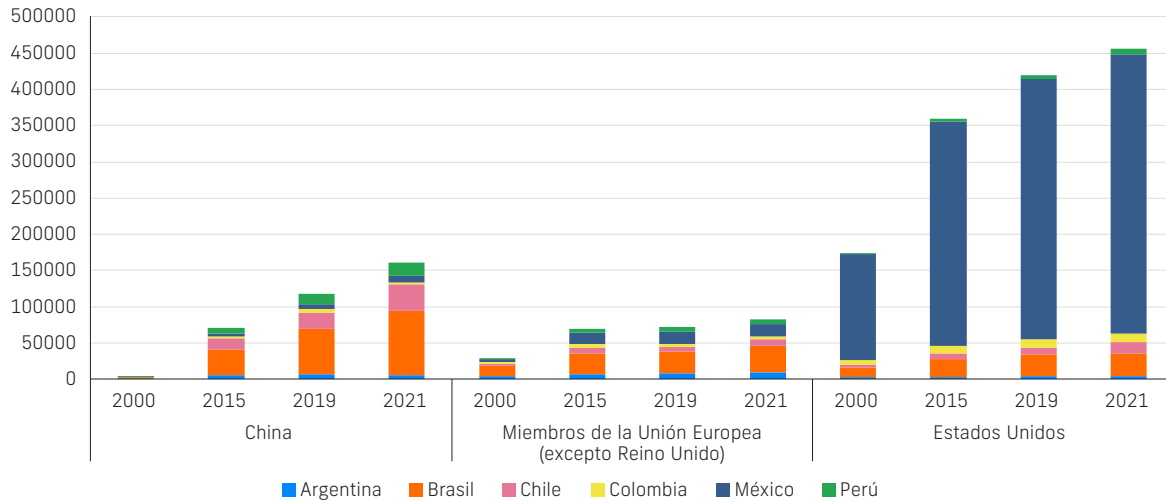


Fuentes: Solución Comercial Integrada Mundial del Banco Mundial; cálculos del personal del Banco Mundial.

Nota: PIB = producto interno bruto; ALC(6) = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Imagen 2.5. EE. UU. sigue siendo el principal destino de las exportaciones de la región, aunque sin México el socio dominante es China

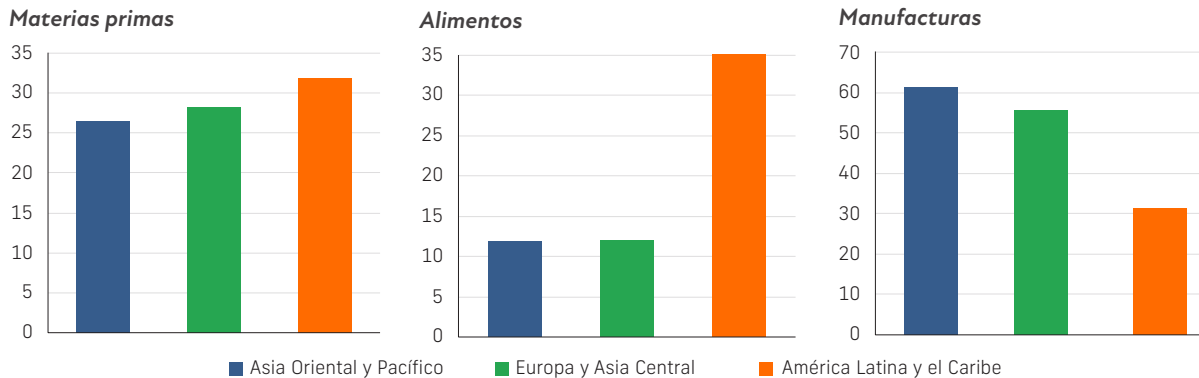
Valor de las exportaciones de ALC(6) (USD, millones)



Fuentes: Solución Comercial Integrada Mundial del Banco Mundial; cálculos del personal del Banco Mundial.

Nota: ALC(6) = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Imagen 2.6. Porcentaje de las materias primas, alimentos y bienes manufacturados en las exportaciones de mercaderías, 2018 (por ciento)



Fuente: Rocha y Ruta (2022).

Nota: las exportaciones de materias primas incluyen materias primas agropecuarias, combustibles, metales y minerales. Los agregados regionales se basan únicamente en información proveniente de países que cumplieron los requisitos para recibir préstamos del Banco Mundial en el año 2000 y que forman parte de la clasificación de las cadenas de valor mundiales.

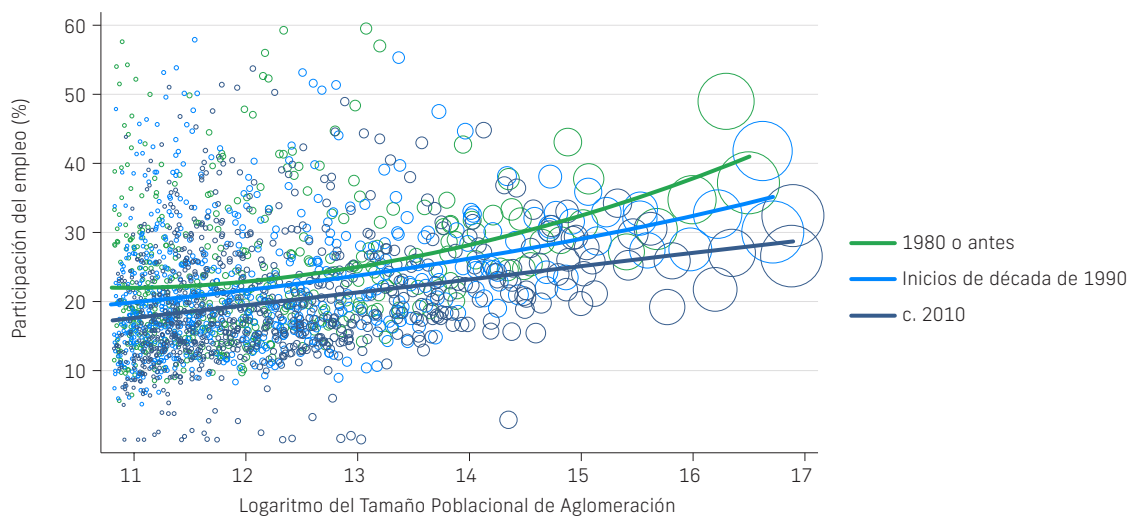
La ventaja comparativa de la región en términos de recursos la hizo muy dependiente de las exportaciones de materias primas y alimentos (Imagen 2.6). Con las excepciones de México y Costa Rica, ALC está menos integrada a las cadenas de valor mundiales (CVM) que las demás regiones en todos los sectores. Como muestran Rocha y Ruta (2022), en 2015 la participación hacia adelante, es decir la importación de insumos para su uso en el ensamblaje de exportaciones, representó el 19 por ciento de las exportaciones totales de ALC; esta cifra era cercana a 30 por ciento en Europa y Asia Central (EAC) y Asia Oriental y Pacífico (AOP). La participación hacia atrás, es decir la producción de bienes intermedios para los mercados de exportación, representó el 16 por ciento de las exportaciones totales de ALC; esta cifra era de 20 por ciento en AOP y 30 por ciento en EAC.

Subir en la cadena de valor también ha sido una lucha. A excepción de México, que participa en CVM de fabricación avanzada y servicios, los países de América Latina y el Caribe en su mayoría participan de las CVM de materias primas y fabricación limitada. Desde la década de 1990, solo Argentina, Costa Rica y El Salvador han sido capaces de pasar de las materias primas a la fabricación limitada. Podría aducirse que esto es un simple reflejo de las ventajas comparativas. No obstante, cabe preguntarse por qué Colombia, que tiene puertos en ambos océanos y una gran cantidad de trabajadores subempleados, o más zonas del Caribe o América Central, no son capaces de estar en la posición de México.

Asimismo, si bien en ALC los servicios representan el 60 por ciento de la actividad económica y la región liberalizó el comercio en servicios, el porcentaje que estos representan sigue siendo más bajo que en otras regiones, promediando solo el 6,9 por ciento del PIB durante la década de 2010 (Imagen 2.2). El papel de los servicios en las CVM aumentó en todo el mundo, pero ALC sigue rezagada en términos de su integración: mientras que en AOP la participación hacia atrás y hacia adelante en las CVM de servicios representa el 31 por ciento de las exportaciones intrarregionales brutas, en ALC este porcentaje es de apenas 16 por ciento y no crece desde principios de la década de 2000.²

El actual perfil comercial de ALC refleja tanto las políticas locales como las tendencias mundiales. El nivel de empleo en bienes y servicios transables urbanos, en especial la fabricación, se desplomó durante la década de 1990 y 2000, particularmente en las grandes ciudades (Imagen 2.7) (Jedwab, Ianchovichina y Haslop, 2022). Como se menciona en Beylis et al. (2020) y otras publicaciones, parte de este fenómeno fue necesario. La deuda creciente y las crisis recurrentes evidenciaron que las políticas de apoyo a la industrialización por sustitución de importaciones habían sido costosas e ineficientes, fracasando en el intento de establecer empresas manufactureras domésticas competitivas a nivel mundial capaces de soportar un mayor nivel de competencia externa. Asimismo, la adopción en todo el mundo de tecnologías industriales que ahorran mano de obra redujo la industria manufacturera a nivel global (Beylis et al., 2020). Al mismo tiempo, el surgimiento de Asia oriental y otros mercados emergentes como potencias industriales generó una gran demanda de materias primas y creó oportunidades para el crecimiento de los sectores minero y agropecuario de América Latina en las décadas de 1990 y 2000. Durante la Década Dorada (2003-2013), la fuerte demanda de materias

Imagen 2.7. Evolución del porcentaje del empleo en bienes y servicios transables urbanos, por tamaño de la ciudad y década en ALC



Fuente: Jedwab, Ianchovichina y Haslop (2022), con base en datos de la encuesta IPUMS.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe. MFGFIRE son las siglas en inglés para fabricación y servicios transables (finanzas, seguros y bienes raíces, FIRE en inglés). El tamaño de la aglomeración se calcula indirectamente a través del logaritmo del tamaño poblacional de la aglomeración en términos del número de habitantes (hab.).

Recuadro 2.1. Beneficios de los acuerdos comerciales Sur-Norte

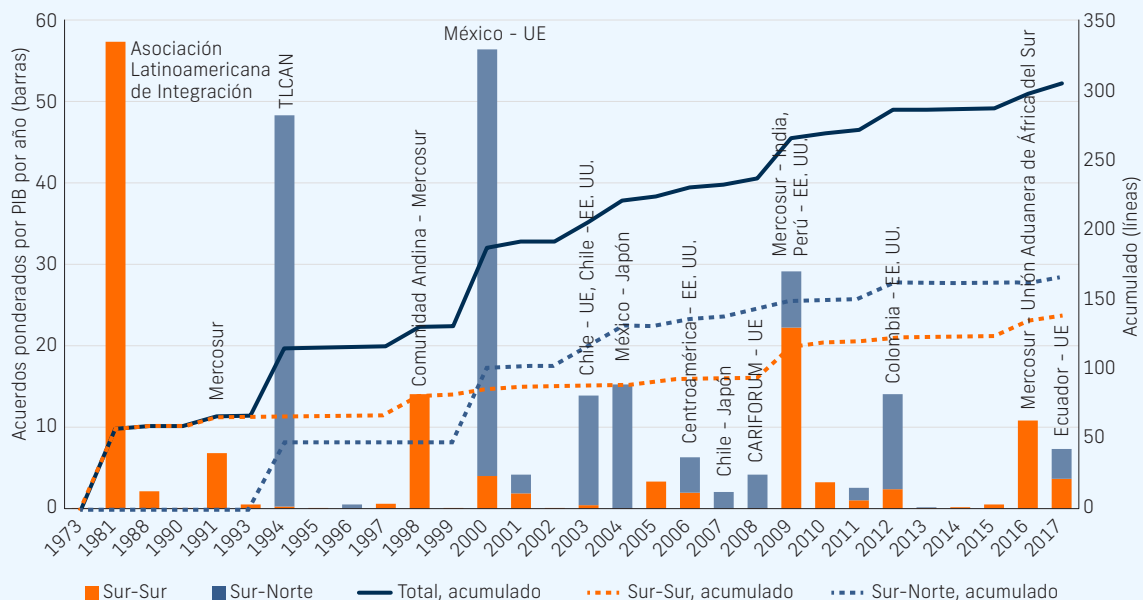
Desde la época de Adam Smith, el comercio internacional se asocia al bienestar, el desarrollo económico y el crecimiento. En un trabajo temprano muy influyente, Frankel y Romer (1999) calculan que un aumento de un punto porcentual en la participación del comercio (ratio entre exportaciones o importaciones y PIB) eleva el ingreso per cápita en 2 por ciento. En un documento reciente, Irwin (2019) repasa una serie de estudios que utilizan diferentes indicadores de política y halla que el crecimiento económico es entre 1,0 y 1,5 puntos porcentuales más elevado que el punto de referencia luego de una reforma comercial. Varios estudios sugieren que la acumulación de este diferencial a lo largo de una década termina en un ingreso entre 10 y 20 por ciento más elevado.

Como muestra un informe reciente del Banco Mundial, si bien América Latina y el Caribe firmó un buen número de acuerdos comerciales en las últimas décadas, no todos los acuerdos comerciales brindan los mismos beneficios (Banco Mundial, 2020a). En general se cree que los acuerdos comerciales generan oportunidades de exportación y elevan el potencial de crecimiento a través de las transferencias de productividad incorporadas en el intercambio de bienes y servicios. En el caso de los mercados emergentes, el comercio con economías desarrolladas (comercio Sur-Norte para resumir) proporciona acceso a mercados más grandes y más ricos, lo que facilita el intercambio de conocimientos con las economías más avanzadas, una vez implementado.

Como forma de subrayar la importancia de los acuerdos Sur-Norte, luego de ponderar en función de los porcentajes correspondientes del PIB mundial, los 110 acuerdos comerciales bilaterales incorporados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) equivalen a los dos acuerdos firmados por México bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

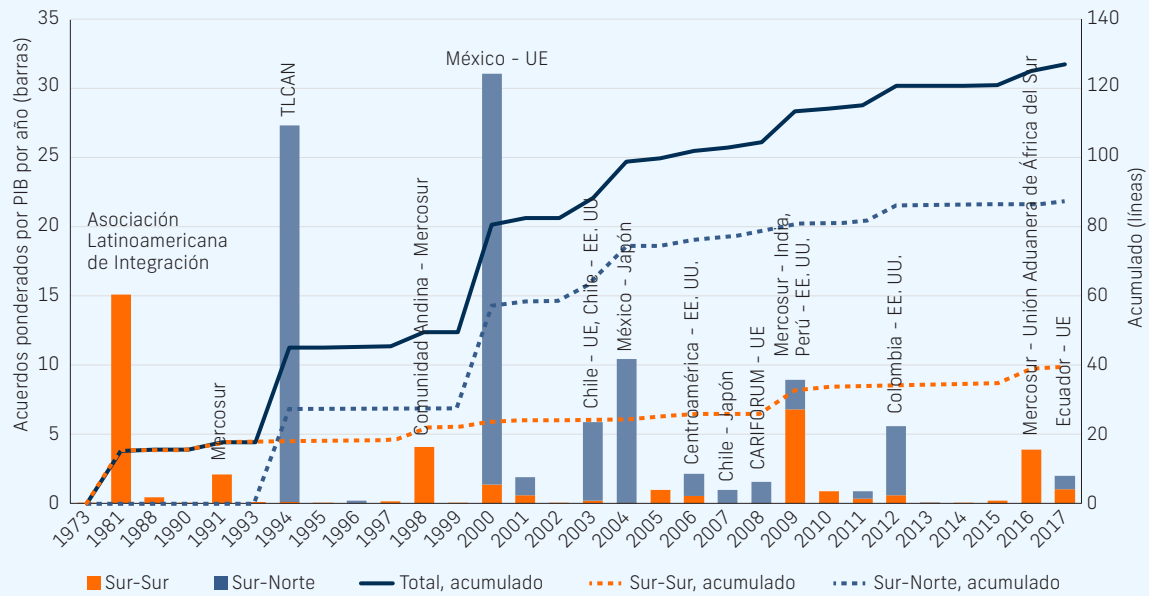
Imagen B2.1.1. Acuerdos comerciales Sur-Norte en ALC

a. Los acuerdos representan un tamaño del mercado mayor...



Recuadro 2.1 (continuación)

b. ...y elevan la exposición a la complejidad económica



Fuentes: cálculos con base en datos de la Organización Mundial del Comercio, Indicadores del Desarrollo Mundial y Atlas de Complejidad Económica.
Nota: cada acuerdo se multiplica por el producto de la proporción del PIB mundial y el Índice de Complejidad Económica de las dos partes signatarias.
 CARIFORUM = Foro del Caribe; ICE = Índice de Complejidad Económica; UE = Unión Europea; PIB = producto interno bruto; Mercosur = Mercado Común del Sur; TLCAN = Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Otra ventaja derivada de los acuerdos Sur-Norte es la transferencia de tecnología y conocimientos. Las economías complejas producen productos y servicios sofisticados e innovadores que comandan un sobreprecio en los mercados mundiales. Un país puede importar conocimientos no solo de estas economías más complejas, sino también indirectamente de sus socios comerciales (Grossman y Helpman, 1991; Coe y Helpman, 1995).

Utilizar el Índice de Complejidad Económica creado por Hausmann *et al.* (2013) como indicador del grado de sofisticación económica de un país eleva aún más el peso de los acuerdos comerciales Sur-Norte. Calculándolo de esta manera, más de dos tercios del acceso al mercado y de las transferencias potenciales de conocimientos derivadas de los acuerdos comerciales firmados por los países de la región se originan en solo unos pocos acuerdos Sur-Norte (Imagen B2.1.1). De esta forma, toma el equivalente de dos ALADI para alcanzar el mismo potencial económico del TLCAN.

Los cálculos también apuntan al impacto positivo de la apertura comercial sobre el crecimiento económico, particularmente con países que tienen el potencial de transferir tecnología y conocimientos. A mediano plazo, un acuerdo Sur-Sur eleva la tasa de crecimiento del PIB de un país en desarrollo en alrededor de 0,2 puntos porcentuales, mientras que un acuerdo Sur-Norte lleva a un aumento de la tasa de crecimiento del PIB en torno a 0,85 puntos porcentuales.

Fuentes: Frankel y Romer (1999), Hausmann *et al.* (2013), Banco Mundial (2019).

primas y las ganancias extraordinarias que estas generaron permitieron que las economías de ALC aumentasen su consumo de bienes manufacturados importados y de servicios domésticos, erosionando aún más la competitividad internacional del sector manufacturero de la región.

No obstante, la urgente necesidad de dar un giro hacia una economía mundial más verde representa una enorme oportunidad para la región (Recuadro 2.2), en los rubros fabricación, materias primas y servicios. El hecho de que en la actualidad ALC ostente la red eléctrica más limpia del mundo brinda la posibilidad de obtener un sobreprecio verde en cualquier tipo de exportación regional. La abundancia de viento y luz solar posiciona a la región como el principal productor de hidrógeno verde y de energía renovable en general. ALC también está bien dotada de litio, cobre y otros insumos que son utilizados de forma intensiva en las tecnologías verdes. De esta forma, en principio la crisis climática representaría una ventaja comparativa completamente nueva capaz de ser aprovechada.

La promesa del nearshoring y la caída de la IED en ALC

La IED puede ser una fuente de capital y tecnología que estimule el crecimiento y genere puestos de trabajo a gran escala. El período entre 1988 y 1992 vio una explosión de flujos de capital hacia China y otras partes de Asia, alimentando tasas de crecimiento cercanas a los dos dígitos. La evidencia empírica muestra un impacto heterogéneo, aunque en general positivo de la IED sobre el crecimiento,³ oscilando entre 0,1 y 0,8 puntos porcentuales, con un aumento de 1 punto porcentual en la relación IED/PIB en el caso de las economías en desarrollo.^{4,5}

Las tensiones geopolíticas y las complicaciones logísticas derivadas de la pandemia de COVID-19 despertaron el interés de alcanzar una mayor diversificación de la producción en lugares geográficamente más cercanos. En teoría, esto podría representar una oportunidad enorme para ALC, que está más cerca de Estados Unidos y Europa en múltiples sentidos.

¿Está perdiendo ALC la oportunidad del nearshoring?

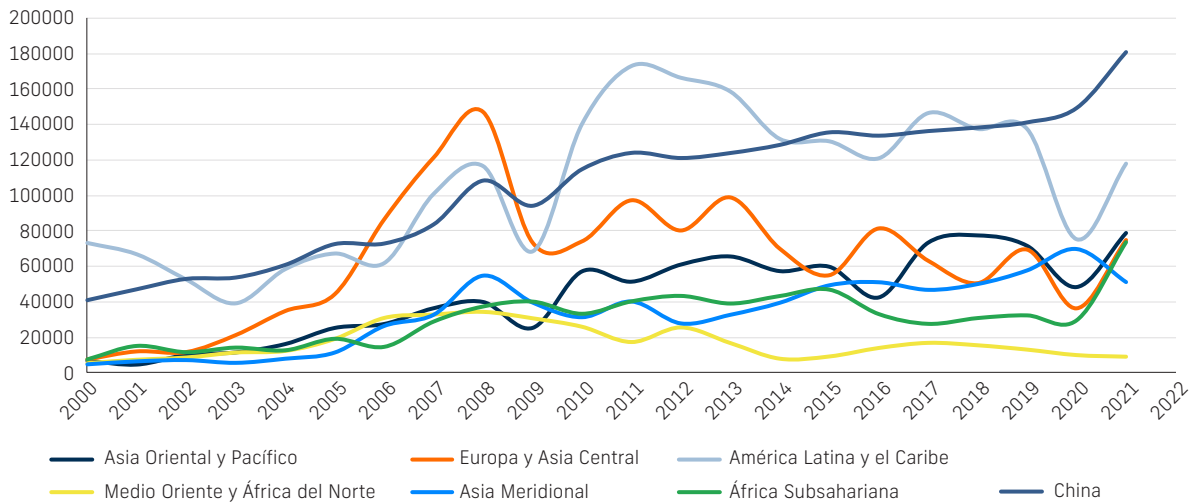
Sin embargo, la Imagen 2.8 muestra que los flujos de IED a la región disminuyeron de forma constante en los últimos diez años. Esto en parte es el reflejo de una retracción más general y del *reshoring*, relocalización de la producción en suelo extranjero, que tiene lugar en los países emisores. Los flujos mundiales de IED, encabezados por las economías de ingreso alto, disminuyeron abruptamente desde su pico de US\$2 billones en 2015 a apenas por debajo de US\$1 billón durante lo peor de la pandemia (un descenso de 77 por ciento). La reducción en los flujos hacia ALC fue de una magnitud similar, con una reducción total de 75 por ciento, de US\$202.000 millones en 2012 a apenas por encima de US\$86.000 millones en 2020, por lejos la mayor caída entre las regiones en desarrollo. Si bien el ingreso de IED se recuperó en 2021, esta recuperación fue apenas suficiente para colocar de nuevo a la región en su anterior trayectoria descendente.

