

# Institucionalidad, seguridad jurídica y desarrollo en América Latina

LIDERAZGO PÚBLICO



FIIAPP





# Institucionalidad, seguridad jurídica y desarrollo en América Latina



FIIAPP

Esta publicación ha contado con el apoyo financiero  
de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID)



© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración  
y Políticas Públicas (FIIAPP), 2011  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid  
[www.fiiapp.org](http://www.fiiapp.org)

Edición a cargo de Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

# Índice

Siglas y acrónimos .....	7
Presentación .....	9
Crecimiento y cohesión social en América Latina: la importancia de la seguridad jurídica y su contribución al desarrollo, <i>por Antonio Fernández Poyato</i> .....	11
<b>PARTE I. INVIRTIENDO EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>17</b>
<b>1. La economía de América Latina en 2011 .....</b>	<b>19</b>
<i>Ramón Casilda Béjar</i>	
1.1. Una mirada sobre la economía mundial .....	19
1.2. La economía de América Latina: 2010-2011 .....	22
1.3. Nuevas perspectivas económicas y comerciales. Dejando atrás la crisis .....	29
1.4. Conclusiones .....	33
<b>2. Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe: un panorama general e implicaciones de política económica .....</b>	<b>37</b>
<i>Álvaro Calderón</i>	
2.1. Introducción .....	37
2.2. La globalización de la producción en un contexto de inestabilidad financiera internacional .....	38
2.3. La trayectoria de América Latina .....	40
2.4. Impacto de la IED y alternativas de política .....	44
<b>3. La cooperación económica entre América Latina y la Unión Europea .....</b>	<b>47</b>
<i>Eugenio Marulanda</i>	
3.1. La experiencia de Colombia .....	49
3.2. La formalización: estrategia para ser más competitivos .....	50
3.3. Alianzas público-privadas: Colombia, caso de éxito .....	52
3.4. Gobierno corporativo: garantía para el inversor .....	53
<b>4. Una apuesta por la atracción de inversiones: el ejemplo de Chile .....</b>	<b>55</b>
<i>Liliana Macchiavello</i>	
4.1. Introducción .....	55

4.2. Ventajas de Chile como receptor de inversiones .....	56
4.3. Política chilena de atracción de IED .....	59
<b>PARTE II. INSTITUCIONALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA .....</b>	<b>61</b>
<b>5. La extensión del acceso a la justicia en sociedades con poca equidad .....</b>	<b>63</b>
<i>Humberto Sierra</i>	
<b>6. La seguridad jurídica como elemento de promoción del desarrollo e inversión ...</b>	<b>65</b>
<i>Jaime Llopis Juevas</i>	
6.1. Una matriz de la seguridad jurídica .....	65
6.2. Seguridad jurídica, clima legal, cultura legal, clima de negocios .....	67
6.3. Mediciones e indicadores .....	70
6.4. Seguridad jurídica e inversión extranjera .....	72
<b>7. El arbitraje como fórmula de resolución de conflictos: una nueva propuesta para América Latina .....</b>	<b>75</b>
<i>Emilio Garrido Polo</i>	
<b>8. Elementos del marco de seguridad jurídica: el caso español .....</b>	<b>81</b>
<i>Tomás Iribarren</i>	
<b>PARTE III. DESARROLLO ECONÓMICO Y COHESIÓN SOCIAL .....</b>	<b>87</b>
<b>9. Nuevas reglas de juego para la cohesión social en América Latina .....</b>	<b>89</b>
<i>José Luis Machinea</i>	
9.1. Una región en crecimiento .....	89
9.2. Desarrollo y cohesión social .....	91
9.3. Cohesión social: su relevancia para el crecimiento .....	92
9.4. Marco institucional y seguridad jurídica .....	93
9.5. Cambios en reglas de juego. Excepcionales 'versus' permanentes .....	94
<b>10. La responsabilidad social de las empresas en los procesos de inversión .....</b>	<b>97</b>
<i>Diana Chávez</i>	
10.1. Cuentas claras, amistades largas .....	98
10.2. Seguridad jurídica y responsabilidad social como ingredientes de estabilidad ..	98
10.3. Responsabilidad social .....	100
10.4. Pacto Mundial .....	103
<b>11. Paradigmas que nos impiden avanzar hacia sociedades más igualitarias .....</b>	<b>107</b>
<i>Victoria Bejarano de la Torre</i>	
11.1. Inversión extranjera: ¿la panacea? .....	108
11.2. Importancia de las Pymes .....	109
11.3. La incomodidad de los 'commodities' .....	111
11.4. Asistencialismo: ¿avance o retroceso? .....	112
11.5. La corrupción: ¿un mal menor? .....	113
11.6. Metas del milenio, instituciones de caridad, y derechos fundamentales .....	114

## Siglas y acrónimos

ABI	Acuerdo Bilateral de Inversión
AII	Acuerdos Internacionales de Inversión
AL	América Latina
ALC	América Latina y el Caribe
APRI	Acuerdo de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRIC	Brasil, Rusia, India, China
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CDI	Convenios sobre Doble Imposición
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Consejo Internacional de Arbitraje de Inversiones
CONFECÁMARAS	Cámaras de Comercio de Colombia
EE MM	Estados Miembros
FIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-20	Grupo de los Veinte (Ministerios de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales)
I+D	Investigación y desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYMES	Empresas micro, incluidas las famiempresas, pequeña y mediana empresa (Colombia)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio

ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interior Bruto
PNA	Plan Nacional de Acción
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de Renta Media
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SIPI	Sistemas Internacionales de Producción Integrada
TBI	Tratados Bilaterales de Inversión
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TICs	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UE	Unión Europea
UE-ALC	Unión Europea-América Latina y el Caribe
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

# Presentación

Desde hace años, la mayoría de países de América Latina han impulsado una serie de políticas dirigidas a garantizar un mayor crecimiento, a través de la promoción del comercio exterior, la apertura a los mercados internacionales, la transformación de sus estructuras productivas y la generación de mayores facilidades e incentivos para la inversión nacional y extranjera, de tal forma que sus economías sean más competitivas y puedan tener una mejor integración en las nuevas dinámicas de la globalización y la mundialización económica.

En este contexto, se ha puesto de manifiesto la importancia de la creación de marcos jurídicos previsibles y transparentes, dada su correlación con la disminución de los costes de transacción y el logro de la competitividad y desarrollo económico, factores que indudablemente están vinculados a la capacidad de promover las inversiones nacionales y extranjeras, así como para la implantación y generación de nuevas actividades productivas.

La institucionalidad y la seguridad jurídica constituyen un aspecto clave para el logro de dichos propósitos, por cuanto permiten establecer una mayor certidumbre en el desarrollo de la iniciativa privada, generando, a su vez, las condiciones para que exista la necesaria transparencia e integralidad en las políticas de desarrollo económico.

En este sentido, es importante avanzar en el diseño e implementación de nuevas líneas de trabajo en el ámbito de la cooperación internacional, para, de esta manera, acompañar e impulsar iniciativas regionales que mejoren los marcos jurídicos de los países latinoamericanos, garantizando el cumplimiento de las normas, la transparencia, su imparcialidad e independencia y eviten la incertidumbre y cambios abruptos que puedan obstaculizar su competitividad y desarrollo humano.

En la medida en que la institucionalidad y la seguridad jurídica generan las condiciones básicas para la promoción de un crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo, se hace necesaria la generación de espacios de reflexión y debate entre lo público y los actores privados en la región que permitan identificar nuevas líneas de trabajo para acompañar el desarrollo de iniciativas que permitan su mejora y fortalecimiento desde una perspectiva coherente con las políticas de erradicación de la pobreza y el logro de la cohesión social.

Los días 26 y 27 de julio de 2010 se celebró en Cartagena de Indias (Colombia) el I Encuentro de Alto Nivel sobre Institucionalidad, Seguridad Jurídica y Desarrollo en América Latina, propiciado por la FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas). Sus participantes constituyeron un selecto elenco de especialistas internacionales en los diferentes temas tratados, pero, en esta ocasión, no desde una posición académica o investigadora, como viene siendo habitual en los diferentes eventos de esta índole, sino precisamente como agentes protagonistas de los propios procesos que se analizaban, ya que procedían tanto de la esfera pública (representantes de los distintos organismos internacionales, de entidades y organismos públicos nacionales, gubernamentales y de la judicatura) como de la esfera privada (representantes de destacadas empresas multinacionales que operan en la zona, asociaciones empresariales, cámaras de comercio, empresas de comunicación y gabinetes jurídicos privados de primera línea en la región).

Todo ello confería a este Encuentro una característica que lo hace especialmente valioso y singular: permite ver la situación desde la óptica de los propios protagonistas y no sólo de observadores externos, ya sean del campo académico o de investigación.

La presente publicación da cuenta del contenido del Encuentro; atendiendo a su naturaleza y desarrollo, el lector hallará bajo los títulos "Invirtiéndose en América Latina", "Institucionalidad y seguridad jurídica" y "Desarrollo económico y cohesión social", once artículos que pretenden aportar ideas al debate sobre el desarrollo de las sociedades latinoamericanas, fundamentalmente desde la perspectiva de la necesaria cohesión social sustentada en un marco económico y jurídico sólido y estable.

Les invitamos a la lectura del libro que ahora tienen entre manos, fruto de los debates, que, a partir de las ideas aportadas en los siguientes artículos, surgieron durante la celebración de dichas sesiones, al que además de los autores, han contribuido todas las personalidades presentes en el Encuentro.

También les animamos a recoger el testigo de dichas reflexiones y, que, de esta forma, se siga fomentando el debate para conseguir una región, la latinoamericana, cada vez más desarrollada, cada vez más justa.

# Crecimiento y cohesión social en América Latina: la importancia de la seguridad jurídica y su contribución al desarrollo

*Antonio Fernández Poyato, Director de la FIIAPP*

América Latina está viviendo un cambio de época. Aunque siguen existiendo desafíos en términos de convergencia, competitividad, erradicación de la pobreza y lucha contra la desigualdad social, prácticamente todos los países de la región están inmersos en una senda de crecimiento, progreso y bienestar, que se ve reforzada por unos niveles de estabilidad democrática y macroeconómica sin precedentes en su historia reciente.

Como ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los desafíos de la región son enormes y, por ello, resulta imprescindible hacer una nueva apuesta para garantizar la sostenibilidad de este cambio de época y asegurar la consolidación de un modelo de desarrollo basado en la coherencia entre la igualdad y el crecimiento, una apuesta cuyo propósito no es otro que “crecer para igualar e igualar para crecer”.

En esta nueva apuesta es imprescindible seguir fortaleciendo al Estado y a las instituciones públicas, dotándolas de las capacidades necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones y garantizando la existencia de marcos jurídicos claros, estables y previsibles, ya que sin éstos es prácticamente imposible que se puedan generar las condiciones para el crecimiento y la cohesión social de los países y territorios de la región.

La experiencia de otras zonas del mundo ha permitido constatar que los Estados con mayores índices de progreso y cohesión social son, precisamente, aquellos donde su sistema de justicia goza de mayor credibilidad y respeto por parte del conjunto de la ciudadanía.

Una legitimidad que no se deriva de su tamaño u amplitud, sino de sus capacidades y el efectivo cumplimiento de su función reguladora de la economía y la sociedad y la consecuente gestión y resolución de los conflictos socioeconómicos y políticos que se puedan originar en la misma.

La crisis financiera internacional y demás externalidades asociadas a los procesos de globalización han dejado un importante conjunto de lecciones para todos los actores del sistema internacional. Pero, sin lugar a dudas, la más importante es la constatación de que las instituciones, las normas y los procesos políticos no pueden ser infravalorados en la gobernanza de la globalización, el desarrollo humano y la cohesión social.

Los efectos negativos originados por los mercados financieros desregulados, sumados al fracaso de la mayoría de las políticas impulsadas durante el proceso de ajuste, reforma y liberación (salvo algunos éxitos relativos en el plano macroeconómico) hacen necesario que en esta nueva etapa se superen los falsos debates que tienden a jerarquizar la economía y el mercado en detrimento de la política y el Estado.

No se puede seguir desconociendo que la política es un motor de cambio social y ejerce su impacto más importante en el desarrollo a través del Estado y las instituciones públicas. La calidad de las instituciones y de los procesos de políticas públicas es decisiva para el desarrollo económico y social dentro del sistema de economía de mercado.

Por lo tanto, es imprescindible que exista un planteamiento integral entre Estado y mercado, ya que éstos forman parte de un mismo espacio público cuyo objetivo en las sociedades actuales no puede ser otro que la generación de crecimiento económico y el logro de sociedades cohesionadas.

## El desafío de un crecimiento económico, sostenible e inclusivo

El fracaso del Consenso de Washington en América Latina ha generado una variedad de respuestas que se presentan como alternativas al neoliberalismo o como reformas que buscan afianzarlo, a través de la corrección de algunos de sus errores más representativos.

En ambos casos se trata de respuestas que, más allá de sus connotaciones ideológicas, se caracterizan por estar condicionadas por nuevas formas de populismo y demagogia que tienden a defender, por una parte, un fuerte control estatal de la economía, a través de la crítica a la economía de mercado y al papel del sector privado. Y por otra, una defensa a ultranza de los principios del neoliberalismo, sobre todos aquellos que reducen al Estado a su mínima expresión regulatoria, deslegitimam a las instituciones públicas, promueve el individualismo y en definitiva, consideran que el mercado es el mecanismo idóneo de asignación de recursos y gobierno de las sociedades.

Estos planteamientos, que se presentan como alternativa frente al fracaso del neoliberalismo, o apuestan por su remodelación y fortalecimiento, tienen todavía que demostrar su validez, pues no parece que estén obteniendo los resultados esperados.

No obstante, un grupo importante de gobiernos latinoamericanos e instituciones de la región coinciden en señalar que la verdadera alternativa frente a esa posición polarizada debe basarse en el pragmatismo y la economía social de mercado, donde la empresa privada, pero socialmente responsable, juegue un rol protagonista en el desarrollo.

El crecimiento económico sustentado en la actividad empresarial del sector privado, en el acceso al empleo, a una renta digna y en políticas redistributivas es el camino adecuado para superar la pobreza y generar cohesión social en la región.

Desde luego, no cualquier tipo de crecimiento es válido y tal como señala el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), lo que se requiere es “un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo, sustentado en la participación de la población desfavorecida en la generación de renta y su acceso a los beneficios que una mayor riqueza permite a una sociedad”.

Para que este tipo de crecimiento se produzca es necesario que exista estabilidad macroeconómica, se promuevan las inversiones y se favorezca el comercio internacional. En este mundo interconectado y globalizado, donde las decisiones que se tomen en China pueden afectar a Brasil pero también a Alemania, la seguridad jurídica, siempre fundamental, se vuelve aún más relevante.

En primer lugar, porque provee a las actividades económicas de mayor certidumbre, lo cual beneficia la planificación y desarrollo de la iniciativa empresarial. Segundo, porque disminuye los costes de transacción y genera la confianza necesaria para promover las inversiones nacionales y extranjeras, así como para la implantación y generación de nuevas actividades productivas de mayor valor añadido.

Éstas son condiciones que, afortunadamente, se están dando en la región y, como tal, se han visto reflejadas en el buen comportamiento de sus principales indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, durante la última década, se ha crecido a una tasa promedio anual del 5%, al tiempo que se ha producido una mejora relativa en los índices de pobreza e indigencia, los cuales han disminuido en 37 y 29 millones de personas respectivamente. Ejemplos de estabilidad y solidez que, en casi todos los países latinoamericanos, han permitido afrontar la crisis económica global, cuyos efectos, de por sí, han sido menores en comparación con otras zonas del mundo.

A excepción de algunos casos aislados, el crecimiento y la estabilidad en América Latina han sido posibles gracias al establecimiento y consolidación de la democracia, a la seguridad jurídica que se ha generado, a los incentivos para el buen funcionamiento de los mercados (nacionales y regionales) y la promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED).

En este último caso, se han registrado aumentos sin precedentes con entradas que en 2008 alcanzaron los 128.301 millones de dólares y superaron el 13% del total de los flujos mundiales de IED registrados en 2007, año en el que estos mismos flujos cayeron hasta el 15%.

No obstante, conviene recordar que en la región siguen existiendo desafíos importantes en todo lo referente a la convergencia, la innovación y en particular, a la transformación productiva y a la consecuente competitividad que de lugar a economías de mayor valor añadido que garanticen un crecimiento más sostenible e inclusivo.

## Crecimiento económico y cohesión social: dos caras de una misma moneda

Cuando se hace referencia al crecimiento económico en América Latina y a las condiciones que deben existir para que éste se genere de forma sostenible e inclusiva no se puede ignorar su

perspectiva ni su realidad; una región rica y con alto potencial de desarrollo, pero que registra elevados niveles de pobreza, al tiempo que es una de las zonas más desiguales del mundo. Una realidad que, además de representar una seria contradicción ética y de justicia social, constituye un grave obstáculo para el logro de la competitividad, ampliación y mejora de sus mercados.

Respecto a esta cuestión, es importante no caer en el falso debate de si el crecimiento económico es la base para el logro de la estabilidad política y la cohesión social, o por el contrario, si la cohesión social y la democracia son el punto de partida para el desarrollo económico. Debate que, afortunadamente, está siendo superado por el pragmatismo y el impulso de la economía social de mercado por parte de algunos gobiernos de la región y la propia CEPAL.

El crecimiento económico y la cohesión social son variables interdependientes del desarrollo humano y como tal, no existe contradicción entre ellas, razón por la cual no se puede asumir un planteamiento dicotómico en su promoción.

El crecimiento económico no es posible sin la cohesión social y ésta no es posible sin el crecimiento. Son, en definitiva, dos caras de una misma moneda y por ello, desde la política y la coherencia de políticas se debe aunar esfuerzos por mejorar y fortalecer la institucionalidad que permita desarrollar acciones concertadas entre dos ámbitos prioritarios:

- a) La promoción de políticas públicas que favorezcan la competitividad y la generación de riqueza.
- b) El establecimiento de políticas e instituciones de cohesión social que aseguren la igualdad de oportunidades sobre la base de unos mínimos de bienestar y protección social para el conjunto de la ciudadanía y que, a su vez, permitan una redistribución inteligente de la riqueza y la prosperidad que se generan en nuestras sociedades.

Los argumentos a favor de la cohesión social no son una mera cuestión de voluntarismo o de buenas intenciones. Es un asunto de ética, justicia y pragmatismo para un mejor desempeño y prosperidad de las sociedades latinoamericanas, tal y como lo demuestra el hecho de que se haya convertido en un objetivo central de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), así como que se sitúe en el centro de la nueva agenda pública de la región.

En este sentido, conviene recordar que las políticas macroeconómicas, comerciales y de promoción de las inversiones nacionales y extranjeras no generan por sí mismas crecimiento económico y prosperidad. Como se ha mencionado previamente, la generación de riqueza demanda un marco jurídico estable, justo y solidario que promueva la cohesión social.

La igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de la educación, la salud, la justicia, los empleos de calidad y la protección social son factores determinantes para que se alcancen dichos propósitos.

Por todo ello, es necesario aumentar los esfuerzos en la región para el fortalecimiento y mejora de una institucionalidad y seguridad jurídica que integre esta doble perspectiva, lo cual implica un

ejercicio de responsabilidades compartidas entre los gobiernos nacionales, las organizaciones regionales, la cooperación internacional, las empresas y la sociedad civil.

## El rol de la cooperación internacional para el desarrollo

Desde la cooperación española y en particular desde la FIIAPP, éste es el enfoque que se ha asumido. Además de luchar contra la pobreza, España ha centrado su cooperación en la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social contribuyendo a fortalecer la buena gestión de los asuntos públicos, entre los que destaca el reforzamiento de la institucionalidad y la transparencia de las administraciones públicas.

Actuaciones en las que existe plena conciencia de la importancia de contribuir a generar seguridad jurídica, incentivando la “inversión para el desarrollo” mediante el acompañamiento y promoción de políticas centradas en la creación de trabajo decente y de calidad, la consideración de los grupos más vulnerables y la erradicación de la discriminación, entre otras acciones acordadas durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile en 2007.

Contribución que también realizan las empresas españolas con sus inversiones, pero sobre todo con sus crecientes esfuerzos por asumir, cada vez más, los problemas sociales del entorno en el que operan, a través de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

La imagen de España en América Latina no está separada de las actuaciones de sus empresas en los países de la región e, igualmente, la percepción de éstas no está separada de la imagen de España ni de lo que hacen las diferentes administraciones públicas españolas en los países latinoamericanos.

En este sentido, la cooperación española está multiplicando sus esfuerzos para consensuar y sostener una agenda a favor de la cohesión social con los gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y España, que se puedan materializar en alianzas público-privadas de cooperación para un crecimiento económico con cohesión social y una cohesión social con crecimiento.

Una apuesta que se fundamenta en el firme convencimiento de que no puede haber negocios exitosos en sociedades que fracasan, pero sobre todo que su principal incentivo no puede ser solamente maximizar su beneficio económico descuidando el entorno en que operan.

## Antonio Fernández Poyato

Licenciado en Ciencias Políticas. Especializado en relaciones internacionales, ha desempeñado el cargo de vicepresidente del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid, al que perteneció como investigador y consultor en Desarrollo Internacional. En la Universidad Complutense también trabajó como profesor asociado de Estudios Internacionales.

Es el director, desde hace siete años, de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) en España. Involucrado en el campo de la cooperación al desarrollo desde hace más de 25 años, ha sido, sucesivamente, director adjunto para la Cooperación Técnica y Científica con Latinoamérica y asesor para la presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Como director de la FIIAPP, posee un vasto conocimiento y experiencia en temas relacionados con el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad democrática y la cohesión social. Esto es debido, en gran parte, a que la FIIAPP es reconocida como el instrumento de la acción exterior especializada en este tipo de cooperación institucional. La FIIAPP ha sido la responsable de implementar más de 200 proyectos *twining* y ha coordinado el Programa EUROsociAL I, de la Comisión Europea. Asimismo, la Fundación trabaja en la construcción de un nuevo liderazgo en América Latina, comprometido con los valores democráticos y la lucha contra la desigualdad.

# Parte I

## Invirtiendo en América Latina





# 1. La economía de América Latina en 2011

*Ramón Casilda Béjar*

## 1.1. Una mirada sobre la economía mundial

Antes de abordar las perspectivas de la economía de América Latina en 2011, se desea hacer referencia al panorama económico mundial, para comprobar que la región se encuentra realizando un mejor desempeño en comparación a crisis anteriores, y que ha tenido una más rápida recuperación que otras regiones del mundo, especialmente en relación a los países desarrollados, como puede ser España.

El crecimiento de la economía mundial fue de un 3,9% durante 2010, si bien desacelerará su ritmo hasta el 3,3% en 2011, para llegar hasta el 3,6% en 2012. Estos crecimientos se están produciendo a dos velocidades; los países en desarrollo lo han hecho a un 7% en 2010, lo harán un 6% en 2011 y 6,1% durante 2012, y continuarán superando el crecimiento de los países de ingreso alto o desarrollados, que llegó a niveles del 2,8% en 2010, 2,4% en 2011 y 2,7% en 2012 (BM, 2011).

En la mayoría de los países en desarrollo, el PIB se ha recuperado rápidamente como es el caso de América Latina. Si bien se proyecta un crecimiento sostenido a lo largo de 2011 y 2012, la recuperación en varias economías emergentes de Europa, Asia Central y en algunos países de ingreso alto es incierta. Sin embargo, en ausencia de políticas internas correctivas, es probable que los niveles elevados de desempleo y endeudamiento de las familias, sumados a la fragilidad de los sectores de construcción (subsector de la vivienda) y banca, obstaculicen la recuperación. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) augura que el desempleo continuará siendo alto en 2011 y que los niveles de empleo que existieron en 2008 no se recuperarán hasta 2015, salvo algunos países emergentes como excepción y con el agravante, además, de una creciente precarización del empleo<sup>1</sup>.

Una nota positiva lo constituye el fuerte crecimiento de la demanda interna en los países en desarrollo, quienes se encuentran liderando la economía mundial, aunque los persistentes problemas del sector financiero de algunos países desarrollados continúan siendo una amenaza

---

1. Granell, Francesc: "El sistema económico internacional en 2010". BICE, nº 3005. Madrid, enero de 2011. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Madrid.

para el crecimiento y requieren medidas de política urgentes<sup>2</sup>, como es el caso de España, que ha aplicado el Programa para el Reforzamiento Financiero.

Otra se encuentra en la mayoría de los países de ingreso bajo, que registraron ganancias comerciales en 2010 y, donde, en términos generales, su PIB aumentó un 5,3% en 2010. Dicho aumento estuvo respaldado por un repunte en los precios de los productos básicos, y, en menor medida, en las remesas y el turismo. En consecuencia, se proyecta que se fortalezcan aún más las perspectivas de dichos países, con un crecimiento del 6,5% tanto en 2011 como en 2012.

La nota negativa, se constata en la afluencia neta de capital y bonos internacionales a los países en desarrollo, que se acrecentaron durante 2010, con un aumento del 42%, destacando nueve países que recibieron el grueso de dicha afluencia. Mientras, la Inversión Extranjera Directa aumentó menos, un 16% en 2010, con lo cual alcanzó 410.000 millones de dólares tras disminuir un 40% durante 2009. Una parte importante del repunte se debe a las crecientes inversiones dentro del hemisferio sur, especialmente las que se originan en Asia. Este repunte en la afluencia de capitales internacionales reforzó la recuperación en la mayoría de los países en desarrollo. No obstante, estos grandes flujos de capitales a ciertas economías de ingreso medio pueden incorporar riesgos y amenazar la recuperación a medio plazo, especialmente si aumentan súbitamente los valores de las monedas o si emergen las burbujas de activos<sup>3</sup>.

#### Cuadro I.1. Previsiones de crecimiento mundial por regiones

Banco Mundial: 2010-2012

En porcentaje (%)

	2010	2011	2012
<b>Mundo</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,6</b>
<b>Países de alto ingreso</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>
<b>Países en desarrollo</b>	<b>7,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>
<b>Países en desarrollo, sin China e India</b>	<b>5,2</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>
Asia Oriental y Pacífico	9,3	8,0	7,8
Europa y Asia Central	4,7	4,0	4,2
América Latina y el Caribe	5,7	4,0	4,0
Oriente Medio y Norte de África	3,3	4,3	4,4
Asia del Sur	8,7	7,7	8,1
África Subsahariana	4,7	5,3	5,5

Fuente: Banco Mundial (2011): "Global Economic Prospects: Navigating Strong Currents".

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su informe *World Economic Outlook*, publicado en enero de 2011, ha revisado sus previsiones de crecimiento económico mundial para este año. Esta revisión se ha visto favorecida al situarla desde el anterior 4,2% (octubre de 2010) hasta el 4,4% y mantiene constante sus previsiones del 4,5% para 2012. La revisión al alza responde, por un lado, a un crecimiento mayor de lo esperado durante la segunda mitad de 2010; y por el otro, al impacto

2. Justin Yifu Lin, vicepresidente de Economía del Desarrollo del Banco Mundial (2011).

3. Hans Timmer, director del Grupo de Análisis de las Perspectivas de Desarrollo del Banco Mundial (2011).

positivo de las nuevas medidas de estímulo introducidas en la primera economía del mundo: Estados Unidos, que registra la mayor revisión positiva de las economías analizadas.

Resalta el comportamiento de las economías desarrolladas, que lo hicieron mejor de lo esperado en el segundo semestre de 2010, si bien el FMI considera que su crecimiento sigue siendo débil e insuficiente como para reducir el desempleo actual de forma progresiva. Además, las tensiones en el mercado de deuda europeo suponen un riesgo añadido a la baja en el escenario actual y más recientemente con los sucesos de los países árabes y la consiguiente subida acelerada del petróleo, suma más riesgos a la incipiente recuperación de algunos países y hace peligrar la estabilidad de otros<sup>4</sup>.

Dentro de las economías avanzadas, EE UU destaca positivamente, aumentando en 7 décimas la previsión de crecimiento, situándolo en el 3,0% en 2011, gracias a la aprobación a finales de 2010 de un plan fiscal adicional. Sin embargo, las previsiones indican que la retirada de los estímulos a partir de 2012 supondrá un grave lastre sobre la economía, lo que ha llevado al FMI a revisar a la baja (-3 décimas) el crecimiento para el próximo 2012 (hasta 2,7%).

Como se puede apreciar, ambos organismos mantienen previsiones diferentes respecto a la economía mundial, las regiones y los países. En el siguiente Cuadro 1.2 se puede observar las previsiones del FMI realizadas en octubre de 2010 y las actualizaciones realizadas en enero de 2011.

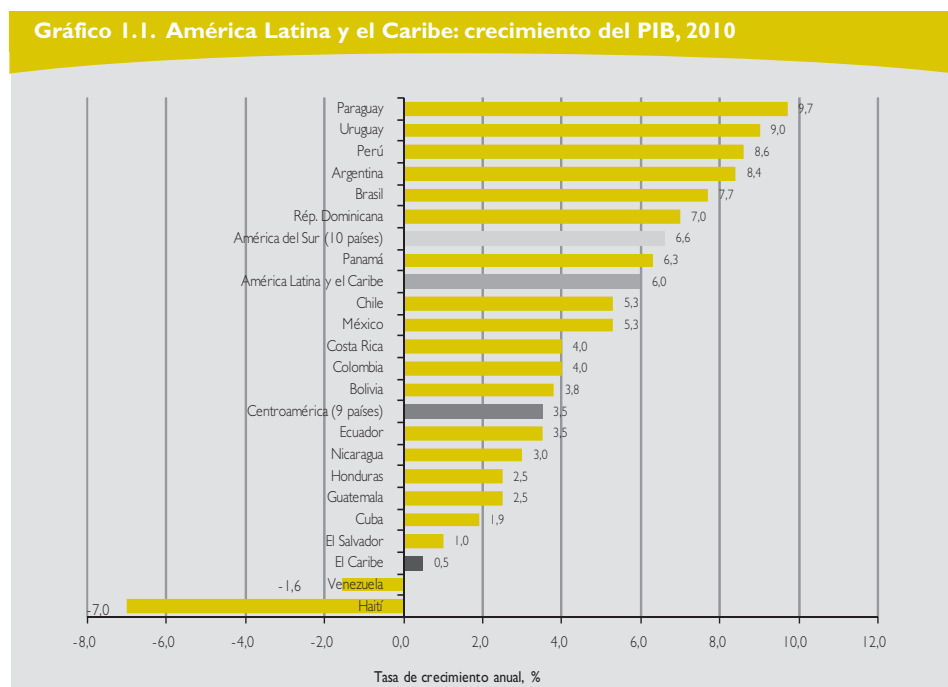
<b>Cuadro 1.2. Perspectivas de la economía mundial FMI 2011-2012 (actualización a enero de 2011)</b>						
En porcentaje (%)			Enero de 2011		Octubre de 2010	
	2009	2010	2011	2012	2011	2012
<b>PIB mundial</b>	<b>-0,6</b>	<b>5</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>
<i>Economías desarrolladas</i>	-3,4	3	2,5	2,5	2,2	2,6
EE UU	-2,6	2,8	3	2,7	2,3	3
Japón	-6,3	4,3	1,6	1,8	1,5	2
UEM	-4,1	1,8	1,5	1,7	1,5	1,8
Alemania	-4,7	3,6	2,2	2	2	2
España	-3,7	-0,2	0,6	1,5	0,7	1,8
Reino Unido	-4,9	1,7	2	2,3	2	2,3
<i>Economías emergentes</i>	2,6	7,1	6,5	6,5	6,4	6,5
Rusia	-7,9	3,7	4,5	4,4	4,3	4,4
China	9,2	10,3	9,6	9,5	9,6	9,5
India	5,7	9,7	8,4	8	8,4	8
Brasil	-0,6	7,5	4,5	4,1	4,1	4,1
México	-6,1	5,2	4,2	4,8	3,9	5
<b>Comercio mundial</b>	<b>-10,7</b>	<b>12</b>	<b>7,1</b>	<b>6,8</b>	<b>7</b>	<b>6,6</b>
<b>Precio crudo (US\$/barril)</b>		<b>78,9</b>	<b>89,5</b>	<b>89,8</b>	<b>76,1</b>	<b>89,5</b>
<b>IPC</b>						
<i>Economías desarrolladas</i>	0,1	1,5	1,6	1,6	1,3	1,5
<i>Economías emergentes</i>	5,2	6,3	6	4,8	5,2	4,5

Fuente: FMI (2011): "World Economic Outlook", enero de 2011, Washington.

