

# Los retos para la transformación productiva de América Latina

## *Challenges for Productive Transformation of Latin America*

Germán Ríos

---

Banco de Desarrollo de América Latina  
grios@caf.com

### RESUMEN

Latinoamérica disfrutó durante los últimos quince años de un contexto externo favorable que, junto a una mejor aplicación de políticas macroeconómicas y sociales, le permitió crecer y reducir los niveles de pobreza y desigualdad de forma considerable. Sin embargo, el nuevo entorno internacional ha dejado en evidencia algunas de las tareas aún pendientes en la región, y las nuevas perspectivas levantan preocupaciones sobre la posibilidad de retroceder en algunos de los avances obtenidos. Para evitarlo, la región necesita aumentar su crecimiento potencial a través de aumentos de productividad y competitividad. En este sentido, es necesario avanzar en una agenda de transformación productiva que se centre en cerrar la brecha de infraestructuras, mejorar la calidad de la educación y fomentar la innovación. Estos son elementos claves para incrementar la productividad de la región.

**PALABRAS CLAVE:** América Latina, cambios productivos, crecimiento económico, productividad y competitividad, transformación productiva.

---

### ABSTRACT

*During the last fifteen years, Latin America enjoyed a favorable external context that, together with a better implementation of macroeconomic and social policies, allowed it to grow and to reduce its poverty and inequality levels considerably. However, the new international environment has revealed some of the yet unresolved tasks in the region, and the new perspectives raise concerns about the possibility of going back in some of the achieved advances. To avoid this, the region needs to increase its potential growing through the increase of productivity and competitiveness. In this regard, it is necessary to advance in a productive transformation agenda which focuses on closing the infrastructure gap, improving education quality and promoting innovation. These are the key elements for increasing productivity in the region.*

**KEYWORDS:** *Latin America, economic growth, productivity and competitiveness, productive transformation.*

**RECIBIDO:** 17/11/2015

**ACEPTADO:** 03/12/2015

**CLASIFICACIÓN JEL:** 011,012, 054, I21, 032

---

## Introducción

A pesar de los grandes avances que ha tenido América Latina en los últimos años, aún continúa dependiendo excesivamente de la producción y exportación de materias primas, lo que hace a la región muy vulnerable a los ciclos económicos mundiales. Si bien es cierto que la coyuntura internacional favorable de la primera década del siglo XXI apuntaló el crecimiento económico de la región latinoamericana y contribuyó a una impresionante reducción de la pobreza y a la consolidación de una nueva clase media, también es cierto que fue debido principalmente a factores externos.

El acelerado crecimiento chino de esos años ocasionó un aumento en la demanda de bienes básicos, lo que a su vez aumentó sus precios, produciendo unas rentas extraordinarias en la mayoría de los países de Latinoamérica, especialmente los de América del Sur. Paralelamente, las bajas tasas de interés mundiales, producto de la crisis financiera global, causaron un exceso de liquidez global que fue canalizado hacia la región. La combinación de la creciente demanda china por *commodities* y el crédito abundante y barato impulsaron tasas históricas de crecimiento en América Latina.

Sin embargo, hay que reconocer que la mayoría de los países de la región administraron la abundancia a través del diseño e implementación de políticas macroeconómicas prudentes, aprendiendo de errores y crisis pasadas. Por ello, en esos países hoy se observa baja inflación, una situación fiscal bajo control, baja deuda externa, buen manejo del tipo de cambio y sistemas financieros sólidos, bien supervisados y regulados.

