

Desarrollo e integración en América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Lula



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

CAF

BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Desarrollo e integración en América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Lula



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

CAF

BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

La elaboración del presente documento fue coordinada por Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Ricardo Carneiro, Director Ejecutivo del Brasil y Suriname en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Colaboraron en su preparación y edición Daniel E. Perrotti, funcionario de la Oficina de la CEPAL en Washington, D.C., y Romain Zivy, Jefe de Gabinete Adjunto de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

Se agradece la colaboración de los autores de los distintos capítulos que forman parte del libro y del Instituto Lula, el BID y el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, que, conjuntamente con la CEPAL, organizaron el Seminario Internacional Desarrollo e Integración en América Latina, llevado a cabo en noviembre de 2013, que dio origen al documento.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas

“El verdadero sentido de la integración incluye una dimensión política y social. Esta dimensión se manifiesta concretamente en la ampliación del ámbito de aplicación de los derechos y de las oportunidades de cada ciudadano, que ya no se limitan a su propio país. El bloque regional se consolida cuando sus habitantes pueden trabajar, estudiar, emprender negocios e invertir en todos los países y se internacionalizan las organizaciones sociales. Cuando el ciudadano común se sienta parte integrante y beneficiario directo de este proceso, estaremos forjando una auténtica voluntad popular de integración, una nueva ciudadanía, conscientemente internacional.”

Luiz Inácio Lula da Silva

Índice

Prólogo.....	13
Introducción.....	15
CAPÍTULO I	
Arquitectura político-institucional de la integración	
<i>Marco Aurélio García</i>	35
Introducción: dos advertencias preliminares	35
A. El paradigma “hemisférico”	36
B. El paradigma europeo	41
C. Dilemas de la integración sudamericana	45
D. La arquitectura político-institucional	48
E. Brevísimas conclusiones	52
CAPÍTULO II	
La reciente internacionalización del régimen del capital: un breve repaso de sus principales hitos	
<i>Luiz Gonzaga Belluzzo</i>	53
A. La macroeconomía de la globalización: lecciones recientes	65
CAPÍTULO III	
La elusiva búsqueda de una mayor integración productiva en América Latina y el Caribe	
<i>Antoni Esteve de Ordal, Juan S. Blyde</i>	69
Introducción	69
A. Participación en cadenas internacionales de valor	70
B. Patrones regionales de comercio en las cadenas internacionales de valor	74
C. Factores limitantes de una mayor integración productiva regional	77
1. Factores relacionados con la distancia, el transporte y la logística	78
2. El rol de la integración profunda	81
D. Conclusiones	86
Bibliografía	88
Anexo III.A1	91
Anexo III.A2	93
Anexo III.A3	94

CAPÍTULO IV

Un nuevo diálogo para la integración de las infraestructuras económicas de América Latina y el Caribe

<i>Hugo Altomonte, Gabriel Pérez-Salas, Ricardo J. Sánchez</i>	97
Introducción	97
A. El rol de la integración física en los procesos de integración regional	100
B. Las infraestructuras económicas y su rol en el desarrollo	102
C. Reseña de los principales procesos de integración física	106
1. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	106
2. Proyecto Mesoamérica	112
3. Comunidad del Caribe (CARICOM)	118
4. Integración energética en el espacio institucional más amplio: UNASUR y CELAC	119
D. Conclusiones	123
Bibliografía	125

CAPÍTULO V

América Latina y el Caribe: integración para el desarrollo sostenible

<i>Joseluis Samaniego, Luis Miguel Galindo, José Eduardo Alatorre, Jimmy Ferrer, Heloisa Schneider, Daniel E. Perrotti</i>	127
Introducción	127
A. El medio ambiente en los organismos y foros regionales y subregionales de integración	129
1. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	129
2. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	131
3. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	132
4. Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	134
5. Comunidad Andina (CAN)	134
6. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	135
7. Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)	136
B. La evolución ambiental en la región: degradación y conservación, algunos problemas comunes	139
1. Contaminación local y global del aire	139
2. Contaminación global: emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)	144
3. Subsidios a los combustibles fósiles para el consumo	147
4. La deforestación	150
5. Pérdidas de productividad, desigualdad, segregación económica y espacial, conflictividad y medio ambiente	152
6. Desastres naturales	155
C. Las energías renovables en la región	160
1. El potencial en la región	162
2. Los costos de las energías renovables	163
3. Beneficios asociados a la implementación de las energías renovables	165

4. Algunas recomendaciones	166
D. Propuestas para la integración y el medio ambiente	169
Bibliografía	178
CAPÍTULO VI	
La cooperación financiera regional en América Latina	
<i>José Antonio Ocampo</i>	181
Introducción	181
A. El papel de las instituciones regionales en la arquitectura financiera internacional	184
B. Los bancos de desarrollo	188
C. Los acuerdos de pagos	191
D. El financiamiento de la balanza de pagos	195
E. La cooperación financiera regional frente a la volatilidad financiera internacional	199
Bibliografía	206
CAPÍTULO VII	
Los espacios de cooperación e integración financiera regional en un mundo posterior a la crisis	
<i>Daniel Titelman, Esteban Pérez Caldentey</i>	209
Introducción	209
A. El impulso a la cooperación regional para la provisión de liquidez contracíclica de la balanza de pagos	212
1. Fondos regionales de reservas	212
2. El Fondo Latinoamericano de Reservas: objetivos e instrumentos	212
3. Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas	217
4. Nuevos mecanismos de financiamiento para un fondo regional ampliado	219
5. El fortalecimiento de la armonización de las políticas cambiarías, monetarias y financieras	220
B. Bancas de desarrollo y financiamiento del desarrollo productivo	220
1. Evolución de la banca de desarrollo regional	221
2. La función contracíclica de la banca de desarrollo regional	224
3. Banca de desarrollo y financiamiento del comercio intrarregional	228
4. Banca de desarrollo y financiamiento de la infraestructura	235
C. El apoyo al comercio y la integración a través de los sistemas de pago	238
1. Los sistemas de pago en la región	238
2. Una evaluación de los sistemas de pago	239
3. La composición del comercio por país y por productos	245
4. Desafíos para fortalecer los sistemas de pago en la región con vistas a dinamizar el comercio	247
Bibliografía	255

CAPÍTULO VIII

Desarrollo e integración social y laboral latinoamericana:

¿un segundo despegue?

<i>Marcio Pochmann</i>	259
Introducción	259
A. Desarrollo y despegues en el capitalismo.....	260
1. Características del primer despegue latinoamericano.....	261
2. Señales de un segundo despegue latinoamericano.....	266
B. Convergencia e integración social y laboral en el inicio del siglo XXI	269
1. Del abandono del desarrollismo a la emergencia neoliberal	270
2. Gobiernos posneoliberales y el desarrollismo social	272
C. Heterogeneidad del desarrollo e integración social y laboral en América Latina	274
1. Desarrollo social y laboral.....	275
2. Heterogeneidad de la integración sociolaboral	276
D. Conclusión.....	282
Bibliografía	283

CAPÍTULO IX

Pactos sociales para más democracia e igualdad: la persistente y tenaz

importancia del Estado y la política en el desarrollo

de América Latina y el Caribe

<i>Alicia Bárcena</i>	287
Resumen	287
A. Democracia e igualdad	289
B. América Latina en las últimas décadas.....	292
C. Igualar para crecer y crecer para igualar: un desafío político.....	295
D. Democracia y política para la igualdad.....	296
E. Pactos para la igualdad.....	299
Bibliografía	302

ANEXO A1

Lista de participantes.....	305
-----------------------------	-----

Cuadros

Cuadro III.A3.1	Estimación de modelo gravitacional.....	95
Cuadro IV.1	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): inversiones en infraestructura de energía, por tipo de proyecto, a diciembre de 2014.....	110
Cuadro IV.2	Proyecto Mesoamérica: cartera de proyectos de infraestructura de transporte, fuentes de financiamiento y montos de inversión	113
Cuadro IV.3	Proyecto Mesoamérica: cartera de proyectos de infraestructura energética y montos de inversión, 2014.....	115
Cuadro IV.4	Proyecto Mesoamérica: inversiones en infraestructura de energía, por tipo de proyecto.....	116
Cuadro IV.5	Proyecto Mesoamérica: fuentes de financiamiento de los proyectos en materia energética	116

Cuadro V.1	América Latina y el Caribe: países miembros de los distintos organismos regionales y subregionales de integración, 2015	138
Cuadro V.2	América del Sur: impactos de los eventos extremos ocurridos entre 1995 y 2015	159
Cuadro V.3	Centroamérica: impactos de los eventos extremos ocurridos entre 1995 y 2015	159
Cuadro V.4	El Caribe: impactos de los eventos extremos ocurridos entre 1995 y 2015	159
Cuadro V.5	América Latina y el Caribe: situación de algunas fuentes renovables de energía, alrededor de 2012.....	161
Cuadro V.6	Costo global nivelado de la generación de energía, segundo trimestre de 2013	164
Cuadro VI.1	Contribución de los bancos subregionales de América Latina al financiamiento de la respectiva subregión, 2000-2009	189
Cuadro VII.1	Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR): capital pagado y capital suscrito, 2015.....	213
Cuadro VII.2	Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y Fondo Monetario Internacional (FMI): créditos a los países miembros del FLAR, 1978-2014.....	215
Cuadro VII.3	Créditos otorgados por los bancos multilaterales de desarrollo a América Latina y el Caribe, 2003-2011	225
Cuadro VII.4	América Latina y el Caribe: distribución de las exportaciones manufactureras, según destinos seleccionados, promedio 2008-2010.....	228
Cuadro VII.5	América Latina y el Caribe: instrumentos de financiamiento del comercio exterior comúnmente provistos por las bancas de desarrollo de los países	233
Cuadro VII.6	Países y regiones seleccionados: montos gastados en infraestructura, promedio ponderado de los datos de los países, 1992-2011	237
Cuadro VII.7	ALADI: ahorro de divisas, pagos anticipados, tasa de interés utilizada en el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) y tasa de interés internacional, 2000-2011	251
Cuadro VII.8	América Latina (9 países): participación de las pymes en el total de la economía formal, 2006-2007.....	252
Cuadro VIII.1	Regiones seleccionadas: variación media anual de la ocupación.....	267

Gráficos

Gráfico III.1	Regiones seleccionadas: promedio del contenido de valor agregado extranjero de las exportaciones, 2003-2007	72
Gráfico III.2	Regiones seleccionadas: promedio de valor agregado regional contenido en las exportaciones de terceros países, 2003-2007	73
Gráfico III.3	Regiones seleccionadas: promedios de contenido de valor agregado extranjero de las exportaciones y valor agregado contenido en exportaciones de terceros países, 2003-2007	74
Gráfico III.4	Regiones seleccionadas: promedio de la contribución por regiones al valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de cada región, 2003-2007	75
Gráfico III.5	América Latina (países seleccionados): promedio de contribución por regiones al valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de cada país, 2003-2007	77
Gráfico III.6	Regiones seleccionadas: promedios regionales de los índices de calidad de la infraestructura de transporte, 2003-2007	80
Gráfico III.7	Promedio de impacto de acuerdos comerciales sobre encadenamientos productivos, 2003-2007	84
Gráfico IV.1	América Latina: inversión en infraestructura, por sectores de origen, 1980-2012	104
Gráfico IV.2	América Latina: inversión en infraestructura, por sectores de destino, 1980-2012.....	105
Gráfico IV.3	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): tasa de crecimiento del PIB per cápita de los países miembros e inversión en proyectos, 2007-2014.....	107
Gráfico IV.4	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): valorización de la cartera de proyectos, 2007-2014.....	108
Gráfico IV.5	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): inversiones en infraestructura de transporte, por subsector, según estado de avance de los proyectos, 2014	109
Gráfico V.1	América Latina (15 países) y países desarrollados: relación entre la tasa de motorización y el PIB per cápita, 2000-2011	141
Gráfico V.2	América Latina (9 países): crecimiento anual de la motorización (motocicletas y autos), 2000-2010	141
Gráfico V.3	América Latina (ciudades seleccionadas): concentraciones de material particulado PM10 y PM2,5, alrededor de 2012.....	142
Gráfico V.4	América Latina y el Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero, por sector, 1990 y 2012	144
Gráfico V.5	América Latina y el Caribe: distribución de las emisiones de gases de efecto invernadero, por sector, en comparación con la distribución mundial, 2012.....	145
Gráfico V.6	América Latina y el Caribe (22 países): emisiones de gases de efecto invernadero per cápita, 2012.....	146
Gráfico V.7	América Latina y el Caribe (7 países): subsidios a los combustibles fósiles, 2012 y 2013.....	148

Gráfico V.8	América Latina (9 países): proporción del gasto total de los hogares destinado a combustibles para transporte (gasolina, diésel y biodiésel) por quintil de ingreso 149
Gráfico V.9	América Latina y el Caribe: variación de la superficie de bosques, por subregiones, 1990-2015 150
Gráfico V.10	Infraestructura ambiental clave en dos comunas de la Región Metropolitana de Santiago 153
Gráfico V.11	América Latina (ciudades seleccionadas): estimación de las pérdidas producidas por el tiempo pasado en el transporte público..... 154
Gráfico V.12	Contribución por categoría al inventario de gases de efecto invernadero de la ciudad de São Paulo (Brasil), 2009..... 155
Gráfico V.13	América Latina: costo de los eventos extremos relacionados con el cambio climático, 1970-2014..... 157
Gráfico V.14	América Latina y el Caribe: eventos relacionados con el cambio climático, según tipo, por subregión, entre 1970 y 2014 158
Gráfico V.15	América Latina y el Caribe: costo de los eventos relacionados con el cambio climático, según tipo, por subregión, entre 1970 y 2014 158
Gráfico V.16	América del Sur: evolución de la cantidad de inundaciones, 1970-2015 160
Gráfico V.17	Costo global nivelado de la generación de energía, segundo trimestre de 2013 165
Gráfico VI.1	Transacciones del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1966-2012..... 193
Gráfico VI.2	Créditos otorgados por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), 1978-2012 198
Gráfico VII.1	Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR): distribución de los préstamos por tipo de línea de crédito, 1978-2011 214
Gráfico VII.2	Proporción de países miembros del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) que recurrieron al fondo en episodios de crisis, en el período 1980-2009..... 216
Gráfico VII.3	América Latina (12 países): proporción de países que experimentaron episodios de reversiones súbitas de los flujos netos de capitales de manera simultánea 218
Gráfico VII.4	Dimensiones de un fondo de reservas regional para 19 países..... 219
Gráfico VII.5	Préstamos aprobados de la banca de desarrollo subregional hacia América Latina y el Caribe, 1990-2011 222
Gráfico VII.6	Participación de las distintas instituciones en el total de créditos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe 222
Gráfico VII.7	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE): distribución de la cartera crediticia por sector económico, junio de 2011 223
Gráfico VII.8	CAF-Banco de Desarrollo de América Latina: distribución de la cartera crediticia por sector económico, 2011 223
Gráfico VII.9	Banco de Desarrollo del Caribe (BDC): distribución de los préstamos acumulados por sector, 1970-2010 224

Gráfico VII.10	América Latina y el Caribe: distribución de las exportaciones a destinos seleccionados, según intensidad tecnológica, 2008-2010.....	229
Gráfico VII.11	América Latina (países seleccionados): inversión en infraestructura, 1980-2011.....	236
Gráfico VII.12	Evolución de las transacciones del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1966-2013.....	240
Gráfico VII.13	Divisas transferidas y ahorro de divisas en el marco del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1970-2011.....	241
Gráfico VII.14	Evolución de las transacciones del Sistema de pagos en monedas locales (SML) entre la Argentina y el Brasil, 2009-2012.....	242
Gráfico VII.15	Empresas que participan en el Sistema de pagos en monedas locales (SML), octubre de 2008 a agosto de 2010.....	243
Gráfico VII.16	Evolución de las transacciones del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), 2010-2013.....	244
Gráfico VII.17	Distribución de las exportaciones dentro de tres convenios de pagos que operan en América Latina, según principales rubros, 2013.....	246
Gráfico VII.18	Montos totales de las líneas de crédito en el marco del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR), 2000-2013.....	249
Gráfico VIII.1	Regiones seleccionadas: tasa de expansión del PIB per cápita, 1000-2050.....	263
Gráfico VIII.2	Países desarrollados y en desarrollo: contribución al crecimiento del PIB mundial, 1950-2010.....	268
Gráfico VIII.3	América Latina: composición del PIB, 1950-2011.....	270
Gráfico VIII.4	América Latina: tasas de pobreza e indigencia, 1980-2011.....	271
Gráfico VIII.5	América Latina: tasas de desempleo e informalidad e índice del salario mínimo real, 2000-2012.....	273
Gráfico VIII.6	América Latina: participación del gasto público social en el PIB y valor del gasto público social per cápita, 1999-2012.....	274
Mapas		
Mapa III.1	Regiones seleccionadas: promedio de distancias bilaterales entre las capitales de los países.....	79
Mapa V.1	Área cubierta por el Tratado de Cooperación Amazónica.....	151
Mapa V.2	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas y Corredores Biológicos, 2004.....	152
Recuadros		
Recuadro VII.1	Preferencias arancelarias intrarregionales de los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).....	230
Recuadro VII.2	Cooperación entre bancas para el financiamiento del comercio intrarregional: algunos ejemplos recientes.....	235

Prólogo

El proceso de integración latinoamericana ha mostrado un complejo camino a lo largo de nuestra historia, con varios períodos de avance y retroceso. En los años recientes, los avances de la región en términos de elevado crecimiento económico, equilibrio fiscal y significativas mejoras sociales —disminución de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso, entre otras— ofrecieron bases sólidas para impulsar enérgicamente la integración regional, lo que se reflejó en la creación de nuevas instituciones regionales.

Los días 27 y 28 de noviembre de 2013, en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago, se llevó a cabo el seminario Desarrollo e Integración en América Latina, cuyas presentaciones conforman la base de los capítulos del presente libro. Este seminario, en cuya inauguración participaron Luiz Inácio Lula da Silva y Ricardo Lagos, ex-Presidentes del Brasil y de Chile, respectivamente, fue organizado de manera conjunta por la CEPAL, el Instituto Lula, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

El seminario sirvió como un espacio de reflexión sobre la diversa variedad de dimensiones que afectan a la integración regional, desde los aspectos más tradicionales —como los vinculados a la producción y a las obras de infraestructura—, hasta la sostenibilidad, sin descuidar los aspectos financieros y culturales de la integración.

Como se extrae de varios de los capítulos del libro, en los procesos de integración la historia no solamente importa, sino que también condiciona. Por tanto, el derrotero futuro del proceso de integración regional latinoamericana dependerá en buena medida de cómo manejemos el legado recibido.

Desde nuestras instituciones creemos que la integración debe continuar su proceso de madurez institucional con pragmatismo, avanzando hacia vínculos más profundos y virtuosos, que le permitan desplegar todo su potencial como herramienta clave para acelerar el desarrollo de América Latina y fortalecer su proyección en el dinámico escenario global.

Deseamos que este libro se constituya en una oportunidad para reflexionar sobre la historia y los desafíos venideros del proceso de integración latinoamericana, con la convicción de que un mañana de desarrollo, sostenibilidad, justicia e igualdad para nuestros pueblos exige como condición indispensable la unidad virtuosa.

Alicia Bárcena,
Secretaria Ejecutiva de la Comisión
Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Paulo Okamoto,
Presidente del Instituto Lula

Luis Alberto Moreno,
Presidente del Banco Interamericano
de Desarrollo (BID)

Enrique García Rodríguez,
Presidente de Banco de Desarrollo
de América Latina (CAF)

Introducción

La integración latinoamericana que se percibe en la actualidad es el resultado de un proceso histórico caracterizado por permanentes marchas y contramarchas que han impedido una integración multidimensional más profunda y favorable.

Con el presente documento se busca aportar a la comprensión de algunos de los factores y circunstancias subyacentes que han determinado que una región abundante en recursos naturales y humanos sea hoy la más desigual del mundo. Las fuerzas y motivaciones que obstaculizaron y contrarrestaron —en diferentes períodos históricos— la convergencia hacia un proceso integrador virtuoso y respetuoso de las soberanías nacionales dieron también por resultado estructuras sociales y económicas rígidas que profundizaron y otorgaron carácter estructural a la desigualdad, la pobreza y, en muchos casos, la miseria.

En aquellos períodos en que fue más escuchado y puesto en práctica el pensamiento desarrollista y estructuralista (desde finales de los años cuarenta hasta mediados de los años setenta del siglo pasado), la falta de gobiernos democráticos en la región y su reemplazo por gobiernos no legitimados por las mayorías populares, junto con la inexistencia de acuerdos amplios, impidió que los avances económicos rompieran con la estructura distributiva previa, al menos de una manera permanente.

El comienzo del siglo XXI ha puesto a la región ante una nueva oportunidad. Los gobiernos democráticos, sustentados en amplias mayorías, han podido conjugar avances económicos y sociales. Prueba de ello es que sanearon las cuentas públicas, mejoraron notablemente la distribución del ingreso, disminuyeron la pobreza y promovieron la creación de empleos (sobre todo en el sector formal). Al mismo tiempo, los procesos de integración se vieron fortalecidos, aunque aún persisten importantes desafíos por abordar y superar.

Tal como señala el autor de uno de los capítulos del libro, el período actual podría ser la antesala de un segundo despegue latinoamericano; en este caso, con la ventaja de haber podido aprender de los errores del pasado.

Como es bien sabido, los procesos de integración poseen una multiplicidad de aristas, lo que hace imposible tratarlas todas en un único volumen. Por ello, en el presente libro se han seleccionado algunos de los temas relevantes para una integración sostenida, aunque se han dejado fuera, con seguridad, muchas otras temáticas también de vital importancia para ese cometido. Sin perjuicio de ello, el presente documento constituye un trabajo propositivo, en que se plantean orientaciones para la construcción de una integración profunda y sostenible, en la que los países y sus ciudadanos sientan que lo que deben ceder para ser parte de esta América Latina es algo a lo que vale la pena renunciar, en comparación con los beneficios de ser parte de una región unificada en torno a una integración solidaria.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿cuáles han sido los principales antecedentes históricos en el proceso de integración regional? La respuesta a este interrogante está planteada en el primer capítulo del libro, en el trabajo de Marco Aurélio García “Arquitectura político-institucional de la integración”. A través del recorrido histórico que realiza el autor, prevalecen el papel protagónico y la influencia que tuvieron en el proceso de integración regional los Estados Unidos, cuyos gobernantes “enfrentaron dificultades en el continente porque no comprendieron el nacionalismo latinoamericano y subordinaron sus propuestas de integración continental a su interés nacional”. Además, el papel del país del norte, según el autor, estuvo marcado durante mucho tiempo por el concepto de una “América para los americanos”, proclamado en el siglo XIX en la Doctrina Monroe, que era el fundamento ideológico de la política de buena vecindad que traducía la intención de los Estados Unidos de organizar y dirigir la integración en la región. Por lo tanto, es necesario comprender el comportamiento de los Estados Unidos para entender la forma en que evolucionó el proceso de integración regional.

En el capítulo se destaca que la primera expresión orgánica de integración continental fue la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Bogotá, en 1948, que estuvo precedida por una expresión del emergente clima de guerra fría, como fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), celebrado en Río de Janeiro (Brasil) en 1947, con el fin de “asegurar la legítima defensa colectiva ante un eventual ataque de una potencia de otra región y decidir acciones conjuntas en caso de un conflicto entre dos Estados partes del Tratado”¹, en virtud del cual se excluiría en 1962 a Cuba. Posteriormente, el autor pone de relieve que “la pretensión de los Estados Unidos de conducir el proceso de integración hemisférica se tradujo, más adelante, en el proyecto de la Alianza para el Progreso, emprendido a inicios de los años sesenta”.

En la década de 2000, la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sufrió una fuerte derrota en la Cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata (Argentina), donde predominó la expresión de los nuevos gobiernos que reflejaban los cambios ocurridos en América del Sur. Estos gobiernos, con importantes diferencias nacionales, promovían reformas que dieran relevancia a la intervención del Estado en la economía o ejercieran sobre ella una acción regulatoria. Asimismo, priorizaban la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Los nuevos gobernantes acentuaron la importancia de la democracia y el respeto de la soberanía popular y nacional, en un momento en que el pensamiento conservador celebraba la globalización y decretaba el “fin del Estado nacional”. Estos gobiernos dieron origen a mecanismos de integración que tuvieron un efecto de demostración en todo el continente (la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)).

Mirando hacia el futuro de la integración regional, el autor destaca que ella “debe ser solidaria y reflejar un modelo de cooperación en que los países más avanzados en materia industrial y agrícola propongan una convergencia productiva a los países menos desarrollados, con miras a agregar valor a sus productos naturales, mejorar la situación social, crear mercado interno y permitir una participación más competitiva de todos en la economía global”. Por otra parte, sostiene que “para ser eficaz, la integración debe entenderse como un proceso en el que las ‘pérdidas’ de soberanía nacional se compensan ampliamente con las ‘ganancias’ efectivas a nivel nacional y regional. A partir de ahí se puede hablar de una soberanía

¹ Véase [en línea] http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp.

regional, que convive con (y subsume) cuotas de soberanía nacional. Esto significa que la integración es progresiva y que su expresión institucional debe tener en cuenta esas constantes y cuidadosas transformaciones”.

Entre otros aspectos de importancia, García señala que “la integración sudamericana supone también la creación y el fortalecimiento de instituciones que puedan emitir análisis imparciales y de calidad sobre la evolución regional desde el punto de vista estadístico, de la información, evaluación y certificación económicas (incluida la ‘calificación de riesgos’), ámbito en que destaca el papel protagónico que puede asumir la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Finalmente, otro punto relevante considerado en el capítulo es el hecho de que una efectiva integración supone asimismo la construcción de instancias de arbitraje y de solución de controversias regionales: “es el caso de los conflictos de naturaleza económica y comercial, que muchas veces se resuelven en foros extrazona, y también de las disputas de naturaleza política, relacionadas con problemas de frontera históricos o circunstanciales o con cuestiones ambientales con consecuencias multilaterales”.

El análisis histórico realizado en el primer capítulo se complementa con el examen de la evolución que ha seguido en las últimas décadas el capitalismo global, que se presenta en el segundo capítulo, en el ensayo titulado “La reciente internacionalización del régimen del capital: un breve repaso de sus principales hitos”, de Luiz Gonzaga Belluzzo. En este trabajo, además de exponer la visión global, el autor pone énfasis en los casos de los Estados Unidos y el Brasil.

En la primera parte de su análisis, el autor sostiene que “el espacio económico internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial se construyó a partir del proyecto de integración entre las economías nacionales propuesto por los Estados Unidos y su economía. La hegemonía de dicho país se ejerció mediante la expansión de las grandes corporaciones estadounidenses y sus bancos. Luego de la reconstrucción económica de Europa, la respuesta competitiva de las grandes empresas europeas —la rivalidad entre los sistemas empresariales— promovería la inversión productiva cruzada entre los Estados Unidos y Europa, y la primera ronda de industrialización fordista en la periferia. Durante la denominada ‘era dorada’ (1947-1973), la expansión del comercio internacional supuso, sobre todo, el intercambio de bienes finales de consumo y bienes de capital entre los socios del Atlántico Norte”. En el caso particular de América Latina, afirma que “este ímpetu de expansión fue acompañado por inestabilidades políticas engendradas entre los bastidores de la guerra fría y por la

resistencia de las oligarquías locales todavía comprometidas con las relaciones económicas y de dominación del modelo primario exportador”.

Luego añade Gonzaga Belluzzo que “después de la crisis de hegemonía y ‘productividad’ de los años setenta, la ‘expansión estadounidense’ retomó la iniciativa” y que, en estas condiciones, “los Estados Unidos fueron capaces de atraer capital hacia sus mercados y mantener tasas de interés moderadas”. Este fenómeno, a su juicio, se acentuó en los años noventa y propició el surgimiento de tres procesos correlacionados: i) la abundante entrada de capitales hacia los Estados Unidos, a pesar del déficit en cuenta corriente; ii) la acumulación de reservas en los países asiáticos, como contrapartida de la ampliación de los déficits en cuenta corriente de los Estados Unidos, y iii) la espantosa expansión del crédito y la inflación de activos en las economías centrales.

Según el autor, esta nueva competencia dio origen simultáneamente a dos procesos: la centralización del control, mediante las olas de fusiones y adquisiciones observadas desde los años ochenta, y la internacionalización de las cadenas de generación de valor. En cuanto al movimiento de doble cara de centralización del control y descentralización de la producción, Gonzaga Belluzzo señala que “afectó la naturaleza y la dirección de la inversión directa en nueva capacidad, reconfiguró la división del trabajo entre los productores de piezas y componentes, y los montadores de bienes finales y alteró las participaciones de los países en los flujos comerciales”.

Estas transformaciones —destaca el autor— originaron fenómenos correlacionados y aparentemente contradictorios: por una parte, una nueva etapa de “centralización” de la propiedad y del control de los bloques de capital, mediante la escalada de los negocios de fusiones y adquisiciones alentados por la fuerte capitalización de las bolsas de valores en las décadas de 1980, 1990 y 2000, a pesar de episodios de “ajuste” de precios; por otra parte, la “subcontratación” de las funciones no esenciales para llevar a cabo la actividad principal, lo que profundizó la división social del trabajo y propició la especialización y los incrementos de productividad.

Asimismo, la centralización del control capitalista en las grandes empresas dio lugar a la “exteriorización” de los segmentos productores de piezas, componentes y bienes finales bajo el comando “inteligente” de la denominada “empresa integradora”, responsable de las concepciones estratégicas. Este movimiento abarató enormemente los costos y aumentó la eficiencia de los sistemas de la producción manufacturera. Cabe destacar que la “economía industrial de la globalización” no hubiera avanzado sin las innovaciones realizadas en las tecnologías de la información y las

comunicaciones y sin las importantes transformaciones en la logística, sobre todo en la generalización de los contenedores. Esos factores fueron decisivos para acortar los tiempos de rotación y de circulación del capital productivo.

El autor aclara que “el Brasil y el resto de América Latina quedaron prácticamente al margen del proceso de reestructuración de las cadenas mundiales de valor. La participación de México en el valor agregado mundial avanzó en cierta medida poco después de su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero desde comienzos de la década de 2000 el país perdió rápidamente posición frente a China y sus vecinos asiáticos”.

La doble cara de centralización del control y descentralización de la producción que menciona Gonzaga Belluzzo y el modo en que la región se encuentra inserta en las cadenas globales de valor son analizados en detalle en el tercer capítulo, de Antoni Estevadeordal y Juan S. Blyde, “La elusiva búsqueda de una mayor integración productiva en América Latina y el Caribe”. En este trabajo, se destaca que durante las dos últimas décadas se observa en la economía mundial una tendencia creciente a la dispersión geográfica de las actividades involucradas en la producción de un bien o servicio en dos o más países, lo que ha incrementado la interdependencia entre las economías del mundo y ha dado lugar a un rápido crecimiento del comercio de insumos, bienes intermedios y servicios. Este proceso ha tendido a eliminar la necesidad de poseer destrezas en todas las facetas de la producción de un bien, redundando en procesos de industrialización mucho más acelerados.

Para referirse al proceso productivo que da cuenta de estos mecanismos, como ya se mencionó en relación con el capítulo de Gonzaga Belluzzo, se emplea la denominación “cadenas mundiales de valor”. Los autores advierten que los países de América Latina y el Caribe, con algunas excepciones como México, han quedado al margen de estas tendencias de producción internacional compartida.

En el capítulo se brinda respuesta a los siguientes interrogantes: i) hasta qué punto los países de América Latina y el Caribe participan en las cadenas internacionales de valor; ii) cuál es el espacio para explotar complementariedades productivas entre los países de la región, y iii) qué factores están limitando una mayor integración productiva dentro de la región.

Entre los hallazgos, los autores sostienen que “una de las razones del menor valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de América Latina y el Caribe tiene que ver con el patrón de especialización que existe en la región. Las exportaciones de América Latina y el Caribe

en general son muy intensivas en recursos naturales y bienes primarios, y la producción de estos bienes típicamente requiere una menor cantidad de insumos que la elaboración de manufacturas. Por ello, la utilización de insumos (importados) en la producción de estas exportaciones es menor que la observada en otras regiones del mundo”.

Dos hechos estilizados son destacados por los autores: el primero es que, en promedio, los países de América Latina y el Caribe participan menos que otras regiones del mundo en las cadenas internacionales de valor y el segundo que las redes globales de producción conformadas por los países de Europa y de Asia y el Pacífico dependen mucho más del comercio intrarregional entre sus propios miembros que las redes en que participan los países de latinoamericanos y caribeños.

En el trabajo se analizan factores relacionados con la distancia, el transporte y la logística vinculados al comercio, destacándose que es fundamental disponer de buenos sistemas de transporte y de logística para compensar las desventajas que impone la geografía. A pesar de ello, se señala que la región carece de una infraestructura de transporte altamente eficiente.

Según los autores, el análisis de los determinantes que explican el auge de las cadenas internacionales de valor indica que hay al menos dos aspectos primordiales que limitan una mayor integración productiva en América Latina y el Caribe. Por un lado, están los factores que restringen la conexión física, incluida la escasa eficiencia y productividad que en general muestran la infraestructura y los servicios de transporte de la región. Por otro lado, se encuentra la falta de normas y regulaciones comunes en una serie de ámbitos que son cruciales para el crecimiento de las cadenas de valor, cuya expresión más clara se observa en la carencia de armonización y convergencia de los diferentes acuerdos preferenciales que existen en la región y que limita las posibilidades de complementar la producción entre los países miembros.

Con relación a una integración profunda, los autores destacan que “no es difícil imaginarse por qué los países que están más integrados entre sí son más propensos a participar en redes de producción compartidas. Por un lado, el cruce de la frontera por los bienes está asociado al pago de derechos arancelarios, que se eliminan en la mayoría de los acuerdos comerciales. Por otro lado, más allá del tema arancelario, las cadenas internacionales de valor normalmente conllevan una mezcla multidimensional de flujos de comercio, de inversión y de conocimiento tecnológico que difícilmente pueden maximizarse sin la estrecha colaboración de las partes involucradas [...] Asimismo, el despacho ágil y expedito de mercancías en la frontera,

un requisito especialmente significativo en muchas cadenas de valor, se facilita con la armonización de procedimientos aduaneros y de seguridad entre los países involucrados. Todos estos aspectos pueden potenciarse con acuerdos de integración profundos. En otras palabras, los acuerdos de integración profundos pueden incentivar el auge de las cadenas regionales de valor, porque cada vez más estos acuerdos tienden a incorporar ámbitos como las políticas de inversión, los derechos de propiedad intelectual o la armonización de procedimientos aduaneros, entre otros, que van más allá de la simple reducción arancelaria y que son muy relevantes para las cadenas de valor”.

En la parte final del capítulo, se presenta un análisis econométrico para examinar la noción de que los acuerdos comerciales tienden a facilitar el proceso de fragmentación internacional de la producción y de que los estadios de integración más profundos generan mayores incentivos para la formación de cadenas regionales de valor. Según los resultados que arrojan las estimaciones, los países que comparten una frontera, que hablan un mismo idioma y que tienen lazos coloniales similares exhiben encadenamientos productivos mayores que el promedio de los demás países. De igual manera, los países que forman parte de un acuerdo comercial muestran encadenamientos más intensos que los países que no están en esa situación.

Ahora bien, buena parte de la integración regional (y también de la inserción regional en las cadenas globales de valor antes mencionadas) depende de la disponibilidad de una adecuada infraestructura física. La importancia de este tema se pone de relieve en el cuarto capítulo, de Hugo Altomonte, Gabriel Pérez-Salas y Ricardo J. Sánchez, denominado “Un nuevo diálogo para la integración de las infraestructuras económicas de América Latina y el Caribe”. Al comienzo del trabajo, los autores mencionan que “las infraestructuras económicas, entre las que se cuentan las de transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo posibles las transacciones dentro de un espacio geográfico y económico determinado. Así mismo, tales redes son mecanismos concretos de conexión de las economías nacionales con el resto del mundo, al permitir la materialización de los flujos de comercio. Por ello, la integración de las infraestructuras es un factor determinante para promover el desarrollo productivo y los intercambios comerciales, tanto regionales como extrarregionales, aspectos indispensables para garantizar un crecimiento económico equitativo y sostenido”. A lo largo del capítulo,

los autores identifican desafíos, acciones prioritarias y beneficios de la integración regional en materia de infraestructura económica.

Entre los desafíos, señalan cuatro principales: i) la estrechez física o escasez en la provisión de infraestructura y servicios; ii) la alta dispersión y multiplicidad de las visiones públicas respecto de la infraestructura económica y los servicios, con la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas en sus diferentes procesos (concepción, diseño, implementación y seguimiento, fiscalización y evaluación); iii) las fallas u obstáculos institucionales y regulatorios tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados, y iv) la debilidad o ausencia de criterios de sostenibilidad en la concepción de las políticas de los servicios de infraestructura, especialmente en el transporte, pero también en energía.

Por su parte, las acciones prioritarias que ponen de relieve son tres: i) avanzar hacia políticas comunes, nacionales y subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad; ii) evaluar la creación de un fondo de cohesión contra asimetrías y/o de fondos de inversión regionales que permitan la construcción, mantenimiento o mejoramiento de infraestructura económica, principalmente en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones, y iii) coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole interregional y, en particular, subregional, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías y que, de ese modo, permita reducir los costos de operación así como las externalidades negativas producidas sobre el medio ambiente y la sociedad.

Finalmente, entre los beneficios de la integración en materia de infraestructura, los autores destacan: i) la realización efectiva de la integración económica, comercial y política, que sería más dificultosa sin el sustento de la infraestructura correspondiente; ii) la solución progresiva y de manera conjunta de problemas que son comunes, junto con la creación o reorganización de cadenas productivas, una inserción más competitiva en los grandes mercados del mundo, el desarrollo de espacios geográficos antes aislados, el desarrollo descentralizado y la disminución del costo comercial y de distribución; iii) el avance en la búsqueda de soluciones de utilidad común a problemas concretos, más allá de las diferencias ideológicas existentes entre los países miembros; iv) un desarrollo sostenible con mayor equidad social, así como la disminución de las asimetrías entre los países y dentro de ellos, y v) la participación de los gobiernos locales y el sector privado, a través de la promoción, el financiamiento, la construcción o la

operación de obras de integración física y, con ello, una visión de más largo plazo de los procesos de integración.

Al analizar la complejidad de la integración, no se puede dejar de lado la dimensión de sostenibilidad del proceso. Los dilemas que plantea la integración en su dimensión ambiental se analizan en el quinto capítulo, “América Latina y el Caribe: integración para el desarrollo sostenible”, elaborado por un grupo de autores encabezado por Joseluis Samaniego².

El trabajo se inicia con el reconocimiento de que en la economía global actual se configuran patrones de producción y consumo no sostenibles, como el uso intensivo de la energía fósil, la destrucción continua de boques, pesquerías y ecosistemas, y la contaminación atmosférica, del agua y los suelos, entre otros, que plantean límites o representan pérdidas para el actual estilo de desarrollo. Según los autores, en América Latina y el Caribe se agudizan y reproducen los mecanismos de producción y consumo no sostenibles, dados el perfil de su inserción internacional y su condición de región de ingresos medios.

Más específicamente, señalan que “a pesar de su diversidad, los países de la región enfrentan desafíos similares en materia de medio ambiente, estrechamente vinculados a características comunes de su patrón de desarrollo. Este se ha basado en una estructura productiva cuyas ventajas comparativas son estáticas y estriban en la abundancia de recursos naturales”. Agregan que, a pesar de los avances logrados en los últimos años, “la explotación de estos recursos se ha hecho, por lo general, en detrimento del medio ambiente y se ha traducido en la expansión irreversible de la frontera agropecuaria, presiones constantes sobre los bosques, zonas costeras y otros ecosistemas críticos y biodiversos, contaminación atmosférica y de aguas, y un aumento de los riesgos de eventos extremos y de conflictos socioambientales”.

En este panorama, los autores plantean que “una integración regional virtuosa puede contribuir a preservar para las generaciones futuras bienes públicos globales como el clima y el medio ambiente, y simultáneamente aportar a una mayor competitividad internacional y a la mejor administración de diversos riesgos”.

En el trabajo se hace una revisión de los principales aspectos medioambientales incluidos en la actividad de los diferentes organismos y foros regionales de integración: la Comunidad de Estados Latinoamericanos

² E integrado también por Luis Miguel Galindo, José Eduardo Alatorre, Jimmy Ferrer, Heloisa Schneider y Daniel E. Perrotti.

y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC).

También se analiza el estado actual de las energías renovables en la región, incluido su potencial (destacando la gran abundancia de recursos naturales disponibles para su generación), los costos de este tipo de energías (que han disminuido considerablemente en los últimos años) y los beneficios asociados a su implementación, y se plantean algunas recomendaciones concretas de políticas para promoverlas.

Mirando hacia adelante, los autores toman como punto de partida de sus propuestas para una integración sostenible el papel aglutinador que pueden cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la comunidad internacional en las Naciones Unidas en septiembre de 2015. A su juicio, en la medida en que los rezagos por superar y los retos en América Latina y el Caribe presentan semejanzas, el espacio regional se convierte en “un ámbito propicio para la armonización gradual de políticas y para el intercambio de experiencias que acorten las trayectorias de aprendizaje, por un lado, y que permitan proteger la competitividad económica legítima, por otro, al mismo tiempo que se avanza en el progreso social y se adecua de mejor manera la actividad económica a su base natural”.

En este sentido, agregan que “el papel regional será fundamental en la construcción de acuerdos sobre la dirección, el monitoreo de los avances y la generación de la información necesaria para la toma de decisiones. Es, por decisión de los países, una construcción desde las regiones hacia lo mundial. La coordinación de acciones encaminadas a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible favorecerá la creación de complementariedades entre las instituciones internacionales y regionales, lo que podría facilitar progresos incluso para los países más vulnerables. En el contexto de una comunidad internacional heterogénea, la acción regional puede generar efectos positivos, como un mayor sentimiento de pertenencia a las instituciones regionales y subregionales. Objetivos como los relacionados con la salud, la sostenibilidad urbana, la igualdad de género, la estabilización del clima mundial y otros requieren de cambios de escala a

nivel de la civilización en su conjunto y este grado de transformación no se producirá solamente a partir de la suma de las contribuciones nacionales”.

El capítulo concluye con la enumeración de las áreas de cooperación e integración regional relevantes desde el punto de vista ambiental: i) la consolidación de la integración institucional; ii) la promoción de la infraestructura regional sostenible; iii) la adaptación a un mercado global en que el medio ambiente es más valorado; iv) la cooperación en la gestión de áreas transfronterizas y ecosistemas compartidos, y v) la promoción del desarrollo tecnológico.