Las inversiones desde cero son aquellas donde una empresa extranjera comienza desde cero sus operaciones. La retracción más dramática y constante de las inversiones desde cero tuvo lugar en Asia. Las inversiones desde cero en ALC experimentaron una caída igualmente abrupta en 2019, y desde entonces no hay señales de que la región se esté convirtiendo en uno de los destinos favoritos (Imagen 2.9).⁶

Un simple cálculo somero utilizando la antedicha gama de elasticidades muestra que ALC podría estar perdiendo entre 0,08 y 0,64 puntos porcentuales de crecimiento per cápita del PIB cada año debido a la caída de la IED desde 2012 (alrededor de US\$60.000 millones). La efectividad de la IED puede depender de varios

Imagen 2.8. Las caídas a nivel regional en el ingreso de IED son generalizadas en los mercados emergentes, a excepción de China

Ingreso de IED por región, economías en desarrollo (millones de dólares de EE. UU. a precios corrientes)

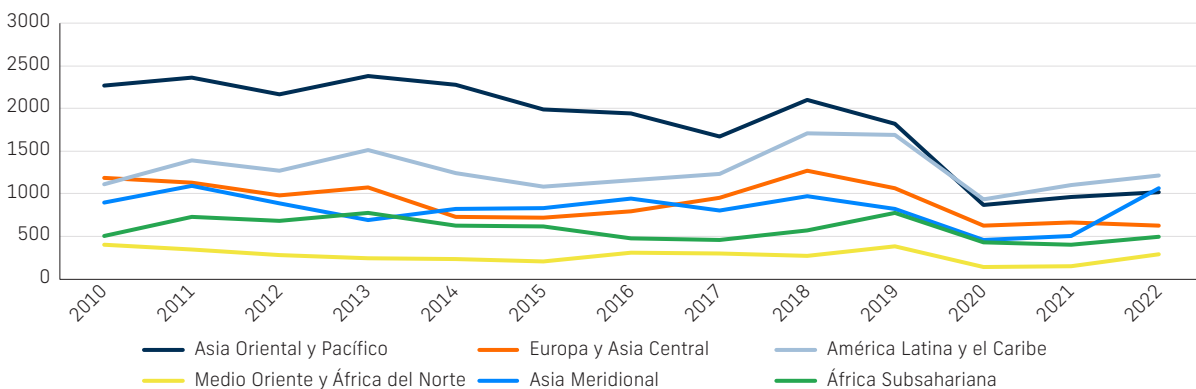


Fuente: cálculos con base en datos de IED de la UNCTAD.

Nota: IED = inversión extranjera directa.

Imagen 2.9. Las inversiones desde cero no se recuperaron tras la caída que tuvo lugar durante la pandemia

Número de proyectos desde cero, por región



Fuente: cálculos en función de la base de datos fDi Markets.

Nota: se excluyen los países de ingresos altos.

cofactores. Por ejemplo, una mayor capacidad de absorción se relaciona a una mayor productividad de la IED (Crespo y Fontoura, 2007). Lo mismo aplica para el capital humano (Borensztein, De Gregorio y Lee, 1998), sistemas financieros más profundos (Alfaro et al., 2004), calidad institucional (Busse y Groizard, 2008) y estabilidad de los sistemas regulatorios y políticos (Choe, 2003). En ALC, México, El Salvador y República Dominicana, por nombrar a algunos, se han beneficiado de flujos similares.

México es la notable excepción a estas tendencias, ya que experimentó un aumento de la IED entrante de casi 40 por ciento en los últimos diez años, mientras que América del Sur experimentó una caída de 8,6 por ciento (Tabla 2.1). Los descensos observados en los últimos diez años obedecieron primordialmente a la caída de 14 por ciento en la inversión europea, particularmente de Países Bajos (31 por ciento) y España (15 por ciento), mientras que Estados Unidos aportó un ligero aumento de 1,5 por ciento a lo largo de una década. Estos descensos fueron contrarrestados por aumentos drásticos en los flujos de IED hacia México de estos mismos

Tabla 2.1. La IED disminuye en ALC y se muda al norte (US\$, millones)

	América del Sur			México			América Central		
	2012	2021	% de cambio	2012	2021	% de cambio	2012	2021	% de cambio
Mundo	990.172	904.960	-8,61	426.101	592.221	38,99	37.687	72.869	93,35
Europa	524.132	454.991	-13,19	197.315	310.069	57,14	12.370	30.655	140,8
Estados Unidos	156.296	158.668	1,52	185.764	207.360	11,63	10.459	12.002	14,75
Países Bajos	216.092	148.241	-31,40	58.405	115.280	97,38	2.823	12.207	332,42
España	101.243	85.895	-15,16	68.976	99.766	44,64	3.283	8.393	133,61
América del Sur	44.425	52.010	17,07	3.906	7.553	93,36	5.335	13.576	154,49
Brasil	9.749	11.397	16,91	1.628	2.946	80,99	2.101	9.823	367,45
México	19.397	11.200	-42,26				4.637	5.019	8,23
China	3.622	2.930	-19,1	458	1.085	137,07		1.498	

Fuente: Encuesta Coordinada sobre la Inversión Directa del Fondo Monetario Internacional.

Nota: América del Sur incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

países. Los montos en México tienen una magnitud similar a los de América del Sur en su totalidad. A pesar del papel de China como principal mercado de exportación y de origen de las importaciones en ALC, excluyendo México, las estadísticas oficiales, que podrían no estar captando plenamente los flujos, indican que el papel de China sigue siendo relativamente pequeño. América Central muestra aumentos importantes. No obstante, los números agregados ocultan el gran flujo financiero que se dirige a Panamá, al igual que en el Caribe.

La comparación de inversiones desde cero en México y Brasil cuenta una historia similar (Imagen 2.10, paneles a y b). El panorama general parece ser uno de *nearshoring*, pero desde Brasil hacia México. Los anuncios de inversiones de EE. UU. en Brasil cayeron a su punto más bajo en una década, un descenso de más de US\$5000 millones, mientras que lo opuesto ocurre en México.

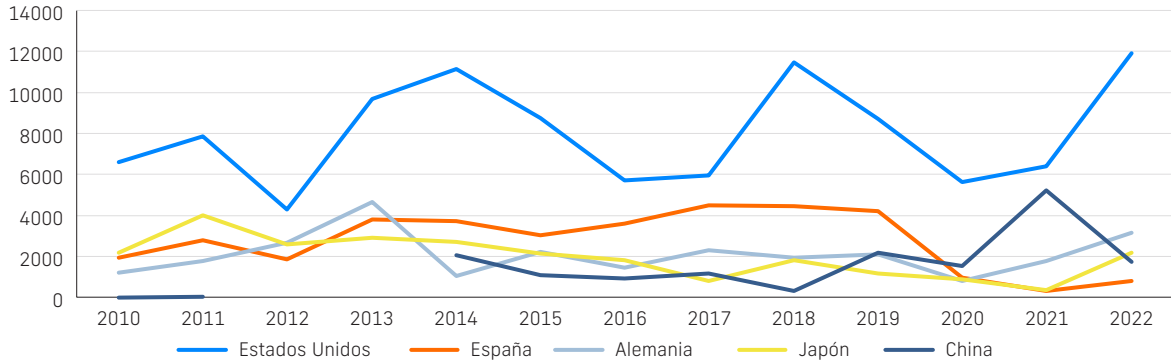
Los últimos cinco años también evidencian cambios significativos en la composición de la IED (Imagen 2.11). De manera más notoria, desde 2017 se observa un aumento de la inversión extranjera en energía renovable a lo largo de la región. El Recuadro 2.2 sugiere que esto representa una gran oportunidad para impulsar el crecimiento. Si bien la gran carrera a favor de las renovables perdió algo de impulso durante la pandemia, el nivel de inversión sigue siendo bastante más alto que en la década anterior. No obstante, el conflicto en Ucrania renovó el interés extranjero en el sector del carbón, gas y petróleo, que venía descendiendo paulatinamente desde 2018. Hubo una fuerte subida en 2022, siendo el carbón, gas y petróleo el principal rubro de la IED. Los metales también experimentaron una recuperación sostenida, luego de una caída significativa en 2020.

¿Cómo puede ALC captar un mayor volumen de inversión extranjera...

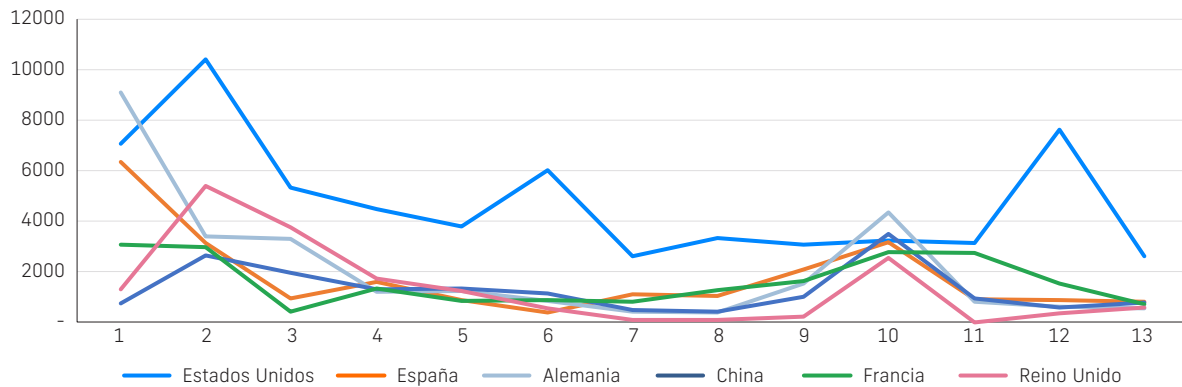
¿Cómo puede ALC captar el capital extranjero que necesita para ayudar a estimular los sectores nuevos y tradicionales donde tiene ventajas comparativas? La noticia relativamente buena es que Asia ya no ostenta una ventaja obvia sobre la región, ya que los salarios en China crecieron por encima incluso de los de México y Brasil, mientras que Vietnam no está muy lejos (Imagen 2.12). Desafortunadamente, la competitividad salarial

Imagen 2.10. Tendencia de la IED desde cero en México y Brasil, países de origen seleccionados (US\$, millones)

a. México

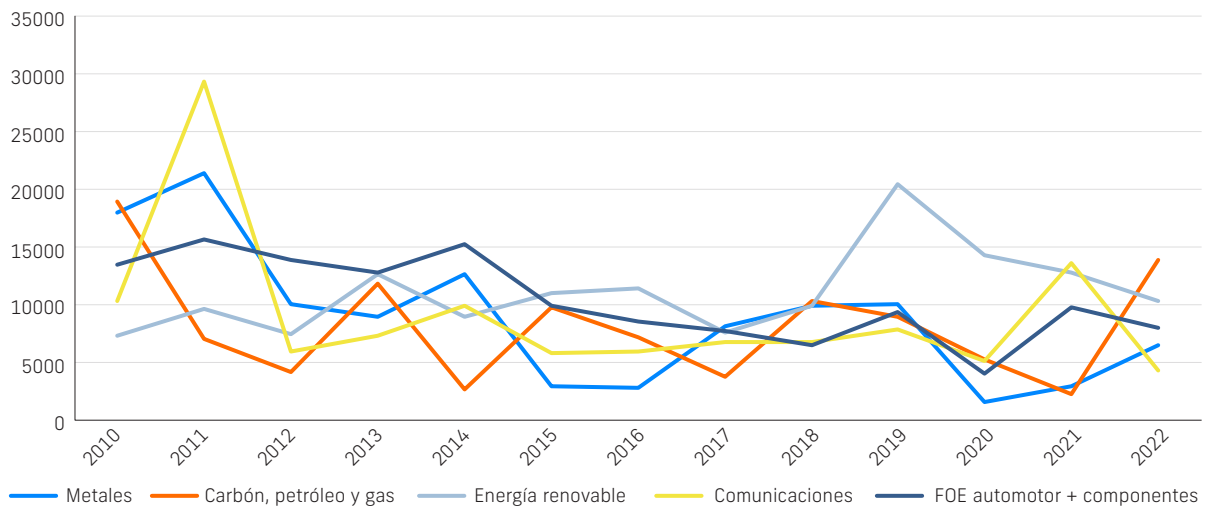


b. Brasil



Fuente: cálculos en función de la base de datos fDi Markets.

Imagen 2.11. Cinco principales sectores de la IED en ALC (US\$, millones)



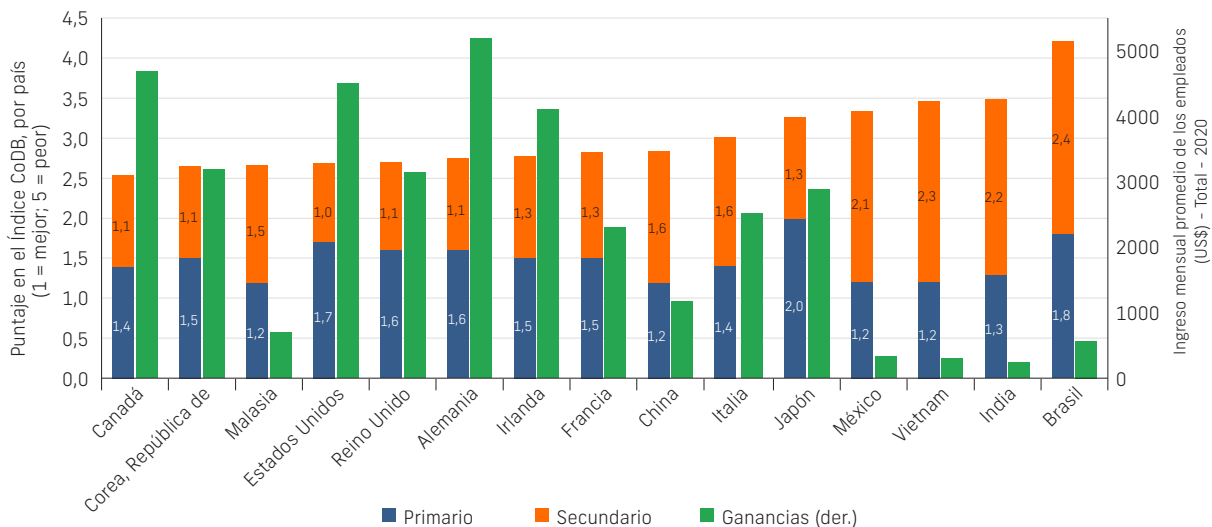
Fuente: cálculos en función de la base de datos fDi Markets.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe; FEO = fabricante de equipo original.

de la región no es suficiente para volverla atractiva para los inversores. Un índice de costos de las operaciones de fabricación computado por KPMG y el Manufacturing Institute ofrece una ventana a la manera en que los inversores evalúan destinos potenciales y que arroja pistas que van allá del sector manufacturero. Muestra cómo países con salarios altos, como Canadá o Estados Unidos, siguen teniendo un mejor desempeño que mercados emergentes con una fuerza laboral relativamente barata, como México y Brasil. Esto ocurre porque incluso cuando los costos primarios de las operaciones, como mano de obra y bienes raíces, son relativamente bajos en los mercados emergentes, los impuestos sobre las empresas y el financiamiento no lo son. Asimismo, los desincentivos secundarios o indirectos, como la deficiente educación de la fuerza laboral, dificultades en el entorno de negocios y de infraestructura, riesgo político y debilidad de las instituciones, son mucho más elevadas en las naciones en desarrollo. La Imagen 2.2 muestra que los costos primarios relativamente elevados (la porción azul de las barras en la imagen) de Canadá son más que compensados por los costos indirectos inflados de México o Brasil. Queda claro que existe un alto nivel de subjetividad en estas calificaciones y puede debatirse la ponderación de los elementos utilizados para crear estos índices. No obstante, sí apuntan a ciertas áreas que ALC debe mejorar para brindarles a los inversores domésticos y extranjeros un entorno más acogedor.

Imagen 2.12. Costos de las operaciones de fabricación y salarios reales promedio, 2020

Puntaje en el Índice CoDB e ingreso mensual promedio de los empleados (US\$)



Fuentes: KPMG (2020); ILOSTAT (2023); OCDE (2023).

Nota: CoDB = Costo de hacer negocios (Cost of Doing Business). der. = escala derecha.

...y aprovechar las ventajas comparativas de la región para crecer más rápido?

Un mayor crecimiento también exigirá una estrategia para aprovechar las actuales y futuras ventajas comparativas de la región mejor que en el pasado. Por ejemplo, en contraste con la literatura que rodea a la llamada “maldición de los recursos”, Wright (1999) señala que, en el siglo XIX, Estados Unidos aprovechó el cobre para crear una red de conocimiento con ingenieros y químicos que sentaron las bases de la industrialización y diversificación de ese país. Durante el mismo período, Japón también se convirtió en un importante exportador de cobre, creando las cupríferas Sumitomo, Fujitsu y Hitachi. Estos importantes conglomerados, diversificados y de alta tecnología, son ahora nombres familiares. Por el contrario, la experiencia de ALC con la minería se centra en la extracción pura, con escasa diversificación y sin equivalentes a los conglomerados

Recuadro 2.2. Oportunidades para América Latina y el Caribe en una economía mundial cada vez más verde

América Latina y el Caribe (ALC) goza de ventajas comparativas enormes en la economía verde. De esta manera, la región se enfrenta a una coyuntura mundial sin precedentes y hasta histórica en términos de nuevas oportunidades para el crecimiento y la exportación.

Muchas políticas de adaptación y mitigación apuntan a mejorar la eficiencia y la productividad, promoviendo tanto el crecimiento como la sostenibilidad. En última instancia, desarrollar las capacidades e instituciones para facilitar la adopción de tecnologías bajas en carbono le permitirá a la región acercarse a la frontera de la tecnología e innovar por sí misma, sentando las bases para el crecimiento futuro.

Primero, con una matriz eléctrica mayormente basada en la hidroelectricidad, la región ya posee una de las redes eléctricas más verdes del mundo. Esto significa que cualquier exportación intensiva en energía tiene la posibilidad de comandar un sobreprecio verde, permitiendo la expansión hacia nuevos mercados y evitando los aranceles rectificadores por carbono en las fronteras.

Segundo, la región cuenta con amplio potencial en términos de energías renovables no convencionales, incluidas energía geotérmica, eólica, solar, mareomotriz, undimotriz, biomasa y pequeñas centrales hidroeléctricas, que pueden profundizar esta ventaja comparativa. La existencia de mecanismos innovadores en varios países de ALC agregó un volumen importante de energías renovables no convencionales, creando algunos de los mercados de energía renovable más dinámicos del mundo. Esta abundancia de energía verde y confiable puede ser una ventaja comparativa importante en la producción de nuevos vectores energéticos —como el hidrógeno verde y los combustibles sintéticos— y de otros productos en la cadena de producción, como amoníaco y otros fertilizantes y químicos verdes. La ventaja comparativa en la producción de hidrógeno verde también puede ayudar a sectores que son difíciles de descarbonizar, como el acero y el cemento; eventualmente, este podría ser usado para mover buques de carga, aviones y otros medios de transporte que no pueden ser fácilmente electrificados.

Tercero, la región posee enormes reservas de litio —concentrado mayormente en Argentina, Bolivia y Chile— y domina la producción de cobre. Estos dos metales críticos son clave para las nuevas tecnologías de descarbonización y electrificación. Los analistas prevén que, a corto y mediano plazo, la demanda superará la oferta, ejerciendo presión alcista en los precios. La dinámica actual en el mercado de los minerales y metales indica que, en caso de ser extraídos de forma sostenible, la región se podría beneficiar de un mayor volumen de exportaciones.

Por último, ALC cuenta con algunas de las mayores dotaciones de capital natural del mundo. Posee más de un cuarto de la superficie forestada del mundo, uno de los niveles más altos de recursos de agua dulce renovable y alrededor de la mitad de la biodiversidad del mundo. Para mantener su posición como exportador neto de alimentos y bienes agropecuarios, el sector agrícola de ALC deberá adaptarse a los efectos del cambio climático y esforzarse por evitar su agravamiento. Por suerte, la evidencia indica que son varias las tecnologías y prácticas agropecuarias inteligentes con el clima que pueden ayudar a la región a adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos adversos, mientras mejora los rendimientos agrícolas y reduce los costos, en beneficio de la rentabilidad final de los productores. Por

Recuadro 2.2 (continuación)

ejemplo, la incorporación de maquinaria y equipos agropecuarios eléctricos alimentados por fuentes renovables puede ahorrar millones en combustible y reducir las emisiones (McKinsey & Company, 2020). La reforestación y forestación, así como la recuperación de tierras degradadas, puede ayudar a los ecosistemas a adaptarse y abatir las emisiones. Estas medidas también pueden generar puestos de trabajo y crear nuevos mercados, particularmente en la silvicultura sostenible. Las iniciativas de ecoturismo también podrían volverse atractivas a medida que los turistas se preocupan más de su propio impacto ambiental. Los incipientes mercados voluntarios de carbono y los esquemas de pagos por servicios ambientales también representan una forma de monetizar estas iniciativas. Con mecanismos apropiados y creíbles para certificar, monitorear y verificar proyectos, la región posee el capital natural necesario para exportar servicios medioambientales a través de la venta de créditos de carbono a empresas y gobiernos extranjeros.

empresariales japoneses (Maloney y Zambrano, 2021). En épocas más recientes, Noruega desarrolló una economía diversificada en torno a sus reservas de gas y petróleo que apenas si tiene un eco lejano en la región de ALC. Nuevamente, esto no es un tema relacionado con la maldición de los recursos: la República de Corea y Guadalajara, México, comenzaron a exportar productos electrónicos ensamblados a principios de la década de 1980. Sin embargo, no existe un equivalente mexicano de Samsung. El “cómo” parece ser tan importante como el “qué”, como aducen Lederman y Maloney (2012), por lo que es fundamental entender qué es lo que les falta a las políticas regionales. A medida que la región comienza a explorar los sectores nuevos donde goza de ventajas comparativas, como el litio o el hidrógeno verde, comprender cómo mejorar a partir de la experiencia anterior ayudará a determinar qué tan diversificadas y dinámicas serán las economías que emerjan de esta.

La sección a continuación presenta algunas ideas generales surgidas de trabajos recientes del Banco Mundial en torno a aspectos que la región debe mejorar, algunos con horizontes más lejanos y otros más cercanos.

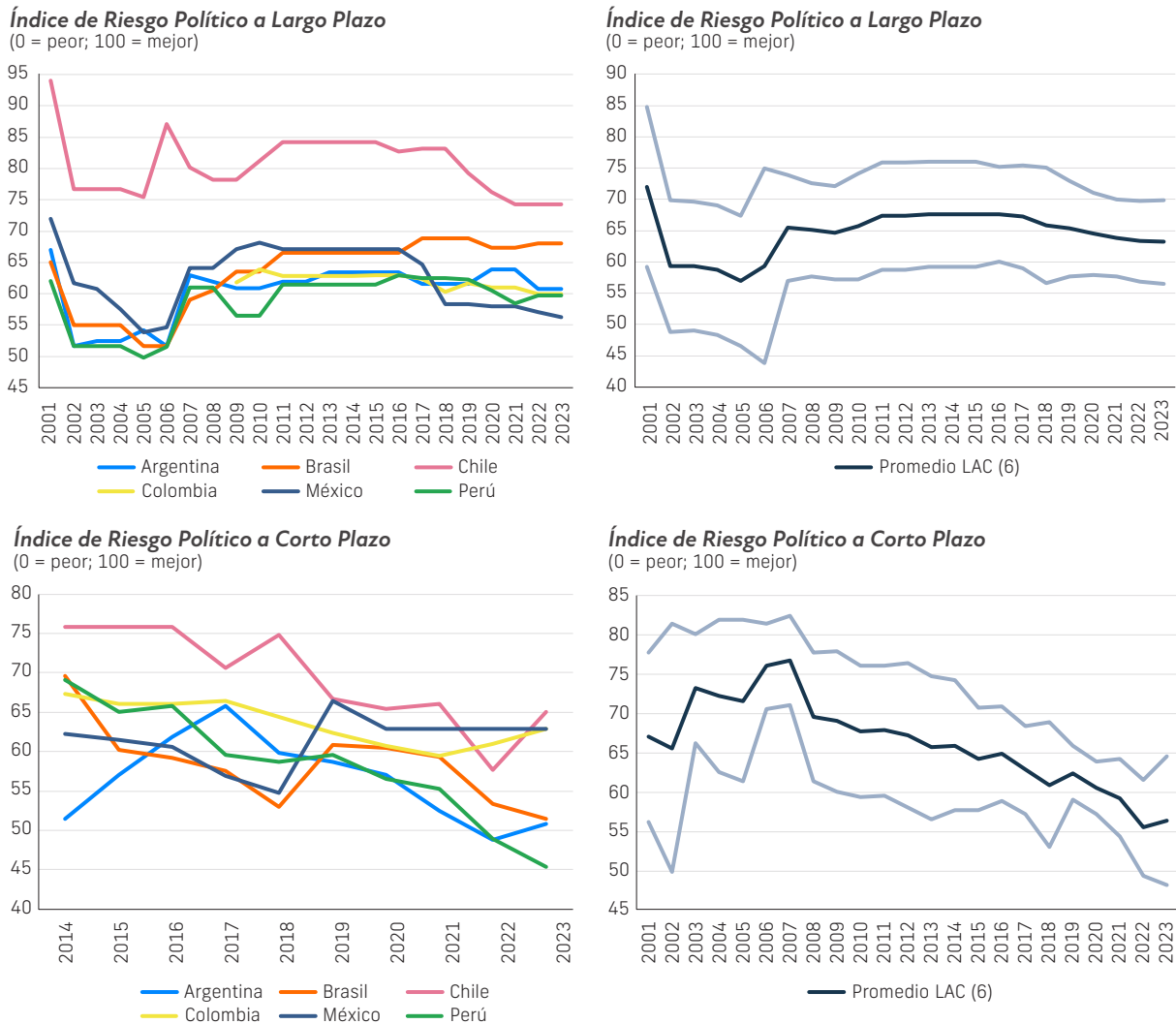
¿Cómo puede ALC participar de manera más exitosa en la economía mundial?