4. Para más detalle, Casilda, Ramón: "Multinacionales españolas. En un mundo global y multipolar". ESIC Editorial, 2011.

## 1.2. La economía de América Latina: 2010-2011<sup>5</sup>

De acuerdo con el Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010b), la región, tras una caída del 1,9% del PIB per cápita en 2009, consolidaría en 2010 la recuperación iniciada en la segunda mitad de 2009. Según los datos estimados del Estudio Económico de América Latina y el Caribe para 2010, la región cuenta con una tasa de crecimiento del PIB del 6%, correspondiente a un aumento del 4,8% del producto por habitante (CEPAL, 2010a). Si bien, el comportamiento por subregiones como era de prever, sería heterogéneo. Mientras que América del Sur creció el 6,6%, México 5,3%, Centroamérica 3,5% y los países del Caribe 0,5%, Venezuela y Haití descendieron el 1,6% y 7% respectivamente (Gráfico 1.1).



Fuente: CEPAL (2010b).

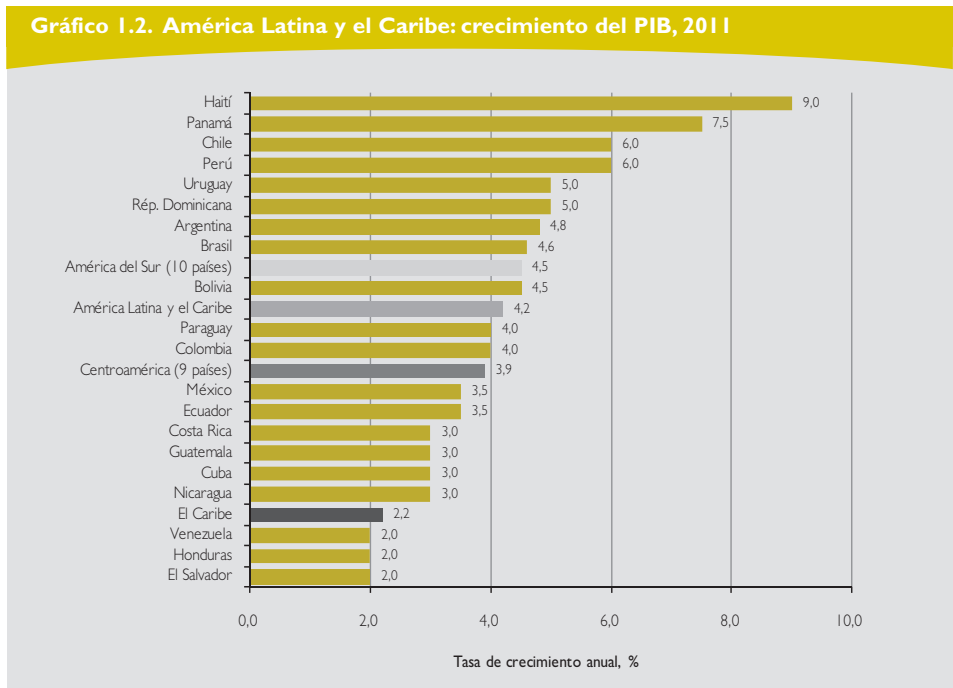
Este crecimiento observado durante 2010 significa la consolidación de la recuperación que la mayor parte de las economías de la región comenzaron a experimentar en la segunda mitad de 2009, impulsada por el impacto de las medidas contracíclicas, complementadas por un mejor desempeño de la economía internacional. Ello repercutió positivamente sobre el empleo, por lo que el desempleo regional disminuyó alrededor del 7,6% y, algo importante, mejoró la calidad de los puestos de trabajo generados. Hubo un ligero aumento de la tasa de inflación, que pasó

5. Basado en: "Panorama económico de América Latina 2011". Ramón Casilda Béjar. BICE, marzo de 2011.

del 4,7% durante 2009 al 6,2% en 2010, debido al comportamiento alcista de los precios internacionales de algunos productos básicos.

El mayor impulso de la demanda se produjo por la evolución del mercado de trabajo, el aumento del crédito y la mejora de las expectativas que impulsó el consumo privado, y la inversión en maquinaria y equipos. Por su parte, los precios externos tuvieron impactos diferenciados según como los países se insertan en los mercados. Los países exportadores de bienes básicos exhibieron mejoras en sus términos de intercambio y un mayor valor de sus exportaciones. La mayor parte de los países de Centroamérica y el Caribe, en cambio, volvió a sufrir un impacto negativo con pérdidas netas.

Sin embargo, diversos factores configuraron a partir del segundo semestre de 2010 un escenario menos optimista en la economía internacional que, sumado a la disminución del impulso del gasto público y al agotamiento de la capacidad productiva ociosa, auguran un menor dinamismo de las economías de América Latina y el Caribe en 2011. Las proyecciones de crecimiento de la región para 2011 (CEPAL, 2010b) apuntan a que ésta crecerá en torno al 4,2%, ello correspondería a un 3% de crecimiento del PIB per cápita (Gráfico 1.2).



Fuente: CEPAL (2010b).

Como se ha apuntado, se trata de una recuperación generalizada aunque hay grandes diferencias por países y subregiones. Las mayores tasas se observan en América del Sur, con el hecho destacado de que esta vez la economía de mayor tamaño, Brasil, es la que registra el crecimiento más elevado, seguida por las de Uruguay, Paraguay, Argentina<sup>6</sup> y Perú. Otro rasgo característico de esta coyuntura, marcada por la rápida recuperación de una crisis de grandes proporciones, ha sido la importancia de las políticas públicas. La solidez macroeconómica que mostraron la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en los años que antecedieron a la crisis internacional marcó una diferencia significativa respecto de las dificultades financieras habituales que la región solía enfrentar en episodios de crisis y ha permitido que resistiera mejor que en ocasiones pasadas los efectos del episodio actual.

Los países aprovecharon un excepcional periodo de bonanza en la economía. El PIB de la región entre 2001 y 2009 creció a tasas considerables, con lo cual en dicho periodo el producto regional se multiplicó por más de dos veces, y ello gracias en gran medida al fuerte crecimiento de Brasil, que se convirtió en la séptima economía mundial en 2010 (Recuadro 1.1) y primera regional, desplazando a México al segundo lugar (Gráfico 1.3).

#### **Recuadro 1.1. Brasil, séptima potencia mundial en 2010**

Brasil avanza firmemente, y, en 2010, debido a su fuerte crecimiento (el mayor de los países que constituye el G-20), pasó a ocupar la séptima posición de la economía mundial, superando a Italia. El país registró un aumento de su Producto Interior Bruto (PIB) del 7,5%, el mejor desde hace un cuarto de siglo, impulsado por el sector industrial (+10,1%), sobre todo la extracción minera, la construcción civil y la industria de la transformación, apoyados por el sector financiero, la agricultura, el comercio y los servicios.

Este excelente desempeño viene acompañado por otros factores favorables como es el buen comportamiento del empleo, que aumentó un 3%, y el consumo de los hogares, que se acrecentó el 7%, un índice (importante) que avanza por séptimo año consecutivo. Esta expansión de la demanda interna, proviene del auge del crédito (especialmente financiado por los bancos públicos preocupados por atenuar la recesión debida a la crisis), y del incremento de los gastos públicos por parte del Gobierno del ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

La actual presidenta, Dilma Rousseff, considera el crecimiento como "importante" y muy robusto si lo comparamos con el producido en 2009, cuando el PIB había retrocedido en -0,6%. Respecto al de la década de 2000, el crecimiento promedio anual de Brasil llegó a 3,6%, contra 2,6% en la década anterior de 1990. Durante la Presidencia de Lula (2003-2010), resultó de un 4,1%. Esta última cifra ubicaba a Brasil en el 16º lugar mundial por detrás de China e India, pero también cercano a otros países sudamericanos como Argentina, Perú, Colombia o Chile. La progresión anual del PIB a lo largo de la década es también más débil cuando es calculada por habitante: 2,4%, en todo caso más del doble de la registrada en el decenio de 1990.

---

6. Estos cuatro países conforman el Mercosur.

Esta situación se enmarca en la relativa prudencia de la presidenta Rousseff, quien, valorando los datos, advierte que Brasil no volverá a tener una tasa tan alta como la de 2010. Los peligros de un sobrecalentamiento apuntan a que se proyecte para los próximos años un crecimiento más moderado según el ministro de Hacienda, Guido Mantega: 4,5%-5%, más bajo pero "más equilibrado". Otros análisis y valoraciones independientes lo sitúan sobre el 4% para 2011. Un ritmo de progresión más rápido sería desequilibrador e insostenible. Por ejemplo, permitir que aumente la demanda sin incrementar la oferta, estimularía la inflación, que llegó a 5,9% en 2010, por encima del objetivo oficial de 4,5%.

Otro ejemplo, lo encontramos en las alzas sucesivas de precios, alimentado en parte por la espiral que provoca los rápidos aumentos de los precios de las materias primas, que sigue siendo la principal preocupación en un país todavía muy sensibilizado y consciente del alto costo que se pagó por la hiperinflación de los años ochenta. Es necesario, pues, trabajar en la dirección correcta para lograr, sin traumas innecesarios, "enfriar" la economía brasileña; para ello se han tomado dos medidas importantes: por un lado, el Gobierno rebajó el presupuesto de 2011 en unos 22.000 millones de euros, y el Banco Central, que cuenta con uno de los tipos de interés reales más altos del mundo, aumentó dos veces su tasa directriz hasta el 11,75%, estando prevista una nueva subida.

Un cuello de botella que puede traer consecuencias mayores para Brasil, y que debe trabajarse con ahínco para lograr aminorar perjuicios mayores, se encuentra en la saturación de sus infraestructuras, que se explica en parte por la aún insuficiente inversión, la debilidad del ahorro interno, y muy importante, la falta de mano de obra calificada.

Durante 2010, la inversión avanzó considerablemente: 22%, representando el 18,4% del PIB, 6 puntos por debajo del nivel deseable para tener un crecimiento de 5,5%. En comparación, sus socios en los BRIC, China e India, destinan el 48% y el 33% de su PIB, respectivamente.

En consonancia con su importante posición como potencia mundial, Brasil debe mejorar otro parámetro, el de la educación, donde se han realizado avances considerables a través de los programas de apoyo puestos en marcha por el anterior Gobierno del presidente Lula. A pesar de ello, y aunque en 2010 ocupaban la posición 73 en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (IDH), los brasileños se situaban al mismo nivel de Zimbabwe (posición 169 y última del ranking) en cuanto a la escolaridad promedio (7,2 años de duración).

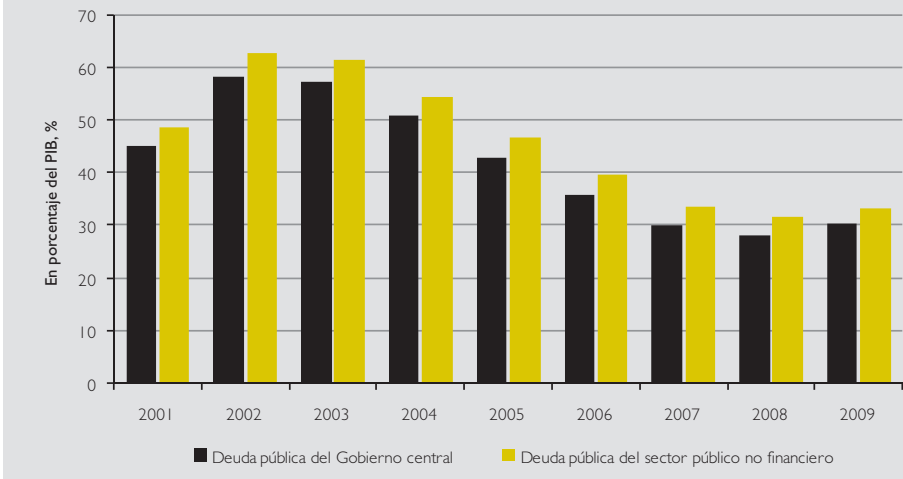
Gráfico I.3. América Latina y el Caribe: Producto Interior Bruto, 2001-2009



Fuente: CEPAL (2010b).

Adicionalmente, la región en general hizo uso de las finanzas internacionales para sanear sus cuentas públicas, reducir y mejorar el perfil de su endeudamiento y aumentar sus reservas internacionales. Así por ejemplo, la deuda pública, tanto del Gobierno central como del sector público financiero, pasó de un valor cercano al 60% en términos del PIB durante 2002 al 30% en 2009, es decir, se redujo 30 puntos porcentuales en solo siete años (Gráfico I.4).

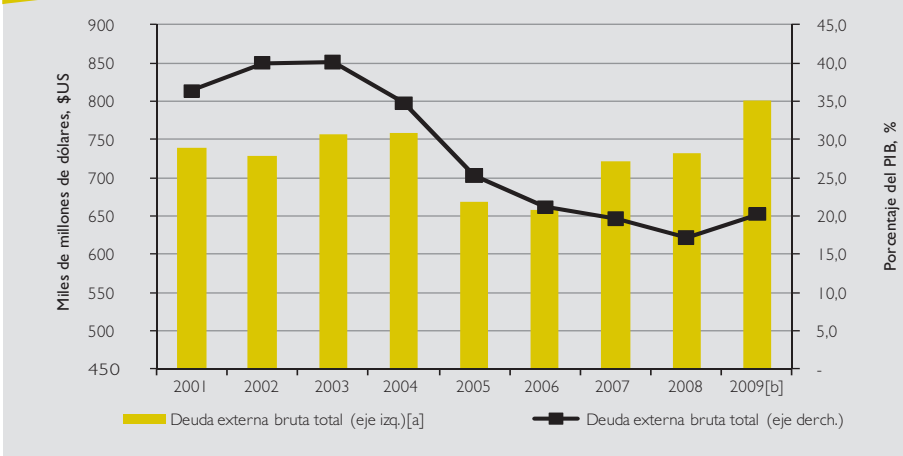
**Gráfico I.4. América Latina y el Caribe: deuda pública, 2001-2009**



Fuente: CEPAL (2010a).

En el mismo sentido, la deuda externa, aunque aumentó desde los 740.000 millones de dólares en 2001 a los 800.000 millones de 2009, se ha reducido desde el 40% en términos del PIB en 2001 y 2002 hasta un valor del 20% en 2009 (Gráfico I.5). Adicionalmente, la región también tuvo un fuerte incremento de las reservas internacionales (Gráfico I.6), las cuales pasaron desde los 163.000 millones de dólares (8% del PIB regional) en 2001 hasta los 567.000 millones durante 2009 (14% del PIB)<sup>7</sup>.

**Gráfico I.5. América Latina y el Caribe (sin Cuba): deuda externa, 2001-2009**

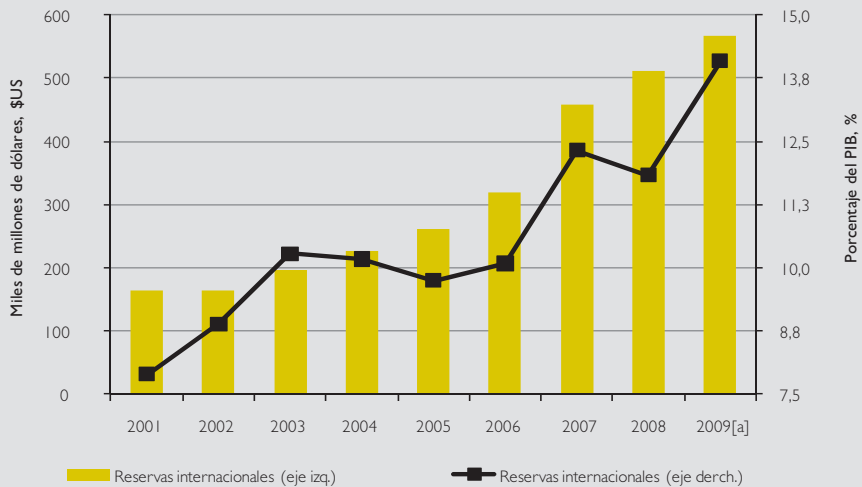


Fuente: CEPAL (2010a).

Notas: [a]- Incluye la deuda con el Fondo Monetario Internacional, [b]- Cifras preliminares.

7. Según CEPAL (2010c), las reservas internacionales alcanzaban los 563.000 millones de dólares en el segundo trimestre de 2010.

Gráfico 1.6. América Latina y el Caribe: reservas internacionales, 2001-2009



Fuente: CEPAL (2010a).

Todo esto habilitó un mayor espacio para la aplicación de políticas públicas, lo que permitió un activismo inédito, orientado a contrarrestar los efectos negativos que provenían del deterioro del escenario internacional, e hizo posible el inicio de la recuperación en la segunda mitad de 2009. La puesta en marcha de programas de estímulo fiscal y monetario, en un contexto de disminución de la incertidumbre, relativa normalización de los mercados financieros y mayor acceso al crédito, así como de mayor dinamismo de la economía internacional, permitió una gradual recuperación de la actividad económica a lo largo del año, que se consolidó en 2010 gracias al impulso del consumo privado y de la inversión y, en menor medida, de las exportaciones.

Por su parte, el Banco Mundial, como se ha indicado, estima que América Latina tendrá un crecimiento sostenido durante 2011, si bien será algo más lento (Cuadro 1.1). En línea con las organizaciones económicas regionales, considera que la región ha salido bien parada de la crisis económica, en contraste con el desempeño que exhibió en el pasado y con el ritmo de la recuperación en otras regiones. Después de sufrir una contracción del 2,2% en 2009, el PIB regional ha experimentado un incremento del 5,7% en 2010, similar al crecimiento promedio registrado durante la época del auge que se vivió entre los años 2004 y 2007.

El informe "Global Economic Prospects" (BM, 2011) proyecta que habrá una leve desaceleración del crecimiento hasta llegar al 4% en 2011 y 2012, principalmente debido al debilitamiento del entorno externo, a medida que se modera el crecimiento en las economías avanzadas y principalmente en China. Varios países de la región han estado sujetos a la afluencia de capitales potencialmente desestabilizadores, lo cual ha contribuido a generar una fuerte presión al alza sobre algunas divisas. Las previsiones son que la economía mundial se desplaza desde una fase

de repunte posterior a la crisis hacia un crecimiento más lento pero aún sólido en este año y el próximo.

### 1.3. Nuevas perspectivas económicas y comerciales. Dejando atrás la crisis

El reciente estudio llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) plantea que el nuevo orden económico surgido tras la crisis sistémica y financiera<sup>8</sup> probablemente generará en los próximos años un clima internacional favorable sin precedentes para América Latina y el Caribe. En este contexto, consideran que los gobernantes que deban tomar decisiones en la región deberían aprovechar la oportunidad para llevar a cabo políticas que reduzcan las vulnerabilidades externas de sus países y aseguren un crecimiento económico sostenible (Izquierdo y Talvi, 2011)<sup>9</sup>.

El patrón de este contexto externo positivo se caracteriza principalmente por el aumento de los precios de las materias primas, el auge de los países asiáticos como importantes compradores de productos primarios, las bajas tasas de interés mundiales y los crecientes flujos de capital hacia las economías latinoamericanas, que llevarán a los grandes países exportadores de la región a crecer a diferentes velocidades, lo que a su vez les significará desafíos para elaborar políticas económicas distintas.

En conjunto, se observa un reequilibrio de la economía mundial, que muy presumiblemente está sentando las bases para lo que podría ser un sostenido auge de las economías latinoamericanas, aunque como se ha señalado a diferentes velocidades. Por lo cual, se hace necesario que los países de la región hagan frente lo antes posible a estos nuevos retos impuestos por el clima económico favorable, particularmente en términos de gestión macroeconómica prudente, apertura de nuevas oportunidades comerciales y aumento de los niveles de productividad.

En este sentido, la nueva composición del crecimiento económico global, tras la irrupción de los países emergentes, ha producido un cambio en latitud y longitud de la geografía económica mundial (Casilda, 2011), debido fundamentalmente a dos variables de peso que se mencionan en el estudio: incremento del ahorro interno y reducción de los déficit de cuenta corriente en los países desarrollados (España es un caso específico)<sup>10</sup>. Dentro de esta transformación, los países emergentes que representan actualmente el 75% del crecimiento de la demanda global, frente al 50% en 2006. Muy probablemente, estos cambios en la demanda puedan extenderse durante toda la presente década, lo cual indica la continuidad de una mayor propensión al consumo de productos primarios.

---

8. Casilda, Ramón (2011): "Multinacionales españolas. En un mundo global y multipolar", ESIC Business & Marketing School. Madrid.

9. "¿Una región, dos velocidades? Desafíos del nuevo orden económico global para América Latina y el Caribe", coordinado por Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi. Economista jefe y director del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) de Uruguay, respectivamente, fue presentado en la Asamblea de Gobernadores del BID durante la Asamblea Anual en Calgary, Canadá (26-28 de marzo de 2011).

10. Para más detalle véase Casilda, Ramón (2011): "Multinacionales españolas. En un mundo global y multipolar". Segunda Parte: "España en un mundo global en crisis". ESIC Business & Marketing School. Madrid.

Estas manifestaciones conllevan profundas implicaciones macroeconómicas y comerciales para América Latina. De hecho, se han visto confirmadas por el aumento de los precios de las materias primas y mayores flujos financieros a la región, que superan los niveles prevalecientes en 2006: petróleo, metales y alimentos crecieron un 23%, 8% y 35%, respectivamente. Un primer impacto que se está produciendo es, por un lado, que el costo del financiamiento para las economías emergentes es sustancialmente menor que en los niveles previos a la crisis, dado que el exceso de ahorro generado mayoritariamente en Asia no está siendo en su totalidad absorbido por los países industrializados y por ello acuden masivamente a las economías emergentes como es el caso de Brasil (véase Recuadro 1.1).

En efecto, los flujos de capital hacia la región se están acelerando, alcanzando un nivel histórico sin precedentes de 266.000 millones de dólares en 2010, llevando los rendimientos de deuda soberana a niveles anteriores a la crisis. A diferencia del pasado, ahora predominan los flujos financieros y esto no es muy beneficioso, pues son en su mayoría capitales golondrina. Téngase en cuenta que en 2006 un tercio del total de los flujos de capital eran no financieros, pero éstos ahora representan el 55% del total de flujos (Izquierdo y Talvi, 2011).

En lo que respecta al comercio internacional, no cabe duda que el persistente y gran auge de Asia ha creado una demanda creciente e insaciable de recursos naturales y una fuerte e incesante presión competitiva sobre los productores de manufacturas latinoamericanas, tanto en los mercados internos como en los externos. De tal manera, y en esto los análisis de organismos como la CEPAL e instituciones como el Banco Mundial coinciden con el estudio, el actual clima de los países exportadores de materias primas de la región les conducirán a crecimientos más acelerados que aquellos otros países que son primordialmente importadores de éstas y más dependientes de las exportaciones de productos y servicios a América del Norte y Europa, y de las remesas enviadas por los inmigrantes que se han recuperado y estabilizado<sup>11</sup> tras la abrupta caída de 2009.

### 1.3.1. Recomendaciones de políticas macroeconómicas

Siguiendo el estudio, el clima económico que prevalece lleva a varios países exportadores de materias primas a combatir el sobrecalentamiento, la apreciación cambiaria y el ingreso de capitales de corto plazo, que pueden tener efectos desestabilizadores en sus economías, tal como se han producido en anteriores episodios de expansión-contracción, siendo el resultado negativo, dada la amplia vulnerabilidad de las economías regionales. Por ello, ante estas experiencias tan dañinas, los países deben aprovechar y hacer buen uso de la bonanza externa mediante un prudente manejo macroeconómico y financiero, para neutralizar cualquier incremento de las vulnerabilidades que pueda poner en riesgo sus economías.

---

11. Las remesas que recibieron los países de América Latina y el Caribe durante 2010 registraron un ligero incremento del 2,2% a tasa anual, luego de un fuerte descenso en 2009. Sin embargo, la inflación en los países receptores y el fortalecimiento de las monedas locales respecto al dólar redujeron el poder de compra de las remesas recibidas, situándolo en niveles más bajos (-8,7% con relación al año precedente). Véase: "Las remesas a América Latina y el Caribe durante 2011. Estabilización después de la crisis". FOMIN. Washington, 2011.

En este sentido, se alienta a dichos países a recortar el gasto y, en aquellos con grandes ingresos de capital, a lograr superávits fiscales que puedan ser usados para recomprar o cancelar deuda. También recomienda a los tomadores de decisiones políticas que utilicen las medidas de control de capitales con precaución, dado que contribuyen a desacelerar la apreciación cambiaria, así como a reforzar las normas de liquidez y de requisitos de capital para permitir al sistema bancario fortalecerse y adaptarse más adecuadamente al ciclo económico.

Si los flujos de capital son grandes y el crecimiento económico es fuerte, éste es el momento de “revisar las regulaciones” para permitir a los bancos de la región acumular capital y liquidez. América Latina superó la reciente crisis razonablemente bien en parte porque tenía políticas macroeconómicas prudentes. Esto les permitirá formar un buen colchón durante la bonanza y utilizarlo cuando el clima internacional se torne menos favorable. Así, los países de la región que son mayoritariamente importadores de materias primas también necesitarán recortar gastos, pero por una razón diferente: dado que crecen a un ritmo menor, necesitan asegurar la sostenibilidad fiscal.

Con respecto a la política monetaria, los países importadores de materias primas deberían avanzar hacia una mayor transparencia y flexibilidad de sus tasas cambiarias con el fin de acomodarse más fácilmente a los choques evitando tener que hacerlo durante una crisis como la actual. En algunos países esto implica intensificar los esfuerzos por desdolarizar la economía y el sistema financiero para mejorar su capacidad de utilizar la tasa de cambio como amortiguador.

### **1.3.2. Nuevas oportunidades comerciales**

Se hace evidente cada vez más que el auge de Asia como principal motor de crecimiento plantea grandes oportunidades comerciales y desafíos para América Latina. Para los países exportadores de materias primas, el reto es diversificar las exportaciones a Asia más allá de una cantidad muy limitada de materias primas tales como: petróleo, cobre, soja y mineral de hierro.

Para los importadores de materias primas, los desafíos van desde establecer una presencia en el pujante mercado asiático explotando promisorios nichos de exportación en manufacturas y servicios, hasta reestructurar su sector manufacturero para hacer frente y posicionarse de mejor manera ante la competencia de Asia.

En efecto, los diferentes análisis de los organismos regionales e internacionales recomiendan que la región adopte políticas que unifiquen los mercados internos e incrementen el acceso a mercados de Asia, Estados Unidos y Europa mediante una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias y también de los costos de transporte. El informe insta a los tomadores de decisiones políticas a apoyar amplias medidas destinadas a mejorar la infraestructura, promover la competencia en los servicios de transporte, y facilitar y armonizar los procedimientos aduaneros.

A fin de que las manufacturas de la región mejoren su competitividad externa, se hace vital la necesidad de que América Latina incremente su productividad, en particular en el sector servicios, que emplea al 60% de la fuerza laboral, frente al aproximadamente 20% que es empleada tanto en el sector primario como en el de manufacturas.

Por consiguiente, a todos los efectos es necesario que la región promueva políticas e inversiones que impulsen la productividad en importantes sectores como el comercio minorista y mayorista, las finanzas, los servicios a la comunidad y personales, el transporte y la construcción. El informe llama a la eliminación de regímenes impositivos que discriminan a favor de firmas pequeñas e informales y de programas sociales que subsidian el empleo informal a expensas de puestos de trabajo formales, como también a implementar políticas que aumenten el crédito disponible a las empresas.

“Las demandas planteadas por el nuevo orden económico sobre la eficiencia del mercado y la productividad en América Latina serán mayúsculas. Ciertas industrias dejarán de ser competitivas, en tanto que otros tipos de industrias florecerán. Los países latinoamericanos necesitarán adoptar políticas que faciliten la reasignación de recursos laborales, de capital y financieros hacia sectores emergentes y más productivos” (Izquierdo y Talvi, 2011).

### **Recuadro 1.2. América Latina resiste mejor la crisis**

- Durante el primer semestre de 2010, la recuperación económica en América Latina se afianzó con un ritmo de crecimiento mayor que el esperado, como consecuencia del dinamismo de las demandas internas en la mayoría de los países. Apenas hubo excepciones a esta tendencia general y, de hecho, tan sólo Venezuela mantiene una situación de recesión, mientras que México se sitúa en una posición algo más rezagada en la presente fase de recuperación.
- La evolución de los precios resultó también relativamente favorable. La tasa de inflación promedio tendió a estabilizarse algo por encima del 6%, tras repuntar a comienzos de 2010 hasta el 6,6%. Aunque esta evolución esconde amplias diferencias por países, cabe destacar que la inflación ha convergido hacia el objetivo en la mayoría de los países que mantienen regímenes de objetivos de inflación, y ello a pesar del cierre de las brechas de producción. Esta moderación ha terminado, además, por trasladarse a las expectativas, si bien con diferente intensidad por países.
- La solidez de estos resultados contribuye a explicar que ni las recientes turbulencias derivadas de la crisis fiscal y soberana en algunos países del área del euro, ni los temores posteriores de que se iniciara una nueva fase de desaceleración en Estados Unidos, hayan tenido un impacto duradero en los mercados financieros latinoamericanos, o hayan deteriorado las perspectivas de crecimiento para 2010 y 2011. Más bien al contrario, las previsiones de crecimiento han seguido revisándose al alza, lo que resulta indicativo de la resistencia que muestra la región, que, entre otros factores, se ha beneficiado de una reorientación comercial hacia Asia, asociada a la fuerte demanda de materias primas de esta región.

- En este contexto, las calificaciones crediticias de cinco países (Chile, Colombia, Uruguay, Ecuador y Argentina) fueron revisadas al alza. Con este trasfondo netamente favorable, con diferenciales de tipos de interés positivos frente a las economías industrializadas, y en un contexto de estímulo monetario extraordinario y potencialmente creciente en Estados Unidos, la entrada de flujos de capital (principalmente de cartera) se ha visto reactivada y empieza a plantear dificultades en la gestión macroeconómica de varios países, principalmente por su impacto sobre los tipos de cambio, la liquidez interna y la política monetaria. Por el momento las presiones están siendo mitigadas a través de una mayor acumulación de reservas y algunos países han impuesto medidas administrativas.
- Las perspectivas para América Latina son, en conjunto, favorables, aunque se espera cierta desaceleración en el segundo semestre de 2010, debido, en parte, al moderado endurecimiento de las políticas monetarias. Las condiciones externas, caracterizadas por una política monetaria muy laxa y más prolongada en el tiempo de lo que se esperaba en Estados Unidos, y por un fuerte crecimiento en Asia, se configuran como muy expansivas para la región, ante lo cual las políticas nacionales deberían adoptar una orientación más restrictiva. De hecho, el principal riesgo que se aprecia es, probablemente, que las políticas económicas no reaccionen adecuadamente y terminen adoptando un sesgo procíclico. En concreto, las autoridades se enfrentan al dilema de actuar más decididamente para prevenir el sobrecalentamiento de sus economías o, por el contrario, adoptar una posición menos activa para protegerse del riesgo de una recaída en la economía mundial y evitar acciones, sobre todo en el ámbito monetario, que puedan inducir flujos de capitales aún mayores.