Uno de los grandes obstáculos históricos que ha enfrentado el proceso de integración en América Latina (extensible también al Caribe) ha sido la necesidad de contar con mayores recursos de financiamiento para ello. Los dos capítulos siguientes del libro están dedicados a este tema y otros aspectos relevantes de la cooperación y la integración financiera regional.

El primero de ellos es el capítulo de José Antonio Ocampo, titulado “La cooperación financiera regional en América Latina”. Según Ocampo, “existen amplias posibilidades para profundizar la cooperación financiera regional de América Latina, que es la más extensa en el mundo en desarrollo, pero que —aun así— es incompleta”. El autor destaca el nexo entre la cooperación financiera y los acuerdos de integración, señalando que “con pocas excepciones, la historia de estos mecanismos de cooperación está íntimamente vinculada con los acuerdos de integración comercial, área en que la región también cuenta con una experiencia de medio siglo, no siempre exitosa”.

A lo largo del capítulo, el autor revisa las instituciones de cooperación financiera existentes, comenzando por su papel en la arquitectura financiera global, describiendo luego las características de los bancos de desarrollo, de los acuerdos de pagos y del financiamiento de la balanza de pagos y finalizando su análisis con propuestas para disminuir la volatilidad financiera internacional por medio de una mayor cooperación regional.

En cuanto a los bancos de desarrollo, se analizan en el capítulo las siguientes instituciones: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco del Sur. Se destaca que “una característica notable de estas instituciones ha sido su adaptación a las demandas de sus miembros”, así como “la mayor flexibilidad para trabajar con el sector privado, lo que hace innecesario crear instituciones adicionales con este propósito”. Asimismo, se señala que “la contribución

de estos bancos al financiamiento de las distintas subregiones ha sido muy diferente [...], en las regiones andina y centroamericana estas instituciones alcanzaron o superaron, respectivamente, el monto de los préstamos otorgados en forma conjunta por el Banco Mundial y el BID durante la primera década del siglo XXI. El BCIE tuvo, sin embargo, una participación mucho más baja en los préstamos subregionales en los períodos más agudos de la crisis financiera reciente, de 2008 y 2009, lo que refleja su comportamiento procíclico”.

Entre las ventajas, se destaca que estas instituciones cuentan con una calificación crediticia superior a la de los países miembros, lo que permite a dichos países beneficiarse colectivamente del acceso a los mercados de capitales internacionales, a los que algunos de ellos no pueden acceder, o bien solo pueden hacerlo en condiciones muy desventajosas en términos de costo o plazo.

Por otra parte, en cuanto a los inconvenientes de estas entidades, el autor hace referencia a que “el apoyo a la infraestructura de integración regional ha sido mucho menos relevante en todas ellas que en el caso del Banco Europeo de Inversiones, si bien ha avanzado gracias a las iniciativas de integración física regional mesoamericana y sudamericana que se pusieron en marcha hace algo más de una década”. Otra desventaja planteada es la capacidad variable de las distintas instituciones de desempeñar un papel anticíclico.

Respecto a los acuerdos de pagos asociados al comercio intrarregional, el autor reconoce que han sido el mecanismo más antiguo de cooperación financiera regional, pero también el que ha presentado los principales fracasos. En particular, señala que el acuerdo más antiguo es el centroamericano, creado en 1961 por tres países, al que adhirieron luego todos los miembros del Mercado Común Centroamericano, y que posteriormente se sumó el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creado en 1965 y reformado en 1982. Sostiene que “ambos sistemas prosperaron hasta la década de 1970, beneficiándose del auge del comercio intrarregional que tuvo lugar durante las dos décadas anteriores a la crisis de la deuda, pero también retroalimentando el dinamismo de dicho comercio. Sin embargo, el primero fue víctima de la crisis de la deuda de los años ochenta, en tanto que el sistema de la ALADI perduró e incluso cobró fuerza durante esos años. Más recientemente se han lanzado, además, nuevas iniciativas en este campo, cuyo desarrollo es todavía limitado”.

El financiamiento de la balanza de pagos en la región, según sostiene Ocampo, ha respondido a la creación histórica de dos mecanismos: por un lado, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM),

establecido en 1969, que tuvo un alcance limitado y colapsó durante la crisis de la deuda de los años ochenta; por otro, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) (originalmente Fondo Andino de Reservas (FAR)), creado en 1978, que ha sido —de acuerdo con el autor— una institución exitosa, única en el mundo en desarrollo, que ha prosperado por tres décadas y media.

Tomando como punto de partida una eventual profundización de esta última institución, el autor señala la cooperación financiera como una herramienta para que los países en desarrollo puedan enfrentar la volatilidad financiera. En particular, considerando que “las experiencias del pasado indican que los mecanismos con que cuenta la región son muy útiles, pero resultan insuficientes para enfrentar crisis de alcance mundial” y que “entre los bancos subregionales, CAF y el BID han logrado cumplir una función claramente anticíclica, que es —en cualquier caso— más limitada que la que puede llevar a cabo el Banco Mundial”³, el autor propone la creación de un fondo regional de gran alcance.

En sus palabras, “las mayores potencialidades las ofrece la conformación de un fondo regional de reservas de gran alcance, tanto en términos de sus miembros como de su tamaño. Dado el excelente comportamiento histórico del FLAR, la solución obvia es construir dicha institución a partir de este fondo”. En su opinión, un fondo ampliado podría cubrir una proporción alta de las necesidades de financiamiento de los países, pero “un fondo de tamaño más modesto también puede ser de gran utilidad, como se deduce de la propia historia del Fondo Latinoamericano de Reservas”. Reconoce asimismo que una de las grandes ventajas de un fondo regional es que facilita que los países adopten diferentes estrategias de uso de las facilidades crediticias a las que tienen acceso.

Con relación a los bancos de desarrollo, el autor señala que es esencial que amplíen significativamente su financiamiento a la infraestructura de integración, articulando las acciones de los bancos multilaterales a una red de financiamiento del comercio intrarregional, de la que sean parte también los bancos nacionales de desarrollo o de comercio exterior.

Por otra parte, con relación a los convenios de pagos, que ofrecen posibilidades interesantes en coyunturas críticas, Ocampo advierte que sus potencialidades dependen de que haya un alto grado de compensación en las transacciones intrarregionales o intrasubregionales, puesto que “en presencia de grandes desequilibrios, dichos acuerdos pueden colapsar, a no

³ Si bien, según afirma el autor, la capacidad del Banco Mundial para emprender una operación anticíclica como la que realizó en el período comprendido entre 2008 y 2010 es más limitada en la actualidad, debido a las restricciones de capital que enfrenta, que lo han obligado a reducir los nuevos préstamos.

ser que cuenten con un sistema complementario para financiar los déficits de balanza de pagos, una función que puede eventualmente realizar un fondo de reservas al que estén asociados”.

El capítulo complementario sobre la temática del financiamiento es el de Daniel Titelman y Esteban Pérez Caldentey, titulado “Los espacios de cooperación e integración financiera regional en un mundo posterior a la crisis”. El texto comienza con una reseña histórica en la que se destaca que “en las últimas dos décadas, el sector financiero y sus instrumentos se han expandido de manera exponencial y muy por encima del crecimiento del PIB. En este período, la expansión del sector financiero ha duplicado con creces el crecimiento del PIB, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes”.

Los autores señalan que “los cambios en el escenario mundial, en el sector real y financiero, plantean desafíos que obligan a repensar la arquitectura financiera. Por una parte, el desarrollo del sector financiero debe orientarse y articularse con las necesidades del sector real productivo y para ello es necesario reforzar la regulación macroprudencial, a fin de atenuar los riesgos y la volatilidad del sistema financiero”.

Lo anterior plantea el desafío de ampliar las posibilidades para profundizar la integración y la cooperación financiera regional en América Latina y el Caribe, que, según los autores, se basa en tres pilares: el apoyo a la liquidez y el financiamiento de la balanza de pagos por parte del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el financiamiento del sector productivo real y del comercio por parte de la banca de desarrollo y el apoyo al comercio por parte de los sistemas de pago.

En el capítulo se analizan los fondos regionales de reserva, con especial énfasis en el Fondo Latinoamericano de Reservas, señalando que “la exitosa experiencia histórica del FLAR sugiere que la región debiera expandir la cobertura geográfica de las reservas que permitan a los países enfrentar los choques externos financieros y de términos de intercambio, como resultado de una mayor integración financiera y comercial”. Se plantea así considerar la posibilidad de un FLAR ampliado, de manera similar a lo propuesto en el capítulo precedente.

Los autores respaldan, además, el fortalecimiento de la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras, lo que permitiría promover la estabilidad cambiaria y monetaria de los países miembros. Particularmente, destacan que “la mejor coordinación de las políticas macroeconómicas permitiría también reducir el impacto del contagio y realizar un mejor uso de las reservas existentes y de la asignación de líneas de crédito para fines contracíclicos”.

Asimismo, analizan el rol de la banca de desarrollo, resaltando su función contracíclica y el papel que cumplen estas instituciones en el comercio intrarregional. Por último, examinan la evolución de los sistemas de pagos, poniendo de relieve la necesidad de fortalecerlos para dinamizar el comercio.

Como síntesis de su análisis, los autores plantean que la profundización de la cooperación y la integración financiera regional incluye: i) promover un fondo de reservas con cobertura regional para responder a las necesidades de financiamiento de las balanzas de pago y contribuir a la estabilidad financiera de la región, lo que implica aumentar la cobertura geográfica y la capacidad de respuesta del FLAR mediante el aumento de su capital y el acceso a nuevas fuentes de recursos; ii) potenciar el uso de los bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales a través de nuevos instrumentos para el financiamiento de la inversión productiva y el comercio, y iii) potenciar los acuerdos de sistemas de pago entre bancos centrales para dinamizar el comercio intrarregional y mejorar la colaboración y la cooperación entre bancos centrales e instituciones financieras de la región.

Sobre la base de los indicios observados en los primeros años del siglo XXI podría pensarse que América Latina se encuentra ante un cambio en el patrón de desarrollo e integración regional. Esto es lo que se plantea en el octavo capítulo, de Marcio Pochmann, bajo el título “Desarrollo e integración social y laboral latinoamericana: ¿un segundo despegue?”. El autor realiza un análisis histórico y estadístico, describiendo las características del primer despegue latinoamericano (acaecido entre los años treinta y los años setenta del siglo pasado) y los factores observados en lo que podría denominarse un segundo despegue (en los primeros años del presente siglo).

Con relación al primer despegue, el autor señala que “entre las décadas de 1930 y 1970, se produjo una transición de la antigua sociedad agraria a una nueva sociedad urbana e industrial”. Sostiene que fue un período en el que tuvieron lugar transformaciones innegables en la región, cuyo crecimiento fue uno de los mayores del mundo, “pero no se corrigió la trayectoria previa de desigualdad social y elevada concentración de la riqueza, los ingresos y el poder”.

Las variables económicas, según describe Pochmann, mostraban altos desempeños, con expansión productiva, transformaciones en materia de urbanización y estructuración del mercado de trabajo y mayores niveles de empleo asalariado formal. En este sentido, hacia finales de la década de 1970, América Latina se había convertido en una de las regiones con

mayor crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita del mundo y mostraba un grado elevado de urbanización. Sin embargo, el autor señala que “a pesar de esto, el progreso económico dio señales evidentes de haberse separado de los limitados avances sociales en América Latina. Por ello, la cuestión social siguió sin solucionarse, en contradicción con los progresos económicos en la región”. Más aún, agrega, “la exclusión social se mantuvo vigente, como revelaban la elevada pobreza, la marginación social y la informalidad y la precariedad del trabajo, entre otros fenómenos. En el mismo sentido, la urbanización de la sociedad se produjo en un marco de infraestructura rudimentaria para la mayor parte de la población, con la excepción de verdaderas islas de modernidad establecidas para los más ricos de la región”.

Con los nuevos gobiernos democráticos establecidos en la década de 2000, el autor destaca que dichas fuerzas políticas populares y progresistas tuvieron por delante dos tareas principales: i) la reversión de la tendencia de más de dos décadas de declive de las economías de la región y ii) el reposicionamiento de la participación latinoamericana en el sistema capitalista mundial, para restablecer el proceso de construcción del Estado nacional.

Respecto al primer punto, se menciona que la pobreza y la desigualdad de ingresos se redujeron rápidamente, permitiendo grandes avances en la superación de la indigencia. Asimismo, la caída del desempleo estuvo acompañada por el aumento de la ocupación asalariada, sobre todo formal.

Respecto al papel del Estado nacional, Pochmann destaca que “la recuperación del ritmo de crecimiento económico tuvo lugar de forma paralela al fortalecimiento del papel del Estado. El incremento del gasto social en relación con el PIB potenció la expansión del ingreso y del empleo, y colocó así nuevas bases para afrontar males históricos, como la pobreza y la concentración del ingreso”.

Como resultado del proceso anterior, en los primeros años del presente siglo parece observarse un nuevo despegue. De acuerdo con el autor, “en la primera década del siglo XXI, la región volvió a mostrar indicios concretos de un segundo despegue en su patrón de desarrollo. La eficacia de los regímenes democráticos permitió la emergencia de una nueva mayoría política posneoliberal en diversos países, que combinaron la recuperación del crecimiento económico con avances sociales fundamentales”. En particular, el autor destaca que “no solo la expansión del ingreso per cápita ha crecido más que la de los países desarrollados, sino que también se ha redistribuido mejor, lo que ha permitido afrontar con nuevos fundamentos la cuestión social y laboral. Un ejemplo de esto es la caída persistente de la

tasa de pobreza, de la desigualdad de ingreso, del desempleo y del trabajo informal que caracteriza al desarrollo social”.

Finalmente, Pochmann advierte que, para no repetir en el curso del nuevo despegue latinoamericano el error del primer despegue, “la cuestión social debe recibir un tratamiento innovador en la dirección de una mayor eficiencia y eficacia de las políticas sociales y laborales”.

La realización sostenida de todos los procesos descritos en los diversos trabajos reunidos en el libro, tendientes a una integración regional profunda, depende de la existencia de acuerdos de largo plazo. Es el tema que se aborda en el capítulo final, de Alicia Bárcena, titulado “Pactos sociales para más democracia e igualdad”. En el texto se recuerda que en la actualidad democracia e igualdad se refuerzan y complementan mutuamente, a diferencia de lo que ocurría históricamente en las sociedades sujetas al colonialismo europeo, donde la desigualdad y la exclusión reinaban como principios ordenadores. En palabras de la autora, “la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por una mayor igualdad de derechos”.

En el capítulo se destaca que “es necesario crecer para igualar e igualar para crecer”, a fin de posibilitar la superación de un conjunto de brechas (sociales, económicas y de otra índole) ampliamente arraigadas en la región, que solo pueden ser revertidas por completo a través de lo que la CEPAL ha denominado cambio estructural⁴.

Para avanzar hacia el cambio estructural, se precisa de pactos o acuerdos de mayorías de largo plazo entre los diversos actores sociales, promoviendo su participación simétrica, con el fin de otorgar legitimidad y sostenibilidad a lo convenido. Para esto es indispensable una mayor presencia del Estado y más política. La autora destaca que “para la CEPAL, los Estados enfrentan hoy un gran déficit: son el reflejo de nuestras contradicciones; de nuestra heterogeneidad cultural y estructural; de nuestra larga historia de desigualdades e inequidades; de nuestras azarosas trayectorias políticas; de nuestras inconclusas reformas fiscales. No tienen

⁴ El cambio estructural implica transformar la composición del producto y del comercio internacional, del empleo y del patrón de especialización. El cambio estructural virtuoso se define por dos dimensiones relacionadas entre sí. Por una parte, se caracteriza por un aumento del peso en la producción y el comercio de los sectores o actividades más intensivos en conocimiento, tornando más densa y diversificada la matriz productiva, con trayectorias de crecimiento de la productividad más dinámicas, y derrames (*spillovers*) y externalidades tecnológicas que benefician al conjunto del sistema. Por otra parte, el cambio estructural deseable también debe conducir a una inserción en mercados mundiales de rápido crecimiento, para fortalecer la demanda agregada y expandir la producción y la generación de empleo, con los consiguientes efectos favorables sobre la distribución del ingreso. Véase CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, 2012.

suficiente credibilidad ni como proveedores de bienes públicos, ni como recaudadores fiscales, ni como garantes de la protección social, ni como promotores de la productividad y el empleo. Sin embargo, desde nuestras calles surge un creciente clamor hacia el Estado, lo que constituye el desafío político mayor de estos tiempos”.

Para concluir esta introducción, es preciso reiterar que una integración virtuosa y sostenida para la región es posible a la vez que deseable. En los últimos años se ha avanzado en diversos aspectos que conducen hacia dicho objetivo, pero es necesario fortalecer aún más los lazos —económicos, sociales, políticos y culturales, entre otros— y las instituciones, de forma tal que las diferencias puedan ser subsanadas sin que ello signifique retroceder en los ámbitos en que se han logrado avances. Solo así, construyendo desde lo ya edificado, podrá la región posicionar su identidad y pertenencia como una voz unida en un mundo globalizado.

Capítulo I

Arquitectura político-institucional de la integración

Marco Aurélio Garcia¹

Introducción: dos advertencias preliminares

En primer lugar, si bien el objeto de este trabajo es la arquitectura político-institucional de los procesos de integración regional en curso en América del Sur en los últimos años, no es posible examinarla haciendo abstracción de su contexto histórico, de sus antecedentes —y en gran medida condicionantes— económicos, sociales, políticos y culturales.

La segunda advertencia se refiere al alcance de los temas abordados. Aunque el análisis se concentra en América del Sur, en las notas que siguen se alude también a una problemática más amplia, latinoamericana y caribeña.

La reciente integración de América del Sur muestra que los avances realizados en los últimos años tuvieron un efecto de demostración

¹ Asesor Especial de la Presidenta Dilma Rousseff, función que desempeñó también durante la Presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Las ideas aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la actual política exterior brasileña.

en todo el continente. Los logros iniciales de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) contribuyeron a la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Sus problemas están interconectados, incluso con respecto a la dimensión político-institucional.

Sin hacer analogías inoportunas, es perfectamente plausible que mucho de lo que se dirá a continuación sobre América del Sur sea también válido para el resto de América Latina y el Caribe.

A. El paradigma “hemisférico”

La primera expresión orgánica de integración continental fue la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), formalmente constituida durante la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948. No pasaron desapercibidas las circunstancias locales que rodearon la realización de esa reunión, pues el asesinato del líder popular colombiano Jorge Eliécer Gaitán provocó uno de los mayores y más trágicos levantamientos populares de la historia contemporánea del continente (el “Bogotazo”). En esos días, se realizaba también en la capital de Colombia el Congreso Latinoamericano de Estudiantes, bajo el auspicio de Juan Domingo Perón, que poco antes había derrotado al candidato opositor apoyado abiertamente por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en las elecciones argentinas. Mientras que en la conferencia panamericana participó, entre otros, el General Marshall, Secretario de Estado estadounidense, la mencionada reunión estudiantil contó con la presencia de un joven estudiante de derecho cubano, Fidel Castro Ruz.

A partir de 1889-1990, cuando se celebró la Primera Conferencia Internacional Americana en Washington D.C., se realizaron numerosas reuniones de las Américas que precedieron el establecimiento de la OEA. Esta surgió bajo el signo de la “Guerra Fría”, anunciada un año antes por Winston Churchill en su discurso de Fulton, que estableció simbólicamente la división político-ideológica del mundo entre Oriente y Occidente. Poco después, tomaba cuerpo la Doctrina Truman y se explicitaba la política de contención de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, formulada por el embajador estadounidense en Moscú, George Kennan, en su famoso artículo publicado en *Foreign Affairs*.

El vigor con que los Estados Unidos emergieron de la Segunda Guerra Mundial les confirió un papel hegemónico en Occidente, que se hizo sentir con mayor razón en las Américas.

En otro contexto, el gobierno de Roosevelt había implementado años antes la política de buena vecindad, con miras a alinear a los países de la

región contra las potencias del Eje, entonces considerado como el enemigo “extrahemisférico”. La iniciativa de Roosevelt tuvo una acogida desigual en el continente durante la Segunda Guerra Mundial, como demostraron su aceptación por el Brasil, por una parte, y las reservas que encontró en la Argentina, por otra.

El concepto “América para los americanos”, proclamado en el siglo XIX en la Doctrina Monroe, era el fundamento ideológico de la política de buena vecindad y de lo que vendría después. La doctrina traducía la intención de los Estados Unidos de organizar y dirigir la integración, propósito que se intensificó en las décadas siguientes.

Una expresión del emergente clima de guerra fría que rodeó la formación de la OEA fue la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), celebrado en Río de Janeiro en 1947 con el fin de “asegurar la legítima defensa colectiva ante un eventual ataque de una potencia de otra región y decidir acciones conjuntas en caso de un conflicto entre dos Estados partes del Tratado”².

Esa marca original de la OEA impregnó gran parte de su historia posterior.

En nombre del TIAR, Cuba fue excluida de su seno en 1962. Se decía que, al transformarse en un “satélite soviético”, el gobierno cubano había permitido la “intromisión extrahemisférica” en el Caribe.

Sin embargo, el TIAR no se aplicó en ocasión de la Guerra de las Malvinas, cuando la Argentina fue atacada y derrotada por el Reino Unido, pues entre los compromisos de los Estados Unidos con el TIAR y aquellos establecidos con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) prevalecieron estos últimos.

La pretensión de los Estados Unidos de conducir el proceso de integración hemisférica se tradujo, más adelante, en el proyecto de la Alianza para el Progreso, emprendido a inicios de los años sesenta. Mediante esa alianza se buscaba contrarrestar los efectos que tuvieron las reformas realizadas por la Revolución Cubana a partir de 1959 en el imaginario político e ideológico latinoamericano.

Pero el reformismo de la alianza se agotó rápidamente. Las contradicciones del nacionaldesarrollismo en América del Sur provocaron agudos conflictos sociales y políticos y dieron lugar, posteriormente, a una enorme regresión política. *Pari passu* se fueron estableciendo dictaduras militares en distintos países de la región (Argentina, Bolivia (Estado

² Véase [en línea] http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp.

Plurinacional de), Brasil, Chile y Uruguay), que se sumaron al régimen autoritario del General Stroessner en el Paraguay. En el Ecuador y el Perú (y también en Panamá) surgieron gobiernos militares reformistas, cuyas políticas suscitaron conflictos con los Estados Unidos.

Ante el temor de la revolución, los Estados Unidos se asociaron a los movimientos contrarrevolucionarios de gran parte de América del Sur, sobre todo en el Cono Sur. El único proceso de “integración” sólido que hubo en la región en ese momento fue la barbarie de la Operación Cóndor.

Incluso al desligarse lentamente de los regímenes militares en América del Sur a medida que las dictaduras entraron en crisis, los Estados Unidos lograron mantener una presencia política importante durante los procesos de transición a la democracia que tuvieron lugar en la región en los años ochenta y noventa.

No obstante, esas transiciones estaban plagadas de obstáculos, e incluso en el Brasil —donde los militares habían optado *grosso modo* por un nacionaldesarrollismo de corte autoritario, sobre todo en la década de 1970— los problemas macroeconómicos se multiplicaban.

Además de factores endógenos, incidían en los países de la región los cambios en el curso de la economía mundial. En este sentido, los desequilibrios económicos provocados por el aumento de la deuda externa desempeñaron un papel particular.

En la mayoría de los países —el Brasil fue, una vez más, la excepción—, el fin de las dictaduras no estuvo acompañado por el surgimiento de un poderoso movimiento de masas. Los partidos de izquierda, los sindicatos y los movimientos populares habían sido duramente golpeados, no solo por la represión sino también por los efectos sociales de las políticas económicas conservadoras implementadas en la mayoría de los países sudamericanos durante los gobiernos militares. Esas políticas alteraron profundamente la configuración de la economía y la sociedad de muchos países.

En ese contexto, las ideas ultraliberales esbozadas en el Consenso de Washington no encontraron inicialmente grandes resistencias sociales, y aún menos intelectuales, en el continente.

En su libro *La tercera ola*, Samuel Huntington estableció una relación de plena correspondencia entre el libre mercado y la democracia liberal. Celebraba la victoria de esos dos proyectos en gran parte del mundo y especialmente en América Latina. La euforia alcanzó su punto máximo cuando Francis Fukuyama anunció el “fin de la historia”.

En los procesos de integración regional comenzó también a privilegiarse el libre comercio, como lo demuestra la firma del Tratado

de Asunción (1991), reiterado en el Protocolo de Ouro Preto del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1994.

Es en ese contexto que las autoridades de los Estados Unidos reanudaron la ofensiva y, ese mismo año, presentaron en Miami la Iniciativa de las Américas, en la que se enmarca la propuesta de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Debido al carácter asimétrico de las economías de la región, sobre todo en relación con los Estados Unidos, y al alcance de la propuesta del ALCA (comercio, servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales, inversiones), la iniciativa se parecía mucho más a una anexión económica de América Latina que a un proyecto de integración. Llamaba también la atención que los Estados Unidos hubieran destinado al ALCA menos recursos que los previstos décadas antes para la Alianza para el Progreso.

Las dificultades presentadas por las propuestas del ALCA, que condujeron a su posterior rechazo, derivaron básicamente de cuatro factores.

En primer lugar, los Estados Unidos no desistían de sus políticas proteccionistas, manifiestas o solapadas.

En segundo lugar, los límites de las políticas neoliberales —en las que se basaba el proyecto del ALCA— se hicieron evidentes en los principales países de la región. Como es sabido, la crisis argentina adquirió características dramáticas en 2001-2002.

El tercer factor fue el cambio registrado en el escenario político sudamericano en la primera década de este siglo. Los sectores de izquierda y centroizquierda, que hasta entonces se encontraban a la defensiva, abandonaron esa posición y comenzaron a formular propuestas alternativas. La expresión electoral de esos movimientos tuvo inicio en 1998, con la elección de Hugo Chávez como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, y se extendió durante la primera década del siglo XXI en sucesivos procesos electorales.

Los artífices de la derrota de la propuesta del ALCA en la Cumbre de las Américas que se celebró en Mar del Plata fueron los presidentes Lula, Kirchner, Tabaré Vázquez y el mismo Chávez, todos ellos expresión de los cambios ocurridos en América del Sur.

A pesar de su carácter incompleto, las políticas posneoliberales emergentes atrajeron y movilizaron a grandes contingentes sociales en muchos países de la región.

El cuarto factor se relaciona con la incapacidad de todos los proyectos anteriores de integración de producir una alianza equilibrada, que redujera las asimetrías económicas y sociales y, de ese modo, evitara tentaciones hegemónicas por parte de uno o más países.

Con importantes diferencias nacionales, el objetivo de las nuevas políticas implementadas sobre todo en este siglo era promover reformas que dieran relevancia a la intervención del Estado en la economía o ejercieran sobre ella una acción regulatoria. Se priorizaba la lucha contra la pobreza y la desigualdad social y se sometía el conjunto de las políticas económicas a ese objetivo social. Como fruto de procesos electorales libres y masivos, los nuevos gobernantes acentuaron la importancia de la democracia y el respeto de la soberanía popular y nacional, en un momento en que el pensamiento conservador celebraba la globalización y decretaba el “fin del Estado nacional”.

A diferencia del de otras regiones del mundo (sobre todo Europa), el nacionalismo subyacente a muchas de esas propuestas no era xenófobo y mucho menos hostil a la integración regional. Retomaba la tradición integracionista de los más diversos movimientos de carácter nacionalista en América Latina y el Caribe —como el Partido Aprista Peruano, el peronismo argentino, el castrismo cubano o el chavismo venezolano, por citar algunos ejemplos significativos de las últimas décadas— y reflejaba, lejanamente, el nacionalismo de los Libertadores.

Se observa entonces que la compleja y aparentemente contradictoria articulación entre soberanía e integración se plantea de distintas maneras en la región. Esta particularidad es fundamental para comprender y delinear la especificidad de los procesos de integración en América del Sur.

Los gobiernos de los Estados Unidos enfrentaron dificultades en el continente porque no comprendieron el nacionalismo latinoamericano y subordinaron sus propuestas de integración continental a su interés nacional.

Fue sintomática en ese sentido la iniciativa de la delegación estadounidense enviada a la conferencia de la entonces Comisión Económica para América Latina, celebrada en 1951 en México, D.F., de cancelar esa importante institución. Esa disposición conllevaba una determinada percepción de la realidad regional, pues la eliminación de la CEPAL impediría el proceso de reflexión necesario para un proyecto de integración distinto al deseado por las autoridades de Washington³.

Todos los proyectos de los Estados Unidos de las últimas décadas se han presentado en momentos en que esa gran potencia enfrentaba dificultades.

³ El episodio del intento de los Estados Unidos de disolver la CEPAL y la resistencia que opusieron los gobiernos brasileño y mexicano se describen en Celso Furtado, *La fantasía organizada*, Bogotá, Tercer Mundo, 1988.

La política de buena vecindad correspondía a la necesidad de intensificar las actividades de guerra de los Estados Unidos. En sus orígenes, la OEA y el TIAR formaban parte de la estrategia de la guerra fría, mientras que por medio de la Alianza para el Progreso se buscaba contener la influencia de la Revolución Cubana en el continente. Incluso cuando los Estados Unidos vivían el esplendor unipolar posterior a la primera guerra con Iraq, el ALCA formaba parte del intento de Washington de mejorar su alicaído comercio exterior y “reorganizar” el mundo después de la sorprendente caída del Muro de Berlín y la autodisolución de la Unión Soviética, acontecimientos que cambiaron brusca y radicalmente la geopolítica internacional.

Cabe preguntarse si el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), propuesto recientemente a algunos países de América Latina, no forma parte de la estrategia de contención que hoy se esboza con respecto a la República Popular de China.

No fue un sentimiento antiestadounidense lo que socavó las iniciativas de Washington. Ese conflicto podía superarse, pues a menudo fue olvidado. Lo que frustró las sucesivas políticas hemisféricas de los Estados Unidos fue la incapacidad de sus gobiernos de proponer una asociación efectiva, que no tuviera carácter asistencialista o de sumisión.

La insistencia en estos temas históricos no deriva de una manía “ideológica” anti Estados Unidos, sino que procura subrayar la especificidad de la dimensión latinoamericana y caribeña en el proceso de integración, que no se debe confundir con una política “hemisférica” y mucho menos reducir a ella.

B. El paradigma europeo

Durante mucho tiempo, sobre todo antes de la aguda crisis económica de los últimos años, el proceso de formación y desarrollo de la Unión Europea ejerció una fuerte atracción en los promotores de las iniciativas de integración en curso en América Latina, especialmente en América del Sur.

Los mismos europeos estimularon ese interés por medio de seminarios y misiones parlamentarias, con los que buscaban llamar la atención sobre la excelencia de los movimientos en marcha en el viejo continente.

La reconstrucción de la historia de la Unión Europea escapa a los objetivos de este trabajo, de modo que solo se mencionarán algunos datos generales. Tampoco se examinarán las causas y consecuencias de la crisis actual, no obstante un análisis en esa dirección podría ofrecer lecciones

útiles para los procesos de integración en América del Sur, en lo que respecta a las cuestiones económicas y sociales y a los temas político-institucionales.

A continuación se detallan algunos puntos esenciales a los efectos de una comparación.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero, formada en 1950, ha sido justamente señalada como el embrión de lo que más tarde sería la Comunidad Económica Europea o Mercado Común Europeo (Roma, 1957), integrado inicialmente por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Ese proceso de integración, que a 2014 abarca 27 países, representa un gran paso hacia la reconstrucción económica de Europa y un importante intento de superar en forma definitiva el trágico legado de la Segunda Guerra Mundial.

Además de una razón económica, la integración europea tenía otras motivaciones. Décadas de conflictos en Europa —la Guerra franco-prusiana, la Primera y la Segunda Guerras Mundiales— habían dejado decenas de millones de muertos y heridos y una enorme destrucción material. El continente se vio sumido en una profunda crisis social, política, cultural y moral.

El mundo después de 1945 era radicalmente distinto del que precedió a la Segunda Guerra Mundial. Los Estados Unidos se proyectaron como una gran potencia mundial. La Unión Soviética, que surgía como polo opuesto, incorporaba Europa oriental al denominado “campo socialista” y proyectaba la sombra de la “amenaza roja” sobre Europa occidental. Esta situación provocaba temor a nivel militar y compelía a los gobiernos occidentales a realizar importantes reformas económicas, sociales y políticas —encarnadas en el Estado de bienestar— para contener la agitación social y política.

Por último, pero no menos importante, la coyuntura posterior a 1945 redujo considerablemente la relevancia geopolítica de Europa.

Ese conjunto de factores sugería un proceso de reconciliación continental para acelerar la reconstrucción económica, fortalecer la democracia en la región y dar colectivamente al continente una presencia en el mundo que muchos de sus países, en forma aislada, habían perdido.

Los logros de la reconstrucción europea en los años sesenta coexistieron con diferenciaciones políticas dentro del bloque, que sin embargo no comprometieron su unidad. Bajo la presidencia del General De Gaulle, Francia procuró responder al “desafío americano” en materia económica y alcanzar la autonomía geopolítica con respecto a los Estados Unidos al retirarse de la OTAN, que en la práctica funcionaba como

paraguas de defensa de Europa. De Gaulle creó su *“Force de Frappe”*, alternativa militar a los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, incluso en el plano nuclear.

Concebida como bloque eminentemente económico, la Unión Europea (denominación que pasó a tener a partir de 1993) se expandió geográficamente, amplió su alcance y adquirió contornos políticos más definidos. La incorporación de España, Portugal y Grecia a partir de los años setenta (después de la caída de las dictaduras en esos tres países) señala momentos importantes de esa trayectoria. También es relevante la adhesión del Reino Unido, pese a las reservas de los franceses que lo consideraban una extensión de los Estados Unidos en la región. Sin embargo, la ampliación de las fronteras de la Unión Europea cobraría mayor impulso a partir de las llamadas *“revoluciones de terciopelo”* en el este, que derribaron a los regímenes favorables a la Unión Soviética, permitiendo la incorporación de los países de Europa oriental, entre ellos la República Democrática Alemana, anexada a Alemania Federal.

Los cambios políticos fomentaron transformaciones económicas y estas produjeron un fuerte impacto político-institucional. Si bien el acuerdo de Maastricht se ha catalogado como esencialmente *“económico”*, es evidente que sus resultados —monetarios y fiscales, por ejemplo— tuvieron profundas consecuencias políticas, tan relevantes como las *“político-institucionales”* derivadas del Tratado de Lisboa (2009).

Conforme una idea de *“globalización”* que diluía al máximo el papel de los Estados-nación y, al mismo tiempo, tratando de superar los efectos más remotos de los nacionalismos europeos (que se manifestaron de forma perversa en el siglo XX), Europa construyó una importante arquitectura institucional, que sin embargo mostró su vulnerabilidad en la actual coyuntura de crisis.

Las dificultades se expresaron en la incapacidad de las instituciones de la Unión Europea de compatibilizar plenamente una política económica europea con la heterogeneidad de las políticas económicas aplicadas por los Estados miembros del bloque. Esa heterogeneidad se debía al desarrollo desigual —y solo aparentemente combinado— del continente y no a factores *“culturales”*, como se afirmaba y se afirma hasta el presente. No es seguramente la *“indolencia mediterránea”* la causa de los problemas de España, Grecia, Italia y Portugal, del mismo modo que la *“eficiencia teutónica”* no constituye la clave de los resultados económicos de Alemania.

Los repentinos y sorprendentes cambios de gobierno en Grecia e Italia durante la crisis del euro revelan las dificultades de conciliar la

soberanía nacional (que refleja la soberanía popular) con la construcción de la supranacionalidad. Factores exógenos derribaron a Papandréu y a Berlusconi del poder, independientemente de la opinión que se pueda tener de cada uno de esos gobernantes.

El desmantelamiento de las principales conquistas del Estado de bienestar (políticas de empleo e ingresos, protección social, salud y educación), sacrificadas en el altar de la globalización y de una cierta visión de la integración europea, ha provocado reacciones discordantes, la mayoría de signo regresivo. No son los partidos de izquierda o centroizquierda, históricamente empeñados en la constitución y gestión del Estado de bienestar, los que más han resistido a las políticas hegemónicas en Europa. Tampoco los sindicatos se encuentran a la vanguardia de la resistencia. *A contrario sensu*, crecen los movimientos de extrema derecha, cuyo nacionalismo xenófobo va a contramano de décadas de construcción democrática de Europa.

No es el objetivo de este trabajo emitir en forma lapidaria, y aún más a distancia, un juicio sobre el proceso actual de construcción de la Unión Europea. Se trata, en cambio, de llamar la atención sobre problemas cruciales de ese proceso de integración regional, para que no llegue tardíamente la advertencia "*De te fabula narratur*" (es de ti de quien se habla en esta historia). El análisis crítico —no el juzgamiento— de otros procesos históricos se vuelve necesario cuando estos fueron presentados (y aún se presentan) como paradigmáticos

Para articular economías nacionales asimétricas, los responsables de los procesos de integración deberán siempre afrontar la necesidad de desarrollar políticas e instituciones que no agraven esas asimetrías, sino que por el contrario las reduzcan.

La integración regional no puede diluir los intereses nacionales de los Estados partes. En lugar de ello deberá conciliarlos.

Se vuelve así a la compleja y crucial problemática de la articulación entre soberanía nacional y supranacionalidad.

La imposibilidad de que la integración regional promueva la plena igualdad económica y social entre los países participantes no debe conducir al escepticismo sobre proyectos como el de la Unión Europea o de otro tipo en América Latina.

Si bien la implementación de políticas económicas y sociales adecuadas atenúa y compensa las diferencias construidas históricamente, como demostró el ejemplo europeo en algunos momentos, la integración no puede limitarse a mecanismos de compensación, como por ejemplo los fondos estructurales.

Se necesitan iniciativas, estas sí supranacionales, que garanticen la compensación de las diferencias por medio de proyectos multilaterales de infraestructura física o energética, instrumentos colectivos de financiamiento, agencias de regulación, programas de ciencia, tecnología e innovación, pero, sobre todo, políticas de complementación industrial para fomentar una división más equilibrada de la producción regional.

Esa nueva división productiva no debe dar lugar a que, sobre la base de la abundancia localizada de recursos naturales, las condiciones favorables de su explotación depredadora o el reducido costo de la mano de obra (derivado de bajos salarios, ausencia de sindicalización o falta de protección social), los países de economías más avanzadas practiquen políticas de corte neocolonial. La integración debe ser solidaria y reflejar un modelo de cooperación en que los países más avanzados en materia industrial y agrícola propongan una convergencia productiva a los países menos desarrollados, con miras a agregar valor a sus productos naturales, mejorar la situación social, crear mercado interno y permitir una participación más competitiva de todos en la economía global.

Este último punto conlleva la necesidad de formular una perspectiva clara sobre la evolución de la situación económica y política internacional. Con esos elementos se podrá definir el lugar que una región —en este caso América del Sur— deberá ocupar en el contexto global.

La resolución de estas y otras cuestiones de fondo, como las mencionadas hasta ahora, es decisiva para formular una definición adecuada de la arquitectura político-institucional de un proceso de integración.

C. Dilemas de la integración sudamericana

A principios de este siglo, cuando comenzaron a acelerarse los cambios económicos, sociales y políticos en la mayoría de los países de América del Sur, coexistían en el continente dos importantes proyectos de integración: el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

El primero enfrentaba dificultades debido a la profunda crisis que afectó a la Argentina y el Uruguay en 2001-2002 y a los problemas económicos que sacudieron al Brasil en el mismo período.

El proyecto de una unión aduanera (aún imperfecta) del MERCOSUR se ponía en tela de juicio y surgían propuestas para transformarlo en una simple área de libre comercio.

Sin embargo, como consecuencia de los cambios políticos que tuvieron lugar sucesivamente en la Argentina, el Brasil y el Uruguay a

comienzos de la década pasada, tomó cuerpo la tesis de que el MERCOSUR debería evolucionar, sin perder su perfil original. Se hacía hincapié en la necesidad de transformarlo también en un espacio de complementariedad productiva y de desarrollar las infraestructuras física y energética necesarias para reducir las asimetrías económicas.

La inflexión política que atravesaba el bloque a comienzos del siglo ejerció gran atracción en América del Sur e hizo de las reuniones del MERCOSUR un punto de encuentro de todos los líderes de la región. A ellas comenzaron a asistir no solo los representantes de los cuatro integrantes originales del bloque —la República Bolivariana de Venezuela se uniría más tarde— y los dos países asociados, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile, sino también de los demás gobiernos de la región, que se fueron incorporando sucesivamente.

Sin embargo, algunos obstáculos impedían la plena adhesión al MERCOSUR de muchos otros países. Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) formaban parte de la Comunidad Andina. Chile estaba firmando un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y, por lo tanto, no podría adherir al arancel externo común del MERCOSUR. Colombia y el Perú seguirían el mismo camino años después. Guyana y Suriname tenían compromisos con la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Sin embargo, cuando el Perú se unió al bloque como país asociado en diciembre de 2003, su Presidente, Alejandro Toledo, proclamó en Lima el nacimiento de una “comunidad sudamericana de naciones”. Durante la reunión de los Jefes de Estado de la región que se celebró en Cuzco un año después se aprobaría la creación efectiva de la comunidad y se asignaría a un grupo de *sherpas* la tarea de preparar los documentos fundacionales de la nueva entidad.

Antes de esos acontecimientos, el Presidente Uribe había invitado a Lula da Silva a participar en una reunión de la Comunidad Andina en Colombia.

Con esta breve mención a esa intensa actividad diplomática se procura mostrar que:

- el tema de la integración regional había vuelto a incluirse en la agenda de los países, con fuerza y nuevo contenido;
- ese resurgimiento trascendía el perfil político-ideológico de los presidentes de la región, como demostró la entente establecida entre personalidades tan diversas como Lula, Uribe, Toledo, Kirchner, Lagos o Chávez;

- la integración no pasaba sobre todo (y menos aún en forma exclusiva) por el libre comercio;
- al no haber posibilidades de una convergencia fundada principalmente en la dimensión comercial a causa de los distintos aranceles externos comunes, la integración debía ocurrir, sin excluir al comercio, por medio de otras formas de cooperación económica, social y política;
- la integración, materializada en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), más tarde rebautizada como UNASUR, se basaba en la hipótesis (clara para unos, difusa para otros) de que el mundo marchaba hacia un formato multipolar y para estar presente en el nuevo orden mundial era necesario construir una identidad regional fuerte y autónoma;
- América del Sur tenía credenciales económicas, geográficas, demográficas, políticas y culturales excepcionales para gozar de una posición relevante en el contexto mundial;
- las personas involucradas en lo que más tarde se convertiría en la UNASUR, entendida como compleja construcción política, enfrentaban la necesidad de reflexionar sobre las tareas materiales que tenían por delante y, en particular, sobre el reto de forjar una arquitectura político-institucional capaz de percibir esa nueva realidad sin repetir proyectos de integración fallidos. El objetivo de esa arquitectura consistía en superar la histórica balcanización de los países de la región.