Los indicadores de KPMG sobre los costos de trabajar en entornos empresariales difíciles solo pueden ser orientadores, aunque sí subrayan temas clave que los inversores domésticos y extranjeros deberían tener en cuenta.

¿Desalentará un aumento del riesgo país la realización de nuevas inversiones?

Los riesgos políticos y de política a menudo son mencionados como elementos disuasivos de las inversiones domésticas y extranjeras. Lo que aún no queda claro es cuánto aumentaron estos riesgos en los últimos años. Como muestra el Capítulo 1, los mercados financieros mundiales, según se observa en los diferenciales del Índice de Bonos de Mercados Emergentes, se mantienen cautelosos, aunque las alarmas aún no se encienden.

Buena parte de la resiliencia y éxito generales en términos de gestión de la inflación reflejan la confianza continua en las autoridades a cargo de mantener la estabilidad macroeconómica y la independencia de los

Imagen 2.13. Aunque el riesgo político a largo plazo permanece estable, el riesgo a corto plazo aumenta

Fuente: Fitch.

Nota: ALC(6) = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Las líneas grises del panel derecho representan una desviación estándar del promedio de ALC(6).

bancos centrales. Han sabido manejar la inflación y se han convertido en baluartes importantes frente a los shocks mundiales y sus efectos en cadena. La pregunta ahora es qué tan resilientes serán estas instituciones a los persistentes y crecientes shocks económicos y políticos. De esto último los mercados no están convencidos.

Fitch recopila indicadores de riesgo a largo plazo, que incluyen estabilidad política (incluidas normas democráticas), estabilidad social, eficacia del Estado y continuidad de las políticas, así como indicadores de riesgo a corto plazo, como procesos de toma de decisiones (institucionalidad), estabilidad social, desempleo, inflación y, nuevamente, continuidad de las políticas. Como muestra la Imagen 2.13, si bien los indicadores de riesgo político a largo plazo permanecen estables, aunque evidencian cierta degradación, los indicadores de riesgo a corto plazo (más largos que los riesgos coyunturales antes mencionados) se deterioraron a lo largo de los últimos cinco años en la mayoría de los países, con la excepción de Brasil, y podrían eventualmente convertirse en riesgo a largo plazo.

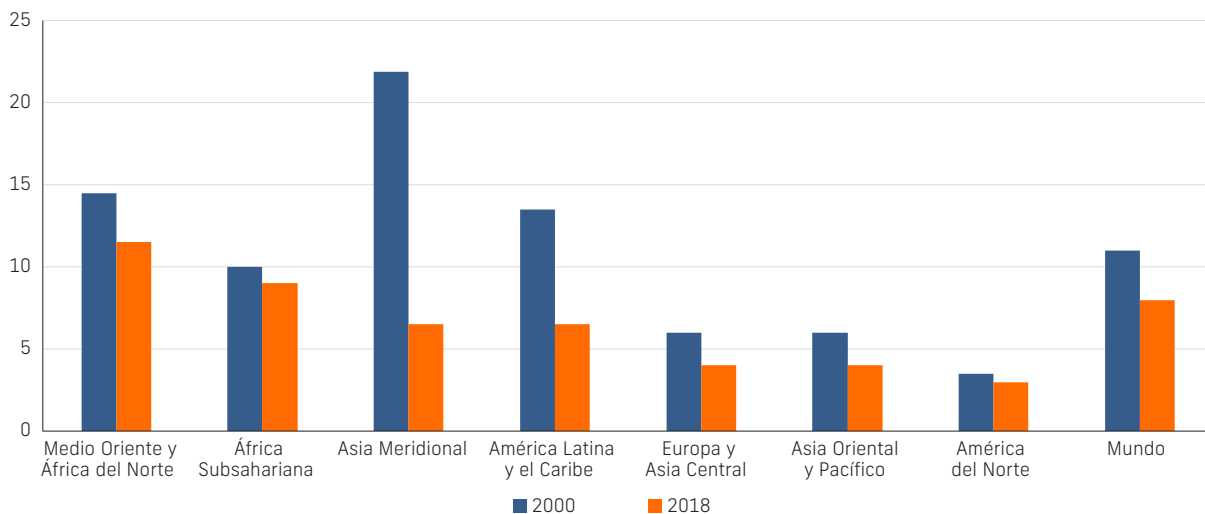
Un canal es a través de la degradación de la política macroeconómica y de otras instituciones a medida que las tensiones sociales suben en toda la región. Brindar señales fuertes en torno a la estabilidad del marco general de políticas podría servir para mitigar las preocupaciones en este sentido.

Las fronteras gruesas restringen el comercio y la inversión

El bajo desempeño de ALC en comercio e IED en parte es un reflejo del “grosor” de las fronteras de la región: una combinación de la política económica y los costos incurridos para cumplir con los requisitos aduaneros. Estos costos suben cuando los aranceles son más elevados, cuando un porcentaje significativo del comercio está sujeto a barreras no arancelarias que requieren de inspecciones en la frontera o en otras ubicaciones, y cuando la ineficiencia del proceso de facilitación del comercio de un país es elevada.

En ALC, los aranceles promedio disminuyeron de forma sustancial desde el año 2000 (Imagen 2.14), alcanzando los niveles observados en otros mercados emergentes. No obstante, siguen siendo relativamente altos en algunos países, incluidas las mayores economías sudamericanas, Brasil y Argentina (Imagen 2.15). De igual manera, la frecuencia de las barreras no arancelarias es relativamente baja, excepto en los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde estas abarcan el 66 por ciento de los productos importados y 77 por ciento del valor de las importaciones (Tabla 2.2).

Imagen 2.14. Arancel para naciones más favorecidas, por región (por ciento, promedio ponderado)

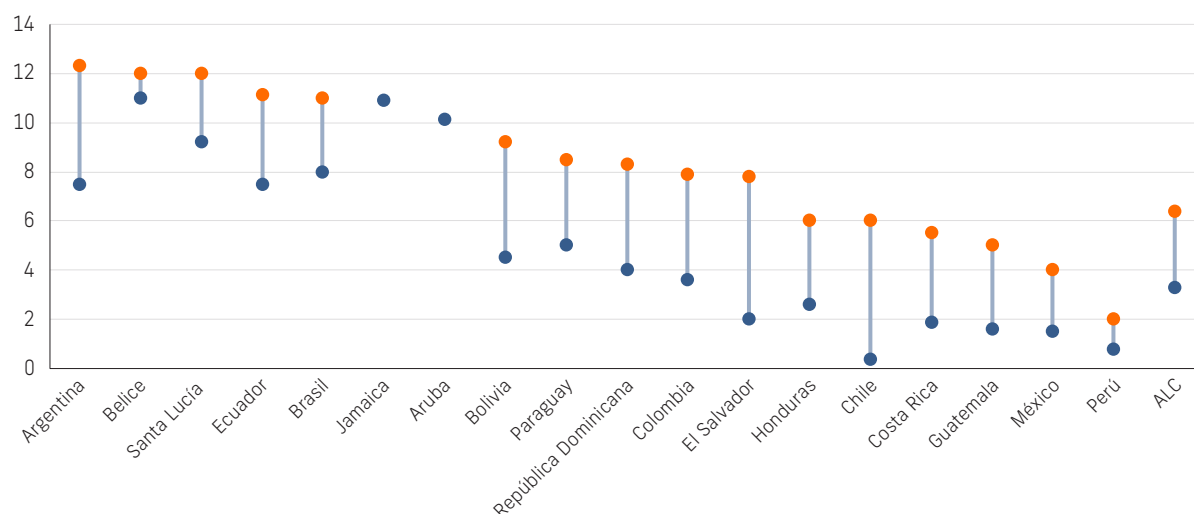


Fuente: Solución Comercial Integrada Mundial del Banco Mundial.

Nota: los promedios regionales incluyen a Argentina, Aruba, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Santa Lucía. Los datos más recientes provienen de Guatemala (2015), Honduras (2015), Jamaica (2016), República Dominicana (2017) y Santa Lucía (2016).

No obstante, los demás costos de comerciar, como cumplimiento de las normas aduaneras para las importaciones y exportaciones, siguen siendo de los más altos del mundo (Tabla 2.3). En teoría, estos costos podrían disminuir rápidamente, ya que son determinados básicamente de forma burocrática.

Un nuevo indicador de grosor de la frontera, que refleja el costo adicional incurrido cuando se comercia con los vecinos versus a nivel doméstico,⁷ indicaría que en el caso de ALC, el comercio intrarregional enfrenta barreras significativamente más elevadas que el comercio a nivel doméstico (Mapa 2.1). Estos costos van más

Imagen 2.15. Arancel para naciones más favorecidas, por país (por ciento, promedio ponderado)

Fuente: Solución Comercial Integrada Mundial del Banco Mundial.

Nota: los datos más recientes provienen de Guatemala (2015), Honduras (2015), Jamaica (2016), República Dominicana (2017) y Santa Lucía (2016). Los puntos rojos representan los aranceles para naciones más favorecidas y los puntos verdes representan los aranceles aplicables. ALC = América Latina y el Caribe.

Tabla 2.2. Tasa de cobertura y frecuencia de las barreras no arancelarias, por región, último período disponible (por ciento)

Región	Cobertura de las MNA	Frecuencia de las MNA
Europa y Asia Central	69	61
Asia Oriental y Pacífico	60,1	50,4
Medio Oriente y África del Norte	59	47
África Subsahariana	52,6	36,7
América Latina y el Caribe	41,5	33,8
Mercosur	77,2	65,7
Alianza del Pacífico	59,4	49,6
RD-CAFTA	12,2	8,5
Asia Meridional	39,7	28,2

Fuente: Solución Comercial Integrada Mundial del Banco Mundial.

Nota: la cobertura se calcula indirectamente mediante el porcentaje del valor de las importaciones sujeto a BNA, mientras que la frecuencia se mide mediante el porcentaje de productos importados sujetos a BNA. No hay datos disponibles para Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay. DR-CAFTA = Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América; BNA = barrera no arancelaria.

allá de los aranceles y barreras no arancelarias e incluyen demoras en la frontera, financiamiento comercial y gastos de seguro. En ALC, las fronteras son más gruesas entre los países de América Central y entre Brasil y sus vecinos del norte y oeste.

Las fronteras gruesas dificultan la participación de un país en las CVM de manufactura limitada y la modernización de su participación en las CVM hasta alcanzar el nivel de manufactura avanzada dado que los costos comerciales escalan cuando los bienes deben atravesar múltiples fronteras.⁸ Como muestra la Tabla 2.3, toma mucho más tiempo y dinero cumplir con las normas fronterizas para la exportación e importación de bienes

en ALC que en los países de EAC y la OCDE, que se especializan en manufactura y servicios avanzados. Si bien ALC está a la par de AOP en términos del tiempo que toma cumplir con los tramites fronterizos, el despacho de aduana es más caro en ALC, además de que los despachos de aduana toman mucho menos tiempo en las economías de rápido crecimiento de AOP. Si bien México sigue luchando contra muchos de los factores primarios y secundarios de largo plazo que enfrenta la región, la creciente integración de su economía a la de EE. UU. es importante debido a los esfuerzos continuados por reducir estos costos, y el resto de la región podría beneficiarse haciendo lo mismo.

Una reciente publicación del Banco Mundial, *Acuerdos comerciales profundos: Una vía a la integración de América Latina y el Caribe en las cadenas de valor mundiales*, analiza cómo la profundización y ampliación de los acuerdos comerciales puede servir para reducir estos costos, facilitar la participación en las redes de producción mundiales, elevar el comercio y captar más IED (Rocha y Ruta, 2022) (ver Recuadro 2.3). La participación en los acuerdos comerciales profundos (ACP) puede ayudar a los países a “adelgazar” sus fronteras y promover el comercio relacionado con las CVM,⁹ ya que es necesario cooperar en torno a las políticas en la frontera

Mapa 2.1. Grosor de las fronteras bilaterales (por ciento, ad valorem)



Fuentes: Lee, Checucci y Alfaro de Morán (2022), según la base de datos de costos del comercio bilateral del Banco Mundial-UNESCAP (2018) y la base de datos de Acuerdos Comerciales Profundos del Banco Mundial (Mattoo, Rocha y Ruta, 2020).

Nota: el color celeste indica países sin datos.

Tabla 2.3. Costo del comercio transfronterizo, 2020

Región	Tiempo para exportar: cumplimiento aduanero (horas)	Costo para exportar: cumplimiento aduanero (US\$)	Tiempo para importar: cumplimiento aduanero (horas)	Costo para importar: cumplimiento aduanero (US\$)
Europa y Asia Central	16,1	10	20,4	158,8
OCDE (ingreso alto)	12,7	136,8	8,5	98,1
Asia Oriental y Pacífico	57,5	381,1	68,4	422,8
América Latina y el Caribe	55,3	516,3	55,6	628,4
Mercosur	71,5	716,3	30	643,8
Alianza del Pacífico	60	487,5	70,5	496,3
RD-CAFTA	42,9	355,3	57,7	426,4

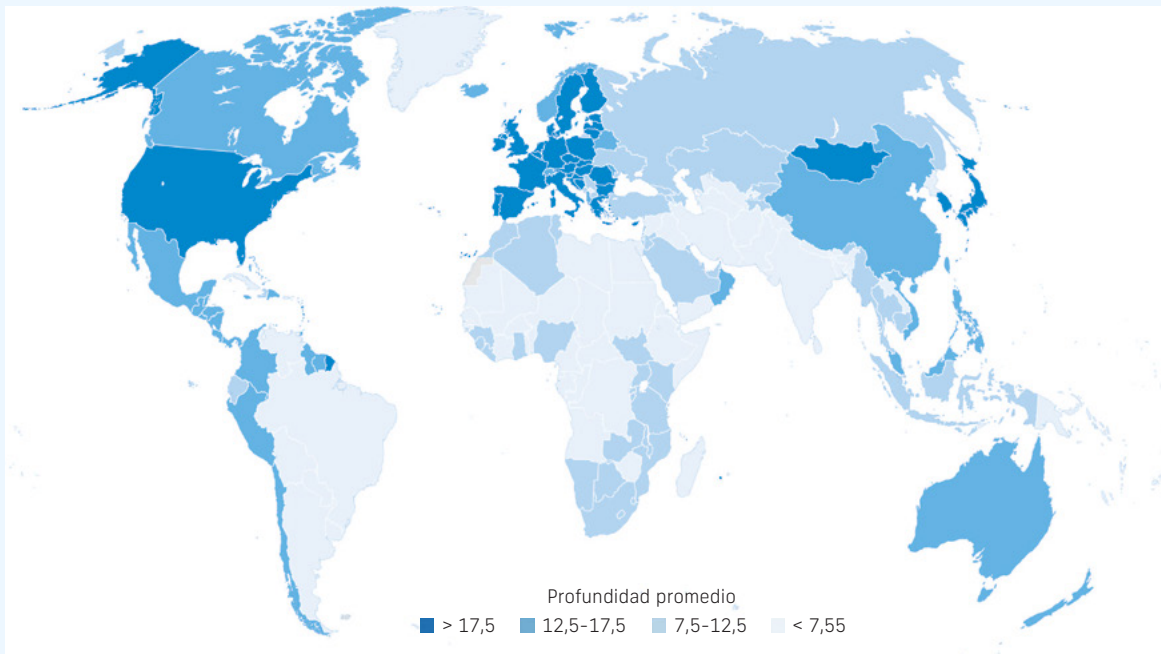
Fuente: Banco Mundial, indicadores *Doing Business* 2020.

Nota: la tabla presenta promedios simples regionales. Los obstáculos en frontera incluyen procedimientos de despacho aduanero e inspecciones realizadas por otras agencias en el puerto, frontera u otra ubicación. Cuando todas las inspecciones tienen lugar en la frontera, el cálculo da cuenta de esta simultaneidad. Si alguna inspección tiene lugar en otra ubicación, los cálculos de tiempo y costo de estos procedimientos se agregan a los que tienen lugar en la frontera. Si las tasas se determinan según el valor del cargamento, se asume un valor de US\$50.000. La región ocupa una posición similar en el Índice de Desempeño Logístico. DR-CAFTA = Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Recuadro 2.3. La promesa de los acuerdos comerciales profundos

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) comenzaron a firmar tratados comerciales preferenciales (TCP) bilaterales y regionales que iban más allá de los recortes arancelarios hace más de veinte años (a fines de la década de 1990). De forma paulatina, estos TCP más profundos fueron incluyendo un conjunto cada vez más amplio de políticas dentro de fronteras que regulan la aduana, el comercio en servicios, las barreras técnicas al comercio y las medidas fitosanitarias, normas para la inversión, protección de los derechos de propiedad, política de competencia y estándares laborales y ambientales, entre otros.

Mapa B2.3.1. Profundidad promedio de los acuerdos comerciales activos, 2019



Fuente: cálculos en función de la base de datos de Acuerdos Comerciales Profundos del Banco Mundial (Hofmann, Osnago y Ruta, 2017).

Nota: la profundidad de un acuerdo refiere al número de áreas de política vinculantes incluidas en el mismo. Copyright del Banco Mundial. Se requiere de un permiso adicional para su reutilización.

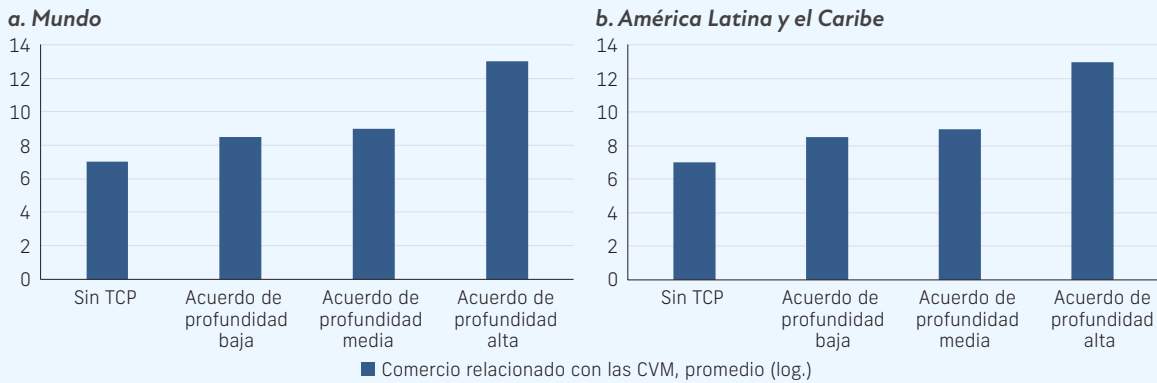
Si bien la participación en los TCP aumentó en ALC, la profundidad de estos tratados, medida en función del número de áreas de política vinculantes, varía considerablemente. México y Perú firmaron los TCP más profundos con el número más grande de áreas de política (18), seguidos de Colombia y Chile (17 y 15, respectivamente), y los países caribeños (en promedio, 16). En contraste, los países del MERCOSUR en general firmaron TCP superficiales con otros miembros del bloque comercial (apenas seis áreas de política implementadas) y con el resto del mundo (Mapa B2.3.1).

Los países de ALC suelen tener tratados más superficiales dentro de la región que con el resto del mundo. Los TCP intrarregionales normalmente incluyen áreas de política que en la actualidad están sujetas al mandato de la Organización Mundial del Comercio. No incluyen áreas que a menudo son incluidas en los TCP con países fuera de la región, como inversiones, movilidad del capital y política de competencia. Asimismo, el contenido detallado de estas áreas de política y la forma en que se transforman en leyes nacionales varían enormemente, dificultando la evaluación de la profundidad general del TCP.

Recuadro 2.3 (continuación)

Análisis recientes cuantifican la profundidad de los tratados comerciales existentes y nos dan una idea en torno al mérito de firmar nuevos tratados comerciales (Fontagne *et al.*, 2021). Los resultados indican que una mayor profundidad del TCP, medida en función del número (o porcentaje) de disposiciones legalmente vinculantes incluidas en el tratado, se asocia con niveles más altos de comercio relacionado con las CVM, tanto a nivel mundial como regional (Imagen B2.3.1), así como a una modernización de las CVM o una mayor participación en las CVM de manufactura avanzada y servicios. Se calcula que el comercio relacionado con las CVM aumenta un 0,3 por ciento con el agregado de una disposición extra a un tratado y 12 por ciento luego de que aquellos países sin TCP vigentes firman un TCP lo más profundo posible (con 30 o más disposiciones).

En ALC, las disposiciones que favorecen la participación y la modernización de las CVM involucran cuatro áreas de política: (i) facilitación del comercio, (ii) medidas no arancelarias, (iii) comercio en servicios, e (iv) intervención del Estado y competencia. De todas formas, la implementación exitosa de esta agenda también depende de que se mejore la competitividad del sector privado, particularmente en términos de calidad institucional y la capacidad de las empresas de adoptar nuevas tecnologías e innovar.

Imagen B2.3.1. TCP profundos y comercio relacionado con las CVM. correlaciones simples

Fuente: Laget *et al.* (2018).

Nota: el comercio relacionado con las CVM se mide como el comercio en partes y componentes. Los acuerdos de baja profundidad contienen 15 o menos disposiciones; los acuerdos de profundidad media contienen entre 16 y 29 disposiciones, y los acuerdos de profundidad alta contienen 30 o más disposiciones. CVM = cadena de valor mundial; TCP = tratado comercial preferencial.

y dentro de fronteras para que las CVM operen de manera eficiente.¹⁰ No obstante, la profundización de los tratados comerciales preferenciales (TCP) también puede fomentar y asegurar el acceso a los mercados, captar IED vertical¹¹ y atender un conjunto más amplio de objetivos relacionados con la salud y los estándares ambientales.¹²

Mejorar la facilitación del comercio debe ser una prioridad en ALC, donde el comercio transfronterizo a menudo es un proceso costoso y prolongado. La facilitación del comercio debe apuntar a reducir los costos de cruzar la frontera mediante la mejora, simplificación y armonización de los procedimientos y controles que rigen los flujos comerciales transfronterizos. Los ACP pueden fomentar la facilitación del comercio a través de soluciones que promuevan la coordinación, la colaboración, el intercambio de información y el

establecimiento de estructuras de gobernanza que apoyen la implementación y trabajen en pos de mejoras continuas en los procedimientos, cumplimiento y observancia en las fronteras. Si bien son más fáciles de implementar que mejorar la calidad de la fuerza laboral o construir carreteras, las reformas necesarias para facilitar el comercio no son tan sencillas. Requieren de inversiones considerables durante un período de varios años, y cualquier avance en su implementación puede verse amenazado por entornos políticos volátiles. Además, la negociación e implementación de estas disposiciones pueden verse dificultadas a partir de diferencias en los niveles de desarrollo de los países miembro y de la participación en múltiples TCP. Para tener éxito en su implementación, los socios deben coordinar esfuerzos con el fin de identificar las soluciones más apropiadas a sus contextos nacionales.

Las medidas no arancelarias (MNA), en forma de obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), imponen costos de cumplimiento significativos.¹³ Las regulaciones divergentes también pueden segmentar los mercados y elevar el costo fijo de entrada a las empresas extranjeras. No obstante, el cumplimiento de las MNA puede mejorar el acceso a un mercado al asegurar que los bienes comerciados cumplen los estándares de calidad, seguridad y compatibilidad de los mercados de destino. El porcentaje de las importaciones sujetas a los OTC y MSF aumenta junto con la complejidad de la CVM. De esta manera, la inclusión de reglas para las MNA en los TCP impulsa la transparencia, deriva en cooperación normativa a través de la armonización o reconocimiento mutuo de estándares, y en última instancia mejora la observación de estas reglas.