Fuente: Banco de España (2010): "Informe de Economía Latinoamericana. Segundo Semestre de 2010". *Boletín Económico*, octubre, Madrid.

## 1.4. Conclusiones

Cabe indicar, que si bien la recuperación ha sido bastante rápida, en gran medida por las fortalezas internas que los países han forjado, persisten importantes interrogantes sobre la evolución de la economía mundial que pueden oscurecer el panorama regional en el medio plazo. La crisis que atraviesan algunas economías europeas se han agravado por el impacto repentino de la subida de los precios del petróleo, dada la inestabilidad creciente de los países árabes.

Estos acontecimientos pueden dar lugar a cambios significativos en el escenario internacional que, aunque tal vez no inmediatamente, tienen una repercusión negativa sobre los volúmenes y los precios de las exportaciones, así como en la recepción de remesas de algunos países de América Latina y el Caribe. Por otra parte, aunque la región en términos generales ha tenido un buen desempeño antes y durante la crisis, las diferencias entre países son apreciables y, por ejemplo, persiste la preocupación por algunas economías del Caribe, cuyo nivel de endeudamiento es muy elevado, lo que las deja en una situación de vulnerabilidad.

En cuanto al espacio para políticas públicas, se verá afectado por la necesidad de recomponer la capacidad de respuesta contracíclica ante el previsible menor dinamismo de la economía

mundial durante 2011 y el exceso de liquidez global. Más allá del corto plazo, se plantean diversos interrogantes acerca de la posibilidad de que esta rápida recuperación se transforme en una reactivación del crecimiento sostenido. En efecto, el ambiente externo sigue afectado por altos niveles de incertidumbre y dudas acerca de cuán sólida es la recuperación de las economías avanzadas. Al mismo tiempo, la fortaleza relativa de las economías emergentes y, en especial, de varios países de la región, ha contribuido al incremento del flujo de capitales hacia América Latina y el Caribe, con los riesgos que ello comporta.

Esta situación ha originado ciertas apreciaciones de las monedas, si bien, no es la primera vez que en la región ingresan capitales de corto plazo con la consecuente apreciación de los tipos de cambio reales, causando impactos no positivos e incluso desestabilizadores. Los efectos en el medio plazo, sin embargo, pueden ser sumamente negativos. En efecto, ello incentiva una especialización intensiva en la producción y exportación de bienes primarios, lo que aumentaría la vulnerabilidad de las economías a las turbulencias externas y generaría una mayor volatilidad de los agregados macroeconómicos internos. Además, un crecimiento acompañado por un deterioro creciente de las cuentas externas tornaría a las economías más dependientes del ahorro externo, al contrario de lo observado durante el periodo 2003-2008.

Como he expuesto en otros trabajos<sup>12</sup>, varios países han implementado o reforzado mecanismos que procuran regular la entrada de capitales de corto plazo, aunque dada la magnitud del aumento de la oferta de divisas, podría resultar insuficiente, como de hecho se está comprobando en el caso de Brasil. Algunos bancos centrales han optado por acumular reservas, tratando de evitar o moderar el ritmo de apreciación. Estas medidas deberían ser complementadas por una estrategia contracíclica, que abarque tanto el área fiscal como la esfera financiera y que debería orientarse a disminuir las presiones sobre la demanda interna e impedir un incremento excesivo del crédito. Cabría además adoptar medidas de política productiva orientadas a aumentar la rentabilidad de los sectores productores de bienes comerciables. Con todo, es difícil que esta situación pueda corregirse de manera duradera sin una mayor coordinación a nivel internacional que permita cerrar los desequilibrios globales, lo cual hoy parece un objetivo lejano de alcanzar.

Desde el punto de vista macroeconómico, el desafío que la región enfrenta es reconstruir su capacidad para acciones contracíclicas y continuar a la vez creando condiciones para un desarrollo productivo que no se base sólo en la exportación de bienes básicos (*comodities*). Para tal fin es preciso promover un nuevo pacto fiscal en torno a cómo se satisfacen progresivamente las necesidades del desarrollo y el nivel y composición de la carga tributaria que sustenta los programas de gasto. En este contexto, es preciso destacar la contribución de la política fiscal al enfrentamiento de los peligros derivados de un ambiente externo caracterizado por una elevada liquidez global, los que son magnificados por niveles de ahorro nacional insuficientes y un aún escaso desarrollo financiero.

---

12. Casilda, Ramón (dir.) (2008): "La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas". Ediciones Granica, Barcelona. Grupo Editor Norma, Bogotá.

Por todo ello, en el medio y largo plazo será indispensable elevar el ahorro nacional —reforzando el equilibrio fiscal de mediano plazo y reduciendo la deuda pública a niveles moderados, entre otras cosas— y promover sistemas financieros que eleven la capacidad de generación de ahorro nacional para apoyar la inversión<sup>13</sup>. Para aumentar su capacidad de crecimiento y competitividad, las economías de la región deben incrementar ampliamente sus inversiones, tanto en infraestructuras como en equipamiento y bienes industriales.

Para finalizar, puede comprobarse como América Latina se encuentra resistiendo mejor la crisis que las regiones desarrolladas (Recuadro 1.2). Sin embargo, a pesar de los avances, los países de América Latina y el Caribe se encuentran lejos de los niveles de inversión de la década de los setenta. El desafío es que su aumento sea apoyado por un mayor ahorro nacional para defender mejor las paridades cambiarias y contribuir a la conformación de un patrón de especialización acorde con los requerimientos que plantea el desarrollo de la región y, definitivamente, lograr una industrialización que le posibilite alcanzar su modernización y mayores cotas de competitividad internacional.

## Ramón Casilda Béjar

Economista y máster en Administración y Dirección de Empresas por ICADE (Universidad Pontificia Comillas), diplomado en Planificación y Administración de empresas por la Universidad Politécnica de Madrid y graduado en Sociología Política por el Instituto de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Profesor del Máster Oficial: América Latina Contemporánea y sus relaciones con la Unión Europea: una cooperación estratégica. Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT). Universidad de Alcalá (Madrid, España).

Profesor del Máster Interuniversitario: Diplomacia y Relaciones Internacionales. Escuela Diplomática de Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Madrid, España).

Consejero y asesor internacional de empresas.

---

13. Para un amplio análisis y visión respecto a la situación y medidas para desencadenar el crédito y como ampliar y estabilizar la banca en la región, véase: "Desencadenar el crédito. Como ampliar y estabilizar la banca". Informe Anual 2005. Progreso económico y social en América Latina.



## 2. Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe: un panorama general e implicaciones de política económica

*Álvaro Calderón*

### 2.1. Introducción

A principios del siglo XXI, la Inversión Extranjera Directa (IED) —reflejo de la expansión internacional de las empresas transnacionales— se ha constituido en uno de los elementos centrales del proceso de globalización de la economía internacional. Durante la década de los noventa, los flujos de IED a nivel mundial han experimentado un fuerte crecimiento y las empresas transnacionales han seguido incrementando relevancia en la mayoría de las economías nacionales.

Históricamente este proceso de internacionalización de la producción estuvo centrado en las economías industrializadas. Sin embargo, en los últimos años la participación de los países en desarrollo ha incrementado de forma notable y América Latina ha sido un destino muy relevante de los flujos de IED.

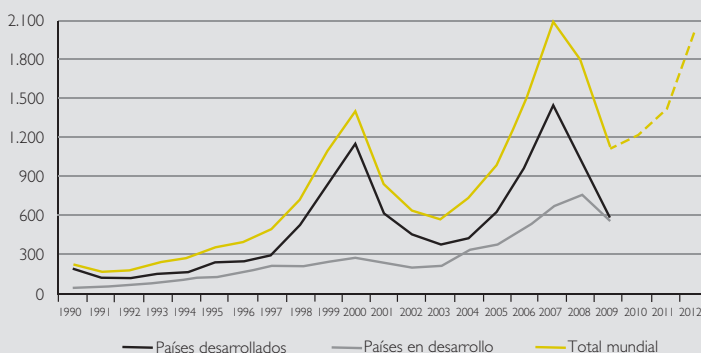
En este panorama, las autoridades nacionales han ido modificando su percepción respecto a la contribución de la IED y las empresas transnacionales al desarrollo de las economías locales. En una primera fase, coincidiendo con las reformas económicas y en una situación de alta vulnerabilidad, la IED fue considerada con un elemento clave para resolver problemas de financiamiento externo y los desequilibrios en la balanza de pagos. De manera paulatina, con el alivio de las restricciones financieras, y avalado por experiencias exitosas en Asia y Europa, se comenzaron a valorizar y estimular algunos impactos microeconómicos que generaba la presencia del capital extranjero. En otras palabras, resultaba de particular importancia la calidad de la inversión y la contribución directa que ella tenía en el desarrollo nacional.

Con estas ideas en mente, el presente artículo pretende dar cuenta de algunos hechos estilizados de la globalización económica, el papel de las empresas transnacionales y la situación de América Latina en este proceso. Para terminar, y con la reciente crisis financiera global como telón de fondo, se entregan algunas reflexiones sobre los impactos de la IED en las economías receptoras, y las alternativas de política existentes para potenciar sus efectos positivos y minimizar los negativos.

## 2.2. La globalización de la producción en un contexto de inestabilidad financiera internacional

Desde finales de 2008, la economía mundial sufrió las consecuencias de una profunda crisis financiera. Sin embargo, la recuperación ha sido rápida y más fuerte de lo pronosticado, aunque más desigual de lo conveniente, impulsada por el dinamismo de los mercados emergentes, principalmente por China, la India y Brasil. Así, el panorama global continúa marcado por la incertidumbre y la fragilidad de la recuperación de las economías avanzadas, particularmente de Europa.

**Gráfico 2.1. IED mundial, por grupos de economías (1990-2009) y estimaciones 2010-2012**  
(miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de CEPAL y UNCTAD.

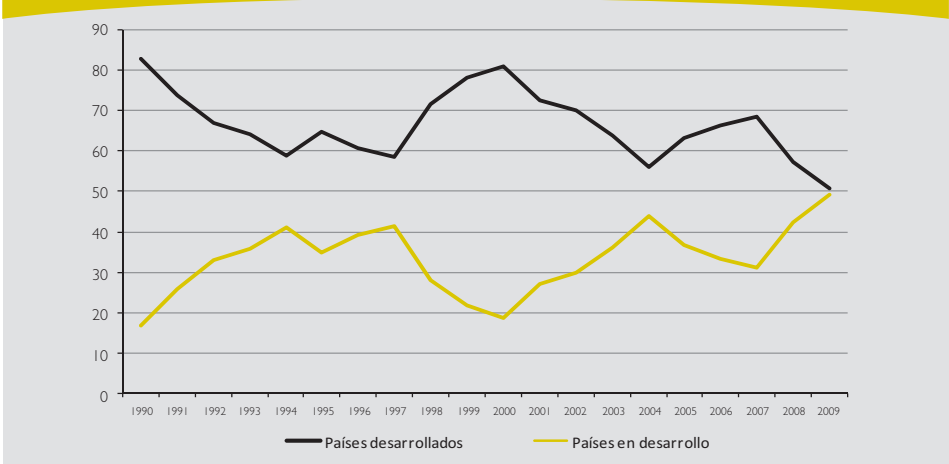
Como resultado de la crisis financiera internacional se frenó el ciclo expansivo de la Inversión Extranjera Directa (IED). De hecho, estos flujos de capital se vieron muy afectados en todas las regiones del mundo, y América Latina y el Caribe no fue una excepción. La contracción generalizada de la IED tuvo como causas principales el aumento en la percepción del riesgo y la reducción del acceso a recursos financieros (internos y externos) para solventar la inversión (CEPAL, 2010)<sup>1</sup>. A nivel mundial, la IED alcanzó sus niveles más bajos en el segundo semestre de 2009, para luego registrar una modesta y heterogénea recuperación durante la primera mitad de 2010. Esto despierta un cauteloso optimismo acerca de las perspectivas de la IED en el corto plazo y una recuperación del impulso a medio plazo. En 2009, la IED mostró una caída de 37% llegando a 1,11 billones de dólares, y se espera que supere los 1,2 billones en 2010 y alcance los 2 billones en 2012 (UNCTAD, 2010)<sup>2</sup>.

Detrás de estos movimientos de capital, están las operaciones de los agentes más relevantes del proceso de globalización: las empresas transnacionales. Ellas son responsables de cerca del 80% de los flujos de IED; de dos tercios del comercio internacional; de más del 50% de los gastos en

1. CEPAL (2010): "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe" (LC/G.2447-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.10.II.G.4.  
2. UNCTAD (2010): "World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy" (UNCTAD/WIR/2010): Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: E.10.II.D.2.

investigación de desarrollo (I+D) y 70% de la I+D empresarial privada (business R&D); y sus Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPI) son cada vez más amplios e influyentes en las cadenas globales de valor. La relevancia de estos agentes económicos puede verse también en el incremento que han tenido sus operaciones internacionales. Entre 1990 y 2009, las filiales externas de las empresas transnacionales vieron aumentar sus ventas en cinco veces, sus exportaciones en cuatro, el valor de sus activos en trece, y el empleo generado en más de tres. Por lo tanto, las empresas transnacionales son los principales agentes económicos mundiales y sus decisiones tienen gran relevancia para las economías de los países en desarrollo.

**Gráfico 2.2. Participación de los países desarrollados y las economías en desarrollo en las entradas mundiales de IED (en porcentajes)**

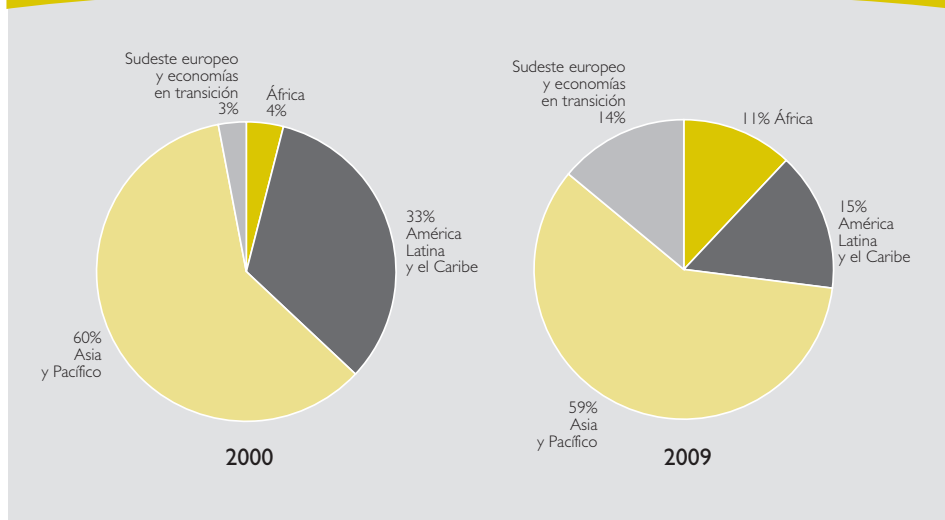


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de CEPAL y UNCTAD.

En este panorama, las economías en desarrollo han incrementado su relevancia como destino de la IED, mientras que los países desarrollados alcanzaban la participación más baja de la historia en la IED mundial. A pesar de que Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Alemania se han mantenido como algunos de los principales destinos de la IED, en la última década, los denominados BRIC (República Popular China y su Región Administrativa Especial de Hong Kong, la Federación de Rusia, la República de la India y la República Federal de Brasil), han irrumpido como algunas de las plazas más atractivas para la IED en el ámbito mundial. En 2009, estos países han atraído cerca del 50% de las entradas de IED y han sido responsables de un cuarto de las salidas mundiales de IED. Es decir, las empresas de los países en desarrollo y las filiales de empresas transnacionales con operaciones en estas economías son agentes cada vez más importantes en la economía mundial.

No obstante, América Latina y el Caribe ha ido perdiendo importancia en los ingresos mundiales de IED, condición que se vio acentuada frente a otras regiones en desarrollo. Entre 2000 y 2009, América Latina y el Caribe disminuyó su participación de 33% a 15%, mientras que Asia y Pacífico en desarrollo se mantenía en torno al 60%, y el sudeste europeo y las economías en transición y África incrementaban su importancia de una manera muy sustantiva.

**Gráfico 2.3. Participación de las regiones en desarrollo, 2000 y 2009 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de CEPAL y UNCTAD.

Además, la IED se ha convertido en el componente más importante de los ingresos de capital para los países en desarrollo. Sin embargo, no hay que perder de vista que la relevancia potencial de la IED va mucho más lejos, y no debería limitarse a ser considerada como una fuente de financiamiento que permita cerrar la brecha de las cuentas externas. Así, aspectos microeconómicos toman en consideración factores específicos vinculados a los impactos de la IED y a la acción de las empresas transnacionales sobre las economías locales. En este sentido, entre otros efectos deseados destacan: 1) el surgimiento de nuevas actividades que extienden o profundizan la modernización del sector productivo (tanto vinculados a bienes como servicios); 2) el acceso, transferencia y asimilación de tecnologías; 3) el establecimiento y profundización de encadenamientos productivos; 4) la generación de empleo y capacitación de recursos humanos; y 5) el desarrollo del sector privado local. En síntesis, resulta de particular relevancia entender los efectos que puede tener la IED sobre las economías receptoras para obtener el máximo provecho de estos flujos de capital.

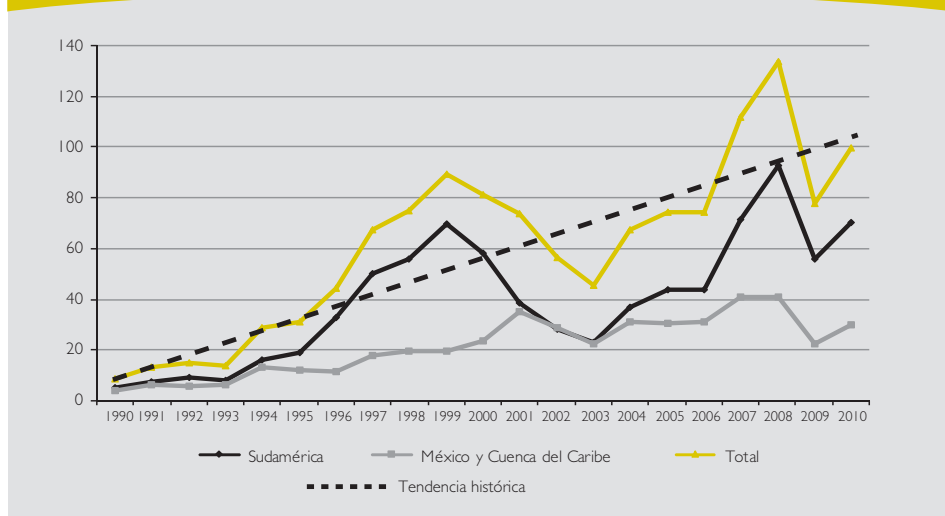
### 2.3. La trayectoria de América Latina

Durante las últimas décadas, América Latina ha experimentado profundos cambios. En primer término destacan las reformas económicas que dieron paso a la liberalización comercial y financiera, la privatización de las empresas estatales, en particular las de servicios públicos básicos, y el acceso del capital privado a la explotación de los recursos naturales, especialmente en la minería. En segundo lugar, destaca el manejo macroeconómico responsable, que ha dejado en el pasado crisis domésticas de gran envergadura y ha contribuido a la estabilidad, certidumbre

y a la reducción de la vulnerabilidad de las economías domésticas. Un ejemplo de lo anterior son las certeras medidas de mitigación y la rápida recuperación de la reciente crisis financiera global que ha mostrado la región. Como tercer punto destacan los notorios avances que se han experimentado muchos países en la construcción de una institucionalidad más robusta, así como reconocida y respetada por la sociedad civil. Finalmente, América Latina ha sabido beneficiarse de algunos de los grandes cambios en la economía internacional.

Por un lado, se ha visto favorecida por el propicio ciclo en el precio de los productos básicos, en particular en América del Sur. Por otro, en el aprovechamiento de la cercanía geográfica y el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, además de precios competitivos en algunos factores productivos, para levantar plataformas de exportación de bienes y servicios que han atraído a empresas transnacionales, especialmente hacia México, Centroamérica y algunas islas del Caribe.

**Gráfico 2.4. América Latina y el Caribe: ingresos de Inversión Extranjera Directa por subregión (1990-2010) (en miles de millones de dólares)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de CEPAL.

Durante los últimos años, salvo periodo de turbulencia internacional, América Latina ha recibido ingentes y creciente ingresos de IED (véase el Gráfico 2.4). Más aun, en la última crisis financiera global, aunque la región registró una contracción de las entradas de IED<sup>3</sup>, rápidamente ha mostrado una recuperación de la tendencia histórica.

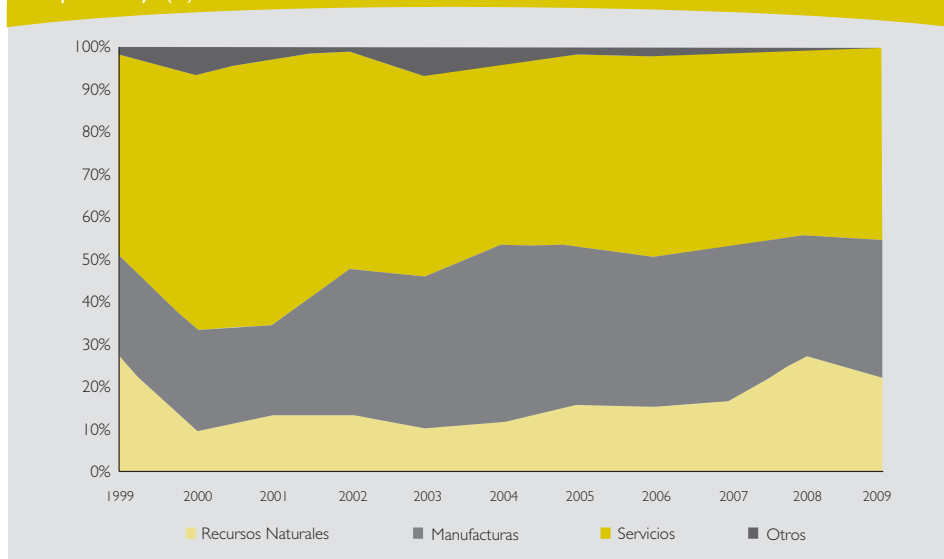
3. En 2009, el descenso de los ingresos de IED hacia América Latina fue el resultado de una combinación de factores, entre los que se destacan: a) el alto costo del crédito y la acentuada incertidumbre prevaleciente durante el año; b) la repentina caída a finales de 2008 de los precios de los productos básicos y su lenta recuperación, que resultó en una contracción de la inversión en busca de esos recursos; c) la recesión en América del Norte, que desincentivó la inversión en plataformas de exportación, y d) la recesión en varios países de la región, que contrajo la IED que busca atender los mercados locales (CEPAL, 2010).

A pesar de este apreciable crecimiento, las economías más dinámicas y de mayor tamaño han sido las que recibieron la mayor parte de la IED.

Entre 2000 y 2009, América del Sur fue destinataria de cerca del 62% de las entradas de IED, mientras que México y los países de la cuenca del Caribe, recibieron poco más del 38%. Con participaciones muy similares, las dos mayores economías de la región, Brasil y México, captaron cerca de 60% de estos flujos de capital. No obstante, tuvieron un dinamismo diferente. En la primera mitad de la década, México lideró los ingresos de IED, mientras que en la segunda parte del decenio la tendencia se invirtió a favor de Brasil, estimulada por el precio de los productos básicos y la favorable evolución de la economía doméstica. Más atrás están Chile, Colombia y Argentina, esta última afectada por la crisis de principio de la década y la desconfianza resultante de la ruptura unilateral de los contratos suscritos con inversores extranjeros en sectores de servicios básicos.

**Gráfico 2.5. América Latina: sectores de destino de la IED, 1999-2009**

En porcentaje (%)



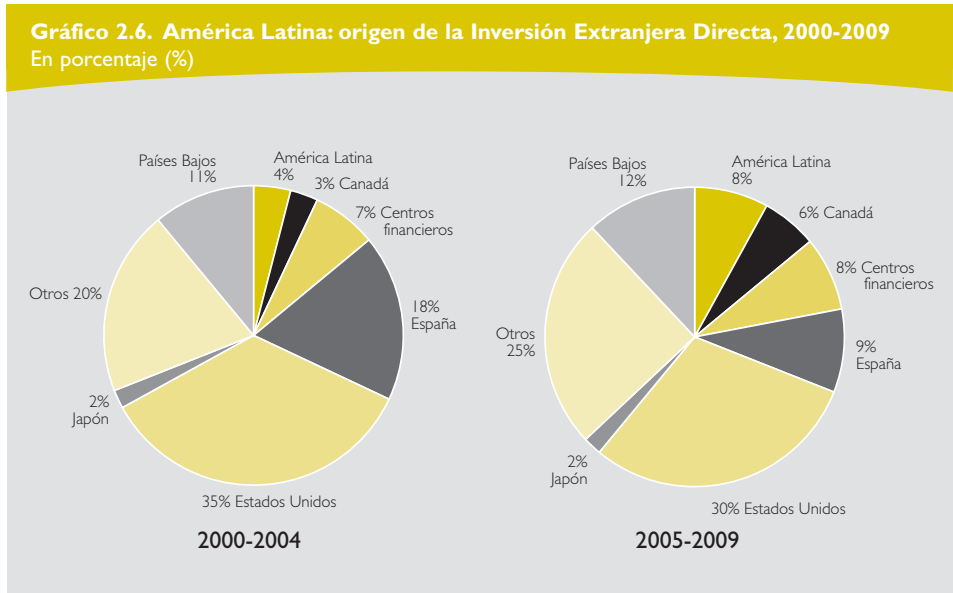
Fuente: elaboración propia sobre la base de información de CEPAL.

Para identificar la relevancia que tiene la IED, se puede normalizar por el tamaño de las economías receptoras, es decir la IED como proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

En este sentido sobresalen muchos países del Caribe donde la IED es una fuente muy relevante de financiación.

Entre los principales receptores, el que más destaca es Chile, que tiene una relación IED/PIB cercana al 8%, seguido del Perú y Colombia. En contraste, Brasil y México con economías más diversificadas y sofisticadas, muestran valores para esta relación de 1,7% y 1,3%, respectivamente.

En términos sectoriales, después de la masiva privatización de empresas públicas, la IED en América Latina ha estado fuertemente concentrada en el sector de los servicios, acaparando cerca del 50% de los ingresos acumulados para el periodo 2000-2010. La otra mitad se reparte entre manufacturas y la exploración de recursos naturales, principalmente minería. Esta última categoría ha tenido un acentuado repunte en los últimos años como resultado de los altos precios de los productos básicos (véase el Gráfico 2.5).



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de CEPAL.

En términos de origen geográfico, en buena parte de la década pasada Estados Unidos y España dominaron casi sin contrapeso. Sin embargo, en la segunda parte de la década de 2000, se incrementó la diversificación de las fuentes de capital. En la medida que Estados Unidos consolida su liderazgo y España comienza a perder protagonismo —producto que sus mayores empresas buscan nuevas oportunidades de inversión en otros países industrializados—, surgen otros países como un origen importante de la IED que recibe la región. En este sentido, destaca Canadá, principalmente asociado a desarrollo de grandes proyectos mineros, y las inversiones provenientes de países latinoamericanos, con el surgimiento de las empresas translatinas (véase el Gráfico 2.6).

Un fenómeno reciente y de particular relevancia es el fuerte crecimiento que han experimentado las inversiones en el exterior de países latinoamericanos. Al igual que la IED, estos flujos de capital están concentrados en un pequeño grupo de países: Brasil, México, Chile, y a una mayor distancia Argentina y Colombia. Las mayores compañías de Brasil y México, en su mayoría orientadas a la explotación y transformación de recursos naturales, han privilegiado las inversiones en países desarrollados, en particular Estados Unidos. Las compañías más internacionalizadas de Chile y Colombia han restringido sus actividades a América Latina, en especial en sectores de servicios.

## 2.4. Impacto de la IED y alternativas de política

La IED y la presencia de las empresas transnacionales debe analizarse desde una perspectiva amplia, en la que no sólo se considera la entrada de IED, sino también las relaciones causales entre sus determinantes económicos, las expectativas del país receptor acerca de los beneficios que ésta acarrea y los problemas que surgen en la materialización de las inversiones. De hecho, los potenciales beneficios de la IED no son automáticos y se observa una ampliación de la brecha entre las expectativas respecto de los flujos de IED y la realidad de éstos.

**Cuadro 2.1. Impacto de la Inversión Extranjera Directa en las economías receptoras**

Beneficios potenciales	Posibles dificultades
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aumento de las exportaciones de recursos naturales.</li><li>• Mejoramiento de la competitividad.</li><li>• Alto contenido local de las exportaciones.</li><li>• Empleo en áreas no urbanas.</li><li>• Ingresos fiscales (impuestos y regalías).</li><li>• Nuevas actividades económicas locales.</li><li>• Incremento del contenido local.</li><li>• Encadenamientos productivos.</li><li>• Desarrollo empresarial local.</li><li>• Mejoramiento de servicios y de la competitividad sistémica.</li><li>• Aumento de las exportaciones.</li><li>• Mejora de la competitividad.</li><li>• Transferencia y asimilación de tecnología.</li><li>• Capacitación de recursos humanos.</li><li>• Encadenamientos productivos.</li><li>• Desarrollo empresarial local.</li><li>• Avance desde plataforma de ensamblaje hacia centro de manufacturas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Actividades que operan en forma de enclaves.</li><li>• Bajo nivel de procesamiento local.</li><li>• Precios internacionales cíclicos.</li><li>• Bajos ingresos fiscales por recursos no renovables.</li><li>• Contaminación ambiental.</li><li>• Producción de bienes y servicios no competitivos.</li><li>• Problemas regulatorios y de competencia.</li><li>• Disputas provenientes de compromisos internacionales.</li><li>• Desplazamiento de empresas locales.</li><li>• Estancamiento en ventajas estáticas.</li><li>• Limitados encadenamientos productivos (trampa de bajo valor agregado).</li><li>• Desplazamiento de empresas locales.</li><li>• Reducción de estándares con respecto a costos de producción (salarios, beneficios sociales y tipo de cambio).</li><li>• Incentivos insostenibles.</li></ul>

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de CEPAL.

En primer lugar, los países receptores normalmente esperan que la IED asociada a la explotación de materias primas produzca exportaciones basadas en recursos naturales con alto contenido local, para así generar empleo de calidad en zonas no urbanas, y que incremente los ingresos fiscales, vía impuestos, entre otros beneficios. La experiencia reciente en la región sugiere que han surgido ciertos problemas relacionados fundamentalmente con el hecho de que las actividades de las empresas transnacionales asumen la forma de enclaves que no se integran en las economías locales, generando escasos encadenamientos productivos, escaso valor agregado y bajo grado de procesamiento local. Asimismo, los ingresos por concepto de impuestos sobre los recursos no renovables resultan escasos y a esto se agregan complicaciones asociadas a la inestabilidad de los precios internacionales de los productos primarios, así como a la contaminación del medio ambiente.