Si bien la mera existencia de esa arquitectura no sería condición suficiente para un nuevo proceso de integración, la integración difícilmente tendría éxito sin ella.

El MERCOSUR sobrevivió a la crisis de la Comunidad Andina, no obstante la institucionalidad de esta fuera superior a la de aquel. Por más sofisticados que sean sus mecanismos de gobernanza, la arquitectura político-institucional de un proyecto de integración no podrá sobrevivir si el proyecto no está en sintonía con la coyuntura mundial y no articula en forma equilibrada los intereses nacionales que lo integran.

Como todo lo que ocurre en política, la integración regional no se deduce de una teoría previa, sino que puede y debe alimentarse de principios y del análisis crítico de otras experiencias históricas. Esta es, sobre todo, el resultado de la articulación democrática de voluntades políticas que, en su diversidad, sean capaces de conferir identidad y autonomía al proceso, más allá de la intención de promover ganancias colectivas y favorecer su inserción soberana en el mundo.

D. La arquitectura político-institucional

La resolución de las tensiones entre soberanía nacional y supranacionalidad es un proceso largo y difícil. Pero esta —como inquietud permanente y renovada— debe estar en el centro de las preocupaciones sobre la gobernanza de los procesos de integración.

La combinación de principios políticos y mecanismos institucionales ayuda a resolver los problemas que surgen en el camino.

El proceso de integración sudamericano reúne a países soberanos, que se diferencian entre sí por sus historias y sus particularidades económicas, políticas, sociales y culturales.

Para ser eficaz, la integración debe entenderse como un proceso en el que las “pérdidas” de soberanía nacional se compensan ampliamente con las “ganancias” efectivas a nivel nacional y regional. A partir de ahí se puede hablar de una soberanía regional, que convive con (y subsume) cuotas de soberanía nacional. Esto significa que la integración es progresiva y que su expresión institucional debe tener en cuenta esas constantes y cuidadosas transformaciones.

Constantes, porque las transformaciones no pueden detenerse (y menos aún revertirse) para que la integración no se debilite.

Cuidadosas, para que los ritmos más acelerados o demasiado lentos no comprometan el proceso en su conjunto.

El quórum exigido para las decisiones representa un problema complejo. La tendencia a buscar el consenso (distinto de la unanimidad, donde tienen cabida las abstenciones) protege la voluntad soberana de los países, pero puede llevar a la parálisis. Sin embargo, hay circunstancias en que la gravedad de la decisión que ha de tomarse requiere la obediencia de esta regla, sobre todo en caso de amenaza a la propia integridad del bloque.

La separación tripartita de los poderes, característica de la estructura de los Estados nacionales, solo podrá existir plenamente en los proyectos de integración en la medida en que ellos mismos avancen sustancialmente.

En un primer momento, se impondrá un Ejecutivo (colectivo), que reunirá a todos los presidentes para las grandes decisiones. La tradición presidencialista de América del Sur confiere a la acción de esos jefes de gobierno un papel fundamental en la integración, como se puede observar en el proceso de formación de la UNASUR. Los delegados presidenciales, preferentemente ministros de relaciones exteriores, recibirán mandato para deliberar sobre cuestiones políticas de carácter general. Los problemas sectoriales (energía, infraestructura, temas financieros o sociales, entre otros)

estarán a cargo de comisiones, coordinadas por un ejecutivo elegido de común acuerdo, encargado de dar continuidad a las iniciativas decididas.

Una secretaría general coordinará las actividades y dará seguimiento a las deliberaciones políticas de los presidentes y sus delegados, además de supervisar la ejecución de las decisiones de cada comisión. Esas comisiones, integradas por representantes de los Estados parte, garantizan que las directrices generales adoptadas en las instancias más altas se pongan en práctica.

La estructura formal de la UNASUR comprende también consejos, que guardan semejanza con los ministerios de los Estados nacionales: energía, salud, desarrollo social, infraestructura y planificación, economía y finanzas, educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación, defensa, sobre el problema mundial de las drogas, y seguridad ciudadana.

Debido a que la interconexión regional es fundamental para dar curso efectivo a la integración, cobra importancia el trabajo del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), en la medida en que sus actividades pueden ser decisivas para la reducción de las asimetrías.

Independientemente del funcionamiento real de esos consejos, que es bastante desigual, es importante destacar que los tres últimos señalados son responsables de cuestiones de gran sensibilidad regional.

En la creación de consejos como los de defensa, drogas y seguridad se procuró dar un tratamiento regionalmente diferenciado a temas que en el pasado se abordaban desde perspectivas ajenas, cuando no opuestas, a las de América del Sur.

El Consejo de Defensa merece una mención especial.

Uno de los triunfos “inmateriales” de América del Sur es el de ser una región de paz, libre de armas de destrucción masiva, donde los conflictos entre países se pueden resolver mediante la negociación política. La breve trayectoria de la UNASUR revela el importante papel que el bloque desempeñó en el tratamiento del conflicto entre Colombia y el Ecuador, en ocasión del bombardeo de un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la frontera de ese último país. El Secretario General, Néstor Kirchner, también desempeñó un papel de mediación eficaz durante las fuertes tensiones entre Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que la acción de los presidentes de la región en la cumbre extraordinaria de la UNASUR celebrada en Santiago de Chile impidió el estallido de una guerra civil en Bolivia (Estado Plurinacional de).

El Consejo de Defensa no debe ocuparse de conflictos y tensiones extrazona, sino de dar curso y consistencia a la estrategia de disuasión que se está afirmando en la región desde la caída de las dictaduras de las décadas de 1960 y 1980. La inflexión en las estrategias de defensa supone también cambios en la política de producción y compra de armas. En función de ese cambio, el consejo se dispone a promover una política industrial de defensa continental que corresponda estrictamente a las necesidades estratégicas regionales.

Una lógica similar puede aplicarse a las comisiones, entre ellas las de supervisión electoral y derechos humanos. La primera reveló su eficacia en las recientes elecciones presidenciales en el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de). La segunda, sobre la base de los documentos constitutivos de la UNASUR y su Protocolo Adicional sobre el Compromiso con la Democracia, entre otras referencias, definirá parámetros y mecanismos de protección de las libertades civiles y los derechos humanos en la región.

Visto el peso de los temas económicos en el proceso de integración regional, será de gran importancia acelerar la creación del Banco del Sur y profundizar un debate sobre sus condiciones de funcionamiento, pues este será un instrumento multilateral relevante que garantizará recursos y criterios propios para el financiamiento de iniciativas en América del Sur.

La integración sudamericana supone también la creación y el fortalecimiento de instituciones que puedan emitir análisis imparciales y de calidad sobre la evolución regional desde el punto de vista estadístico, de la información, evaluación y certificación económicas (incluida la “calificación de riesgos”). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe desempeñará un papel muy importante en ese sentido. La CEPAL puede asumir gran parte de esas tareas y orientar en la formación de agencias complementarias.

Como se ha visto hasta ahora, la particularidad del Ejecutivo sudamericano consiste en su carácter parcialmente colectivo (Secretario General y Presidente Pro Tempore), que sin embargo refleja *grosso modo* la conciliación de las posiciones dominantes (presidenciales) en cada país.

En ese sentido, la experiencia europea es más compleja. El Parlamento Europeo no es una representación paritaria de los países que integran la Unión Europea sino que refleja una proporcionalidad ponderada y heterogénea del bloque. Ese criterio se respetó en gran medida cuando se constituyó el Parlamento del MERCOSUR.

La adopción de un concepto similar en un futuro Parlamento de la UNASUR significará hacer llegar a esa instancia —como ocurre en

Europa— la voz de todas las sensibilidades político-ideológicas nacionales y regionales. Esa arquitectura mitigará el riesgo de que los países más poblados “controlen” el parlamento, pues este no se dividirá tanto a nivel nacional como político.

La progresiva asunción de responsabilidades de ese Legislativo dependerá de los avances sustanciales que la integración asegure y de sus repercusiones en la relación entre soberanía nacional y supranacionalidad.

Una efectiva integración supone, por último, la construcción de instancias de arbitraje y de solución de controversias regionales. Es el caso de los conflictos de naturaleza económica y comercial, que muchas veces se resuelven en foros extrazona, y también de las disputas de naturaleza política, relacionadas con problemas de frontera históricos o circunstanciales o con cuestiones ambientales con consecuencias multilaterales. Son esas instancias las que, a fin de cuentas, establecerán normas para la constitución de una ciudadanía sudamericana.

Sería de gran importancia que los conflictos de frontera como los que existen entre Chile y el Perú o Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile pudieran tratarse en un foro regional, al igual que los conflictos por problemas ambientales que enfrentaron y enfrentan a la Argentina y el Uruguay.

Algunas de las principales características del proceso de democratización de América del Sur en los últimos 15 años han sido la ampliación del espacio público y la intensa participación de nuevos actores en los procesos políticos.

Esa participación es visible en las elecciones y en luchas reivindicativas parciales, pero también en la refundación institucional que tuvo lugar en muchos países de la región.

Esta nueva dimensión que la democracia está asumiendo en todos los países se ha definido comúnmente con el adjetivo “participativa”.

Del mismo modo en que esta participación popular ha sido un factor de renovación de la democracia en los países considerados individualmente (imprescindible en un momento en que las reformas sufren el freno permanente de la conciliación política), la existencia de mecanismos de participación social en los procesos de integración puede tener importantes efectos, en la medida en que contribuyen a renovar el debate y sortear los numerosos obstáculos al efectivo ejercicio de la soberanía popular que caracterizan a las instituciones en esta parte del mundo.

E. Brevísima conclusión

Más que una aspiración, la integración regional es el resultado de circunstancias históricas precisas que pueden conducir a su éxito o a su fracaso.

Como se señaló anteriormente, la coyuntura de los últimos años ha sido decisiva para los avances que el proceso de integración sudamericano registró a comienzos de este siglo.

Recientemente, se comenzó a especular que ese ciclo había terminado y que ya no subsistían las condiciones del proceso de integración anterior, como si un antagonismo entre la Alianza del Pacífico y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) impidiera retomar la dinámica integracionista.

Siempre han existido distintas opiniones sobre las perspectivas de la integración sudamericana, incluso en el período en que esta fue más exitosa. Si pudo avanzar durante años, hasta el punto de convertirse en un paradigma alternativo para el resto del mundo, fue porque un grupo de líderes políticos diferenciados, sobre la base de los cambios que impulsaban en sus países, supieron convertir sus proyectos en propósitos, sin caer en la tentación doctrinaria de transformar en esencial aquello que era menor y constituía un detalle.

Ese ajuste sustancial orientará la definición de una arquitectura político-institucional de la integración. Una vez establecidas la forma y el fondo, corresponderá a esa arquitectura dar expresión formal a los nuevos contenidos.

Capítulo II

La reciente internacionalización del régimen del capital: un breve repaso de sus principales hitos¹

Luiz Gonzaga Belluzzo²

El capitalismo real revela su naturaleza más profunda, aquella que Marx y Engels ya develaron en el Manifiesto Comunista: la burguesía no puede existir sin revolucionar constantemente los medios de producción y, por consiguiente, las relaciones de producción y, con ello, todas las relaciones sociales. Revolución permanente en las condiciones de producción, disturbios ininterrumpidos de todas las condiciones sociales, permanente incertidumbre y agitación es lo que distingue la era burguesa de todas las demás.

Marx y Engels formularon estos pensamientos en 1848, antes de que las escaladas industriales de los Estados Unidos, Alemania y el Japón confirmaran sus sospechas sobre el papel de la competencia

¹ El presente artículo se publicó también (con un título más breve) como parte del documento *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

² Profesor titular del Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp), Brasil. Fue Secretario de Política Económica del Ministerio de Hacienda de su país (1985-1987) y de Ciencia y Tecnología del estado de São Paulo (1988-1990).

“universal” en la expansión del régimen del capital. Extasiados ante la potencia revolucionaria y “progresista” del capitalismo en su ímpetu de mercantilización universal, Marx y Engels no previeron el papel crucial de los Estados nacionales y la lucha interimperialista en la “deformación” de los mercados y las condiciones de la competencia que determinaron la decadencia de Inglaterra. Desde mediados del siglo XIX, las economías que venían rezagadas en Europa y América del Norte fueron las que primero se desarrollaron, en el marco del libre comercio que patrocinaron los intereses de las altas finanzas amparados en la ciudad. Posteriormente, en las tres últimas décadas del siglo XIX, sobre todo a partir de la Gran Depresión iniciada en la década de 1870, los países rezagados crecieron a la sombra del proteccionismo y las reglas monetarias del patrón oro.

En la segunda mitad del siglo XX, la expansión mundial del capitalismo bajo la hegemonía estadounidense modificó la división internacional del trabajo y el esquema centro-periferia propuesto por la hegemonía inglesa. Desde el siglo XIX, la economía continental norteamericana sustentó su crecimiento en la expansión de su mercado interno y, secundariamente, en el diversificado modelo de exportaciones. Dotada de un escaso grado de apertura, pero gran productora y exportadora de manufacturas, materias primas y alimentos, la economía de los Estados Unidos encontraba en el comercio exterior un mecanismo de ajuste que facilitaba su expansión acelerada.

El espacio económico internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial se construyó a partir del proyecto de integración entre las economías nacionales propuesto por los Estados Unidos y su economía. La hegemonía de dicho país se ejerció mediante la expansión de las grandes corporaciones estadounidenses y sus bancos. Luego de la reconstrucción económica de Europa, la respuesta competitiva de las grandes empresas europeas —la rivalidad entre los sistemas empresariales— promovería la inversión productiva cruzada entre los Estados Unidos y Europa, y la primera ronda de industrialización fordista en la periferia. Durante la denominada “era dorada” (1947-1973), la expansión del comercio internacional supuso, sobre todo, el intercambio de bienes finales de consumo y bienes de capital entre los socios del Atlántico Norte.

La revolución china y la guerra de Corea dieron lugar al estilo de desarrollo asiático. A partir de ello, entrarían en el juego del desarrollo el Japón y, más tarde, la propia República de Corea y la provincia china de Taiwán, con sus respectivos sistemas empresariales.

El estilo de desarrollo asiático fue inaugurado por el Japón, que emergió como potencia económica ya en los años sesenta, y se propagó

hacia la República de Corea y la provincia china de Taiwán, protagonistas de un notable desempeño en las décadas de 1970 y 1980. Los dirigentes y la tecnocracia de estas dos economías se inspiraron en el desempeño de su vecino —el Japón— que, una década antes, ya en los años cincuenta, como resultado de la guerra de Corea, había conseguido librar su economía de las reformas liberales del general MacArthur.

¿Cuál era, en verdad, el proyecto estadounidense para el Japón? Desarticular los grandes conglomerados, “occidentalizar” la economía, asemejándola al modelo anglosajón de economía de mercado.

Los asiáticos se valieron, sin duda, de las circunstancias históricas y geopolíticas de la guerra fría. La República de Corea y la provincia china de Taiwán se beneficiaron de la condición de puestos de avanzada de Occidente, en una zona crítica para el enfrentamiento entre las dos grandes potencias y la competencia entre los dos sistemas.

El éxito del Japón y los denominados tigres asiáticos, como la República de Corea y la provincia china de Taiwán, no se debe tan solo a las “virtudes económicas” de sus modelos. Es obvio que las condiciones geopolíticas también fueron cruciales, ya que ofrecieron la oportunidad para realizar las transformaciones necesarias sin abandonar, no obstante, las prácticas e instituciones que marcaron la administración de sus economías.

Los Estados Unidos volvieron la vista a un lado ante el nacionalismo económico que se afirmaba en Asia. Aceptaron las estrategias de crecimiento acelerado que contemplaban políticas industriales proteccionistas y fuertes incentivos a las exportaciones. Siempre en nombre de la libertad, se ignoraron y absolvieron todas las violaciones posibles e inimaginables a las buenas reglas del libre mercado. La tolerancia estadounidense incluía la apertura de sus propios mercados para la invasión, primero, de los productos japoneses y, luego, de los coreanos y los taiwaneses.

En la América Latina “desarrollista”, este ímpetu de expansión fue acompañado por inestabilidades políticas engendradas entre los bastidores de la guerra fría y por la resistencia de las oligarquías locales todavía comprometidas con las relaciones económicas y de dominación del modelo primario exportador.

El Brasil se valió de políticas nacionales de industrialización con las que, en el ámbito interno, se intentó promover la “internacionalización” de la economía, es decir, la repartición de tareas entre las corporaciones multinacionales, las empresas estatales y los emprendimientos privados nacionales, los dos últimos encargados de producir los bienes intermedios y materias primas semiprocesadas.

En el transcurso de los 50 años que culminan a comienzos de la década de 1980, la economía brasileña creció de forma acelerada y sufrió notables transformaciones, pasando del modelo primario exportador a la etapa industrial. El etos del desarrollo surgió de la percepción —de las clases empresariales nacientes, del estamento burocráticomilitar y de algunos liderazgos intelectuales y el proletariado en formación— de que el objetivo de acercar al país a las formas de producción y convivencia más provechosas para la sociedad no podría alcanzarse mediante la simple operación de las fuerzas naturales del mercado.

Sin embargo, es totalmente incorrecto atribuir un papel hegemónico a estas fuerzas calificadas como progresistas en la definición de los rumbos del desarrollo. El proyecto de industrialización se fue construyendo a través de alianzas políticas, regionales y de clase que no solo atrajeron los intereses más retrógrados y reaccionarios hacia el bloque desarrollista, sino que también sellaron compromisos con las fuerzas del internacionalismo capitalista.

Esta etapa culminó con la crisis del dólar de 1971 y la determinación unilateral de la inconvertibilidad de la moneda de los Estados Unidos al valor de 35 dólares por onza troy de oro vigente hasta entonces.

La historia de la economía mundial, desde mediados de los años cuarenta, no puede contarse sin comprender las peripecias del dólar en su papel de medio de pago en las transacciones internacionales y de activo de reserva universal. Inmediatamente después de terminada la guerra, bajo la égida del sistema de Bretton Woods, el poder del dólar convertible respaldó tres procesos simultáneos: i) el déficit en la cuenta de capital de los Estados Unidos, producto del aumento de los gastos militares y la inversión directa en el mercado europeo en recuperación, garantizando la liquidez necesaria para el crecimiento del comercio mundial; ii) derivada de lo anterior, la reconstrucción de los sistemas industriales de Europa y el Japón, y iii) la industrialización de muchos países de la periferia, impulsada por la inversión productiva directa y la aplicación de políticas de desarrollo nacional.

Debido a los desequilibrios crecientes de la balanza de pagos estadounidense, se puso fin al sistema de convertibilidad y tasas fijas del sistema Bretton Woods, al imponer la desvinculación del dólar en relación con el oro en 1971 y la introducción de los tipos de cambio flotantes en 1973.

Los libertarios salieron de la tumba, resucitados por los miasmas de la estanflación de fines de los años sesenta y comienzos de los años setenta. A partir de perspectivas teóricas distintas, los espectros del mercado

comenzaron a rondar el denominado “consenso keynesiano”. Para ellos, las proezas de la “era dorada” terminaron siendo un doloroso engaño, que hizo prosperar el famoso populismo económico, una forma perversa de politización a ultranza de la economía. Empleando las palabras de Eric Hobsbawm, la recomendación de los conservadores era decir “adiós a todo aquello” y emprender con urgencia las reformas necesarias para restablecer el funcionamiento de los verdaderos mecanismos económicos, los únicos adecuados para garantizar la libertad del individuo y promover la estabilidad y el crecimiento a largo plazo.

En la visión liberal-conservadora, los propósitos de proteger al ciudadano de los azares y las incertidumbres del mercado terminarían por suscitar efectos contrarios a los buscados. A pesar de sus diferencias analíticas y metodológicas, Friedrich Von Hayek y Milton Friedman sostenían que los esfuerzos en favor de los “años gloriosos” estaban predestinados inexorablemente al fracaso en su insano intento por interferir en los movimientos “naturales” de los mercados. Las políticas monetarias acomodaticias, combinadas con pactos “corporativistas” entre las clases sociales y los grupos de interés, redundarían inevitablemente en un bajo dinamismo y una inflación crónica y elevada.

Inmediatamente después, los neoclásicos, apoyados en la hipótesis de las expectativas racionales, reforzaron las filas del reformismo liberal. Dictaron una sentencia condenatoria, incluso más dura, contra la intervención del Estado, al proclamar la ineficacia de las políticas fiscal y monetaria en su vana pretensión —así decían— de limitar la inestabilidad cíclica y promover el crecimiento de la economía.

Los gobiernos aprenderían posteriormente que los agentes racionales que pueblan los mercados conocen exactamente cuál es la estructura de la economía y, empleando la información disponible, son capaces de prever su probable evolución. Estos agentes no se dejan engañar, ni por un momento, por el viejo truco de estimular la actividad económica con los anabolizantes nominales de la política monetaria lenitiva. Si políticos y burócratas voluntaristas insisten en esa práctica, en vez de más empleos conseguirán tan solo más inflación, salvo bajo la hipótesis improbable de que puedan sorprender y engañar de manera permanente a los sagaces agentes privados, implacablemente racionales.

A comienzos de los años ochenta, el grupo de la economía de la oferta afirmaba incluso que la sobrecarga de impuestos sofocaba a los más ricos y desestimulaba el ahorro, lo que comprometía la inversión y, por lo tanto, reducía la oferta de empleos y el ingreso de los más pobres. Las

prácticas neocorporativistas —decían ellos— creaban graves deformaciones “microeconómicas”, al promover, deliberadamente, intervenciones en el sistema de precios, los tipos de cambio, los intereses y los aranceles. Con el objetivo de inducir la expansión de determinados sectores o de proteger segmentos empresariales amenazados por la competencia, los gobiernos distorsionaban el sistema de precios y, de esa manera, bloqueaban la acción de los mercados en su noble e insustituible función de generar información para los agentes económicos. Tales violaciones de las reglas de oro de los mercados competitivos redundaban en una ineficiencia generalizada y en la multiplicación de los grupos “predadores de ingresos”, que se amontonaban en los espacios creados por la prodigalidad financiera del Estado.

Como si ello fuera poco, los mercados de trabajo, castigados por la rigidez nominal de los salarios y por reglas políticas hostiles a su buen funcionamiento —como la del salario mínimo—, ya no podían expresar el precio de equilibrio de este factor de producción, por medio de la interacción sin restricciones de las fuerzas de la oferta y la demanda.

En materia financiera, la teoría de los “mercados eficientes” pretendía enseñar que todas las informaciones pertinentes sobre los “fundamentos” de la economía están permanentemente disponibles para todos los participantes en el mercado que evalúan los títulos de deuda y los derechos de propiedad. La acción racional de los agentes, sobre la base de la información existente, los haría capaces de orientar la mejor distribución posible de los recursos entre los diferentes activos. Esta teoría procuraba afirmar que, en condiciones competitivas, no podrían existir estrategias “ganadoras” capaces de propiciar resultados superiores a la media.

El papel del dólar como estándar universal se hizo nuevamente realidad mediante un aumento sin precedentes de las tasas de interés en 1979. El fortalecimiento del dólar, como moneda de reserva y denominación de las transacciones comerciales y financieras, originó profundas alteraciones en la estructura y la dinámica de la economía mundial. La rehabilitación del patrón dólar dio un nuevo impulso a la redistribución de la capacidad productiva en la economía mundial, estimuló las fusiones y adquisiciones de los años ochenta y amplió los desequilibrios entre las balanzas de pagos de los Estados Unidos y de los países de Asia y Europa, así como el avance de la denominada globalización financiera.

De ese modo, después de la crisis de hegemonía y “productividad” de los años setenta, la “expansión estadounidense” retomó la iniciativa. En estas condiciones, los Estados Unidos fueron capaces de atraer capital hacia sus mercados y mantener tasas de interés moderadas. Este fenómeno

se acentuó en los años noventa y propició el surgimiento de tres procesos correlacionados: i) la abundante entrada de capitales hacia los Estados Unidos, a pesar del déficit en cuenta corriente; ii) la acumulación de reservas en los países asiáticos, como contrapartida de la ampliación de los déficits en cuenta corriente de los Estados Unidos, y iii) la espantosa expansión del crédito y la inflación de activos en las economías centrales.

El “modelo asiático” en su forma actual tiene una relación simbiótica con las transformaciones financieras y orgánicas que originaron las nuevas formas de competencia entre las empresas dominantes de la tríada de economías desarrolladas: los Estados Unidos, Europa y el Japón. El rumbo de la nueva competencia respondió, de hecho, a las políticas liberales de los años ochenta. Y, en su respuesta, el movimiento de las grandes empresas realizó el proyecto de reconfiguración del entorno internacional. La metástasis del sistema empresarial de la tríada desarrollada —particularmente de los Estados Unidos y el Japón— determinó una impresionante modificación de los flujos comerciales. No se trata tan solo de reafirmar la importancia creciente del comercio entre empresas, sino de destacar el papel decisivo del abastecimiento a escala mundial, fenómeno que está presente, sobre todo, en las estrategias de internacionalización de las cadenas productivas que, desde los años noventa, beneficiaron a las economías asiáticas, y en particular a la china.

La nueva competencia dio origen simultáneamente a dos procesos: i) la centralización del control, mediante las olas de fusiones y adquisiciones observadas desde los años ochenta, y ii) la nueva distribución espacial de la producción, es decir, la internacionalización de las cadenas de generación de valor. El movimiento de doble cara de la centralización del control y la descentralización de la producción afectó la naturaleza y la dirección de la inversión directa en nueva capacidad, reconfiguró la división del trabajo entre los productores de piezas y componentes, y los montadores de bienes finales y, como ya se mencionó, alteró las participaciones de los países en los flujos comerciales. El propósito de la competencia entre los grandes bloques de capital es asegurar simultáneamente la diversificación espacial adecuada de la base productiva de las grandes empresas y el “libre” acceso a mercados.

La globalización supone, sobre todo, la generalización y la intensificación de la competencia protagonizadas por las grandes empresas transnacionales. Las estrategias de localización de la corporación transnacional moderna fueron acompañadas de considerables cambios morfológicos: constitución de empresas en red, que concentraban las funciones de decisión,

innovación y subcontratación de las operaciones comerciales, industriales y de servicios en general.

Los cambios en las formas de competencia promovieron el “cuestionamiento” de las estructuras oligopolistas “estabilizadas” que regularon la competencia entre los años cincuenta y los años ochenta, en la era del “fordismo”. Entre los años cuarenta y los años setenta, el patrón de competencia se fundaba en la estabilidad de las estructuras de mercado oligopolizadas y se caracterizaba por la producción estandarizada, la tecnología codificada, la búsqueda de la integración vertical y la aversión a la cooperación.

Los oligopolios eran concentrados, en el caso de productos homogéneos, como la siderurgia y otros insumos básicos, o diferenciados, en el caso de los bienes durables de consumo. Esas estructuras oligopolistas estaban defendidas por fuertes barreras tecnológicas, financieras y comerciales que dificultaban la entrada de nuevos competidores.

A ese modelo de competencia correspondía una estructura orgánica burocrática, rígidamente jerárquica, fruto de la separación entre propiedad y control, fenómeno que comenzó a producirse en las tres últimas décadas del siglo XIX.

Las transformaciones que tuvieron lugar en las últimas décadas originaron fenómenos correlacionados y aparentemente contradictorios: i) una nueva etapa de “centralización” de la propiedad y del control de los bloques de capital, mediante la escalada de los negocios de fusiones y adquisiciones alentados por la fuerte capitalización de las bolsas de valores en las décadas de 1980, 1990 y 2000, a pesar de episodios de “ajuste” de precios, y ii) la “subcontratación” de las funciones no esenciales para llevar a cabo la actividad principal, lo que profundizó la división social del trabajo y propició la especialización y los incrementos de productividad.

Las grandes empresas que se lanzan a las incertidumbres de la competencia mundial necesitan cada vez más del apoyo de condiciones institucionales y jurídicas que las habiliten para competir contra los rivales en su propio mercado y en otras regiones. Dependen del apoyo y la influencia política de sus Estados nacionales para penetrar en terceros mercados (mediante acuerdos de garantía de inversiones y patentes, entre otros); no pueden prescindir del financiamiento público para sus exportaciones en los sectores más dinámicos; requieren que no se les impongan cargos tributarios excesivos, y corren el riesgo de ser desplazadas por la competencia sin el beneficio de los sistemas nacionales de educación y de ciencia y tecnología.

El nuevo paradigma empresarial acentúa excesivamente la importancia de estas ventajas. Entre ellas se deben destacar: i) procesos acumulativos de aprendizaje (aprendizaje práctico en la producción flexible y en el desarrollo de productos); ii) economías de escala dinámicas (aumento de volumen vinculado al tiempo y el aprendizaje); iii) estructuración de redes electrónicas de intercambio de datos que maximizan la eficiencia a lo largo de las cadenas de agregación de valor (economía de capital de trabajo, sobre todo minimización de existencias y de costos de transporte y almacenamiento); iv) nuevas economías de aglomeración (centros de compras y de asistencia técnica y formación de polos de conocimientos técnicos y gerenciales), y v) economías derivadas de la cooperación tecnológica y el desarrollo conjunto de productos y procesos.

Mediante esta concepción de políticas de competitividad, se pone en el centro de las preocupaciones la inducción de las sinergias basadas en el conocimiento y la capacidad de respuesta a la información. El nuevo papel de las políticas estructurales debe centrarse en inducir la cooperación y la coordinación de los actores. No se trata de “escoger vencedores”, sino de crear condiciones para que los vencedores aparezcan.

Las transformaciones financieras y orgánicas recientes acompañaron los cambios en la estrategia de localización espacial de las empresas dominantes. Cabe destacar las reorientaciones en la dirección de la inversión extranjera directa y sus consecuencias en la división internacional del trabajo.

La apertura de la economía a la inversión extranjera —como absorción de tecnología, densificación de cadenas industriales y crecimiento de las exportaciones— dependió fundamentalmente de las políticas nacionales. Entre los países emergentes, crecieron más y alcanzaron incluso mayores niveles de exportaciones los que lograron administrar una combinación favorable entre tipo de cambio real competitivo y tasas de interés bajas, acompañada de la formación de redes internas entre las empresas integradoras y los proveedores de insumos, componentes, equipamiento y sistemas de logística.

Como ya se mencionó, el cambio en la configuración espacial de la industria estuvo marcado por un intenso proceso de centralización del capital productivo manufacturero a escala mundial y acompañado por una gran labor de las corporaciones transnacionales para centrar sus estrategias en la “actividad principal”.

Las consecuencias de esas transformaciones no son triviales. La centralización del control capitalista en las grandes empresas dio lugar a

la “exteriorización” de los segmentos productores de piezas, componentes y bienes finales bajo el comando “inteligente” de la denominada “empresa integradora”, responsable de las concepciones estratégicas. Este movimiento abarató enormemente los costos y aumentó la eficiencia de los sistemas de la producción manufacturera. Cabe destacar que la “economía industrial de la globalización” no hubiera avanzado sin las innovaciones en las tecnologías de la información y las comunicaciones y sin las importantes transformaciones en la logística, sobre todo en la generalización de los contenedores. Esos factores fueron decisivos para acortar los tiempos de rotación y de circulación del capital productivo.

El mundo presencia un cataclismo en la división internacional del trabajo. Asia se torna una formidable productora y procesadora de piezas y componentes (sin excluir los bienes finales de consumo y de capital). Se conforma una zona manufacturera, gran importadora de materias primas, que se impulsa en torno a China, reintegrada al circuito capitalista desde las reformas de finales de los años setenta.

Hace casi tres décadas que China ejecuta políticas nacionales de industrialización ajustadas al movimiento de expansión de la economía “mundial”. El liderazgo chino percibió que la constitución de la “nueva” economía mundial pasaba por el movimiento de las grandes empresas transnacionales en busca de ventajas competitivas, lo que influyó en el cambio de ruta de los flujos comerciales. Los chinos ajustaron su estrategia nacional de industrialización acelerada a las nuevas realidades de la competencia mundial.

En la experiencia china se combinan máxima competencia —la utilización del mercado como instrumento de desarrollo— y máximo control. Entendieron perfectamente que los países emergentes no debían “copiar” las políticas liberales recomendadas por el Consenso de Washington. También comprendieron que la “propuesta” estadounidense para la economía mundial incluía oportunidades para su proyecto nacional de desarrollo. Así, controlaron las instituciones centrales de la economía competitiva moderna: el sistema de crédito y la política de comercio exterior, incluida la administración del tipo de cambio. Los bancos públicos se utilizaron para dirigir y facilitar la inversión productiva y en infraestructura.

Como se sabe, China presenta un saldo comercial positivo y elevado con los Estados Unidos, pero su déficit va en aumento con el resto de Asia y los demás socios comerciales. El bloque industrializado de Asia, articulado en torno a China, funcionó y todavía funciona como un engranaje de

transmisión entre la demanda generada en los países centrales y la oferta de las economías “exportadoras de recursos naturales”.

La rápida industrialización de China y los países del sudeste de Asia desplazó una fracción importante de la demanda mundial para los productores de materias primas y alimentos.

Pero el Brasil y el resto de América Latina quedaron prácticamente al margen del proceso de reestructuración de las cadenas mundiales de valor. La participación de México en el valor agregado mundial avanzó en cierta medida poco después de su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero desde comienzos de la década de 2000 el país perdió rápidamente posición frente a China y sus vecinos asiáticos.

El Brasil no logró llevar adelante el crecimiento y la diferenciación de su estructura industrial, ni antes ni después de la estabilización de 1994. Con anterioridad a la puesta en marcha del Plan Real, la crisis aguda de la balanza de pagos y la amenaza de la hiperinflación alejaron al país de las estrategias de migración y reorganización de las grandes empresas transnacionales. Después de la victoria contra la inflación, la valorización del real, además de reanimar la vulnerabilidad externa, desfavoreció la participación brasileña en las cadenas productivas mundiales, sobre todo en los sectores en que las transformaciones estructurales y tecnológicas mencionadas anteriormente ocurrían con mayor intensidad. Entre los sectores en que este alejamiento fue más evidente se pueden citar la infraestructura de telecomunicaciones y de telecomunicaciones móviles, las industrias de computadoras, computadoras portátiles, televisores con pantalla de plasma y de cristal líquido, cámaras digitales y componentes electrónicos.

En 2011 y 2012 el desempeño de la industria brasileña fue decepcionante. El bienio culminó con una baja de la actividad económica de aproximadamente un 2%, como resultado de un escaso crecimiento del 0,6% en 2011 y una caída del 2,7% en 2012.

El comportamiento desfavorable de la industria, sobre todo de la manufacturera, está arraigado en factores externos e internos, pero ninguno de ellos tiene solución en el corto plazo.

En el ámbito externo, como se mencionó, en las dos últimas décadas se produjeron alteraciones de gran importancia en la distribución espacial de las cadenas manufactureras. Ello no significa que las empresas transnacionales hayan dejado de buscar el mercado brasileño y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Pero lo que motiva la inversión es claramente la atracción que ejerce el mercado interno o las perspectivas de una mayor

integración del mercado sudamericano. En la mayoría de los casos, el Brasil participa en las cadenas mundiales en la recta final del proceso productivo. Es bueno aclarar que, desde nuestro punto de vista, la participación en las cadenas supone una dinámica peculiar entre exportaciones e importaciones: producir para exportar tanto como importar para producir.

Hace mucho tiempo que el Brasil está alejado del movimiento de reestructuración productiva y empresarial que responde al nombre de globalización. Ese alejamiento comenzó en la segunda mitad de la década de 1970, cuando el Brasil escogió los sectores básicos y tradicionales para promover su proceso de avance industrial. En los últimos 40 años, el país realizó contribuciones marginales a la estructura manufacturera, con baja capacidad de innovación e integración a las cadenas.

La modernización restringida —en condiciones de sobrevalorización cambiaria y completa ausencia de políticas industriales activas— supuso un enorme aumento de la importación de bienes de capital y el abandono de la industria nacional de equipamiento. Esa alta dependencia de las importaciones pasó a ser estructural y se manifiesta en la producción corriente, incluso en condiciones de bajo crecimiento.

En verdad, la década de 1990 se caracterizó por una desindustrialización, entendida como la disminución del coeficiente de valor agregado interno respecto del valor bruto de la producción y expresada en el recorte de puestos de trabajo. Rotos los eslabones interindustriales de las principales cadenas de producción, hoy la estructura industrial brasileña puede compararse a una nebulosa en que sobresalen algunas empresas grandes y medianas en cada sector, cuya estructura de apoyo está parcialmente globalizada. De esta manera es posible entender por qué la modernización empresarial de los años noventa redundó en el debilitamiento estructural de la industria manufacturera.

Como ya se mencionó, esto ocurre desde hace décadas. Las políticas que están basadas simplemente en la apertura a las importaciones no pueden considerarse exitosas para la integración de la economía brasileña. Tampoco serán exitosas las políticas basadas en la protección pura y rígida. En las actuales condiciones de evolución de la economía mundial, el Brasil puede y debe ampliar sus acuerdos comerciales, comenzando por la integración regional.

En las negociaciones comerciales, como lo hacen los países emergentes exitosos, es fundamental valorizar la posición del Brasil y de su potencial de importación como forma de impulsar su capacidad exportadora.

Las ventajas de China y de sus socios asiáticos no están aseguradas. El capitalismo no descansa. Tras la crisis de 2008 y sus consecuencias, los países que perdieron posición en la disputa competitiva de la manufactura —sobre todo los Estados Unidos— dan señales de una nueva rueda de innovaciones, aquellas que los sabios que todavía utilizan un lenguaje basado en funciones de producción clasificarían como “ahorradoras de mano de obra”.

Marco Annunziata, economista jefe de General Electric, y Keneth Rogoff prevén la inminencia de un intenso movimiento de automatización basado en la utilización de redes de “máquinas inteligentes”. Nanotecnología, neurociencia, biotecnología, nuevas formas de energía y nuevos materiales forman el conjunto de innovaciones con enorme potencial de revolucionar otra vez las bases técnicas del capitalismo. Todos los métodos que nacen de esa base técnica no pueden sino confirmar su razón interna: son métodos de producción destinados a aumentar la productividad social del trabajo en escala ascendente. Su aplicación continua torna el trabajo inmediato cada vez más redundante. La autonomización de la estructura técnica significa que la aplicación de la ciencia se vuelve el criterio dominante en el desarrollo de la producción.

El juego de las grandes empresas se juega en un tablero en que la movilidad del capital impone conjuntamente la liberalización del comercio, el control de la difusión del avance técnico (mediante leyes de patentes, entre otros mecanismos) y el debilitamiento de la capacidad de negociación de los trabajadores. De este modo, las “nuevas” formas de competencia esconden, bajo el velo transparente de la libertad, el aumento brutal de la centralización del capital, la concentración del poder sobre los mercados y la enorme capacidad de ocupar y abandonar territorios y de alterar las condiciones de vida de las poblaciones.

A. La macroeconomía de la globalización: lecciones recientes

Observada en su configuración macro, la economía se puede concebir como un gran panorama de balances interrelacionados. Los balances de los bancos, las empresas, las familias, los gobiernos y el sector externo registran, en cada momento, los resultados de las decisiones de financiamiento y gasto que toma privadamente cada uno de los participantes en el juego del mercado. Las decisiones privadas de gasto apoyadas en el crédito (y, por lo tanto, en el endeudamiento) son las variables independientes que determinan la

creación de empleos y, por consiguiente, la formación del ingreso. Así, en la medida en que el pago de salarios y las compras entre las empresas crean el flujo de ingresos globales de la economía, las operaciones de débito y crédito modifican la distribución de la acumulación de derechos sobre la riqueza y, por lo tanto, la situación patrimonial de los protagonistas. En la fase ascendente del ciclo, el flujo de beneficios, el ahorro de las familias y los ingresos del gobierno se orientan a garantizar el servicio y la estabilidad del valor de las deudas y los costos financieros. Los ahorros derivados del nuevo flujo de ingresos constituyen el financiamiento del sistema bancario y el mercado de capitales. Estos últimos, en su función de intermediarios, promueven la validación del crédito y la liquidez (creación de moneda) “adelantados” en un principio por los bancos para viabilizar los gastos de inversión y consumo.

Iniciada en el segundo semestre de 2007 y acelerada en el infausto episodio de la quiebra de Lehman Brothers, en septiembre de 2008, la crisis ofreció a algunos analistas (como Paul Krugman, Nouriel Roubini, Michel Aglietta, Martin Wolf y Claudio Borio) la oportunidad de avanzar en la comprensión de las transformaciones ocurridas en las relaciones entre innovaciones financieras, financiamiento de los gastos de consumo de las familias y de inversión de las empresas y generación de ingresos y empleo en la economía globalizada.

El economista Claudio Borio, del Banco de Pagos Internacionales (BPI), reveló la verdad que la mayoría de los analistas comprometidos con la banca se esfuerzan por esconder al amparo de sus inefables conocimientos. En el origen, el desarrollo y la configuración del ciclo financiero que culminó en la crisis, se encuentra el flujo bruto de capitales privados, sobre todo los que han formado parte de transacciones entre Europa y los Estados Unidos. Debido a la interpenetración financiera, se suscitó la diversificación de los activos a escala mundial y, así, se impuso la “internacionalización” de las carteras de los administradores de la riqueza.

En el ciclo de expansión financiera internacionalizada se combinaron varios aspectos: i) métodos innovadores de apalancamiento financiero; ii) la valorización de los activos inmobiliarios; iii) la migración de la producción manufacturera hacia los países con bajo costo de mano de obra; iv) la ampliación de las desigualdades; v) la insignificante evolución de los rendimientos de la población asalariada, y vi) la degradación de los sistemas progresivos de tributación.

La lenta evolución de los rendimientos se hizo cómplice de la vertiginosa expansión del crédito para impulsar el consumo de las familias.

Amparado en la “extracción de valor” que ofreció el incremento de los precios de los inmuebles, el gasto de los consumidores alcanzó elevadas participaciones en la formación de la demanda final en casi todos los países de las regiones desarrolladas. Mientras tanto, las empresas de los países “consumistas” procuraban intensificar la estrategia de separar en territorios distintos la formación de nueva capacidad y la obtención de los resultados.

En el período de euforia, las grandes empresas desplazaron su manufactura hacia las regiones en que prevalecían bajos salarios, un tipo de cambio desvalorizado y una alta productividad. Estadounidenses y europeos corrieron en dirección a Asia, y los alemanes, aunque parcos, cambiaron repentinamente de rumbo hacia los vecinos del este. De estas zonas, exportaron manufacturas baratas para los países y las regiones de origen o bajo su influencia. Impulsados por la expansión de los gastos de las familias, obtuvieron lucros y acumularon efectivo (en general, en los paraísos fiscales). El desplazamiento de las empresas estadounidenses generó profundos déficits en cuenta corriente en la economía territorial de la madre patria. Por su lado, los alemanes, a pesar del desplazamiento hacia el este europeo, financiaron los gastos que produjeron los enormes déficits en cuenta corriente de los vecinos de la zona del euro.