En ALC, el porcentaje de las importaciones que están sujetas a OTC y MSF es menor que en EAC y AOP,¹⁴ aunque ALC enfrenta OTC y MSF significativas en sus mercados de destino. Si bien los países de ALC registraron un rápido aumento en el número de disposiciones para los OTC y MSF incluidas en sus TCP, los antecedentes de la región en términos de reducir los costos comerciales a través de la cooperación normativa son mixtos, ya que la implementación sigue siendo un desafío y las diferencias persisten. No obstante, la evidencia a nivel empresa proveniente de Chile, Colombia y Perú muestra que la inclusión de disposiciones para las OTC y MSF en los ACP impulsa un poco más las exportaciones de las empresas pequeñas que en el caso de las empresas grandes. Estas disposiciones no solo reducen los costos fijos de exportar por primera vez relacionados con las MNA, que son particularmente onerosos para los pequeños exportadores, sino que mejoran la previsibilidad de las condiciones en los mercados extranjeros al promover la transparencia de las MNA.¹⁵

El comercio irrestricto en servicios, las normas sobre inversión y las políticas de apoyo a la competencia leal también les permite a los países ampliar y modernizar su participación en las CVM. Existe una amplia literatura que aporta pruebas sobre los vínculos positivos entre liberalizar los servicios y el crecimiento de la productividad y las exportaciones de bienes manufacturados.¹⁶ La liberalización del comercio en servicios de transporte y telecomunicaciones, por ejemplo, mejora la productividad del sector industrial, ya que estos servicios son cruciales para el flujo oportuno de bienes e información entre los participantes de las CVM de manufacturas.

Una explicación para la escasa integración del comercio en servicios, particularmente a nivel regional, es la escasa profundidad de los TCP en ALC, especialmente con socios de la región. Sus TCP con socios externos suelen ser más ambiciosos en términos de contenido que aquellos con socios regionales.¹⁷ El papel de los servicios en el comercio de las CVM puede incrementarse mediante la puesta en marcha de un conjunto de políticas más liberales para el sector, tales como mantenimiento del *statu quo* en las medidas discriminatorias y restricciones cuantitativas, inclusión de disposiciones relacionadas con las inversiones y el movimiento de personas en los TCP,¹⁸ y puesta en práctica de mecanismos de aplicación para resolver problemas relacionados con la implementación.

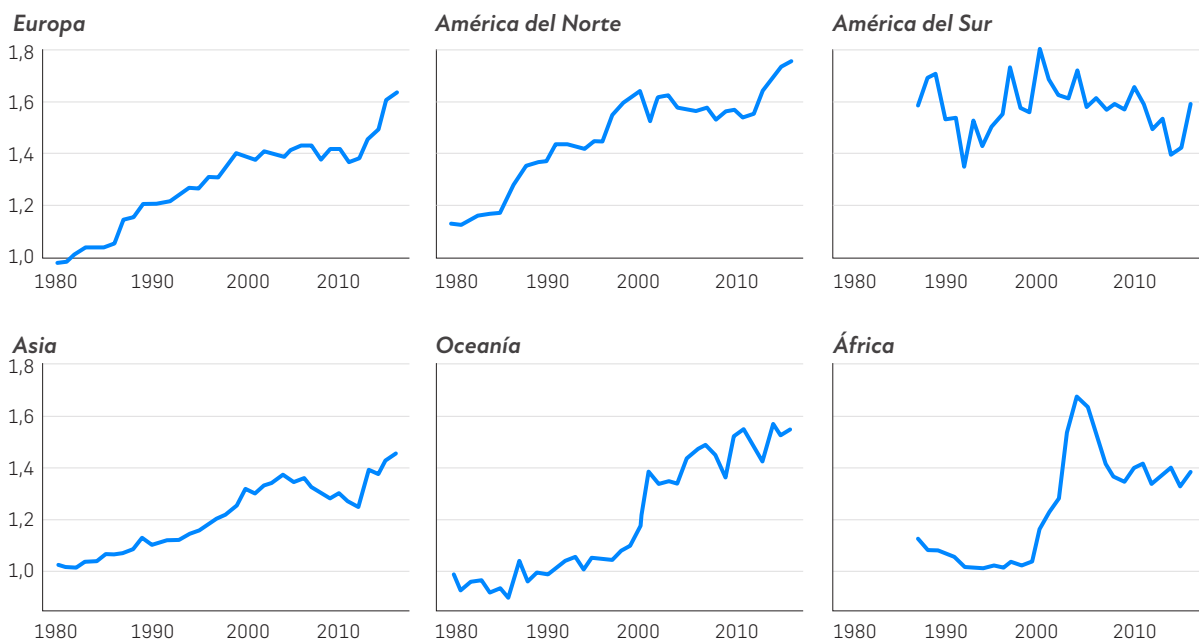
Competencia

Las políticas de apoyo a la competencia leal —como políticas de competencia, leyes que limiten el uso de subsidios y normas sobre empresas públicas (EP)— pueden mejorar la calidad del entorno institucional y ayudar a ampliar la participación y la modernización de las CVM, permitiendo el ingreso de nuevas empresas locales.¹⁹

ALC está por detrás de EAC y AOP en términos de competencia doméstica, de acuerdo a los indicadores compuestos del Foro Económico Mundial, aunque se observa una heterogeneidad considerable entre países que a menudo complica el análisis. Por un lado, algunos sectores han sido presionados por la competencia asiática, particularmente China. Las empresas industriales chilenas, por ejemplo, experimentaron el mismo aumento en la penetración de las importaciones entre 1995 y 2007 que Estados Unidos. Si bien la Imagen 2.3 sugeriría una postura menos abierta, la misma presión ha sido documentada en el sector de las autopartes en Colombia (Iacovone, Maloney y McKenzie, 2022).

Por otro lado, la literatura más reciente en torno a los márgenes de beneficio, un indicador común de la falta de presión competitiva, indica que los crecientes márgenes de beneficio de los últimos 40 años en Europa y América del Norte acaban de igualar los niveles históricos observados en América del Sur (Imagen 2.16). Se ha podido documentar que los esfuerzos por reducir los comportamientos anticompetitivos en Perú tuvieron un efecto positivo sobre la productividad, el ingreso en el mercado y la innovación (Schiffbauer, Sampi y Coronado, 2022). Asimismo, algunos sectores clave —como servicios digitales o telecomunicaciones y energía— siguen estando muy concentrados. Como se menciona en la próxima subsección, que trata sobre Infraestructura: conectividad digital, ALC cuenta con los servicios digitales más caros y de menor cobertura. Tener precios bajos para los combustibles fósiles y altos para los servicios digitales le brinda a la región una

Imagen 2.16. Evolución de los márgenes de beneficio en las regiones del mundo



Fuente: De Loecker y Eeckhout (2018).

Nota: el margen de beneficio de una empresa se define como la relación entre el precio de producción y el costo marginal. El margen de beneficio agregado es el promedio ponderado por ventas de todos los márgenes de beneficio individuales de las empresas en el área geográfica en un año dado.

ventaja comparativa en las industrias del siglo XIX, aunque desalienta el ingreso de industrias del siglo XXI. La región también dedica recursos significativos a los subsidios, que oscilan en torno al 4 por ciento del PIB en aquellos países que informan este tipo de datos, comparado con un promedio de apenas 1,4 por ciento en la Unión Europea. Las EP también juegan un papel importante en muchos países de ALC, donde a menudo se benefician de subsidios y otras concesiones del sector público, afectando de esta manera la competencia en el mercado.

Además de contar con autoridades encargadas de la competencia más activas, la inclusión de disposiciones para regular el apoyo estatal a las empresas en los ACP puede reducir el daño que las políticas de apoyo estatal tienen sobre la competencia de mercado y los efectos negativos que dichas políticas puedan tener sobre el ingreso de empresas extranjeras. Los ACP pueden incluir compromisos tendientes a incorporar un marco de neutralidad competitiva en la legislación nacional; regular la competencia, subsidios y EP; obligar a las EP a operar de forma competitiva y no discriminatoria, y ampliar el mandato de las autoridades encargadas de la competencia para que este incluya subsidios y EP. La calidad institucional también puede mejorar si los ACP obligan a una mayor transparencia de las políticas, particularmente transparencia en los subsidios y EP; si promueven la evaluación con base empírica del impacto de las políticas, y si generan marcos para las asociaciones público-privadas.

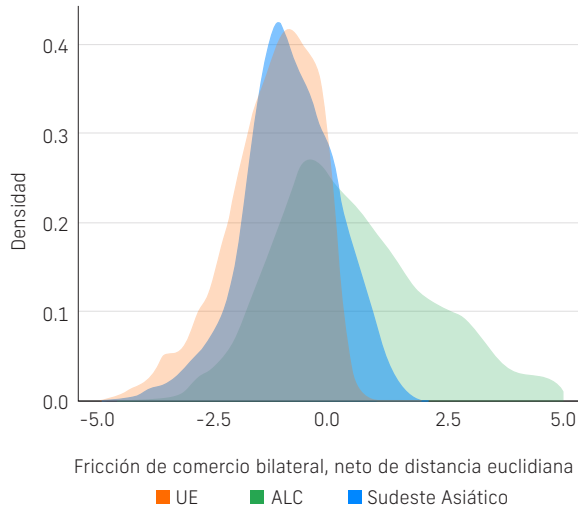
Deficiencias en la infraestructura física y digital

Un estudio reciente preparado para el informe *Productivity through a Territorial Lens: Leveraging Spatial Development for Economic Growth in Latin America* (Banco Mundial, en imprenta) documenta la forma en que el transporte interurbano costoso y deficiente limita el acceso al mercado y la capacidad de las empresas de comerciar, especializarse y ampliar sus operaciones (Conte y Ianchovichina, 2022). En América Latina, donde la mayor parte de las mercancías se transporta por camión y los ferrocarriles están poco desarrollados, los servicios de transporte costosos, particularmente entre grandes áreas urbanas, son un reflejo tanto de la escasa competencia entre empresas de transporte (Allen y Atkin, 2022) como de la subinversión en mantenimiento y ampliación de las redes viales interurbanas (Gorton y Ianchovichina, 2021). La Imagen 2.17 muestra estos costos, ajustados por distancia. Son muchos más los pares de ciudades brasileñas donde estas fricciones comerciales bilaterales son más elevadas que en Estados Unidos o China (Imagen 2.17, panel b). Los costos de transporte también son elevados en el caso de los cargamentos transfronterizos, encareciendo el comercio entre socios regionales. Los costos de transporte entre las ciudades más grandes de la región en general son más elevados, y en las rutas más caras son mucho más elevados que en Europa o el sudeste asiático (Imagen 2.17, panel a).

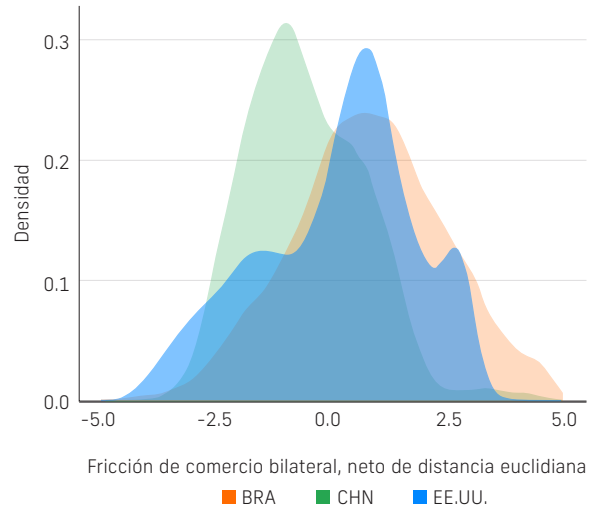
Estudios de otras regiones indican que invertir más en ensanchar y mejorar las condiciones de las carreteras puede mejorar la eficiencia y elevar el bienestar agregado de forma equitativa. En India, China y Corea, las autopistas que conectan los centros económicos principales e intermedios contribuyeron a un mayor nivel de empleo, producción e ingreso de industrias en distritos más densos y alfabetizados a lo largo de la red vial.²⁰ Un análisis reciente sugiere que el programa de Türkiye para modernizar su sistema nacional de autopistas entre 2005 y 2010 generó un aumento en el ingreso real agregado de entre 2 y 3 por ciento, gracias a una rebaja de los costos comerciales y de los tiempos de viaje, así como a una suba del empleo a nivel distrital. En ALC, un estudio reciente calculó que las ganancias en bienestar de mejorar las carreteras interurbanas representan en promedio alrededor del 1,6 por ciento del consumo regional.²¹ No obstante, se prevé que las ganancias dinámicas sean mucho mayores, ya que incluyen ganancias por la especialización y aglomeración de la actividad económica en áreas con mejor acceso al mercado y la difusión tecnológica hacia áreas circundantes.²² Modernizar la red vial transnacional, corrigiendo las ineficiencias, podría mejorar el

Imagen 2.17. Distribución de los costos comerciales entre grandes centros urbanos luego de controlar por distancia, región y país

a. Por región



b. Por país



Fuente: Conte y Ianchovichina (2022), utilizando la metodología de la ruta menos costosa en Allen y Arkolakis (2014).

Nota: los costos del comercio bilateral reflejan la geografía de las ubicaciones, la disponibilidad de diferentes tipos de infraestructura de conectividad, y los precios de diferentes modalidades de transporte. BRA = Brasil; CHN = China; UE = Unión Europea; ALC = América Latina y el Caribe; EE.UU. = Estados Unidos.

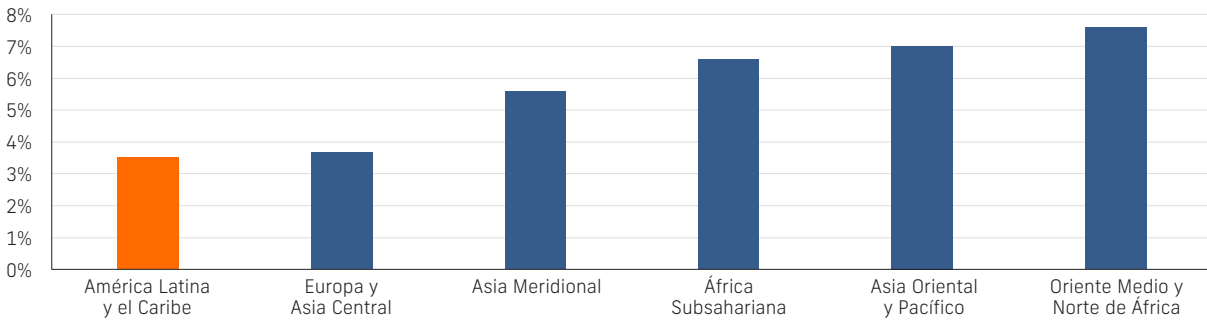
bienestar en un promedio de alrededor de 1,9 por ciento por año en el bloque MERCOSUR, y 1,5 por ciento en la Comunidad Andina de Naciones. Los países sin salida al mar de cada bloque podrían ser los mayores beneficiarios de estas mejoras, reflejo de su dependencia del transporte carretero transnacional para su acceso a los puertos.²³

Las deficiencias en las redes viales pueden atribuirse a los niveles de inversión pública persistentemente bajos (Imagen 2.18) y también a la incorrecta asignación espacial de estas inversiones (Mapa 2.2). El LACER de octubre de 2022 y la Imagen 2.18 muestran que ALC invirtió alrededor del 3 por ciento de su PIB en inversión pública, comparado con casi 20 por ciento en Asia oriental o incluso 7 por ciento en África. Asimismo, la inversión que tuvo lugar no estuvo bien focalizada, como muestra el Banco Mundial (en prensa). El típico país latinoamericano no ha invertido lo suficiente en aquellos segmentos viales que conectan a los grandes centros urbanos y a su vez ha invertido demasiado en conexiones viales con regiones periféricas.²⁴ Por ejemplo, en el caso de México existe la necesidad de modernizar la red vial que conecta el centro del país, ubicado en torno a Ciudad de México, con las ciudades del este, pasando por Monterrey y otras ciudades a lo largo de la frontera con Estados Unidos, así como las ciudades del sur (Mapa 2.2), pero estos no son los lugares donde se invirtió. Dentro del MERCOSUR, se necesitan inversiones adicionales a lo largo de los corredores que conectan Recife en el noreste de Brasil con San Pablo y Curitiba, vía Belo Horizonte, así como en mejoras a lo largo de la red vial que conecta Curitiba con Montevideo vía Porto Alegre, Asunción con Ciudad del Este, y Buenos Aires con ciudades del norte argentino (Mapa 2.3, panel b). Dentro de la Comunidad Andina, se necesitan inversiones adicionales para mejorar la conectividad vial entre La Paz, Bolivia, y la costa de Perú hasta Lima, y vía Quito hasta Medellín (Mapa, 2.3, panel a).

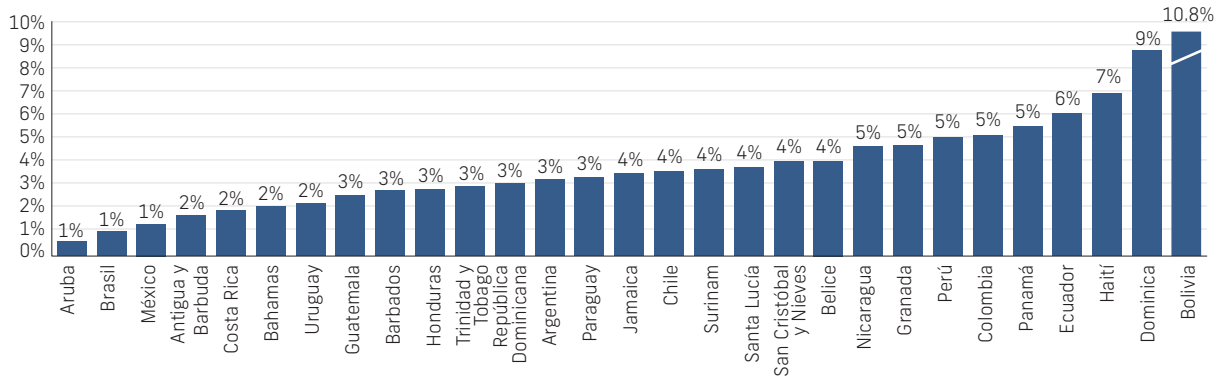
También es el caso de que las carencias en términos de regulación y competencia derivan en mayores costos de transporte (Teravaninthorn y Raballand, 2009). Estos factores pueden solucionarse, en teoría, de forma más rápida que la prestación real de infraestructura física.²⁵

Imagen 2.18. Tasas de inversión pública (porcentaje del PIB)

a. Mediana de inversión pública en los países en desarrollo



b. Inversión pública en los países de ALC



Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, Fondo Monetario Internacional.

Nota: los agregados regionales son promedios ponderados. PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe.

Mapa 2.2. Sobreinversión y subinversión en las carreteras de México



Fuente: Gorton y Ianchovichina (2021).

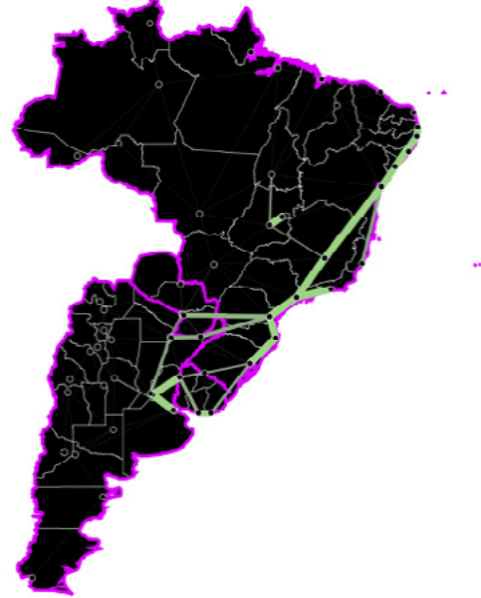
Nota: los vínculos rojos indican sobreinversión; los verdes indican subinversión.

Mapa 2.3. Vínculos designados para recibir inversiones adicionales en las redes viales transnacionales en la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

a. Comunidad Andina



b. MERCOSUR



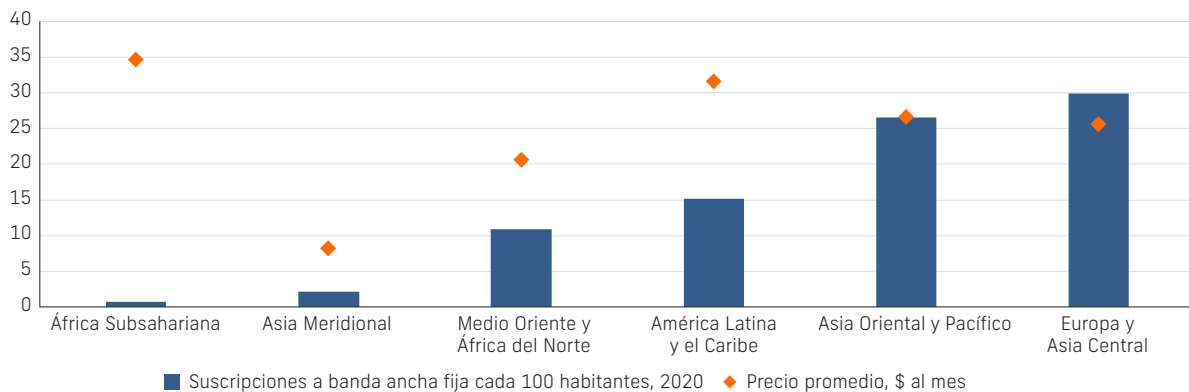
Fuente: Gorton y Ianchovichina (2021), a través del modelo de equilibrio general espacial de Fajgelbaum y Schaal (2020).

Infraestructura: conectividad digital

Una infraestructura de Internet rápida, confiable y asequible es un ingrediente esencial para una estrategia de modernización de la economía y para generar más y mejores puestos de trabajo en la manufactura y los servicios, particularmente bienes y servicios transables urbanos.

La mayoría de los países de ALC parecen estar mal equipados para expandir la actividad económica moderna a través de medios digitales. Los costos siguen siendo elevados comparados con otras regiones, mientras que las suscripciones a banda ancha cada 100 habitantes siguen siendo escasas (Imagen 2.19).

Imagen 2.19. Conectividad a Internet. baja cobertura, costo elevado



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

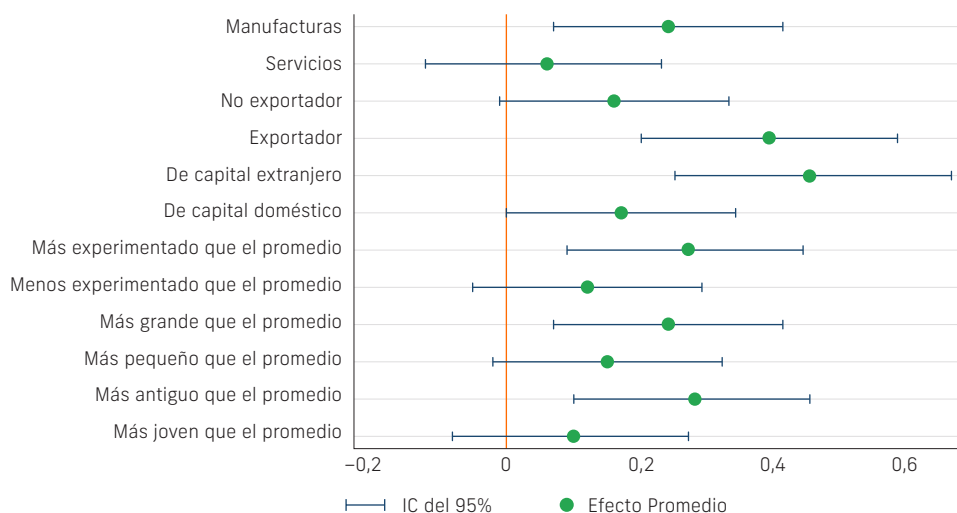
Nota: las barras azules representan las suscripciones a banda ancha fija cada 100 habitantes, según se informó en 2020. Los marcadores rojos representan el precio promedio mensual en 2020 de una conexión de banda ancha fija.