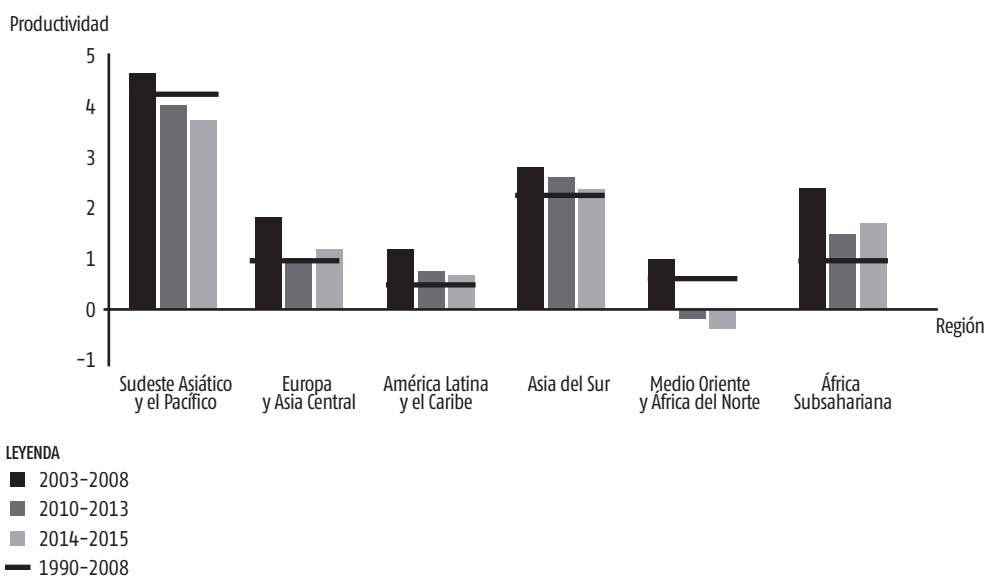
No obstante, ante los cambios en el entorno internacional, especialmente la desaceleración de China y el cambio de la política monetaria en Estados Unidos, América Latina ha reducido su crecimiento económico y el ritmo de disminución de la pobreza, lo que plantea la siguiente pregunta: ¿es el modelo de crecimiento económico de los últimos años el adecuado o es muy vulnerable a la coyuntura internacional? Lo que la región necesita es un crecimiento cualitativo sostenible y sustentable, que sea acompañado por un aumento de la productividad. Esto es lo que podríamos denominar la transformación productiva de Latinoamérica.

Este artículo discute algunos elementos de las reformas microeconómicas que son necesarios para aumentar la productividad en América Latina, así como los retos y desafíos que implican las políticas públicas necesarias para la transformación productiva. De lo que se trata es de aumentar el crecimiento potencial de largo plazo y diversificar las economías, sin desaprovechar la ventaja de contar con recursos naturales abundantes.

## La transformación productiva de América Latina

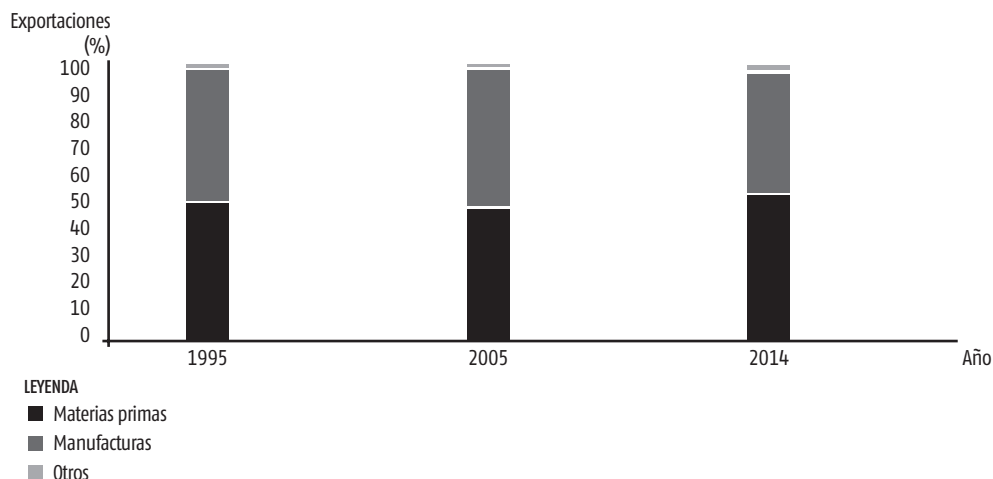
La transformación productiva de América Latina puede resumirse como una serie de reformas microeconómicas que permitan a la región aumentar la productividad, agregar valor a la producción de materias primas y diversificar las actividades productivas de las economías de los países latinoamericanos. Esto permitiría crear cadenas regionales de producción que, eventualmente, podrían insertarse a las cadenas de valor globales. Uno de los elementos cruciales para apoyar esta estrategia es la atracción de inversión extranjera directa (IED) que venga acompañada de financiamiento, transferencia de tecnología y formación de capital humano. A la vez, para que sea atractivo para empresas globales apostar por la región, es requisito fortalecer el marco institucional, con reglas claras y buena regulación.