En segundo término, cuando la IED está orientada a la búsqueda de mercados locales o subregiones —tanto de bienes como de servicios—, las expectativas de los gobiernos en los países receptores se centran en la creación de nuevas actividades productivas, la mejora de la competitividad sistémica de la economía, el incremento del contenido local, la promoción de nuevos encadenamientos productivos, el mayor desarrollo empresarial local y el logro de mejoras en cuanto a cobertura, costo y calidad de los servicios locales, entre otros. Nuevamente, la experiencia reciente indica que este tipo de IED ha estado acompañada de diversos problemas en América Latina. En efecto, los mayores costos y la menor calidad de estos productos o servicios respecto del mercado internacional tienden a limitar su competitividad; también han aparecido problemas regulatorios y normativos, especialmente en economías con dificultades macroeconómicas, donde han crecido el número de disputas provenientes de compromisos internacionales (Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Protección y Promoción de Inversiones).

En tercer lugar, con respecto a las empresas transnacionales que buscan eficiencia para la conquista de terceros mercados, los países huéspedes esperan aumentar y mejorar el nivel y la competitividad de sus exportaciones de manufacturas, tener acceso a nuevas tecnologías, capacitar sus recursos humanos, profundizar los encadenamientos productivos, contribuir al desarrollo de los empresarios nacionales y, en casos más avanzados, evolucionar desde una plataforma de ensamblaje hacia un centro de manufacturas. Por el contrario, las experiencias regionales sugieren problemas concretos asociados al estancamiento en bajos niveles de ensamblaje; la concentración en ventajas estáticas; los limitados encadenamientos productivos; la alta dependencia de insumos importados; los escasos avances hacia la creación de aglomeraciones productivas y el desplazamiento (*crowding out*) de empresarios locales.

De esta manera, en América Latina existe una considerable brecha entre los beneficios previstos y los efectivamente materializados. En otras palabras, pareciera ser prudente tener un plan de contingencia para lidiar con los problemas de diversos tipos que han comenzado a emerger en relación con la IED. Para esto sería apropiado que los países huéspedes definieran cuáles son sus expectativas en torno de la IED y el papel de ésta en el contexto de una estrategia nacional de desarrollo.

Frente a este panorama, se presenta una marcada dicotomía en las políticas de IED en América Latina. Por un lado, existen una serie de medidas que buscan impulsar una mayor liberalización y promoción de la IED. Además de las medidas de facilitación de las actividades domésticas de las empresas extranjeras, las autoridades nacionales han negociado un gran número de convenios para darles seguridad jurídica a estos agentes globales, donde destacan los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII), los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), Tratados de Libre Comercio con Capítulos de Inversión y Tratados de Doble Tributación. Sin embargo, de forma progresiva, también se están dando algunas acciones para impulsar capacidades locales, abriéndose un espacio para políticas selectivas de desarrollo productivo, donde la IED adquiere un protagonismo central. Por otro lado, hay una serie de acciones que buscan reforzar la regulación con el propósito de promover determinados objetivos de políticas públicas, como la nacionalización de empresas, rescate de compañías en dificultades financieras y la creación de “campeones nacionales”.

Por lo tanto, para avanzar en una mayor contribución de la IED al desarrollo de las economías latinoamericanas es necesario encontrar un adecuado equilibrio entre las políticas y destrabar la dicotomía existente entre liberalización y regulación, así como entre derechos y obligaciones del Estado y de los inversores extranjeros. En esta misma dirección, es necesaria una mayor coherencia entre las políticas nacionales y los compromisos internacionales en el ámbito de la inversión. De este modo, se reduciría el riesgo de nuevas disputas inversor-Estado y no se comprometería el “espacio de política” que deberían tener los gobiernos nacionales. Asimismo, es precisa una mayor coordinación entre las normas de IED y otras políticas públicas en los países receptores de IED. En definitiva, resultaría conveniente promover una interface más nítida entre la inversión y los objetivos nacionales de desarrollo.

En definitiva, y más allá de la coyuntura, América Latina aún tiene mucho camino que recorrer en el desafío de fortalecer su capacidad de absorción de los beneficios de la IED. Para ello, se necesitan políticas de desarrollo productivo, centradas en la innovación y el fortalecimiento de las capacidades locales.

## Álvaro Calderón Hoffmann

Ingeniero Civil Industrial por la Universidad de Chile.

Entre 1994 y 1998 fue subdirector del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), organismo dependiente de la Comisión y el Parlamento Europeo, en Madrid. Es autor de múltiples publicaciones sobre el impacto del proceso de globalización, la Inversión Extranjera Directa, la internacionalización de empresas de economías emergentes y las estrategias corporativas de las empresas transnacionales en el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Actualmente ejerce como oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile.

Es autor del informe anual sobre Inversión Extranjera Directa de la CEPAL.

### 3. La cooperación económica entre América Latina y la Unión Europea

*Eugenio Marulanda*

En los últimos años, la Unión Europea y América Latina se han concentrado en la negociación y formalización de Acuerdos de Asociación, mientras ambas regiones enfrentan desafíos significativos resultantes de la crisis financiera y de credibilidad internacional.

Un tema que debe ser objeto de evaluación en otro momento es el impacto que tendrá en los países latinos las dimensiones políticas, culturales y de cooperación, que hacen parte de las negociaciones con Mercosur, Comunidad Andina y Centroamérica. La novedad es que no son tratados meramente comerciales. Con la Unión Europea se definió una visión estratégica y se alcanzaron consensos, en torno a temas que deben favorecer el desarrollo interno de las naciones, especialmente en el fortalecimiento de la democracia y en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Esta preocupación explica que la Unión Europea se haya convertido en uno de los más importantes (acaso el mayor) donante de programas de cooperación a nivel regional. Entre ellos, el Programa AI-Invest, para la promoción de relaciones comerciales y de inversión, operando con Eurocentros a nivel regional o nacional, ubicados en organizaciones privadas. En Colombia varios de ellos funcionan desde las Cámaras de Comercio.

En la agenda política que forma parte de los Acuerdos de Asociación se incluyen el respeto y la defensa de los derechos humanos, compromisos para ampliar y consolidar la gobernabilidad democrática por medio del desarrollo institucional, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el desarrollo de la amplitud de la cohesión social, entre otros.

La cooperación europea para América Latina, además de la que se establece con los gobiernos y organismos subregionales, se concreta por medio de organizaciones o instituciones específicas en los países, sólo por mencionar alguna, la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) despliega un amplio abanico de programas que apuntan al desarrollo humano de las poblaciones más segregadas.

Por supuesto que en los Acuerdos de Asociación en el capítulo comercial los europeos buscan la liberalización amplia tanto para mercancías como para servicios, incluyendo temas como propiedad

intelectual, compras del sector público, inversiones, políticas de competencia e incluso aspectos laborales y ambientales.

Los primeros Acuerdos de Asociación en América Latina fueron con México y Chile, respondiendo a los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos con Estados Unidos. El Acuerdo con México entró en vigencia en julio de 2000. El Acuerdo con Chile empezó a regir a partir de febrero de 2003 y entró en plena vigencia en marzo de 2005. El objetivo principal de estos acuerdos era comercial, y Chile casi cuadruplicó sus exportaciones a la UE en cinco años.

Como dato relacionado se puede resaltar el “II Estudio de las relaciones empresa-gobierno en América Latina y España” realizado por Llorente y Cuenca, al mencionar que existe una valoración positiva de parte de los empresarios, gobernantes y legisladores frente a los Acuerdos de Libre Comercio. Se encontró que el 63,5% de los empresarios y el 42% de los gobernantes y políticos encuestados en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y España entienden como alta o muy alta la importancia de tener tratados comerciales entre estos países.

La Unión Europea no solamente es el primer mercado mundial que demanda las exportaciones latinas, sino que es, además, su principal socio en materia de inversiones y su segundo socio comercial. El intercambio comercial se duplicó entre 1990 y 2006, y en 2008 el volumen comercial entre América Latina y la Unión Europea totalizó 178.000 millones de euros, lo que representa el 14,6% de su comercio en el mundo<sup>1</sup>.

En momentos en que la economía mundial muestra señales de recuperación, América Latina se enfrenta al desafío de generar esquemas que permitan impulsar el desarrollo de capacidades, con un enfoque más integral de política pública y de un fortalecimiento de los instrumentos redistributivos y regulatorios del Estado. No se puede desconocer que este grupo de países presentan en su mayoría altos niveles de desigualdad, lo que limita en gran medida el desarrollo económico y social, y se traduce en menores oportunidades para sus habitantes frente al resto del mundo, y en mayores brechas entre ricos y pobres.

En la publicación del “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe” (2010) se observaba que varios países latinoamericanos se encuentran entre los más desiguales del mundo. Además, reflejaba que la desigualdad observada en ingreso, salud, educación y otros indicadores es persistente entre generaciones y se presenta en un contexto de baja movilidad social.

Lo cierto es que es un buen momento para pensar cómo aprovechar la coyuntura y generar un crecimiento económico sostenido, basado en esquemas de productividad. Se reconoce que más de la mitad de las disparidades en el crecimiento económico entre países son el resultado de divergencias en el crecimiento de la productividad. Es decir, diferencias en la eficiencia (capacidad de conocimiento) con la que se utilizan los factores de producción (capital humano y capital físico).

---

1. Alvear; Soledad, “Unión Europea y América Latina, socios globales”, en América Economía, (<http://www.americaeconomia.com>), 23 de julio de 2010.

La productividad está estrechamente vinculada con el clima de inversión, con el desarrollo tecnológico, la innovación, la generación de capacidades y conocimiento, con lo que es indispensable contar con un esquema de desarrollo diseñado e implementado entre el Estado y el sector productivo. Todos los países latinoamericanos deben apostar por una mayor integración económica hacia nuevos mercados y reforzando alianzas ya existentes, en especial hacia la Unión Europea.

### 3.1. La experiencia de Colombia

Este contexto birregional ha llevado a Colombia a responder a la llamada de la integración económica, participando cada vez más en diferentes mercados; transformándose para atraer a los inversores extranjeros, dando señales de confianza que incentiven la inversión en el país y ofreciendo mayores oportunidades de desarrollo para la población en general.

Esto ha hecho que Colombia en los últimos diez años haya logrado triplicar el valor de Inversión Extranjera Directa (IED). Mientras que en 2000 reportaba cerca de 2.139 millones de dólares en IED, en 2009 alcanzó los 6.923 millones de dólares. Finalmente, en junio de 2010 se registró en IED 4.408 millones de dólares, es decir un 9% más que lo reportado en el primer semestre de 2009.

Adicionalmente, el país ha mejorado notablemente su posición relativa en el ranking *Doing Business* del Banco Mundial. En 2009, logró ubicarse en el puesto 37 entre 183 países. En este sentido, Colombia obtuvo el puesto siete de los diez principales países más reformadores del mundo en 2010 gracias a las reformas realizadas en apertura de empresa, manejos de permisos de construcción, registro de propiedades, protección de inversores, obtención de crédito, pago de impuestos y comercio transfronterizo. Estos datos son el resultado también de alianzas público-privadas para generar condiciones adecuadas a la creación de empresas, con mayor eficiencia y orientado hacia una mejor gestión y articulación interinstitucional.

Las Cámaras de Comercio, como entes gremiales y corporativos, han sido gestoras de estas transformaciones al ser articuladoras de ese engranaje público-privado. En los últimos años, se construyó el Sistema Nacional de Competitividad, con participación desde lo regional en las Comisiones Regionales de Competitividad, promoviendo iniciativas de transformación productiva que harán de Colombia el tercer país latinoamericano más competitivo en 2032.

Para el logro de esa meta, se ha producido una mejora de los procesos de simplificación de trámites en torno a la creación empresarial, facilitando a los empresarios gestionar sus procesos de forma efectiva y rápida. En esos términos se puede hablar de una reducción en costos de transacción, pasando de 17 trámites a dos, de ir a diez instituciones a dos, con una duración de hasta dos meses, para ahora hacerlo en tan sólo tres días máximo, lo que ha representado una reducción de costos para las microempresas de 76%, y para las Pymes de 45%.

La entrada en operación de un Portal Nacional de Creación de Empresas ([www.crearempresa.com.co](http://www.crearempresa.com.co)), un centro de atención empresarial virtual que brinda al emprendedor de servicios para la formalización de su empresa, es, por último, también relevante.

### 3.2. La formalización: estrategia para ser más competitivos

La formalización empresarial y laboral se considera hoy en día estratégica para alcanzar la transformación productiva en el marco de la Política Nacional de Competitividad en Colombia. Es por ello que el reto que el país tiene en esta materia es crucial y lograrlo significaría hacer un cambio estructural en el crecimiento económico y en el desarrollo del país, impactando en la calidad de vida de la ciudadanía colombiana en general.

La informalidad tan común en toda Latinoamérica, por el contrario, es una condición derivada de factores como el subempleo, de la falta de capital humano y económico, de barreras de entrada a ciertos mercados, de posiciones monopólicas en otros casos, de la necesidad de generar una fuente de ingreso de subsistencia o de políticas públicas excluyentes. Está correlacionada con el subdesarrollo y es una de las causas de la baja productividad en los países. El reto que existe con las empresas informales no es solamente formalizarlas, sino hacer que permanezcan en la formalidad.

El compromiso desde las Cámaras de Comercio de Colombia por la formalización empresarial, prevé la promoción de iniciativas con el sector público y la academia al ejecutar proyectos de asistencia técnica. Las empresas, al ser formales, pueden participar en mecanismos de fomento de la asociatividad o *clusters*, al acceder a procesos de subcontratación o cadenas productivas de exportación. Al ser formales, los empresarios tienen acceso a programas de capacitación, a fin de fortalecer sus conocimientos tecnológicos, para la innovación en procesos y servicios, en diferentes mercados potenciales.

Las Cámaras de Comercio, al reconocer su trascendencia, trabajan en la promoción y democratización de estímulos y herramientas para las empresas que avanzan hacia la formalidad, incluyendo programas de apoyo empresarial y capacitación, lo que conlleva gradualmente a los nuevos emprendimientos y a los informales, a la decisión de crear empresa por esta vía.

La informalidad laboral y empresarial está vinculada directamente con los niveles de pobreza e inequidad. Los países que avanzan en la inclusión económica y social al disminuir la brecha entre ricos y pobres empiezan a registrar crecientes niveles de formalidad. En el vecindario latinoamericano, Brasil y Chile son evidencia clara de este postulado.

Colombia, desde un enfoque tradicional de lucha contra la informalidad, ha identificado que los costos de transacción son un incentivo para la informalidad. Cada trámite adicional, impuesto diferenciado, requisito solicitado, o carga adicional que se fije para el empresariado, anima a estar más cerca de la informalidad. Los gremios y el Gobierno han identificado ese problema con claridad, los estudios económicos refrendan esta verdad y se han dado resultados en este frente.

A pesar de las brechas que existen en el país, el trabajo coordinado entre Confecámaras, el Gobierno y los diferentes gremios de la producción detectó los cuellos de botella que se presentan para entrar al mundo empresarial. Su objetivo consistió en promover programas de sensibilización mostrándole al empresariado los costos ocultos de ser informal. Se buscan incentivos para que los emprendedores hagan el tránsito hacia la formalidad.

Se destaca el hecho de que tanto empresarios como gobernantes consideran que la influencia del sector empresarial en el diseño de políticas económicas del Gobierno es considerable, y se resalta de igual forma que los empresarios creen que la política del Gobierno genera confianza y, por su parte, los gobernantes y políticos piensan que el apoyo empresarial a la actividad del Gobierno es importante<sup>2</sup>.

Parece demostrado que no existen grandes cambios en las cifras sobre la informalidad. Según se recoge en las últimas mediciones realizadas en el país hay más de 4,6 millones de personas trabajando en la informalidad<sup>3</sup>, y es conocido que el reto es enorme, en especial para aquellos sectores que concentran el mayor número de personas en ocupación informal, como es el sector de comercio, hoteles y restaurantes, el cual agrupa cerca del 41% de la población informal.

Estos resultados dejan un sinsabor. No obstante, parece que es el momento de ampliar la mirada, de enriquecer el enfoque, de aunar esfuerzos con las instituciones para establecer cambios en las políticas públicas, de forma que se generen mayores incentivos por la formalidad y que represente un giro hacia mayor equidad social y económica. Se debe pensar que es un momento oportuno para establecer políticas orientadas a generar mayores capacidades y oportunidades de desarrollo y equidad para la población en general bajo esquemas que se inclinen por una mayor productividad y competitividad.

Específicamente Colombia es el tercer país con los mayores niveles de desigualdad en Latinoamérica, lo que demuestra que los esfuerzos realizados en los últimos años por disminuir la pobreza no han sido suficientes para compensar las brechas y la heterogeneidad del logro del bienestar social.

Ahora que el país remueve los obstáculos para participar de la vida económica, es indispensable que los *jugadores*, además de las oportunidades, cuenten con las capacidades para hacerlo. La economía colombiana, como se sabe, se caracteriza por un alto número de Mipymes<sup>4</sup> y la formación de capital humano en el interior de estas unidades empresariales resulta esporádica y las barreras de acceso al crédito productivo todavía son un problema por resolver.

---

2. Con base en los resultados del "II Estudio de las relaciones empresa-gobierno en América Latina y España" realizado por Llorente y Cuenca.

3. Población ocupada según tamaño de empresa (hasta cinco trabajadores). Total: 13 áreas metropolitanas del país, con base en la medición del empleo informal del DANE.

4. Empresas micro, incluidas las famiempresas, pequeña y mediana empresa (Colombia).

Por ello, para aprovechar las crecientes oportunidades en la economía formal, es indispensable apostar por las propuestas innovadoras que solventen este tipo de dificultades, como generar inclusión educativa en los jóvenes y en los adultos microempresarios y fomentar servicios de apoyo a la innovación tecnológica y organizacional, los cuales han mostrado estupendos resultados en algunas experiencias nacionales, y por ello deben extenderse y profundizarse. El acceso al crédito productivo debe fortalecerse y esquemas asociativos de gran éxito en algunos sectores deben promoverse con toda energía.

### 3.3. Alianzas público-privadas: Colombia, caso de éxito

Colombia en los últimos años ha establecido alianzas público-privadas en torno a diferentes políticas de Estado. A partir de 2006 se instauró el Sistema Nacional de Competitividad en donde las Cámaras de Comercio juegan un papel fundamental como secretarías técnicas de las Comisiones Regionales de Competitividad, lo que ha permitido impulsar en todas las regiones del país la estrategia de Transformación Productiva como eje de la Política Nacional de Competitividad.

Por otro lado, Confecámaras ha participado en las Veedurías Ciudadanas y, recientemente, hizo seguimiento a la Política Anticíclica del Gobierno nacional en el eje de infraestructura y transporte. Desde el Consejo Gremial, Confecámaras y los distintos gremios empresariales colombianos trabajaron en una propuesta en firme para entregarle al nuevo Gobierno como insumo para el nuevo Plan de Desarrollo, en el cual se destacan los grandes retos que tiene el país en materia de infraestructura, empleo, salud, equidad y desarrollo, finanzas públicas, comercio exterior, vivienda, entre otros temas de prioridad nacional. Adicionalmente, Confecámaras desde el Consejo Nacional de Planeación ha venido monitoreando los resultados del actual Plan Nacional de Desarrollo específicamente en los avances del Objetivo Crecimiento Alto y Sostenido.

Las Cámaras de Comercio han generado estrategias de articulación con el Gobierno mediante Consultorios Empresariales, eventos en los cuales el Presidente de la República y las distintas agencias gubernamentales conocieron de primera mano los principales problemas de los sectores productivos del país y brindaron soluciones a los mismos.

De igual manera se han realizado ruedas de negocios, ferias crediticias con el único propósito de abrirle camino a los empresarios nacionales en nuevos mercados, con mayores facilidades de financiación. Asimismo, con los Centros de Conciliación y Arbitraje se da soluciones a la ciudadanía en torno a diferentes litigios y controversias de orden familiar, comercial y legal, a través de las Jornadas Nacionales Gratuitas de Conciliación.

Se destaca que la sociedad civil en Colombia ha ejercido un papel esencial en la lucha contra la corrupción. La Corporación Transparencia por Colombia es un organismo independiente que tiene como misión: liderar, desde la sociedad civil, esfuerzos sistemáticos de lucha contra la

corrupción centrados en transformar las instituciones públicas y privadas para que en Colombia podamos contar con organizaciones efectivas y confiables.

Esto, sin lugar a dudas, muestra el protagonismo que los empresarios y la sociedad civil tienen en la evaluación, seguimiento y formulación de las políticas públicas. Y deja ver que el esfuerzo hecho en torno al trabajo articulado con el Gobierno ha rendido sus frutos, permitiendo así diseñar estrategias publico-privadas orientadas a dar continuidad en el ciclo de la política pública como fundamento de desarrollo y crecimiento tanto económico como social y como garante de que el país está trabajando articuladamente por progresar.

### 3.4. Gobierno corporativo: garantía para el inversor

Se deben promover el desarrollo de prácticas de gobernanza empresarial que fortalezcan la forma en que son adoptadas las decisiones en las empresas objeto de inversión, lo que constituye un aspecto crítico para aumentar la confianza y hacer efectiva la protección de los inversores en las compañías.

El desarrollo de una cultura de la autorregulación en que las empresas adopten prácticas que garanticen los derechos de sus accionistas y que les permitan actuar con un mayor nivel de transparencia con sus grupos de interés, constituye uno de los pilares sobre los cuales se establecen reglas de juego claras, garantizando en mayor medida seguridad jurídica en el tráfico mercantil.

La consolidación de la seguridad jurídica en Colombia pasa por la adopción de prácticas de buena gobernanza empresarial, como la conformación de órganos de dirección idóneos, en los cuales se adopten decisiones con sentido empresarial, o el establecimiento de planes de sucesión para los ejecutivos principales. El desarrollo del buen gobierno corporativo podría facilitar la administración de las compañías, evitando fuentes de conflicto, como la que supone la naturaleza familiar de una gran mayoría de las compañías que conforman el tejido empresarial colombiano, y que muchas veces no pueden ser fácilmente resueltas por el entorno regulatorio y el operador judicial.

Es por ello que el desarrollo de prácticas de buen gobierno contribuyen a la prevención de situaciones de conflicto de interés y riesgos de arbitraje, todo lo cual conduce a una mayor sostenibilidad de las empresas como originadoras de riqueza y empleo en las regiones, permitiéndoles convertirse en referentes de institucionalidad privada y, lo que resulta más importante, en gestores de una cultura de transparencia, facilitándoles acceder a mercados externos sin que sus prácticas se conviertan en barreras para arancelarias.

La apuesta de Colombia por estos pilares —facilitación de trámites y asesoría para los nuevos emprendimientos, apoyo para la formalización empresarial y laboral e incorporación de prácticas de buena gobernanza empresarial— podría ser vista por el resto de América Latina, como un ejemplo, y a la vez, como un método de integración con la cultura europea, lo que podría favorecer la construcción de escenarios prósperos e incluyentes en el ámbito social.

## Eugenio Marulanda Gómez

Licenciado en Administración de Empresas, especializado en Desarrollo Gerencial y Empresarial.

Destacó como presidente de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y de la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera (COLFECAR); fue director general del Instituto Nacional de Transportes (INTRA), consultor internacional de la Junta del Acuerdo de Cartagena, hoy Comunidad Andina de Naciones, y fue representante a la Cámara en el Congreso de la República de Colombia.

Aliado y ejecutor en múltiples convenios con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Mundial, Embajada de los Países Bajos (Holanda), Organización Internacional para las Migraciones OIM, Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), adscrita a la Cámara de Comercio de Estados Unidos, la Organización de Estados Americanos (OEA) y USAID, entre otros.

Asiduo colaborador en periódicos y revistas especializados. Actualmente es consultor internacional en temas de gobernanza, competitividad y cohesión social.

## 4. Una apuesta por la atracción de inversiones: El ejemplo de Chile

*Liliana Macchiavello*

### 4.1. Introducción

Chile ha tenido una exitosa trayectoria en materia de inversión extranjera, mostrando ventajas significativas que le transforman en una localización atractiva para empresas extranjeras que buscan desarrollar nuevos negocios y expandir sus operaciones y ventas.

De este modo, en los últimos 30 años empresas extranjeras han invertido en Chile más de 110.000 millones de dólares, tanto en el desarrollo de nuevos proyectos, como en fusiones y adquisiciones de empresas. Esta cifra es extremadamente significativa para una economía que en 2009 alcanzó un tamaño de 6.465 millones de dólares. Estos positivos resultados explican que, en la actualidad más de 5.000 empresas provenientes de al menos 60 países se encuentran operando eficientemente en Chile, transfiriendo con ello tecnología, capacitación de recursos humanos, conocimientos especializados y generación de puestos de trabajo, entre otros.

En la última década, la Inversión Extranjera Directa (IED) en Chile ha representado en promedio un 6,5 % del PIB, cifra que se eleva a 8% para el trienio 2007-2009.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su “Informe Mundial de Inversiones para América Latina y el Caribe” (2009), ha señalado que Chile es el segundo país receptor de inversión extranjera en la región, quedando posicionado sólo después de Brasil, economía casi seis veces más grande que la chilena. En este informe, la CEPAL señala que durante 2009 las corrientes de IED en la región cayeron un 42%, en tanto que en Chile sólo disminuyeron en un 16%, afirmando que “entre las economías medianas y grandes de la región, Chile presenta el mayor porcentaje de IED respecto a su PIB (8%)”.

Un factor importante en el posicionamiento de Chile como receptor de IED es el alto nivel de rentabilidad que los capitales extranjeros han obtenido en sus operaciones en Chile, lo que sumado a la confianza que este país ofrece en términos de certeza jurídica y estabilidad política y económica, se traduce en que los inversores han decidido mantener y expandir sus operaciones en Chile, reinvertiendo las utilidades obtenidas con el desarrollo de sus operaciones. De este modo, a partir de 2003 la reinversión de utilidades se ha transformado en un motor importante de la inversión extranjera.

## 4.2. Ventajas de Chile como receptor de inversiones

Existe una multiplicidad de ventajas que transforman a Chile en una localización atractiva para los capitales foráneos, siendo pertinente destacar especialmente tres: estabilidad política y económica del país, amplia red de acuerdos internacionales y existencia de un marco legal claro transparente y estable para la inversión extranjera.

### 4.2.1. Estabilidad política y económica del país

Uno de los principales activos que Chile ofrece a los inversores es su estabilidad política y económica, el respeto por las libertades públicas y el buen funcionamiento y operatividad de las instituciones del Estado.

Chile ha mantenido niveles sostenidos de crecimiento, los que en el periodo comprendido entre 1996 y 2008 se han situado en un rango promedio del 5%. Durante 2009, producto del impacto de la crisis económica internacional, la economía chilena se contrajo en un 1,5%. Sin embargo, es importante destacar que su economía ya está dando señales claras de reactivación, atendiendo al crecimiento económico experimentado en 2010 (5,2%), y al esperado por el Banco Central de Chile del 6,3% en 2011 (lo que supone un incremento de una décima sobre sus previsiones iniciales).

Chile alcanzaría esta cifra dentro de una horquilla de previsión estimada de crecimiento de entre un 5,5% y un 6,5 %, según el “Informe de Política Monetaria” (Ipom) dado a conocer en mayo de 2011, con lo cual Chile retomará la senda de crecimiento que ha venido mostrando en los últimos años. Además, se esperaría para 2012 un aumento del PIB del 5,5% y del 5% para 2013, según los expertos.

El dinámico ambiente de negocios existente en Chile ha sido reconocido a través de diversas mediciones efectuadas por entidades de prestigio internacional, en los que este país siempre ha obtenido una posición de privilegio. En el Ranking de Ambientes de Negocios 2010-2014 de Economist Intelligent Unit —publicado en abril de 2010— Chile se ubica en la posición número 15 entre 82 economías. En el Índice de Libertad Económica de *Heritage Foundation* —publicado en marzo de 2010—, Chile se ubica en el décimo lugar entre 179 economías. En el Índice de Percepción de la Corrupción —publicado en noviembre de 2009 por Transparencia Internacional—, Chile se ubica en el lugar 25 entre 180 países. En enero de 2009, Chile se convirtió formalmente en el miembro número 31 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el primer país de América del Sur en participar en esta organización.

El acceso de Chile a la OCDE involucró una serie de evaluaciones de la capacidad del país para alcanzar los estándares en un amplio rango de políticas públicas. Este proceso tuvo la utilidad, además, de ser una herramienta para aumentar la convergencia de las políticas de Chile con los países miembros. De esta forma, su incorporación a la OCDE constituye un reconocimiento a los estándares de las políticas aplicadas en el país.

## 4.2.2. Amplia red de acuerdos internacionales

Chile ha suscrito 20 acuerdos internacionales con 56 países, entre los que se cuentan tratados de libre comercio, acuerdos de asociación, acuerdos de complementación económica y acuerdos de alcance parcial.

A través de estos acuerdos, Chile ha podido abrir mercados, asegurar las condiciones de acceso y estabilidad de sus exportaciones, eliminar barreras al comercio y promover los envíos de bienes y servicios, a más del 80% de la economía mundial.

Asimismo, esta red de acuerdos internacionales ha transformado al país en una eficiente plataforma de inversiones, que permite llegar desde Chile a terceros mercados con importantes beneficios arancelarios, dando acceso a un universo de aproximadamente 4.200 millones de potenciales consumidores.

Lo anterior se ha traducido en un importante desarrollo del sector exportador del país, que se ha reflejado en una mayor diversidad de los productos exportados, una mayor cantidad de empresas involucradas en los procesos de exportación, un aumento de los mercados de destino y un fuerte crecimiento de los volúmenes exportados.

## 4.2.3. Existencia de un marco legal claro, transparente y estable para la inversión extranjera

La normativa que regula la inversión extranjera en Chile establece derechos y garantías para los inversores extranjeros, otorgándoles certeza y estabilidad jurídica en el desarrollo de sus actividades en el país.

A nivel constitucional, se establecen los principios en los cuales se sustenta la normativa en materia de inversión extranjera:

- Derecho de propiedad privada: en virtud del cual la Constitución Política del Estado asegura a todas las personas, incluidos los extranjeros, la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, corporales e incorporales.
- Libertad económica: que garantiza el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando la normativa sectorial interna que las regula.
- Trato nacional: garantiza al inversor extranjero que recibirá por parte del Estado y sus organismos un trato igual o no menos favorable que el dado a los inversores nacionales en materia económica sin discriminación.

A nivel legal, existen dos mecanismos para ingresar los capitales extranjeros a Chile. Éstos son el capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile y el Decreto Ley n° 600 (DL 600) o Estatuto de la Inversión Extranjera. Ambos mecanismos funcionan

de manera alternativa y paralela, pudiendo el inversor extranjero usar cualquiera de ellos al momento de transferir sus capitales a Chile.

El capítulo XIV establece el régimen general para la transferencia de capital proveniente del exterior. Los capitales ingresados al amparo del capítulo XIV quedan sujetos en todo a la regulación general aplicable, tanto en cuanto al acceso al mercado cambiario, a la posibilidad de transferir capitales al exterior; como a cualquier otro derecho u obligación establecida en dicha regulación.

El DL 600, cuyo texto original data de 1974, fue presentado a la revisión del Congreso Nacional en 1993, oportunidad en la que su texto se ratificó con mínimas modificaciones, tendientes a beneficiar los intereses de los inversores extranjeros. La permanencia de este cuerpo normativo en el tiempo, por más de 30 años, da cuenta de la importancia que para Chile ha tenido mantener una política estable en materia de atracción de capitales extranjeros.