El mundo no convergió en el régimen de tasas flotantes. Todo lo contrario: la coexistencia de regímenes de tipos de cambio flotantes y tasas administradas o fijas se convirtió en la marca registrada de la economía mundial. El número de países que adoptaron el anclaje al dólar o una canasta de monedas aumentó considerablemente. Después de la crisis asiática, las economías de esa región —en particular China— retomaron las estrategias exportadoras con fuerte acumulación de reservas y medidas sumamente pragmáticas de control de capitales. Ante el aluvión de capitales empleados en el arbitraje con tasas de interés y en la especulación desenfrenada con sus monedas, tanto los países desarrollados como los emergentes lucharon para evitar la formación de burbujas crediticias e intentaron evitar los efectos indeseados y nefastos de la valorización cambiaria.

La entrada de China y otros países emergentes como importantes protagonistas en el comercio internacional de manufacturas promovió un fuerte movimiento deflacionario, lo que contribuyó a la estabilidad de precios en el ámbito de la economía mundial. Con posterioridad a la crisis, los precios de los productos básicos pasaron a responder elásticamente a los impulsos de la demanda china y, sobre todo, a los excesos de liquidez originados por las acciones de los bancos centrales de las economías desarrolladas.

La aceleración de ese componente del gasto en los países emergentes asiáticos compensó con creces la caída de la inversión en la formación de la demanda agregada de los países centrales. El balance mundial registró, por tanto, la creación generalizada de capacidad productiva excedente, particularmente en los sectores de alta y media tecnología afectados por la competencia internacional.

Cuando el movimiento de los motores se revirtió, accionado por la caída de los precios de los inmuebles y la desvalorización de los activos financieros vinculados al consumo, se observó que la deuda de las familias era “excesiva”, calculada en función de los flujos previstos de rendimiento y la caída en el valor de los inmuebles. Sofocadas en la abundancia de capacidad a escala mundial, las empresas recortaron todavía más los gastos de capital. Aliviadas de la carga de activos tóxicos gracias a la acción de los bancos centrales, las instituciones financieras acumularon reservas excedentes, pero dudaron a la hora de otorgar préstamos, incluso a otras instituciones financieras. Entre la caída del ingreso, la ampliación automática de los gastos y el rescate a los bancos necesitados, los déficits fiscales aumentaron, incrementando el volumen de las carteras de los bancos con deuda de los gobiernos. Por otro lado, no se observaron cambios en los desequilibrios en cuenta corriente de las balanzas de pagos.

En los últimos tres años, las familias con capital negativo y las empresas sobrecargadas de capacidad han acudido a la tranquilidad que ofrece la liquidez y el reequilibrio patrimonial. Los países y las regiones se enfrentan: unos para revertir los déficits externos, otros para mantener sus superávits. Los gobiernos ensayan políticas de austeridad fiscal. Tales decisiones son “racionales” desde el punto de vista microeconómico y virtuosas desde la óptica de la gestión de las finanzas internas, pero perversas para el conjunto de la economía. Todos pretenden reducir gastos, lograr superávits y tornarse líquidos al mismo tiempo. El resultado solo puede ser la caída del ingreso y del empleo, y el crecimiento del peso de las deudas cuyo valor está fijado en términos nominales. Es la paradoja del desapalancamiento, también conocida como “el infierno de las buenas intenciones”, cuyas llamas crepitan en el conocido, pero siempre descuidado, territorio de las falacias de composición. Si se interpretan correctamente, las falacias podrían aconsejarnos la necesidad de discernir los fundamentos macroeconómicos de la microeconomía.

Capítulo III

La elusiva búsqueda de una mayor integración productiva en América Latina y el Caribe

Antoni Estevadeordal¹
Juan S. Blyde²

Introducción

Durante las dos últimas décadas, la economía mundial ha experimentado una tendencia creciente a la fragmentación de la producción internacional, es decir, a la dispersión geográfica de las actividades involucradas en la producción de un bien o servicio en dos o más países. La organización internacional de la producción resultante de este fenómeno ha incrementado sustancialmente la interdependencia entre las economías del mundo y ha dado lugar a un rápido crecimiento del comercio de insumos, bienes intermedios y servicios (Yeats, 2001; Hummels, Ishii y Yi, 2001; UNCTAD, 2004 y 2013; OMC/IDE-JETRO, 2011).

¹ Gerente del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

² Economista Sénior del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El proceso de fragmentación internacional de la producción tiende a eliminar la necesidad de poseer destrezas en todas las facetas de la producción de un bien y permite que los países aprovechen el auge de una industria y se enfoquen en uno o varios aspectos asociados a la producción de un bien. Esto posibilita un proceso de desarrollo más acelerado que el modelo utilizado en el pasado, por ejemplo, por Alemania, los Estados Unidos o el Japón, consistente en crear redes de producción vastas y profundas dentro de un solo país, con todos los costos que eso implica. Hoy en día, por ejemplo, los países del Asia oriental o de Europa oriental están experimentando procesos de industrialización mucho más acelerados, precisamente por la posibilidad de unirse a cadenas internacionales de producción.

El auge de las cadenas de producción en el mundo no ha sido uniforme, sin embargo, ya que estas cadenas se concentran principalmente en tres regiones: Asia oriental, Europa y América del Norte. Existe la percepción generalizada de que los países de América Latina y el Caribe, con algunas excepciones como México, han quedado al margen de estas nuevas tendencias de producción internacional compartida.

El objetivo de este análisis es examinar tres cuestiones: hasta qué punto los países de América Latina y el Caribe participan en las cadenas internacionales de valor; cuál es el espacio para explotar complementariedades productivas entre los países de la región y qué factores están limitando una mayor integración productiva dentro de la región. La primera sección de este capítulo comienza con un análisis que examina hasta qué punto los países de América Latina y el Caribe participan en general en cadenas globales de valor y cómo se compara esta participación con la de otras regiones del mundo. En la segunda sección, se aborda la cuestión regional y se estudia en qué medida existe una complementación productiva regional dentro de América Latina y el Caribe, mientras que en la tercera sección se discuten los factores que podrían estar limitando la integración productiva regional. Finalmente, en las conclusiones se brinda una serie de comentarios finales, incluidas las áreas donde es necesario realizar un análisis más profundo.

A. Participación en cadenas internacionales de valor

El comercio en cadenas internacionales de valor se refiere al comercio de insumos y componentes de un país que se utilizan en los procesos de producción de otros países. Medir la participación de los países en

las cadenas internacionales de valor no es una tarea fácil, debido a que los datos de comercio internacional no suelen proporcionar suficiente información para establecer si un flujo de comercio está destinado al uso en la producción de otro país o al consumo final. Este impedimento ha hecho que los economistas busquen diferentes alternativas para medir la participación de los países en las cadenas internacionales de valor.

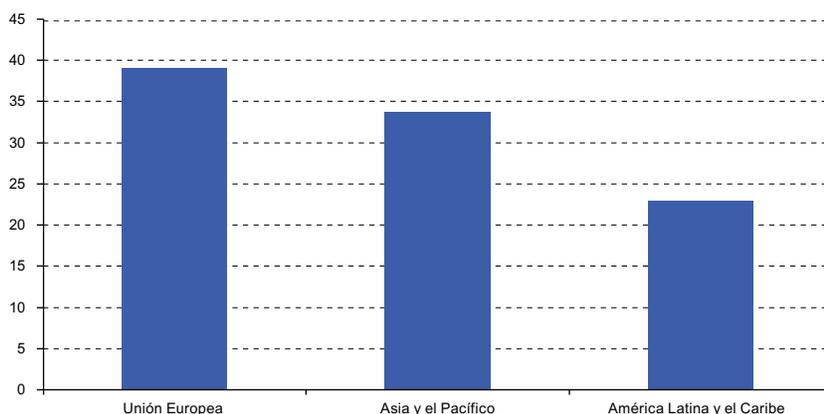
En los últimos años, varios estudios han combinado datos de comercio internacional con matrices de insumo-producto, con el objetivo de rastrear el valor agregado contenido en los flujos comerciales (véanse Hummels, Ishii y Yi, 2001; Johnson y Noguera, 2012a, 2012b; Miroudot y Ragoussis, 2009; Koopman, Wang y Wei, 2008 y 2014; De La Cruz, Koopman y Wang, 2011). Este enfoque ha evolucionado rápidamente y ha producido una serie de indicadores que ayudan a cuantificar en qué medida participan los países en las cadenas internacionales de valor. En esta sección, se utilizan algunos de estos indicadores para comparar América Latina y el Caribe con otras regiones del mundo en términos de su inserción en las cadenas internacionales de valor. La siguiente sección se acerca más al núcleo de este trabajo al considerar qué parte de esa participación en las redes internacionales de producción es de tipo intrarregional.

Uno de los primeros indicadores de participación en cadenas globales de valor emanado de esta bibliografía se basa en la idea de la especialización vertical. En esencia, la especialización vertical se refiere a la utilización de insumos importados para producir bienes que luego se exportan, una noción que captura la idea de varios países encadenados de forma secuencial para producir un bien final (Hummels, Ishii y Yi, 2001). Más recientemente, el concepto de valor agregado extranjero de las exportaciones se ha introducido como una medida más refinada de la especialización vertical. El énfasis de esta medida está puesto en el valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones de un país (Koopman, Wang y Wei, 2014). En la actualidad, el valor agregado extranjero de las exportaciones es una de las medidas más utilizadas para analizar la participación de un país en las cadenas globales de valor y se trata de uno de los indicadores utilizados en este trabajo. El anexo III.A1 presenta los detalles tanto de los conceptos como de las bases de datos utilizadas para la construcción de los diversos indicadores.

En el gráfico III.1, se muestra el promedio del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de cada región, ya se trate de América Latina y el Caribe, la Unión Europea (27 países miembros) o Asia y el Pacífico (los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), más los países de Asia oriental). Los resultados indican que

en los países europeos, en promedio, alrededor del 40% del valor de las exportaciones está compuesto por valor agregado que no se origina en el país exportador. En otras palabras, los países de la Unión Europea utilizan para fabricar sus exportaciones una cantidad considerable de insumos y componentes importados, que representan casi un 40% del valor total de esas exportaciones. En los países de Asia y el Pacífico, ese porcentaje es del 34%, mientras que en América Latina y el Caribe es del 23%.

Gráfico III.1
Regiones seleccionadas: promedio del contenido de valor agregado extranjero
de las exportaciones, 2003-2007
(En porcentajes)



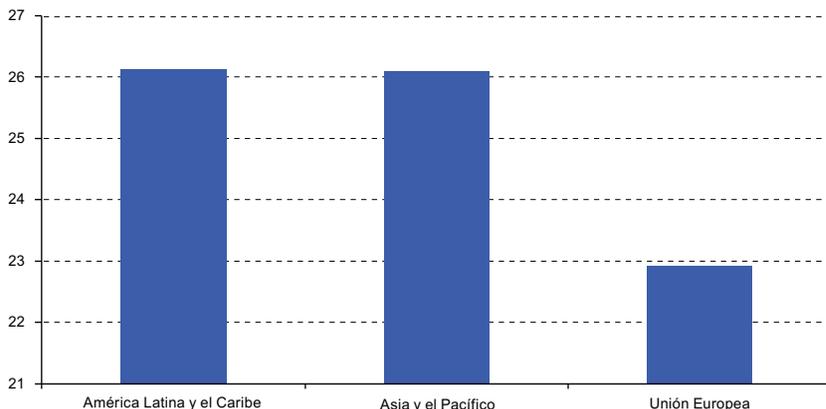
Fuente: Elaboración propia.

Una de las razones del menor valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de América Latina y el Caribe tiene que ver con el patrón de especialización que existe en la región. Las exportaciones de América Latina y el Caribe en general son muy intensivas en recursos naturales y bienes primarios, y la producción de estos bienes típicamente requiere una menor cantidad de insumos que la elaboración de manufacturas. Por ello, la utilización de insumos (importados) en la producción de estas exportaciones es menor que la observada en otras regiones del mundo.

Ahora bien, el hecho de que la producción de las economías de América Latina y el Caribe esté más concentrada en bienes primarios implica que, si estos países participan en cadenas internacionales de valor, es más probable que lo hagan en las primeras etapas de las cadenas de valor, proporcionando insumos para la parte posterior de la cadena y no tanto recibiendo insumos importados desde la parte anterior de la cadena.

Para examinar este aspecto, en el gráfico III.2 se indica el porcentaje de las exportaciones de un país que son utilizadas dentro de la cadena, como insumos para las exportaciones de otros países. De nuevo, se muestra el promedio de los valores correspondientes a los países de cada región.

Gráfico III.2
Regiones seleccionadas: promedio de valor agregado regional contenido
en las exportaciones de terceros países, 2003-2007
(En porcentajes)



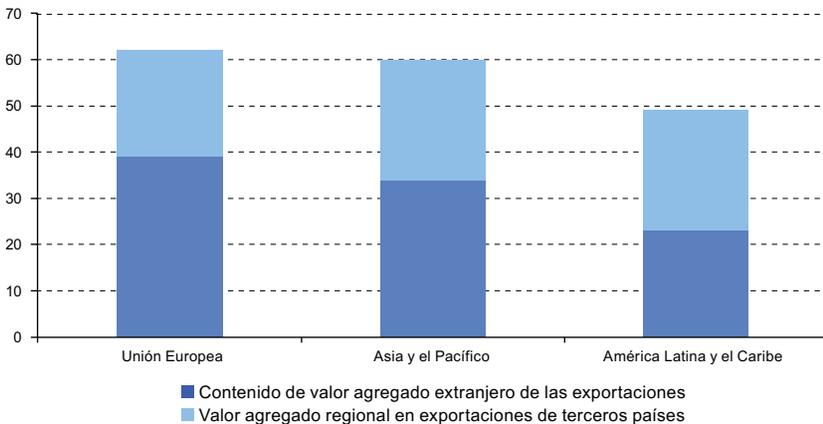
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico III.2, se observa que el valor correspondiente a América Latina y el Caribe es el más alto. En promedio, el 26,2% de las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe se utilizan como insumos para las exportaciones de otros países. En Asia y el Pacífico, este indicador es del 26%, mientras que en la Unión Europea es igual al 23%. De nuevo, estos resultados se deben a los patrones de especialización productiva. Al especializarse en bienes intensivos en recursos naturales y en bienes primarios, América Latina y el Caribe produce muchos insumos que posteriormente se utilizan más abajo en la cadena, en los procesos de producción de otros países. Esto explica por qué este indicador es más elevado en América Latina y el Caribe que en otras regiones.

En los gráficos III.1 y III.2, se muestran indicadores alternativos de participación en las cadenas globales de valor. El indicador del gráfico III.1 revela la participación a través de encadenamientos hacia arriba en las cadenas de producción, mientras que el indicador del gráfico III.2 refleja la participación a través de encadenamientos hacia abajo. Una forma de presentar una medida general de participación consiste en agregar

las medidas de ambos gráficos (véase Koopman, Wang y Wei, 2014). Este indicador se presenta en el gráfico III.3 y puede tomarse como una medida más completa de la participación general, que incorpora todos los encadenamientos, tanto hacia arriba como hacia abajo. Se puede observar que el valor de América Latina y el Caribe es menor que los de las demás regiones. Por lo tanto, puede decirse que, en términos generales, la participación media de América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor es menor que la de otras regiones del mundo.

Gráfico III.3
Regiones seleccionadas: promedios de contenido de valor agregado extranjero de las exportaciones y valor agregado contenido en exportaciones de terceros países, 2003-2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

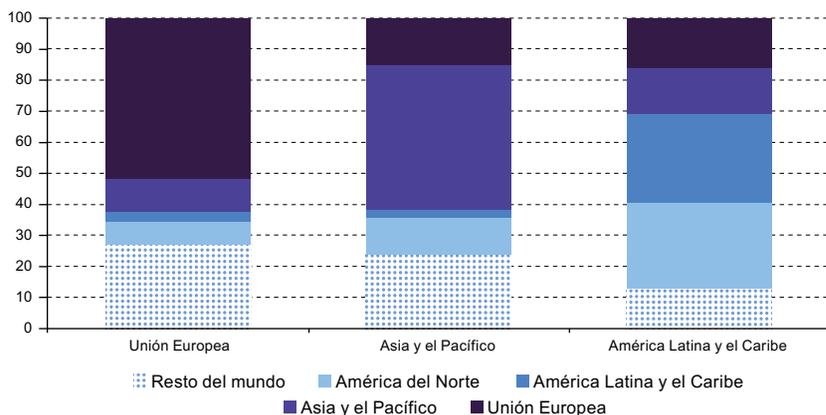
B. Patrones regionales de comercio en las cadenas internacionales de valor

Los indicadores presentados en la sección anterior son útiles para poner de relieve las diferencias regionales que existen en cuanto a la participación general de los países en las cadenas internacionales de valor. Sin embargo, estos indicadores no presentan información sobre cómo están integradas estas cadenas de valor. Por ejemplo, no sabemos si el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de América Latina y el Caribe proviene principalmente de países de América Latina y el Caribe o de otras regiones del mundo. La utilidad de la metodología empleada en este estudio reside en que permite rastrear con precisión la fuente del valor

agregado extranjero por país o región de origen. Esto permite examinar hasta qué punto la conformación de cadenas internacionales de valor es un fenómeno regional o mundial.

En el gráfico III.4, se muestra, para cada región, la contribución al valor agregado extranjero realizada por los países de la misma región y por los países de otras regiones. Los resultados muestran un claro sesgo regional en la conformación de las cadenas internacionales de valor. Por ejemplo, en los países de la Unión Europea este indicador es del 51%. Es decir, el valor de los insumos extranjeros procedentes de otros países de la Unión Europea es igual al 51% del total, mientras que el resto proviene de otras regiones. En el caso de los países de Asia y el Pacífico, el indicador es igual al 47% y en América Latina y el Caribe este valor es mucho menor (29%). Así pues, para el país típico de América Latina y el Caribe, el 29% de los insumos extranjeros proviene de otros países de América Latina y el Caribe, mientras que el resto de ese valor agregado extranjero tiene su origen en países de otras regiones, en especial de América del Norte. Por lo tanto, se puede apreciar que, en cuanto a los encadenamientos, los países de la Unión Europea y de Asia y el Pacífico dependen relativamente más de su propio comercio intrarregional en lo referente a la conformación de cadenas internacionales de valor que los países de América Latina y el Caribe.

Gráfico III.4
Regiones seleccionadas: promedio de la contribución por regiones al valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de cada región, 2003-2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

A grandes rasgos, lo anterior puede resumirse en dos hechos estilizados: i) en promedio, los países de América Latina y el Caribe

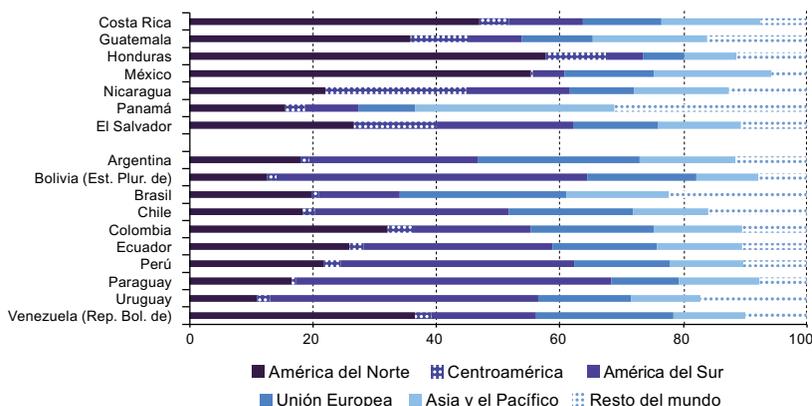
participan menos que otras regiones del mundo en las cadenas internacionales de valor, y ii) las redes internacionales de producción de las que forman parte los países de Europa y de Asia y el Pacífico dependen mucho más del comercio intrarregional entre sus propios miembros que las redes en las que participan los países de América Latina y el Caribe.

Antes de avanzar en explicar qué puede estar detrás de estos resultados, conviene señalar que América Latina y el Caribe no es monolítica. Los resultados presentados anteriormente son promedios regionales, que resultan útiles para entender la tendencia general, pero detrás de esta tendencia existen marcadas diferencias en la manera en que los distintos países de la región se insertan en las cadenas internacionales de valor.

En el gráfico III.5, se puede observar una información similar a la del gráfico III.4, pero para cada país de América Latina. Las siete primeras barras muestran los resultados de los países de Centroamérica y México mientras que las diez barras siguientes muestran los resultados de los países de América del Sur. Se puede apreciar una marcada diferencia entre estos dos grupos de países en cuanto al origen de los insumos intermedios. En términos generales, los países de Centroamérica y México tienen una alta dependencia del comercio Norte-Sur para la compra de insumos y componentes extranjeros. El comercio con Canadá y los Estados Unidos, por ejemplo, representa en promedio un 37% del valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones de estos países, mientras que el comercio con América Latina y el Caribe constituye solamente un 20%. En el caso de los países de América del Sur, la relación es la inversa. El comercio con Canadá y los Estados Unidos representa en promedio solo un 21% del valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones de estos países, mientras que el comercio con América Latina y el Caribe constituye un 34%. Claramente los países de América del Sur muestran un patrón de complementación productiva más sesgado hacia las relaciones Sur-Sur, mientras que los países de Centroamérica y México forman cadenas según un patrón más sesgado hacia las relaciones comerciales Norte-Sur. Cabe destacar, sin embargo, que incluso en los países de América del Sur con mayor dependencia del comercio latinoamericano la complementación productiva intrarregional sigue siendo menor que la de Europa o la de Asia y el Pacífico, como puede verse en el gráfico III.4. En otras palabras, Europa y Asia tienen un sesgo más regional cuando participan en cadenas internacionales de valor que los países de América Latina y el Caribe, incluso cuando se examina América del Sur por separado.

Gráfico III.5

América Latina (países seleccionados): promedio de contribución por regiones al valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de cada país, 2003-2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente sección, se analizan los factores que explican la menor inserción de América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor, así como el sesgo menos regional de las cadenas de producción en las que participan los países de América Latina y el Caribe.

C. Factores limitantes de una mayor integración productiva regional

El objetivo de esta sección consiste en discutir los factores que pueden estar limitando una mayor integración productiva de América Latina y el Caribe. Para ello, conviene entender cuáles son los factores que motivan a las empresas a fragmentar su producción internacionalmente y cuáles limitan esa fragmentación. Existen modelos y teorías muy variadas sobre el auge de las cadenas internacionales de producción (Findlay y Jones, 2001; Jones y Kierkowski, 2000 y 2001; Deardorff, 2001a y 2001b; Grossman y Rossi-Hansberg, 2008). Sin embargo, la mayoría coincide en que la fragmentación internacional de la producción depende del peso relativo de dos fuerzas contrapuestas. Por un lado, existen consideraciones de ventajas comparativas, como la diferencia en el costo de los factores entre países. Si parte de la producción de un bien se puede fragmentar y reubicar en otro país con menores precios factoriales, el costo total de la producción del bien final disminuirá. Por otro lado, reubicar parte de la producción en otro

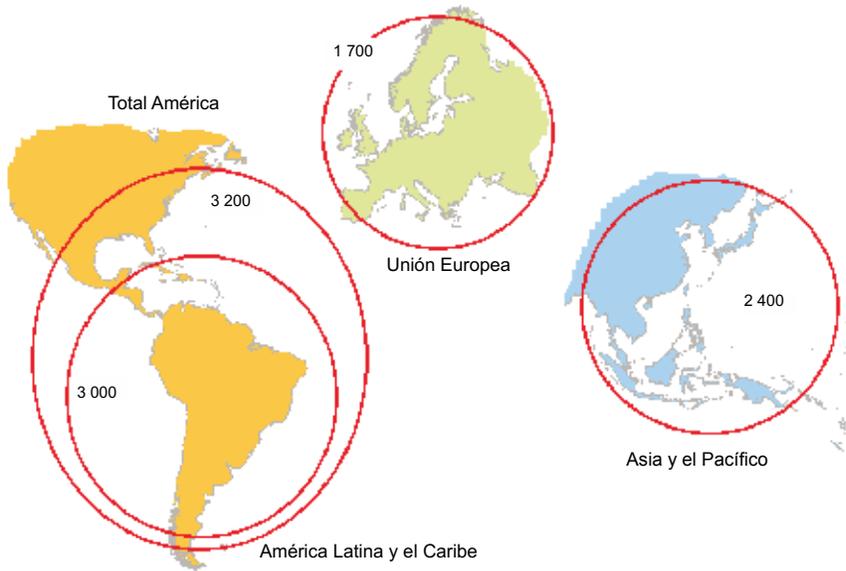
país genera costos adicionales que antes no existían, como los relativos a trasladar los bloques de producción entre los países o a la coordinación de procesos de producción a distancia. Por ello, las empresas solo fragmentan sus procesos de producción en varios bloques y los reubican en diferentes países si los costos adicionales del proceso de fragmentación son menores que los ahorros que se derivan de aprovechar diferencias en el precio de los factores.

Son varios los costos adicionales del proceso de fragmentación que se han destacado en la bibliografía relacionada con el tema. Por ejemplo, los costos de transporte elevados desincentivan el movimiento de los bloques de producción entre los países, los servicios de telecomunicación inadecuados encarecen la coordinación y comunicación de una firma con sus procesos productivos ubicados en el extranjero (Jones y Kierzkowski, 1990) y las barreras arancelarias y los procedimientos aduaneros lentos y costosos encarecen el traslado de los insumos entre países, particularmente si estos deben cruzar las fronteras varias veces. El resto de esta sección buscará ilustrar la brecha que existe entre América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo en relación con estos determinantes de la integración productiva.

1. Factores relacionados con la distancia, el transporte y la logística

Un primer aspecto a tener en cuenta que dificulta la integración productiva en América Latina y el Caribe es su geografía y, en particular, las distancias. Por ejemplo, la distancia bilateral promedio entre todos los países de Asia y el Pacífico es de alrededor de 2.400 km, mientras que la distancia promedio entre todos los países de América Latina es de 3.000 km y, si incluimos el Canadá y los Estados Unidos, la distancia promedio bilateral en América en su conjunto es de 3.200 Km, un 30% más que en Asia (véase el mapa III.1). Además, al tratarse en su mayoría de islas, la geografía de Asia y el Pacífico favorece el transporte marítimo, que tiene economías de escalas mucho mayores que el transporte terrestre. La geografía de América es menos propicia para el transporte marítimo que la geografía de Asia y el Pacífico, de modo que el transporte terrestre —cuyos fletes por unidad son mayores que los del marítimo— se utiliza más que en Asia. Sumado a esto, el transporte terrestre dentro de América Latina y el Caribe en general enfrenta deficiencias importantes por la baja densidad así como por el pobre estado de las vías de comunicación en muchos países de la región, lo que aumenta aún más los costos de transporte del comercio internacional (BID, 2013a).

Mapa III.1
Regiones seleccionadas: promedio de distancias bilaterales
entre las capitales de los países
(En kilómetros)



Fuente: Elaboración propia.

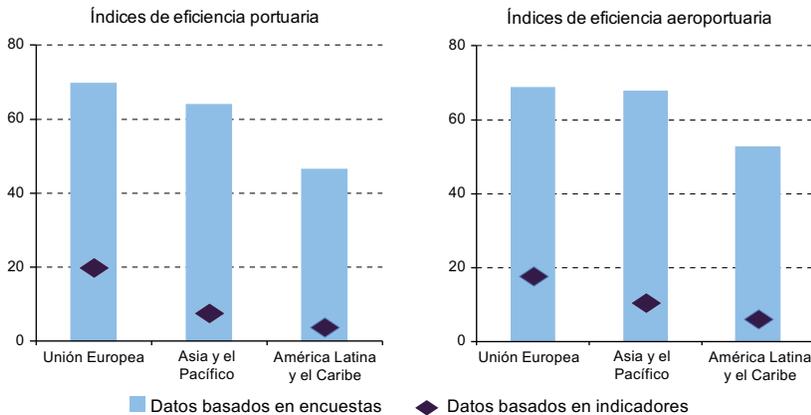
Ciertamente, el transporte terrestre es muy utilizado en Europa, pero las distancias en esta región del mundo son significativamente menores que en América Latina y el Caribe, ya que el promedio de las distancias bilaterales entre las capitales de todos los países de la Unión Europea (27 países miembros) es igual a 1.700 km, casi la mitad de la distancia media equivalente en América. Así pues, conviene señalar que la geografía impone un desafío relevante para la integración productiva en América.

Esto no significa, sin embargo, que los esfuerzos para fomentar espacios de integración productiva en América Latina y el Caribe estén condenados al fracaso. Si bien la distancia es un componente sustancial de los costos de transporte, no es el único. Los costos de transporte también dependen de otros aspectos como el volumen de la carga, el nivel de contenerización, el grado de competencia entre las empresas de transporte o la eficiencia de los puertos y aeropuertos. Se ha demostrado, por ejemplo, que alrededor del 30% de la diferencia en costo entre los fletes de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos y

los fletes de las exportaciones de Europa hacia el mismo país se deben a diferencias de eficiencia portuaria (Mesquita, Volpe y Blyde, 2008).

Por lo tanto, es fundamental disponer de buenos sistemas de transporte y de logística para compensar las desventajas que impone la geografía. La región, sin embargo, no se caracteriza por poseer una infraestructura de transporte altamente eficiente. En el gráfico III.6, se muestran, por ejemplo, una serie de índices sobre la eficiencia portuaria y aeroportuaria, basados tanto en datos provenientes de encuestas de opinión como en indicadores construidos con datos a nivel de país. Si bien existen en América Latina y el Caribe instalaciones portuarias y aeroportuarias eficientes, en promedio se aprecia una brecha significativa con respecto a las otras regiones con las que se compara.

Gráfico III.6
Regiones seleccionadas: promedios regionales de los índices de calidad de la infraestructura de transporte, 2003-2007^a



Fuente: Elaboración propia.

^a Las barras muestran índices basados en encuestas obtenidos del índice mundial de competitividad (2011) del Foro Económico Mundial (WEF). Los rombos muestran índices calculados por los autores utilizando indicadores de eficiencia elaborados con datos a nivel de país (se puede encontrar información más detallada sobre su elaboración en el anexo III.A.2). Cada indicador se normalizó para presentar valores entre 1 y 100. Los valores de los gráficos son promedios simples de los resultados de los países pertenecientes a cada región.

En general, mejorar los sistemas de transporte y de logística de un país implica abordar una serie de temas que van desde aspectos relativos a la inversión física hasta consideraciones sobre la normativa. Analizar estos aspectos en detalle excede el alcance de este artículo. Ciertamente, la región ha progresado mucho desde los tiempos de una intervención estatal excesiva y muchos trabajos analizan los temas pendientes (Mesquita, Volpe

y Blyde, 2008; BID, 2013a, 2013b y 2011; Sánchez y Willmsmeier, 2009 y 2005). Continuar avanzando en esta agenda es imperativo para incentivar una mayor integración productiva en la región.

2. El rol de la integración profunda

La información presentada en el gráfico III.4 indica que, en general, existe un sesgo regional en la conformación de las cadenas internacionales de valor. Como se mostró en la sección anterior, una de las razones de este sesgo es la existencia de costos de transporte, ya que las empresas que fragmentan la producción tratan de reducir estos costos reubicando bloques de producción en países relativamente cercanos. Otra causa frecuentemente mencionada es la existencia de acuerdos regionales. La bibliografía sobre cadenas globales de valor y particularmente la información empírica basada en casos de estudio sugiere que muchos encadenamientos productivos están estrechamente relacionados con tratados o acuerdos comerciales entre países. Por ejemplo, antes del llamado Pacto del Automóvil, firmado por el Canadá y los Estados Unidos en 1965, el comercio de autopartes entre estos dos países prácticamente no existía. Tras la firma del acuerdo y la eliminación de las barreras arancelarias en este sector, el comercio de autopartes y automóviles se disparó, de manera que se creó una exitosa cadena de suministro automotor entre el Canadá y los Estados Unidos (Hummels, Rapoport y Yi, 1998).

No es difícil imaginarse por qué los países que están más integrados entre sí son más propensos a participar en redes de producción compartidas. Por un lado, el cruce de la frontera por los bienes está asociado al pago de derechos arancelarios, que se eliminan en la mayoría de los acuerdos comerciales. Por otro lado, más allá del tema arancelario, las cadenas internacionales de valor normalmente conllevan una mezcla multidimensional de flujos de comercio, de inversión y de conocimiento tecnológico que difícilmente pueden maximizarse sin la estrecha colaboración de las partes involucradas. Por ejemplo, la fragmentación de la producción que realiza una empresa en otros países a través de una filial implica inversiones transfronterizas que no tendrían lugar sin reglas de inversión claras en el país receptor. Del mismo modo, transferir parte de la producción a proveedores locales independientes podría requerir flujos de conocimiento tecnológico que algunas empresas solo estarían dispuestas a acometer si existe un reconocimiento adecuado de los derechos de propiedad intelectual. Asimismo, el despacho ágil y expedito de mercancías

en la frontera, un requisito especialmente significativo en muchas cadenas de valor, se facilita con la armonización de procedimientos aduaneros y de seguridad entre los países involucrados. Todos estos aspectos pueden potenciarse con acuerdos de integración profundos. En otras palabras, los acuerdos de integración profundos pueden incentivar el auge de las cadenas regionales de valor, porque cada vez más estos acuerdos tienden a incorporar ámbitos como las políticas de inversión, los derechos de propiedad intelectual o la armonización de procedimientos aduaneros, entre otros, que van más allá de la simple reducción arancelaria y que son muy relevantes para las cadenas de valor.

Ciertamente, el enfoque multilateral sería la mejor manera de fomentar las redes de producción internacionales, dadas las conocidas ineficiencias asociadas a los flujos de comercio preferenciales, como la desviación comercial. Sin embargo, el sistema multilateral no se ha transformado a la par del auge de las cadenas de producción mundiales y todavía está lejos de ofrecer a nivel mundial el tipo de disciplinas profundas que son cruciales para las cadenas de valor. Los acuerdos regionales han sido los vehículos utilizados por los países para llenar este vacío.

En esta sección, se presenta un análisis econométrico para analizar la noción de que los acuerdos comerciales tienden a facilitar el proceso de fragmentación internacional de la producción y de que los estadios de integración más profundos generan mayores incentivos para la formación de cadenas regionales de valor.

Para medir el grado de encadenamientos productivos entre países, se utiliza uno de los indicadores introducidos en la sección 2: el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de un país. El análisis estadístico se basa en la estimación de un modelo gravitacional. En esencia, este tipo de modelos predice que el comercio bilateral entre dos países depende positivamente de sus tamaños económicos y negativamente de los costos transaccionales entre ellos, como por ejemplo la distancia o las diferencias en el lenguaje o la cultura. El modelo econométrico se estima para un total de 102 países. Los detalles de la estimación se describen en el anexo III.A3.

Los resultados de las estimaciones (véase el cuadro III.A3.1) indican que los países que comparten una frontera, que hablan un mismo idioma y que tienen lazos coloniales similares exhiben encadenamientos productivos mayores que el promedio de los demás países. De igual manera, los países que forman parte de un acuerdo comercial muestran encadenamientos

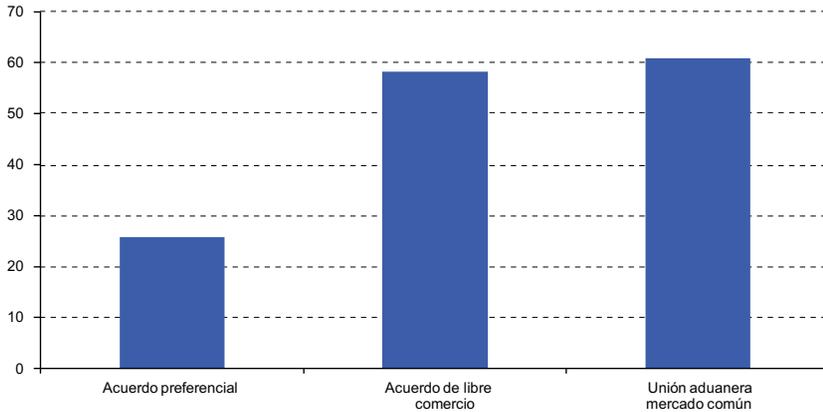
más intensos que los países que no forman parte de uno de esos acuerdos³. Específicamente, un acuerdo comercial está relacionado con incrementos en encadenamientos productivos de alrededor del 27%. Es decir, el valor agregado del socio comercial j contenido en las exportaciones del país i , medido como porcentaje de las exportaciones del país i , es un 27% más alto cuando ambos países comparten un acuerdo comercial que cuando no lo comparten.

Un resultado que conviene destacar es que cuanto mayor es el grado de profundidad del acuerdo de integración, mayor es también la intensidad de los encadenamientos. En particular, se examinó el impacto de tres tipos de acuerdos: i) acuerdos preferenciales unilaterales o bilaterales; ii) acuerdos de libre comercio, y iii) uniones aduaneras o mercados comunes. En el gráfico III.7, se muestra la asociación entre estos tres tipos de acuerdos y los encadenamientos productivos. Se observa claramente que a mayor profundidad de los esquemas de integración, mayores son los encadenamientos. Por ejemplo, si bien un acuerdo preferencial donde solo se reducen los aranceles está asociado a un incremento del valor agregado extranjero de las exportaciones del 25%, en una unión aduanera o en un mercado común este incremento es del 60%, es decir, de más del doble. Este resultado respalda la conclusión anterior de que una integración más profunda puede incentivar más el auge de las cadenas regionales de valor, porque, más allá del ámbito puramente arancelario, influyen también distintos aspectos asociados a la diversidad de flujos comerciales, de inversión y de conocimiento propios de las cadenas internacionales de valor.

¿Qué consecuencias tienen estos resultados para las perspectivas de integración productiva en América Latina y el Caribe? Diferentes grupos de países de la región cuentan con acuerdos de integración que van más allá de la simple reducción de aranceles. Sin embargo, esto no es suficiente para fomentar una verdadera integración productiva en la región. Por un lado, varios de los acuerdos existentes enfrentan sus propias dificultades y todavía están lejos de completar todos los objetivos de liberalización inicialmente propuestos. Por otro lado, si bien estos acuerdos pueden promover una complementariedad productiva entre sus Estados firmantes, desde una perspectiva más amplia pueden verse como parcelas que a menudo erigen barreras, con aranceles o reglas de origen que impiden una mayor integración latinoamericana. En general, la región no cuenta con un macroacuerdo de integración regional profundo. La situación se caracteriza más bien por una proliferación de acuerdos bilaterales y regionales con alcances y reglas distintos (*spaghetti bowl*).

³ El análisis de esta sección muestra correlaciones más que causalidades.

Gráfico III.7
Promedio de impacto de acuerdos comerciales sobre encadenamientos
productivos, 2003-2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

El problema general es que las empresas que desean establecer cadenas regionales de valor que abarquen varios acuerdos enfrentan un costo elevado, ya que tienen que hacer frente a la complejidad de mantener un registro y de cumplir todas las normas que los rigen. En particular, los diferentes acuerdos en la región poseen reglas de origen distintas, lo que limita la utilización de insumos de países del exterior del bloque.

Las reglas de origen, por supuesto, forman una parte crucial de muchos acuerdos, porque establecen las condiciones que debe cumplir un producto para ser considerado elegible para el acceso preferencial a los países miembros. Sin embargo, las reglas pueden reducir significativamente las opciones que tienen las empresas para complementar sus procesos de producción con empresas de otros países.

A falta de implementar un macroacuerdo regional, la opción más factible para hacer frente a los problemas de la proliferación de tratados consiste en construir puentes entre los acuerdos preferenciales existentes en América Latina y el Caribe, procurando la convergencia a través de la acumulación de reglas de origen y la armonización gradual de diferentes normas. Se han observado algunas tendencias en este sentido durante los últimos años, como por ejemplo la acumulación diagonal entre los países de Centroamérica y México. En particular, entre 1995 y 2001, México firmó acuerdos por separado con Costa Rica (1995), Nicaragua (1998) y el llamado Triángulo del Norte (formado por El Salvador, Guatemala y

Honduras) (2001). Estos acuerdos no contemplaban acumulación entre los seis países y así segmentaban los encadenamientos productivos entre los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y México. En 2011, sin embargo, los países firmaron un nuevo acuerdo que permite la acumulación plena entre los seis países, de manera que se brinda a las empresas una mayor flexibilidad y un abanico más amplio de posibilidades para fragmentar la producción y encadenarse productivamente, con lo que se aprovechan las ventajas comparativas de cada país.

Otro ejemplo reciente a destacar es el de la Alianza del Pacífico, que comprende a Chile, Colombia, México y el Perú. Estos países han progresado en establecer entre ellos las disposiciones necesarias para la acumulación y esencialmente han fusionado las seis relaciones bilaterales existentes en un marco unificado. La solución elegida ha sido la de definir un conjunto único de normas de origen para gobernar el área de acumulación plurilateral.

Si bien estos ejemplos son un paso en la dirección correcta, un esfuerzo más sistémico con una acumulación de origen a nivel más continental permitiría que las empresas de la región aprovecharan mejor las diferencias tanto en el costo como en la dotación relativa de factores, lo que sería un incentivo para que complementaran partes de sus procesos productivos con las empresas de otros países.

Más allá de lo relativo a la acumulación, es preciso destacar los esfuerzos específicos de complementación productiva que se han realizado en el marco de algunos acuerdos de la región, como por ejemplo el MERCOSUR. De hecho, ya a principios de la década de 1990, los países del MERCOSUR discutían el tema de la complementariedad productiva, lo que llevó a la creación de algunas instancias que aportaron al debate, como los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas (López y Laplane, 2004). Tal vez el ejemplo más visible de la actuación del MERCOSUR como mecanismo para incentivar producción compartida se haya dado en la industria automotriz. Desde 1994, estos países han firmado diversos acuerdos comerciales preferenciales específicos, con el propósito de fomentar la complementariedad de la producción y promover una industria más integrada en la región. Como resultado, el comercio intraindustrial dentro del bloque ha aumentado de forma apreciable. Por ejemplo, en 2005, las exportaciones de automóviles y autopartes de la Argentina y el Brasil hacia el MERCOSUR ya se habían más que duplicado en comparación con las registradas en 1992 (Arza, 2011). También se experimentó un crecimiento comercial significativo después de la creación del MERCOSUR en las cadenas de alimentos (López y Laplane, 2004).