En la figura 1 se muestra la evolución de la productividad en América Latina en varios períodos y se compara con otras regiones del mundo. Se puede constatar que, además de que la productividad crece poco, Latinoamérica se encuentra rezagada con respecto a otras regiones en desarrollo. En la figura 2 se presenta la matriz exportadora de la región y se destaca que alrededor del 60 % de las exportaciones son materias primas.



**Figura 1.** Crecimiento de la productividad total de factores.  
Fuente: Banco Mundial (2015).

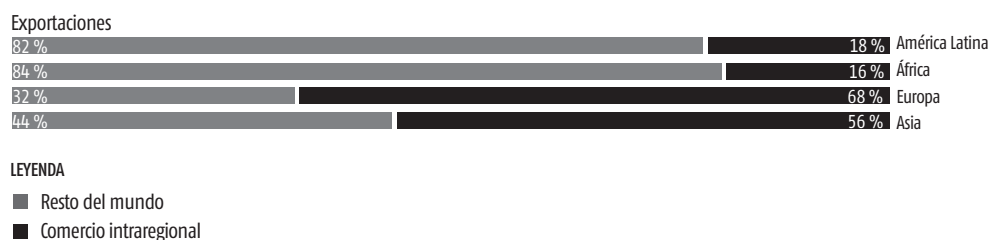
Aunque la lista de reformas microeconómicas es extensa, y en muchos casos depende del contexto de cada país, existen algunas áreas en las cuales Latinoamérica enfrenta desafíos que son comunes para sus naciones. En particular, cerrar la brecha en infraestructura y logística, mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y fomentar la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico son ingredientes fundamentales para la transformación productiva.