Las ciudades poco productivas de ALC: débiles plataformas para la puesta en marcha de proyectos de servicios o fabricación

Las ciudades son importantes polos de crecimiento económico ya que con frecuencia son centros industriales o de generación de servicios de alta gama, necesarios para una diversificación más allá de las materias primas no urbanas. Esto podría representar una ventaja comparativa para ALC, ya que cuenta con algunas de las tasas de urbanización más altas del mundo y un porcentaje grande de la fuerza laboral se concentra en las ciudades grandes y densas. El porcentaje de personas que viven en ciudades con más de un millón de habitantes es mayor en ALC que en cualquier otro lugar del mundo (Naciones Unidas, 2016). A nivel regional, más del 70 por ciento de las áreas urbanas tienen una densidad poblacional por encima de la mediana mundial (Roberts, 2018).

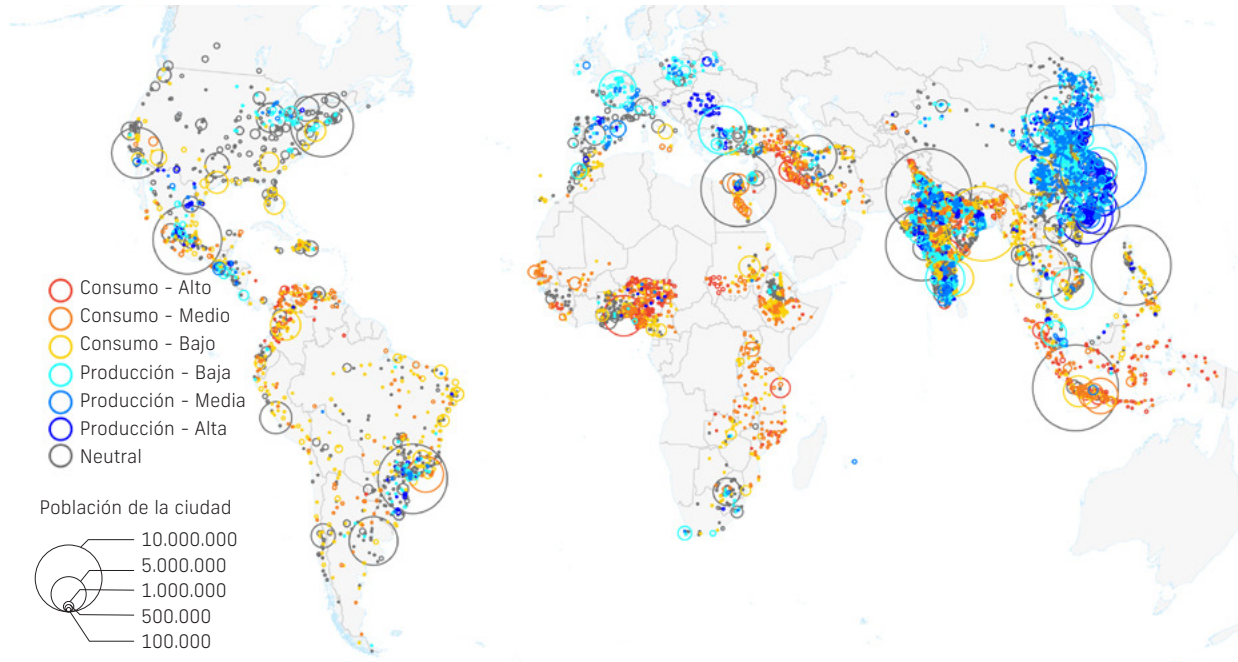
En los países avanzados, cuanto mayor es la densidad urbana, mayor es la productividad, gracias a la mayor densidad y a mejoras en el intercambio, la complementariedad y el aprendizaje. Esto también ocurre en muchas ciudades asiáticas en crecimiento, donde la concentración poblacional va de la mano con la transformación estructural (Grover, Lal y Maloney, 2021), convirtiéndose en lo que Gollin, Jedwab y Vollrath (2016) llaman ciudades de producción. Esta concentración de ciudades de producción es más llamativa en las áreas costeras de China, donde el fácil acceso a los puertos, la reducción de los costos comerciales y el auge de las tecnologías de la información y comunicación permitieron el surgimiento de industrias orientadas a la exportación.²⁶ La importancia de este efecto composicional para el mundo en desarrollo se puede observar en Burger, Ianchovichina y Akbar (2022), quienes muestran en la Imagen 2.20 que las externalidades de la aglomeración son particularmente elevadas para la manufactura, la exportación y las empresas extranjeras. No obstante, en muchas partes del mundo en desarrollo la concentración poblacional deriva de la renta de las materias primas y de la desindustrialización (Jedwab, Ianchovichina y Haslop, 2022), o de flujos de asistencia, acceso al poder político o del atractivo de los servicios públicos, en lo que se ha llamado “ciudades de consumo”. En este caso, como muestra el Recuadro 2.4, las mejoras de producción derivadas de la aglomeración pueden ser bajas o incluso negativas, dando lugar a lo que Grover y Maloney (2022) llaman “aglomeraciones estériles”.

Imagen 2.20. Beneficios “puros” de la densidad en los países en desarrollo, luego de controlar por costos de aglomeración y tipo de establecimiento



Fuente: Burger, Ianchovichina y Akbar (2022).

Nota: los cálculos provienen de los datos geocodificados de las Encuestas de empresas del Banco Mundial, que abarcan más de 51.000 establecimientos en 649 áreas metropolitanas de 98 países en desarrollo. La imagen muestra los efectos de aglomeración “puros” por tipo de empresa. Las economías de aglomeración “netas” pueden ser significativamente menores debido a los costos de aglomeración. IC = intervalo de confianza.

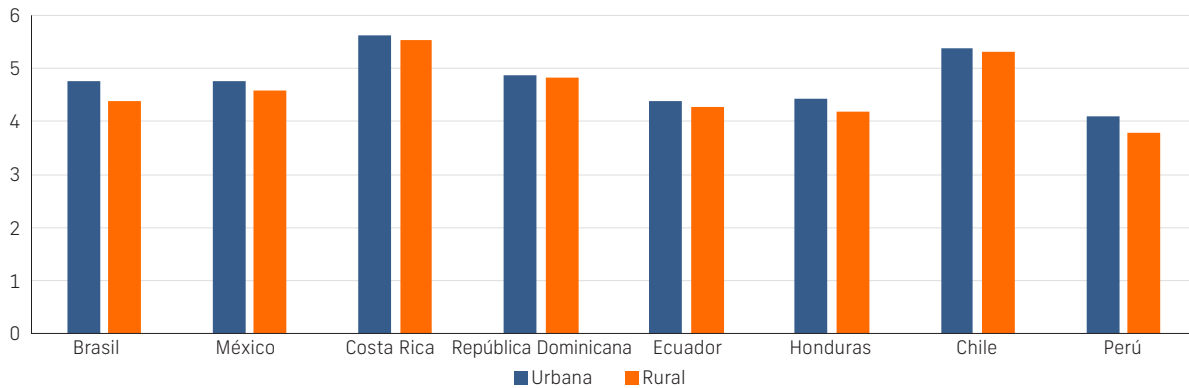
Mapa 2.4. Distribución mundial de las ciudades de producción, consumo y neutras

Fuente: Jedwab, Ianchovichina y Haslop (2022), con datos del censo IPUMS y la base de datos Capa Global de Asentamientos Humanos.

Nota: los tonos azules identifican ciudades de producción con un porcentaje desproporcionado del empleo en bienes y servicios transables urbanos. Los tonos naranjas identifican ciudades de consumo con un porcentaje desproporcionado del empleo en bienes y servicios no transables urbanos. Los tonos grises identifican a las ciudades neutras. Los tonos más claros de cada color indican valores más bajos, es decir la intensidad con que una ciudad puede clasificarse bajo cada tipo específico.

No es de extrañar entonces que la mayoría de las ciudades de producción —descritas en Jedwab, Ianchovichina y Haslop (2022) como ciudades con un porcentaje desproporcionado del empleo en bienes y servicios transables urbanos— se ubiquen en China, India y Europa (Mapa 2.4). Los beneficios de la densidad son menores en ALC, donde el porcentaje de bienes y servicios transables, particularmente manufacturas y exportaciones —los más beneficiados por la aglomeración (Imagen 2.20)—, disminuyó en muchos países (Imagen 2.7). Las ciudades de América Latina no son más productivas que las áreas rurales, son simplemente densas. Como muestra *Productivity through a Territorial Lens* (Banco Mundial, en prensa), las primas promedio por ubicación urbana —los salarios luego de controlar por capital humano— no son mucho más elevadas que las primas por ubicación en áreas rurales (Imagen 2.21), en buena medida debido a los escasos beneficios netos de la densidad, como muestran Ferreyra y Roberts (2018). Los beneficios de la aglomeración, medidos según la elasticidad de los salarios respecto a la densidad, son estadísticamente cero en muchos países de ALC (Imagen 2.22). Más aún, como muestra la Imagen 2.4, incluso este indicador exagera los beneficios verdaderos: los salarios más altos pueden simplemente estar reflejando los mayores costos de la aglomeración, mientras que los indicadores de eficiencia real, como la productividad total de los factores físicos, pueden estar cayendo.

Como se muestra en Banco Mundial (en prensa), este es el resultado de políticas urbanas inadecuadas, y también de la estructura económica. De las 25 ciudades más grandes de América Latina, solo dos son ciudades de producción (Ciudad de Guatemala y San Salvador), siete son ciudades de consumo con porcentajes desproporcionados del empleo en bienes y servicios no transables urbano (Río de Janeiro, Bogotá, Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador y Guayaquil), y el resto son ciudades neutras con una combinación equilibrada del empleo entre bienes y servicios transables y no transables. La mayoría de las ciudades de producción de América Latina son más pequeñas y se ubican en México, América Central y sur de Brasil (Jedwab, Ianchovichina y Haslop, 2022).

Imagen 2.21. Productividad promedio en municipios rurales y urbanos (por ciento)

Fuente: D'Aoust, Galdo y Ianchovichina (2023).

Nota: las barras representan la fracción del ingreso per cápita de los hogares que no puede ser explicado por las características observables y portátiles del hogar.

Imagen 2.22. Elasticidad estimada de la productividad en las áreas urbanas

Densidad poblacional



Fuente: Quintero y Roberts (2018).

Esto significa que América Latina está desaprovechando uno de los círculos virtuosos del crecimiento. Aquellos países con ciudades de producción de importancia a nivel mundial pueden recuperar terreno más rápido dado que la productividad en bienes y servicios transables urbanos varía poco entre países²⁷ y el comercio internacional afecta positivamente la innovación endógena y el crecimiento de un país.²⁸ Esto hace que las ciudades de producción sean atractivas para la inversión, potenciando su estatus como tales. Un déficit de grandes ciudades de producción de importancia mundial hace que sea difícil para América Latina alcanzar el estatus de ingreso alto de los países desarrollados.

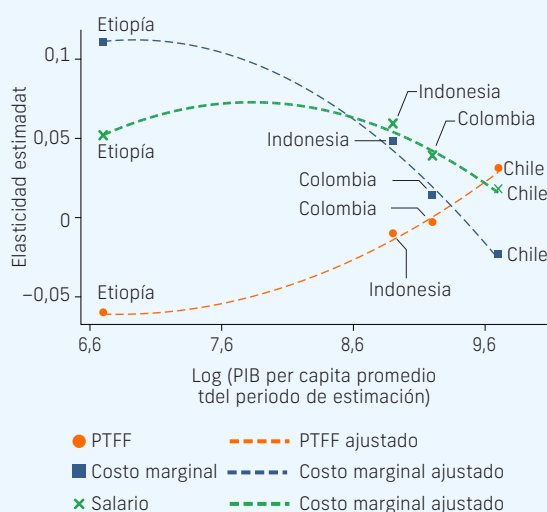
De hecho, el efecto opuesto tuvo lugar. La transformación estructural a través de la desindustrialización y las exportaciones de materias primas desplazó la composición del empleo en los centros urbanos hacia los servicios no transables. La desindustrialización no derivó en desurbanización, sino en una caída del empleo en bienes y servicios transables, sobre todo en las grandes ciudades de ALC, donde la caída del empleo en el sector manufacturero fue significativa y el aumento del empleo en servicios transables no pudo contrarrestar la pérdida de estos puestos de trabajo (Imagen 2.7). Viendo el vaso medio lleno, el Recuadro 2.5 muestra que la falta de dinamismo urbano, junto con el elevado nivel de movilidad laboral, llevó a una convergencia de los salarios urbanos y rurales.

Recuadro 2.4. Resolver la paradoja de la productividad urbana

Existe amplia evidencia respecto a los beneficios económicos de la aglomeración, que surgen de los factores compartidos de la producción, una mayor adecuación entre empresas y trabajadores, y las externalidades relacionadas con la difusión de conocimientos. El indicador clásico de estos efectos de aglomeración es la elasticidad de los salarios respecto a la densidad, y las estimaciones son significativas: 0,043 en Estados Unidos, 0,03 en Francia y 0,025 en España. Estudios recientes indican que estos efectos son incluso más grandes en los países en desarrollo: 0,1 a 0,19 en China, 0,12 en India y 0,17 en África. Es decir, un aumento dado en la densidad eleva los salarios cuatro veces más en África que en Estados Unidos. Esto supone una suerte de paradoja, dado que otras fuentes de información *in situ* indican que no es que las ciudades de los países en desarrollo sean extraordinariamente productivas, sino que simplemente están abarrotadas, congestionadas e incluso llegan a ser disfuncionales.

No obstante, la mayor elasticidad de los salarios podría estar reflejando no tanto una mayor productividad, sino costos más altos por los cuales los trabajadores deben ser compensados. A través de datos a nivel empresa y datos sobre precios de los productos provenientes de Etiopía, Indonesia, Colombia y Chile, Grover y Maloney (2022) calculan la productividad total de los factores físicos (PTFF), o la eficiencia —que debería reflejar los efectos de una mejor adecuación entre empleadores y empleados y las externalidades— y los costos marginales, mostrando así cómo contribuyen a estos cálculos contradictorios sobre la elasticidad de los salarios. Primero, confirman las conclusiones de la literatura respecto a la elevada elasticidad de los salarios y la productividad total de los factores del ingreso en los países más pobres: la elasticidad de los salarios con datos a nivel fábrica es de 0,052 en Etiopía y 0,057 en Indonesia; no tan altos como los calculados para China, India y África a través de las encuestas laborales mencionadas anteriormente, aunque sí triplican la cifra para el país más rico de la muestra, Chile (0,017), cercana a los números de los países más avanzados.

Imagen B2.4.1. Cálculos de la elasticidad de la aglomeración respecto a salarios, costo marginal y PTFF



Fuente: Grover y Maloney (2022), con datos de censos industriales, calculando la PTFF en función de Foster, Haltiwanger y Syverson (2008) y De Loecker *et al.* (2016).

Nota: cada punto representa la estimación puntual de la regresión del logaritmo de salarios, la PTFF a nivel empresa y los costos marginales sobre el logaritmo de densidad poblacional a nivel distrital. Todas las regresiones incluyen la edad de la empresa y los efectos fijos de industria-año a cuatro dígitos. La densidad poblacional es la población en cada ubicación administrativa.

La alta densidad urbana también llevó a un aumento de los costos asociados a la congestión del tráfico, la criminalidad, la contaminación y a una mayor competencia por clientes y bienes inmobiliarios en los centros urbanos. Estos costos de aglomeración pueden llegar a ser tan altos que terminen superando los beneficios puros de la densidad, resultando en economías de aglomeración netas “estériles” (Grover y Maloney, 2022) (Recuadro 2.4).²⁹ Si bien la congestión representa un problema serio en las megaciudades de ALC, que están entre las más congestionadas del mundo, nueva evidencia presentada por el Banco Mundial (en prensa) revela que el tráfico en las ciudades densas no es lento debido a la congestión, sino a la lentitud de la movilidad no congestionada; es decir, es difícil desplazarse, incluso fuera de las horas pico.³⁰ El planeamiento y las

Recuadro 2.4 (continuación)

No obstante, estos beneficios cuantitativos en general desaparecen luego de contabilizar la suba concomitante de los precios. Las mejoras en eficiencia, calculadas como la elasticidad de la PTFP respecto a la densidad, muestran elasticidades negativas en los tres países de menor ingreso, significativamente en algunas especificaciones para Etiopía y Colombia. Más bien, los hallazgos muestran que la elasticidad del costo marginal en estos países es fuertemente positiva, indicando que los costos de operar en ciudades de países en desarrollo aumentan abruptamente junto con la población, empujando los precios hacia arriba, y por ende los salarios. Los cálculos sugieren que la elasticidad de la PTFP aumenta con el desarrollo, mientras que la elasticidad del costo marginal disminuye (Imagen B2.4.1). Los beneficios netos para las empresas que operan en una ciudad aumentan marcadamente con el desarrollo, mientras que solo en los países de ingreso medio es probable que la elasticidad de las mejoras en productividad exceda la del aumento de los costos.

inversiones urbanas en infraestructura de conectividad no han ido a la par de la urbanización. De esta forma, además de medidas para abordar la congestión y mejorar los servicios de transporte público, las autoridades municipales deberán mejorar el planeamiento de las ciudades y apartar recursos para ampliar y modernizar la infraestructura de conectividad urbana. Para ingresar en un círculo virtuoso —mayor producción de bienes y servicios transables, que deriva en una mayor productividad, que a su vez deriva en más inversiones para la producción de bienes y servicios transables—, las ciudades de ALC deberán volverse más atractivas.

Poca capacidad de aprovechar las ventajas comparativas: habilidades, capacidades gerenciales y sistemas nacionales de innovación

Aprovechar las ventajas comparativas de ALC, ya sean en recursos naturales, fabricación, turismo o servicios, requiere que los agentes tengan la capacidad de reconocer, adaptar e implementar nuevas ideas, técnicas, procesos y productos. En este sentido, la región enfrenta serios problemas en todo el espectro del capital humano/capacidades: capital humano básico, capital gerencial, capacidades técnicas de orden superior y sistemas de innovación.

Al nivel más elemental, la crónicamente baja calidad de la educación pública de la región deja de lado a demasiadas personas y se convierte en un obstáculo importante para el crecimiento: 29 por ciento de las empresas informan que su crecimiento se ve obstaculizado por la falta de empleados capacitados, comparado con 12 por ciento en Asia oriental, además del permanente faltante de ingenieros y habilidades técnicas de nivel medio.

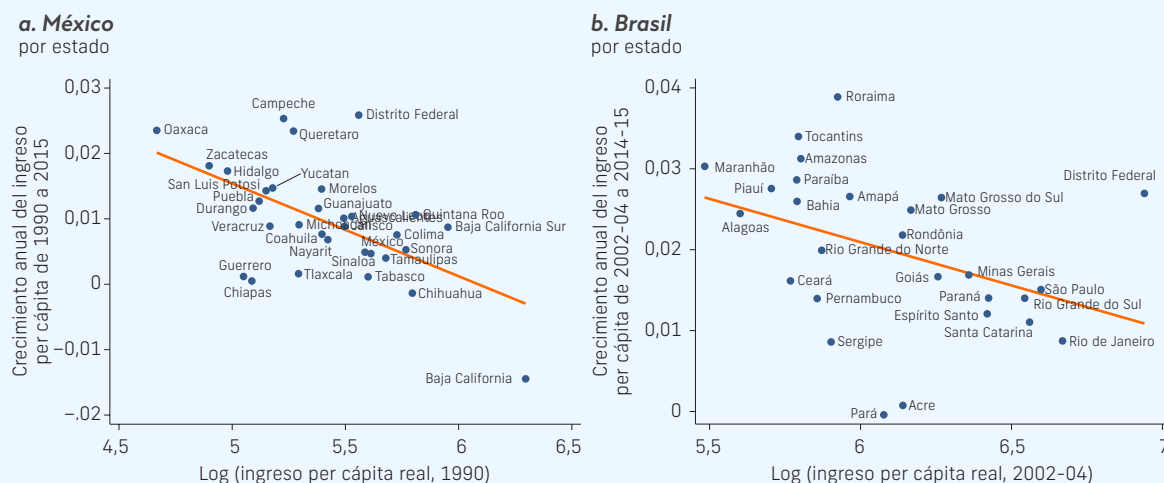
Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Panamá están empezando a solucionar estos faltantes de egresados técnicos de nivel medio a través de programas de ciclo corto, comparables a las universidades comunitarias en los países avanzados. Muchos de los programas de capacitación de empleados públicos de la región siguen siendo costosos e inadecuados para las necesidades del sector privado. Si bien los avances logrados son tremendos, particularmente en la calidad de las universidades de la región, estas siguen sin poder ubicarse entre las 100 principales del mundo, mientras Asia oriental posee muchas a este nivel. De las universidades de ALC se siguen graduando relativamente pocos ingenieros y científicos: 18 por ciento de los egresados en ALC versus 25 por ciento en el mundo y 28 por ciento en Asia oriental.³¹

Recuadro 2.5. Convergencia regional: el bajo crecimiento de la productividad urbana, la migración libre y el aumento de los ingresos por materias primas derivaron en una menor desigualdad geográfica en América Latina y el Caribe

Un mayor nivel de integración en la economía mundial por lo general amplía la desigualdad espacial dentro de un país. Como argumentan Grover, Lall y Maloney (2021), en China el surgimiento de ciudades costeras dinámicas especializadas en la manufactura para la exportación rompió con antiguos patrones donde los costos de transporte eran más elevados allí donde la industria servía al mercado local. En este caso, el crecimiento del ingreso se concentró en las ciudades costeras, mientras que las zonas rurales del interior se quedaron atrás, agravando la desigualdad urbana/rural.³² De forma similar, la brecha en el ingreso urbano/rural creció en India luego de la liberalización de la década de 1990,³³ así como en Etiopía, donde las políticas industriales relacionadas con el comercio impulsaron la concentración en la capital.³⁴ Luego de tres décadas de reformas, la liberalización de las políticas migratorias y un adecuado planeamiento urbano le permitieron a la República de Corea absorber los migrantes internos y cerrar la brecha en el ingreso urbano/rural para el año 1994. Por el contrario, en China el sistema “hukou” restringió la movilidad espacial y contribuyó a la persistencia de la brecha salarial urbana/rural y entre regiones.

En contraste, en América Latina la desigualdad en el ingreso disminuyó en las últimas décadas luego de que las regiones rezagadas crecieran más rápido que las principales áreas urbanas (Imagen B2.5.1). La escasa presión a favor de la aglomeración no generó polos de ingreso dinámicos, mientras que la creciente renta de las materias primas alimentó el crecimiento de áreas rurales y mineras geográficamente dispersas. Mientras tanto, la desindustrialización llevó a una caída del empleo en el sector industrial y a un aumento en los sectores no transables a medida que los trabajadores que perdían sus puestos en las fábricas pasaban a empleos de menor calidad en el sector de los bienes y servicios no transables.³⁵ De esta manera, este emparejamiento reflejó tanto la suba en áreas rurales rezagadas como la desaceleración del crecimiento económico en los municipios urbanos más grandes y relativamente prósperos.

Imagen B2.5.1. Convergencia absoluta en el ingreso per cápita real laboral, según 1.a región administrativa



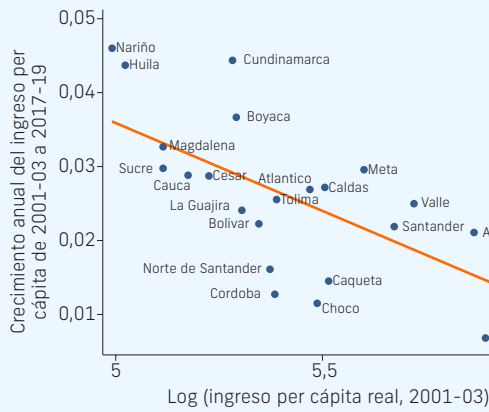
Fuente: D'Aoust, Galdo y Ianchovichina (2023).

Nota: Reg se refiere a regiones de Chile.