Conviene terminar con una reflexión sobre el alcance potencial de desarrollar cadenas regionales de valor cuando los países procuran una integración más profunda. La información econométrica mostrada en esta sección indica que hay una vinculación positiva entre los países que comparten acuerdos comerciales profundos y la propensión a desarrollar procesos de producción compartidos. Esto no implica, sin embargo, que el origen de la cadena de producción se encuentre siempre dentro de los países del acuerdo. Una mayor integración regional también puede contribuir a atraer producción del exterior de la región, para conformar cadenas de valor entre los países del acuerdo. No es fácil demostrarlo formalmente, pero los datos de casos concretos sugieren que esto sucede con relativa frecuencia. Por ejemplo, Hiratsuka (2011) muestra cómo las multinacionales del sector de los automóviles fragmentan su producción cuando entran en los países miembros de la ASEAN. Gracias al incentivo que proporciona esta área de integración, las plantas ensambladoras (y sus proveedores) en cada país de la ASEAN se especializan en la producción de solo algunas partes de automóvil para las que el país tiene ventajas comparativas. La ensambladora exporta esas partes a las ensambladoras de los otros países e importa de ellas todas las otras partes que no se producen allí. Esto significa que las multinacionales —que no necesariamente se originan en los países de la ASEAN— efectivamente están aprovechando la existencia de un espacio integrado para llevar la producción a la ASEAN y fragmentarla entre sus países miembros según las ventajas comparativas de cada país.

El ejemplo sugiere que una mayor integración regional en América Latina y el Caribe no tiene por qué verse como un instrumento para el desarrollo de cadenas de valor de origen latinoamericano únicamente. Una mayor integración regional también podría atraer a empresas del exterior de América Latina y el Caribe e incentivarlas a ubicar diferentes bloques de producción en distintos países de la región, según sus ventajas comparativas.

D. Conclusiones

En este trabajo se emplearon técnicas para medir la participación de los países en cadenas internacionales de producción, sobre la base de matrices de insumo-producto internacionales. Los hallazgos confirman la percepción generalizada que existe de que el auge de las cadenas internacionales de producción se ha concentrado principalmente en los

países del Asia y el Pacífico, en Europa y en América del Norte. Aunque hay marcadas diferencias dentro de América Latina y el Caribe, en general los países de la región participan mucho menos que otros países en cadenas internacionales de valor. Otro resultado que se desprende del análisis es que las redes internacionales de producción de las que forman parte los países de Europa y los países de Asia y el Pacífico dependen mucho más del comercio intrarregional entre sus propios miembros que las redes en las que participan los países de América Latina y el Caribe, situación que sugiere la existencia de una integración productiva mucho menor entre los países de la región.

El análisis de los determinantes que explican el auge de las cadenas internacionales de valor indica que hay al menos dos aspectos primordiales que limitan una mayor integración productiva en América Latina y el Caribe. Por un lado, están los factores que limitan la conexión física, incluida la escasa eficiencia y productividad que en general muestran la infraestructura y los servicios de transporte de la región. Por otro lado, se encuentra la falta de normas y regulaciones comunes en una serie de ámbitos que son cruciales para el auge de las cadenas de valor, cuya expresión más clara se observa en la carencia de armonización y convergencia de los diferentes acuerdos preferenciales que existen en América Latina y el Caribe y que segmentan las posibilidades para complementar la producción entre países.

Más que presentar un análisis detallado sobre estos aspectos, la intención del estudio es llamar la atención sobre ellos. Ciertamente, existen otros elementos que también podrían estar limitando una mayor complementación productiva dentro de América Latina y el Caribe. Los papeles que puede desempeñar, por ejemplo, una mayor integración financiera o energética o incluso el de las diásporas en la conformación de redes productivas entre países son temas que sin duda ameritan una investigación detallada. Asimismo, los temas de conectividad y de acuerdos comerciales tratados en este análisis requieren un análisis con un gran nivel de detalle para poder brindar soluciones prácticas que permitan avanzar en la integración productiva. Por ejemplo, estudios que seleccionen cadenas de producción específicas y examinen de principio a fin cada uno de sus eslabones para detectar dónde están los principales cuellos de botella pueden ser herramientas útiles para los encargados de la formulación de políticas, que les permitan enfocarse en aspectos específicos de la conectividad. Avanzar en la agenda de conectividad física y en una mayor convergencia de los acuerdos comerciales tendría, sin duda, un impacto sustancial en el desarrollo de encadenamientos productivos de la región.

Bibliografía

- Arza, V. (2011), "El Mercosur como plataforma de exportación para la industria automotriz", *Revista CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013a), *Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales de América Latina y del Caribe*, Estudio especial sobre integración y comercio, Washington, D.C.
- _____ (2013b), "Diagnóstico sobre el desempeño en los puertos y estudio de conectividad portuaria en Belice, Centroamérica y la República Dominicana", *Nota Técnica IDB-TN-512*, Washington, D.C.
- _____ (2011), "Más y mejores trenes. Cambiando la matriz de transporte en América Latina y el Caribe", *Nota Técnica IDB-TN-303*, Washington, D.C.
- Clark, X., D. Dollar y A. Micco (2004), "Port efficiency, maritime transport costs, and bilateral trade", *Journal of Development Economics*, vol. 75.
- De La Cruz, Justino, Robert Koopman y Zhi Wang (2011), "Estimating foreign value-added in Mexico's manufacturing exports", *US International Trade Commission Working Paper*, N° 2011-04A, Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.
- Deardorff, A.V. (2001a), "Fragmentation in simple trade models", *The North American Journal of Economics and Finance*, vol. 12, N° 2, julio.
- _____ (2001b), "Fragmentation across Cones," *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Sven W. Arndt y Henryk Kierzkowski (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Eaton, J. y S. Kortum (2002), "Technology, geography, and trade", *Econometrica*, vol. 70, N° 5.
- _____ (2001), "Trade in capital goods", *European Economic Review*, N° 45.
- Feenstra, R. (2004), *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton, Princeton University Press.
- Findlay, Ronald y Ronald Jones (2001), "Input trade and the location of production", *American Economic Review*, vol. 91, N° 2.
- Grossman, G. y E. Rossi-Hansberg (2008), "Trade in tasks: A simple theory of offshoring", *American Economic Review*, vol. 98, N° 5.
- Hiratsuka, D. (2011), "Production networks in the Asia-Pacific Region: Facts and policy implications", Instituto de las Economías en Desarrollo (IDE)-Organización de Comercio Exterior del Japón (JETRO), inédito.
- Hummels, David, Jun Ishii y Kei-Mu Yi (2001), "The nature and growth of vertical specialization in world trade", *Journal of International Economics*, vol. 54, N° 1.

- Hummels, D., D. Rapoport y Kei-Mu Yi (1998), "Vertical specialization and the changing nature of world trade", *Economic Policy Review*, Federal Reserve Bank of New York.
- Jones, R. W. y H. Kierzkowski (2001), "A framework for fragmentation", *Fragmentation, New Production Patterns in the World Economy*, Sven W. Arndt y Henryk Kierzkowski (eds.), Oxford University Press.
- _____ (2000), "Globalization and the consequences of international fragmentation", *Money, Factor Mobility and Trade: A festschrift in honor of Robert A. Mundell*, Rudiger Dornbush, Guillermo Calvo y Maurice Obstfeld (eds.), Cambridge, MIT Press.
- _____ (1990), "The role of services in production and international trade: A theoretical framework", *The Political Economy of International Trade*, Ronald Jones y Anne Krueger (eds.), Oxford, Basil Blackwell.
- Johnson, Robert C. y Guillermo Noguera (2012a), "Accounting for intermediates: production sharing and trade in value added", *Journal of International Economics*, vol. 86.
- _____ (2012b), "Fragmentation and trade in value added over four decades", *NBER Working Paper*, N° 18186.
- Koopman, Robert, Zhi Wang y Shang-Ji Wei (2014), "Tracing value-added and double counting in gross exports", *American Economic Review*, vol. 104, N° 2.
- _____ (2008), "How much of Chinese exports is really made in China? Assessing domestic value-added when processing trade is pervasive", *NBER Working Paper*, N° 14109.
- López, A. y M. Laplane (2004), "Complementación productiva en Mercosur: perspectivas y potencialidades", *serie Documentos sobre el Mercosur*, Red Mercosur.
- Mesquita Moreira, Mauricio, Christian Volpe y Juan Blyde (2008), *Unclogging the Arteries: The impact of transport costs on Latin American and Caribbean trade*, Special Report on Integration and Trade, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Micco, A. y T. Serebrisky (2006), "Competition regimes and air transport costs: the effects of open skies agreements", *Journal of International Economics*, vol. 70, N° 1.
- Miroudot, Sebastien y Alexandros Ragoussis (2009), "Vertical trade, trade costs and FDI", *OECD Trade Policy Working Paper*, N° 89, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- OMC/IDE-JETRO (Organización Mundial de Comercio/Instituto de las Economías en Desarrollo-Organización de Comercio Exterior del Japón) (2011), *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks*, WTO and IDE-Jetro Report.

- Sánchez, R. y G. Willmsmeier (2009), "Maritime sector and ports in the Caribbean: the case of CARICOM countries", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 140 (LC/L.3008), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2005), "Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 94 (LC/L.2360), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2013), *World Investment Report 2013: Global value chains: investment and trade for development*, (UNCTAD/WIR/2013), Ginebra.
- _____ (2004), *World Investment Report 2004: The shift towards services* (UNCTAD/WIR/2004) Ginebra.
- Yeats, Alexander (2001), "Just how big is global production sharing", *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Sven W. Arndt y Henryk Kierzkowski (eds.), Oxford, Oxford University Press.

Anexo III.A1

Comercio en valor agregado

Para la estimación de los indicadores de valor agregado contenido en el comercio de los países, se requiere la construcción de una matriz de insumo-producto multirregional o, como también se denomina, matriz de insumo-producto internacional. La diferencia con respecto a las matrices tradicionales de insumo-producto consiste en que la matriz multirregional desglosa el origen de los bienes intermedios utilizados en el proceso productivo según sean nacionales o importados y también separa los usos de la producción entre el consumo nacional y el consumo realizado en otros países.

Las matrices insumo-producto nacionales se vinculan a través de las estadísticas de comercio internacional, mediante la utilización de matrices de importaciones para obtener la matriz insumo-producto multirregional.

La matriz de insumo-producto multirregional detalla las relaciones entre todos los países que la conforman. Por ejemplo, las filas de la matriz multirregional no solo indican la cantidad de insumos intermedios nacionales utilizados en la producción de un determinado producto en un país dado, sino que también muestran detalladamente la cantidad de insumos intermedios provenientes de los demás países que se utilizan en la producción de ese bien.

De la misma forma, las columnas de la matriz multirregional describen el uso de un determinado producto, ya sea como consumo intermedio o consumo final en el país donde se produjo ese bien, y también desglosan el consumo intermedio o final de ese producto en cada uno de los otros países incluidos en la matriz.

Una vez que se ha elaborado la matriz multirregional, se obtiene la matriz de coeficientes técnicos y se invierte para formular la matriz de requerimientos directos e indirectos o, como también se denomina, matriz de Leontief. De esta forma, se puede cuantificar qué parte del valor agregado de los diferentes sectores de un país es utilizado en la producción de los diferentes sectores de otro país. Es interesante señalar que la matriz inversa arroja, por ejemplo, el valor agregado de un país A contenido en las exportaciones de un país B, que se genera no solo cuando B importa insumos directamente de A y los utiliza en su proceso productivo sino también cuando B importa insumos de un país C que a su vez utilizó insumos de A.

La matriz de insumo-producto multirregional utilizada para el presente trabajo se calculó con datos del Proyecto de Análisis del Comercio Global (Global Trade Analysis Project-GTAP). Los datos del proyecto GTAP se compilan utilizando tres fuentes: i) estadísticas de balanza de pagos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; ii) flujos comerciales provenientes de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE), y iii) matrices de insumo-producto por país según fuentes estadísticas nacionales. El proyecto GTAP reconcilia estas tres bases de datos para obtener matrices de insumo-producto nacionales consistentes. El presente estudio utilizó las versiones séptima y octava del GTAP. Estas versiones contienen datos para 2003 y 2007 y cubren un total de 129 países (regiones) y 57 sectores. Todos los indicadores que se muestran en la sección 1 son el promedio de los dos años. Dado el tamaño de la producción relacionada con la actividad maquiladora en México y debido a que los coeficientes técnicos de la producción maquiladora son diferentes a los del resto de la economía, para el caso de México se utilizaron dos matrices insumo-producto: una matriz para la producción maquiladora y una matriz para el resto de la economía. Ambas matrices se obtuvieron del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). También se emplearon los datos de comercio del Banco de México que detallan los flujos comerciales asociados a la actividad maquiladora y los flujos de comercio del resto de la economía.

La construcción de la matriz de insumo-producto multirregional y el cálculo de los diferentes indicadores utilizados en este estudio sigue muy de cerca la metodología empleada en Koopman, Wang y Wei (2014).

Anexo III.A2

Indicadores de eficiencia de la infraestructura de transporte

No resulta fácil encontrar datos detallados sobre la eficiencia portuaria y aeroportuaria. En este trabajo, se emplea una combinación de datos a nivel de encuestas con indicadores de eficiencia elaborados con datos a nivel de país. Los datos a nivel de encuestas surgen del índice mundial de competitividad (Global Competitiveness Index), publicado por el Foro Económico Mundial (WEF). En particular, se utilizaron los subíndices “Calidad de la infraestructura de puertos” y “Calidad de la infraestructura de aeropuertos”.

Los indicadores con datos a nivel de países se construyeron de la siguiente manera. Para obtener una medida de la infraestructura portuaria que captara la disponibilidad de puertos con capacidad de carga adecuada, se siguió el trabajo de Clark, Dollar y Micco (2004). En particular, la variable consiste en el número de puertos en el país que disponen de grúas con capacidad superior a 50 toneladas (al cuadrado), normalizado por la población del país. De forma similar, se elabora una medida del nivel de la infraestructura aeroportuaria, siguiendo el trabajo de Micco y Serebrisky (2006). La medida corresponde al número de aeropuertos en el país con pistas pavimentadas de al menos 2.000 metros de largo y 40 metros de ancho (al cuadrado), dividido por la población del país. La elección para las dimensiones de la pista se basa en los requisitos mínimos necesarios para los aviones de carga que se utilizan con mayor frecuencia.

Los datos sobre los puertos provienen del índice mundial de puertos de 2011, preparado por la National Geospatial Intelligence Agency de los Estados Unidos, mientras que los datos de las características de los aeropuertos provienen de la base de datos ST3400 de 2011, preparada por Sandel Aviónica. Todas las variables de infraestructura de puertos y aeropuertos se transformaron posteriormente en índices que toman valores entre 1 y 100.

Anexo III.A3

Estimación empírica del modelo gravitacional

La estimación emplea el siguiente modelo gravitacional:

$$Y_{ij} = \emptyset + D_i + D_j + \delta X_{ij} + \delta PTA_{ij} + \varepsilon_{ijk}$$

donde Y_{ij} es una medida de encadenamiento productivo entre los países i y j ; D_i y D_j son efectos fijos para el país importador de insumos intermedios y el exportador, respectivamente; X_{ij} es un vector que incluye una serie de variables bilaterales típicas de los modelos de gravedad, como distancia, frontera, lenguaje y lazos coloniales. Finalmente, PTA_{ij} es una variable que toma el valor 1 si los países i y j comparten un acuerdo de integración y 0 si no lo comparten. La formulación sigue otros trabajos que utilizan efectos fijos de país para estimar ecuaciones gravitacionales (Feenstra, 2004; Eaton y Kortum, 2001, 2002).

El encadenamiento productivo se mide mediante el valor agregado del país j incorporado en las exportaciones del país i , como porcentaje de las exportaciones del país i . se puede encontrar un análisis detallado de la construcción de esta variable y de las fuentes utilizadas en el anexo III.A1.

La variable que mide el tipo de acuerdo de integración entre los países se construyó a partir de la base de acuerdos de integración elaborada por Scott Baier y Jeffrey Bergstrand. La base de datos está disponible en: <http://www.nd.edu/~jbergstr/>. Hay seis tipos de acuerdos en esta base: i) acuerdos de preferencia unilaterales; ii) acuerdos de preferencia bilaterales; iii) acuerdos de libre comercio; iv) uniones aduaneras; v) mercados comunes, y vi) uniones económicas.

En las estimaciones de este trabajo, primero se utiliza una especificación donde la variable PTA_{ij} toma el valor 1 si los países i y j comparten cualquier acuerdo de integración, independientemente de su profundidad. En una segunda estimación, se separan los efectos por tipos de acuerdos, agrupados de esta manera: acuerdos preferenciales (AP), incluidos los unilaterales y los bilaterales, acuerdos de libre comercio (ALC) y otros acuerdos (UAMCUE), que incluyen las uniones aduaneras, mercados comunes y las uniones económicas. El cuadro III.A3.1 muestra los resultados de las estimaciones.

Cuadro III.A3.1
Estimación de modelo gravitacional

	Primera estimación	Segunda estimación
Frontera común	0,8391 ^a (0,0793)	0,8219 ^a (0,0787)
Idioma común	0,1974 ^a (0,0301)	0,1965 ^a (0,0299)
Lazos coloniales	0,2858 ^a (0,0587)	0,2944 ^a (0,0579)
Distancia	-0,6881 ^a (0,0143)	-0,6293 ^a (0,0172)
Acuerdo de integración común (PTA)	0,2396 ^a (0,0190)	
Acuerdos preferenciales (AP)		0,2298 ^a (0,0197)
Acuerdos de libre comercio (ALC)		0,4592 ^a (0,0403)
Uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas (UAMCUE)		0,4753 ^a (0,0532)
Efecto fijo de país exportador	Sí	Sí
Efecto fijo de país importador	Sí	Sí
Número de observaciones	10 712	10 712
R ²	0,91	0,91

Fuente: Elaboración propia.

^a Significativo al 1%.

Capítulo IV

Un nuevo diálogo para la integración de las infraestructuras económicas de América Latina y el Caribe¹

Hugo Altomonte
Gabriel Pérez-Salas
Ricardo J. Sánchez²

Introducción

Las infraestructuras económicas, entre las que se cuentan las de transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en el Seminario Internacional Desarrollo e Integración en América Latina, llevado a cabo en la sede de la CEPAL en noviembre de 2013. En su elaboración se consideraron trabajos realizados en los últimos años por funcionarios de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, referentes a la integración de infraestructuras de transporte y energéticas, llevados a cabo con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Proyecto Mesoamérica y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), además de insumos especialmente preparados para esta ocasión.

² División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

posibles las transacciones dentro de un espacio geográfico y económico determinado. Así mismo, tales redes son mecanismos concretos de conexión de las economías nacionales con el resto del mundo, al permitir la materialización de los flujos de comercio. Por ello, la integración de las infraestructuras es un factor determinante para promover el desarrollo productivo y los intercambios comerciales, tanto regionales como extrarregionales, aspectos indispensables para garantizar un crecimiento económico equitativo y sostenido.

Los progresos alcanzados por América Latina y el Caribe en las últimas décadas en materia de liberalización comercial así como la multiplicidad de iniciativas de integración existentes en la región pueden dar la impresión de que el proceso de integración se encuentra maduro y que avanza con una dinámica propia hacia su plena realización. Si bien el adelanto logrado es destacable, la sola creación de acuerdos o marcos institucionales, o la mera inversión en proyectos binacionales no bastan para alcanzar una integración plena. En *Transport and the Economic Integration of South America* (Brown, 1966), el autor, junto con hacer patente el rol protagónico de la CEPAL en los temas de integración regional y, en particular, la importancia de las redes de infraestructura para dicha integración, destaca que la firma del Tratado de Montevideo de 1960, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (actualmente Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)), en 1961, fue motivada por el interés de los países en ampliar y desarrollar nuevos mercados para mejorar las condiciones sociales de América del Sur. Para el éxito de la asociación de libre comercio, entonces naciente, indicaba Brown, era fundamental el establecimiento de una política regional de transporte y energía que favoreciera la adecuada integración económica regional. En este contexto, es interesante observar cómo buena parte del diagnóstico realizado en el marco del trabajo de la CEPAL hace más de 50 años sigue estando totalmente vigente, así como su recomendación de avanzar hacia el establecimiento de políticas comunes para alcanzar una integración plena en América Latina y el Caribe.

La integración de América Latina y el Caribe es un ideal que ha acompañado a la región desde su proceso independentista. Sin embargo, razones económicas y geopolíticas, diferencias en el desarrollo relativo alcanzado por los países y desconfianzas mutuas han impedido su realización efectiva. La existencia de múltiples iniciativas de integración, cada una de ellas con sus propios ritmos y énfasis, más que afianzar el proceso, puede ponerlo en riesgo si no se logra converger hacia acciones concretas que no solamente remuevan las barreras comerciales o físicas, sino que también promuevan la articulación de políticas comunes para regular y distribuir

los beneficios de forma igualitaria en fomento de un desarrollo económico y social sostenible y equitativo para toda la región (Scharpf, 1996).

La continua ampliación de los tejidos urbanos, tanto en extensión territorial como en densidad poblacional, origina demandas crecientes sobre las redes de infraestructura económica de América Latina y el Caribe (Pérez-Salas y Sánchez, 2010), lo que sumado a la falta de mecanismos modernos para la planificación y financiamiento de las obras va generando un déficit de infraestructura que puede condicionar el crecimiento futuro. Por esta razón, la integración de las redes de infraestructura económica produce beneficios económicos importantes, como resultado de la complementariedad entre las redes, además de beneficios relevantes para el desarrollo sostenible de la región y para el proceso mismo de integración.

En América Latina y el Caribe, por tanto, se requiere un cambio paradigmático en la forma de enfrentar el proceso de integración, si se quiere alcanzar estadios superiores de desarrollo. En materia de planificación e implementación de proyectos de integración, aún queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos y en ese proceso la dinámica de las inversiones es insuficiente para cubrir las necesidades y demandas de la economía. Sin embargo, limitarse a señalar las dificultades es aceptar implícitamente que el proceso de integración regional no es posible. En opinión de los autores, muy por el contrario, es el momento de generar una inflexión en el curso actual e impulsar un nuevo diálogo que permita continuar con los procesos de integración de las redes de infraestructura económica y profundizar el trabajo realizado en materia de convergencia de regulaciones y normativas, para en el mediano plazo avanzar hacia políticas comunes, que es el paso que América Latina y el Caribe siempre ha tenido pendiente en su proceso de integración.

En el ámbito estricto de la infraestructura económica y los servicios que se prestan sobre ella, la CEPAL ha identificado una serie de acciones que los bloques de integración regional deberían asumir como prioridades, entre las que se cuentan las siguientes:

- Avanzar hacia políticas comunes, nacionales y subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad. En dicha estrategia se debe considerar la formalización de estructuras regulatorias y de acción pública —a partir de los elementos constitutivos de políticas comunes— en un marco supranacional que permita coordinar más eficientemente la ejecución de proyectos de infraestructura entre los distintos países, la facilitación de los procesos y la convergencia regulatoria.

- Evaluar la creación de un fondo de cohesión contra asimetrías y/o de fondos de inversión regionales que permitan la construcción, mantenimiento o mejoramiento de infraestructura económica, principalmente en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones³.
- Coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole eminentemente interregional y en particular subregional, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías y, de ese modo, permita reducir los costos de operación así como las externalidades negativas producidas sobre el medio ambiente y la sociedad.

A. El rol de la integración física en los procesos de integración regional

La integración regional es el proceso mediante el cual diversas economías nacionales buscan aumentar su complementación y obtener mayores beneficios. En este sentido, los bloques de integración tienen el potencial de constituirse en plataformas destinadas al mejor aprovechamiento de las oportunidades de la economía mundial, al mismo tiempo que pueden consolidarse como atenuantes de la vulnerabilidad ante las fluctuaciones y los riesgos de los mercados globales para sus países miembros (CEPAL, 2011). Los procesos de integración regional pueden ser vistos, al menos, en tres dimensiones (CEPAL, 2009):

- i) Comercial y económica: contempla distintos grados o etapas de integración (acuerdos preferenciales de comercio, área de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica y monetaria).
- ii) Política: contempla la coordinación y armonización de acciones en el ámbito gubernamental e institucional entre sus países miembros, por lo que implica una mayor profundidad y madurez de la institucionalidad regional, como también el establecimiento de procedimientos comunes y la atención de aspectos sociales.

³ La Unión Europea contempla este tipo de mecanismos como una forma de reforzar la integración y la cohesión regional, reduciendo las desventajas existentes entre las zonas centrales y las periféricas para de esta forma elevar la competitividad de toda Europa. Algunos antecedentes de este tipo existen en el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que tiene por objetivo reducir las asimetrías del bloque.

- iii) Física: contempla la interconexión de la infraestructura económica y de los servicios que se proveen sobre ella, para lo cual se requiere cierto grado de coordinación regional en materia de las regulaciones técnicas y las normativas sectoriales.

Además, en el ámbito productivo, la CEPAL ha planteado la necesidad de fortalecer la integración productiva de la región mediante la generación de cadenas de valor que profundicen el mercado regional. Para ello, la generación de una conectividad eficiente entre los eslabones de las cadenas y la articulación de proyectos regionales en materia de ciencia, tecnología e innovación resultan fundamentales para consolidar un cambio estructural con igualdad. Asimismo, cabe destacar que no puede haber una integración productiva sin una integración logística, pues es esta la que otorga el sustento físico y regulatorio sobre el cual se producen los intercambios de bienes y servicios. En resumen, la integración regional debe ser vista como un proceso multidimensional, que abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales (CEPAL, 2014).

América Latina y el Caribe no ha estado ajena a este tipo de experiencias integradoras y los primeros planteamientos de integración económico-comercial se desarrollaron en la región en la década de 1950. Durante los años noventa, los procesos integracionistas lograron un importante avance, en especial desde el punto de vista comercial. Sin embargo, los esfuerzos de integración se vieron disminuidos en la segunda parte de dicha década, principalmente debido a la sucesión de crisis económicas que afectaron a los países de la región y a otros factores vinculados en lo esencial con aspectos políticos y de crisis de confianza, entre otros.

En el caso de la integración física, también se han producido en la región procesos interesantes, especialmente porque han logrado ser invulnerables a las vicisitudes económicas o políticas que han afectado los otros procesos de integración regional.

En particular, la integración de las infraestructuras de transporte y energía favorece un conjunto de aspectos, entre los que destacan:

- la realización efectiva de la integración económica, comercial y política, que sería más dificultosa sin el sustento de la infraestructura correspondiente;
- la solución progresiva y de manera conjunta de problemas que son comunes, junto con la creación o reorganización de cadenas productivas, una inserción más competitiva en los grandes mercados del mundo, el desarrollo de espacios geográficos antes aislados, el

desarrollo descentralizado y la disminución del costo comercial y de distribución;

- el avance en la búsqueda de soluciones de utilidad común a problemas concretos, más allá de las diferencias ideológicas existentes entre los países miembros;
- un desarrollo sostenible con mayor equidad social, así como la disminución de las asimetrías entre los países y dentro de ellos, en línea con lo establecido en las iniciativas de las Naciones Unidas “Iniciativa para el Transporte Sostenible” o “Energía Sostenible para Todos”, contenidas además en la agenda para el desarrollo después de 2015, y
- la participación de los gobiernos locales y el sector privado, a través de la promoción, el financiamiento, la construcción o la operación de obras de integración física y, con ello, una visión de más largo plazo de los procesos de integración.

Este último aspecto es importante, ya que en general la agenda de integración es conducida por el gobierno central a muy alto nivel. Esto incide en que la agenda sea “capturada” más fácilmente por intereses del gobierno central o que las urgencias o crisis de confianza entre los países cambien las prioridades políticas, con lo que se dificulta la aplicación de medidas de integración efectivas. En la integración física, en cambio, la participación del sector privado y de los gobiernos locales —en un marco adecuado— puede servir de catalizador del proceso, movilizándolo intereses y recursos para que las obras se lleven a cabo. Una vez realizada la conexión física, existirán interesados en emplearla para los efectos de ampliar los mercados e incrementar el comercio entre subregiones, de modo que se suman así agentes que antes no comercializaban o lo hacían en muy pequeña escala (CEPAL, 2009).

B. Las infraestructuras económicas y su rol en el desarrollo

En las últimas cuatro décadas, la teoría económica ha venido sosteniendo cada vez con mayor fuerza que la provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional (Rozas y Sánchez, 2004). Por lo tanto, la ausencia de una infraestructura de transporte adecuada, así como la provisión ineficiente de los servicios logísticos, constituyen grandes obstáculos para la implementación eficaz de políticas públicas, el

pleno logro de metas de desarrollo económico y social, y la concreción de los objetivos de integración.

En virtud de las exigencias de una mayor competitividad en los mercados internacionales y del desarrollo económico, mediante el incremento de la productividad de los agentes económicos, los países requieren ampliar y modernizar su infraestructura básica de acuerdo con los estándares tecnológicos internacionales, así como lograr niveles máximos de cobertura de cada territorio nacional y satisfacer eficazmente las necesidades asociadas a la prestación de los servicios de infraestructura.

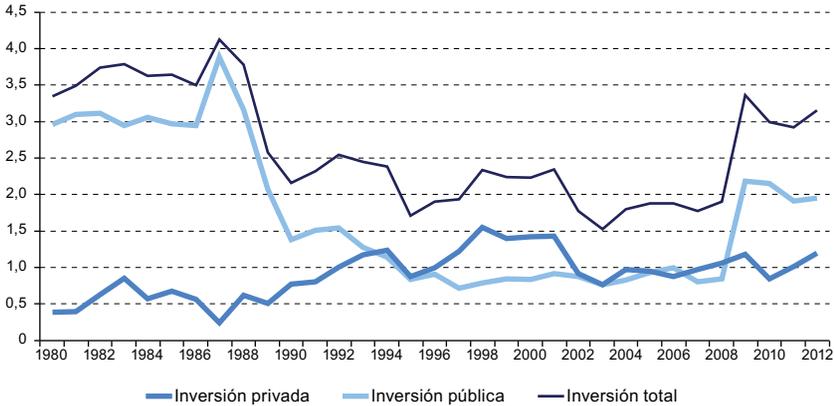
A partir de mediados de la década de 1980 y principios de los años noventa, la cobertura y la calidad de los servicios relacionados con la disponibilidad de infraestructura física y de redes mejoraron en la mayoría de los países de América Latina: se modernizaron los puertos y los aeropuertos, como también muchos segmentos de la red vial de los países, a través de reformas y del establecimiento de asociaciones público-privadas. Sin embargo, en el transporte de superficie, aunque se ha mejorado la prestación de las carreteras troncales, la cobertura no ha sido objeto de mayores variaciones, mientras que —en amplios sectores— el segmento ferroviario se ha deteriorado; el rezago en estas áreas sigue constituyendo un factor de gran preocupación (CEPAL, 2004; Fay y Morrison, 2005; Sánchez y Wilmsmeier, 2005; Doerr y Sánchez, 2006).

Al comparar el desarrollo logrado en la región con los niveles alcanzados por otras economías emergentes (sin mencionar los estándares de las economías desarrolladas) y analizar la capacidad de respuesta de los países a la proyección de la demanda de servicios de infraestructura en los próximos años, se concluye que el crecimiento de las coberturas de los servicios de infraestructura ha sido insuficiente. La principal razón de esta insuficiencia radica en las dificultades que han tenido los países de América Latina para mantener un ritmo adecuado de inversión en las distintas áreas de infraestructura.

La inversión en infraestructura en los países de América Latina —medida como porcentaje del producto interno bruto (PIB)— disminuyó progresivamente entre 1997 y 2006, a pesar de que la tasa de crecimiento del PIB de estos países casi se duplicó durante ese período respecto del promedio del período comprendido entre 1980 y 2002 (Rozas, 2008). A partir de 2002, la región comenzó a recibir cuantiosos ingresos provenientes del *boom* de precios de los productos básicos y de un mejoramiento de los términos de intercambio, que permitieron el aumento del ahorro nacional y una importante mejora fiscal que se ve reflejada en un incremento de la inversión pública, observándose

una recuperación parcial de la inversión en infraestructura, especialmente durante 2009, cuando casi alcanzó los promedios de los años ochenta. La inversión privada ha tenido un comportamiento dispar, promediando el 1,0% en el período comprendido entre 2002 y 2012 (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
América Latina: inversión en infraestructura, por sectores de origen, 1980-2012^a
(En porcentajes del PIB)

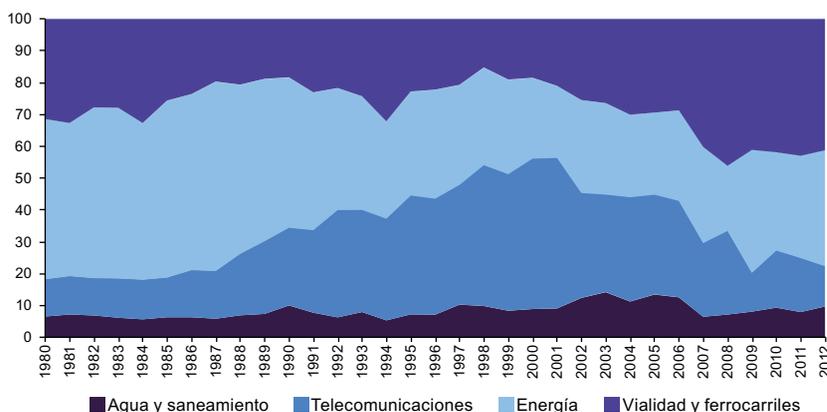


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de César Calderón y Luis Servén, "Infrastructure in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 5317, Washington, D.C., Banco Mundial, 2010 y Banco Mundial, "Private Participation in Infrastructure Projects Database" [en línea] <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>.

^a Los datos propios son preliminares. Con fines meramente ilustrativos y de observación de tendencias, los datos de Calderón y Servén (2010), correspondientes al período 1980-2006, y los de la CEPAL, correspondientes al período 2007-2012, se muestran como series de datos, pese a que hay diferencias en el tratamiento de las cifras.

Por otra parte, al analizar las inversiones por sectores de destino, se observa que a comienzos de los años ochenta los mayores montos de inversión en infraestructura se focalizaron en energía y, en menor medida, transporte, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento, mientras que en los últimos años se dirigieron principalmente al transporte. Hacia el último período de los años noventa, el sector que concentraba la mayor inversión y el único que presentaba un alza respecto del primer período era el de las telecomunicaciones, donde el papel de la inversión privada mostraba sus efectos positivos. Sin embargo, en el período comprendido entre 2002 y 2006 disminuyó la inversión en los sectores de telecomunicaciones y de energía, en tanto que la destinada a transporte registró un leve incremento. Los datos disponibles del período comprendido entre 2010 y 2012 muestran un aumento de la inversión en transporte y un ligero repunte en el sector de energía (véase el gráfico IV.2).

Gráfico IV.2
América Latina: inversión en infraestructura, por sectores de destino, 1980-2012^a
(En porcentajes del total de inversiones en infraestructura)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de César Calderón y Luis Servén, "Infrastructure in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 5317, 2010 y Banco Mundial, "Private Participation in Infrastructure Projects Database" [en línea] <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>.

^a Los datos propios son preliminares. Con fines meramente ilustrativos y de observación de tendencias, los datos de Calderón y Servén (2010), correspondientes al período 1980-2006, y los de la CEPAL, correspondientes al período 2007-2012, se muestran como series de datos, pese a que hay diferencias en el tratamiento de las cifras.

Es preciso también destacar que la reducción de la brecha de infraestructura es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de los países, ya que, además de invertir más, se necesita invertir mejor, optimizando la manera en que el Estado planifica, evalúa, monitorea y fiscaliza las obras, y creando instancias de coordinación con el sector privado para atender a las necesidades económicas y sociales de cada país. Una adecuada disponibilidad de obras de infraestructura de interés regional, así como la prestación eficiente de servicios conexos, contribuye a que los países puedan alcanzar un mayor grado de especialización productiva y desarrollar ventajas competitivas en los mercados regionales y globales.

En este sentido, los desafíos que se enfrentan en materia de infraestructura regional son similares a los existentes a nivel nacional:

- estrechez física o escasez en la provisión de infraestructura y servicios;
- alta dispersión y multiplicidad de visiones públicas respecto de la infraestructura económica y los servicios, con la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas en sus diferentes procesos

(concepción, diseño, implementación y seguimiento, fiscalización y evaluación);

- fallas u obstáculos institucionales y regulatorios tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados, y
- debilidad o ausencia de criterios de sostenibilidad en la concepción de las políticas de los servicios de infraestructura, especialmente en el transporte, pero también en energía.

Para hacer frente a estas limitantes, tanto la región como los países que la conforman deben alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos con la maximización de sus efectos en relación con el desarrollo, a través de una política integrada y sostenible de logística y movilidad, como lo promueve la CEPAL (Pérez-Salas, 2008; Cipoletta Tomassian, Pérez-Salas y Sánchez, 2010).

C. Reseña de los principales procesos de integración física

Reconociendo que existe una multiplicidad de iniciativas de integración actualmente en marcha, en la presente sección se analiza un conjunto de iniciativas en las que la integración física de las infraestructuras económicas (particularmente el transporte, la energía y las telecomunicaciones) constituye un pilar estratégico del proceso integracionista. Asimismo, se han privilegiado aquellas que tienen un enfoque eminentemente subregional por sobre iniciativas bilaterales o las agrupaciones que surgen en torno a la promoción de obras de infraestructura específicas.

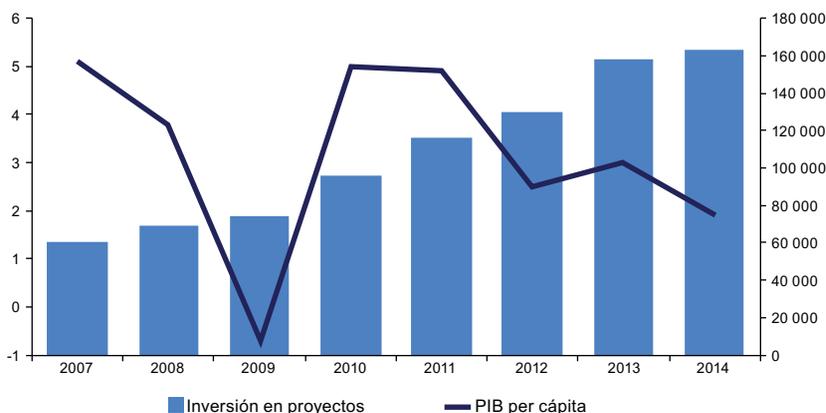
1. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es el foro técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Es, por tanto, un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los 12 países de América del Sur, que busca construir una agenda común para impulsar proyectos de

integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, con una visión regional y compartida de las oportunidades y obstáculos que enfrenta el subcontinente.

La Iniciativa surgió de la Cumbre de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia los días 30 de agosto y 1 de septiembre de 2000. En sus 15 años de trabajo, la IIRSA se ha constituido en un foro esencial de los países para la planificación de la infraestructura del territorio suramericano. Una de las principales fortalezas del proceso fue la conformación de una cartera de proyectos en que se ordena, prioriza y promueve la inversión en infraestructura entre los países. Ello ha permitido que el proceso avance independientemente de las vicisitudes políticas o económicas que ha enfrentado la región en el último decenio (véase el gráfico IV.3).

Gráfico IV.3
Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA):
tasa de crecimiento del PIB per cápita de los países miembros
e inversión en proyectos, 2007-2014
(En porcentajes y millones de dólares)

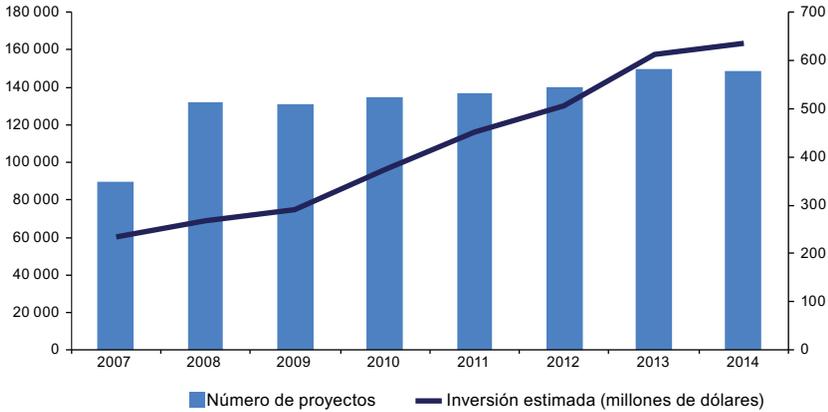


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) e información oficial, 2014.

a) Indicadores de inversión en infraestructura física

A diciembre de 2014, la cartera de proyectos de infraestructura física contenía un total de 579 proyectos, equivalentes a más de 163.324 millones de dólares (véase el gráfico IV.4). De ese monto, un 89,1% corresponde a proyectos de transporte (516 proyectos), un 9,32% a proyectos de energía (54 proyectos) y un 1,55% a proyectos de comunicaciones (9 proyectos).

Gráfico IV.4
Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA):
valorización de la cartera de proyectos, 2007-2014
(En millones de dólares y números de proyectos)



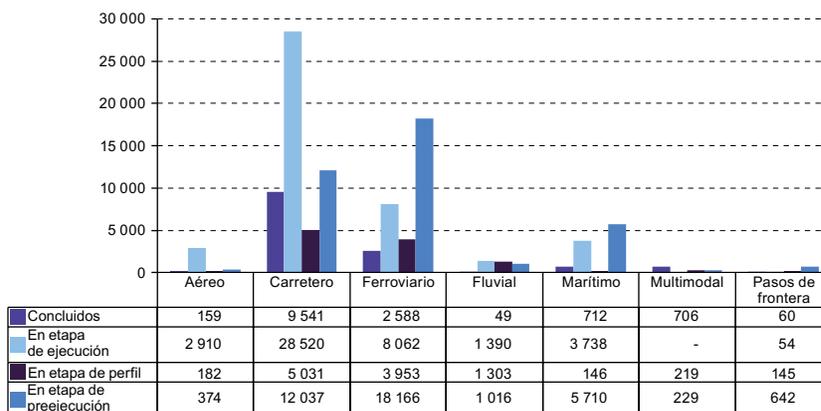
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), para el año 2014.

Si bien la IIRSA ha logrado importantes avances en materia de planificación e implementación de proyectos de integración física en América del Sur, cabe destacar que aún queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos, principalmente en lo relativo a la convergencia de las regulaciones y normativas relevantes para la plena prestación de servicios regionales de forma competitiva.

b) Indicadores de inversión en infraestructura de transporte

De la cartera de proyectos de la IIRSA a diciembre de 2014, la infraestructura de transporte posee 516 proyectos, que suman una inversión de 107.642 millones de dólares, lo que representa el 89,1% de la inversión total. De ese monto de inversión, los proyectos de carreteras representan el 51,2% (241 proyectos), los de ferrocarriles el 30,4% (68 proyectos), los de puertos marítimos el 9,6% (33 proyectos), los de puertos fluviales el 3,5% (78 proyectos), los de aeropuertos el 3,4% (27 proyectos), los de pasos y fronteras el 0,8% (48 proyectos) y los proyectos multimodales el 1,1% (21 proyectos). En el gráfico IV.5 se muestran los montos de inversión según el estado de avance de los proyectos de infraestructura de transporte para la integración, por subsectores.