**Figura 2.** Matriz exportadora de América Latina y el Caribe.  
Fuente: UNCTAD (2015).

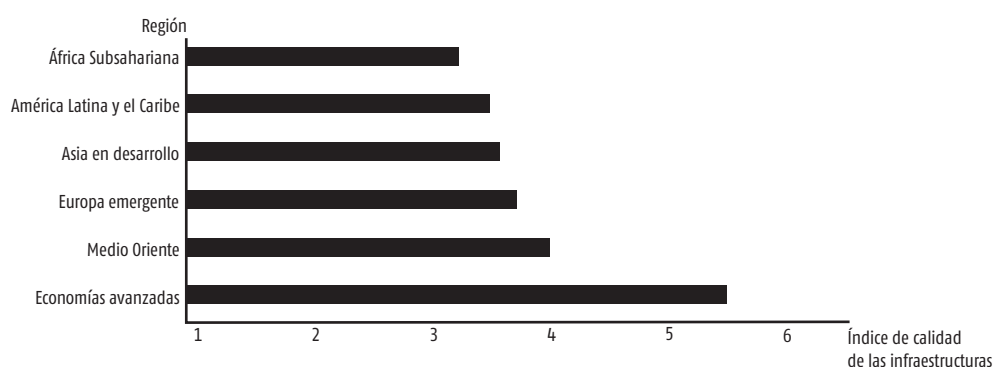
## Infraestructura

La dotación de infraestructura de calidad tiene importantes impactos sobre el desarrollo. Por una parte, permite la conectividad física, lo que contribuye al comercio y al aumento de la productividad al disminuir los tiempos de transporte. Por otra, tiene un impacto social al permitir el acceso a servicios públicos como electricidad, agua, saneamiento y transporte público. Con respecto al comercio intrarregional, América Latina solo exporta el 18 % del total de las exportaciones dentro de la misma región, cifra muy por debajo del 56 % de Asia o el 69 % de Europa (figura 3). Parte de la explicación a esta situación tiene que ver con la poca conectividad física entre países, debido a una infraestructura insuficiente.



**Figura 3.** Comercio intrarregional como porcentaje de las exportaciones en 2014.  
Fuente: Centro de Comercio Internacional (2015).

De hecho, algunos indicadores muestran que Latinoamérica se encuentra rezagada con respecto a otras regiones del mundo en desarrollo en materia de infraestructura y logística. Por ejemplo, en la figura 4 se muestra el índice de calidad de infraestructura calculado por el *World Economic Forum*, en el que América Latina se encuentra en una peor posición que las economías desarrolladas y que varias regiones emergentes.



**Figura 4.** Índice de calidad de las infraestructuras (2014).

**Fuente:** WEF (2015).

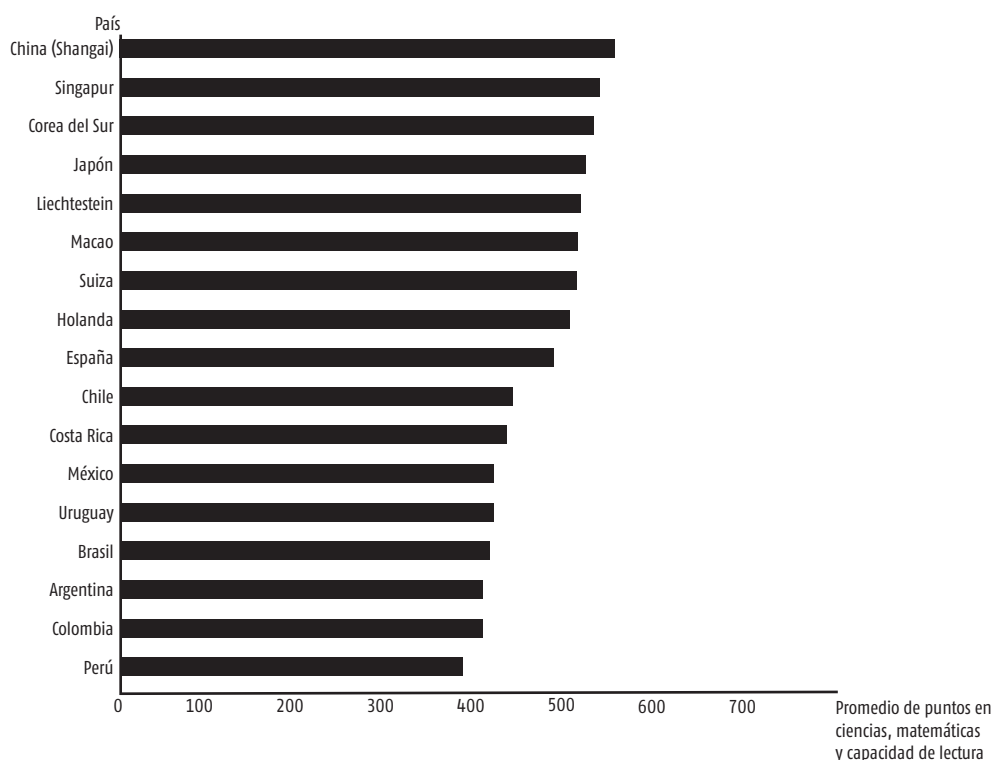
A pesar de que durante los últimos años se han producido importantes avances en el área de la infraestructura, especialmente en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, es necesario continuar haciendo esfuerzos en el área de puertos y aeropuertos, claves para el comercio internacional y la integración regional. Los sectores que requieren mayor atención en América Latina son agua y saneamiento, autopistas y carreteras, transporte urbano y transporte ferroviario.