Desde su entrada en vigor, la mayoría de los inversores extranjeros ha usado este mecanismo para transferir sus capitales a Chile. Así, hasta 2009 se han materializado a través del DL 600 74.901 millones de dólares, lo que representa el 67,3% del total de los ingresos brutos de capitales a Chile. No obstante lo anterior, en los últimos años el capítulo XIV muestra un aumento en su participación histórica.

Sólo los inversores extranjeros que utilizan el DL 600 para transferir sus capitales a Chile:

- Suscriben un contrato de inversión extranjera con el Estado de Chile, en el que se establecen derechos y obligaciones para las partes y no puede ser modificado unilateralmente por ninguna de ellas.
- Tienen garantizado el acceso al Mercado Cambiario Formal, tanto para liquidar las divisas constitutivas de la inversión como para adquirir las divisas a remesar por concepto de capital o utilidades.
- Tienen derecho a remesar el capital una vez transcurrido un año desde su ingreso. Esta remesa está exenta de toda contribución impuesto o gravamen, hasta el monto de la inversión materializada. Las utilidades obtenidas con el desarrollo de su inversión pueden ser remesadas en cualquier momento, previo cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Tienen derecho a optar por un régimen de invariabilidad tributaria de diez años respecto del impuesto adicional a la remesa de utilidades, en cuyo caso la tasa de este impuesto se eleva de un 35% a un 42%. Dicha invariabilidad es renunciable por una sola vez, volviendo el inversor al régimen impositivo común del 35%.
- Pueden utilizar seis modalidades de inversión: divisas, bienes físicos, tecnología, créditos asociados, capitalización de créditos y capitalización de utilidades.

Los principales países desde donde ha llegado la inversión extranjera vía DL 600 son Estados Unidos, España, Canadá, Reino Unido, Australia, Japón, Países Bajos, Italia, Francia y México, entre otros.

En cuanto a los principales sectores de la economía a los que ha llegado la inversión extranjera vía DL 600, la minería ha sido históricamente el principal sector receptor. Sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado una tendencia a la diversificación, tanto de los sectores económicos como de la localización geográfica a los que está llegando el capital extranjero.

### 4.3. Política chilena de atracción de IED

Las principales características de la política de atracción de IED aplicada por Chile son:

- Está basada en la promoción de las condiciones generales del país, que lo transforman en una localización atractiva para la inversión extranjera y en la promoción de oportunidades y ventaja comparativas sectoriales.
- Se otorgan algunos subsidios específicos para incentivar la inversión en sectores económicos que han sido definidos como prioritarios, tales como alta tecnología, energías renovables o agroindustria, entre otros.
- La promoción de las oportunidades de inversión que surgen de la apertura de la economía chilena, producto de la firma de los acuerdos comerciales.

El programa de Gobierno del presidente Sebastián Piñera contempla la intensificación de los programas de atracción de inversión extranjera enfatizando en lo siguiente:

- Obras públicas: reactivar la inversión en obras públicas, tales como caminos, autopistas, hospitales, embalses, obras de riego, a través de nuevos programas de concesiones.
- Conectividad e infraestructura turística: a través de lo que se pretende posicionar a Chile como un destino turístico de nivel mundial.
- Energía: considera un poderoso plan de energías limpias y renovables, que permita que en 2020 el 20% de la matriz eléctrica provenga de esas fuentes.

## Liliana Macchiavello

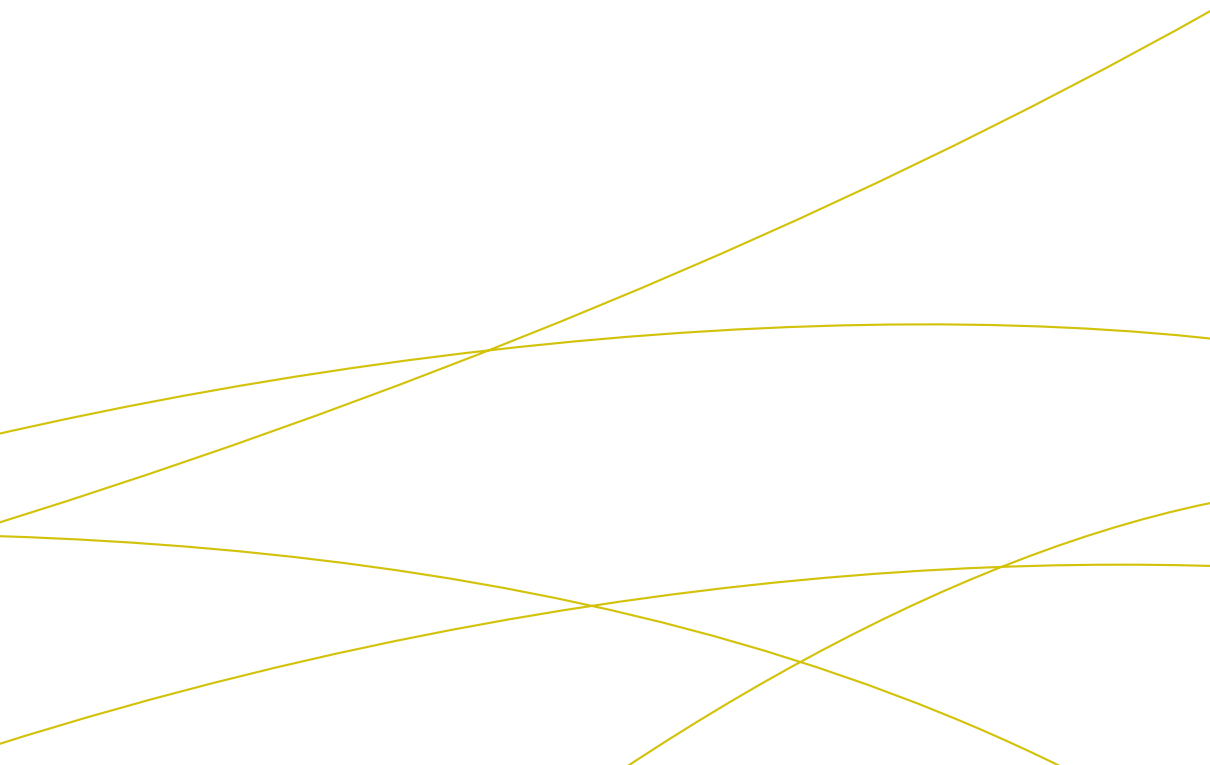
Licenciada por la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile. Ingresó en el Comité de Inversiones Extranjeras en 1997, donde ejerce como abogada. En junio de 2006 asume el puesto como fiscal de la institución y entre 2008 y 2010 ocupa el cargo de vicepresidente ejecutivo.

Entre otros trabajos destacados, Macchiavello integró los equipos legales del Comité de Inversiones Extranjeras encargados de la negociación de los capítulos de inversiones en los Tratados de Libre Comercio con Perú, Mercosur, Japón, China, Australia, entre otros. Formó parte del equipo de defensa del Estado de Chile en juicios arbitrales internacionales en materia de inversiones extranjeras ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Actualmente, como fiscal del Comité de Inversiones Extranjeras desde julio de 2010, es responsable del área legal de la institución, donde está a cargo de la tramitación jurídica de los procesos de inversión extranjera.

# Parte II

## Institucionalidad y seguridad jurídica





## 5. La extensión del acceso a la justicia en sociedades con poca equidad

Humberto Sierra

Ante la pregunta de ¿cómo extender el acceso a la justicia en sociedades con poca equidad? cada Estado debe diseñar una política pública judicial integral, a largo plazo, elaborada sobre la base de indicadores confiables, verificables, transparentes y sometidos a rendición periódica de cuentas, orientada a remover los obstáculos económicos y logísticos que actualmente impiden el acceso real y efectivo de grupos particularmente vulnerables de la población (minorías étnicas, discapacitados, población desplazada, etc.) a los tribunales, en especial, cuando se trate de hacer valer el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales de los cuales son titulares.

Si bien en los últimos años se ha avanzado normativamente en el reconocimiento constitucional e internacional del principio de gratuidad de la administración de justicia; en la garantía de la asistencia jurídica sin costos en materia penal; se han creado figuras procesales como el amparo de pobreza en asuntos civiles e igualmente se cuenta con diversas vías procesales internas *prima facie* accesibles a todos los ciudadanos (acción de tutela, acción pública de inconstitucionalidad, etc.), también lo es que hace falta construir una verdadera política de Estado, de largo aliento, que oriente, coordine y armonice todas las actuaciones y los recursos públicos con que cuentan las autoridades vinculadas con la gestión de la administración de justicia.

Se trata, por tanto, de elaborar y poner en marcha, una política pública encaminada a detectar y cuantificar las trabas que impiden el acceso a la administración de justicia; que comprenda estrategias y planes de acción puntuales; enfocada a superar los diversos obstáculos fácticos que le impiden a amplios grupos poblacionales de ciudadanos acceder a los tribunales, en igualdad real de condiciones, en defensa de sus derechos fundamentales. En pocas palabras, una política pública judicial no neutral, sino diferenciada en función de las particularidades y las necesidades especiales de los ciudadanos, es decir, diseñada con perspectiva de diversidad.

## Humberto Antonio Sierra Porto

Licenciado en Derecho por la Universidad Externado de Colombia. Especializado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Doctor en Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid. Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Externado de Colombia.

Fue director de los programas de especialización en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado. Autor de diversas publicaciones en el área de justicia constitucional, fuentes de derecho y derecho parlamentario. Ha ejercido como asesor en asuntos legislativos de la Cámara de Representantes y como procurador delegado para la Función Pública.

Magistrado de la Corte Constitucional de Colombia, ocupó su presidencia de febrero de 2008 a febrero de 2009.

## 6. La seguridad jurídica como elemento de promoción del desarrollo e inversión

*Jaime Llopis Juevas*

Cuando se trata de resaltar “la importancia de la creación de marcos jurídicos previsibles y transparentes, dada su correlación con la disminución de los costes de transacción y el logro de la competitividad y desarrollo económico, factores que indudablemente están vinculados a la capacidad de promover las inversiones nacionales y extranjeras, así como para la implantación y generación de nuevas actividades productivas”, institucionalidad y seguridad jurídica son dos conceptos inmediatamente traídos a colación, y precisamente el segundo será el eje sobre el que versen estas reflexiones.

El siguiente artículo comienza revisando los ingredientes del concepto “seguridad jurídica” para intentar sistematizarlos en una matriz. A partir de ahí son introducidas otras variables que nos conducen progresivamente hacia conceptos más amplios, con elementos jurídicos (el “clima legal”), sociales (la “cultura legal”) y finalmente económicos (el “clima de negocios”). Aun asumiendo que la percepción que cada emprendedor pueda tener del ambiente de seguridad jurídica bajo el que desarrolla su actividad en una determinada jurisdicción es necesariamente una percepción individual e intransferible, se presentan algunas mediciones e indicadores que ofrezcan una imagen general del estado de la cuestión en América Latina. Por último se añade alguna consideración acerca de la relación entre seguridad jurídica e inversión extranjera, particularmente acerca de si aquélla puede pasar de ser una condición para que una jurisdicción aloje inversión extranjera a convertirse en un atractivo que sirva para captarla.

### 6.1. Una matriz de la seguridad jurídica

¿De qué hablamos cuando hablamos de “seguridad jurídica”? Una formulación exhaustiva del concepto excede sin duda el ámbito de esta contribución. Por ello, existe una inclinación mayor por explorar componentes de la seguridad jurídica que por intentar su definición conceptual.

Una primera dimensión de la seguridad jurídica se da en las relaciones verticales, las relaciones entre los sujetos de derecho (personas naturales y jurídicas) y los diferentes ámbitos de la Administración Pública. El “Estado de Derecho”, la prevalencia de un marco constitucional, debe ser la base y la garantía de la seguridad jurídica en cada jurisdicción; los mecanismos de los

Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones (APPRI), de los Convenios sobre Doble Imposición (CDI) o de los Acuerdos Bilaterales de Inversión o de estabilidad jurídica pueden complementar esta noción desde la perspectiva del inversor extranjero.

Una segunda dimensión se da en las relaciones horizontales, las relaciones entre sujetos de derecho (típicamente, entre agentes económicos) en las actividades de creación, distribución, intercambio y consumo de los bienes y servicios y de la riqueza generados por el sistema económico. A la relevancia de la norma como elemento de seguridad jurídica se suma aquí el papel de una justicia independiente como salvaguarda última de su eficacia.

Por su vez, los principios que componen la seguridad jurídica se manifiestan bajo distintos grados de intensidad tanto en sus características formales como sustantivas.

Así, en sus aspectos formales o políticos, que las normas jurídicas sean el instrumento de la acción de gobierno es el cimiento de la seguridad jurídica. A partir de ahí, se exigirá que el ordenamiento jurídico presente calidad formal (publicidad, comprensibilidad, estabilidad) y, por último, que responda a una voluntad social manifestada democráticamente.

En su contenido y esencia, la seguridad jurídica se construye sobre la primacía de las libertades y los derechos individuales y colectivos (el derecho de propiedad, la libertad de empresa, el respeto de los contratos), cuya tutela compete a órganos jurisdiccionales imparciales, eficaces y accesibles. Valores como la protección medioambiental o la responsabilidad y la cohesión social deberán inspirar además la actividad legislativa y el ejercicio individual de esos derechos y libertades.

Trasladando gráficamente las ideas expuestas en los dos párrafos anteriores encontraríamos esta matriz compleja de los ingredientes de la seguridad jurídica<sup>1</sup>.

**Cuadro 6.1. Matriz compleja de los ingredientes de la seguridad jurídica**

<b>Grado de intensidad (de menor a mayor)</b>			
<b>Aspectos formales o políticos</b>	Normas jurídicas como instrumento de la acción de gobierno	Calidad formal del ordenamiento jurídico	Dimensión democrática
<b>Aspectos sustantivos</b>	Libertades y derechos individuales y colectivos (propiedad, respeto de los contratos)	Justicia accesible, eficaz e independiente	Las nuevas dimensiones de los derechos individuales y colectivos (la protección social o medioambiental)

1. Esta matriz es objetivamente deudora del trabajo de Tamanaha, B. Z. en "On the Rule of Law; History, Politics, Theory", 2006.

La presentación matricial de estos elementos permite algunos análisis adicionales.

El primero es el planteamiento clásico de si existe seguridad jurídica cuando se dan sólo los primeros aspectos formales o políticos: ¿cabe hablar de seguridad jurídica en el África del Sur del *apartheid*? ¿O en el Chile de la dictadura del general Pinochet? ¿Hay seguridad jurídica sólo porque la acción del gobierno se manifieste por normas y éstas sean formalmente de buena calidad (comprensibles, públicas, estables)?

Otra característica de la complejidad de la matriz es la posibilidad de que sus aspectos más intensos se puedan manifestar incluso en ausencia de los fundamentos que naturalmente les deberían preceder:

Por ejemplo, ¿podemos considerar que existe seguridad jurídica en países (y no es difícil tener en mente algunos de América Latina) en los que la voluntad popular se manifiesta bajo principios formalmente democráticos y en los que valores como la protección medioambiental o la cohesión social son nominalmente incuestionables, pero en los que quiebran algunos fundamentos del imperio de la ley y del respeto a los derechos y libertades individuales?

País por país, las brechas en el ideal de seguridad jurídica se pueden encontrar en las más variadas formas y difícil será el caso en el que no aparezcan. No parece desatinado considerar que el Brasil de hoy, que fascina al mundo desde su pujanza económica y sus expectativas sin par (hallazgos petrolíferos en la capa pre-sal, eventos deportivos de 2014 y 2016), pero también desde su estabilidad política<sup>2</sup>, presenta carencias notables en aspectos formales de su producción legislativa (por ejemplo, en materia de legislación tributaria), en su organización administrativa (por ejemplo, en cuanto a la asignación de competencias entre los niveles federal, estatal y municipal) o en el funcionamiento de su sistema judicial (por ejemplo, por la duración de los procesos o la no siempre rigurosa actuación de las primeras instancias). ¿Debemos llamar a eso falta de seguridad jurídica?

Quizá la respuesta negativa sea la más sensata para cualquiera de las preguntas planteadas en los tres últimos párrafos.

## 6.2. Seguridad jurídica, clima legal, cultura legal, clima de negocios

Pero, incluso si todos los ingredientes de la matriz están servidos, ¿es eso todo lo que un emprendedor precisa para acometer con seguridad jurídica sus proyectos?

Dicho de otro modo, ¿será que dados por ciertos los elementos de seguridad jurídica de esta matriz puede el inversor, el emprendedor, tener la certeza de que ha despejado, al menos en buena parte, el riesgo legal? La respuesta vuelve a ser obviamente negativa.

---

2. Y que por ello precisamente me parece un buen caso de estudio y concentrará buena parte de los ejemplos elegidos para ilustrar las reflexiones contenidas en este capítulo.

La seguridad jurídica se inscribe necesariamente en un contexto que damos en denominar "clima legal" y que tiene que ver con el estado de determinados parámetros *jurídicos* en una determinada jurisdicción. Parámetros que van, a título no exhaustivo, desde la cualificación y eficiencia de las *profesiones legales* (jueces, registradores o abogados, por ejemplo) hasta la calidad material de las normas (normas que no sólo presenten calidad formal —publicidad, comprensibilidad—, sino que ofrezcan buenas soluciones legales). Veamos un ejemplo de cada uno de ellos.

En 2010, un juzgado brasileño admitió la petición de una de las partes de un arbitraje seguido en Sao Paulo bajo normas de la Cámara de Comercio Internacional para inmiscuirse en el propio procedimiento arbitral haciendo que se reconsiderara la práctica de una determinada prueba (caso *Metrô* contra *Consórcio Via Amarela*). Desde la ortodoxia académica y profesional, si se consolidara la competencia judicial para interferir en las fases incidentales de un procedimiento arbitral sería, en palabras de uno de los abogados de la causa, como "devolver a Brasil a la Edad de Piedra del arbitraje"<sup>3</sup>. ¿Estamos propiamente ante un problema de seguridad jurídica o, por el contrario, ante una borrasca en el clima legal brasileño, de naturaleza pasajera y excepcional, quizá revisable, probablemente motivada por alguna causa cierta e identificable (falta de preparación del juez, pericia o impericia de los abogados, escasa tradición del arbitraje como medio alternativo de resolución de disputas, inadecuada valoración del interés público)?

Respecto de la calidad del sistema legal, una cuestión importante en América Latina es la sobre-regulación. Aunque haya quien lo considere paradójico (y, por supuesto, incluso quien no lo compartiera), es inherente a un buen clima legal que existan límites en la magnitud y alcance del intervencionismo estatal sobre la economía y la acción civil. Magníficamente estudiado por Hernando de Soto<sup>4</sup> para el caso peruano, la sobre-regulación conduce inexorablemente a la informalidad y a la corrupción. En un estudio sobre regulación de entrada de la inversión extranjera, Djankov, La Porta, López de Silanes y Shleifer<sup>5</sup> constatan también que una regulación más gravosa (no sólo en sentido de coste) de la entrada de inversión está generalmente asociada a una mayor corrupción y a una mayor economía sumergida, y no a una mejor calidad en la provisión de bienes públicos o privados.

Desde luego que las prácticas corruptas en una sociedad dinamitan los principios esenciales de la seguridad jurídica (el Poder Legislativo y el Judicial, básicos en la matriz que describimos arriba, serán con toda probabilidad objetivo de las prácticas corruptas), pero, por poner dos ejemplos, leyes *malas* o *malos abogados* (permítasenos en ambos casos ese juicio de valor), sin ser estrictamente variables de seguridad jurídica, sí son, sin ningún género de dudas, elementos que configuran el clima legal de un país y, por lo tanto, modulan su atractivo para el desarrollo de la actividad económica ("Economic activity requires good rules": así de sencillamente se enuncia

---

3. "This decision represents a huge act of interference by the courts in the arbitration proceedings, and if it prevails it's going to send Brazil back to the Stone Age of arbitration" warns Marcelo Ferro, counsel to *Via Amarela*" (Latin Lawyer, 14 de junio de 2010).

4. De Soto, H. (2000): "El misterio del capital". Empresa Editora El Comercio, S.A.

5. Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; Shleifer, Andrei y López de Silanes, Florencio, (2001): "The regulation of entry" Policy Research Working Paper Series 2661, The World Bank.

la premisa del proyecto *Doing Business*<sup>6</sup>). Lo mismo cabe decir de la informalidad, amenaza radical de la libre competencia y, por supuesto, enemiga de los principios básicos de solidaridad fiscal y social.

En general (y quizá con la premisa de que se haya alcanzado un grado razonable de institucionalidad interna), puede constatar que grados mayores de apertura a la inversión extranjera producen efectos benéficos en la competencia, en la transparencia e incluso en la calidad del desarrollo legislativo, y viceversa: mejoras en el desarrollo legislativo y en las condiciones de mercado propician la llegada de mejor inversión extranjera. Además, como estudian Miles y Posner, los países más desarrollados son los más proclives a suscribir acuerdos internacionales (bilaterales o multilaterales) y los que en mayor medida consiguen beneficiarse de la cooperación entre sus agentes económicos<sup>7</sup>.

Este análisis que lleva de la seguridad jurídica al clima legal, conduce aún a dos estadios más: los denominados “cultura legal” y “clima de negocios”.

El derecho no es sólo la suma de leyes, tratados, tribunales, instituciones formales y profesionales. Como dice Carothers, el derecho es también un sistema normativo que reside en las mentes de los ciudadanos de una sociedad<sup>8</sup>. Y la conducta, opinión y valoración que esos ciudadanos mantengan respecto del derecho (el respeto a las leyes, los contratos y las instituciones, la intolerancia ante la corrupción y la informalidad) conforma en abstracto su “cultura legal”, un término usado ya por Friedman<sup>9</sup>. En última instancia, el emprendedor provee bienes y servicios a una sociedad en la que espera que clientes, titulares de capital, competidores, prestadores de servicios, suministradores y oficiales públicos se comporten legal y lealmente. Si no es así, y aun en un contexto de plena seguridad jurídica, de razonable clima legal, el emprendedor no lanzará su iniciativa empresarial, o se precaverá de las ineficiencias previsibles.

Pongamos un ejemplo con un punto de frivolidad metafórica. Robson de Souza, *Robinho*, es un conocido jugador de fútbol brasileño que en 2005, con apenas 21 años, fue contratado por el Real Madrid. La operación reportó al Santos, su anterior club, unos 30 millones de dólares. El salario del jugador en Madrid se contaría fácilmente en el entorno de los 4 o 5 millones de euros anuales. En 2008, *Robinho*, que decía no sentirse bien tratado en el Real Madrid, promueve su salida del club *merengue* y ficha por el Manchester City inglés, que desembolsa 42 millones de euros y le asegura un salario de 6 millones de euros anuales, según las crónicas. Desde el punto de vista empresarial, el volumen total que se maneja en las transacciones es perfectamente homologable al de cualquier operación de *M&A* en el *middle market*.

---

6. “About Doing Business”, en [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

7. Miles, Thomas J. y Posner, Eric A. (2008): “Which States Enter into Treaties, and Why?”, University of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper n° 420; University of Chicago, Public Law Working Paper n°. 225. En SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1211177>

8. Carothers, T. (2006): “Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge” Washington, DC: Carnegie Endowment For International Peace.

9. Friedman, Lawrence M. (1975): “The Legal System: A Social Science Perspective”, New York: Russell Sage Foundation.

El jugador tampoco acaba de sentirse satisfecho en Manchester y en enero de 2010 consigue ser cedido temporalmente al Santos, su club de origen, con la vista puesta en su participación con la selección brasileña en la Copa del Mundo FIFA que se celebraría ese año en Sudáfrica. La operación no tiene otro coste para el Santos más que asumir (ignoro si total o parcialmente) el salario del jugador.

La actitud *relajada* de *Robinho* en relación con el cumplimiento de sus obligaciones contractuales con el Real Madrid o el Manchester City (celebrada con algarabía, por cierto, por la *torcida santista* o por Pelé, de quienes no se espera, tampoco, un análisis ético-jurídico de la situación) no necesariamente le habrá reportado perjuicios económicos directos, o quizá incluso haya resultado en satisfacciones personales, dependiendo de cuál sea su escala de valores. No podrá decir lo mismo el Manchester City, que desembolsó 42 millones de euros por un jugador que al año y medio *no se sentía satisfecho* y decidía dejar de aportar sus valores futbolísticos al club con el que le ligaba un vínculo contractual (y que había hecho semejante dispendio, dígame de paso).

Pues bien, ¿es desacabellado pensar que la apreciación que, en su conjunto, haga la industria futbolística europea de la cultura legal instalada en el universo de los futbolistas brasileños y su entorno se pueda traducir en una desvalorización del producto “futbolista brasileño”? De otro modo, ¿es razonable concluir que actitudes como la de *Robinho* (una más de un largo histórico que muestra una determinada cultura legal en ese colectivo) se materialice en una percepción de riesgo empresarial que sea tenida en cuenta por quien en el futuro desee contratar a Neymar o a Ganso, las nuevas jóvenes estrellas que han acompañado a *Robinho* en la conquista del Campeonato Paulista o la Copa Brasil de 2010?

Hemos querido presentar elementos propios del derecho que, más allá de las concepciones tradicionales de la seguridad jurídica, impactan en el desarrollo de la actividad económica y condicionan, mediatizan o promueven la aparición de iniciativas empresariales. A partir de aquí, los aspectos legales, en el más amplio sentido, dejarían paso al examen de requisitos típicos de la inversión (la existencia de recursos humanos cualificados, de condiciones de financiación o de infraestructuras apropiadas —llámense puertos comerciales o redes de banda ancha—) y en particular de los factores que tradicionalmente justifican la internacionalización de la actividad empresarial (el acceso a nuevos clientes o mercados, el mantenimiento de la cartera, el abaratamiento de *inputs* o la reacción frente a la competencia). El conjunto de todo ello es lo que algunas publicaciones miden bajo el concepto “clima de negocios”.

### 6.3. Mediciones e indicadores

Hemos sustentado que la percepción de seguridad jurídica o de los climas propicios para la inversión en una determinada jurisdicción es, ante todo, una percepción *particular* del inversor. Sin embargo, son numerosas las publicaciones que tratan de forma general mediante *rankings*, estadísticas o clasificaciones aspectos como la gobernanza (*World Governance Indicators* del

Banco Mundial), la corrupción (índice de percepción de la corrupción de *Transparency International*), los riesgos políticos (*Political Risk Map* de la aseguradora Aon, por ejemplo), el ambiente de colaboración público-privada (*Infrascopio* del *Economist Intelligence Unit*) o la facilidad de hacer negocios (*Doing Business*). La información estadística de la CEPAL y la sociológica del Latinobarómetro son útiles complementos.

Dos primeras conclusiones pueden ser extraídas del análisis de estos baremos para América Latina. El primero, que la región ofrece en cada uno de ellos una enorme diversidad de resultados, con comportamientos que van desde los bastante buenos hasta los muy malos. El segundo, que, con una u otra excepción, en cualesquiera de los *rankings* son siempre sustancialmente los mismos países los que aparecen por la parte de arriba y sustancialmente los mismos los que aparecen por la parte de abajo.

*Transparency International*, una organización con larga tradición en la lucha contra la corrupción<sup>10</sup>, publica un "Índice de Percepción de la Corrupción", que en su edición de 2009 clasifica el grado de corrupción en el sector público de 180 países entre 10 (percepción de ausencia de corrupción: 9,4 para Nueva Zelanda, a la cabeza) y 0 (percepción de extrema corrupción: 1,1 para Somalia, a la cola), según la impresión de empresarios y analistas del país. Chile y Uruguay (índice 6,7 y puesto 25, justo después de Francia y por delante de España o Portugal) presentan el mejor resultado de la región; Venezuela (índice 1,9 y puesto 162) y Haití (índice 1,8 y puesto 168) los peores.

*Doing Business* proporciona una medida cuantitativa (cuya metodología contiene una interesante conjunción del examen de las normas y su valoración técnica, por un lado, y del tiempo y coste necesarios para alcanzar los objetivos en ellas contenidos, por otro) de diez aspectos de la vida empresarial de pequeñas y medianas empresas de 183 países en 2010: apertura de negocios, permisos de construcción, contratación de trabajadores, registro de la propiedad, obtención de crédito, protección de la inversión, pago de impuestos, comercio internacional, ejecución de contratos y cierre de negocios (se excluye expresamente la reglamentación específica de la inversión extranjera porque la herramienta debe proporcionar, esencialmente, un baremo de comparación de la actividad doméstica en cada país).

Con Colombia, Chile, México y Perú en el tercio de los mejores de la clasificación de *Doing Business* (puestos 37 a 56), el grueso de los países latinoamericanos se sitúan en posiciones poco decorosas: empezando desde abajo, intercalados entre estados africanos, Venezuela (177), Bolivia (161), Honduras (141) y Ecuador (138).

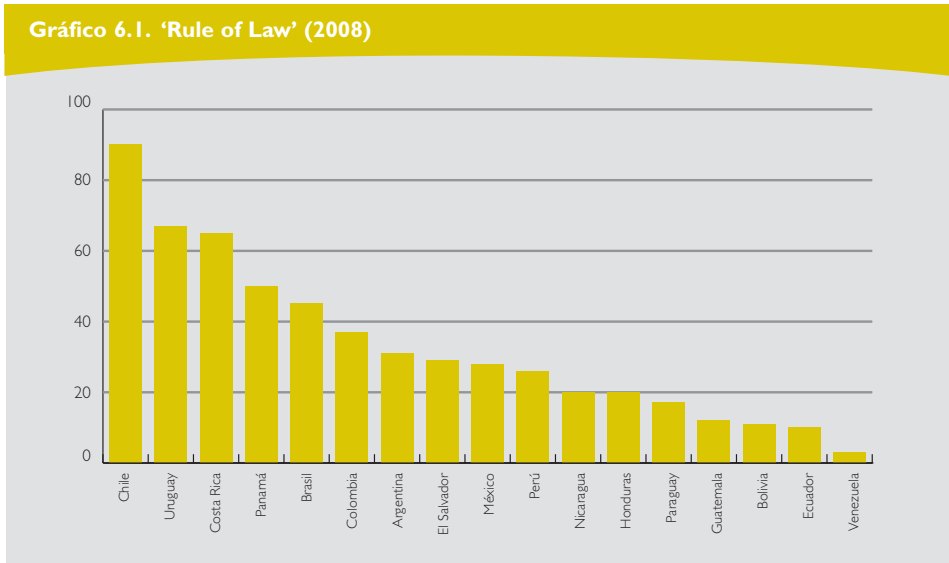
Curioso el pobre desempeño de Brasil (129) en este *ranking*, lo que sirve al mismo tiempo para demostrar que las decisiones de inversión se toman mayoritariamente en función de otros parámetros en los que Brasil es campeón (tamaño del mercado o coste de determinados *inputs*, por

---

10. "Corruption undermines democracy and the rule of law. Corruption distorts national and international trade. Corruption jeopardises sound governance and ethics in the private sector", en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

ejemplo) y para conjeturar cuál podrá llegar a ser la fortaleza del país cuando emprenda el camino de las reformas pendientes.

Para concluir con una visión comparativa estrictamente regional, seleccionamos el gráfico *Rule of Law* de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, que se explica por sí solo.



Fuente: Banco Mundial, 2008.