Gráfico IV.5
 Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA):
 inversiones en infraestructura de transporte, por subsector, según estado
 de avance de los proyectos, 2014
 (En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

c) Indicadores de inversión en infraestructura de energía

De la cartera de proyectos de la IIRSA a diciembre de 2014, los correspondientes a la infraestructura de energía suman en conjunto una inversión de 54.610 millones de dólares, que representa el 33,5% de la inversión total. De estos proyectos, 37 son nacionales y concentran un 66,3% de la inversión en infraestructura de energía (36.188 millones de dólares), mientras que los 16 restantes son proyectos binacionales, que cuentan con el 33,7% de la inversión (18.421 millones de dólares). En cuanto al tipo de proyecto, los de interconexión energética suman 12.947 millones de dólares, en tanto que los de generación de energía tienen un peso mayor y totalizan un monto de 41.722 millones de dólares (véase el cuadro IV.1). Sin embargo, casi un tercio de los montos destinados a la generación energética corresponden a proyectos binacionales, en su mayoría hidroeléctricos (como los de Corpus Christi, Garabí y Panambí, entre otros).

Del número total de proyectos en infraestructura de energía, el 38,9% ya está concluido, el 22,2% está en ejecución y el resto se encuentra en fase de preejecución (22,2%) o en etapa de perfil (16,7%). Pero estos porcentajes se modifican sustancialmente al analizar la inversión involucrada: el 12,7% corresponde a proyectos concluidos, el 49,9% a proyectos en ejecución, el 26,6% a la etapa de preejecución y solo el 10,7% a la etapa de perfil. La

mayor parte del financiamiento de los proyectos energéticos la proveen los propios Estados (63,1%), un 10,9% proviene del sector privado y un 7,8% de la banca multilateral y otras fuentes, mientras que un 18,1% de la inversión prevista no cuenta aún con un financiamiento definido.

Cuadro IV.1

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA):
inversiones en infraestructura de energía, por tipo de proyecto, a diciembre de 2014
(En número de proyectos y millones de dólares)

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Porcentaje del número total de proyectos	Inversión (en millones de dólares)	Porcentaje del total de inversión
Generación energética	23	42,6	41 662,8	76,3
Interconexión energética	31	57,4	12 947,4	23,7
Total	54	100,0	54 610,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), para el año 2014.

d) Principales proyectos binacionales de generación o interconexión eléctrica y gasoductos de integración en la IIRSA

A continuación se describen brevemente los principales proyectos binacionales (o trinacionales) de integración de la cartera de la IIRSA, que se encuentran en distintas fases de ejecución.

- Construcción de la planta hidroeléctrica de Panambí (Argentina y Brasil): considera una instalación con una potencia del orden del 8% del sistema interconectado nacional argentino y del 2% del sistema integrado brasileño.
- Construcción de una línea de interconexión eléctrica de 34,5 kV entre San Fernando de Atabapo (República Bolivariana de Venezuela) e Inírida (departamento de Guainía (Colombia)): considera la construcción de la línea de interconexión de 34,5 kV entre las localidades colombianas de Inírida y Amanaven en una longitud aproximada de 40 km; de un circuito de 13,2 kV entre Amanaven (Colombia) y San Fernando de Atabapo (República Bolivariana de Venezuela) en una distancia aproximada de 2 km, y de un circuito de 13,2 kV entre Guamal y Coyare (Colombia) en una longitud aproximada de 20 km.
- Construcción de la planta hidroeléctrica de Corpus Christi (Argentina y Paraguay): la operación coordinada de los aprovechamientos

binacionales sucesivos en el tramo Itaipú, Corpus Christi, Yacyretá e Itacorá-Itatí permitiría alcanzar una generación de energía hidroeléctrica superior a los 123.000 GWh al año.

- Construcción de la planta hidroeléctrica de Garabí (Argentina y Brasil): considera la construcción de una represa hidroeléctrica sobre el río Uruguay entre la Argentina y el Brasil en el kilómetro 860, aguas arriba de la ya existente represa de Salto, con una potencia instalada de entre 1.400 y 1.800 MW.
- Gasoducto Urupabol (tramo I) (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay): consiste en la construcción de nuevas interconexiones energéticas para el abastecimiento de gas natural procedente del Estado Plurinacional de Bolivia hacia el Paraguay y el Uruguay a través de la hidrovía Paraguay-Paraná, por medio de barcasas.
- Gasoducto Urupabol (tramo II) (Paraguay y Uruguay): implica el abastecimiento de gas natural procedente del Estado Plurinacional de Bolivia hacia el Paraguay y el Uruguay a través de la hidrovía Paraguay-Paraná, por medio de barcasas.
- Interconexión eléctrica (Ecuador y Perú): contempla armonizar las regulaciones entre los gobiernos de países participantes, con el objetivo de realizar intercambios de electricidad, garantizar el abastecimiento de energía y desarrollar mecanismos de importación.
- Modernización de la central eléctrica de Salto Grande (Argentina y Uruguay).
- Proyecto de hidroeléctrica binacional (Bolivia (Estado plurinacional de) y Brasil): la construcción de una hidroeléctrica con capacidad aproximada de 2.000 MW tendría un doble objetivo, la generación de energía y el logro de condiciones más estables de navegación en la región.
- Proyecto de interconexión eléctrica (Brasil y Uruguay): considera la interconexión de redes de 500 kV de ambos países. Dichos sistemas operan en diferente frecuencia (50 Hz y 60 Hz respectivamente), por lo cual se está culminando la instalación de una estación conversora de frecuencia en las cercanías de la ciudad de Melo (Uruguay), la que tendrá 500 MW de potencia.
- Proyecto de interconexión eléctrica, segunda etapa (Colombia y Ecuador): la nueva interconexión entre los países implica un enlace a 230 kV entre Nueva Loja (Ecuador) y Orito (Colombia).

2. Proyecto Mesoamérica

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) busca potenciar la complementariedad y la cooperación entre los países miembros⁴, a fin de ampliar y mejorar sus capacidades y hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para las sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social. Sus antecedentes se remontan a 2001, cuando surgió en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, foro de diálogo político impulsado permanentemente por México y Centroamérica, que se ha ampliado con la incorporación de Colombia y la República Dominicana. Fue por eso que se inició como Plan Puebla Panamá (PPP) en 2001 y evolucionó luego, en 2007, hacia Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

Los proyectos de la primera etapa del PPP contribuyeron a la integración física y al desarrollo regional, mediante la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, cuya materialización fue vista como condición necesaria para el desarrollo de programas y proyectos más ambiciosos en el ámbito social. En este sentido, el Proyecto Mesoamérica incorpora en su segunda etapa proyectos en las áreas de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda, además de consolidar la agenda original vinculada a la infraestructura económica.

A través del Proyecto Mesoamérica, los gobiernos nutren al Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y articulan sus componentes con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sus diferentes consejos de ministros, para promover la cooperación entre los países miembros.

La cartera de proyectos de infraestructura física (transporte y energía) totalizaba a diciembre de 2014 más de 3.466 millones de dólares, monto equivalente al 96,2% del total de la cartera del Proyecto Mesoamérica. De ese monto, prácticamente el 80% corresponde a proyectos de transporte y los 600 millones de dólares restantes se destinan a proyectos de energía.

⁴ Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

a) Indicadores de inversión en infraestructura de transporte

Dentro del Proyecto Mesoamérica, el eje de transporte tiene como objetivo generar un Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano (STMM), que asegure una cadena logística eficaz de transporte de personas y mercancías, mediante esfuerzos integrados que combinen la inversión en infraestructura para distintas modalidades de transportes con acciones que desarrollan los servicios asociados: incluye el análisis de la logística de carga, los servicios de transporte, las medidas de facilitación del comercio y las aduanas, los costos de distribución interna, la seguridad vial, las normas de pesos y dimensiones y los cuellos de botella que es necesario resolver para el mejor desempeño de la logística de transporte.

Uno de los más importantes avances de este proyecto ha sido el desarrollo de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), con el propósito de aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región, mediante la construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras.

A diciembre de 2014, la cartera de proyectos contemplaba 24 obras de infraestructura, con una inversión total de 2.843 millones de dólares, de los cuales 5 proyectos se encuentran concluidos, 5 en ejecución y 14 aprobados. El resto de la agenda está compuesta por acciones de cooperación técnica, estudios de preinversión y actividades de fortalecimiento institucional, por un monto de 22,5 millones de dólares. El detalle de los proyectos, su monto y fuente de financiamiento se presenta en el cuadro IV.2.

Cuadro IV.2
Proyecto Mesoamérica: cartera de proyectos de infraestructura de transporte,
fuentes de financiamiento y montos de inversión
(En millones de dólares)

Nombre de la operación	Fuente de financiamiento	Inversión
Carretera Villa San Antonio-Goascorán	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	93,3
Carretera CA-5	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	129,4
Carretera CA-5	Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras	90,3
Franja Transversal Norte	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	203,0
Primer Programa de Infraestructura Vial	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	300,0
Programa de Infraestructura Corredor Logístico-San Pedro Sula	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	20,0
Programa de Rehabilitación y Mejoras Viales de Carreteras (tramo carretero Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper)	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	52,4

Cuadro IV.2 (conclusión)

Nombre de la operación	Fuente de financiamiento	Inversión
Multifase de Infraestructura Vial del PPP para la Competitividad II	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	70,0
Construcción del corredor logístico Villa San Antonio-Goascorán, secciones II y III	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	240,0
Ampliación y mejoramiento de la Carretera CA-5 segmento I	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	28,0
Rehabilitación de la ruta existente y ampliación a cuatro carriles de la ruta CA02 Occidente	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	119,4
Carretera Jalacte	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	4,5
Carretera Jalacte	Gobierno de Kuwait - Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)	17,6
Puesto fronterizo el Corozal	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	6,1
Escuintla-Pedro de Alvarado PAC 15-01 y PAC 17-01	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	280,0
Rehabilitación de la ruta existente y ampliación a cuatro carriles de la ruta CA02 Occidente, Tecún Umán-Ciudad Cocales, PAC 07-01 y PAC 11-02	Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDS)	280,0
Rehabilitación y mejoramiento del tramo carretero empalme Nejapa-empalme Puerto Sandino	Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (FIPAMEC) - Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	38,6
Construcción de la carretera Villa San Antonio-Goascorán, secciones IA y IB	Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (FIPAMEC) - Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	49,1
Programa de Apoyo al Sector Transporte I	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	20,2
Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	450,0
Programa de Mejoramiento del Corredor Pacífico	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	115,0
Programa de Apoyo al Sector Transporte III	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	91,5
Ampliación de carretera Puerto La Libertad, tramos 1 y 2, y construcción de puentes Arce y Anguiatú	Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (FIPAMEC) - Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	144,7
Construcción de carretera para conectar el nuevo puente Chac-Temal a las instalaciones portuarias beliceñas e instalación de malla ciclónica del confinamiento del puerto de Belice	Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (FIPAMEC)	0,5
Total		2 843,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *Informe Estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica*, diciembre de 2014.

b) Indicadores de inversión en infraestructura de energía

Dentro de la cartera de proyectos de energía existe una variedad de iniciativas que se están desarrollando en la región, relacionadas con la producción de biocombustibles, la electrificación rural y el uso eficiente de la energía (véase el cuadro IV.3). Entre ellas, destaca especialmente el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), que será analizado con mayor detalle al final de la sección.

Cuadro IV.3
Proyecto Mesoamérica: cartera de proyectos de infraestructura energética
y montos de inversión, 2014
(En millones de dólares)

Nombre de la operación	Inversión
Financiamiento Suplementario SIEPAC-Nicaragua	4,5
Hidroeléctrica El Chaparral	163,0
Financiamiento Suplementario SIEPAC-Honduras	4,5
Programa Multifase de Electrificación Rural - Fase I	55,0
Apoyo a la integración de Honduras en el Mercado Eléctrico Regional	22,9
Expansión de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre	178,4
SIEPAC	149,0
SIEPAC (diseño, ingeniería y construcción de líneas de transmisión de 230 kV)	16,7
Apoyo a entes reguladores para definir instrumentos de regulación de la interconexión (Colombia y Panamá)	0,09
Estructuración y viabilización financiera del proyecto de interconexión eléctrica (Colombia y Panamá)	1,0
Estrategia de Iluminación Eficiente	0,3
Consolidación del Mercado Eléctrico Regional - Fase 1	1,5
Segunda Etapa de la Consolidación del Mercado Eléctrico Regional (MER)	1,5
Plan de Acción para el Desarrollo de la Estrategia de Biocombustibles	0,75
Apoyo a la Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles	0,35
Total	599,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *Informe Estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica*, diciembre de 2014.

En el cuadro IV.4 se presenta la distribución de las inversiones en proyectos de generación y de interconexión energética. Es posible observar que casi dos tercios de los montos invertidos se destinan a la generación eléctrica y un poco menos de un tercio, a fomentar la integración energética, lo que refleja el esfuerzo que se ha venido realizando a través de las distintas fases del proyecto SIEPAC.

Cuadro IV.4

Proyecto Mesoamérica: inversiones en infraestructura de energía, por tipo de proyecto
(En números de proyectos y millones de dólares)

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Inversión (en millones de dólares)	Porcentaje del total de inversión
Generación energética	3	396,4	66,1
Interconexión energética	5	197,6	33,0
Regulación y otros proyectos	7	5,5	0,9
Total	15	599,5	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *Informe Estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica*, diciembre de 2014.

En el cuadro IV.5 se presenta el detalle de las fuentes de financiamiento de los proyectos en materia energética. Se puede apreciar que la principal fuente es el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que alcanza un 46,6% de participación, seguido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con cerca de un 30%, en tanto que el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) aporta un 7,1%, de modo que la banca regional es la fuente de financiamiento mayoritaria de este tipo de inversiones.

Cuadro IV.5

Proyecto Mesoamérica: fuentes de financiamiento de los proyectos en materia energética
(En porcentajes)

Fuente de financiamiento	Porcentaje de financiamiento
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	54,95
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	15,36
Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	2,79
Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México	6,67
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	0,05
Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF)	10,84
Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW)	9,33
Total	100,00

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *Informe Estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica*, 2014.

Como pudo observarse, el SIEPAC es la iniciativa energética más importante del Proyecto Mesoamérica y finalizó su construcción el 16 de octubre de 2014. Se trata del primer sistema de transmisión eléctrica regional, que refuerza la red eléctrica de Centroamérica, e incluyó el diseño, ingeniería y construcción de una línea de transmisión eléctrica de 1.790 kilómetros de longitud de 230 kV y 28 bahías de acceso en 15 subestaciones, a través de seis países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua y Panamá, con una capacidad para intercambiar 300 MW. Junto con ello, se contempla la creación de un mercado regional de electricidad competitivo, en que se observe el principio de gradualidad y reciprocidad, con el fin de contribuir a la reducción de costos de la energía, mejorar la confiabilidad del suministro, implementar economías de escala, generar mayores niveles de competencia en los mercados nacionales y atraer inversión extranjera, consolidando el Mercado Eléctrico Regional (MER).

El 1 de junio de 2013 entró en vigor el reglamento del MER, haciendo posible la realización de transacciones regionales. Este mercado funciona sobre la base de reglas del Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, para garantizar el libre tránsito o circulación de energía eléctrica por los territorios de los países, para sí o para terceros países de la región, con sujeción únicamente a las condiciones establecidas en el tratado, sus protocolos y reglamentos.

En cuanto a su diseño, en este Tratado Marco se establece que el MER es un séptimo mercado, superpuesto a los seis mercados o sistemas nacionales existentes, con regulación regional, en el que los agentes habilitados realizan transacciones internacionales de energía eléctrica. Esto significa que en el MER coexisten los mercados nacionales y las transacciones internacionales. Los operadores de mercado y los sistemas locales continúan haciendo el despacho nacional respetando la diversidad de modelos de organización sectorial en cada país, coexistiendo monopolios integrados verticalmente con sistemas de mercado.

El SIEPAC está conformado bajo la responsabilidad de la Empresa Propietaria de la Red (EPR), un esquema de vanguardia en el ámbito mundial, que constituye una asociación público-privada integrada por las seis empresas eléctricas del sector público de los países y tres socios extrarregionales (Interconexión Eléctrica S.A. de Colombia, ENDESA de España y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México), cada uno con una participación del 11,1% del capital de la empresa.

Los pasos siguientes en el Plan de Acción para la consolidación del SIEPAC y el MER son:

- Llevar a cabo las inversiones necesarias de cada país para adecuar la capacidad de medición comercial de la Red de Transmisión Regional (RTR) a fin de dar certeza, mayor precisión y transparencia a las transacciones comerciales de energía eléctrica en la región.
- Priorizar las inversiones en los refuerzos nacionales de las líneas de transmisión, acordadas por los países como parte del SIEPAC,

para garantizar la capacidad de transmisión regional y posibilitar un intercambio de electricidad robusto en la región de forma continua e ininterrumpida.

3. Comunidad del Caribe (CARICOM)

La Comunidad del Caribe (CARICOM) es una organización de 15 países miembros y 5 miembros asociados. Fue establecida por el Tratado de Chaguaramas en 1973 con el objetivo de promover la integración económica y la cooperación entre sus miembros, asegurar una distribución equitativa de sus beneficios y coordinar su política exterior. Estos aspectos se han plasmado en el desarrollo del Mercado Común del Caribe, en una política exterior coordinada y en la colaboración en campos como la agricultura, la industria, el transporte y las telecomunicaciones, otorgando un trato especial y diferenciado a los miembros con menor desarrollo económico.

Los avances relativos a la integración de infraestructuras de transporte se enmarcan dentro del Tratado de Chaguaramas —y su versión posterior revisada de 2001—, en que se destaca el transporte marítimo y aéreo como una de las áreas específicas en que se debe concretar esta cooperación, aunque actualmente se trabaja para ampliar el alcance al transporte carretero y fluvial. En este sentido, destaca el avance logrado en la conformación de una política de transportes de la Comunidad, cuyas bases se han incorporado en el capítulo VI (Política de transporte) de la versión revisada del Tratado y, en consecuencia, son vinculantes en lo referente tanto a derechos como a obligaciones para los Estados miembros y los órganos comunitarios.

Esta política es un instrumento vital para el desarrollo del transporte regional. A través de ella, se está forjando el establecimiento de normas y la armonización de prácticas y procedimientos a nivel regional para el área del transporte, de modo de apoyar el desarrollo del Mercado Común. Dicho apoyo consiste en crear un ambiente que permita la facilitación de la provisión de servicios de transporte tanto para las cargas como para los ciudadanos y turistas de los países miembros de la CARICOM; asimismo, busca facilitar el movimiento del personal experto en aviación y procura alcanzar operaciones fluidas para las empresas de transporte a lo largo de todo el espacio de la Comunidad (CEPAL, 2009).

También se ha establecido un Fondo CARICOM de Desarrollo (FCD), con el objetivo de facilitar la promoción y movilización de inversión e incentivar una mayor diversificación estructural y el desarrollo de

infraestructura de transporte, energía y tecnologías de la información y las comunicaciones, además de la asistencia a la competitividad empresarial y el alivio de los impactos sociales y económicos causados por los desastres naturales (Cordero, 2013).

Asimismo, está en marcha un estudio para examinar la demanda de mercado y la viabilidad del establecimiento de un servicio rápido de transbordador en el Caribe Sur, para apoyar la demanda intrarregional de transporte, especialmente de productos no tradicionales agrícolas, como también para el movimiento de personas. Otro de los proyectos importantes en materia de transporte para la integración regional del Caribe es la estructuración de una política de transporte aéreo común para la CARICOM, que dinamice las relaciones entre sus Estados miembros y facilite la movilidad y el turismo en la región. También se ha avanzado en el establecimiento de un sistema de supervisión de la seguridad y salvaguardia de la aviación caribeña (CASSOS), con el propósito de armonizar regulaciones sobre la seguridad de la aviación civil y asesorar técnicamente a los Estados miembros en todos los asuntos relacionados con la aviación civil.

En 2014, la CARICOM aprobó el proyecto Plan Estratégico para la Comunidad de 2015-2019, donde se identifican las siguientes áreas estratégicas: la construcción de resiliencia económica y tecnológica, el fortalecimiento de la identidad y de la gobernanza de la Comunidad, la política exterior coordinada, la investigación y el desarrollo y la innovación.

4. Integración energética en el espacio institucional más amplio: UNASUR y CELAC

La actual fase de la globalización parece haber acentuado en sectores importantes de América Latina y el Caribe la necesidad de profundizar en el camino de la integración regional, como plataforma desde la cual posicionar a la región en un mundo conformado por bloques cada vez más definidos. Si bien es cierto que subsisten las diferencias políticas, económicas e ideológicas, y que existe un trasfondo de disputa de espacios de poder entre países que tienen distintas visiones del mundo y esquemas de integración, no son menos ciertos los relevantes avances que la integración latinoamericana ha venido logrando, particularmente en la construcción de institucionalidad.

La integración de los mercados de energía en América Latina ha sido discutida por más de tres décadas. Una expresión de ello fue la creación de las organizaciones regionales Asociación Regional de Empresas

del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y el Caribe (ARPEL), Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER), luego denominada Comisión de Integración Energética Regional, y Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), durante las décadas de 1960 y 1970. También contribuyeron a estos procesos, particularmente en América del Sur, los proyectos hidroeléctricos binacionales de Salto Grande (Argentina y Uruguay), Itaipú (Brasil y Paraguay) y Yacyretá (Argentina y Paraguay).

En la década de 1990 se pretendió ampliar el proceso desde el ámbito regional al continental, en el contexto de la Cumbre de las Américas, que tuvo como génesis la Iniciativa para las Américas, planteada por el Gobierno de los Estados Unidos en 1989. Sobre la base de la entonces denominada Iniciativa Energética Hemisférica, se delinearon las reformas en el Consenso de Washington (Ruiz Caro, 2006). Con posterioridad a ello, y en particular desde 2005 (Cuarta Cumbre de las Américas), la Iniciativa Energética Hemisférica fue perdiendo dinamismo. Algunas organizaciones consideraron que en América Latina la privatización no había sido el mejor camino para desarrollar la industria energética y en algunos de los países que tomaron esa opción se presentaron problemas —que en ciertos casos perduran todavía— relacionados con el abastecimiento oportuno, eficaz y a precios razonables de sus productos energéticos.

Con el abatimiento de las columnas de la iniciativa para la integración energética hemisférica, basada en la privatización y desregulación del sector, surgieron nuevos planteamientos y cambios de enfoque en la cooperación e integración energética. Como alternativa a esta situación, se intentó retomar el ámbito latinoamericano y caribeño como espacio geopolítico y se crearon, entre otras, iniciativas como la de Petroamérica, concebida como una alianza estratégica entre las empresas energéticas nacionales y los gobiernos, con el propósito de fortalecerlas y convertirlas en instrumentos eficaces y eficientes para la integración regional.

A lo largo de la historia, ha quedado demostrado que los países de la región, en particular los de América de Sur, han tenido enfoques diferentes o concepciones de política distintas sobre la integración, que en algunos casos resultan contrapuestas, en particular en lo referente al predominio del enfoque tradicional de la integración frente al de la complementariedad. No obstante, se registraron avances en el plano de la interconexión energética, especialmente en el sector eléctrico y, en una medida mucho menor, en el de los hidrocarburos. En los diferentes espacios geopolíticos, las interconexiones se han visto facilitadas por normativas subregionales de interconexión e intercambio entre los países que los conforman.

Por otro lado, no solo ha seguido en vigencia el Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y del Caribe (Acuerdo de San José), impulsado por México y Venezuela (República Bolivariana de), destinado a 11 países de esa región, sino que se ha creado otro adicional, el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, además de Petrocaribe. En el caso del sector eléctrico, al proyecto centroamericano SIEPAC, se agrega la reciente iniciativa Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA), proyecto de integración eléctrica entre Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú, al que se suma el Estado Plurinacional de Bolivia en calidad de observador.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, al mismo tiempo que el modelo sustitutivo de importaciones se fue imponiendo como paradigma predominante en América Latina, la estructura de los sectores eléctricos se fue moldeando en torno a la concepción de la industria eléctrica como monopolio natural, el suministro eléctrico como servicio estratégico y un concepto de soberanía que llevaba a privilegiar la utilización de los recursos energéticos nacionales en la provisión de electricidad a bajos costos y la búsqueda de la autosuficiencia energética. En este marco conceptual, los sectores eléctricos de la mayoría de los países de la región se estructuraron como empresas verticalmente integradas, por lo general de propiedad estatal.

Vale la pena tener en cuenta que en Europa un conjunto de países tienen sus sistemas eléctricos interconectados desde hace más de 40 años y que, con el proceso de reformas emprendidas en el seno de la Unión Europea, tendiente a establecer un mercado eléctrico común, el intercambio eléctrico pasó de solo 280 TWh en 2000 a 344 TWh en 2011, lo que representa entre un 9% y un 10% de la energía eléctrica total consumida en esos países⁵. Con esto se quiere ilustrar que el proceso de integración, tal como se había planteado en las secciones previas, puede abarcar diferentes dimensiones (política, comercial, económica, física, social o cultural, entre otras), con sus propias lógicas y dinámicas, que a su vez se influyen mutuamente.

Es así como, desde comienzos de la década de 2000, se fortaleció, primero en América del Sur y más recientemente en toda América Latina y el Caribe, un proceso de integración mediante nuevos mecanismos y formas institucionales: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), constituida en 2004 con el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones y formalizada en 2008 mediante la firma del Tratado Constitutivo, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),

⁵ Véase Agencia Internacional de la Energía (AIE) [en línea] <http://www.iea.org/>.

constituida en 2010 en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y puesta en marcha en 2011, en Caracas.

Con estos nuevos mecanismos y formas institucionales de integración regional, si bien se reconocen los antecedentes de diversos procesos iniciados con anterioridad, con marcado enfoque en el intercambio comercial entre países, se inaugura un nuevo paradigma de integración. Se busca avanzar en un proceso de concertación política que se sustenta en la visión estratégica en varios sectores básicos, estructuradores de un desarrollo endógeno. Entre estos, los sectores del transporte y, particularmente, de la energía son considerados como uno de los pilares del nuevo paradigma integracionista, sobre todo en la UNASUR, dada la existencia de cuantiosos y estratégicos recursos energéticos renovables y no renovables, si bien esos recursos están distribuidos de manera desigual entre los países.

El mencionado proceso de concertación de una visión estratégica se está consolidando en los diferentes mecanismos. En el ámbito de la CELAC, por ejemplo, se ha propuesto que los lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana sean considerados como elemento para el desarrollo de la integración energética regional de la Comunidad (Plan de Acción de Caracas 2012). En la primera Reunión de Ministros de Energía de la CELAC (Lima, 16 de noviembre de 2012), se sugirió incorporar a la Comunidad la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020, así como las estrategias que se manejan en el ámbito energético en el Caribe. También se destaca en el ámbito de la CELAC el intercambio de información y experiencias en el área de los biocombustibles, así como la necesidad de integrar las redes de infraestructura y avanzar hacia una política de transporte internacional, bajo principios de equidad, solidaridad y reciprocidad.

En los lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana se tienen en consideración el respeto a las políticas nacionales, los marcos legales de cada país y los acuerdos internacionales vigentes. En este contexto, existe un interés particular por impulsar la industrialización de las cadenas de valor relacionadas con la energía e incentivar la relación entre las empresas estatales del sector, con miras, entre otros objetivos, a la creación de empresas transnacionales, mediante esquemas de asociación cuya composición dependerá de cada país, en especial de sus políticas y regulaciones.

Las negociaciones que se llevan a cabo en el ámbito energético de la UNASUR dependen, en buena medida, del avance en el Tratado Energético Suramericano, un instrumento del que existe una estructura aprobada, que tendría como objetivo principal establecer las definiciones básicas y las reglas relacionadas con el intercambio de energía entre países miembros y

las posiciones regionales sobre temas cruciales, como seguridad energética, ambiente, desarrollo tecnológico y cooperación técnica. En lo que se refiere a intercambios energéticos, entre los temas a tratar se incluyen los siguientes: libre tránsito de energía, no discriminación, estabilidad contractual y seguridad jurídica, libertad de acceso (de manera regulada) a la capacidad remanente, principios tarifarios, competencia y complementariedad, entre otros.

Si bien la CELAC aún no ha adoptado los lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, todo indica que en un futuro próximo combinará elementos de esa Estrategia con los de las otras subregiones.

D. Conclusiones

En diversos estudios de la CEPAL se ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los procesos de integración en curso en la región, resolviendo una serie de problemas que amenazan la agenda de integración. En primer lugar, a pesar de los avances en materia de liberalización comercial, es necesario avanzar en el perfeccionamiento, la armonización y la integración de los tratados comerciales vigentes. En segundo lugar, los costos de logística asociados a la cobertura y la calidad de la infraestructura física y a la ausencia de armonización en materia regulatoria constituyen una limitación determinante para la integración regional y la competitividad global. En tercer lugar, los análisis realizados sobre el futuro de los proyectos de interconexión energética confirman que sus beneficios dependen en gran medida del grado de coordinación y de planificación de los sistemas eléctricos que los países puedan alcanzar, para lo que se requiere superar ciertos obstáculos institucionales, regulatorios y operativos.

Cerrar estas tres brechas de la integración y lograr un avance operativo significativo en la cooperación regional constituyen objetivos cruciales para el desarrollo de la competitividad de la región. Las políticas públicas sectoriales, tanto de infraestructura de transporte como de energía, presentan algunas carencias y debilidades que podrían afectar el desarrollo así como la integración regional. Por ello, el fortalecimiento de las instancias de coordinación entre los países es un aspecto central en la consecución de una mejor integración. Cuanto más se logre avanzar en el ámbito institucional, más se podrá fortalecer la integración y potenciar sus beneficios. En este sentido, se destacan las deficiencias actuales en los aspectos institucionales de las políticas de desarrollo de la infraestructura, entre las que se incluyen ineficacia de las políticas de financiamiento y de organización de los mercados, fallas regulatorias, ausencia de criterios de

sostenibilidad y persistencia de problemas históricos relacionados a la falta de inversión y mantenimiento de las redes.

La magnitud del déficit de infraestructura, así como su importancia creciente en las políticas de desarrollo, hacen necesario que los países analicen los principales aspectos involucrados en la evolución de la inversión en infraestructura y de los servicios provistos, tanto en forma pública como privada, lo que implica conocer en detalle las fortalezas y debilidades de los distintos mecanismos de asociación público-privada. Es preciso considerar que las inversiones deben contemplar no solo la expansión de la capacidad sino también su mantenimiento, teniendo presente que las malas políticas de conservación o mantenimiento suelen agravar los problemas derivados del uso intensivo o excesivo de la infraestructura existente. Asimismo, aspectos como el acceso al financiamiento, la calidad y funcionamiento de las asociaciones público-privadas, la institucionalidad y la contabilidad regulatoria y las condiciones de funcionamiento y maduración de los mercados de infraestructura deben ser también incorporados en la agenda regional para maximizar los beneficios sinérgicos de las inversiones. Es decir, se precisa mejorar la manera en la que los Estados planifican, evalúan, monitorean y fiscalizan las obras públicas y las concesiones, como así también crear instancias de coordinación con el sector privado, mediante reglas claras, necesarias para que ambas partes puedan complementarse y maximizar el beneficio social. Dicha mejora se requiere tanto en la esfera técnica —es decir, en las metodologías y en la rigurosidad de las evaluaciones— como en el ámbito político, particularmente en la formulación de los proyectos y en la toma de decisiones de selección de proyectos y de inversión.

No puede dejar de mencionarse la lentitud en el avance de la integración política, así como las dificultades observadas en la integración comercial. Aunque lentamente tanto la IIRSA como el Proyecto Mesoamérica han logrado importantes avances en materia de planificación e implementación de proyectos de integración física a nivel regional, se requiere profundizar el trabajo de convergencia de regulaciones y normativas relevantes, así como también avanzar hacia la generación de políticas comunes relacionadas con la promoción de las inversiones y la facilitación del transporte y el comercio.

El camino de la integración debe ser parte esencial del proceso de mejora de las políticas para servicios de infraestructura que ayuden a los países a alcanzar un desarrollo más sostenible e integrarse de manera más eficiente. En ese sentido, la concepción de redes de servicios de

infraestructura debe ser incorporada progresivamente al planeamiento de la infraestructura regional, para ir avanzando de manera decidida desde la integración física hacia una integración productiva y logística más efectiva.

Finalmente, se requiere iniciar un nuevo diálogo para acelerar y fortalecer los procesos de integración regional, dotándolos de una visión de largo plazo, independientemente de las crisis de confianza o económicas que se puedan enfrentar. Para ello, es necesario el fortalecimiento institucional de los Estados, de modo que puedan alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos a través de una política integrada y sostenible; pero se requiere además atender debidamente las asimetrías estructurales y avanzar hacia la unificación de criterios de política comunes, para converger en el mediano plazo en políticas regionales y aprovechar con ello todas las ventajas de una integración plena y sostenible.

Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013), “La integración energética de Centroamérica: a todo vapor”, Washington, D.C. [en línea] <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2013-06-25/integracion-energetica-de-centroamerica,10494.html>.
- Brown, R. (1966), *Transport and the Economic Integration of South America*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe) (2014), *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2011), *Infraestructura para la integración regional* (LC/L.3408), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2009), “Infraestructura física e integración regional”, *Boletín FAL*, N° 280, Santiago de Chile.
- _____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez-Salas y Ricardo Sánchez (2010), “Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 150 (LC/L.3226-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cordero, Martha (2013), *Potencialidad comercial entre Panamá, Centro América y CARICOM*, (LC/MEX/L.1100), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.

- Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica (2013), *Informe Estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica*, septiembre.
- Doerr, Octavio y Ricardo Sánchez (2006), "Indicadores de la productividad para la industria portuaria. Aplicación en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 112 (LC/L.2578), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Fay, M. y M. Morrison (2005), *Infraestructura en América Latina y el Caribe: tendencias recientes y retos principales*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pérez-Salas, G. (2008), "La necesidad de establecer políticas integrales de infraestructura, transporte y logística", *Boletín FAL*, N° 263, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez-Salas, G. y R. Sánchez (2010), "Convergencia y divergencia en las políticas de transporte y movilidad en América Latina: ausencia de co-modalismo urbano", *Boletín FAL*, N° 289, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rozas, P. y R.J. Sánchez (2004), "Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rozas, P. (2008), "Problemas y desafíos en financiamiento de la infraestructura en América Latina", *Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte*, año 1, N° 2, Lima, diciembre.
- Ruiz Caro, A. (2006), "Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 106 (LC/L.2506- P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Scharpf, F.W. (1996), "Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt", *Europäische Integration*, Opladen, Leske + Budrich.
- Sánchez, R.J. y G. Wilmsmeier (2005), "Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 94, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo V

América Latina y el Caribe: integración para el desarrollo sostenible

Joseluis Samaniego
Luis Miguel Galindo
José Eduardo Alatorre
Jimmy Ferrer
Heloisa Schneider
Daniel E. Perrotti¹

Introducción

El actual estado de la economía global configura patrones de producción y consumo no sostenibles, como el uso excesivo de los recursos naturales, la utilización de la energía fósil —práctica que está en la base del cambio climático—, la destrucción continua de bosques, pesquerías y ecosistemas y un conjunto de otras externalidades negativas, como la contaminación atmosférica, del agua y los suelos, que plantean límites o representan pérdidas para el actual estilo de desarrollo.

¹ Joseluis Samaniego es Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. Luis Miguel Galindo es Jefe de la Unidad de Cambio Climático de esa División. José Eduardo Alatorre, Jimmy Ferrer y Heloisa Schneider son Oficiales de Asuntos Económicos de la misma División. Daniel E. Perrotti es Funcionario de la Oficina de la CEPAL en Washington, D. C.

América Latina y el Caribe está integrada a esta economía global por diversos canales y mecanismos de transmisión, a través de los flujos de mercancías y financieros, la movilidad de factores, la transferencia de tecnología y de activos financieros, las bolsas de valores y la cooperación para la preservación común de bienes públicos globales. En este contexto, la región reproduce los mecanismos de producción y consumo no sostenibles que se agudizan, según el perfil de su inserción internacional y su condición de región de ingresos medios.

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe adoptó un estilo de desarrollo caracterizado, entre otros factores, por la exportación de recursos naturales renovables y no renovables. Asimismo, el macrociclo de precios elevados contribuyó a reducir la pobreza y mejorar, en general, las condiciones sociales y económicas de la población. Sin embargo, este dinamismo económico también contribuyó a conformar patrones de consumo no sostenibles y una amplia matriz de externalidades negativas, que se agravan en la fase actual de desarrollo. El aumento del ingreso estuvo acompañado de un incremento del consumo y de modificaciones en su estructura: al disminuir paulatinamente la participación del gasto en alimentos, se amplió el espacio para otros consumos, como el de transporte privado, que redundó en un incremento del gasto en gasolinas y vehículos, contribuyendo a conformar un conjunto de externalidades negativas, como el aumento del tráfico vehicular y la contaminación ambiental.

La significativa pérdida de dinamismo económico que tiene lugar en la actualidad, asociada a la caída del auge exportador, ha traído consecuencias colaterales relevantes, como la pérdida de ingresos públicos en algunos países. En este contexto, un intento de expansión fiscal puede originar la tentación de una “igualación hacia abajo”, o relajación, de las regulaciones laborales y ambientales, que sería una especie de integración o armonización de políticas *de facto* en un sentido contrario al deseable.

Esta nueva economía global plantea a América Latina y el Caribe nuevos desafíos y límites, que el esfuerzo positivo de los gobiernos en pos de la integración regional puede contribuir a superar y que pueden aportar incluso al tránsito hacia un desarrollo más sostenible. Una integración regional virtuosa puede contribuir a preservar para las generaciones futuras bienes públicos globales como el clima y el medio ambiente, y simultáneamente aportar a una mayor competitividad internacional y a la mejor administración de diversos riesgos.

América Latina y el Caribe puede hacer esfuerzos por desencadenar procesos de integración en temas específicos; por ejemplo, avanzar en garantizar la seguridad alimentaria, energética y de salud y la biodiversidad de los países, armonizar políticas en materia de normativas ambientales y políticas

fiscales, potenciar el desarrollo a través de la conformación de conglomerados productivos para los nuevos patrones de producción e infraestructura apropiada para un futuro de mayores restricciones en términos ambientales. La integración de la región puede entonces plantearse como una forma de redinamizar la economía, que al mismo tiempo permita administrar mejor los riesgos que presenta la economía global. Desde esta óptica, una mayor integración —normativa, de cadenas de valor y de infraestructura— representa un motor de desarrollo, tanto más si se trata de cadenas e infraestructura dotadas de una menor huella ambiental. En ausencia de este enfoque, la falta de integración se traduce en la pérdida de eficiencias económicas o de oportunidades de inversión y desarrollo. Los criterios ambientales aplicados a las normas y la infraestructura son requisitos adicionales para el desarrollo que, en presencia de coordinación, integración y armonización regional, se vuelven plataformas para una mayor competitividad legítima, en lugar de una competitividad espuria, basada en el agotamiento y la degradación del patrimonio natural.

A. El medio ambiente en los organismos y foros regionales y subregionales de integración

Algunos organismos y foros regionales y subregionales de integración han incorporado la temática ambiental en su actividad, si bien con importantes limitaciones respecto de una visión como la descrita precedentemente. A continuación se describe la situación actual en este aspecto, buscando revelar los avances que en estas materias han realizado estos organismos y, a la vez, resaltar la diversidad de iniciativas en que están involucrados los países, lo que muchas veces dificulta que puedan alinear sus propias agendas con las de estas organizaciones y con las de los demás países de la región.

1. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) ²

Como parte del proceso de integración regional, en mayo de 2015, en la Octava Reunión de Cancilleres de la Comunidad de Estados

² La CELAC es un mecanismo de diálogo y concertación política de ámbito regional, heredero del Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), que promueve la integración y desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños. Fue creada el 23 de febrero de 2010, en sesión de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en México, y quedó constituida definitivamente en la Cumbre de Caracas, en diciembre de 2011. Son miembros de la comunidad los 33 países de América Latina y el Caribe.

Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada en Quito, se llevó a cabo un diálogo y se debatió la propuesta denominada agenda 2020³, en que se recogen acciones concretas en las que se incluyen el medio ambiente y el cambio climático⁴.

La agenda propone que la CELAC trabaje los próximos cinco años en grandes ejes estratégicos, como parte de la labor complementaria que realizan sus países miembros. En la reunión de Quito, los países acordaron postergar la aprobación de la agenda y establecieron un plazo hasta septiembre de 2015. El plan también apunta a incrementar significativamente las inversiones en infraestructura y la cooperación regional en educación, ciencia y tecnología (*El Mundo*, 2015).

Durante la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional, realizada en agosto de 2015 en el Ecuador, se analizaron varios temas, incluidas la agenda 2020 y las propuestas para eliminar la extrema pobreza en la región, así como la inversión en educación, ciencia y tecnología⁵. Además, se discutieron asuntos relacionados con una postura común de la CELAC de cara a la XXI Conferencia de los Estados Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 21), que se realizará a fines de 2015 en París.

En 2013, con la presencia de 16 países, se desarrolló en Quito la Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Medio Ambiente de la CELAC. En su informe se recogen temas como los derechos de la naturaleza en el contexto del desarrollo sostenible y la importancia del financiamiento para las energías renovables en el cambio en la matriz productiva. Asimismo, en el transcurso de la reunión se acordó realizar una consulta entre los países de la región para evaluar la creación de un centro de tecnología del agua. También se señaló la importancia de vincular el trabajo de la CELAC en materia de medio ambiente con el proceso de Río+20, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015 (hoy denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible).

³ Véase un resumen de la agenda 2020 en [en línea] <http://www.cepal.org/deype/ceacepal/2015-CE14/PPT/CE14-CELAC-Agenda-2020.pdf>.

⁴ Grupo de Trabajo de Medio Ambiente de la CELAC.

⁵ También se trataron materias de integración y articulación Sur-Sur, así como propuestas para construir una política regional encaminada al desarrollo. Se revisaron temas relacionados con la arquitectura financiera internacional y se analizó la relación de la CELAC con China. La aprobación de la agenda 2020 fue postergada.

2. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ⁶

Una de las prioridades de la UNASUR es el desarrollo de infraestructura para la interconexión de la región.