Actualmente, Latinoamérica invierte cada año cerca del 3 % del PIB en infraestructura. Cálculos del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) muestran que, para cerrar la brecha, es necesario duplicar esta inversión, lo que requiere de un importante esfuerzo fiscal y de diversificar las fuentes de financiamiento. En este sentido, es fundamental que el sector público y el privado trabajen de manera conjunta en esquemas de asociaciones público-privada (APP) y que se utilicen mecanismos novedosos de financiamiento, tales como fondos de infraestructura en moneda local. Para que muchas de estas iniciativas se hagan posibles, es crucial contar con un marco regulatorio e institucional claro y que incentive este tipo de inversiones.

## Educación

América Latina alcanzó importantes avances con respecto a la cobertura educativa, especialmente en primaria y secundaria. Sin embargo, el problema actual es la calidad. En la figura 5 se muestran los resultados de los exámenes estandarizados PISA que realiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se puede apreciar que la mayoría de los países de la región se encuentran entre los peores de la muestra.

Latinoamérica sigue siendo la región del mundo que ostenta la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, y parte del problema son las disparidades que se encuentran en el sistema educativo. En general, el sistema educativo de la región presenta importantes brechas en cobertura y en calidad, en dependencia directa de la clase social o la etnia a la que se pertenece y la zona donde se reside. También hay importantes diferencias entre los sistemas de educación pública y los privados.