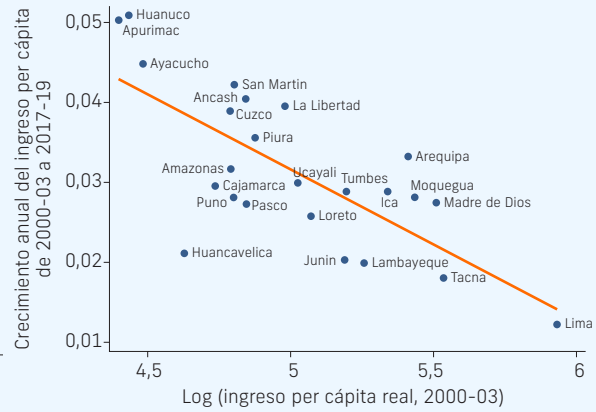
Recuadro 2.5 (continuación)

Imagen B2.5.1. Convergencia absoluta en el ingreso per cápita real laboral, según 1.a región administrativa (continuación)

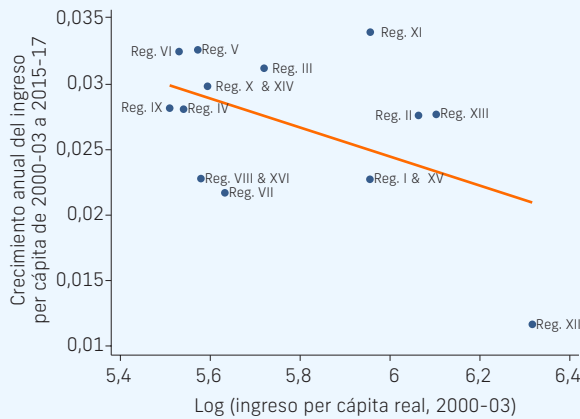
c. Colombia



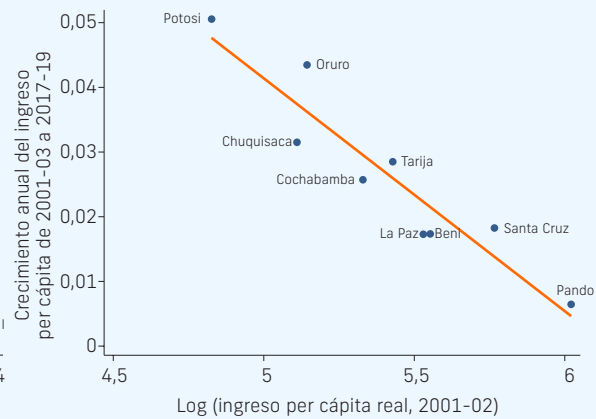
d. Perú
por departamento



e. Chile
por región



f. Bolivia
por departamento

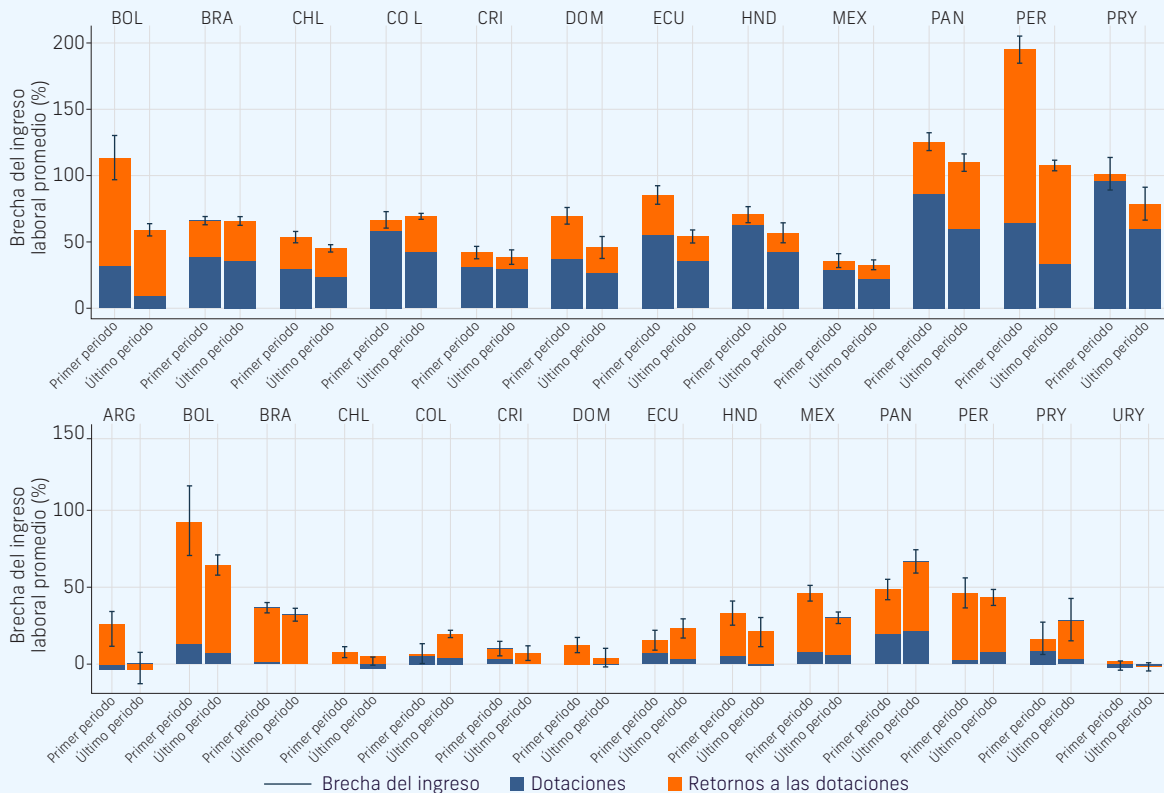


Fuente: D'Aoust, Galdo y Ianchovichina (2023).
Nota: Reg se refiere a regiones de Chile.

Según el país de la región, la convergencia redujo las desigualdades espaciales en distinto grado. No obstante, aún persisten brechas considerables de ingreso con las principales áreas metropolitanas (Imagen B2.5.2). En la mayoría de los países estas brechas de ingreso reflejan diferencias en las dotaciones, particularmente de nivel educativo, en lugar de diferencias en el retorno de las dotaciones que puedan ser explotadas por la migración. Este resultado es congruente con otras pruebas recientes que apuntan a que las ganancias en términos de producción agregada de la migración interna son exiguas.^a

Recuadro 2.5 (continuación)

Imagen B2.5.2. Brecha de ingreso promedio con la principal área metropolitana del país



Fuente: D'Aoust, Galdo y Ianchovichina (2023).

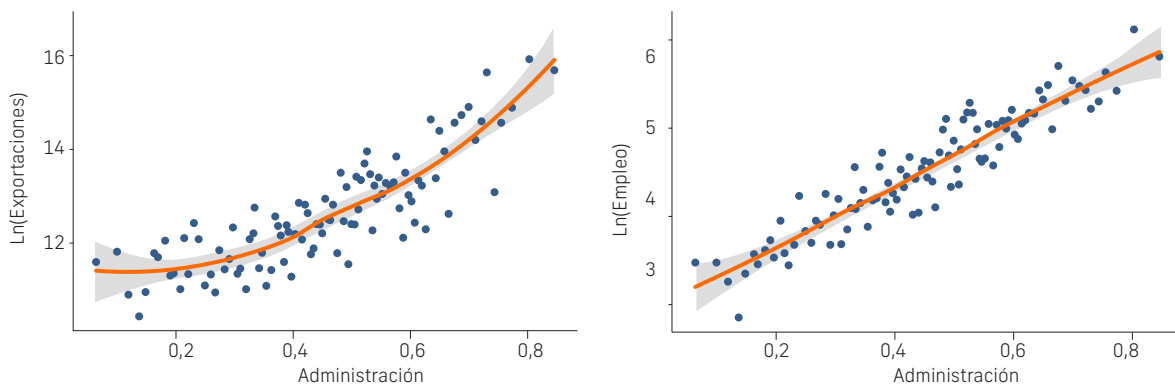
Nota: las áreas principales y el primer y último período en los países ilustrados en la imagen son la Ciudad de Buenos Aires, 2003-05, 2017-19, en Argentina; Belo Horizonte, San Pablo y Río de Janeiro, 2012-14, 2017-19, en Brasil; Santa Cruz, 2001-02, 2015-19, en Bolivia; Santiago, 2000 y 2003, 2015 y 2017, en Chile; Bogotá, 2001-03, 2017-19, en Colombia; región urbana del Valle Central (incluye San José y otras ciudades principales), 2001-03, 2008-09, en Costa Rica; Ciudad de Santo Domingo, 2000-02, 2014-16, en la República Dominicana; Quito (Pichincha Urbana), 2003-04, 2017-19, en Ecuador; Tegucigalpa urbana (Francisco Morazán), 2004-06, 2017-19, en Honduras; área metropolitana de Ciudad de México, 2000, 2002 y 2004, 2016 y 2018, en México; provincia de Panamá urbana, 2001-03, 2017-19, en Panamá; Asunción, 2002-04, 2017-19, en Paraguay; Lima, 2000-03, 2017-19, en Perú, y Montevideo, 2000-02, 2017-19, en Uruguay.

a. Este resultado, presentado en Conte y Ianchovichina (2022), se atribuye a la escasa dispersión de los costos de entrada entre las diferentes ubicaciones de un país dado. No obstante, el aumento del bienestar agregado es mayor gracias a la reducción de las fricciones, que permite a las personas desplazarse hacia áreas con mejores servicios.

Desde el punto de vista histórico, se puede argumentar que esta carencia de habilidades técnicas explica por qué Estados Unidos y Japón lograron aprovechar el cobre para diversificarse y energizar sus economías, mientras que Chile (y otros países) no. América Latina ingresó a la segunda revolución industrial sin herramientas, con un quinto del número de ingenieros per cápita que Estados Unidos y otros países con ingresos similares al chileno, como Suecia y Dinamarca (Maloney y Valencia, 2022). La literatura también indica que el impacto de la IED depende significativamente de factores complementarios relacionados con el capital humano (De Gregorio y Lee, 1998). A medida que la región experimenta un alza en las inversiones verdes, será fundamental garantizar la dotación del capital técnico necesario para aprovechar estos sectores de cara a un desarrollo más amplio.

La Encuesta Mundial Gerencial indica que la región sigue estando rezagada en habilidades empresariales, con un nivel promedio similar al de Kenia o India. Esto se debe a las debilidades observadas en las empresas mejor y peor gestionadas (Maloney y Sarrias, 2017).³⁶ Históricamente, la falta de “capital empresarial” podría explicar, por ejemplo, por qué un porcentaje desmedido de la industria regional fue construida por inmigrantes y extranjeros. En tiempos más recientes, es común que las multinacionales trabajen junto a proveedores locales para mejorar la calidad gerencial, asegurar la calidad, eficiencia y puntualidad de los insumos y mejorar la capacidad de las empresas locales de dedicarse a actividades más productivas que, por ejemplo, satisfacer cuotas de contenido local. Recientemente, se demostró que las habilidades gerenciales son importantes para promover las exportaciones (Bloom *et al.*, 2021) en Estados Unidos y China. La evidencia preliminar apunta a las habilidades gerenciales como importantes para Colombia, explicando no solo el monto de las exportaciones (Imagen 2.23), sino la entrada en mercados con clientes más sofisticados, aquellos más alejados y aquellos con poblaciones que no hablan español, así como la calidad de las exportaciones.

Imagen 2.23. La calidad gerencial se asocia a mayores niveles de ingreso y exportaciones en Colombia



Fuente: Fernández, Iacovone y Maloney (2023).

Nota: la imagen muestra la correlación entre calidad gerencial y empleo y exportaciones.

Las habilidades son fundamentales para enfrentar y beneficiarse de la competencia mundial

Las habilidades gerenciales y técnicas parecen ser importantes para determinar cómo se beneficia un país de un mayor nivel de competencia. Un marco conceptual muy citado de Aghion *et al.* (2005) señala dos tipos de reacciones a la competencia creciente. Las empresas que están más cerca de la frontera tecnológica y gerencial —empresas “líderes”— son capaces de invertir en innovación para “escapar” de la competencia a través de una baja de los costos, cambio de productos o mayor calidad. Sin embargo, las empresas “rezagadas” —aquellas más alejadas de la frontera— se comportan de la manera en que Josef Schumpeter imaginó hace 100 años: la caída de las rentas lleva a un parate en la innovación e incluso a la contracción de la empresa. En el caso de Estados Unidos y Francia, el porcentaje de las empresas manufactureras que son líderes en su rubro es de alrededor de 50 por ciento, y acaparan una buena proporción del valor agregado del sector. En China, las investigaciones indican que este número está más cerca del 25 por ciento. En Chile, expuesto a una competencia creciente por parte de China, el trabajo del Banco Mundial indicaría que esa proporción es de 10 por ciento, englobando apenas un 25 por ciento del valor agregado, mientras que el resto de las empresas en general están reduciendo su innovación. Esto tiene sentido, desde el punto de vista de la competencia mundial lo importante es el porcentaje de empresas más cercanas a la frontera *mundial*, y casi por definición los países en desarrollo están más alejados de esta. No obstante, el corolario de esto es

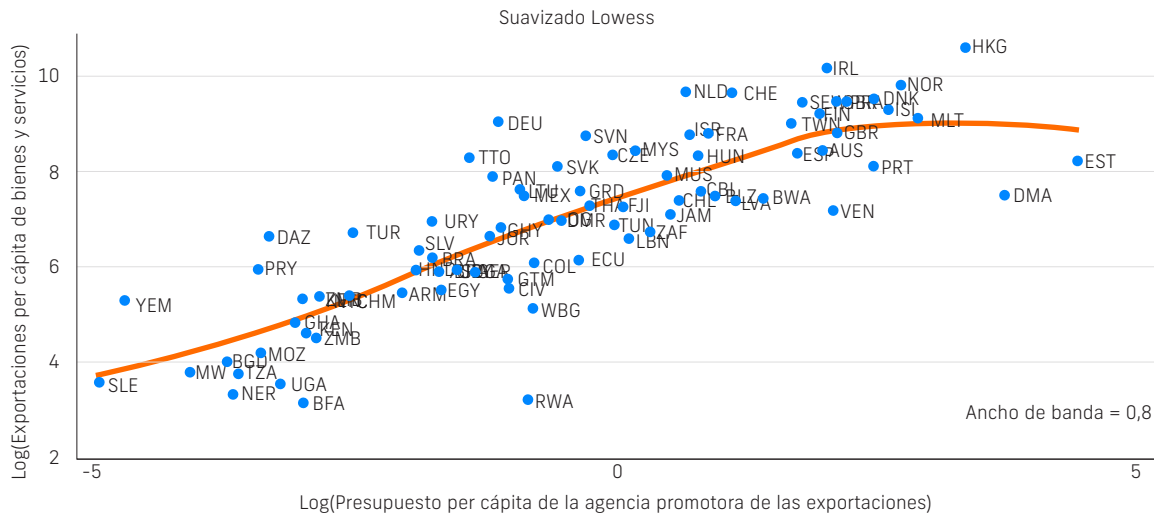
que los países con menos empresas líderes tendrán un pico de crecimiento derivado de la competencia creciente mucho menor, comparado con aquellos con más empresas líderes. Esto implica que esa competencia creciente tendrá mayores efectos beneficiosos cuanto mayor sea la capacidad de las empresas de innovar, y mejorar esa capacidad debe ser parte del paquete de reformas a favor de la competencia.³⁷

Numerosos estudios han demostrado, incluso en América Latina, que los servicios de asesoría empresarial pueden ayudar a las empresas a autoevaluarse comparativamente, mejorar las prácticas gerenciales y elevar la productividad.³⁸ No obstante, las debilidades del sistema educativo suponen una barrera más fundamental para la profundización del conjunto disponible de empresarios capaces.

Sistemas

Queda claro que los empresarios no trabajan de forma aislada. La literatura sobre sistemas nacionales de innovación subraya la importancia de los vínculos —a menudo no comerciales— entre empresas, universidades y Estado a la hora de asegurar su éxito. Varios estudios muestran que los servicios de asesoría empresarial pueden ayudar a las empresas a prepararse para la exportación,³⁹ e históricamente dichos programas han sido extremadamente importantes. Entre 1952 y 1958, Estados Unidos patrocinó viajes de capacitación para gerentes europeos para que conozcan las modernas prácticas gerenciales de las empresas de EE. UU.; estos gerentes vieron como la productividad de sus empresas aumentó un 50 por ciento. Las empresas que recibieron capacitación gerencial no solo incorporaron las prácticas más avanzadas, también pusieron en marcha cambios estructurales en sus organizaciones y ampliaron su acceso al mercado de crédito (Giorcelli, 2019). Durante el período de posguerra, el gobierno japonés estableció instituciones para elevar la productividad de sus empresas, la calidad de sus productos y su capacidad de exportar. Las empresas aprovecharon estas técnicas, sintetizándolas en el enfoque “kaizen”, que busca mejoras continuas en la productividad de una empresa a través de saltos productivos impulsados por la innovación. Este modelo fue exportado a toda la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental e incluso a partes de América Latina. Tal vez de modo más representativo, en la década de 1980, luego de atraer exitosamente un alto nivel de IED, Singapur descubrió que sus empresas se estaban quedando rezagadas y no lograban modernizarse o convertirse en proveedoras de multinacionales. El gobierno de Singapur contrató al Centro de Productividad Japonés⁴⁰ para ayudar en el establecimiento de una institución local para el desarrollo de capacidades, el Consejo de Estándares, Productividad e Innovación (SPRING, por sus siglas en inglés), además de poner en marcha un movimiento por la productividad similar al del Japón. Las empresas ingresan a una plataforma altamente subsidiada para recibir un diagnóstico rápido y un plan de mejora y, a medida que aumenta su sofisticación, pueden contratar cada vez más servicios intensivos, incluido apoyo de varios institutos de investigación de clase mundial.

Dichos programas pueden variar desde subsidios a proveedores del sector privado, por lo general exgerentes de multinacionales importantes, hasta agencias más estructuradas, como SPRING. Algunos elementos también pueden estar integrados en las agencias de promoción de exportaciones (APE) públicas para ayudar con la inteligencia de mercado; promover la marca país (como el emblemático cafetero Juan Valdés, quien adornó el reverso de la revista del New York Times durante años); brindar servicios de asesoría a empresas, como capacitación de personal y asistencia técnica, o brindar servicios de mercadotecnia, como exposición en ferias y misiones comerciales. Basándonos en una encuesta realizada en 2010 por el Banco Mundial, junto a la Comisión Federal de Comercio de EE. UU., la mayoría de las APE son instituciones público-privadas, con alrededor de la mitad de los miembros de la junta directiva representando al sector privado. Las APE están a cargo de la diversificación de mercados y de atender las necesidades de pequeñas y medianas empresas exportadoras, que por lo general tienen un largo historial en la materia. La mayor parte del presupuesto de las APE se dedica a la prestación de servicios de mercadotecnia (p. ej., misiones comerciales) y servicios de

Imagen 2.24. Las exportaciones aumentan junto con el presupuesto para la promoción de exportaciones

Fuente: Lederman, Olarreaga y Payton (2006).

Nota: el suavizado Lowess utilizado implica la ejecución de una regresión ponderada del logaritmo de las exportaciones per cápita de bienes y servicios sobre el logaritmo del presupuesto per cápita de la agencia de promoción de exportaciones en pequeñas submuestras de datos.

apoyo a las exportaciones (p. ej., capacitación y asistencia técnica).⁴¹ Ha quedado documentado que estas agencias tienen un impacto significativo y positivo sobre las exportaciones.⁴² El estudio calcula que por cada dólar utilizado por la APE promedio en promoción de exportaciones, se registra un aumento de \$40 en las exportaciones. Estos resultados dependen fuertemente del nivel de desarrollo y de los tipos de instrumentos.

A su vez, estas agencias pueden ubicarse dentro de un sistema o ecosistema nacional de innovación más amplio que incluya universidades⁴³ y centros de estudio, que en los países avanzados trabajan junto al sector privado para identificar y transferir tecnologías y desarrollar nuevos productos para la exportación. En este plano, ALC tiene un desempeño bastante bajo (Imagen 2.24). Las encuestas de opinión del sector privado sobre la calidad de la investigación científica realizada en el país y el grado de colaboración entre institutos de investigación y sector privado colocan a ALC en un lugar muy por debajo de los países avanzados (Foro Económico Mundial, 2022). Asimismo, en la reciente tabla de *Times Education*, los institutos de investigación de ALC empatan con África en un último y lejano lugar en términos de trabajo junto al sector privado y facilitación de los flujos de conocimiento y tecnología, mientras que Asia oriental domina a nivel mundial.⁴⁴

En síntesis, fortalecer los sistemas empresariales y de innovación requiere de un plan urgente de reformas prosaicas, aunque a menudo políticamente complicadas para las escuelas, universidades, programas de capacitación, empresas y agencias de apoyo gerencial, técnico y de exportaciones, todos ellos ubicados dentro del concepto más amplio de un sistema nacional de innovación/empresarial.

Finanzas: liquidez y diversificación de riesgos

En los países en desarrollo, estos sistemas deben necesariamente ser más abarcadores. A pesar de los retornos supuestamente más elevados de la innovación de todo tipo en una nación rezagada, las fallas del mercado en los mercados que se presuponen funcionales de los países avanzados pueden dificultar la realización de estos retornos. Junto a acceso a trabajadores capacitados, los insumos intermedios, la disponibilidad de gerentes capacitados y los mercados financieros surgen como fuentes clave de liquidez. Cusolito y Didier (en prensa)

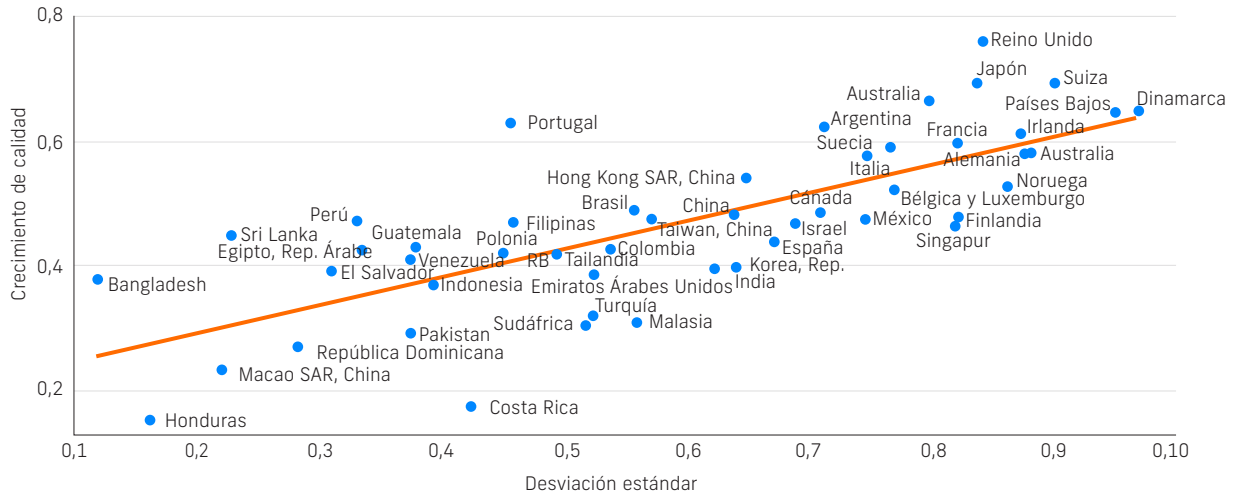
utilizan un conjunto de datos de reciente aparición sobre 2,5 millones de empresas privadas de todos los países de ingreso medio y medio alto para analizar las ineficiencias de los mercados financieros. Hallaron que estas ineficiencias —a saber, fricciones financieras y fallas del mercado— obstaculizan los flujos financieros hacia las empresas y, por consiguiente, afectan el desempeño de empresas individuales (el margen “hacia adentro”) y la asignación de recursos entre empresas (el margen “de por medio”). Estos hallazgos muestran que la asignación de recursos entre empresas tiene repercusiones significativas sobre el crecimiento de la productividad. Esto es particularmente cierto para aquellas empresas con menos de 100 trabajadores.

Pero no es solo un problema para las pequeñas y medianas empresas. La razón por la cual los mercados de capital domésticos son una de las “principales” consideraciones que tienen en cuenta los inversores extranjeros es precisamente el hecho de que se endeudan fuertemente en los mercados de destino con el fin de mitigar el riesgo cambiario. De esta manera, más allá de que la IED sea valorada como fuente de capital, esta también requiere de mercados financieros que funcionen correctamente. Asimismo, los mercados financieros también sirven como mecanismo para diversificar el riesgo. Por naturaleza, el proceso de desarrollo es uno de apuestas fundamentadas: en nuevos procesos, productos, industrias o mercados. A medida que la región busca exportar más y más productos más sofisticados, debe lograr que las industrias existentes sean más eficientes y más verdes, invertir en agricultura inteligente o realizar inversiones importantes en energía solar, eólica o hidrógeno verde. Hacer estas apuestas complejas y riesgosas requiere del apoyo de mercados financieros que funcionen correctamente.