Los temas ambientales son gestionados de forma indirecta a través del Consejo Energético Suramericano de la UNASUR (CES) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN), como se describe a continuación.

a) Consejo Energético Suramericano (CES)

El Consejo Energético Suramericano de la UNASUR, creado en 2007, tiene a su cargo la cooperación y complementación en materia energética de la región. El 20 de agosto de 2015, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) participaron en la XIX Reunión del Grupo de Expertos en Energía del Consejo Energético Suramericano de la UNASUR, en Quito, donde se abordó el escenario de la energía, se recalcó la necesidad de diversificar la canasta energética y la utilización de formas de generación de energías renovables y se analizó el Plan de Acción 2015-2016.

b) Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)

Creado en 2009, el Consejo tiene como objetivos:

- i) implementar la integración de la infraestructura regional y
- ii) concretar la construcción de redes de infraestructura, transportes y telecomunicaciones, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sostenible y preservando el equilibrio de los ecosistemas.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es el foro técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana del COSIPLAN. Entre las funciones de la IIRSA, definidas en el artículo 5b del Reglamento del COSIPLAN, está la de desarrollar y aplicar metodologías para enriquecer la cartera de proyectos, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.

⁶ La UNASUR fue creada por los presidentes suramericanos en 2008 como un espacio de articulación y diálogo político de alto nivel que involucra a los gobiernos de los 12 países de América del Sur. El organismo ha establecido como desafío “eliminar la desigualdad socio económica, alcanzar la inclusión social, aumentar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías existentes, considerando la soberanía e independencia de los Estados” (UNASUR, s/f).

Sobre la base de los preceptos y principios orientadores definidos por los presidentes suramericanos en el año 2000, los ministros de transporte, energía y comunicaciones elaboraron un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, en que primó el enfoque de ejes de integración y desarrollo, complementado por la implementación de acciones en materia de procesos sectoriales de integración, a fin de mejorar la competitividad y promover el crecimiento sostenible de la región.

En 2011, el COSIPLAN acordó dos instrumentos orientadores para su trabajo en los próximos diez años: el Plan de Acción Estratégico 2012-2022⁷ y la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2011.

Hasta el 17 de julio de 2015 fueron actualizados 318 proyectos (68%) de los 464 que conforman la cartera activa (proyectos en etapas de perfil, preejecución y ejecución). A esa misma fecha, la cartera se encontraba conformada por 573 proyectos, que suman una inversión estimada de 182.599,7 millones de dólares (BID, 2015).

3. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁸

El Subgrupo de Trabajo N° 6 sobre medio ambiente es un órgano técnico de la estructura del MERCOSUR que tiene como objetivo garantizar la protección e integridad del medio ambiente de sus Estados partes (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de))⁹. Su tarea es promover el desarrollo sostenible, mediante acciones que garanticen la transversalidad de la temática ambiental en el proceso de integración, impulsando medidas ambientales efectivas, económicamente eficientes y socialmente equitativas. El Subgrupo de Trabajo N° 6 está integrado por representantes de los organismos ambientales nacionales de los Estados partes.

⁷ Véase [en línea] http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_1_pae.pdf.

⁸ El MERCOSUR es un proceso de integración regional instituido inicialmente por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, al que se han incorporado en fases posteriores la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia, este último país en proceso de adhesión. Desde sus inicios, tuvo como objetivo principal “propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional” ([en línea] <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>). En 1995, el Grupo Mercado Común acordó la creación, en el ámbito de su estructura, de subgrupos de trabajo para continuar promoviendo la integración de los Estados partes en distintas áreas. Entre ellos se constituyó el Subgrupo de Trabajo N° 6 sobre medio ambiente.

⁹ Véase [en línea] http://mercosurambiental.net/#p_6.w_s/Quienes-Somos.html.

El MERCOSUR ha definido algunos instrumentos relacionados con el medio ambiente que pueden considerarse fundacionales:

- i) El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, firmado en 2001 por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, vigente desde junio de 2004.
- ii) El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales, firmado en 2004 por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, vigente a partir de 2011.

En 2003, los ministros de medio ambiente del MERCOSUR recomendaron al Consejo la creación de una Reunión de Ministros de Medio Ambiente, acordada en la Decisión N° 19/03. Los ministros pueden proponer medidas para la coordinación y cooperación en políticas ambientales y de desarrollo sostenible.

En la XVIII Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada en Caracas en 2013, se acordó que “la protección y conservación del ambiente constituye un derecho humano fundamental y es central en todas las agendas de desarrollo” y que la importancia de una agenda ambiental compartida entre los Estados partes y asociados del MERCOSUR es fundamental para intercambiar programas, actividades y experiencias. Los ministros declararon asimismo “su compromiso con el proceso de integración regional y de elaboración de manera coordinada de una Agenda Ambiental del MERCOSUR”. Se consideró importante transversalizar la gestión ambiental compartida a través de cinco líneas estratégicas de trabajo:

Línea 1: Gestión de riesgo de desastres;

Línea 2: Gestión de residuos;

Línea 3: Estrategia para la conservación de la diversidad biológica;

Línea 4: Manejo sustentable de bosques, y

Línea 5: Seguridad química.

En la XIX Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR, realizada en Buenos Aires, en noviembre de 2014, en la que participaron la Argentina, el Brasil, el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de) y el Ecuador, como Estado asociado, se informaron y analizaron los avances de las líneas de acción 1, 2 y 3.

En junio de 2015 se llevó a cabo la XX Reunión de Ministros de Medio Ambiente, en Brasilia, con participación de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Paraguay, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), además de Colombia, el Ecuador y el Perú como Estados asociados (también asistieron el Programa de las Naciones Unidas para el

Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina). En esta reunión se acordó incluir la producción y el consumo sustentables en las líneas de acción definidas en 2013, se presentó el Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM)¹⁰ y se estimuló el diálogo sobre los grandes eventos de la agenda ambiental internacional de 2015, en particular, la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 y la XXI Conferencia de los Estados Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

4. Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El PNUMA/Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) actúa como Secretaría. Otros organismos internacionales que se unieron al Foro como parte de su Comité Técnico Interagencial son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. El Foro ha canalizado actividades de cooperación internacional en el área ambiental en la región. Estos organismos internacionales prestan asistencia tanto en la identificación de fuentes financieras para proyectos y estudios como en la coordinación de respuestas rápidas y flexibles a las necesidades ambientales nacionales y regionales.

En la XIX Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, realizada en 2014, en México, se adoptaron la Decisión 9, sobre cooperación en materia de cambio climático, y la Decisión 6, sobre indicadores ambientales de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC).

5. Comunidad Andina (CAN)¹¹

La Agenda Ambiental Andina de la CAN guía las acciones conjuntas en materia de cambio climático, biodiversidad y recursos hídricos. Los

¹⁰ Véase [en línea] www.mercosurambiental.net.

¹¹ La CAN es una organización subregional con personalidad jurídica internacional, que inició sus funciones en 1997. Está integrada por Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador y el Perú, y conformada por órganos e instituciones articulados en el Sistema Andino de Integración (SAI), que es el conjunto de entidades que trabajan vinculadas entre sí y cuyas acciones se encaminan a lograr los mismos objetivos: profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración. La primera reunión de este foro se realizó en 1998 en Quito.

miembros de la Comunidad se han propuesto cooperar en torno a objetivos comunes para conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad, afrontar los efectos del cambio climático, promover la gestión integrada de los recursos hídricos y contribuir a la reducción del riesgo y el impacto que pueden producir en la subregión fenómenos naturales y antrópicos¹².

El Área Ambiental actúa como Secretaría Técnica de las instancias subregionales constituidas para asesorar en los temas relacionados con medio ambiente: el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM), el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina y el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)¹³.

En su normativa vigente se incluyen la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres y la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos¹⁴. La Agenda Ambiental Andina 2012-2016, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituye un marco de trabajo para los temas de biodiversidad, cambio climático y agua.

6. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ¹⁵

En la Cumbre de Presidentes Centroamericanos celebrada en febrero de 1989, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) responsable de la agenda ambiental de la subregión¹⁶.

La Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020 (ERAM)¹⁷ fue aprobada por el Consejo de Ministros de la CCAD en diciembre de 2014,

¹² Véase [en línea] <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=127&tipo=TE&title=medio-ambiente>.

¹³ Decisiones 435, 596 y 529, respectivamente.

¹⁴ Decisiones 523, 713 y 763, respectivamente.

¹⁵ El SICA tiene su origen en el Protocolo de Tegucigalpa, firmado el 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en Tegucigalpa, como un nuevo marco jurídico-político, para todos los niveles y ámbitos de la integración centroamericana, como los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos que permitieran visualizar un desarrollo integral para la región.

¹⁶ Véase [en línea] <http://www.sica.int/miembros/miembros.aspx>.

¹⁷ Véase [en línea] <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=93793&IDCat=3&IdEnt=2&Idm=1&IdmStyle=1>.

como resultado de un amplio e incluyente proceso de consulta en que participaron organismos de cooperación y socios estratégicos, la sociedad civil regional a través del Consejo Consultivo del SICA, otras secretarías sectoriales del Sistema y el sector privado organizado regionalmente, así como organizaciones no gubernamentales ambientales internacionales, la academia regional y los ministerios de medio ambiente de los ocho países miembros del SICA.

En la Estrategia Regional Ambiental Marco se plantea el objetivo de “promover la integración ambiental de la región para el desarrollo económico y social de sus pueblos, articulando esfuerzos y potencializando los recursos disponibles”.

Como resultado de los talleres de consulta, las principales líneas estratégicas aprobadas por el Consejo de Ministros de la CCAD, que constituyen las prioridades, son las siguientes:

- Cambio climático y gestión del riesgo;
- Bosques, mares y biodiversidad;
- Gestión integral del recurso hídrico;
- Calidad ambiental;
- Comercio y ambiente, y
- Mecanismo de financiamiento.

7. Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)

Su objetivo principal es generar posiciones coordinadas, ambiciosas y que aporten al equilibrio en las negociaciones multilaterales en torno al cambio climático, sobre la base de una visión coherente con el desarrollo sostenible y responsable con el medio ambiente y las futuras generaciones. Asesora a los países miembros en su participación proactiva y efectiva en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y aspira a desempeñar un rol importante para el logro de acuerdos sostenibles y de largo plazo como resultado de las negociaciones.

La Asociación ha presentado propuestas y puntos de vista en materias de mitigación y adaptación al cambio climático a través de un grupo de

profesionales que le presta apoyo en las negociaciones internacionales sobre el tema¹⁸.

Entre los organismos regionales y subregionales de integración, la Comunidad del Caribe (CARICOM)¹⁹ y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)²⁰ no han definido líneas de acción en materia de medio ambiente.

En el cuadro V.1, en que se presenta la conformación de los organismos analizados, puede observarse que algunos países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), participan en un significativo número de entidades, además de ser miembros del G77, que también realiza acciones y ha definido acuerdos en temas ambientales y climáticos. Países como el Brasil y México son miembros, además, de otras agrupaciones, como el G20. Chile y México son miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Brasil forma parte del grupo de países denominados BRIC. Este es el marco en que se desenvuelven los países de la región, de modo que para ellos consolidar posturas regionales es, sobre todo, una tarea de entendimiento y cooperación. Tal como se mostró, en la región ha habido avances en el sentido de transversalizar la temática ambiental; sin embargo, las iniciativas todavía están diseñadas para resolver problemas grupales, sin una visión regional.

¹⁸ Véase [en línea] <http://ailac.org/unidad-de-apoyo/>.

¹⁹ La CARICOM se creó en el marco del Tratado de Chaguaramas, firmado por Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tabago, y entró en vigencia en 1973. Actualmente la conforman 15 países.

²⁰ La ALBA es una organización internacional de ámbito regional, enfocada en los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Se fundamenta en la creación de mecanismos que aprovechen las ventajas cooperativas entre las diferentes naciones asociadas, para compensar las asimetrías entre esos países. Esto se realiza mediante la cooperación de fondos compensatorios, destinados a la corrección de discapacidades intrínsecas de los países miembros y la aplicación del Tratado de Comercio de los Pueblos.

Cuadro V.1
América Latina y el Caribe: países miembros de los distintos organismos regionales
y subregionales de integración, 2015

País	CELAC	UNASUR	MERCOSUR	CAN	SICA	CARICOM	ALBA	AILAC
Antigua y Barbuda	✓					✓	✓	
Argentina	✓	✓	✓					
Bahamas	✓					✓		
Barbados	✓					✓		
Belice	✓				✓	✓		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓	✓	✓	✓			✓	
Brasil	✓	✓	✓					
Chile	✓	✓						✓
Colombia	✓	✓		✓				✓
Costa Rica	✓				✓			✓
Cuba	✓						✓	
Dominica	✓					✓	✓	
Ecuador	✓	✓		✓				
El Salvador	✓				✓			
Granada	✓					✓	✓	
Guatemala	✓				✓			✓
Guyana	✓	✓				✓		
Haití	✓					✓		
Honduras	✓				✓			
Jamaica	✓					✓		
México	✓							
Nicaragua	✓				✓			
Panamá	✓				✓			✓
Paraguay	✓	✓	✓					
Perú	✓	✓		✓				✓
República Dominicana	✓				✓			
Saint Kitts y Nevis	✓					✓	✓	
San Vicente y las Granadinas	✓					✓	✓	
Santa Lucía	✓					✓	✓	
Santo Tomé y Príncipe								
Suriname	✓	✓				✓	✓	
Trinidad y Tabago	✓					✓		
Uruguay	✓	✓	✓					
Venezuela (República Bolivariana de)	✓	✓	✓				✓	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de cada entidad.

B. La evolución ambiental en la región: degradación y conservación, algunos problemas comunes

A pesar de su diversidad, los países de la región enfrentan desafíos similares en materia de medio ambiente, estrechamente vinculados a características comunes de su patrón de desarrollo. Este ha estado basado en una estructura productiva cuyas ventajas comparativas son estáticas y estriban en la abundancia de recursos naturales. Más allá de los avances logrados en los últimos años, la explotación de estos recursos se ha hecho, por lo general, en detrimento del medio ambiente y se ha traducido en la expansión irreversible de la frontera agropecuaria, presiones constantes sobre los bosques, zonas costeras y otros ecosistemas críticos y biodiversos, contaminación atmosférica y de aguas, y un aumento de los riesgos de eventos extremos y de conflictos socioambientales.

Pese a los esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y a la creación de diversos mecanismos de integración en esta materia, la región no ha logrado frenar estos procesos de degradación, salvo en el caso del incremento de las áreas naturales bajo protección y el consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono. Algunos de los problemas sugieren la conveniencia de aplicar enfoques regionales que permitan armonizar narrativas y respuestas institucionales, normativas y de incentivos e infraestructura de integración física.

1. Contaminación local y global del aire

El acelerado crecimiento urbano en América Latina en las últimas décadas refleja la importancia de las ciudades en la dinámica económica general y en el bienestar de la población²¹. Este rápido desarrollo urbano, que ha tenido innegables consecuencias económicas y sociales favorables, ha estado también acompañado de una mayor demanda de transporte, servicios públicos, insumos y productos y, en general, de una mayor presión sobre los recursos naturales y los bienes y servicios ambientales. Actualmente un gran número de ciudades han rebasado la capacidad de carga de la atmósfera local medida como la concentración

²¹ Mientras que en 1950 solo el 41% de la población de América Latina habitaba en zonas urbanas, actualmente este sector de la población alcanza a cerca del 80% (CEPAL, 2013).

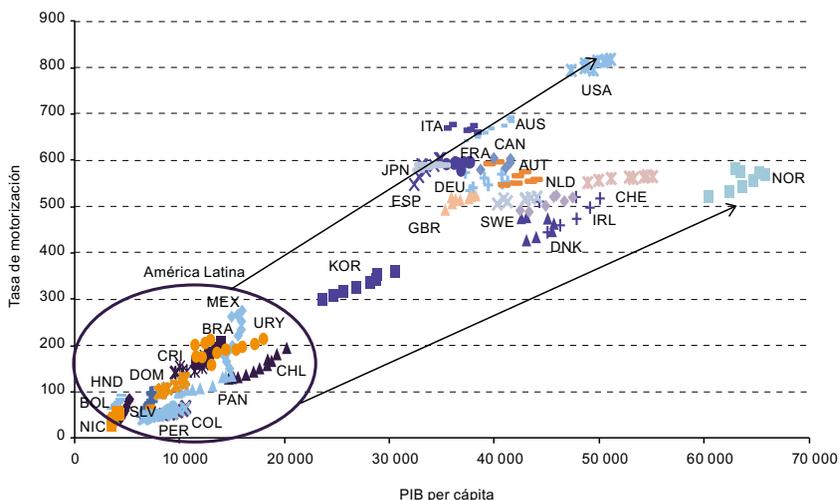
de emisiones cercanas o superiores al nivel fijado en la norma de salud, lo que —junto con los tiempos de traslado en aumento debido a la congestión vehicular— anula en parte los avances logrados en materia de productividad y economías de aglomeración.

El estilo de desarrollo de las últimas décadas fomenta patrones de consumo privado crecientemente dependientes del ingreso de las familias, en detrimento del consumo de servicios públicos, cuya baja calidad se traduce en que solo recurran a ellos quienes no pueden acceder a la oferta privada.

El transporte privado es paradigmático de este modelo. En varias ciudades latinoamericanas se observa un rápido crecimiento de las tasas de motorización (CEPAL, 2014a). Así, a pesar de que estas tasas en las ciudades de América Latina son aún bajas en comparación con las de otras regiones del mundo, ya superan los 250 vehículos por cada mil habitantes y es muy probable que aumenten en el futuro (véanse los gráficos V.1 y V.2). Esta tendencia al mayor uso del transporte privado incluso puede intensificarse, tomando en cuenta que el nivel de utilización del transporte público colectivo en las ciudades latinoamericanas, medido por el número de viajes realizados a través de ese medio por habitante y por año, es menor que, por ejemplo, el promedio de las ciudades europeas.

Este modelo de transporte urbano es común a toda América Latina, está naturalmente apoyado en el uso creciente del vehículo privado y en el consumo de combustibles fósiles y configura una compleja red de externalidades negativas asociadas a los accidentes de tránsito, la congestión vehicular, la provisión de infraestructura, las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), la contaminación atmosférica local, que tiene impactos significativos sobre la salud de la población, y la disponibilidad de tiempo productivo o de ocio restaurador (Bell y otros, 2006; Hernández y Antón, 2014; Borja-Aburto y otros, 1998; Rosales-Castillo y otros, 2001). En algunos países, la presión sobre las importaciones es relevante.

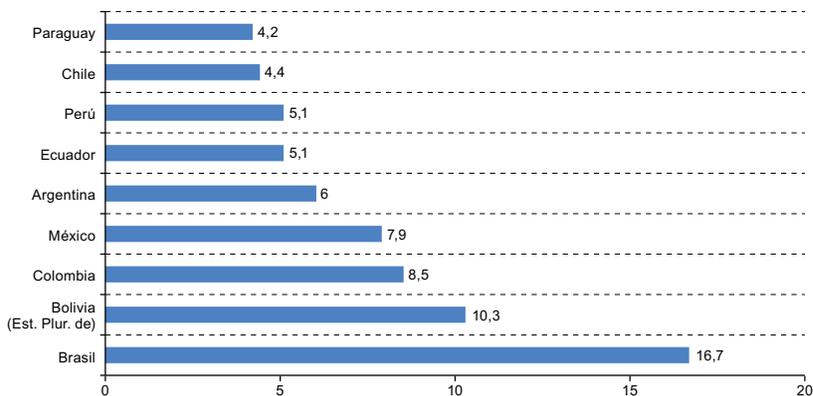
Gráfico V.1
 América Latina (15 países) y países desarrollados: relación entre la tasa de motorización y el PIB per cápita, 2000-2011^a
 (En números de vehículos a motor por cada mil personas y dólares en paridad del poder adquisitivo a precios constantes de 2011)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*.

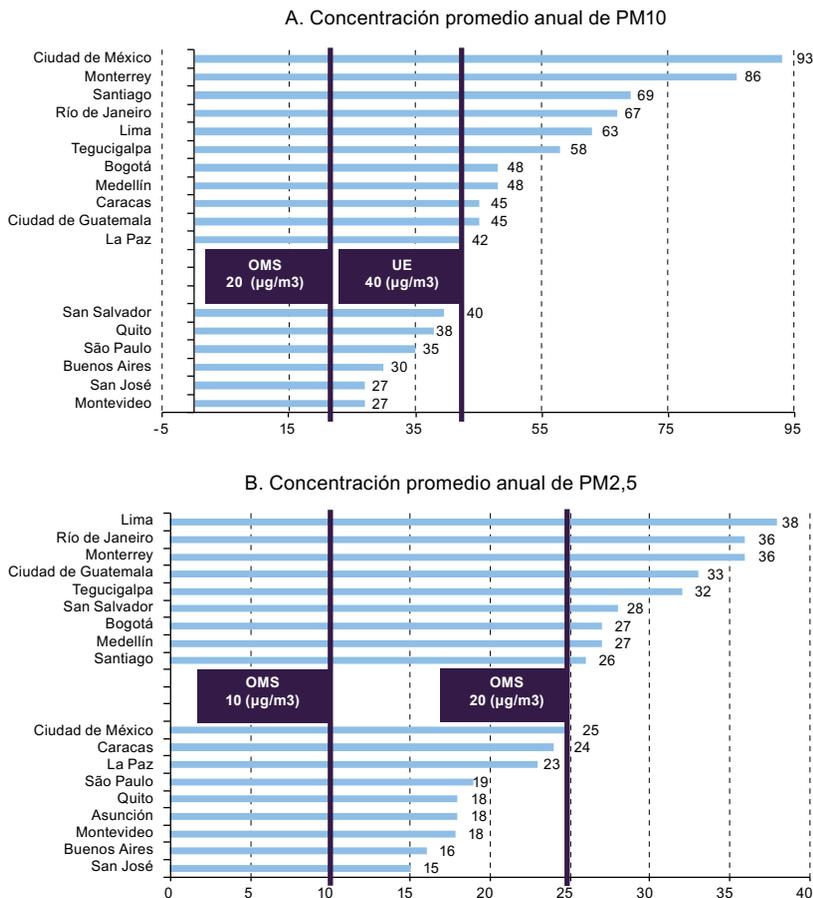
^a El límite superior corresponde a países como los Estados Unidos, Australia, España, Italia y el Japón. El límite inferior corresponde a Noruega, Irlanda, Suiza y Dinamarca. Las líneas punteadas no indican proyecciones, sino posibles trayectorias de acuerdo con los estilos de crecimiento que adopte la región.

Gráfico V.2
 América Latina (9 países): crecimiento anual de la motorización (motocicletas y autos), 2000-2010
 (En porcentajes)



Fuente: D. Hidalgo y C. Huizenga, "Implementation of sustainable urban transport in Latin America", *Research in Transportation Economics*, vol. 40, 2013.

Gráfico V.3
 América Latina (ciudades seleccionadas): concentraciones de material
 particulado PM10 y PM2,5, alrededor de 2012^a
 (En microgramos por metro cúbico)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Ambient Air Pollution Database*, mayo de 2014.

^a Los datos de Tegucigalpa corresponden a 2013; los de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de Guatemala, Montevideo, Quito y São Paulo a 2012; los de Caracas, Ciudad de México, Lima, Monterrey, San José, San Salvador y Santiago a 2011; y los de Asunción, La Paz, Medellín y Río de Janeiro a 2010.

Además de los impactos sobre la salud (IPCC, 2007)²², las mayores temperaturas en las regiones contaminadas desencadenan

²² El Banco Mundial estima que la parte de la economía afectada por la morbilidad y la mortalidad resultantes de la contaminación representa hasta el 1% del PIB en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, el Ecuador, el Perú y El Salvador.

retroalimentaciones químicas a nivel regional y emisiones locales que redundan en aumentos de los niveles máximos de ozono y de partículas PM_{2,5} (IPCC, 2013).

Estos fenómenos movilizan a los gobiernos locales, que buscan respuestas a su alcance y mecanismos de coordinación global y regional, a pesar de la dificultad que los gobiernos nacionales normalmente tienen frente a la temática local, para discutir agendas y comparar mecanismos de acción. Incluso, de manera informal frente a los mecanismos diplomáticos tradicionales, han querido comprometer avances en ocasiones muy superiores a la voluntad de cambio de sus respectivos países. La integración formal, como se vio en el apartado anterior, está a cargo de los gobiernos nacionales. Las ciudades, no obstante, se muestran crecientemente activas en materia de integración²³. En todo caso, para evitar una agudización de la contaminación, la congestión y la segregación a las que apunta el desarrollo inercial, se requieren una narrativa común e instrumentos compartidos que fortalezcan la acción tanto del Estado como de los mercados en la dirección deseable y puedan revertir el rezago en la inversión destinada a bienes y servicios públicos de clara relevancia para el desarrollo, el bienestar y la cohesión democrática.

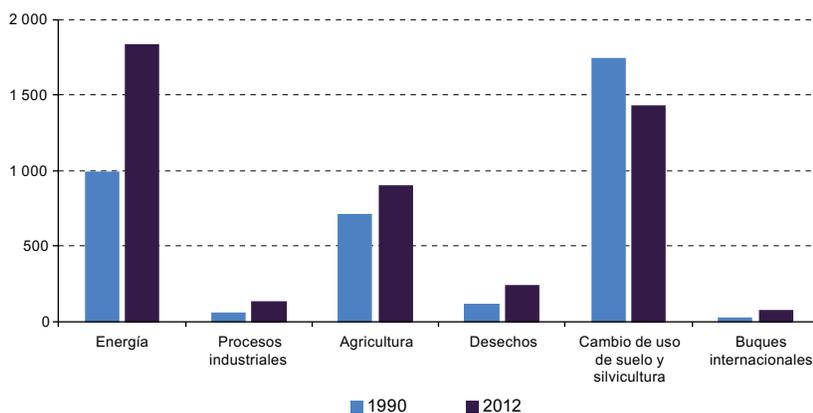
²³ Ejemplos de estos mecanismos internacionales son el proceso de construcción de la Agenda 21 local por medio del Cities Climate Leadership Group C40 (ICLEI) (gobiernos de grandes ciudades) con ciudades de la región como Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México, Curitiba, Lima, Quito, Río de Janeiro, San Salvador, Santiago y São Paulo. Se han desarrollado enfoques positivos y herramientas tecnológicas voluntarias, como los de Global Cool Cities Alliance y R20, que cuenta con proyectos para reducir emisiones, mejorar la salud y lograr empleos verdes, incluidos *Cool rooftops* (“azoteas verdes”) y LED Street Lighting Toolkit. También existen programas para la elaboración de reportes locales como Carbon Disclosure Project (una plataforma voluntaria en que están incluidas ciudades), The Climate Group y Carbonn Climate Registry. Pertenecen a R20 gobiernos estatales, provinciales o municipales del Brasil (Acre, Mato Grosso, Pará, Río de Janeiro y São Paulo), del Ecuador (Pichincha) y del Perú (La Molina, Miraflores, Santiago y Santiago de Surco). Están también el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, que sesionó en 2013 y 2014 convocado por la Secretaría Iberoamericana; el proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III); el esfuerzo por acordar una Agenda Municipal de Ciudades de Sudamérica, iniciativa liderada por el gobierno de la ciudad de São Paulo; la Cumbre Mundial de Ciudades por la Protección del Clima; el Global Protocol for Community-scale Greenhouse Gas Emission Inventories del Instituto de los Recursos Mundiales; la iniciativa de carácter global *Compact of Mayors*, lanzada en septiembre de 2014; el proceso Estrategia de desarrollo con bajas emisiones, financiado por el Banco Mundial; el Foro de Alcaldes EU-ALC, Ciudades de América Latina, el Caribe y Europa unidas, y la tercera fase de la cooperación regional entre América Latina y el Caribe y la Comisión Europea.

2. Contaminación global: emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

Las emisiones globales de GEI alcanzaron 45,4 gigatoneladas de CO₂ equivalente (GtCO₂ eq) en 2011 (WRI, 2014) y presentaron una tasa de crecimiento medio anual del 1,5% en el período comprendido entre 1990 y 2011. Las emisiones de América Latina y el Caribe (4,2 GtCO₂ eq) representan el 9% de las emisiones mundiales y exhiben una tasa de crecimiento medio anual del 0,6% en el mismo período, con emisiones por país muy heterogéneas.

Por fuentes, las emisiones de América Latina y el Caribe corresponden principalmente al sector energético (electricidad y calefacción, manufactura y construcción, transporte, otra quema de combustibles fósiles y emisiones fugitivas), que llega al 42% del total, seguido por la agricultura (28%) y el cambio de uso de suelo y silvicultura (21%). Esta participación sectorial de las emisiones en la región difiere del patrón que muestran las emisiones mundiales, en las que el sector energético concentra poco menos de tres cuartas partes del total y, por tanto, el sector agrícola y el cambio de uso de suelo alcanzan una participación mucho menor (véase el gráfico V.4)

Gráfico V.4
América Latina y el Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero,
por sector, 1990 y 2012
(En megatoneladas de CO₂ equivalente)

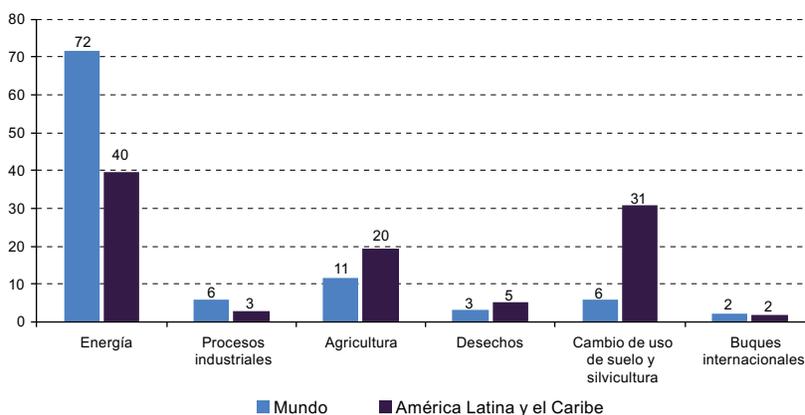


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0. ©2014. Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

Se observa, además, que mientras las emisiones provenientes de la energía continúan aumentando, las emisiones derivadas del cambio de uso

de suelo y silvicultura muestran, en general, una tendencia a disminuir tanto a nivel mundial como en América Latina y el Caribe (véase el gráfico V.5). Asimismo, es importante destacar que la matriz energética de la región es, en términos generales, más limpia que la mundial, al incluir de manera relevante la generación de energía eléctrica por medio de centrales hidroeléctricas.

Gráfico V.5
América Latina y el Caribe: distribución de las emisiones de gases de efecto invernadero, por sector, en comparación con la distribución mundial, 2012
(En porcentajes)

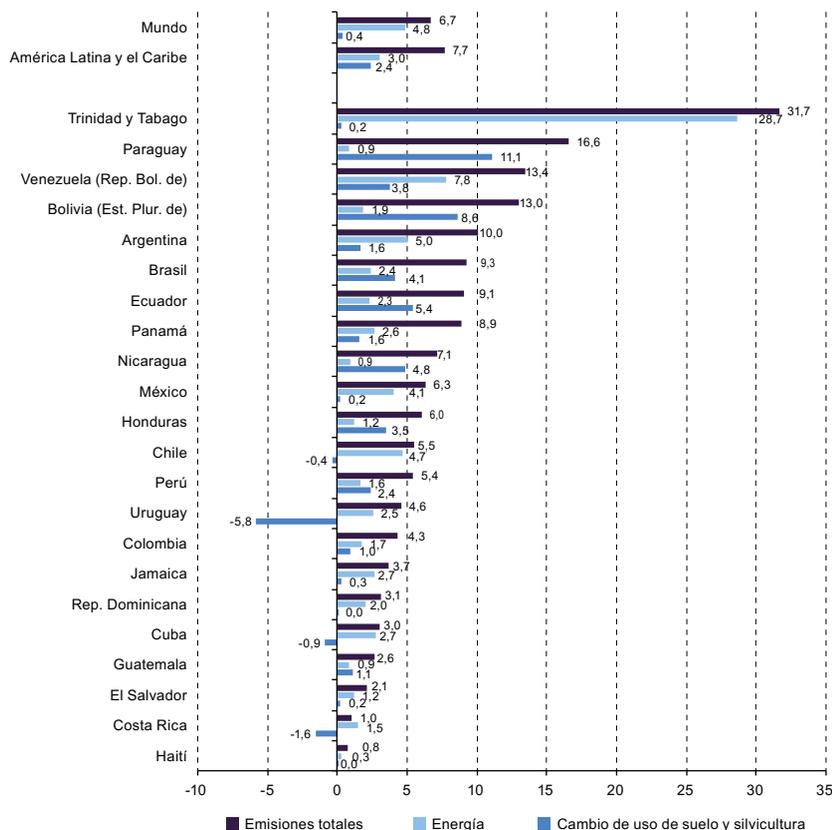


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0. ©2014. Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

Asimismo, las emisiones per cápita en América Latina y el Caribe correspondientes a 2012 son muy diversas entre países y alcanzan una media de 7,7 toneladas de CO₂ eq, en tanto que la media mundial es de 6,7 toneladas de CO₂ eq (WRI, 2014)²⁴. Por sectores de origen, las emisiones per cápita de la región provenientes de la energía son de 3 toneladas de CO₂ eq, mientras que las derivadas del cambio de uso de suelo y silvicultura son de 2,4 toneladas de CO₂ eq, con diferencias significativas entre países (véase el gráfico V.6).

²⁴ A diferencia de las versiones anteriores, cuya fuente para las emisiones de uso de suelo era Houghton (2003a, 2003b y 2008), en el CAIT 2.0 se utiliza la nueva base desarrollada por la FAO. Por tanto, los valores de emisiones utilizados del CAIT 2.0 no son estrictamente comparables con los de versiones anteriores.

Gráfico V.6
 América Latina y el Caribe (22 países): emisiones de gases
 de efecto invernadero per cápita, 2012^a
 (En toneladas de CO₂ equivalente)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0. ©2014. Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

^a Se incluyen solamente los países que cuentan con información sobre las emisiones provenientes del sector energético.

Es posible que el desarrollo tecnológico y algunos cambios regulatorios favorezcan la penetración de las energías renovables en la región. Pero la reducción de las emisiones provenientes del transporte, incluidas en las emisiones del sector de la energía, como se comentó antes, representan un reto mucho mayor²⁵.

²⁵ En relación con los avances recientes en materia de electrificación sostenible y la dificultad de reducir las emisiones del transporte, véanse los casos del Ecuador y del Uruguay presentados en el II Seminario Internacional “Cambio climático, política fiscal ambiental y caudales ambientales: desafíos y oportunidades para las energías sostenibles en América

Evidentemente, para dar solución al problema del calentamiento global se requiere de la acción internacional. Desde la perspectiva climática, tanto los procesos de adaptación como de mitigación se beneficiarían de una mayor coordinación en el plano regional, por ejemplo, en lo referente a la mejora de la normativa sobre ocupación del territorio, las normas de emisión de las diversas fuentes, la creación de mecanismos de aseguramiento ante el riesgo y, como se ilustra a continuación, el sistema de incentivos para el tránsito hacia economías de menor huella ambiental.

3. Subsidios a los combustibles fósiles para el consumo

Desafortunadamente, como parte de la herencia del instrumental para la estabilización macroeconómica de los años noventa y la instalación del apoyo al patrón de consumo de los grupos más empoderados, hay países de América Latina y el Caribe que mantienen e incluso acrecientan el subsidio a los combustibles fósiles, ya sea por formas inadecuadas de fijar las bandas de precios frente a mercados fluctuantes o para mantener una proporción del precio final bajo subsidio al consumidor.

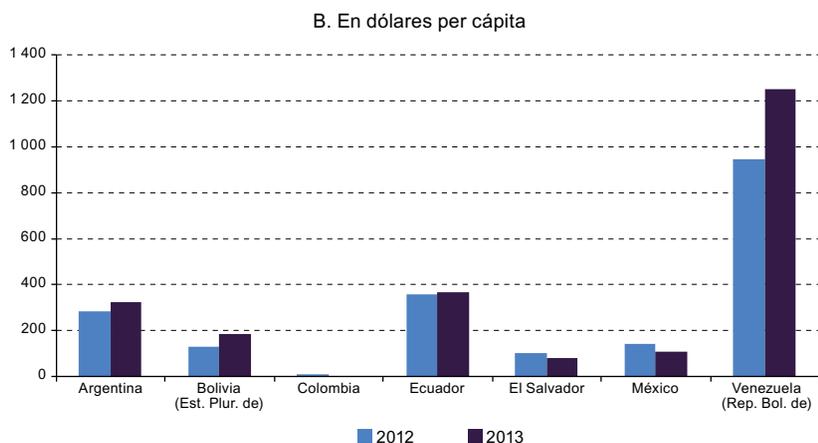
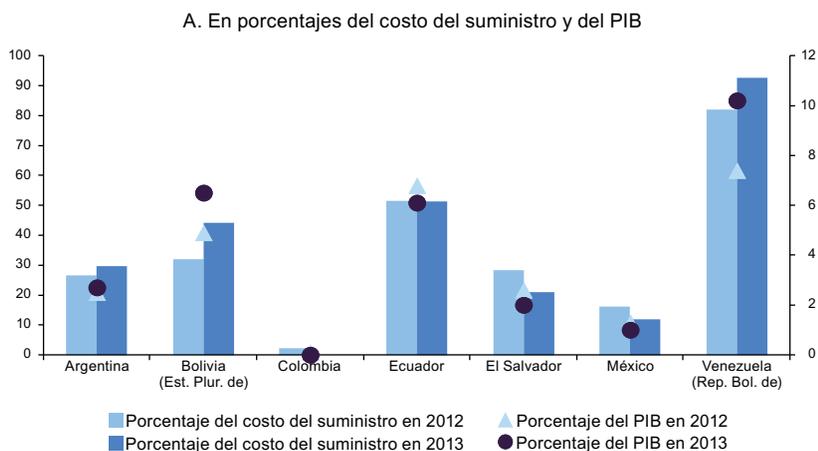
En el gráfico V.7 se aprecia cómo en países que cuentan con espacio fiscal restringido, como la Argentina, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) se destinan importantes montos como subsidio al precio final. El caso extremo es el de la República Bolivariana de Venezuela, que subsidia en más del 90% el precio de suministro del combustible, con un costo que en 2013 llegaba a más de 11 puntos del PIB, equivalentes a más de 1.200 dólares per cápita anuales (véase el gráfico V.7).

Si se observa la estructura del consumo final de combustibles fósiles en la región (véase el gráfico V.8), resulta claro que los subsidios son altamente regresivos y sugieren la conveniencia de migrar de un enfoque basado en subsidiar bienes a un enfoque orientado a subsidiar a poblaciones objetivo. Además, para efectos de un mayor éxito en este tránsito, es necesario elaborar una narrativa compartida regionalmente en que se evidencie la regresividad de esta medida, así como su inconveniencia económica, fiscal, social y ambiental. De este modo, un enfoque coordinado de la región permitiría lograr avances que en el plano nacional han sido difíciles de alcanzar.

Latina”, Buenos Aires, 26 y 27 de mayo de 2015 ([en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ccas/noticias/noticias/1/54941/P54941.xml&xsl=/ccas/tpl/p1f.xsl&base=/ccas/tpl/top-bottom.xls>). En cuanto a los avances recientes en el campo de la electricidad, véanse las presentaciones del taller “El Futuro de la energía: el camino de América Latina hacia la sostenibilidad”, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), Sloan-División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, Santiago, 18 y 19 de agosto de 2015 ([en línea] http://conferencias.cepal.org/futuro_energias/).

Gráfico V.7

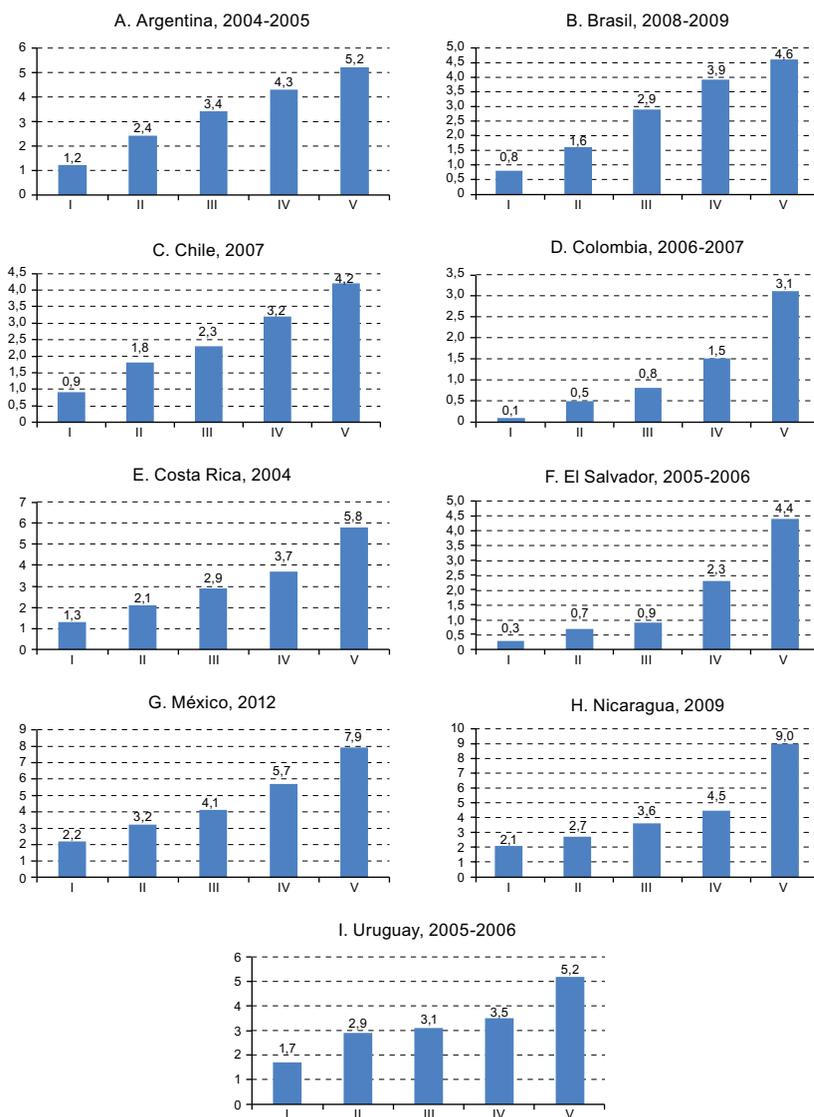
América Latina y el Caribe (7 países): subsidios a los combustibles fósiles, 2012 y 2013
(En porcentajes del costo del suministro y del PIB, y dólares per cápita)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y *World Energy Outlook* [en línea] <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/>.

Reducir el gasto fiscal destinado a subsidios perniciosos es posiblemente un campo promisorio para la coordinación regional, que podría abordarse mediante grupos de trabajo que documenten la narrativa y propongan trayectorias más sostenibles en esta materia.