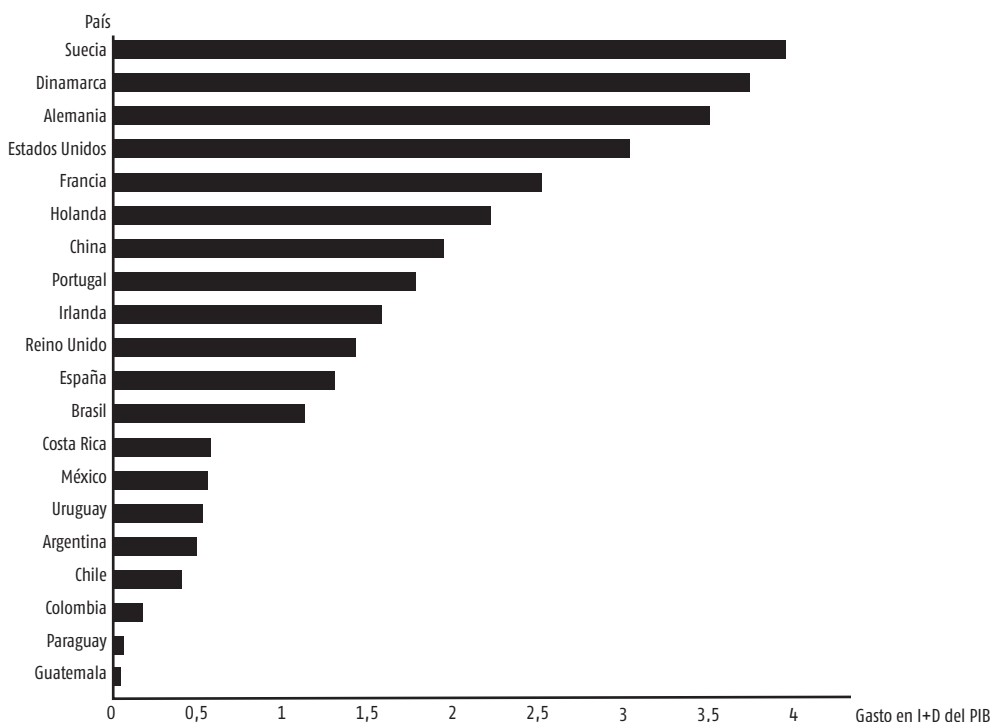


**Figura 5.** Resultados prueba PISA 2012.  
Fuente: OCDE (2015).

La agenda en materia educativa es compleja y pasa por reducir las desigualdades mencionadas a todos los niveles educativos; aumentar la calidad de la educación en la primera infancia; mejorar las condiciones de aprendizaje y pertinencia de contenidos a nivel de secundaria, con el objetivo de reducir la deserción escolar; actualizar los programas educativos, introduciendo nuevas tecnologías de enseñanza; y dotar de mejores condiciones laborales y entrenamiento al personal docente. Una reforma que merece especial atención es el fortalecimiento y mejoramiento de los sistemas de educación para el trabajo, puesto que puede contribuir al aumento de la productividad, clave para la transformación productiva.

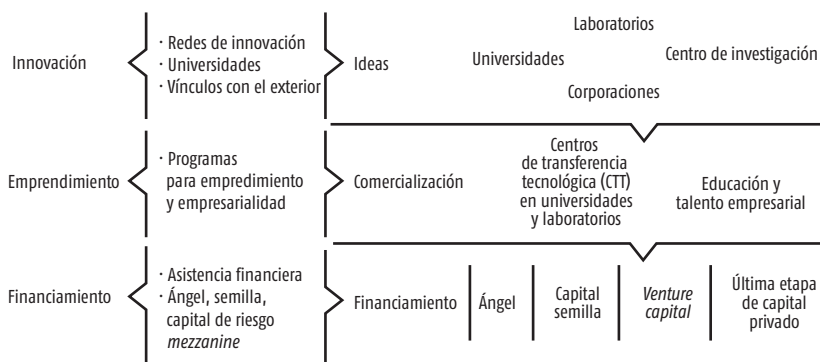
## Innovación

En América Latina se invierte poco en investigación y desarrollo (I+D), como se muestra en la figura 6, y existe descoordinación entre los entes públicos, privados y académicos responsables de las actividades científicas y tecnológicas. Otro problema presente en la región es la carencia de mecanismos de financiamiento adecuados para este tipo de actividades. En este ámbito, las políticas públicas deben orientarse a encontrar un espacio fiscal para aumentar la inversión en I+D, fomentar el emprendimiento y la innovación, contribuir a desarrollar mecanismos de financiamiento para el sector y apoyar la coordinación pública-privada-académica.



**Figura 6.** Gasto en I+D en porcentaje del PIB 2011.  
**Fuente:** Banco Mundial (2015).

Si Latinoamérica pretende llevar a cabo una transformación productiva, que le permita diversificar sus economías y añadir valor a las materias primas, debe hacer mayores esfuerzos para fomentar un ecosistema de emprendimiento en el que se favorezca la innovación, se diseñen e implementen políticas públicas de apoyo al emprendimiento y se generen mecanismos de financiamiento para los diferentes ciclos de negocios de las actividades productivas. En la figura 7 se muestran los elementos de un ecosistema de emprendimiento.



**Figura 7.** Ecosistema de emprendimiento.  
**Fuente:** CAF (2015).

## **La acción de CAF para la transformación productiva**

CAF tiene como misión el apoyo de sus países miembros para alcanzar mayores niveles de crecimiento económico que conduzcan a un desarrollo sostenible y para fomentar la integración regional. Esta misión está estrechamente vinculada con la transformación productiva. Por una parte, como uno de los principales proveedores de fondos multilaterales para proyectos de infraestructura en Latinoamérica, la institución contribuye a la integración física de sus accionistas, reduciendo las barreras al comercio intrarregional y mejorando la calidad de vida de la población. Por otra parte, como banco de desarrollo, CAF genera y disemina conocimiento para apoyar la agenda de reformas microeconómicas y, además, provee recursos no reembolsables para cooperación técnica que se utilizan en programas estratégicos para la transformación productiva.