Este desafío puede observarse a través del lente de la mejora en la calidad de los productos, que al igual que los aumentos de productividad, ocurren a lo largo del proceso de desarrollo. Los productos de mayor calidad son más rentables, elevan mecánicamente la productividad y son necesarios para entrar en mercados más sofisticados o convertirse en proveedores para las IED.

La mejora de la calidad, determinada por los precios de exportación de los bienes de un país en el mercado de EE. UU., ya sea vino o teléfonos celulares, también requiere la realización de apuestas riesgosas.⁴⁵ La Imagen 2.25 muestra que existe una relación positiva entre la tasa de crecimiento de la calidad de la canasta de exportación de un país y la variación en la tasa de crecimiento de los precios, un indicador indirecto del riesgo, al igual que ocurre con los activos financieros. Por ejemplo, la calidad de los teléfonos celulares aumentó considerablemente con el tiempo, pero el precio de un celular Nokia varió tanto que la empresa tuvo que abandonar el mercado, indicando que la alta tecnología es de hecho un negocio riesgoso. Los productos baratos y las materias primas muestran menos variación, aunque también menor potencial para mejorar la calidad. Los países capaces de diversificar el riesgo a través de mercados financieros más profundos incurren en procesos más riesgosos dentro de las categorías de productos, aunque también en productos más riesgosos, por lo que crecen más rápido (Krishna *et al.*, 2023).

La posición de América Latina en la mitad inferior de la curva en la Imagen 2.25 es en parte resultado de la falta de avances en términos de desarrollo financiero. Parte de la mayor resiliencia macro de la región se debe a la profundización de los mercados de capital domésticos que tuvo lugar en las últimas décadas, tanto en volumen como cobertura, incluyendo el hecho de que los inversores institucionales se han vuelto más importantes que los bancos, diversificando el sistema. Este es el resultado de mejoras en el entorno habilitador, reducciones en la volatilidad macro, liberalización financiera, mejoras en la supervisión y regulación, y avances en infraestructura (incluidos contratación, pagos, custodia, compensación y liquidación).⁴⁶ No obstante, los mercados financieros siguen siendo poco profundos en comparación con países similares; así, los mercados financieros no son capaces de proporcionar la diversificación de riesgos y la liquidez necesarias para que las empresas contemplen inversiones cada vez más complejas y de larga gestación. El crédito para el sector privado de las instituciones financieras y la capitalización del mercado bursátil como porcentaje del PIB

Imagen 2.25. La calidad del crecimiento: nivel y variación

Fuente: Krishna et al. (2023).

—incluso en Chile, Brasil y Perú— son de alrededor de la mitad de la cifra observada en países comparables, como Corea, Malasia y Tailandia, y se vuelcan más al consumo que al financiamiento a largo plazo de empresas o infraestructura. Además, Cusolito y Didier (en prensa) muestran que profundizar los mercados tiene un impacto desmesurado a la hora de aliviar las limitaciones financieras que enfrentan las pequeñas empresas.

Las raíces de la lenta profundización, y en particular de la estructura de vencimientos cortos, son múltiples y constituyen una agenda de reformas en sí misma. Las leyes de garantía deben fortalecerse, incluida la creación de transacciones seguras y el monitoreo de garantías. La observación de contratos cuesta 30 por ciento más que en la OCDE, tanto en tiempo como en el porcentaje del reclamo recuperado; la solución de insolvencias lleva alrededor del doble de tiempo, y los inversores pueden esperar recuperar apenas 30 centavos por cada dólar, comparado con 71 centavos en la OCDE. La región de ALC también está atrasada en profundidad de los estándares para la presentación de informes financieros. Avanzar en este y otros frentes podría contribuir a profundizar los mercados financieros y extender los vencimientos. A mediano plazo, Cusolito y Didier (en prensa) sugieren que apuntar a mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas tiene un efecto desmesurado sobre la productividad y el crecimiento.

Evidentemente, la estructuración de proyectos de larga gestación y cada vez más sofisticados en términos tecnológicos requiere de gerentes y empresas cada vez más sofisticadas. En este sentido, mejorar la calidad del capital empresarial y el acceso de los empresarios al financiamiento en todas las etapas es importante para una diversificación basada en las ventajas comparativas de la región y para avanzar en la escala de calidad y productividad.

El mejor ejemplo de esta simbiosis entre finanzas y capacidad gerencial es el auge del capital de riesgo (CdR) —que se multiplicó por veinte— que tuvo lugar en la región en la última década (Rudolph, Miguel, González Uribe, 2022). Primero, el 90 por ciento de los proyectos de CdR involucró a jugadores extranjeros, mientras que la enorme mayoría del capital en sí provino de cuatro grandes empresas internacionales con vasta experiencia en gestionar proyectos de alto riesgo. Para crear empresas de CdR no basta con permitirles a los fondos de pensión asumir más riesgos, también se debe generar un cuadro de empresarios experimentados con la capacidad de brindar apoyo para gestionar el capital de riesgo. Segundo, dos tercios de los fundadores

de unicornios en la región estudiaron en el extranjero, aprendiendo nuevas tecnologías, cómo gestionar una empresa de alto riesgo, y también cómo aprovechar las redes financieras y tecnológicas que podrían serles útiles para hacer crecer sus empresas. Ambas cosas sugieren que, en la actualidad, fomentar el financiamiento y los proyectos de alto riesgo requiere de una integración estrecha a la economía mundial, al menos hasta que el capital y las capacidades se consoliden a nivel local.

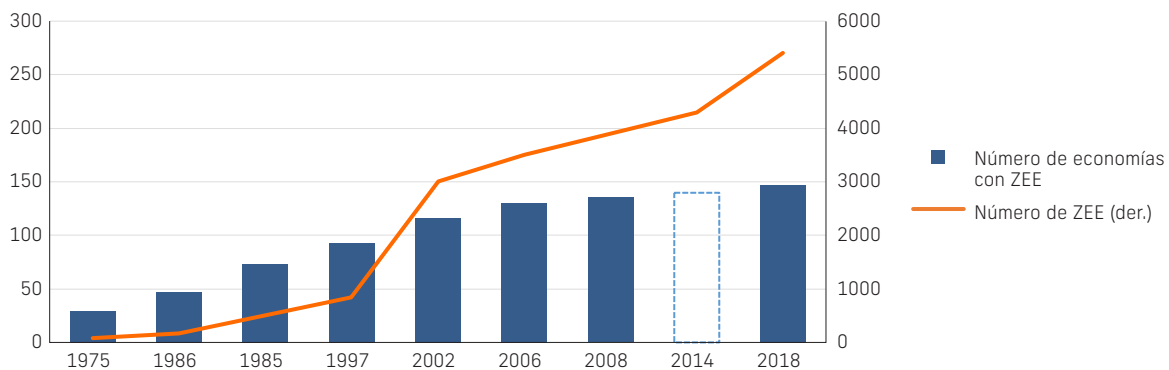
Zonas y corredores económicos

En un intento por resolver los fallos del mercado a una escala manejable y generar incentivos para la IED, los gobiernos a menudo intentan establecer zonas o corredores económicos.

Grover, Lall y Maloney (2022) aportan un debate detallado de los fundamentos y una evaluación *ex ante* de las políticas focalizadas. Lo que puede llamarse zonas económicas especiales (ZEE) incluye distritos industriales, zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones, o bien cualquier ubicación con un tratamiento fiscal o institucional favorable. Las ZEE a menudo emplean una gama de herramientas y prácticas administrativas en un área o áreas geográficas bien definidas. Las herramientas incluyen un (i) trato liberal con las importaciones y exenciones aduaneras, particularmente (aunque no exclusivamente) en las zonas de procesamiento de exportaciones y en las zonas francas, que fueron las precursoras de las actuales ZEE; (ii) incentivos tributarios, en particular exoneraciones temporales en los impuestos sobre la renta de las sociedades; (iii) provisión de infraestructura, incluida electricidad, transporte, agua y saneamiento; (iv) regímenes normativos distintos, que a menudo implican normativas laborales más laxas, restricciones sobre la actividad sindical y regímenes de tenencia de tierras distintos, y (v) provisión de grandes parcelas de tierra, muchas veces con galpones industriales construidos antes de su ocupación. Las prácticas administrativas incluyen (i) gestión de ZEE tendiente a buscar y trabajar de forma estrecha y efectiva con inversores privados; (ii) implementación y gestión efectiva, y (iii) capacitación laboral.

El número de ZEE se sextuplicó en los últimos veinte años, llegando a 5400 en 147 economías en el año 2018 (Imagen 2.26). Son muchos los casos exitosos en China, así como la ZEE de Costa Rica (Recuadro 2.6), aunque esta situación a menudo es la excepción. Este desempeño decepcionante es el resultado de deficiencias en el diseño y en la ejecución, aunque hay otros dos factores involucrados. El primero es que las zonas de procesamiento de exportaciones con frecuencia son utilizadas para mitigar las desigualdades espaciales, aunque su ubicación a menudo se decide en función de un entendimiento incompleto de las fuerzas que

Imagen 2.26. Las zonas económicas especiales se multiplicaron por seis en los últimos veinte años



Fuente: UNCTAD (2019).

Nota: ZEE = zona económica especial. der. = escala derecha.

Recuadro 2.6. Zonas de procesamiento de exportaciones exitosas en Costa Rica: elementos clave para el éxito

La Zona Franca Coyol (ZFC) en Alajuela, Costa Rica, ha sido galardonada con varios premios, incluido el de ser nombrada como Mejor Zona Franca de América Latina por *The European* y una de las 10 Mejores Zonas Francas por la revista *fDi Intelligence*. Establecida en 2007, la zona franca se centra en un clúster de ciencias de la vida e incluye clientes como Abbott, Cardinal Health, Medtronic y Philips. En 2019, la zona franca exportó casi \$2100 millones en dispositivos médicos, representando el 58 por ciento de las exportaciones de manufacturas de las zonas francas costarricenses. Emplea a 16.000 personas.

La ZFC forma parte del régimen de zonas francas de Costa Rica, que brinda incentivos a las empresas internacionales para localizarse en el país. En la ZFC, estos incentivos incluyen la exención permanente de aranceles a importaciones y exportaciones, impuestos sobre regalías y tasas, impuesto sobre las ventas en productos locales, y derechos de timbre. Asimismo, hay una exención de 10 años de cualquier impuesto a la transferencia de propiedades. En el caso de proyectos de servicios o industriales, hay una exención del 100 por ciento del impuesto sobre la renta durante ocho años, seguido de una exención de 50 por ciento por cuatro años más.

Varios beneficios en términos de infraestructura ayudan al éxito de la ZFC. Primero, está a solo ocho kilómetros del principal aeropuerto de Costa Rica, el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Tiene fácil acceso a tres autopistas, facilitando el traslado a la costa y al transporte por mar. Segundo, dentro del parque buena parte de la infraestructura esencial incluye varios sistemas de respaldo. La red eléctrica cuenta con tres transformadores de respaldo, además de la estación principal, así como conexiones subterráneas para minimizar el riesgo de daños meteorológicos. El sistema de agua es igual de redundante, con cuatro pozos exclusivos para la ZFC, mientras que el agua dentro y fuera de la ZFC es potable. Tercero, la red de fibra óptica es completamente redundante y es servida por cinco proveedores de telecomunicaciones diferentes. Sumadas, estas redundancias les permiten a las empresas sentirse seguras de que tendrán acceso continuo a la electricidad, el agua y el servicio de Internet en caso de elegir localizarse en la ZFC. Además de estas redundancias, la ZFC también alberga a empresas de esterilización *in situ*. Esto significa un ahorro de costos para las empresas de dispositivos médicos que elijan localizarse ahí. Se puede producir un dispositivo en la ZFC, esterilizarlo y enviarlo a su destino final, en lugar de pagar un paso intermedio como es la esterilización. La ZFC se unió a la Agencia de Promoción de Inversiones de Costa Rica para crear una base de datos con personas que buscan trabajo en la zona, facilitándoles a las empresas la búsqueda de trabajadores calificados.

Beneficios: efectos cuantitativos directos e indirectos. Más allá de los efectos directos de aportar la infraestructura que hace que la zona sea atractiva para que las empresas se localicen ahí y generen puestos de trabajo, la ZFC tiene el potencial de generar efectos indirectos positivos en el área circundante. Primero, Procomer, la agencia costarricense responsable de promover las zonas francas del país, cree que el empleo indirecto generado por todas las zonas francas del país alcanza la cifra de al menos 50.000 trabajadores, algunos de los cuales se deben al empleo indirecto en los alrededores de la ZFC. El empleo indirecto puede responder a varias razones, incluidas empresas de servicios que contratan personal adicional para manejar la mayor demanda de la zona o restaurantes y tiendas que proporcionan bienes y servicios a los trabajadores. Las alianzas entre universidades locales y la ZFC también generan beneficios indirectos en términos de capital humano. La ZFC tiene acuerdos con múltiples

Recuadro 2.6 (continuación)

universidades de la región que ofrecen títulos de grado y posgrado, así como capacitación técnica *in situ* en la ZFC. La Universidad de Minnesota colaboró con una universidad local, el Tecnológico de Costa Rica, para ofrecer una maestría en ingeniería con especialización en dispositivos médicos. Programas como estos le permiten a la ZFC ofrecer puestos de trabajo capacitados en áreas donde los locales no tendrían un título sin estas alianzas. La población local, incluso si no trabajan en las empresas ubicadas en la ZFC, sigue teniendo acceso a títulos científicos, tecnológicos, de ingeniería y matemáticas, volviéndolos atractivos para otras empresas. Como estos títulos no existirían si no existiese la ZFC, estos beneficios en términos de capital humano pueden considerarse un beneficio indirecto de la ZFC. Las empresas de la ZFC también tienen alianzas con escuelas secundarias técnicas para contratar de pasantes a sus alumnos, pudiendo estos convertirse en trabajadores permanentes.

Costos. Si bien la ZFC reporta numerosos beneficios, también tiene sus costos. Primero, el programa de incentivos limita la recaudación que el gobierno puede esperar del programa. Los incentivos tributarios para las empresas que se establecen en la ZFC representan una pérdida de recaudación, sobre todo si estas empresas de todas formas se hubiesen localizado en Costa Rica. Además del ingreso perdido, otro costo potencial de la ZFC es la mayor congestión vehicular cuando los camiones transportan las exportaciones de la ZFC al aeropuerto, o cuando las personas se trasladan a sus puestos de trabajo en la ZFC. Los viajes al Valle Central (región donde se ubica la ZFC) durante la hora pico aumentaron un 40 por ciento desde 2015. Este aumento no se relaciona exclusivamente con la ZFC, pero esta podría estar contribuyendo a la importante congestión vehicular existente en el área. De igual manera, los puestos de trabajo creados por la ZFC serían tentadores para residentes de otras partes de Costa Rica. Si la ZFC promoviera la migración a través de puestos de trabajo directos o indirectos, esto elevaría el costo de vida en la región a medida que las personas arriban y demandan vivienda. El costo potencial final es ambiental. Los procesos de fabricación de la ZFC generan contaminantes ambientales, una consecuencia de la ZFC que debe ser tenida en cuenta. No obstante, la ZFC comprometió parte de su superficie al mantenimiento del ecosistema de la región. Asimismo, Costa Rica en general tiene un compromiso con el ambientalismo, prometiendo en 2021 convertirse en uno de los primeros países neutrales en carbono del mundo.

Fuente: citado de Grover, Lall y Maloney (2022).

provocan esas desigualdades espaciales en primer lugar y que pueden comprometer el éxito de una ZEE. El segundo es de manera más general la ausencia de un marco para llevar a cabo un análisis de costo beneficio sólido de proyectos a menudo complejos. Dicho marco puede servir para contrarrestar previsiones de éxito excesivamente optimistas (sesgo optimista, o expectativas ingenuas) por parte de promotores de políticas territoriales o el cabildeo de individuos, sectores, intereses privados o regiones que esperan beneficiarse. Estos factores determinan si una inversión será captada y si tendrá efectos indirectos positivos sobre las áreas circundantes, o bien si se convertirán en bienes inmobiliarios costosos e inertes.

Muchas ZEE se han visto perjudicadas por la ausencia de elementos clave de este ecosistema. Primero, las ZEE deben ubicarse en lugares congruentes con sus objetivos y ser económicamente viables a largo plazo. Si están orientadas a la exportación (o dependen de importaciones), necesitan tener acceso a infraestructura portuaria. En países donde incluso las regiones mejor ubicadas tienen dificultades para captar inversiones, las ZEE en regiones atrasadas o remotas tienen pocas probabilidades de tener éxito.

Aun así, hallar una “buena ubicación” es condición necesaria pero no suficiente para el éxito. Las ZEE a menudo brindan generosos incentivos impositivos a quienes quieran emplazarse en sus jurisdicciones. No obstante, existe abundante evidencia de que los incentivos impositivos por sí solos no son suficientes para el éxito. Evaluar el impacto marginal de una política dada es difícil, dadas las complementariedades que existen entre esta y el contexto nacional (políticas fuera de la ZEE). De todas formas, Farole (2011) analiza datos de 77 países y halla que la infraestructura y la facilitación del comercio tienen un impacto positivo significativo, mientras que los incentivos impositivos y de otro tipo son mucho menos importantes. En algunas situaciones, las ZEE pueden llegar a remediar un cuello de botella clave para el desarrollo. Por ejemplo, la principal ventaja de las ZEE en Bangladesh parece ser su capacidad de ofrecer tierras con buenos servicios a los inversores para la manufactura.

La implementación efectiva de las políticas también es importante. Esto requiere de medidas coordinadas entre diferentes funciones (impuestos, tierras e infraestructura), y por ende que la organización a cargo de la ZEE tenga la capacidad de prestar estas funciones. También debe existir un compromiso tangible con estas políticas por un período largo de tiempo. En conjunto, todas estas consideraciones significan que se necesita de un compromiso al más alto nivel de gobierno. Al mismo tiempo, las autoridades de la ZEE deben responder a las inquietudes de las empresas asentadas en la zona.

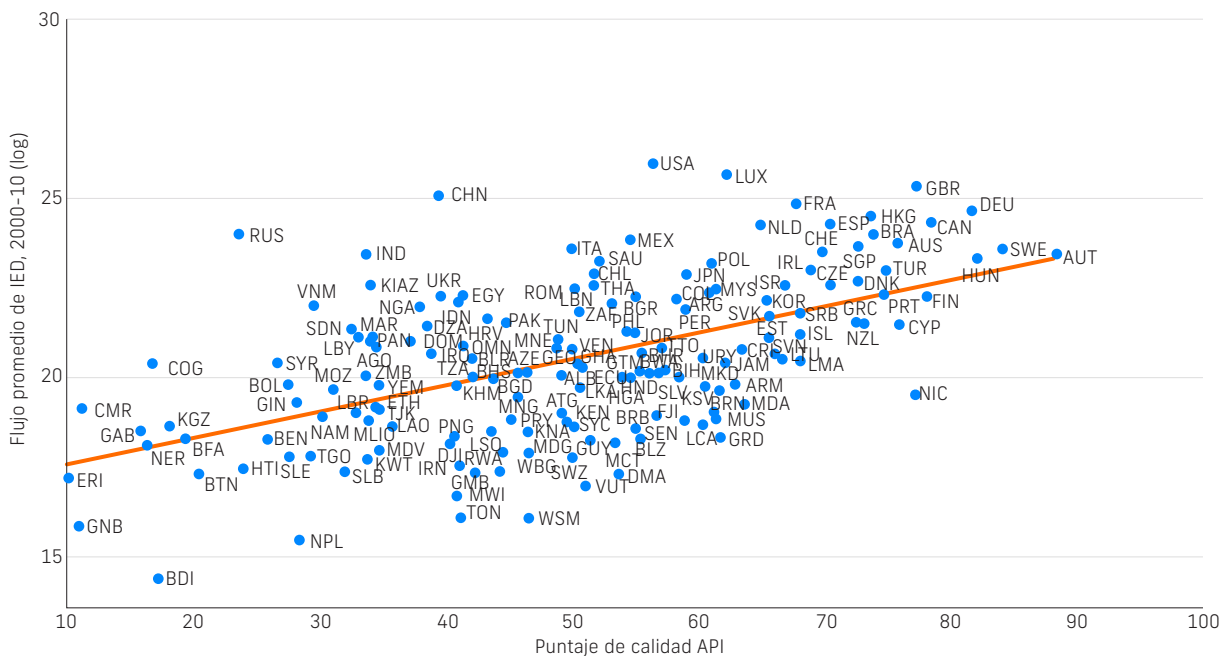
Más allá de los efectos directos de captación de inversiones y generación de puestos de trabajo, una ZEE exitosa tendrá una dinámica interna de beneficios indirectos entre empresas, aglomeración y crecimiento de la productividad. Esto incluirá un elemento horizontal, con un gran número de empresas del mismo sector generando un mercado laboral denso y otras economías de aglomeración. También incluirá un elemento vertical, con la ubicación simultánea de proveedores de insumos y el crecimiento de los vínculos hacia atrás y hacia adelante. Este proceso se enfrenta al problema del “primero en llegar” o de la coordinación de “todo al mismo tiempo”: es difícil comenzar un clúster. La participación de una o más empresas grandes es una manera de poner en marcha este proceso, como el caso de las empresas multinacionales de electrónica (incluidas AMD, Fairchild Semiconductor e Intel), que en un principio fueron atraídas a la zona económica libre de Penang, Malasia. La captación de dichas compañías requiere que los gobiernos proporcionen paquetes intensivos de políticas blandas, trabajando de forma estrecha con las empresas y comprometiéndose a cumplir con los estándares internacionales. Los vínculos entre las ZEE y la economía local incluyen el desarrollo de habilidades en el mercado laboral local, ampliación de las capacidades tecnológicas de las empresas locales, aumento en el uso de empresas locales como proveedores y clientes, y finalmente filiales de empresas afincadas en la zona. En las ZEE exitosas, el porcentaje de actividad que llevan a cabo las empresas locales aumenta, a menudo como parte natural del proceso de maduración y modernización. En la isla de Mauricio, las ZEE se modernizaron, pasando de textiles de bajo valor a productos de mayor valor y más intensivos en habilidades (relocalizando la producción de bajo costo a la ZEE en Madagascar). En Malasia, la ZEE de Penang se enfocó desde un principio en la electrónica, aunque también se modernizó pasando del ensamblaje básico a bienes más avanzados e intensivos en habilidades. Estas dos transiciones sectoriales fueron acompañadas por una transición hacia empresas de propiedad local.

El papel del gobierno en este proceso es importante y debe basarse en el reconocimiento de que existe un beneficio mutuo —para las empresas en la ZEE y la economía local— derivado de estos efectos indirectos. De esta forma, es probable que la existencia de requisitos de contenido local demasiado rígidos sea vista como un costo por las empresas de la ZEE, que podrían terminar transfiriendo muy pocos conocimientos a empresas fuera de la ZEE. Trabajar en pos de lograr que las empresas locales sean elegidas como proveedoras es mutuamente beneficioso. La transferencia de conocimientos también beneficia al gobierno, dado que las ZEE pueden servir como medio para aprender cómo lograr un entorno de negocios efectivo.

Captación de IED mediante agencias de promoción de inversiones

Mejorar las agencias de promoción de inversiones (API) puede ayudar a elevar el flujo de IED, captar IED de mayor calidad y transformar las economías de los países de destino (Imagen 2.27). Estas agencias varían en sus funciones, aunque en general trabajan en pos de mejorar la imagen del país receptor, identificar potenciales inversores y apoyar la gestión de proyectos; de igual manera, algunas desempeñan un papel de apoyo a las reformas del entorno general de negocios. También juegan un papel importante a la hora de contactar a los inversores con los proveedores locales, aportando información, facilitando transacciones (consiguiendo permisos y negociando con las burocracias) y gestionando los incentivos de inversión. Los cálculos en torno a estos resultados muestran que US\$1 gastado en promoción de inversiones deriva en US\$189 de IED entrante, mientras que el gasto de una suma relativamente modesta como US\$78 en promoción de inversiones genera un puesto de trabajo adicional en los sectores promovidos.⁴⁷ El número de API aumentó de forma importante desde 1980, especialmente en los países en desarrollo, donde los inversores enfrentan obstáculos impuestos por las diferencias institucionales y culturales respecto a sus países de origen, además de contar con menos información respecto a las normativas locales.