## 6.4. Seguridad jurídica e inversión extranjera

Como órgano que se ocupa, dentro del sistema de las Naciones Unidas, de las cuestiones relacionadas con la inversión y la empresa, la UNCTAD promueve la comprensión de cuestiones fundamentales relacionadas con la Inversión Extranjera Directa (IED), una muestra de lo cual es la publicación periódica de su "Informe sobre las inversiones en el mundo". En su análisis de las tendencias y perspectivas de la IED en el mundo en 2010, la UNCTAD presta, sin embargo, una atención relativa a las cuestiones que venimos tratando, concentrando sus escasos comentarios en lo que denomina "políticas de inversión" (el marco legal, regulatorio e institucional de la IED para atraer creciente inversión extranjera y directa y maximizar los beneficios de ella derivados).

Quizá ello obedezca a que el informe de la UNCTAD no necesita repetir el lugar común que es considerar que la seguridad jurídica (en sentido tan amplio como se le quiera dar) es una condición para la atracción de IED.

La experiencia demuestra, no obstante, que algunas matizaciones sobre tal axioma (de las que, de alguna manera, nos hemos venido ocupando en las páginas precedentes) pueden ser planteadas.

Empezamos por reiterar que la percepción que el emprendedor tiene de su riesgo empresarial es particular e intransferible: del mismo modo que de poco le servirá al inversor extranjero que enfrente una dificultad regulatoria en Chile que el país lidere todos los *rankings* de la región, poco importará al inversor extranjero bien sucedido en Bolivia la consideración que el país merezca en esas clasificaciones. Otra cosa será si los indicadores generales presagian la probabilidad de que surja un conflicto o la probabilidad de que, si surge, se resuelva o no satisfactoriamente. Dicho de otro modo, es innata a la actividad empresarial una ponderación *riesgo vs beneficio* que explicará que una determinada inversión se haga en Brasil (puesto 129 del *Doing Business* 2010) y no en Dinamarca (puesto 6 del *Doing Business* 2010). Aunque otra cosa aún más relevante será, especialmente desde la perspectiva de la cohesión social, si la correspondiente *prima de riesgo* se acaba trasladando al coste de adquisición por los ciudadanos del país receptor de la inversión de los bienes o servicios proporcionados por el inversor extranjero, y, en consecuencia, si correctas políticas públicas en este campo se pueden traducir, como sostendríamos, en una más barata y eficiente provisión de bienes y servicios a la sociedad.

En última instancia, estaríamos ante un ejercicio tan interesante como el de medir no tanto la seguridad jurídica o los indicadores de clima de negocios sino los resultados de la seguridad jurídica o del clima de negocios. De nuevo, el deslumbrante comportamiento de Chile en materia de ingresos de IED, pero también los datos recientes de Colombia o Perú<sup>11</sup>, abonaría la tesis de que seguridad jurídica y buen clima de negocios efectivamente originan inversión extranjera.

Cabe, por último, realizar una llamada a la responsabilidad del inversor extranjero en el éxito de su propio proyecto de inversión. Porque, como el reguero de experiencias fallidas sigue creciendo, habrá que buscar las causas de los fracasos con la debida diligencia y ello puede empezar por no echar las culpas de todo a los países de destino sino preguntarse uno mismo si en cada proyecto ha analizado con cuidado y profundidad su viabilidad, si ha tenido en cuenta las eficiencias o ineficiencias de las estructuras de inversión, si ha valorado el coste de financiación o la mera posibilidad de obtenerla, si ha medido prudentemente los plazos, si ha sido consciente de las propias capacidades o si ha estudiado las restricciones regulatorias. Y también si ha considerado la idiosincrasia del país receptor y respetado su personalidad.

Viene al caso la historia del español D. Luis Gálvez Rodríguez de Arias (1864-1935), *El emperador de Acre*, diplomático, periodista y hombre de aventura.

El Acre es un territorio mayoritariamente amazónico que transitó por diferentes soberanías durante los siglos XVIII y XIX, con predominio de su adscripción a Bolivia. Casi en el XX, su riqueza natural en caucho despertó los intereses de particulares y gobiernos hasta provocar escaramuzas bélicas. Aprovechando el río revuelto, Gálvez, que andaba por Manaos escribiendo en un periódico local, arrejuntó unos cuantos veteranos de la Guerra de Cuba y otros tantos

---

11. Por todos, véase el cuadro "América Latina y el Caribe: ingresos de Inversión Extranjera Directa, por países y territorios receptores, 2000-2009" en el informe correspondiente a 2009 de "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe" publicado por la CEPAL.

*seringueiros* y acabó ni más ni menos que proclamando la República independiente del Acre en julio de 1899 y, por añadidura, presidiéndola. Cupo a Gálvez el mérito de enemistarse hasta con quienes eran enemigos entre sí, con lo que Brasil no tardó en mandar cuatro navíos de guerra y una tropa de infantería para destituirle y devolver el Acre a Bolivia. Rendido en marzo de 1900, Gálvez regresó a Europa pero, cual expatriado cualquiera, acabó buscando de nuevo su destino en Brasil, adonde volvió a caer preso, esta vez en Manaos, antes de huir y dejarse morir en Madrid en plena II República. Treinta años antes Acre se había convertido en uno de los estados de la República Federal del Brasil, previo pago de 2 millones de libras esterlinas a Bolivia e indemnización a la empresa norteamericana que explotaba el caucho, rimbombantemente denominada *The Bolivian Syndicate*.

Un *síndrome de Gálvez* parece afectar más de lo que debiera a empresas y hasta a individuos, y no son pocos los casos en los que el fracaso de un buen proyecto empresarial pueda haberse debido no tanto a los problemas de seguridad jurídica o de clima de negocios del país de destino sino a actitudes, delirios o prejuicios como los que, salvando las distancias, adornan el peripatético, oportunista y especulativo proyecto de Gálvez.

## Jaime Llopis

Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia, máster en Derecho de Empresa por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y diplomado en Estudios Europeos por la Universidad de Coímbra.

Abogado y socio de Cuatrecasas, Gonçalves Pereira, donde ha trabajado, desde 1992, en las oficinas de Barcelona, Zaragoza, São Paulo y actualmente Madrid. Es consultor en Derecho Extranjero en la Ordem dos Advogados de Brasil.

Responsable de la coordinación de la práctica de Cuatrecasas, Gonçalves Pereira en Latinoamérica, por formación y experiencia es especialista en el asesoramiento de proyectos de inversión española en la región y en el acompañamiento de las cuestiones legales vinculadas a la presencia y actividad de las empresas españolas en esos países.

Es autor de diversas publicaciones en relación con temas legales vinculados a la inversión española en la región, como "Legislación y regulación en la internacionalización de las empresas españolas en América Latina" y "La imagen de España en Brasil" (ambas en *Boletín Económico de Información Comercial Española*) o las contribuciones en las obras colectivas *La idea de América en el pensamiento ius internacionalista del siglo XXI* (Institución Fernando el Católico, Universidad de Zaragoza) y *Brasil: un gran mercado en expansión sostenida* (Cátedra Nebrija-Grupo Santander; Universidad Antonio de Nebrija). Es también articulista frecuente en medios especializados y prensa económica y ponente en cursos y seminarios sobre inversiones y negocios en América Latina.

## 7. El arbitraje como fórmula de resolución de conflictos: una nueva propuesta para América Latina

*Emilio Garrido Polo*

Podemos afirmar que la clave, la piedra de toque, de todo sistema que pretenda la seguridad jurídica de los actores y especialmente, de los actores económicos, es la fórmula de resolución de conflictos. El conflicto, y especialmente el conflicto internacional, es el que somete a una auténtica prueba de tensión, de fuerza, al sistema jurídico en cuestión.

Dentro de este esquema de resolución de conflictos, el arbitraje es un medio de gran importancia porque:

- Contribuye a descargar a los órganos judiciales, habitualmente sometidos a una extraordinaria carga de trabajo, y por ese mismo motivo más preocupados por el número de resoluciones que dictan que por su calidad. Si queremos seriamente apostar por el arbitraje debemos también apostar porque éste sea una auténtica justicia de calidad para las partes.
- El arbitraje debe ofrecer:
  - Claridad.
  - Previsibilidad.
  - Eficacia.

Los laudos deben ser claros, porque su estudio de los hechos y sus fundamentos jurídicos deben estudiar todo lo planteado y resolverlo en términos concretos y comprensibles. Una buena justicia ha de ser entendida por todos los ciudadanos y, especialmente, por los profanos al mundo jurídico, puesto que normalmente serán sus auténticos destinatarios en última instancia.

El arbitraje debe ofrecer resoluciones previsible. Una de las críticas más comunes que se realizan a algunas instituciones arbitrales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) es que no existe consideración alguna al precedente ni argumentación suficiente para apartarse de esas fundamentaciones anteriores. En el mundo arbitral es notorio que no existe un modo de “recurso para unificación de doctrina”.

Pero, sobre todo, el arbitraje debe ser eficaz y ello significa:

- Tiempos menores que los que normalmente precisan los órganos judiciales para dictar sus resoluciones, incluso aunque éstas sean solamente las de la primera instancia. Estricta concreción y cumplimiento de los plazos del procedimiento arbitral.
- Costes económicos menores, y así es, si se compara el arbitraje con las tres instancias comunes en los sistemas procesales de ámbito europeo.
- Designación rápida de árbitros con todas las garantías de imparcialidad, lo que conlleva un rígido sistema de incompatibilidades entre el papel de árbitro y la defensa de intereses específicos.

A la vista de lo anterior cabría que nos preguntáramos cómo potenciar el arbitraje como tal mecanismo eficaz de resolución de conflictos. Esta potenciación no puede limitarse a un solo tipo o método de arbitraje. Considero que no es posible potenciar el arbitraje comercial internacional y el arbitraje de inversiones sin fortalecer, al tiempo, el arbitraje y la mediación de cada país. Éste es el camino para que la pequeña y mediana empresa asuma el arbitraje como un proceso útil y accesible por costes y por tiempos.

En España la propia sobrecarga de los tribunales exige medidas en este sentido. Concretamente, el Consejo de Ministros de España ha aprobado una propuesta legal que contempla la elaboración de una Ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Esta norma dota de fuerza ejecutiva a los acuerdos obtenidos tras la intervención de un mediador caracterizado por ser un profesional plenamente independiente.

También se modifica la Ley de Arbitraje, en algunos aspectos que reseñamos brevemente en lo que nos parece más importante:

- Se limita el arbitraje de equidad al arbitraje internacional expresamente autorizado.
- Se crea el arbitraje institucional entre entidades públicas.
- Se desarrolla ampliamente la sumisión a arbitraje en sociedades de todo tipo.

De esta forma, en España el arbitraje forma parte cotidiana de la resolución de conflictos y tiene un desarrollo muy significativo en materias como consumo, transporte, trabajadores autónomos y trabajadores autónomos dependientes, conflictos societarios y en todo el amplio conjunto de las cuestiones derivadas de las relaciones arrendaticias. En un segundo nivel, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, el arbitraje comercial mantiene cierta imagen de ser sólo aconsejable a las grandes empresas y para las grandes controversias.

La Cámara de Comercio Internacional, que tan significativo papel juega en estas materias, ha visto crecer el número de asuntos procedentes de Iberoamérica. Ya en el año 2004 más del 11% de los asuntos tenían esa procedencia, porcentaje que viene sufriendo un incremento continuo.

Los arbitrajes de inversión vinculados a convenios bilaterales o multilaterales de protección a las inversiones y, en definitiva, los arbitrajes y el papel del CIADI en Iberoamérica son una cuestión polémica.

Debemos resaltar en primer lugar la extraordinaria importancia de Iberoamérica en los arbitrajes CIADI: 65 de los 125 asuntos que tramitaba este organismo se desarrollan entre Estados iberoamericanos e inversores.

Podemos decir que el CIADI viene sufriendo en los últimos tiempos no sólo críticas sino retiradas y descalificaciones frontales: Bolivia denunció la convención CIADI en mayo de 2007. Ecuador limitó el alcance del consentimiento acudiendo al artículo 25.4 del propio convenio, y ha llegado incluso a modificar su Constitución para evitar la aceptación de estos convenios, siendo excepción tan sólo los mecanismos regionales de resolución de conflictos.

Desde otra perspectiva, las críticas y la descalificación a los laudos dictados, han alcanzado en Argentina un grado de acritud muy destacable, lo que resulta comprensible dado que este país es el que más experiencia acumula por el gran volumen de asuntos que tiene planteados. Argentina y muchos de sus juristas han cuestionado la imparcialidad de los árbitros, la conexión entre despachos que representan grandes inversores y árbitros, los costes desproporcionados y los tiempos que en nada tienen que envidiar a los de la jurisdicción ordinaria.

Quizás sería bueno dar un vuelco a la situación y plantear en positivo aquello que nos une.

Desde luego que el idioma y la cultura no son sólo un lugar común, sino un firme punto de apoyo sobre todo en este mundo donde el castellano juega cada día más un papel decisivo en las relaciones internacionales.

Tampoco parece necesario insistir en el hilo conductor que significa la tradición jurídica común sustentada en derecho continental y en la tradición codificadora.

Pero además un volumen creciente de inversiones cada vez más diversificadas justificarían, en sí mismas, la propuesta que vamos a realizar. Ya no sólo invierten España y Portugal en América Latina, sino que existen cada vez más diversos inversores de unos a otros países iberoamericanos (empresas translatinas) y además de los propios países americanos en España y Portugal.

Como conclusión de todo lo expuesto, la posibilidad de crear hoy un nuevo Centro de Arbitraje Iberoamericano es ahora mucho más que una posibilidad. La Secretaría General Iberoamericana y la propia CIADI vienen apoyando un proyecto que recoja y de salida a todas estas inquietudes evitando una división grave y dañosa entre países contrarios a permanecer en el CIADI y países que desean permanecer en el mismo.

El proyecto que se plantea sería:

- No excluyente sino integrador, puesto que sólo pretende incorporarse como alternativa posible a las ya existentes mediante las oportunas modificaciones a los Tratados de Protección a las Inversiones.

- Privado, pero con firmes apoyos públicos. Ésto sólo será posible si se hace fuerte en las organizaciones empresariales y cámaras comerciales de todo tipo. Así como en los colegios y consejos profesionales de las profesiones jurídicas, siendo especialmente destacado el papel que de cara al futuro ha de jugar la Unión Iberoamericana de Abogados (UIBA) que agrupa desde hace largo tiempo a la mayoría de los abogados iberoamericanos.
- Aceptado expresamente por la Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno previa presentación a la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos.

Para que este ambicioso proyecto sea posible son necesarios árbitros y abogados formados bajo criterios de excelencia, lo que hace preciso plantearse la creación de centros permanentes y de un convenio con distintos interlocutores en el mundo universitario y profesional.

Es necesario también un Código de Buenas Prácticas que regule la actividad diaria del centro y de los árbitros contemplando, regulando tiempos de las actuaciones, fórmula y garantía de la designación de árbitros, criterios rigurosos de incompatibilidad, retribuciones y, en definitiva, todos aquellos puntos que hagan el proyecto aceptado y aceptable por los inversores, por los Estados, pero también por las pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, esta propuesta quedaría coja si no añadiera la necesidad de homologar y unificar criterios legislativos y práctica arbitral diaria en el mundo empresarial, contando con los actores sociales y económicos, con el mundo profesional y con el apoyo de las Administraciones Públicas.

## Emilio Garrido Polo

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, con formación universitaria en Filosofía y Letras, Ciencias Políticas y Sociología.

Ejerce la abogacía con plena dedicación hasta 2004, formando parte de diversos bufetes y siendo socio fundador del Despacho Profesional “Garrido, Cercas, Montolio y Asociados”. Ha sido también asesor externo, durante más de diez años, de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES), así como de ayuntamientos, diputaciones provinciales y otras entidades de derecho público. Ha asesorado al Grupo Parlamentario Socialista y a la UGT en la elaboración de varias normas, en particular la Ley General de Cooperativas y la primera Ley de Sociedades Laborales.

Entre 1994 y 2004 ocupa el cargo de jefe de la Asesoría Jurídica de la Intervención del Gobierno en PSV-IGS. En 2004 es designado asesor del presidente del Gobierno, incorporándose al Departamento de Asuntos Institucionales del Gabinete de la Presidencia, pasando en 2007 al Departamento de Educación y Cultura.

Ha sido profesor del Máster de Postgrado de la Universidad Carlos III sobre “Iniciación a la Abogacía”. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas, así como libros colectivos vinculados con la Economía Social, destacando Análisis jurídico-económico de la Ley de Sociedades Anónimas Laborales.



## 8. Elementos del marco de seguridad jurídica: el caso español

Tomás Iribarren

Afirmar que el derecho ha de lograr la seguridad jurídica es un aserto ciertamente pleonástico, pues la misión principal del derecho, o mejor dicho, su propia esencia, es la de encauzar, es decir, dotar de estabilidad a la convivencia humana en sociedad. Recordemos el viejo aforismo romano *Ubi societas ibi ius, ubi ius ubi societas*, que, no por más repetido, deja de encerrar una profunda aspiración y realidad histórica. El derecho, el ordenamiento jurídico entendido en sentido amplio, es un elemento capital para el logro de lo que el preámbulo de la Constitución española de 1978 —en fórmula feliz— califica como sociedad democrática avanzada. Por el contrario, allí donde falla el derecho, falla una sociedad; pero también, allí donde falla una sociedad es imposible que el derecho pueda dar respuestas adecuadas.

Esta relación entre derecho y desarrollo social se hace aún más evidente si cabe en lo que respecta al desarrollo económico. La certeza es un valor especialmente demandado en el marco de las relaciones económicas, pues es consustancial a las mismas. De ahí que todos los estudios sobre desarrollo económico sitúen a la seguridad jurídica como un *prius*, una condición imprescindible para el mismo. Por decirlo gráficamente, el dinero rehúye de la inestabilidad, alojándose sólo en organismos sociales sanos. La confianza es un término capital para el desarrollo, y más concretamente, tanto para el ahorro como para la inversión, en especial la procedente de otros países. Por ello, en relación con este último aspecto, se ha podido afirmar que un marco jurídico inestable es probablemente uno de los elementos más proteccionistas que pueden existir.

La seguridad jurídica tiene múltiples concreciones. La primera y principal es la existencia de una Constitución que pueda calificarse verdaderamente como tal. Deben existir una serie de parámetros fundamentales para cuyo establecimiento y reforma —no se olvide este último término— se requiera un amplio consenso político-ciudadano. Es decir, las reglas básicas del juego deben ser fijadas por una amplia mayoría. Aspectos más técnicos o de desarrollo no requerirán en su fijación y desarrollo tan amplios consensos, pero sí la delimitación de los aspectos esenciales de las relaciones sociales. Cabe recordar en este punto la afirmación contenida en el célebre artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Una sociedad en donde no esté asegurada la separación de poderes y la garantía de los derechos individuales carece de Constitución”. Es decir, una Constitución no democrática no puede ser auténtica Constitución, pues la Constitución es básicamente el instrumento básico de limitación

del poder; pues como señalara James Mason, uno de los *founding fathers* de la Constitución de Filadelfia, si los hombres fueran ángeles no harían falta ni Constitución ni leyes. El artículo 16 de la Declaración francesa nos recuerda que la democracia no es únicamente el hecho de que cada cuatro años los ciudadanos votemos y seleccionemos a nuestros gobernantes, sino que es y debe ser mucho más, como demostrara trágicamente el siglo XX. Por lo tanto, la Constitución es el principal instrumento para la seguridad jurídica.

Este principio se proyecta sobre el conjunto de las normas que constituyen un ordenamiento jurídico, concretándose respecto de las mismas en una serie de exigencias.

En primer término, en el principio de jerarquía normativa, que no es sino una derivación del principio de separación de poderes. Conocer que determinados aspectos de la realidad social sólo pueden ser establecidos y modificados por un órgano determinado de acuerdo con procedimientos preestablecidos es un indudable elemento de previsibilidad. El aspecto más importante y delicado en este orden es el de la separación entre los productos normativos del Legislativo y del Ejecutivo, es decir, entre ley y reglamento, distinción capital en la conformación de los actuales Estados de Derecho, incluidos aquellos que cuentan con formas de gobierno parlamentarias, como el caso de España. El desarrollo directo de la Constitución y la regulación concreta de los derechos y libertades de los ciudadanos ha de quedar reservada al órgano parlamentario, ya que, como señalara Kelsen, es allí, en el Parlamento, en donde mayoría y minoría como mínimo podrán expresar sus puntos de vista sobre tan trascendentes cuestiones.

Esta cuestión nos remite a otra de las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica: la publicidad normativa. Elemental es el hecho de que aquellos que han de cumplir las normas puedan conocerlas debidamente para que puedan acomodar sus conductas a las mismas y prever las consecuencias de su eventual incumplimiento, si bien, como señala el Código Civil español, la ignorancia de las leyes no excusa su incumplimiento. En cualquier caso, las normas han de ser accesibles a los ciudadanos, y tal y como señala la mejor doctrina, en los casos en los que se afecten derechos ciudadanos es conveniente establecer la correspondiente *vacatio legis*, para que exista un tiempo prudencial de asimilación de la nueva norma.

La claridad normativa es otro requerimiento implícito del principio de seguridad jurídica. Claridad en la sucesión de normas y claridad intranormativa. Así, por lo que respecta a la claridad del sistema, es una realidad constatable en las sociedades contemporáneas la sucesión vertiginosa de normas y su permanente modificación. Distintos factores influyen en ello: desde la necesidad de adaptar el derecho a una nueva realidad muy cambiante y cada vez más compleja por mor principalmente de la tecnología, el intervencionismo derivado del éxito del Estado de Bienestar, hasta el surgimiento de un cierto adanismo político normativo. El ideal codificador ciertamente que hace tiempo que pasó a mejor vida, con la consiguiente disminución del grado de accesibilidad a la regulación de un determinado sector de la realidad. Así, proliferan normas que lejos de regular una única materia contienen modificaciones, en ocasiones muy relevantes, de muy diversas normas y disciplinas del ordenamiento. Las leyes de presupuestos y las que les acompañan son claro ejemplo de ello, a pesar de las advertencias que tanto doctrina como jurisprudencia

han realizado sobre los males de este fenómeno. La claridad intranormativa también se ha resentido considerablemente en los últimos años. La disminución del “tiempo de cocción” de las normas es la principal causa de ello. Fallos de concordancia entre los artículos de una misma norma, olvido del necesario derecho transitorio, incorrecciones léxicogramaticales son algunas de las deficiencias cada vez más frecuentemente detectables.

La seguridad jurídica también requiere el necesario respeto de los derechos adquiridos, la inmunidad frente a modificaciones normativas sorpresivas. Las leyes son irretroactivas por principio, salvo que en ellas se disponga otra cosa y, en todo caso, se rechaza la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. La certeza, la previsibilidad, quedarían anuladas de admitirse la retroactividad a ultranza, aunque también es cierto que no cabe postular la irretroactividad absoluta, pues ello impediría la adaptación del derecho a la realidad, a las nuevas exigencias y supondría en último término el anquilosamiento del ordenamiento. Es ésta una cuestión que enlaza con la garantía expropiatoria, cuestión felizmente resuelta en el ámbito europeo, no así en otros contextos sociales y jurídicos.

Pero tal y como se ha indicado anteriormente, la seguridad jurídica también ha de venir referida al momento de aplicación de las normas, o mejor dicho, al del aseguramiento del cumplimiento de las mismas o de las consecuencias de su incumplimiento, previstas por el ordenamiento jurídico. Así pues, la presencia de una administración de justicia independiente y eficaz es un elemento absolutamente capital en la materia que nos ocupa.

La independencia del Poder Judicial es la clave de bóveda de todo el sistema democrático, pues siendo la garantía última del mismo, su labor no puede sufrir interferencias de ninguna otra instancia. Las distintas constituciones actuales, conscientes de ello, establecen minuciosamente distintos mecanismos para garantizarla: reclutamiento profesional de los jueces, a través del mérito y la capacidad; inamovilidad; órgano propio de autogobierno; son algunos de los más frecuentes. Ciertamente, los peligros más evidentes suelen darse en los altos tribunales, en las causas políticas o en las que estén en juego grandes intereses económicos, pues por lo general, incluso en regímenes no democráticos, la aplicación del derecho por los tribunales en los asuntos ordinarios no es una cuestión problemática. Sin embargo, un 1% de sentencias puede hacer mucho daño al 99% restantes, por lo que es ésta, la independencia judicial, y también la propia imagen del Poder Judicial, una cuestión clave. Por lo demás, una justicia independiente no dejará margen a la arbitrariedad, a cambios de criterios sorpresivos por motivos no estrictamente jurídicos, a inejecuciones de sentencias, a archivos no justificados de procedimientos, etc.

La eficacia de la administración de justicia es condición de seguridad. La controversia, el conflicto, es algo inevitable en las relaciones humanas y, dentro de ellas, cómo no, en las económicas. Por ello, el funcionamiento del aparato estatal legitimado para el uso de la coacción en aras a garantizar el cumplimiento de las normas, es clave en toda sociedad. Como señalara un célebre procesalista, en la administración de justicia el tiempo es más que el oro, es verdadera justicia. Una justicia lenta, mal endémico de numerosos sistemas judiciales, es una auténtica rémora para el desarrollo. En el marco de las relaciones económicas, los costes de transacción derivados de

una excesiva dilación en la resolución de los conflictos jurisdiccionalizados, son un freno claro para el despegue económico y un elemento claramente retraedor de inversiones procedentes de otros países. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la tardanza en la resolución de los asuntos por los tribunales es un factor agudizador de las desigualdades, pues en la mayoría de ocasiones perjudica a la parte más débil, aquella que no puede esperar. Por ello, y ante una litigiosidad creciente en nuestras sociedades hipergarantistas, en muchos ordenamientos es necesario introducir mecanismos de agilización en la resolución judicial de los conflictos: mecanismos de reforma organizativa del Poder Judicial, el cual que responde en buena parte a inercias hoy superadas en otras organizaciones y también a fórmulas que descongestionen los juzgados del importante volumen de asuntos de los que conocen, muchos de ellos de escasa significación económica, en los que la cuantía dilucidada en un pleito es superior a los costes del proceso para el Estado.

En este sentido, es necesario potenciar los métodos de resolución de conflictos alternativos a la jurisdicción, especialmente el arbitraje. Ello no sólo coadyuva a descongestionar los juzgados y tribunales, sino que además suele tener tiempos de respuesta mucho más bajos que los de aquellos. En todo caso, para que estos métodos alternativos al proceso echen firmes raíces es fundamental generar un adecuado clima de confianza en los mismos así como minimizar las ocasiones en las que los tribunales pueden anular los laudos (una sentencia anulatoria de un laudo es un elemento desgastador del arbitraje). Ciertamente, en Hispanoamérica el humus para el florecimiento arbitral es más fértil que en España, aunque en ambas orillas debe avanzarse aún mucho en este camino. La Comunidad de Madrid está particularmente interesada en la potenciación del arbitraje en relación con Hispanoamérica. La conformación de Madrid como sede de arbitraje internacional para los países que compartimos una misma cultura y lengua es una oportunidad única para el desarrollo común.

Expuestas las líneas generales de lo que considero debe ser un marco de seguridad jurídica, no quisiera terminar esta exposición sin hacer referencia a su vigencia concreta en España.

España cuenta con un sistema jurídico que, en general, satisface esa necesidad de seguridad y certidumbre demandada por la sociedad y, especialmente, por los actores económicos. Esta conclusión ha de ponerse en valor si se tiene en cuenta que hace sólo treinta años que España vive en democracia. En este sentido, cabe destacar la verdadera revolución legislativa que se ha realizado por el Legislativo español para acomodar las diferentes normas a los principios consagrados en la Constitución, todo ello sin que además se hayan producido vacíos normativos y los problemas derivados de ello que, por ejemplo, se dieron anteriormente (en la década de los cincuenta) en países como Italia o Alemania.

En todo caso, el principal elemento de incertidumbre jurídica en España ha derivado y deriva de la construcción del Estado autonómico, cuyo diseño en la Constitución se hizo de manera muy abierta, señalando el inicio pero no una meta concreta. La vigencia a ultranza del principio dispositivo así como las circunstancias político-electoral en España han propiciado que el escenario territorial esté lejos de ser un terreno más o menos firme. A diferencia de lo que ocurre en otros Estados, la distribución de competencias en España se asienta en tierras excesivamente movedizas. Asimismo,

una fragmentación excesiva de competencias, sin la articulación de mecanismos correctivos, podría hacer peligrar en un futuro próximo el principio de unidad de mercado, recogido en nuestra norma fundamental, y absolutamente clave para un óptimo desarrollo de la economía.

Por otra parte, principios como el de publicidad, claridad e irretroactividad aparecen claramente asentados en nuestra práctica, sin que por ello quepa desconocer algunas deficiencias existentes en dichos ámbitos. Así, por ejemplo, la necesaria claridad del ordenamiento, en general, y de las normas jurídicas, en particular; se ha resentido en los últimos años, con abuso manifiesto de modificaciones normativas *ad hoc*, de leyes ómnibus con evidentes carencias en materia de técnica normativa y de dispersión reguladora, que hace que, a pesar de la ayuda innegable que suponen las bases jurídicas de datos actuales, sea muy complejo para el operador jurídico —no digamos ya para el ciudadano— contar con un panorama claro al respecto.

Por lo que respecta al sistema judicial español, éste cuenta con unos excelentes profesionales —es reconocida internacionalmente la calidad de las sentencias dictadas en España—, siendo decisivo para ello el sistema de oposición para el reclutamiento de jueces. El principal lastre es la falta de eficacia en términos de otorgamiento de una respuesta definitiva en un tiempo razonable, especialmente por lo que se refiere a la segunda y ulteriores instancias, problema que se ve agravado en las circunstancias actuales debido al aumento de litigiosidad derivado de la crisis económica. Por otra parte, la justicia española es, en su realidad cotidiana, plenamente independiente. A pesar de que la imagen ciudadana de la misma pueda ser la contraria, por haber derivado en exceso el debate político en sede judicial, lo cierto es que la imparcialidad judicial en España está claramente asentada. Ello no obsta, para que deban seguir mejorándose las condiciones que hacen posible o favorecen la misma: así considero que es necesario avanzar más en la articulación de un órgano capital como es el Consejo General del Poder Judicial, así como en la dotación de medios y recursos para la administración de justicia.

## Tomás Iribarren Fernández-Rogina

Licenciado en Derecho, especialidad jurídico-económica por la Universidad de Deusto. Abogado y funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Xunta de Galicia.

Ha ocupado diferentes responsabilidades en el sector público español: concejal del Ayuntamiento de Pontevedra, diputado del Parlamento de Galicia, presidente de la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra. También fue director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Actualmente es director general de Madrid Plataforma Logística, asociación española de carácter nacional que promueve el desarrollo del transporte de mercancías y las infraestructuras logísticas a través de formulas de colaboración público-privada.



**Parte III**  
**Desarrollo económico**  
**y cohesión social**





## 9. Nuevas reglas de juego para la cohesión social en América Latina

*José Luis Machinea*

### 9.1. Una región en crecimiento

El crecimiento económico (2003-2008), con un contexto internacional favorable para los países en desarrollo, fue el más alto desde finales de los años sesenta. La región creció a un ritmo del 3,5% por habitante, que respecto a nuestra historia es una tasa alta, aunque, sin embargo, ese crecimiento es considerablemente menor al de los países de Asia emergente. A su vez, es oportuno mencionar que África creció más que América Latina durante el periodo en cuestión. O sea, que se puede decir que, desde un punto de vista histórico, el dato es positivo, pero lo es tanto en relación a los países en desarrollo.

Sin embargo, vale la pena mencionar que los países más grandes de América Latina (Brasil y México) son lo que menos crecieron, a diferencia de Asia, donde los que más crecieron son los países más grandes (China e India). Por eso, si en lugar de ponderar a los países por su tamaño, se construye el promedio simple, la tasa de crecimiento fue relativamente similar al resto del mundo en desarrollo.