En el área de infraestructura, además de ser uno de los líderes regionales en el financiamiento multilateral, CAF, conjuntamente con la CEPAL y el BID, produce anualmente el reporte IDEAL sobre infraestructura en América Latina. Dicho reporte se centra en cuatro áreas temáticas: los principales avances y tendencias de la infraestructura en los sectores de transporte, energía eléctrica, transporte de gas, telecomunicaciones y gestión integral del agua; el equilibrio entre el Estado y el mercado en la provisión de la infraestructura y sus servicios; el desarrollo empresarial en los mercados de infraestructura, con énfasis en las oportunidades y en la propuesta de una agenda para Latinoamérica; y la medición de los niveles de inversión en infraestructura en la región. Este documento se ha convertido en referencia obligada para los hacedores de políticas públicas de América Latina y para otros actores del sector privado y la academia. Adicionalmente, la institución también apoya otros programas de cooperación técnica en diferentes áreas temáticas del sector de infraestructura.

Otro de los programas emblemáticos de la CAF, y que apoya directamente las iniciativas de transformación productiva que llevan a cabo los países miembros de la institución, es el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC). Esta iniciativa diseña, implementa y financia proyectos con cooperación no reembolsable en las áreas de desarrollo de encadenamientos productivos, creación de capacidades productivas y comerciales, promoción del emprendimiento y mejoramiento del clima de negocios. Conjuntamente con la asistencia técnica, la CAF también provee financiamiento a través de instituciones financieras de la región a micro, pequeñas y medianas empresas de la zona. Estos programas y el financiamiento contribuyen al ecosistema de emprendimiento mencionado previamente.

No menos importantes son los programas de cooperación técnica de CAF que apoyan la innovación y la educación en todos sus niveles. Por ejemplo, la institución recientemente ha implementado un programa para apoyar a emprendedores e innovadores a patentar sus descubrimientos, y también ha apoyado proyectos de educación financiera y de educación para el trabajo en varios países miembros. Vale también destacar las redes académicas que CAF ha establecido con las mejores universidades globales y latinoamericanas,

que contribuyen a la generación y transferencia de conocimiento, así como también al establecimiento de mejores prácticas en políticas públicas.

### Consideraciones finales

A pesar del innegable progreso que ha experimentado América Latina en años recientes, el reto de la región es diversificar sus economías, agregar valor a los recursos naturales y aumentar la productividad a través de reformas microeconómicas. Este proceso de transformación productiva es crucial para incrementar el crecimiento potencial de la región a largo plazo y contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico. Algunos de los ingredientes fundamentales son: cerrar la brecha en infraestructura; mejorar la calidad de la educación en todos los niveles; invertir más y mejor en innovación, investigación y desarrollo; y fomentar el emprendimiento. Esto es crucial si se quiere aumentar el comercio intrarregional y conformar cadenas de valor regionales que sirvan de trampolín para insertarse en cadenas de producción globales.

CAF contribuye activamente a estas políticas a través del financiamiento y de asistencia técnica en las áreas mencionadas, genera conocimiento y alinea sus instrumentos de acción a las agendas de desarrollo de sus países miembros.

### BIBLIOGRAFÍA

- CAF (2015): *Infraestructura en el desarrollo de América Latina*, IDEAL 2014, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- CAF (2009): *Programa de Apoyo a la Competitividad: una contribución a la transformación productiva de América Latina*, Vicepresidencia de Políticas Públicas y Competitividad de la CAF, Caracas.
- CAF (2013): «Emprendimientos en América Latina: desde la subsistencia hacia la transformación productiva», Reporte de Economía y Desarrollo (RED), Bogotá.
- CAF (2004): «Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social», Reporte de Economía y Desarrollo, Caracas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2014a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*, Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2014b): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- OECD/CAF/ECLAC (2014): *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, París.
- UNESCO (2013): *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), Santiago de Chile.