Imagen 2.27. Las API de alta calidad pueden captar más IED



Fuente: Banco Mundial (2020b).

Nota: la variable dependiente es la IED promedio recibida por cada país durante el período 2000-2010, según informan las Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional. La calidad del servicio de la API se obtiene según la posición en una escala de 0 a 100 del Banco Mundial (2012). IED = inversión extranjera directa; API = agencia de promoción de inversiones.

Aunque las API pueden ser una herramienta útil para atraer inversiones del extranjero, estudios recientes demuestran que en los países en desarrollo, estas a menudo carecen de un enfoque estratégico y fracasan en la prestación de los servicios más valorados por los inversores, como abogar por mejoras en el entorno de negocios. Mejorar su enfoque, desarrollar un marco institucional coherente y fortalecer la prestación de servicios para inversores podría mejorar su eficacia. Un informe reciente del Banco Mundial⁴⁸ recomienda que las API deberían (i) enfocarse en un número limitado de mandatos y segmentos objetivo; (ii) adoptar características institucionales comunes entre las empresas privadas, y (iii) brindar servicios pertinentes y de

alta calidad a los inversores a lo largo del ciclo de vida de la inversión. El informe concluye que para maximizar el impacto de las API, los formuladores de políticas deberán (i) brindar apoyo gubernamental de alto nivel (del presidente o primer ministro); (ii) promover un enfoque y un alineamiento sólido y estratégico; (iii) otorgar un mandato claro e incuestionable para la promoción de inversiones y una alto nivel de autonomía; (iv) facilitar la colaboración con las demás instituciones públicas relacionadas con las inversiones, y (v) proporcionar recursos financieros suficientes y sostenidos.

Conclusión

ALC tiene un enorme potencial, tanto en sus áreas tradicionales de ventaja comparativa como en ámbitos nuevos surgidos de la economía verde. El desafío sigue siendo el de movilizar inversiones y conocimientos para aprovechar estas oportunidades y construir economías diversificadas y dinámicas.

No obstante, en los últimos veinte años ALC no pudo aprovechar los beneficios de una mayor integración a la economía mundial en términos de economías de escala, transferencia de conocimientos y tecnología, y capital. La exposición al comercio en general se estancó y la IED disminuyó en la mayoría de los países, incluso cuando el *reshoring* y el *nearshoring* se han vuelto más comunes. Ampliar la exposición al comercio y aprovechar las ventajas comparativas es primordial si la región busca elevar su tasa de crecimiento, expandirse a nuevos sectores de servicios, reducir su huella ambiental y aprovechar sus ventajas comparativas verdes.

Muchas de las reformas necesarias abarcan temas que hace tiempo forman parte de la agenda y que tienen un período prolongado de gestación: reducir el riesgo sistémico, elevar el nivel y la calidad de la educación, invertir en infraestructura —tanto tradicional como digital—, hacer de las ciudades mejores plataformas para la industria y los servicios, mejorar las capacidades del capital humano a todo nivel, y garantizar la existencia de mercados financieros de correcto funcionamiento para aportar liquidez y diversificar los riesgos. Todo ello requiere de esfuerzos prolongados y sostenidos, que son esenciales para la integración productiva.

También existen intervenciones con un horizonte de tiempo más corto. El primero, siguiendo a Hipócrates, es el de no hacer daño: preservar los avances de tinte reputacional de los últimos veinte años en términos de estabilidad macro.

Segundo, los avances normativos en aduanas y transporte son, en principio, de bajo costo y podrían llevarse a cabo en poco tiempo. Estos pueden implementarse en el marco de un ACP que sienta las bases para las reformas pertinentes y genere confianza en las reglas del juego básicas.

Por último, tanto las APE como las API tienen un sólido historial. Las primeras tienen un componente de servicios de asesoría empresarial para lograr que los potenciales exportadores transiten la curva de aprendizaje. No obstante, en ALC ambos tipos de agencia pueden carecer de un enfoque definido y por ende ser menos efectivas de lo que podrían ser.

Un enfoque integral, tanto para las reformas de corto como de largo plazo, podría impulsar a ALC hacia un compromiso renovado y más dinámico con la economía mundial.

Notes

- 1 Los milagros del este asiático incluyen a Japón; la República de Corea; Taiwán, China; R.A.E. de Hong Kong, China, y Singapur.
- 2 Borin y Mancini (2019).
- 3 Ver, por ejemplo, Li y Liu (2005) y Carkovic y Levine (2005) para un compendio de la literatura.
- 4 Ver Baiashvili y Gattini (2020) para un cálculo reciente a lo largo de diferentes niveles de ingreso.
- 5 En general, se observa que las elasticidades son altamente no lineales para varios cofactores importantes para el desarrollo. En este caso se utiliza una gama de elasticidades promedio en países de ingreso bajo y medio alto.
- 6 Foro Económico Mundial (2022).
- 7 El indicador se calcula como la "brecha" *ad valorem* equivalente entre comercio intrarregional y comercio doméstico.
- 8 Ver Christ y Ferrantino (2011); Hummels y Schaur (2013); Arvis, Raballand y Marteau (2010); Fernandes, Kee y Winkler (2020).
- 9 Ver Osnago, Rocha y Ruta (2017) y Orefice y Rocha (2012).
- 10 Ver Ruta (2017).
- 11 La IED vertical refiere a inversiones realizadas dentro de la cadena de valor.
- 12 Ver Mattoo, Rocha, and Ruta (2020) para más detalles.
- 13 Portugal-Pérez, Reyes y Wilson (2009) muestran que la certificación y las auditorías pueden generar costos adicionales.
- 14 Ver Kee y Forero (2020) para más detalles.
- 15 Fernandes, Lefebvre y Rocha (2021).
- 16 Ver Nicoletti y Scarpetta (2003), Arnold et al., (2015), Hoekman y Shepherd (2017) y Winkler (2019).
- 17 Rocha y Ruta (2022).
- 18 Estas se asocian con un mayor valor agregado en las exportaciones de servicios.
- 19 Rocha y Ruta (2022).
- 20 Ver Ghani, Goswami y Kerr (2016) para India; Baum-Snow et al. (2017) para China, y Henderson, Lee, y Lee (2001) para Corea.
- 21 Gorton y Ianchovichina (2021) aportan detalles adicionales.
- 22 Ver Conte y Ianchovichina (2022) para más detalles.
- 23 Para más detalles, ver Coşar et al. (2021).
- 24 Ver el análisis en Gorton y Ianchovichina (2021) para más detalles.
- 25 Ver, por ejemplo, Banco Mundial (2012).
- 26 Ver Coşar y Fajgelbaum (2016).
- 27 Ver Duarte y Restuccia (2010, 2020).
- 28 Ver Melitz y Redding (2021).
- 29 Ver Grover, Lall y Maloney (2021).
- 30 Ver Akbar (2022) para más detalles.
- 31 Times University Rankings 2023, <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2023/world-ranking>.
- 32 Ver Baum-Snow et al. (2017).
- 33 Ver Dasgupta y Grover (2021).
- 34 Ver Grover (2019).
- 35 Dix-Carneiro y Kovak (2017).
- 36 Encuesta Mundial Gerencial, worldmanagementsurvey.org, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268117300021?casa_token=PaS-80nuKFOwAAAAA:5q6CHyVuQOXCe7YJGfUkFOlPbomwnrPmUH2GJd2z-PqRdQAlktHpxdEEjXekxqDjvVGi36qY.
- 37 Cusolito, García-Marin y Maloney (2023).
- 38 <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/128/1/1/1838606?redirectedFrom=fulltext>; https://academic.oup.com/restud/article-abstract/89/1/346/6149318?redirectedFrom=fulltext&casa_token=liSox_19T_kAAAAA:62A4GelFoUny0VjKZ33VEip89zBFiidRkU2QqmdC5jIOjb_12R-jPL-qSebXq4OAc7L8z1QY-jhe2Ogs.
- 39 Ver Cirera y Maloney (2017) para una reseña de la evidencia en torno a esto.
- 40 <https://ipc.jpc-net.jp/eng/>.
- 41 Cruz, Lederman y Zoratto (2018).
- 42 Lederman, Olarreaga y Payton (2006).
- 43 Ver Cirera y Maloney (2017).
- 44 Clasificación de Times University 2023, <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/world-university-rankings-2023-trends-working-industry>.
- 45 Krishna et al. (2023).
- 46 De la Torre, Ize y Schmukler (2011).
- 47 Harding y Javorcik (2011).
- 48 Banco Mundial (2020b).

Bibliografía

- Aghion, P.; N. Bloom, R. Blundell; R. Griffith y P. Howitt (2005). *Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship*. The Quarterly Journal of Economics, 120 (2): 701–28.
- Akbar, P. (2022). *Mobility and Congestion in Urban Areas in Latin America and the Caribbean*. Nota de antecedentes para la insignia regional del ALC sobre *Spatial Development and Economic Growth*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Alfaro, L.; A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan y S. Sayek (2004). *FDI and Economic Growth: The Role of Local Financial Markets*. Journal of International Economics 64 (1): 89–112.
- Alfaro, L.; A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan y S. Sayek (2006). *How Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth?* Weatherhead Center for International Affairs, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.
- Allen, T. y Atkin, D. (2022) *Trucks*, mimeografía.
- Allen, T. y C. Arkolakis (2014). *Trade and the Topography of the Spatial Economy*. The Quarterly Journal of Economics, 129 (3): 1085–1140.
- Arnold, J.; B. Javorcik; M. Lipscomb y A. Mattoo (2015). *Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India*. Economic Journal 126 (590): 1–39.
- Arvis, J.-F.; G. Raballand y J.-F. Marteau (2010). *The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability*. Directions in Development Trade No. 55.837 Washington, D.C: Banco Mundial.
- Baiashvili, T. y L. Gattini (2020). *Impact of FDI on Economic Growth: The Role of Country Income Levels and Institutional Strength*. Documento de trabajo 2020/-2, Banco Europeo de Inversiones, Kirchberg, Luxemburgo.
- Banco Mundial (2012). *Global Investment Promotion Best Practices 2012*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2019). *Trade Integration as a Pathway to Development?* Informe semestral de ALC. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2020a). *The Cost of Staying Healthy*. Informe semestral de la región de América Latina y el Caribe. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2020b). *Global Investment Competitiveness Report 2019/2020: Rebuilding Investor Confidence in Times of Uncertainty*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Banco Mundial (en prensa). *Productivity through a Territorial Lens: Leveraging Spatial Development for Economic Growth in Latin America*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Baum-Snow, N.; L. Brandt; J. V. Henderson; M. A. Turner y Q. Zhang (2017). *Roads, Railroads, and Decentralization of Chinese Cities*. Review of Economics and Statistics, 99 (3): 435–48.
- Beaton, K.; A. Cebotari, X. Ding y A. Komaromi (2017). *Trade Integration in Latin America: A Network Perspective*. Documento de trabajo del FMI WP/17/148, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Beylis, G.; R. F. Jaef; R. Sinha y M. Morris (2020). *Going Viral: COVID-19 and the Accelerated Transformation of Jobs in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bloom, N.; K. Manova; J. Van Reenen; S. T. Sun y Z. Yu (2021). *Trade and Management*. Review of Economics and Statistics 103 (3): 443–60.
- Borensztein, E.; De Gregorio, J. y Lee, J.W. (1998). *How does foreign direct investment affect economic growth?*. Journal of International Economics, 45(1), pp.115–135.
- Borensztein, E.; J. De Gregorio y J. W. Lee. (1998). *How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?* Journal of International Economics, 45 (1): 115–35.
- Borin, A. y M. Mancini (2019). *Measuring What Matters in Global Value Chains and Value-Added Trade*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial n.º 8804, Banco Mundial, Washington, DC.
- Burger, M.; E. Ianchovichina y P. Akbar (2022). *Heterogenous Agglomeration Economies in the Developing Countries: The Roles of Firm Characteristics, Sector Tradability, and Urban Mobility*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial n.º 9954, Banco Mundial, Washington, DC.
- Busse, M. y J. L. Groizard (2008). *Foreign Direct Investment, Regulations and Growth*. World Economy 31 (7): 861–86.
- Carkovic, M. y R. E. Levine (2005). *Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth? En Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Editado por T. H. Moran; E. M. Graham y M. Blomstrom, 195–220. Washington, D.C: Instituto para la Economía Internacional y el Centro para el Desarrollo Global.
- Choe, J. I. (2003). *Do Foreign Direct Investment and Gross Domestic Investment Promote Economic Growth?* Review of Development Economics, 7 (1): 44–57.
- Christ, N. y M. Ferrantino (2011). *Land Transport for Exports: The Effects of Cost, Time, and Uncertainty in Sub-Saharan Africa*. World Development 39 (10): 1749–59.
- Cirera, X., y W. F. Maloney (2017). *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up*. Washington, D.C: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28341>.

- Coe, D. T. y E. Helpman (1995). *International R&D spillovers*. *European Economic Review* 39 (5): 859–87.
- Conte, B. y E. Ianchovichina (2022). *Spatial Development and Mobility Frictions in Latin America: Theory-Based Empirical Evidence*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial n.º 10071, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Coşar, A. K. y P. D. Fajgelbaum (2016). *Internal Geography, International Trade, and Regional Specialization*. *American Economic Journal: Microeconomics* 8 (1): 24–56.
- Coşar, K.; B. Demir; D. Ghose y N. Young (2021). *Road Capacity, Domestic Trade, and Regional Outcomes*. *Journal of Economic Geography* 22 (5): 901–29.
- Crespo, N. y M. P. Fontoura (2007). *Determinant Factors of FDI Spillovers—What Do We Really Know?* *World Development*, 35 (3): 410–25.
- Cruz, M.; D. Lederman y L. Zoratto (2018). *Anatomy and Impact of Export Promotion Agencies*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial n.º 8470, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cusolito, A. P. y T. Didier En prensa. *Misallocation of Finance: Evidence and Policies to Close the Finance Productivity Divide*. World Bank Productivity Project. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Cusolito, A. P.; A. Garcia-Marin y W. F. Maloney (2023). *Proximity to the Frontier, Markups, and the Response of Innovation to Foreign Competition: Evidence from Matched Production-Innovation Surveys in Chile*. *American Economic Review: Insights* 5 (1): 35–54.
- D'Aoust, O.; V. Galdo y E. Ianchovichina (2023). *Territorial Productivity Differences and Dynamics within Latin American Countries*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dasgupta, K. y A. Grover (2021). *Trade, Transport and Territorial Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- De la Torre, A.; A. Ize y S. L. Schmukler (2011). *Financial Development in Latin America and the Caribbean: The Road Ahead*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- De Loecker, J. y J. Eeckhout (2018). *Global Market Power*. Documento de trabajo del NBER w24768, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- De Loecker, J.; P. K. Goldberg; A. K. Khandelwal y N. Pavcnik (2016). *Prices, Markups, and Trade Reform*. *Econometrica*, 4 (2): 445–510.
- Dix-Carneiro, R. y B. Kovak (2017). *Trade Liberalization and Regional Dynamics*. *American Economic Review*, 107 (10): 2908–46.
- Duarte, M. y D. Restuccia (2010). *The Role of the Structural Transformation in Aggregate Productivity*. *The Quarterly Journal of Economics*, 125 (1): 129–73.
- Duarte, M. y D. Restuccia (2020). *Relative Prices and Sectoral Productivity*. *Journal of the European Economic Association* 18 (3): 1400–43.
- Fajgelbaum, P. y E. Schaal (2020). *Optimal Transport Networks in Spatial Equilibrium*. *Econometrica*, 88 (4): 1411–52.
- Farole, T. (2011). *Special Economic Zones: What Have We Learned?* *Economic Premise*, No. 64 (septiembre), Red para la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM), Banco Mundial, Washington, D.C.
- Fernandes, A., H. Kee y D. Winkler (2020). *Determinants of Global Value Chain Participation: Cross-Country Evidence*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 9197, Banco Mundial, Washington, DC.
- Fernandes, A.; K. Lefebvre y N. Rocha (2021). *Heterogeneous Impacts of SPS and TBT Regulations: Firm-Level Evidence from Deep Trade Agreements*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Fernandez, A.; L. Iacovone y W. Maloney (2023). *Management and Exports Performance: Evidence from Colombia*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ferreira, M. M. y M. Roberts (eds.). (2018). *Raising the Bar for Productive Cities in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Fontagne, L.; N. Rocha; M. Ruta, y G. Santoni (2021). *A General Equilibrium Assessment of the Economic Impact of Deep Trade Agreements*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial n.º 9630, Banco Mundial, Washington, DC.
- Foro Económico Mundial (2022). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018*: Ginebra: Foro Económico Mundial
- Foster, L.; J. Haltiwanger y C. Syverson (2008). *Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability?* *American Economic Review*, 98 (1): 394–425.
- Frankel, J. A. y D. H. Romer (1999). *Does Trade Cause Growth?* *American Economic Review*, 89 (3): 379–99.
- Ghani, E.; A. Goswami y W. Kerr (2016). *Highway to Success: The Impact of the Golden Quadrilateral Project for the Location and Performance of Indian Manufacturing*. *Economic Journal* 126 (591): 317–57.
- Giorcelli, M. (2019). *The long-term effects of management and technology transfers*. *American Economic Review*, 109(1), 121–52.
- Gollin, D.; Jedwab, R y Vollrath, D. (2016). *Urbanization with and without industrialization*. *Journal of Economic Growth*, 21:35–70.
- Gorton, N. y E. Ianchovichina (2021). *Trade Networks in Latin America: Spatial Inefficiencies and Optimal Expansions*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 9843 Banco Mundial, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28443>.
- Grossman, G. M. y E. Helpman (1991). *Trade, Knowledge Spillovers, and Growth*. *European Economic Review* 35 (2-3): 517–26.
- Grover, A. (2019). *Firms Far Up: Productivity, Agglomeration, and High-Growth Firms in Ethiopia*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial n.º 9099, Banco Mundial, Washington, D.C.

- Grover, A. y W. Maloney (2022). *Proximity without Productivity: Agglomeration Effects with Plant-Level Output and Price Data*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial n.º 9977, Banco Mundial, Washington, DC.
- Grover, A.; S. Lall y W. Maloney (2022). *Place, Productivity, and Prosperity: Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36843>.
- Harding, T. y B. S. Javorcik (2011). *Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows*. *Economic Journal* 121 (557): 1445–76.
- Hausmann, R.; C. Hidalgo; S. Bustos; M. Coscia, A. Simoes y M. Yildirim (2013). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Henderson, V.; T. Lee y Y. J. Lee (2001). *Scale Externalities in Korea*. *Journal of Urban Economics* 49: 479–504.
- Hoekman, B. y B. Shepherd (2017). *Services Productivity, Trade Policy and Manufacturing Exports*. Special Issue: Services and Manufacturing Activity. *The World Economy*, 40 (3): 499–516.
- Hofmann, C.; A. Osnago y M. Ruta (2017). *Horizontal Depth: A New Database on the Content of Preferential Trade Agreements*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 7981, Banco Mundial, Washington, DC.
- Hummels, D. y G. Schaur (2013). *Time as a Trade Barrier*. *American Economic Review*, 103 (7): 2935–59.
- Iacovone, L.; W. Maloney y D. McKenzie (2022). *Improving Management with Individual and Group-Based Consulting: Results from a Randomized Experiment in Colombia*. *Review of Economic Studies* 89 (1): 346–71.
- Irwin, D. A. (2019). *Does Trade Reform Promote Economic Growth? A Review of Recent Evidence*. Documento de trabajo del NBER n.º 25927, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Jedwab, R.; E. Ianchovichina y F. Haslop (2022). *Consumption Cities versus Production Cities: New Considerations and Evidence*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 10105, Banco Mundial, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9371>.
- Kee, H. L. y A. Forero (2020). *Non-Tariff Measures of Colombia*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- KPMG (2020). *Cost of Manufacturing Operations Around the Globe*. KPMG, Amstelveen, Países Bajos.
- Krishna, P.; A. Levchenko; L. Ma y W. F. Maloney (2023). *Growth and Risk: A View from International Trade*. Documento de trabajo del NBER n.º 30915, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <http://www.nber.org/papers/w30915>.
- Laget, E.; A. Osnago; N. Rocha y M. Ruta (2018). *Deep Trade Agreements and Global Value Chains*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas 8491, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lederman, D. y W. F. Maloney (2012). *Does What You Export Matter? En Search of Empirical Guidance for Industrial Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9371>.
- Lederman, D.; M. Olarreaga y L. Payton (2006). *Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 4044, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lee, W.; E. Checcucci y M. Alfaro de Morán (2022). *Trade Facilitation: Simplifying and Harmonizing Procedures*. En *Deep Trade Agreements: Anchoring Global Value Chains in Latin America and the Caribbean*, editado por N. Rocha y M. Ruta, 95–136. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Li, X. y X. Liu (2005). *Foreign Direct Investment and Economic Growth: An Increasingly Endogenous Relationship*. *World Development*, 33 (3): 393–407.
- Maloney y Valencia (2022). *Engineering Growth*. *Journal of the European Economic Association*.
- Maloney, W. F. y A. Zambrano (2021). *Learning to Learn: Experimentation, Entrepreneurial Capital, and Development*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 9890, Banco Mundial, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36782>.
- Maloney, W. F. y M. Sarrias (2017). *Convergence to the Managerial Frontier*. *Journal of Economic Behavior & Organization* 134: 284–306.
- Mattoo, A.; N. Rocha y M. Ruta, eds. (2020). *Handbook of Deep Trade Agreements*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- McKinsey & Company (2020). *Agriculture and Climate Change*: McKinsey & Company
- Melitz, M. y S. Redding (2021). *Trade and Innovation*. Documento de trabajo del NBER n.º 28945, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Nicoletti, G. y S. Scarpetta (2003). *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*. *Economic Policy* 18 (36): 9–72.
- Orefice, G. y N. Rocha (2012). *Deep Integration and Production Networks: An Empirical Analysis*. Documento de trabajo ERSD-2011-11, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas (2016). *The World Cities Data Booklet*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas
- Osnago, A., N. Rocha y M. Ruta (2017). *Do Deep Trade Agreements Boost Vertical FDI?* *The World Bank Economic Review*, 30 (Supl. 1): S119–S125.
- Portugal-Pérez, A.; J. Reyes y J. Wilson (2009). *Beyond the Information Technology Agreement: Harmonization of Standards and Trade in Electronics*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Quintero, L. y M. Roberts (2018). *Explaining Spatial Variations in Productivity: Evidence from Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 8560, Banco Mundial, Washington, D.C.

Roberts, M. (2018). *The Many Dimensions of Urbanization and the Productivity of Cities in Latin America and the Caribbean*. En *Raising the Bar for Productive Cities in Latin America and the Caribbean*, editado por M. M. Ferreyra y M. Roberts, 49–86. Washington, D.C: Banco Mundial.

Rocha, N., y M. Ruta (eds.). (2022). *Deep Trade Agreements: Anchoring Global Value Chains in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Banco Mundial.

Rudolph, H. F. Miguel y J. González-Urbe (2023). *Venture Capital in LAC*. Mimeografía, Banco Mundial.

Ruta, M. (2017). *Preferential Trade Agreements and Global Value Chains: Theory, Evidence, and Open Questions*. Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 8190, Banco Mundial, Washington, D.C.

Schiffbauer, M.; J. Sampi y J. Coronado (2022). *Competition and Productivity: Evidence from Peruvian Municipalities*. *Review of Economics and Statistics*.

Teravaninthorn, S. y G. Raballand (2009). *Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the International Corridors*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Winkler, D. (2019). *Productivity Spillovers from Services Firms in Low- and Middle-Income Countries: What Is the Role of Firm Characteristics and Services Liberalization?* En *Leveraging Services for Development: Prospects and Policies*, editado por M. Helble y B. Shepherd, capítulo 7. Tokio: Instituto del Banco Asiático de Desarrollo

Wright, G. (1999). *Can a Nation Learn? American Technology as a Network Phenomenon*. En *Learning by Doing in Markets, Firms, and Countries*, editado por N. R. Lamoreaux; D. M. G. Raff y P. Temin, 295–332. University of Chicago Press.



INFORME ECONÓMICO
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE | ABRIL 2023



BANCO MUNDIAL

BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

América Latina y el Caribe

Oportunidades para todos