La crisis impactó en todo el mundo y América Latina no fue la excepción. El producto cayó un 1,8%, pero la desaceleración del crecimiento alcanzó a casi un 7% respecto al periodo 2005-2007. Los números no son tan graves si se excluye a México, con una disminución del producto de casi el 7%; de hecho, excluyendo a este país, el producto no varía a nivel regional.

La recuperación fue muy rápida y la actividad se preveía que habría aumentado poco más del 6% en 2010. El crecimiento está siendo liderado por Paraguay, Uruguay, Brasil, Perú y Argentina, que están creciendo a tasas superiores a 7%, mientras que en América Central crecen a alrededor del 3,5%.

En lo que respecta a los indicadores sociales, en general, éstos muestran una evolución favorable. La pobreza bajó 11 puntos en cinco años y la indigencia cayó 7 puntos, siendo la caída más abrupta de los últimos 25 años. En términos absolutos, esto significó la salida de la pobreza de 45 millones de personas y 20 millones de la indigencia. Sin embargo, hacia 2008, antes de la crisis económica mundial, el número de personas en condición de vulnerabilidad social era elevado: 180 millones de pobres y 70 millones de indigentes. En el plano social la crisis causó un aumento de la pobreza de 180 a 183 millones de personas; de la indigencia de 70 a 73 millones personas y del desempleo, del 7,3 al 8,1%.

Detrás de la reducción de los niveles de pobreza registrada en el periodo 2003-2008 existen varios factores:

- En primer lugar, el elevado crecimiento permitió generar mayor empleo. La tasa de desempleo en América Latina era de 11% en 2003 y disminuyó a 7,3% en 2008.
- En segundo lugar, si bien América Latina sigue siendo la región con peor distribución del ingreso del mundo, en los últimos años esa distribución mejoró en casi todos los países de la región. En particular, Brasil, uno de los países más grandes de la región, registró una considerable mejora en sus indicadores de distribución del ingreso.
- En tercer lugar, por la importancia del "bono demográfico". En efecto, en América Latina en los últimos años disminuyó la tasa de fecundidad, por lo tanto la población de niños crece a una tasa menor que la de los jóvenes que nacieron hace 15 o 20 años. Es decir, estamos en un periodo donde nacen menos niños y, por ende, aumenta más rápido la gente que entra al mercado de trabajo que los niños. Adicionalmente, la población de la región no ha envejecido lo suficiente para que aumenten los pensionados a un elevado ritmo. Por lo tanto, la tasa de dependencia (relación entre las personas que no están en edad de trabajar y las que sí lo están) viene cayendo en las últimas dos décadas. Cómo hay más trabajadores por dependiente, el ingreso de los que tienen ingreso se distribuye entre menos gente, y eso automáticamente disminuye la pobreza. Esto es un "bono demográfico" que en algún momento las sociedades latinoamericanas van a tener que pagar; un bono que si no se ahorra en el presente va a ser difícil pagarlo en el futuro.
- Finalmente, otro factor ha sido la nueva generación de programas sociales de transferencias de ingresos a personas en condiciones de vulnerabilidad social ("Progresas-Oportunidades" en México; "Bolsa Familia" en Brasil, entre otros) que cubren 100 millones de personas en 15 países de la región (50 en Brasil, 25 en México y 25 en el resto de América Latina). Estas acciones se diferencian de los programas de asistencia social del pasado, principalmente, por su escala y por la existencia de condicionalidades, en materia de salud y educación, que buscan mejorar el capital humano de las familias beneficiarias. A su vez, cabe señalar que el gasto público en programas de transferencias condicionadas no representa mucho en términos del producto (0,4%) comparados con los de educación (4% a 5%), o los de pensiones (6% a 7%). En el país donde las transferencias condicionadas son más importantes en términos del producto es Ecuador (0,7%), seguido de Brasil (0,4%).

En síntesis, se podría decir que a América Latina le fue bien en términos de crecimiento y reducción de la pobreza, y, si bien no mejoró de forma sustancial, hay avances en la distribución del ingreso. Adicionalmente, un punto que no se mencionó y es de sustancial importancia es que, de acuerdo al *Latinobarómetro*, la confianza en la democracia aumentó aún cuando llegó la crisis.

Más allá de estos progresos, cabe recordar la magnitud de la inequidad y de la pobreza. Asimismo, América Latina no muestra mejoras en lo que respecta al marco institucional, que afecta, entre otras cosas, a la capacidad para financiar la innovación y poner en marcha alianzas

público-privadas<sup>1</sup>. La región no ha avanzado en la transformación productiva, ni en temas de tecnología e innovación y, de no lograrse mejoras en este campo, va a ser difícil competir en el mediano y largo plazo.

Las instituciones de la democracia republicana cómo las vinculadas al funcionamiento del mercado no han mejorado. A su vez, la percepción acerca del funcionamiento de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, continúa siendo desfavorable y existe la noción de que los programas sociales alimentan al clientelismo político.

A todo ello habría que agregarle que no se ha utilizado este periodo de bonanza para crear las bases de un crecimiento sostenido. Durante los cinco años previos a la crisis, las oportunidades que brindó el contexto económico favorable, y a partir de ello varios años de crecimiento económico, no se aprovecharon lo suficientemente bien. Se creció, se disminuyó la pobreza y la inequidad, pero la inversión en innovación fue escasa, no se desarrollaron las capacidades claves para el desarrollo.

Ejemplos hay de distinto tipo. Por ejemplo, no se progresó en necesarias reformas del sistema educativo, no hubo avances generales en la innovación, más allá de casos particulares exitosos, y no se mejoró la infraestructura, que son algunos elementos indispensables para que la región pueda crecer en forma sostenida una vez que pase este periodo de bonanza de los recursos naturales.

Es importante comprender que América Latina es una región heterogénea y por ello las trayectorias en lo que respecta al crecimiento económico y al desarrollo son diversas. Hay claras diferencias entre América del Sur y América Central y México, dadas básicamente por la estructura productiva. América Central exporta manufacturas y compite con China en el mercado de Estados Unidos, y ahora también con Vietnam. México está en una situación intermedia, dado que tiene petróleo, que se le está acabando a gran velocidad y compite con China en el mercado de Estados Unidos. Es por ello que es la región que menos ha crecido y la que menos va a crecer en los próximos años, al menos si el comportamiento de la economía mundial es la que se espera. Esas previsiones son de un mundo en el que Asia en desarrollo va a seguir siendo la región más dinámica, por lo tanto los precios de las materias primas van a seguir siendo elevados, como ha sido el caso desde 2002 en adelante, siendo América del Sur la región más favorecida. Si bien es delicado predecir cuánto tiempo va a durar esta situación, podemos estimar que no va ser menor a diez años, pudiendo ser mayor si se considera un periodo histórico similar al de las últimas décadas del siglo XIX cuando Europa se industrializaba.

## 9.2. Desarrollo y cohesión social

Desarrollo como lo ha entendido durante mucho tiempo la CEPAL y las Naciones Unidas es el crecimiento con equidad, tanto intrageneracional (distribución del ingreso) como intergeneracional

---

1. CEPAL (2008): "Transformación productiva 20 años después".

(medio ambiente). Desarrollarse consiste, a su vez, en avanzar hacia el logro de una ciudadanía plena, lo cual implica el avance en el cumplimiento de los derechos civiles y políticos, como así también, en los derechos económicos, sociales y culturales. Si para intentar crecer se violan derechos civiles y políticos, puede haber crecimiento pero no desarrollo; a la vez, si hay plena vigencia de los derechos civiles y políticos, pero no se avanza en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, tampoco habrá desarrollo.

La cohesión social está relacionada con el sentido de pertenencia a un proyecto común, en este caso de un proyecto de nación. El Consejo de Europa la define como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos. El Estado de Bienestar es el referente de lo que se entiende en Europa por cohesión social. Difícilmente los ciudadanos se sientan parte de un proyecto común si no hay oportunidades, creación de capacidades y solidaridad. Cuando decimos “oportunidades” nos referimos básicamente al crecimiento y a la creación de nuevos puestos de trabajo; por “capacidades” entendemos al desarrollo de un sistema educativo con cobertura universal y de calidad; finalmente, “solidaridad” es la equidad en las oportunidades y en la distribución del ingreso, que implica la existencia de un adecuado sistema de protección social que, para que pueda desarrollarse en paralelo a un crecimiento sostenido del producto, requiere que América Latina alcance un nivel de recaudación superior al actual, como también que se logre la consolidación de impuestos progresivos. Por todas las razones explicadas hasta aquí, no se puede lograr el desarrollo si no hay avances en la cohesión social.

Ahora bien, a diferencia de Europa donde las instituciones están muy desarrolladas, en América Latina, a esa dimensión del Estado de Bienestar se le debiera agregar algunos avances en el funcionamiento de instituciones que despierten desconfianza de la ciudadanía. Como dijimos en la sección inicial, es necesario que las instituciones sean percibidas por los ciudadanos como confiables. Un ejemplo de la situación actual en la región es la percepción de los ciudadanos de que la justicia sólo favorece a los poderosos; en un caso como éste es muy difícil hablar de cohesión social. De la misma manera, si la ciudadanía tiene la percepción que el papel del Estado a través de los programas sociales es básicamente de clientelismo político, es muy difícil hablar de cohesión social. En esos casos, difícilmente la ciudadanía está dispuesta a contribuir con impuestos para mejorar el Estado de Bienestar. Por lo tanto, no se trata solamente de reducir la inequidad sino también de crear un marco institucional que genere credibilidad y confianza y, por lo tanto, permita o favorezca la creación de ciertos consensos.

### 9.3. Cohesión social: su relevancia para el crecimiento

Dijimos que el crecimiento es esencial para la cohesión social, ya que sin crecimiento no hay empleo y sin empleo no hay oportunidades y, por consiguiente, no hay cohesión social. Al mismo tiempo se puede afirmar que la cohesión social es esencial para el crecimiento sostenido, ya que para

crecer se requiere de una estrategia de largo plazo, y esa estrategia requiere de consensos mínimos. Esos consensos serán difíciles de lograr si no hay sentido de pertenencia a un proyecto común, es decir si no hay cohesión social. De la misma manera, ciertos consensos son necesarios para lograr la cohesión social, por ejemplo cuánto y cómo se va a recaudar y cuál va a ser la transparencia y calidad del gasto público.

En otras palabras, difícilmente un país va a tener un lugar en este mundo globalizado sin consensos mínimos, porque las políticas relevantes para crecer son las políticas de mediano y largo plazo, que requieren esos acuerdos mínimos. Esos acuerdos se verán favorecidos si son el resultado de una asociación público-privada<sup>2</sup>.

## 9.4. Marco institucional y seguridad jurídica

Cuando se habla de las instituciones relevantes para el crecimiento, se suele enfatizar la seguridad jurídica vinculada a las inversiones, es decir, el respeto por las reglas del juego y del derecho de propiedad. Sin embargo, las instituciones tienen varias dimensiones. En efecto, además de la seguridad jurídica para las inversiones se requiere un marco institucional adecuado en relación con políticas sociales. Ese marco institucional tiene que ver con transparencia, evaluación y participación. Si no hay un marco institucional para las políticas sociales, éstas no van a ser ni equitativas ni eficientes. Otra dimensión la ocupan las instituciones que tienen que ver con el adecuado funcionamiento del mercado y que son imprescindibles para el crecimiento. Ellas se ocupan de conseguir una efectiva defensa de la competencia y que se regule cuando las fallas del mercado son evidentes. Por último, están las instituciones que ayudan a lograr una macroeconomía funcional para el crecimiento. Es oportuno ejemplificar con el caso chileno: el marco institucional ayuda a que las políticas fiscales no sean, al menos, procíclicas. Es un marco institucional que prevé que el déficit fiscal estructural deba mantenerse invariable durante el ciclo; lo que hace que el déficit observado aumente en la recesión y disminuya cuando hay reactivación.

Por lo tanto, la cuestión institucional va más allá de la seguridad jurídica para las inversiones, esencial en cualquier sistema capitalista, e incluye a la macroeconómica, a las políticas sociales y a las políticas que favorecen un adecuado comportamiento de los mercados (competencia y defensa al consumidor). A esas instituciones es oportuno agregarles las vinculadas al adecuado funcionamiento de la democracia republicana (Poder Judicial, Parlamento y Poder Ejecutivo).

Este marco institucional amplio es funcional a la equidad y al crecimiento, como lo es a la cohesión social, ya que los ciudadanos deben percibir que los derechos de las personas son tan relevantes como la seguridad jurídica asociada a las inversiones. En América Latina los problemas de seguridad jurídica se manifiestan en la inversión. Actualmente la tasa de inversión en la región es la más elevada desde 1980. Sin embargo, ésta es mucho menor que la registrada en la segunda

---

2. CEPAL (2008): "Transformación productiva 20 años después".

parte de los años setenta. En la actualidad se estima en alrededor de 21-22 puntos del producto en 2010. Esa tasa de inversión no es una tasa que sostenga un crecimiento de 5% por año de aquí en adelante. Se invierte poco por distintos motivos. Además de inseguridades asociadas a la inversión, cabe mencionar que en América Latina se ahorra poco. El Sudeste Asiático invirtió 35 puntos para crecer al 7% y China 45 puntos para crecer al 10%. En América Latina hay poco ahorro y poca inversión, y la inestabilidad de las reglas de juego es parte de la explicación con lo que pasa con la inversión.

## 9.5. Cambios en reglas de juego. Excepcionales ‘versus’ permanentes

Hay distintos motivos por los que pueden cambiar las regulaciones y con ello las reglas del juego. Por ejemplo, la tecnología hace que en las telecomunicaciones se requiera cambiar las reglas; en Europa se pasa de regulaciones a cada vez más competencia. Por ende, una razón para cambiar las reglas es porque la tecnología cambia a gran velocidad. Pero ese cambio se da en un contexto de ciertos consensos, de ciertos acuerdos. No hay que tenerle miedo a esos cambios de reglas, a los cambios que son necesarios. Asimismo, el cambio en el contexto macroeconómico, como fue la salida de la convertibilidad en Argentina, requería la ruptura de ciertos contratos.

El problema de América Latina no es el cambio de las reglas de juego en situaciones excepcionales, sino la idea de que el cambio es permanente. Eso lleva a la idea de que no hay reglas. Por lo tanto, se pueden cambiar ciertas reglas, pero tiene que haber razonabilidad, tiene que darse en situaciones de excepcionalidad.

El cambio de la regulación asociada a los humores políticos definitivamente afecta al crecimiento y la inversión. Ese cambio se ha dado con cierta frecuencia en algunos países de la región en los últimos años.

¿Qué se puede hacer? Quizás ayudaría la existencia de diagnósticos compartidos por instituciones educativas, diagnósticos que debieran contar con la participación de legisladores. Esos diagnósticos compartidos debería abarcar las prácticas usuales para regular a un sector; como así también los criterios que debieran ser universales, es decir, que cruzan a todos los sectores, ya que hay ciertas cuestiones comunes a todos los sectores. Sería importante que los legisladores participen en la discusión de estos criterios.

En otras palabras, crear conciencia sobre la importancia de ciertas reglas para la inversión y de ciertos criterios de regulación que, más allá de las particularidades de cada sector; en muchos casos debieran ser universales.

## José Luis Machinea

Licenciado en Economía por la Universidad Católica Argentina, Máster of Arts y Ph.D. en Economía por la Universidad de Minnesota.

Ha sido secretario ejecutivo de CEPAL y subsecretario general de Naciones Unidas, experto senior de la Iniciativa Especial de Integración y Comercio del BID, miembro del grupo de asesores externos del presidente del Banco, consultor del Banco Mundial, ministro de Economía y presidente del Banco Central de la República Argentina.

Tiene una amplia experiencia docente, entra la que destaca la dirección de la Cátedra Raúl Prebisch del Instituto de Estudios Latinoamericanos y su reciente designación como decano de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato di Tella.



## 10. La responsabilidad social de las empresas en los procesos de inversión

Diana Chávez

*Alicia se rió: “no tiene sentido intentarlo”, dijo, “no se puede creer en cosas imposibles”.*

*“Yo más bien diría que es cuestión de práctica”, dijo la reina.*

*“Cuando yo era joven, practicaba todos los días durante media hora.*

*Muchas veces llegué a creer en seis cosas imposibles antes del desayuno.”*

Lewis Carroll (*Alicia en el país de las maravillas*)

Según el informe 2010 de la CEPAL sobre Inversión Extranjera Directa (IED), América Latina y el Caribe fue la región donde más creció el porcentaje de recepción y emisión de IED en el mundo. En 2010 los ingresos de IED a la región aumentaron 40% respecto a 2009, alcanzando 112.634 millones de dólares, mientras que los egresos casi se cuadruplicaron en el mismo periodo, totalizando una cifra histórica de 43.108 millones de dólares, lo que pone de relieve el gran dinamismo de las empresas transnacionales latinoamericanas y caribeñas, conocidas como translatinas<sup>1</sup>.

En un contexto de caída de las corrientes de inversión extranjera hacia los países desarrollados (-7%) y de aumento en los países en desarrollo (10%), la región ALC incrementó su participación como región receptora de 5% a 10% entre 2007 y 2010. Para 2011 se espera que los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe mantengan la misma tendencia, aumentando entre 15% y 25%, con lo que podrían alcanzar un nuevo récord histórico, según las proyecciones del informe citado<sup>2</sup>.

Lo anterior confirma la importancia de un equilibrio de las partes (empresas, Gobierno y sociedad) en la ecuación del desarrollo. La empresa como generador de riqueza, el Estado como garante de reglas claras, encaminadas a la estabilidad y al bien común; y la sociedad en su rol dual de ciudadano y consumidor:

---

1. “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”. CEPAL, mayo de 2010.

2. *Ibidem*.

## 10.1. Cuentas claras, amistades largas

La consolidación de América Latina como receptor y emisor de inversiones implica reglas claras de juego. Para esto, se necesita seguridad jurídica y un marco de transparencia y certidumbre, donde no sólo los jugadores, nacionales y extranjeros, deben estar en condiciones de conocer sin titubeo sus derechos, obligaciones y el marco que respeta y vigila las relaciones sociales y económicas; sino que también el Estado y los ciudadanos deben conocer las intenciones y el alcance real de la inversión. Sin duda, esto llama a un diálogo sincero entre los interesados, donde una de las tareas por realizar es balancear la asimetría en las capacidades de los jugadores y donde en varios países latinoamericanos suele ser denominador común.

A pesar de los retos, incluyendo la volatilidad que se experimenta en algunos países de América Latina y la reducción de la IED registrada en 2009, los montos acumulados al primer trimestre de 2010 representan el quinto mejor resultado de la historia<sup>3</sup>. Esto refuerza la necesidad de sentar las bases para alcanzar estabilidad y cohesión social que “contrarresten la escasa capacidad regulatoria del Estado, la cual permite la presencia de monopolios u oligopolios, reglas del juego poco transparentes y escasa respuesta de la demanda de los ciudadanos”<sup>4</sup>.

## 10.2. Seguridad jurídica y responsabilidad social como ingredientes de estabilidad

El tener reglas claras facilitará el camino a la estabilidad en los órdenes político, económico y social. En este sentido, la estabilidad tiene como objetivo el crecimiento, representa un valor por sí mismo, se construye en la línea del tiempo e incluye varios factores, entre los que se encuentra la gobernabilidad, Estado de derecho, seguridad jurídica y responsabilidad social. Para efectos de este texto se abordan los dos últimos.

A lo largo de la historia, el Estado ha jugado un papel central en la elaboración de las reglas que las empresas deben observar. A la luz de la primera década del siglo XXI, ya no es novedad agregar que la globalización ha transformado el orden mundial ni cómo los Estados han tenido que apresurar el desarrollo de su capacidad jurídica para responder a movimientos transnacionales que van más allá del marco legal tradicional.

Sin embargo, hay constantes cuyo valor se reafirma con el tiempo, tal es el caso de la seguridad jurídica, pues genera un marco de transparencia y de certidumbre al conocer las reglas del juego aplicables en el presente y de manera deseable en el futuro. Ésta es decisiva a la hora de escoger el país de destino para las inversiones y además complementa la existencia de oportunidad de negocios que idealmente debe traducirse en rentabilidad y contribución a la comunidad anfitriona.

---

3. “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”. CEPAL, junio de 2010.

4. “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010”. PNUD, julio de 2010.

Parte del encanto de los países latinoamericanos es su diversidad y el dinamismo en sus agendas, pero surge un problema cuando el “realismo mágico” se encuentra en la arena legal y de inversiones.

Las empresas españolas conocen el tema porque al hablar de IED en la región, España contribuye en importante grado a los números antes referidos al ser el segundo inversor después de Estados Unidos. Al primer semestre de 2010 estas empresas españolas eran las primeras concesionarias de servicios públicos en la región.

La Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado español elaboró un estudio<sup>5</sup> sobre el papel que tienen las empresas españolas en América Latina como agentes de desarrollo. El estudio incluye la participación de dos universidades, una cámara de comercio y 19 empresas españolas con operaciones en esta región, entre ellas BBVA, Repsol y Santander.

El trabajo analiza las situaciones del mercado y la situación jurídica que afectan a las inversiones en la región; es ilustrativo y resalta que América Latina tiene condiciones muy heterogéneas pero mantiene oportunidades de negocio para las empresas españolas. El análisis aborda el panorama en cuanto a la seguridad jurídica, oportunidades de negocio y responsabilidad social.

En materia de seguridad jurídica se clasifica a los países en tres grupos:

- Grupo 1: Chile, Brasil, México, Colombia, Perú y Panamá.
- Grupo 2: en el nivel intermedio aparecen República Dominicana y Paraguay.
- Grupo 3: los países que la prensa suele llamar “chavistas”: Cuba, Argentina, Bolivia, Venezuela, Ecuador y Guatemala. Argentina y Venezuela se califican como países con mayor riesgo de *sudden stop*, es decir, un brusco corte del flujo de capital.

Bajo la lente del grado de oportunidades de negocio y facilidades a la inversión extranjera, los grupos se mantienen con este orden: en la cúpula de la pirámide están Chile, Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana (sube), México y Panamá. En la parte media: Argentina (sube), Uruguay y Guatemala. En la base más desfavorable aparecen: Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Por su parte, el “II Estudio las relaciones empresa-gobierno en América Latina y España”<sup>6</sup> es una investigación que abarca las opiniones de 1.500 empresarios, gobernantes y legisladores en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y España.

La sección sobre seguridad jurídica muestra que “más del 72% de los empresarios latinoamericanos demanda mayor seguridad jurídica para las empresas. El 72,5% de los empresarios y el 53% de los gobernantes y políticos se decanta por las opciones regular, baja, y muy baja, al ponderar la

---

5. Boletín de las Cortes Generales, IX Legislatura, 8 de marzo de 2010.

6. Lorente y Cuenca.

seguridad jurídica que tienen las empresas en la región. En España, el 88% de la muestra afirma que la seguridad jurídica es alta o muy alta”<sup>7</sup>.

Por su parte, el estudio del Senado español resalta que a pesar del riesgo en la seguridad jurídica que presentan algunos países de la región, “todos ellos ofrecen una serie de oportunidades por las que merece la pena mantener una presencia”.

### 10.3. Responsabilidad social

El desarrollo humano y económico de toda sociedad se sustenta en la generación de riqueza y las empresas son el lugar donde se manifiesta la energía social indispensable para crearla. Por lo tanto, ellas no son actores secundarios en el desarrollo humano y económico y, más aun, pueden aportar sustantivamente a la construcción de una sociedad distinta.

Como ya hemos mencionado, conocemos que en las últimas décadas el desarrollo económico de las naciones ha estado influido por la globalización y que la liberalización de los mercados ha generado beneficios que han sido desiguales. La globalización acentúa la concentración económica y las fusiones entre empresas. Lo cual, en economías en desarrollo, representa un reto en la distribución del ingreso y en consolidar una estructura productiva escindida que acentúa la brecha social y económica. La concentración del ingreso que afecta la sustentabilidad económica, social y ambiental de los países también forma parte de la globalización y, en muchos casos, es su cara más visible.

Esta situación ha derivado en críticas a la economía global y al papel que desempeñan las empresas a nivel local y mundial. La imagen del Estado y de las empresas se ha visto afectada a consecuencia de la falta de empleos, su efecto en la calidad de vida de las personas y en la migración de los ciudadanos más pobres a los países ricos.

Según estimaciones de población realizadas por Naciones Unidas, cuatro de cada cinco consumidores viven en países en desarrollo y en promedio para 2050, 63 millones de los 64 millones de personas que nacen al año en este planeta pertenecen a esos países. Según lo anterior, en los próximos 25 años, 50 millones de personas se agregarán a los países desarrollados y 1.500 millones a los países en desarrollo. Dado que en los primeros las proyecciones de crecimiento de la riqueza probablemente estén acordes con las expectativas de sus habitantes, en el segundo caso son esperables situaciones de frustración, desencanto y pobreza en su población, lo que convierte a la migración en un factor crítico.

Las economías emergentes son cruciales para el futuro de los negocios: las empresas requieren de sociedades prósperas para realizar sus operaciones, de personas cuyas necesidades básicas han sido satisfechas para poner a su disposición bienes, productos y servicios. Y sin cohesión

---

7. *Ibidem*.

social estos mercados no serán accesibles ni dinámicos. Es por esto que a nadie debiera ser indiferente qué pasa con la situación de los ingresos de sus potenciales consumidores y para ello es hora de que la globalización llame a escena a la solidaridad. Solidaridad, no como estrategia de relaciones públicas, sino como deber ético.

Desde hace más de cuatro décadas América Latina y el Caribe (ALC) es la región más desigual del mundo<sup>8</sup>. La desigualdad no sólo es alta, sino también muy persistente en el tiempo: en términos comparativos, países en otras regiones del mundo que 2000 registraban valores de desarrollo humano similares a los de América Latina, en 2007 habían logrado avances muy superiores<sup>9</sup>.

Mientras América Latina se consolida como destino de inversión extranjera, la desigualdad permanece como una constante: “El ingreso de los cuatro deciles más pobres es, en promedio, menos del 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total. Asimismo, el ingreso medio captado por el 20% más rico de la población supera en 19,3 veces al del quintil más pobre”.

Los indicadores de pobreza y desigualdad en términos materiales ofrecen una idea de las condiciones de vida de las personas y su acceso a oportunidades de desarrollo. El desarrollo en el sentido amplio va más allá de variables económicas e incluye condiciones del entorno para ejercer la libertad de elección —en igualdad de oportunidades— para los diversos ámbitos de la vida.

En el artículo “La importancia de la seguridad jurídica y la transparencia”<sup>10</sup>, de Antonio Garrigues y Antonio Alonso, se afirma que “la solidaridad debe convertirse rápidamente en un aceptar la responsabilidad recíproca para con otros miembros de la sociedad común”. Los autores abordan la pobreza como la situación económica que predomina en la región y escriben que ésta debe ocuparnos “pues no sólo las razones de justicia aparecen con claridad en la existencia de los excluidos, sino también la de exigencias de fórmulas de Estado que permitan el desarrollo completo y armónico de las naciones”. Llama la atención sobre “algunas de las contestaciones que se han dado por el grupo mayoritario —movimiento indigenista, revalidación de presidentes populistas— han puesto de manifiesto que algo se mueve en el grupo mayoritario”. A lo que “no es solución hacer leyes para esa mayoría de ‘pobres’, sería un acto de mayor exclusión”.

Las tendencias —y realidad de muchos— que se observan en la región confirman que la globalización no garantiza la sustentabilidad económica, social, ambiental, ni en materia de seguridad. También recuerda lo extremadamente interconectados que están estos fenómenos, que de una manera u otra afectan a todos los sectores de la sociedad. Por lo tanto a nadie —Gobierno, empresa y sociedad— deberían ser ajenos estos retos.

---

8. “Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010”. PNUD, julio de 2010.

9. *Ibidem*.

10. Casilda, Ramón (dir.) (2008): “La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas”. Ediciones Granica, Barcelona. Grupo Editor Norma, Bogotá.

En el estudio<sup>11</sup> antes referido de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado Español sobre el papel que tienen las empresas españolas en América Latina se aborda la responsabilidad social (RS). En la sección de recomendaciones se insta a convertir a la empresa española en un referente en la materia, además se aboga para crear vínculos entre la RS y la cooperación al desarrollo, de cara a generar sinergias entre ambos campos.

Por su parte, en el ya también citado “II Estudio Las Relaciones Empresa-Gobierno en América Latina y España”, de Llorente y Cuenca, se reclama mayor contribución de las empresas en materia de responsabilidad social corporativa. La opción regular es la más utilizada al ponderar la contribución de las empresas en sus países: 34% de los empresarios y un 35% de los gobernantes y políticos.

<b>Cuadro 10.1. Diferencias en América Latina y Europa</b>	
<b>Europa</b>	<b>América Latina</b>
<b>Aspectos generales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economías maduras.</li> <li>• Políticas regionales consolidadas.</li> <li>• Mayor presión por buen gobierno e institucionalidad.</li> <li>• Infraestructura física.</li> <li>• Globalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economías emergentes.</li> <li>• Políticas cambiantes.</li> <li>• Cultura de tolerancia: institucionalidad en construcción.</li> <li>• Infraestructura física en desarrollo.</li> <li>• Primitivismo contemporáneo: servidumbre por deudas<sup>12</sup>.</li> </ul>
<b>Responsabilidad social</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento del tema: agenda empresarial y pública.</li> <li>• Consumidores avanzados: capacidad de preferencia sobre comercio justo, productos orgánicos.</li> <li>• Diálogo grupos de interés: trayectoria.</li> <li>• Rendición de cuentas: informes de sostenibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición de filantropía/RP a la responsabilidad social.</li> <li>• Consumidores: preferencias sobre necesidades básicas.</li> <li>• Grupos de interés: en construcción.</li> <li>• Informes de acciones sociales.</li> <li>• Gran interés de avanzar en DH, cambio climático.</li> </ul>
<b>Vencer la tentación de la cosmética</b>	

A partir de la última década del siglo pasado, en América Latina se observa un creciente interés por profundizar en el conocimiento e implementación de la responsabilidad social. Si bien aún prevalece una fuerte tradición filantrópica y hay un largo camino por hacer y recorrer, el vaso puede estar medio lleno si se considera al grupo creciente que trabaja para que la RS sea parte integral de la gestión del negocio.

Cuando se habla de estabilidad como clave para fortalecer las condiciones de un país como destino de inversión y se incluye a la responsabilidad social como uno de los factores a desarrollar en los procesos de inversión, cabe reflexionar sobre las condicionantes que presenta

11. Boletín de las Cortes Generales, IX Legislatura, 8 de marzo de 2010.

12. Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_082055.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_082055.pdf)

respecto a las de Europa. Esto considerando los dos estudios referidos donde se recomienda incluir a la RS en el marco de la cooperación España-América Latina.

El Cuadro 10.1<sup>13</sup> no pretende comparar ni elaborar una lista de los aspectos básicos que influyen en el ejercicio de la RS en ambas regiones; más bien trata de resaltar la importancia de hacer un traje a la medida para cada una y donde el principal factor de éxito es entender las diferencias para diseñar estrategias aplicables a cada entorno: lo que le va bien a una no necesariamente le queda a la otra. Huelga resaltar las diferencias económicas e institucionales; o la parte cultural, por ejemplo, mientras que en Europa la visión global hacia el futuro se da como un proceso natural, en América Latina aún existen prácticas de siglos pasados: como la servidumbre por deudas en comunidades indígenas. Este listado tampoco pretende decir que una región es mejor que otra, ambas tienen retos comunes, como el de superar la tentación de la cosmética para que a través de la inversión social se fortalezca la agenda del desarrollo.

En ambas regiones la RS requiere, además de un aprendizaje, de un liderazgo valiente —la adopción de medidas que no claramente aporten a los resultados financieros de la empresa y que incluso pueden ser onerosos a corto plazo— y de un proceso arraigado para la innovación organizacional<sup>14</sup>.

## 10.4. Pacto Mundial

El Pacto Mundial es la iniciativa voluntaria promovida por el secretario general de Naciones Unidas a través de la cual se hace un llamado a la acción a los actores económicos para contribuir a los retos que plantea la globalización y tiene como objetivo alinear las políticas y prácticas corporativas con los valores y objetivos éticos universalmente aceptados.

El Pacto Mundial está formado por diez principios distribuidos en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente y anticorrupción. Las cuatro áreas están presentes en la agenda diaria, no sólo de una empresa, sino del propio ser humano, lo cual resulta fundamental, ya que la responsabilidad social se gesta en el individuo para extenderse hacia el resto de la sociedad.

A diez años de su lanzamiento el Pacto tiene más de 8.000 participantes presentes en 130 países, lo cual le hace la mayor red mundial de carácter voluntario para la ciudadanía corporativa y referente internacional para la definición e implementación de prácticas sociales en las empresas en el ejercicio de la RS.

En cuanto al número de adherentes activos en América Latina y el Caribe, éste supera los 1.200 y participa en diez países sedes de redes locales: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia,

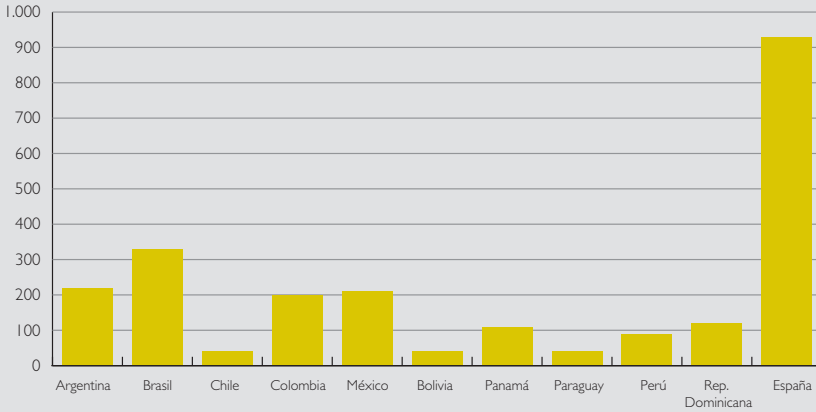
---

13. Referencia base, Vives, Antonio (2008), en Jáuregui, Ramón (coord.): "América Latina, España y la RSE: Contexto, perspectivas y propuestas". Fundación Carolina. Madrid.

14. Iturbide, Laura: "El papel de la empresa como motor del desarrollo económico". Universidad Anáhuac. México.

México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. España cuenta con 900 participantes, lo que la hace la red más grande.

**Gráfico 10.2. Participantes del Pacto Mundial: América Latina y España**



Fuente: [www.globalcompact](http://www.globalcompact) (julio de 2010).

El Pacto Mundial representa una buena oportunidad para aquellas empresas españolas que con sentido de solidaridad ética encuentren factible la recomendación del estudio del Senado de “ser un referente” en RS y una manera práctica de hacerlo es a través de sus filiales en América Latina. Esto, en muchos casos, implicaría el desarrollo y/o fortalecimiento de programas que basados en los Diez Principios se adecuen tanto al contexto como al perfil de sus consumidores; también implicaría que más que ser parte de un programa corporativo a distancia sean programas vivos que se perfeccionan a medida que se aplican en una realidad compleja, sí, pero que “ofrece una serie de oportunidades por las que merece la pena mantener una presencia”.

El Pacto Mundial reconoce la capacidad de liderazgo que la empresa tiene en la sociedad; por sus posibilidades reales de cambiar situaciones; porque en muchos casos opera, más que otras instituciones, con lógicas globales; porque puede incidir sobre grandes conglomerados de personas y porque las realidades de sus grupos de interés afectan sustantivamente su operación. Además, citando las palabras expresadas por el Embajador Carmelo Angulo: “El rol de las empresas en la sociedad moderna supera ampliamente los estrechos márgenes de sus paredes”.

Si bien el camino hacia la cohesión social en América Latina es aún largo, temas como la seguridad jurídica y la responsabilidad social en los procesos de inversión son una magnífica oportunidad para ser motor de cambio y transformar la calidad de vida de millones de personas.

## Diana Chávez

Licenciada en Literatura Inglesa. Posee maestrías en Administración de Empresas y Estudios Internacionales.

Ha sido funcionaria del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha trabajado en las áreas de atracción de inversión extranjera de la Secretaría de Economía de México y del estado de Chihuahua.

Es desde 2009 la directora del Centro Regional para América Latina y el Caribe en apoyo al Pacto Mundial de Naciones Unidas con sede en Colombia. El Pacto Mundial es la iniciativa de Naciones Unidas en Responsabilidad Social.

En el último año ha dirigido las publicaciones *Las empresas del Pacto Mundial en América Latina: su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, coordinada con siete países de América Latina; *Guía para Redes Locales del Pacto Mundial*, coordinada con las redes del Pacto en Europa de Este, Próximo Oriente y Norte de África, y *El Pacto Mundial en América Latina*.

Participó en el Programa Ágora 2010 de la FIIAPP: Encuentro de 100 líderes para la Cohesión Social en América Latina, como parte del grupo de México en el ámbito social.



## 11. Paradigmas que nos impiden avanzar hacia sociedades más igualitarias

*Victoria Bejarano de la Torre*

En América Latina, tenemos secuestrados por la pobreza y la miseria a 189 millones de personas, y a 76 millones por la indigencia. Esta cifra, por sí sola, debe ir acompañada de una reflexión profunda, pues este *boom* de crecimiento e inversión extranjera en nuestros países, se ve seriamente amenazado por lo que se denomina una “bomba social”. La reducción de la pobreza y de la inequidad son requisitos mínimos para el progreso de los países de América Latina. La cohesión social no se logrará hasta que no haya asentado bases duraderas en las legislaciones y en el entorno económico de nuestros países y la erradicación de la miseria tenga un camino cierto por recorrer:

A continuación, se tratará de desvirtuar algunos paradigmas sobre los que nuestros países han sustentado su crecimiento y su alcance de metas cualitativas en el plano social. La mayoría de los indicadores económicos han sido sensibles y han progresado favorablemente. No obstante, los indicadores de índole social, como la disminución de la pobreza, disminución de la desigualdad, la creación y consolidación de empleo de calidad, nos han sido esquivos. Por lo anterior; a través de la aplicación del sentido común, es procedente cuestionar la relación causa-efecto entre lo que se hace para lograr estos objetivos y lo que efectivamente se consigue.

Con este esquema mental, se sugieren nuevos caminos para abordar la mejora en los indicadores de índole social, para que el capital y el desarrollo humano se encuentren de tal manera que su crecimiento conjunto no sea inviable, sino todo lo contrario, que puedan perfeccionar una unión; en la que si el capital es rentable, ésta rentabilidad es sostenible y perdurable en el tiempo en la medida que va acompañada de una estabilidad social, y de una satisfacción de las personas que habitan nuestro continente.

La necesidad de reducir sensiblemente los índices de desigualdad, la pobreza extrema y la miseria es absolutamente imperativa e inaplazable. Debemos abordar temas que nos permitan un gran salto cuantitativo y cualitativo, debemos buscar que los esfuerzos acometidos tengan gran impacto, con el fin de consolidar la búsqueda del camino correcto e irreversible hacia el desarrollo, pero no sólo de la economía, sino de los seres humanos, de quienes se predicen aspectos como la cohesión social, Estado de Bienestar y sujetos de derechos y deberes. Debemos conciliar lo antes posible el desarrollo económico y el desarrollo social, e impedir que el derrotero

que sigue el capital sea opuesto al que sigue el desarrollo social. Nos corresponde, con creatividad y compromiso, asumir el reto de plantear ideas realizables para conciliar este tipo de desarrollos, para hacerlos inseparables y compatibles.

### 11.1. Inversión extranjera: ¿la panacea?

Muchas de las políticas macroeconómicas de los países latinoamericanos se han centrado en el estímulo a la inversión extranjera. En crear las condiciones adecuadas para que los flujos de capital miren a la región como un escenario atractivo. Se han adaptado marcos legales y de mercado para atraer ese capital que durante tantos años nos fue esquivo. La coquetería nos ha funcionado, la Inversión Extranjera Directa ha sido constante en este lado del mundo, principalmente a partir de la década de los noventa, con un pico extraordinario ocurrido durante 2008, en el que el flujo de capital superó los 131,2 billones de dólares, y en 2009, los 100 billones de dólares.

Ahora bien, ¿cómo es posible explicar que a pesar de los flujos de capital positivos, los indicadores sociales no mejoren? Si vamos a la teoría de la causa-efecto, tendremos que, necesariamente, disociar la inversión extranjera de los indicadores sociales. En otras palabras: la inversión extranjera no ataca de manera directa los indicadores de desigualdad, pobreza, desempleo. Nuestros gobiernos han sustentado el desarrollo de los indicadores macroeconómicos en un flujo de capitales, que si bien ha sido creciente y positivo, no genera un impacto social destacable.

Primero nos referiremos a la inversión extranjera como tal, cuyos beneficios no están, ni mucho menos, siendo cuestionados. La calidad de prestación de los servicios públicos se ha visto mejorada desde que ingresaron empresas extranjeras a su prestación, se ha incorporado una mayor tecnología a las áreas receptoras de la inversión, se genera una mayor confianza en el público en general, en los gobiernos y en otros inversores que permiten “contagiar” un ánimo de inversión y una imagen de tranquilidad y seguridad que a la postre beneficia a todos.

No obstante, es preciso aclarar que la inversión extranjera ha estado concentrada en las áreas de servicios, y de minería, y, en general, las empresas receptoras son entidades multinacionales ya establecidas en los países en donde operan. Estas inversiones van mucho más orientadas a consolidar posiciones de mercado, y, a la adquisición de tecnología punta, más que a la creación de nuevos proyectos, que generen empleo. Si bien es cierto, que el empleo generado por estas entidades multinacionales es de calidad, estable y permanente, también es cierto que la permanencia de esta inversión está afianzada más en factores económicos que de índole social.

El capital parece tener un recorrido completamente indiferente a lo social, su camino lo marcan las rentabilidades, la búsqueda de menores restricciones, la huída de sitios poco estables, mientras que los países receptores buscan una mejoría en sus indicadores económicos, la creación de nuevos empleos, el acceso a tecnología punta y mejorar el desarrollo del tejido empresarial. El resultado es una paradoja: los países ajustan su legislación para hacerla más amigable a

la inversión extranjera, y, por el otro lado, los inversores extranjeros no buscan nada diferente a una rentabilidad mayor a la que obtienen en sus países de origen.

Lo anterior, nos permite concluir, parcialmente, que si bien es cierto que la inversión extranjera es importante, no es el camino exclusivo para la mejoría de los indicadores sociales, ni mucho menos para basar en ella la consolidación de un esquema más igualitario o la mejoría en la construcción de sociedades más cohesionadas e igualitarias. La inversión extranjera va dirigida a tan sólo el 10% por ciento de las empresas totales, que si bien son notables en términos de capital, no lo son tanto ni en la creación ni en la consolidación de empleo.

No existe, pues, una correlación entre la inversión extranjera y la creación de empleo. Esta última es una necesidad sentida de nuestros países, pues es el derrotero esencial para arrebatarle a la pobreza y a la miseria, millones de seres que aspiran a una vida digna. Los indicadores económicos que no reflejen una mejoría en los índices de empleo seguirán rindiendo culto al capital, que al final debe ser el medio y no el fin. Si no humanizamos esos indicadores, estamos haciendo muy poco por la búsqueda de sociedades más vivibles.

## 11.2. Importancia de las Pymes

Si bien es cierto que en ningún momento queremos minimizar el impacto de la inversión extranjera en el desempeño de los indicadores de los denominados indicadores sociales, lo es también que las compañías receptoras de la inversión extranjera no son las mayores creadoras de empleo.

Las pequeñas y medianas empresas (Pymes) generan entre el 70% y el 90% de los empleos totales en los países miembros de la OCDE<sup>1</sup>, y es una constante que se predica en la gran mayoría de países, en donde el empleo está sustentado, al menos en cantidad, en este tipo de empresas. Adicionalmente, se estima que los nuevos empleos son generados en un 64% por empresas nuevas, o en todo caso, que tengan menos de cinco años de existencia y, de éstas, la inmensa mayoría son Pymes.

Con estos datos, podemos concluir que si buscamos una mejora en los indicadores sociales, no podemos dejar de tener en cuenta el impacto social generado por las Pymes, que generan la mayoría de los empleos existentes en los países. No obstante, sorprende, en especial en el caso de América Latina, la obsesión de los gobiernos por promover la inversión extranjera que, como ya vimos, en empleos puede representar alrededor del 10% de los mismos. Si queremos de alguna manera generar políticas económicas de impacto, debemos acoger a las Pymes, y darles la importancia que merecen en la construcción, mantenimiento y afianzamiento de un entramado social cohesionado.

---

1. "El paro se mantiene en la OCDE y las Pymes se erigen como las principales creadoras de empleo", noticia publicada en <http://www.aproximate.es>

Cualquier política que busque como objetivo asegurar que todos los ciudadanos, sin discriminación alguna, tengan igual acceso a derechos fundamentales en los planos social y económico, debe entender la importancia que, en número de personas, representan las Pymes, y la relación directa entre el éxito de éstas con las políticas que busquen sociedades más solidarias.

Está entonces claro que la búsqueda de la igualdad y la intención de sacar de la pobreza e indigencia a tantos millones de personas debe pasar por la generación de empleo digno, que a su vez podrá estimular la demanda interna, que a su vez limitará la dependencia excesiva de mercados foráneos. Es entonces importante concebir, estructurar y aplicar formas para estimular la creación y mantenimiento de empleos de calidad, en el torrente sanguíneo de una sociedad que son sus Pymes.

Algunos *think tanks* han trabajado arduamente en propuestas encaminadas al logro de tales objetivos, algunas de las fórmulas propuestas se resumen a continuación:

- Establecimiento y estímulo a los centros de formación de empresarios. Se premia fiscalmente a los centros educativos, en Secundaria o universitarios que promuevan esquemas de consolidación de una mentalidad empresarial.
- Programas de incubadoras empresariales. Se crean aportes especiales que pueden financiar con tasas blandas de interés la creación de negocios, se les da soporte y ayuda en los estudios financieros que se requieran.
- Dar importancia a la manufactura. Hay un excesivo premio y una concentración de metas orientadas a la mayor tecnificación, hay nichos en manufactura, artesanía que deben explorarse.
- *Angel Funding*. Se establecen deducciones fiscales de hasta el 25% de la inversión en nuevos proyectos, y se “preman” las ganancias que las Pymes generen, al darles el carácter de deducibles hasta en un 70%, durante los primeros años.
- Premios a la innovación. A través de concursos se estimulan las nuevas ideas, desde una edad temprana, se anima a los estudiantes, recién licenciados y personas no cualificadas, a explorar ideas novedosas, que puedan tener aplicación práctica.
- Análisis y optimización de la burocracia. Se estudia, analiza y mejora el proceso de creación y funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas, para que desde el punto gubernamental se intervenga en los procesos que así lo requieran con el fin de optimizar y facilitar su funcionamiento.
- Estímulos a la utilización y búsqueda de energía limpia y que reemplace la excesiva dependencia del carbón.
- Estímulos a la investigación y desarrollo. Ayudas gubernamentales a la consolidación de empresas especializadas en temas de investigación científica, en temas de agricultura y desarrollo, que puedan aportar ideas concretas, que sirvan de semilla a la consolidación de empresas grandes.
- Microfinanciación. Los pequeños empresarios, algunas veces con historias crediticias complicadas, pueden acceder a montos de capital restringidos que les permitan iniciar un negocio; empresa que es monitoreada por una entidad microfinanciera, que no arriesga montos altos, para determinar la viabilidad del mismo.

Es, entonces, indispensable incorporar a las Pymes en un esquema de desarrollo sostenible, que a su vez genere empleo de calidad, que estimule la demanda interna y que permita acceder a mercados extranjeros con productos o servicios de exportación. Para ello, es imperativo que veamos a las Pymes como el medio de solución y no como una carga. Es evidente que las Pymes, individualmente consideradas, no generan cifras de empleo e impuestos de gran magnitud, pero unidas, son, sin lugar a dudas, un eje de cohesión social por la gran cantidad de empleos que aglutinan.

Algunos países de América Latina, Asia y Europa han consolidado legislaciones específicas para las Pymes. Es importante analizar sus necesidades y buscar los mecanismos de estímulos, sin caer en los asistencialismos, para garantizar su sostenibilidad en el tiempo, y por tanto la creación y mantenimiento de empleo de calidad.

### 11.3. La incomodidad de los ‘commodities’

Otro de los paradigmas tiene que ver con que los países deben acudir de manera imperativa y urgente a ser fuente de desarrollo en alta tecnología, ciencias y esquemas de información. Se insiste reiteradamente en que la salida del subdesarrollo pasa por dejar la dependencia en la producción, comercialización y, muchas veces, exportación de materias primas y reemplazarlas por esquemas de producción de alta tecnología, informática y ciencias, que es lo que hacen los países desarrollados, especialmente los asiáticos, citados permanentemente como ejemplo en este ámbito.

Dejando claro que ésta es una meta deseable y que los países debemos propender por una mejor educación en ciencias y matemáticas que nos permita estar a la altura de los países desarrollados en la búsqueda y creación de tecnología, es necesario subrayar que éste debe ser un punto de llegada y no de partida.

Latinoamérica ocupa puestos vergonzosos en materia de tecnología, así como en calidad de la educación. Éste debe ser tema de otro debate, pero lo que debe quedar claro es que, mientras no se acceda a mejores puestos en educación, en especial en ciencias y en matemáticas, no dejará de ser una utopía querer que nuestros países se destaquen en el desarrollo de tecnologías punta, descubrimientos científicos y, mucho menos, que nuestra evolución económica y social pueda depender de estos factores, como insisten varios expertos internacionales.

Una de las principales fortalezas de América Latina es la riqueza de su territorio, la fertilidad de sus tierras, la riqueza mineral y su clima, que permite varias cosechas anuales de virtualmente cualquier producto. Es fácil recordar entonces aquella expresión norteamericana: “Si tienes limones, ¡haz limonada!”. Conozcamos en profundidad nuestras riquezas y su potencial de explotación, concentrémonos en tecnificar su cultivo, cosecha, extracción, comercialización, sin buscar utopías que nunca llegan a la práctica y que sólo sirven para alimentar el discurso de teóricos que no padecen directamente los efectos diarios de la desigualdad.

Reivindiquemos el valor de las materias primas, que aunque históricamente han estado expuestas al vaivén de los mercados, hoy, en general, tienen un viento a favor; puesto que la mayoría de ellas han aumentado de precios en los mercados internacionales. Trabajemos sobre lo que tenemos, sin dejar a un lado los sueños por un sistema educativo, empresarial, que nos permita compartir un discurso de país desarrollado, pero entendiendo que nuestra riqueza viene de una naturaleza privilegiada, que nos puede ayudar a dar un salto cualitativo hacia la anhelada igualdad y cohesión social.

Sobre este tema, caben varias observaciones a nivel de los países de Latinoamérica sobre la utilización adecuada de tierras productivas, la existencia de subsidios agrícolas, la posibilidad de llegar a pactos regionales para evitar excesos de cosechas en unos productos y escasez en otros. El potencial de nuestro territorio sería mucho mayor y nos permitiría ser una verdadera despensa del mundo si trabajamos unidos en torno a un mismo objetivo. Es una riqueza común de nuestros países que nos debe generar orgullo y no vergüenza.

#### 11.4. Asistencialismo: ¿avance o retroceso?

Cuando existe la indigencia, y la pobreza extrema, es imperativo actuar; y si dicho actuar debe hacerse dentro del marco de la caridad, éste es preferible a la inactividad y a la indolencia. No existe duda en cuanto a que el asistencialismo es preferible a la pasividad.

Una vez reconocido este hecho, es conveniente reflexionar sobre los papeles que distintos gobiernos, en especial de América Latina, han asumido con recursos públicos, como entidades de caridad. Subsidios mensuales, pagos sin contraprestación distinta a la pobreza, con cargo al erario público, se han convertido, de un lado, en una gran arma de carácter electoral y, de otra, han generado un efecto perverso y pueden degenerar en la perpetuación de la pobreza y la institucionalización del fraude, a través del menosprecio por el esfuerzo y el trabajo.

La visión asistencialista debe ser revisada con un espíritu crítico, debe entenderse que es un medio y no un fin para atacar la extrema pobreza y que, en ese sentido, debe tener un carácter de temporalidad, con el fin de no perpetuarla.

Lo primero que nos atrevemos a sugerir es que estos esquemas tengan una duración limitada en el tiempo; aun ésta sea de años, no se puede concebir de manera indefinida, debe ir acompañada de estímulos al trabajo. Para tal efecto puede incluso “gastarse” más dinero, pero sujetando el recibo del subsidio asistencialista a la consecución de un empleo o a la creación de un micronegocio, para el cual puede disponerse de un capital semilla, que paulatinamente reemplaza el monto de la mensualidad pagada.

El segundo aspecto que es deseable destacar es que el giro de cantidades de dinero en metálico no es la mejor de las alternativas, resulta conveniente sugerir que se reemplacen por subsidios en especie, como una cobertura de salud universal, las medicinas contra el diagnóstico

médico, mercados o víveres en especie, materiales escolares, como ropa de primera necesidad entre otras cosas, que a su vez pueden ser una fuente de trabajo y de sustento de familias receptoras de los subsidios.

Aunque no es posible analizar este tema dentro de una óptica puramente pragmática, es de suma importancia considerar lo que este tipo de asistencialismos le hacen a la dignidad del ser humano; siempre se ha considerado que el sentirse útil, el trabajo, le da al ser humano un sentido de pertenencia mayor a una sociedad, lo conciencia de derechos y deberes y le da un propósito más concreto.

Consideramos entonces que debe haber una revisión integral de los programas asistencialistas de nuestro continente, para dotarlos de propósito y para que se consoliden en un eslabón más de la cadena que nos llevará a consolidar sociedades más igualitarias.

## 11.5. La corrupción: ¿un mal menor?

Últimamente, ha tomado alguna fuerza la tesis que la corrupción es un tema menor y que no afecta significativamente ni a las cifras macroeconómicas de América Latina, ni las de desempeño social. Todos conocemos la dificultad que entraña medir indicadores negativos, como éste; no obstante, es importante resaltar que el Banco Mundial ha estimado esta cifra a nivel mundial en 30 trillones de dólares. Para analizarla en contexto: esta cantidad sería suficiente para erradicar el hambre del mundo, disminuir a su nivel mínimo la alta mortalidad infantil y la de madres en el momento del parto, para dar un mínimo de salud a toda la población mundial.

Cualquiera que sea el porcentaje de esa cifra que le corresponda a América Latina, es una cifra absolutamente escandalosa que, bien invertida, ayudaría de manera definitiva a la solución de problemas que nos tienen anclados al subdesarrollo y que nos impiden erradicar la miseria de nuestro continente.

La corrupción es un mal que ataca a toda la sociedad, a los gobiernos, al sector público y, en muchos casos, al privado, que cohonesto con ese tipo de actitudes. Lo peor de todo es que, adicionalmente, de no combatirse de manera frontal y ejemplar, genera una cultura del facilismo que impregna el tejido moral de una sociedad. La corrupción, acompañada de impunidad, se convierte en la receta catastrófica, que le impide el progreso a una sociedad.

Sin pretender hacer un tratado sobre la corrupción, sino estimular algunas reflexiones en esta materia, es imprescindible resaltar que lo más dañino de este flagelo es el mensaje malévolo y la extensión de la cultura del facilismo y de la deshonestidad.

Debe haber una iniciativa regional y global para combatir la corrupción, debe haber una persecución a los capitales conseguidos por métodos cuestionables, debe haber contundencia en las sanciones, además de lograr que éstas sean ejemplarizantes. Debe cuestionarse el comercio con

paraísos fiscales, Europa y Estados Unidos deben presionar a los refugios de los deshonestos, para que entiendan que los dineros de los corruptos están manchados de sangre, pobreza y desolación.

Para empezar, dejo sobre la mesa una simple propuesta: que las personas que aspiren a un cargo público e incluso privado publiquen el monto de su patrimonio, pero que tal solicitud se extienda para que cualquier país del mundo (incluyendo esos paraísos fiscales) informen públicamente cualquier sociedad o actividad que esa persona o sus parientes realicen en sus respectivos países.

La convicción que los bienes y el dinero públicos son sagrados debe inculcarse desde la educación básica y debe ser una constante en el desempeño profesional. Los juicios deben ser expeditos y carecer de términos de prescripción, o en todo caso éstos deben ser más extensos. Deben evitarse los carruseles de contratación y la consolidación de eslabones en una cadena que no añaden valor; sino que simplemente facilitan intermediaciones cuestionables para esquivar la correcta vigilancia.

## 11.6. Metas del milenio, instituciones de caridad, y derechos fundamentales

A modo de conclusión, es importante resaltar que el foro que aglutina al mayor número de países del planeta, la Organización de Naciones Unidas, ha consolidado unas metas para alcanzar en 2015, que se refieren en esencia a la extinción de la miseria, las mejoras en salud, la disminución de mortalidad y el reconocimiento de derechos fundamentales.

Al respecto, como planteamiento inicial, propongo aunar esfuerzos para que las distintas iniciativas se prospecten y ejecuten teniendo en cuenta el avance en la consecución de dichas metas. Para que la evolución de dichas metas sea monitoreada, es importante que los avances sean medibles y, por ello, cada actividad que se genere para impactarlos debe tener una forma clara de conocer su éxito.

De otra parte, aunque de manera breve, cabe una mención especial sobre la necesidad sentida de verificar, auditar y hacer seguimiento al gran número de ONGs, fundaciones y entidades de caridad que se ocupan de temas del desarrollo social. Es importante señalar que todas estas actividades son loables y merecedoras de un encomio especial.

No obstante, existen caminos para la búsqueda de mayor eficiencia en el funcionamiento de dichas entidades, a través de la consecución de economías de escala. Evitar la duplicidad de análisis, la existencia de departamentos internos que se pueden unificar, como los de contabilidad, recursos humanos, direcciones generales, secretarías, entre otros. Debe propenderse por la búsqueda de eficiencias en el funcionamiento de este tipo de entidades. En lo posible, debe lograrse la fusión de varias estrategias para lograr que los recursos obtenidos tengan un mayor impacto social.

En muchos de los países de América Latina, los gastos de funcionamiento de este tipo de entidades de caridad, ONGs y fundaciones ascienden a más del 60% de los ingresos. Es imperativo que la mayor parte de los recursos se destinen al objeto social que busca quien dona, y haya resultados medibles y control a este tipo de gastos con un límite, al menos, estatutario. Estas entidades deben tener un código de ética y transparencia que facilite que la mayor parte de sus recursos se inviertan en alcanzar el bienestar de los menos favorecidos y no en burocracias.

Finalmente, y aunque merece capítulo aparte, es importante realizar una breve referencia a la educación en derechos fundamentales y al establecimiento de garantías para su respeto. La extensión de pactos de convivencia, el conocimiento, respeto y acatamiento de los derechos humanos deben ser imperativos en las sociedades que busquen el bienestar, la cohesión social.

El respeto a los derechos humanos no debe ser optativo. Su carácter imperativo se debe enseñar de manera obligatoria y no deben permitirse excusas para su desconocimiento. En ese orden de ideas, es importante sugerir que empresas, entidades religiosas, entidades públicas, entidades deportivas entre otras, suscriban un pacto que al menos en teoría garantice su acogimiento y respeto. Con el tiempo, este tipo de pactos pueden dotarse de más "dientes" para su cumplimiento. Pero, entendiendo que la gradualidad es un requisito para lograr que se obre por convicción, más que por imposición, es imprescindible acometer una etapa de disuasión, que puede estar sustentada en el pacto antes mencionado.

Reitero que este conjunto de reflexiones no pretenden nada distinto a alimentar una serie de debates, que no se trata ni de verdades fundamentales, ni de revelaciones, que no admitan posiciones en contrario. El consenso radica en la necesidad imperativa de lograr que el acceso a los derechos fundamentales en lo social y en lo económico sea una realidad en nuestra América y que fundamenten la construcción duradera de una cohesión social que nos permita el salto cualitativo hacia un Estado de Bienestar.

Habiendo dicho lo anterior, es importante resaltar la apertura total al debate y reiterar deseos y votos por lograr que se fijen metas concretas para cambiar, si procede, o afianzar si es necesario, ese camino al desarrollo sostenible, que nos permita sentirnos orgullosos de nuestro continente, de verlo como viable, aunque diferente.

Hagamos un esfuerzo común para atacar los flagelos de la pobreza y la desigualdad, y entendéremos que lo que nos separa es irrelevante frente a los logros que unidos podemos alcanzar.

## Victoria Bejarano de la Torre

Licenciada en Derecho por la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia), Derecho de Seguros. Posee un Máster en Business Administration por la Harvard University (Estados Unidos).

Con una profunda experiencia en el sector de los seguros, ha ocupado numerosos cargos ejecutivos en diferentes empresas punteras de su país (Corredora de Reaseguro Cordel, Reaseguradora Hemisférica), hasta llegar a la Presidencia Ejecutiva de Mapfre Colombia Vida Seguros, S.A., en 1999.

# Patronato Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

## Presidente

**Sr. D. Alfredo Pérez Rubalcaba**

Vicepresidente Primero del Gobierno

## Vocales

**Sra. Dña. Trinidad Jiménez García-Herrera**

Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación

**Sr. D. Francisco Caamaño Domínguez**

Ministro de Justicia

**Sr. D. Ramón Jáuregui Atondo**

Ministro de la Presidencia

**Sra. Dña. Leire Pajín Iraola**

Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad

**Sra. Dña. Soraya Rodríguez Ramos**

Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

**Sr. D. Diego López Garrido**

Secretario de Estado para la Unión Europea

**Sr. D. Juan Carlos Campo Moreno**

Secretario de Estado de Justicia

**Sr. D. José Luis de Francisco Herrero**

Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios

**Sra. Dña. Consuelo Rumí Ibáñez**

Secretaria de Estado para la Función Pública

**Sr. D. José Miguel Vidal Zapatero**

Director Adjunto del Gabinete de la Presidencia de Gobierno

**Sra. Dña. Purificación Morandeira Carreira**

Subsecretaria de Justicia

**Sra. Dña. Juana Mª Lázaro Ruiz**

Subsecretaria de Economía y Hacienda

**Sr. D. Francisco Moza Zapatero**

Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

**Sra. Dña. María del Carmen Moreno Raymundo**

Directora de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental (AECID)

**Sra. Dña. Julia Alicia Olmo y Romero**

Directora de Cooperación para América Latina y Caribe (AECID)

**Sra. Dña. Paloma Biglino Campos**

Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

**Sr. D. Ángel Manuel Moreno Molina**

Director del Instituto Nacional de Administración Pública

**Secretario**

**Sr. D. Antonio Fernández Poyato**

Director de la FIIAPP





Constituida en 1997, la **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP)** es una institución pública al servicio de la acción exterior del Estado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Se dedica a la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social a través del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades para fomentar el liderazgo público.