Gráfico V.8
 América Latina (9 países): proporción del gasto total de los hogares destinado a combustibles para transporte (gasolina, diésel y biodiésel) por quintil de ingreso (En porcentajes)

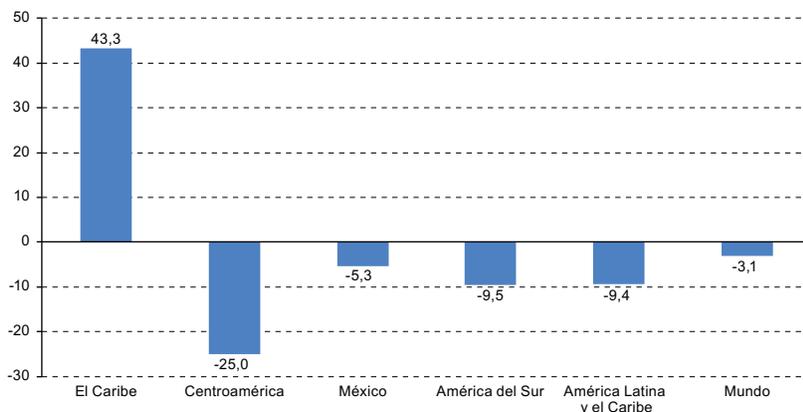


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las encuestas de hogares de los países de varios años, y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.

4. La deforestación

La deforestación continúa siendo un problema relevante en América Latina y el Caribe. La pérdida de superficie de bosques en la región en el período comprendido entre 1990 y 2015 fue de 97 millones de hectáreas (-9,4%), como resultado de las pérdidas registradas sobre todo en los países centroamericanos y sudamericanos. Esta disminución superó la observada a nivel mundial (-3,1%). Tras la pérdida de bosques, casi siempre irreversible, se producen pérdidas de biodiversidad y suelo, y alteraciones de importancia en el ciclo hidrológico (véase el gráfico V.9).

Gráfico V.9
América Latina y el Caribe: variación de la superficie de bosques,
por subregiones, 1990-2015
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2015.

Con el Corredor Biológico Mesoamericano (conformado por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y México), se introdujo un nuevo instrumento de política internacional como mecanismo para la armonización de políticas de conservación de biomas relevantes a través de los países, a fin de preservar la movilidad de especies a lo largo del corredor, evitar su fragmentación y mantener la calidad del material genético.

Del mismo modo, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica²⁶ (integrada por Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, Guyana, el Perú, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de)) es un mecanismo para la armonización de políticas de conservación. En la política de conservación aún no se incorporan nuevos enfoques aplicados a la infraestructura del territorio para las comunicaciones y el transporte, aunque se han hecho progresos en cuanto a los patrones de producción rural compatibles con la preservación de los corredores o áreas de importancia biológica.

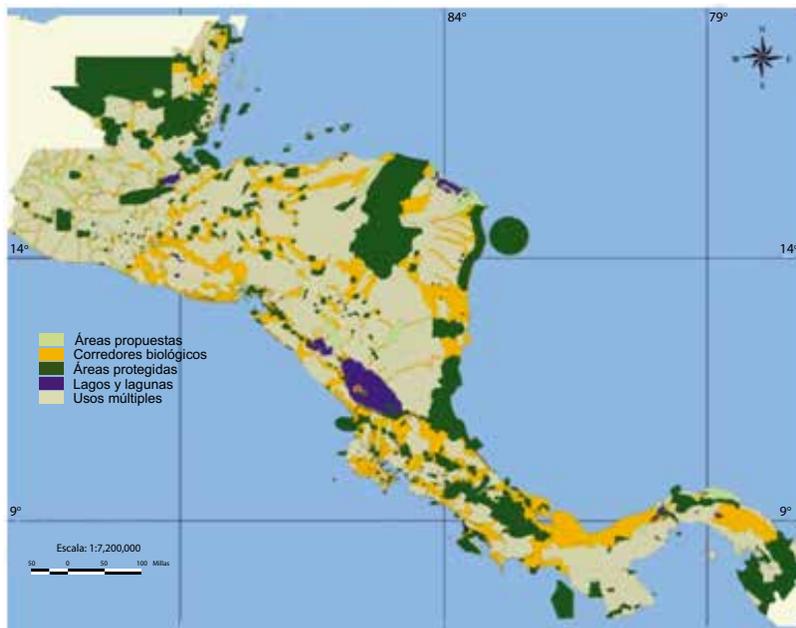
Mapa V.1
Área cubierta por el Tratado de Cooperación Amazónica



Fuente: Instituto Sinchi [en línea] <http://www.sinchi.org.co/index.php/reg-amaz/otca>.

²⁶ Cuyo objetivo central es la promoción del desarrollo armónico de la Amazonía y la incorporación de sus territorios a las respectivas economías nacionales.

Mapa V.2
Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas y Corredores Biológicos, 2004



Fuente: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) [en línea] <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=7703&idm=1>.

5. Pérdidas de productividad, desigualdad, segregación económica y espacial, conflictividad y medio ambiente

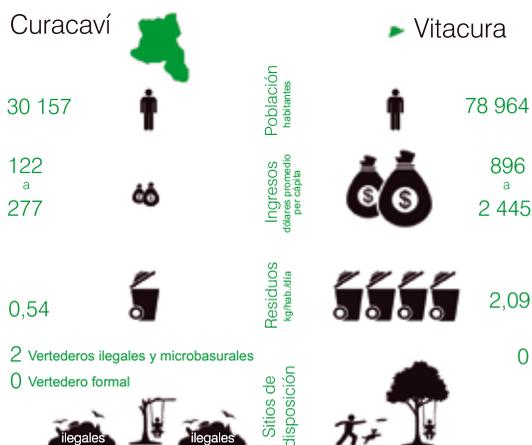
Los conflictos ambientales son cada vez más frecuentes en América Latina. Ocasionalmente ocasionan pérdidas, por la contaminación del aire y del agua y la congestión del tránsito, a los beneficios del desarrollo y evidencian inequidades en la distribución de ganancias económicas y segregación espacial, al mismo tiempo que aumentan los daños y riesgos ambientales y sanitarios.

Si bien todos los estratos de la sociedad dependen de los bienes y servicios que provee el ambiente, estos son particularmente importantes para las poblaciones de menores ingresos y para las que dependen de manera directa de los ecosistemas para su sustento económico. A menudo, estas poblaciones no disponen de los recursos necesarios para adoptar estrategias de prevención o adaptación frente a los riesgos o frente a deterioros ambientales y sanitarios. En muchos casos, la población menos responsable del deterioro ambiental local es la más afectada por sus repercusiones, lo que origina problemas de justicia ambiental.

Las zonas centrales de las ciudades, donde se concentran las actividades económicas y financieras, ejercen una presión centrífuga sobre los hogares más desfavorecidos, expulsándolos hacia la periferia, principalmente por la dinámica del mercado de suelo. Los pobres suelen ocupar zonas de la ciudad frágiles en términos ecológicos y a menudo carecen de acceso a servicios básicos (como recolección de residuos, alcantarillado y agua potable). Asimismo, los centros económicos más densos y con mayor poder adquisitivo expulsan a gran parte de la industria y de las actividades contaminantes hacia zonas pobres, que a menudo tienen menor capacidad para regular, monitorear y sancionar a sus grandes industrias y prestadores de servicios. Los barrios urbanos más desfavorecidos concentran riesgos a la salud y medioambientales.

El desequilibrio en la dotación de infraestructura ambiental clave es un problema generalizado. Se puede ilustrar en pequeña escala con el caso de dos comunas ubicadas en la Región Metropolitana de Santiago. Una de ellas, Vitacura, de altos ingresos, es la comuna que produce más residuos por habitante (2,1 kg al día) en la Región Metropolitana. Sin embargo, sus residuos domiciliarios deben ser dispuestos en otras comunas, debido a que no existen vertederos en su territorio. Por otro lado, Curacaví es la comuna que menos residuos por habitante produce (0,5 kg al día) en esa Región. Esta municipalidad tampoco dispone de vertederos formales, pero sí tiene dos ilegales, que prestan servicio a la Región Metropolitana de Santiago (véase el gráfico V.10). Casos semejantes, pero a escala continental, son la distribución regional de infraestructura clave, como los confinamientos de residuos peligrosos, los puertos con capacidad de tratamiento de aguas residuales y los corredores interoceánicos de menor huella ambiental.

Gráfico V.10
Infraestructura ambiental clave en dos comunas de la Región Metropolitana de Santiago

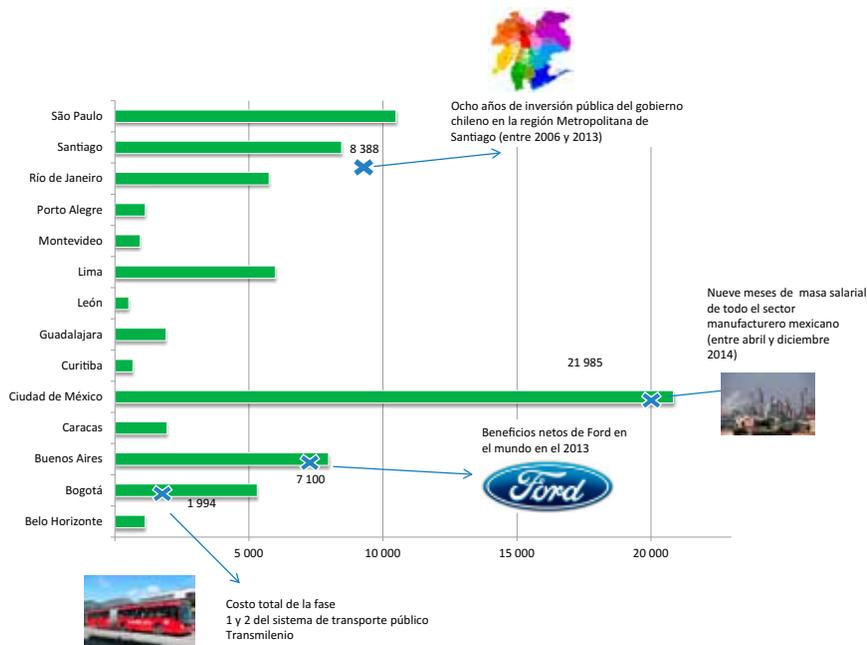


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio del Medio Ambiente, Chile, *Informe del Estado del Medio Ambiente 2011*, Santiago.

El progreso técnico y el lento avance en el aumento de la productividad en las unidades productivas se pierden con facilidad en el ámbito urbano en presencia de contaminación y de congestión. La cuantificación es difícil de realizar; sin embargo, la pérdida puede ser considerable (véase el gráfico V.11).

Gráfico V.11

América Latina (ciudades seleccionadas): estimación de las pérdidas producidas por el tiempo pasado en el transporte público^a
(En millones de dólares)

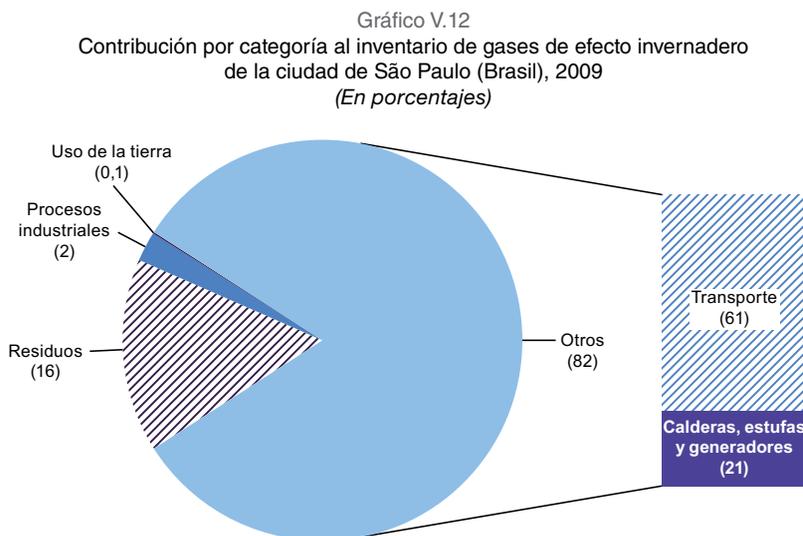


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Observatorio de Movilidad Urbana (OMU), 2009; PIB per cápita de las ciudades en 2013, *América Economía*, 2014; comparaciones para Buenos Aires, Philippe Jacqué, "Le bénéfice de Ford dépasse les 7 milliards de dollars en 2013", *Le Monde*, 28 de enero de 2014; para Bogotá, *Saving lives with Sustainable Transport*, 2009 [en línea] http://www.wri.org/sites/default/files/saving_lives_with_sustainable_transport.pdf; para Santiago, Ministerio de Desarrollo Social, *Región Metropolitana de Santiago, inversión pública efectiva 2003-2013*, 2014, y para Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera, enero-diciembre de 2014.

^a Se obtuvo el número de horas al año pasadas en el transporte público multiplicando las horas por día en el transporte colectivo en 2007 (transporte por rutas viales y ferroviarias), por 5 días y por 52 semanas. Luego se calculó la cantidad de días laborales que representa ese total (con una hipótesis de 10 horas de trabajo diario) y se multiplicó ese valor por el PIB per cápita de las ciudades en 2013.

En São Paulo se calcula que se producen 180 km de congestión promedio al día. Se han alcanzado niveles máximos de 266 km de congestión

en mayo de 2008 y de 344 km, más recientemente, en mayo de 2014²⁷. Este podría ser el futuro de las metrópolis de la región (véase el gráfico V.12).



Fuente: Secretaría Municipal del Verde y Medio Ambiente de São Paulo (SMVMA), 2013.

6. Desastres naturales

Es indudable que los desastres naturales causan y seguirán causando daños cuantiosos en todo el planeta, que su frecuencia e intensidad han tendido a incrementarse, con los consecuentes impactos en términos humanos, estructurales y económicos, y que la gravedad de tales impactos está directamente relacionada con la falta de planificación del desarrollo urbano,

²⁷ En la Región Metropolitana de São Paulo se realizaban en 2012 más de 43,7 millones de viajes al día. De ese total, 29,7 millones se efectuaban de forma motorizada y 13,9 millones de forma no motorizada (a pie y en bicicleta). Del total de viajes de forma motorizada, 16,1 millones correspondían a transporte colectivo y 13,5 millones a transporte individual. En esta región, circulaban 4,2 millones de vehículos, excluidas las flotas de empresas, taxis y omnibuses (Secretaría de Transportes Metropolitanos y Metro, 2013). En 2014, en el estado de São Paulo, el transporte (de carga y pasajeros) emitió 49 millones de toneladas de CO₂ eq, correspondientes al 32% del total emitido ese año, que sumó 154,1 millones de toneladas (SEEG, 2015), con una flota circulante de 15,3 millones de vehículos: 10 millones de automóviles, 2 millones de vehículos comerciales livianos, 600.000 omnibuses y camiones y 2,7 millones de motocicletas. La participación de la macrozona de la ciudad de São Paulo alcanzaba al 60% del total emitido (CETESB, 2014). En la actualidad, en esta región los vehículos de motor aportan el 90% de las emisiones de partículas y el 31% de las emisiones de dióxido de azufre (SO₂), mientras que las industrias son responsables del 10% restante de las emisiones de partículas y el 67% de las emisiones de SO₂ (Montero, 2015).

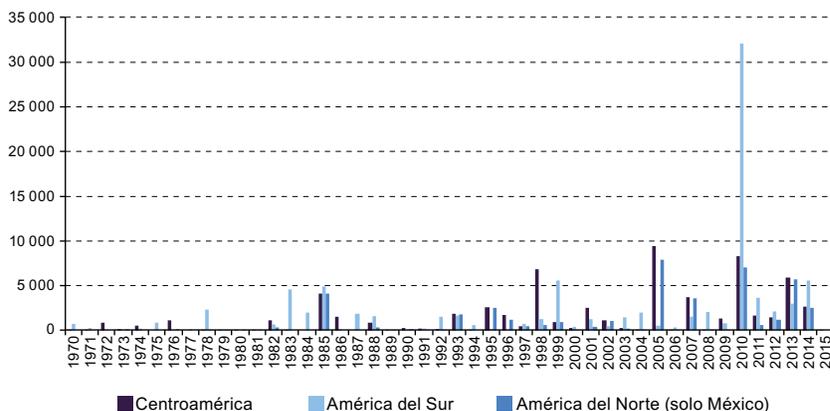
con la deficiencia en materia de infraestructura y con una inadecuada gestión de los ecosistemas, tanto dentro de los países como entre ellos.

La información climática del pasado es crucial para la evaluación de las condiciones actuales y para la detección de posibles condiciones de cambio climático previas y sus efectos y, en ese sentido, no solo son importantes los niveles máximos, sino que todo el régimen hidrológico puede ser relevante. En el caso de los países sudamericanos del Pacífico sur, que son impactados por el fenómeno climático de El Niño, contar con información histórica sobre el clima es fundamental para la definición de proyectos de infraestructura, para el diseño de políticas de aguas, riego, pesca y acuicultura, y para la planificación del uso y manejo del borde costero, entre otros fines. El sector de la construcción es un componente crítico de la economía de los países y desempeña un rol relevante en la gestión de desastres y su mitigación, mediante el diseño y la construcción de proyectos estructurales, como muros de contención y sistemas de drenaje, entre otros. También es fundamental en la definición y adopción de regulaciones y normativas, y en la planificación sobre usos del suelo, ámbitos en los que se debe considerar el territorio como un elemento único, cuya gestión no depende de límites geográficos.

La acción combinada de la localización de la infraestructura —respecto de zonas expuestas a eventos climáticos extremos—, el calentamiento global, la presencia de fallas tectónicas y la destrucción de los bosques, junto con la pérdida de sus servicios ambientales, exponen a muchos países de América Latina y el Caribe a riesgos que pueden ser mejor enfrentados sobre la base de la coordinación regional o subregional, como es evidente en el caso de la provisión de seguros y el ordenamiento territorial. A escala mundial, el continente americano concentró en 2014 el 23% del número total de fenómenos climáticos extremos y el 26% del total de los costos, pero solo el 6% de las muertes.

Como se puede observar en el gráfico V.13, a partir de los años noventa los costos relacionados con los desastres naturales tendieron a aumentar con mucho mayor intensidad que en el período anterior. En estos costos están incluidos los relacionados con los terremotos que, si bien no son parte de la serie de eventos climáticos, deben ser considerados, puesto que incrementan la vulnerabilidad de los países cuyo territorio está expuesto a este tipo de eventos. Esto refleja la importancia de disponer de medidas de reducción de riesgos y prevención de desastres, y permite advertir una clara relación entre la incorporación de estas variables en la planificación urbana y en el diseño y gestión de la infraestructura.

Gráfico V.13
 América Latina: costo de los eventos extremos relacionados
 con el cambio climático^a, 1970-2014
 (En millones de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

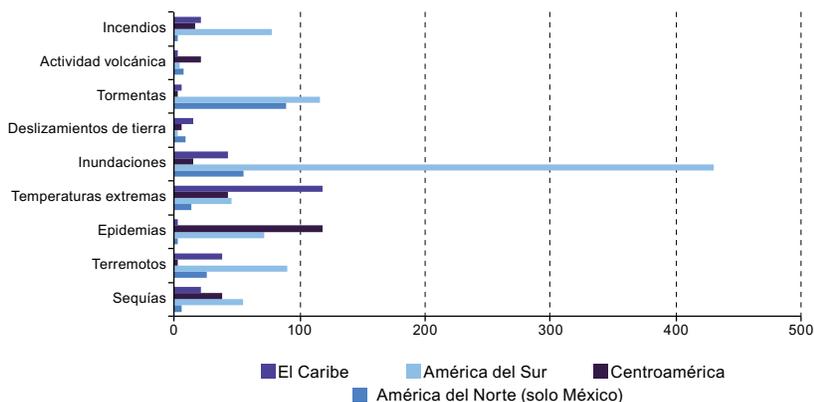
^a Si bien no son eventos relacionados con el cambio climático, se incluyen también los terremotos en el cálculo de costos, por cuanto incrementan la vulnerabilidad de los territorios expuestos a dichos eventos.

En el gráfico V.14 se presenta la cantidad agregada de desastres naturales que han ocurrido en la región entre 1970 y 2014, según tipo de eventos (incluidos los terremotos). Como se puede observar, los eventos se concentran principalmente en América del Sur. A continuación, en el gráfico V.15, se presentan los costos agregados de estos fenómenos en el mismo período, por tipo de evento. De acuerdo con estos datos, los mayores costos corresponden a las sequías y las inundaciones en América del Sur, las temperaturas extremas en Centroamérica y las tormentas en México.

A continuación se presenta una descripción de conjunto de los eventos extremos ocurridos entre 1995 y 2015, por tipo, según la cantidad de afectados, incluidos los fallecidos, y los costos, en América del Sur, Centroamérica y el Caribe (véanse los cuadros V.2, V.3 y V.4). Como puede observarse, las inundaciones son las responsables de la mayor cantidad de fallecidos en América del Sur. En esta región, cuya geografía concentra una cantidad significativa de ríos, además de costas, sujetas de inundaciones, este fenómeno ha tendido al alza, registrando un crecimiento sostenido entre 1970 y 2015, como se muestra en el gráfico V.16. A su vez, en Centroamérica y el Caribe son las tormentas las que concentran la mayor cantidad de víctimas. En esta última región, las inundaciones también han incidido de forma significativa en la cantidad de muertos, de modo que ambos fenómenos —tormentas e inundaciones— concentran en conjunto

casi el 100% de las víctimas fatales. A nivel mundial, el Caribe es una de las regiones más vulnerables al cambio climático.

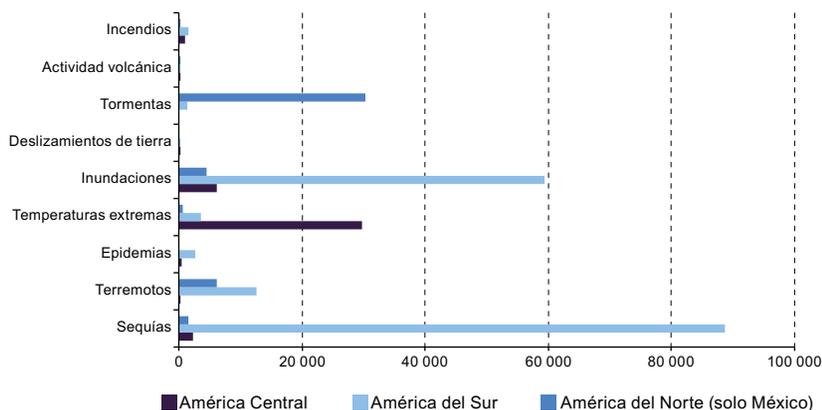
Gráfico V.14
 América Latina y el Caribe: eventos relacionados con el cambio climático^a,
 según tipo, por subregión, entre 1970 y 2014
 (En números)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

^a Si bien no son eventos relacionados con el cambio climático, se incluyen también los terremotos, por cuanto incrementan la vulnerabilidad de los territorios que están expuestos a este tipo de eventos.

Gráfico V.15
 América Latina y el Caribe: costo de los eventos relacionados con el cambio climático^a,
 según tipo, por subregión, entre 1970 y 2014
 (En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

^a Si bien no son eventos relacionados con el cambio climático, se incluyen también los terremotos, por cuanto incrementan la vulnerabilidad de los territorios que están expuestos a este tipo de eventos.

Cuadro V.2
América del Sur: impactos de los eventos extremos ocurridos entre 1995 y 2015

Tipo de evento	Distribución del número de muertes (porcentajes)	Número medio de muertes por evento	Distribución del número de personas afectadas (porcentajes)	Número medio de personas afectadas por evento	Distribución del total de costos (porcentajes)	Costo medio por evento (millones de dólares)
Sequías	0,04	0,5	30,47	449 111	28,14	257
Temperaturas extremas	5,10	53,9	10,45	130 995	3,28	26
Inundaciones	87,28	136,1 ^a	56,18	103 895	62,67	72
Deslizamientos	5,32	40,9	0,48	4 372	1,43	8
Tormentas	2,06	18,1	2,10	21 879	17,03	110
Fuegos	0,20	3,7	0,33	7 122	2,77	37
Total	100		100		100	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

^a Incluidos los 30.000 muertos de la llamada "Tragedia de Vargas", ocurrida en 1999 en la República Bolivariana de Venezuela.

Cuadro V.3
Centroamérica: impactos de los eventos extremos ocurridos entre 1995 y 2015

Tipo de evento	Distribución del número de muertes (porcentajes)	Número medio de muertes por evento	Distribución del número de personas afectadas (porcentajes)	Número medio de personas afectadas por evento	Distribución del total de costos (porcentajes)	Costo medio por evento (millones de dólares)
Sequías	0,16	1,5	32	354 269	4,56	80
Temperaturas extremas	2,5	41,4	0,44	8 290	1,06	32
Inundaciones	9,72	18	24,49	51 179	11,98	40
Deslizamientos	1,92	26,7	0,2	3 170	1,05	26
Tormentas	85,66	166,5	42,81	94 074	81,33	284
Fuegos	0,19	6,3	0,06	2 180	0,02	1
Total	100		100		100	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

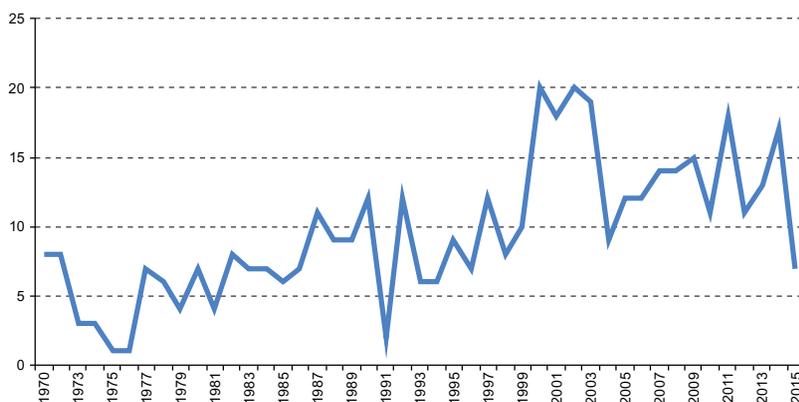
Cuadro V.4
El Caribe: impactos de los eventos extremos ocurridos entre 1995 y 2015

Tipo de evento	Distribución del número de muertes (porcentajes)	Número medio de muertes por evento	Distribución del número de personas afectadas (porcentajes)	Número medio de personas afectadas por evento	Distribución del total de costos (porcentajes)	Costo medio por evento (millones de dólares)
Sequías	0	0	5,91	94 655	0,64	19
Temperaturas extremas ^a	-	-	-	-	-	-
Inundaciones	44,04	51,5	5,92	12 642	1,41	6
Deslizamientos	0,02	1	0,01	688	0	0
Tormentas	55,94	28,7	88,17	82 630	97,96	170
Fuegos	0	0	0	0	0	0
Total	100		100		100	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

^a No se registró ningún caso de temperaturas extremas en el Caribe entre 1995 y 2015.

Gráfico V.16
América del Sur: evolución de la cantidad de inundaciones, 1970-2015
(En números)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

C. Las energías renovables en la región

En el transcurso de las próximas décadas, América Latina y el Caribe precisará de una mayor disponibilidad energética para abastecer la demanda generada por las actividades económicas. De acuerdo con estimaciones (Vergara, Alatorre y Alves, 2013), en un escenario en que la región creciera a una tasa anual del 3% del PIB, necesitaría duplicar la capacidad instalada de generación eléctrica hasta alcanzar cerca de 600 GW hacia 2050, con un costo cercano a los 430.000 millones de dólares, lo que claramente es una oportunidad para redefinir el modelo energético. En este panorama, las energías renovables pueden y deben ser la opción para la integración energética en la región.

Actualmente, las energías renovables representan aproximadamente el 25% de la energía primaria de América Latina y el Caribe. Si bien este valor pareciera ser un dato alentador, en el trabajo de Meisen y Krumpel (2009) se advierte que la forma en que se han llevado adelante las energías renovables y las políticas de desarrollo genera cierto desgaste, ya que, según los autores, “en la mayoría de los casos, las políticas y estrategias de energía en América Latina han excluido a las renovables y otras alternativas por ser demasiado costosas y supuestamente tecnológicamente imposibles”. La respuesta que ofrece el trabajo para explicar esta exclusión radica en la abundancia de recursos de petróleo, gas y energía hidroeléctrica, con lo que resulta ser más barata la explotación de recursos energéticos convencionales que la inversión en energías renovables. Los autores también mencionan una explicación alternativa, según la cual “el desarrollo de las energías renovables está en

conflicto con los intereses de los actores más poderosos, en particular, las grandes compañías energéticas, y, por lo tanto, hay pocos incentivos para promoverlos". Asimismo, las dos formas más importantes de generación de energías renovables en la región son la hidroeléctrica y la basada en el uso de biomasa que, según Oxilia y Dávalos (2012), representaron en 2010 el 8% y el 14% de la oferta energética de América Latina y el Caribe, respectivamente.

En el cuadro V.5 se puede apreciar el estado reciente de varias fuentes de energías renovables en la región.

Cuadro V.5
América Latina y el Caribe: situación de algunas fuentes renovables de energía, alrededor de 2012

Fuente renovable	Situación
Energía solar fotovoltaica	Se ha registrado un marcado aumento del desarrollo de proyectos de energía solar fotovoltaica en la región, debido a las notables reducciones de costos ocurridas en los últimos años. Según los pronósticos de la industria, en 2016 la región podría contar con 2 gigavatios (GW) de capacidad instalada.
Energía solar concentrada (ESC)	La primera central eléctrica de energía solar concentrada se está construyendo actualmente en México. Se trata de una central híbrida (solar y gas), cuya capacidad de generación solar es de 14 megavatios (MW). En Chile, el gobierno ha abierto un proceso de licitación para energía solar concentrada, con una capacidad estimada en un rango entre 50 y 100 MW. En la actualidad, hay dos proyectos en construcción en el país, SolarReserve, en Copiapó, y Abengoa, en Atacama, con almacenamiento en sales.
Energía eólica	Los costos de la energía eólica también se han reducido de manera acelerada, a lo que ha contribuido la incorporación de diseños más eficientes y de torres más grandes, con mayor capacidad. La energía eólica es la que está creciendo más rápidamente en la región. La capacidad instalada acumulada en América Latina llegó a 3,5 GW en 2012, es decir, presentó un incremento del 53% frente a los 2,3 GW instalados en 2011.
Energía geotérmica	México es el quinto productor mundial de electricidad geotérmica, con cerca de 1 GW de capacidad instalada. Centroamérica cuenta con casi 500 MW de capacidad instalada, en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Últimamente, los países del Caribe han elaborado planes para aprovechar sus recursos geotérmicos. Hasta la fecha no se han realizado proyectos geotérmicos en América del Sur, si bien la Argentina está planeando una central de 100 MW en Neuquén, mientras que Colombia, el Ecuador y Panamá están explorando activamente este recurso.
Generación a partir de biomasa	La generación a partir de biomasa, incluidos los residuos, es la fuente principal de electricidad basada en recursos renovables en América Latina y el Caribe. La mayoría proviene de residuos de caña de azúcar o de madera en el Brasil (7.800 MW), seguido por Chile (526 MW), México (496 MW), Guatemala (300 MW) y la Argentina (300 MW). La región sigue mostrando interés en desarrollar electricidad a partir de recursos de biomasa y residuos.
Energía marina	En la actualidad, América Latina y el Caribe no cuenta con ningún proyecto de energía a partir del oleaje o las mareas, o de energía térmica oceánica, aunque está surgiendo interés por estas fuentes, como resultado de la existencia de un potencial significativo en la región.
Energía hidroeléctrica en pequeña escala	La capacidad instalada en la región asciende a cerca de 1,6 GW.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de W. Vergara, C. Alatorre y L. Alves, "Repensemos nuestro futuro energético. Un documento de discusión sobre energía renovable para el Foro Regional 3GFLAC", *Documento de Debate*, N° IDB-DP-292, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio de 2013.

1. El potencial en la región

La totalidad de los países de América Latina y el Caribe poseen, en mayor o menor medida, recursos naturales para generar energías renovables, como la energía solar, la eólica, la producida a partir de biomasa y la hidroelectricidad, entre otras, que dependen de la geografía y la topografía específica de cada país. En esta línea, se sostiene en un estudio (Vergara, Alatorre y Alves, 2013) que los recursos renovables distintos de la energía hidroeléctrica son también abundantes en América Latina y el Caribe y podrían proporcionar el complemento necesario para satisfacer la demanda regional hasta 2030 y más allá, incluso considerando tasas de crecimiento de la demanda muy dinámicas y teniendo en cuenta una serie de limitaciones técnicas. Aún más, en el mismo trabajo se señala que “en un contexto global, teóricamente el potencial de energía renovable de América Latina y el Caribe podría satisfacer una gran parte de la demanda mundial de electricidad”.

En lo referente a la energía solar, por ejemplo, la mayor parte de la región está expuesta al denominado “cinturón solar”, por lo que dicha energía es un recurso abundante, con previsibilidad en el suministro, que puede ser transformado en electricidad por medio de varias tecnologías que están en diferentes etapas de desarrollo y disponibilidad comercial. Existen mapas de la radiación solar disponibles para la Argentina, el Brasil, Colombia, México y algunos otros países (Meisen y Krumpel, 2009).

Asimismo, muchos países de la región tienen una economía basada en la agricultura, de modo que los residuos agrícolas, forestales y de la cría de animales son también una biomasa abundante y factible de ser explotada. Por otra parte, debido a la exposición de la región a dos océanos, la energía del oleaje y de las mareas representa un enorme potencial que también debería ser considerado. En síntesis, son abundantes las posibilidades para el desarrollo de energías renovables en la región.

En el trabajo antes citado, en que se realiza una cuantificación de este potencial (Vergara, Alatorre y Alves, 2013), se señala que “la región tiene la capacidad de producir cerca de 78 PWh a partir de energía solar, eólica, marina, geotérmica y de biomasa. La capacidad pico nominal correspondiente a esta generación es de aproximadamente 34 TW”²⁸.

²⁸ Incluidos 500 GW de energía geotérmica, 3.400 GW de energía marina y oceánica, 450 GW de energía eólica en alta mar, 4.200 GW de energía eólica en tierra firme, 17.000 GW de energía fotovoltaica, 7.500 GW de energía solar concentrada y 850 GW de energía proveniente de residuos de biomasa.

Junto con afirmar que esta capacidad es muy superior a cualquier demanda esperada, se agrega en el estudio que el costo de uso de estas tecnologías de energías renovables no convencionales “se está reduciendo y en algunos casos ya son competitivas con los combustibles fósiles”.

2. Los costos de las energías renovables

Si bien continúan siendo relativamente elevados en comparación con otras fuentes energéticas, los costos de las tecnologías de energías renovables están disminuyendo de manera acelerada, debido a su curva de madurez, e incluso en algunos casos ya pueden competir con los combustibles fósiles. Sin embargo, resta mucho por hacer. Potencialmente, dado que cuenta con una riqueza inigualable en su base de recursos, América Latina y el Caribe se encuentra en una posición privilegiada para que sus costos de generación de las energías renovables se ubiquen en el extremo más bajo del espectro mundial. Según el estudio antes citado (Vergara, Alatorre y Alves, 2013), la electricidad fotovoltaica se encuentra actualmente a punto de alcanzar su fase comercial plena, ya que “el costo nivelado de energía (LCOE por su sigla en inglés) de la energía fotovoltaica ha sido históricamente más elevado que el de otras tecnologías de generación. Sin embargo, durante los últimos años los precios de esta tecnología han disminuido drásticamente, al punto de que el costo de los paneles se había reducido a montos de US\$ 0,80/vatio y menores en 2013. Lo anterior se ha traducido en la marcada disminución del LCOE para energía fotovoltaica, así como en la reducción de los incentivos requeridos”.

Para ofrecer una idea de la diferencia de costos de las diversas fuentes de generación de energía en la región, se presentan los costos nivelados de la energía (*levelized costs of energy* (LCOE)) y los costos promedio, según los datos que proporciona el trabajo *World Energy Perspective: Cost of Energy Technologies* del Consejo Mundial de la Energía (véanse el cuadro V.6 y el gráfico V.17)²⁹.

²⁹ El modelo de costo nivelado muestra las diferencias de costo entre las distintas tecnologías mediante la conversión en una cifra de precio estándar de la energía, el megavatio por hora (MWh). Este modelo no incluye los costos de la inversión.

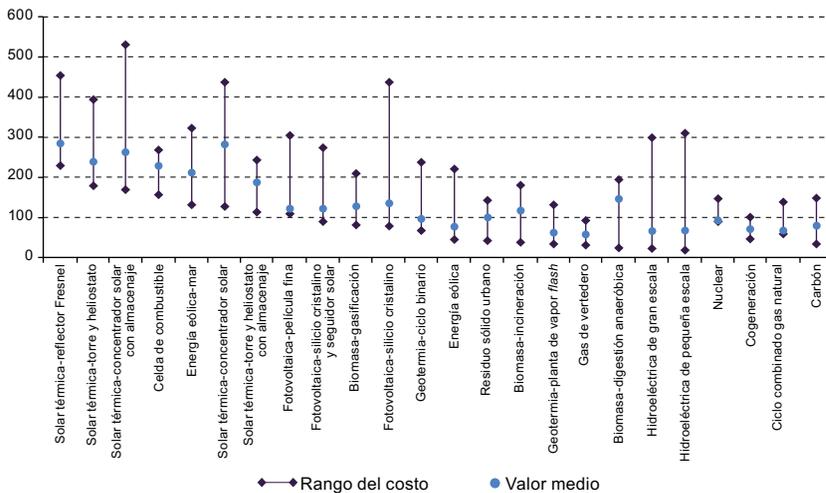
Cuadro V.6
Costo global nivelado de la generación de energía, segundo trimestre de 2013
(En dólares por megavatio por hora (MWh))

Tipo de energía	Costo nivelado de la energía ^a
Energía de las olas (undimotriz)	498 (285-1 059)
Energía de las mareas (mareomotriz)	451 (263-861)
Energía solar térmica-reflector Fresnel	285 (229-455)
Energía solar térmica-torre y heliostato	239 (180-394)
Energía solar térmica-concentrador solar con almacenaje	263 (170-531)
Celda de combustible	229 (158-269)
Energía eólica en el mar	212 (132-324)
Energía solar térmica-concentrador solar	283 (127-438)
Energía solar térmica-torre y heliostato con almacenaje	188 (114-244)
Energía fotovoltaica-película fina	123 (109-306)
Energía fotovoltaica-silicio cristalino y seguidor solar	123 (90-274)
Energía de la biomasa-gasificación	129 (83-210)
Energía fotovoltaica-silicio cristalino	136 (79-438)
Geotermia-ciclo binario	97 (68-238)
Energía eólica en tierra	78 (46-221)
Energía de residuos sólidos urbanos	101 (42-143)
Energía de la biomasa-incineración	118 (39-181)
Geotermia-planta de vapor <i>flash</i>	63 (34-132)
Gas de vertedero	58 (32-93)
Energía de la biomasa-digestión anaeróbica	147 (24-195)
Energía hidroeléctrica en gran escala	67 (23-300)
Energía hidroeléctrica en pequeña escala	68 (19-311)
Energía nuclear	93 (90-147)
Cogeneración	72 (47-102)
Ciclo combinado gas natural	68 (59-140)
Energía mediante carbón	80 (34-149)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Mundial de la Energía, *World Energy Perspective: Cost of Energy Technologies*, octubre [en línea] https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2013/09/WEC_J1143_CostofTECHNOLOGIES_021013_WEB_Final.pdf.

^a Entre paréntesis se presenta el rango de los costos.

Gráfico V.17
Costo global nivelado de la generación de energía, segundo trimestre de 2013^a
(En dólares por megavatio por hora (MWh))



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Consejo Mundial de la Energía, *World Energy Perspective: Cost of Energy Technologies*, octubre [en línea] https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2013/09/WEC_J1143_CostofTECHNOLOGIES_021013_WEB_Final.pdf.

^a Debido a la escala considerada, se excluyen las tecnologías basadas en el movimiento de las olas y de las mareas.

3. Beneficios asociados a la implementación de las energías renovables

Las ventajas de las energías renovables son bastante conocidas. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: i) las emisiones de carbono son cercanas a cero en la etapa de generación; ii) constituyen recursos energéticos duraderos; iii) proporcionan beneficios sociales (como seguridad energética, resiliencia climática, mejoras ambientales locales, creación de empleos locales y reducción de los gastos asociados a los combustibles fósiles), y iv) técnicamente, es posible desarrollarlas en la región³⁰. En particular, en el trabajo de Vergara, Alatorre y Alves (2013) se destacan las siguientes ventajas de las energías renovables:

- Constituyen un recurso propio de energía sin fecha de vencimiento y con varios beneficios sociales.
- Contribuyen a descarbonizar (disminuir la razón entre emisiones y energía) las economías regionales.

³⁰ Según el trabajo de Vergara, Alatorre y Alves (2013), el valor estimado de los beneficios sociales ascendería a 50 dólares por MWh suministrado.

- Pueden contribuir a la seguridad energética de largo plazo, entendiendo por seguridad energética el control (soberanía) que ejerce un país sobre sus recursos energéticos y la capacidad que tiene el sistema de responder a las interrupciones de suministro de combustible (es decir, su resiliencia). Dada la naturaleza inagotable del suministro de las energías renovables, su seguridad se extiende por generaciones.
- En el caso de los combustibles, la volatilidad de los precios puede dificultar e interrumpir la planificación energética y de iniciativas económicas más amplias, afectando directamente la inflación y la estabilidad macroeconómica, lo que se atenuaría con la utilización de las energías renovables.
- La diversificación del suministro de electricidad puede ayudar a reducir la vulnerabilidad de los sistemas de energía hidroeléctrica en presencia de ciclos hidrológicos inestables.
- Los bajos costos de operación y mantenimiento asociados, por lo general, a las energías renovables pueden contribuir a que se reasignen los recursos del presupuesto a otras prioridades de desarrollo.
- Ejercen un impacto positivo en la generación de empleo. Se estima que crean más empleos por dólar invertido que las tecnologías convencionales de generación eléctrica.

4. Algunas recomendaciones

Las políticas públicas cumplen un papel estratégico para nivelar la cancha con relación al desarrollo de las energías renovables, que difieren de las energías generadas de manera convencional en cuanto a tratamiento fiscal, costos y flujos de ganancias, así como en lo referente a los perfiles de generación y distribución geográfica y en la amplia variedad de beneficios sociales que producen. En el trabajo de Vergara, Alatorre y Alves (2013) se plantea que, con el fin de acomodar tales diferencias, los países pueden implementar mecanismos para compensar las distorsiones y sesgos actuales³¹, o bien reformar el marco regulatorio e institucional del mercado de la electricidad de manera de promover la reducción de los riesgos asociados a las energías renovables y aumentar el potencial de rentabilidad de tales inversiones.

³¹ En el caso de los combustibles fósiles, no se pagan los reales costos sociales y en ocasiones su consumo está subsidiado.

Una vez que se ha reconocido que la eficiencia energética y el desarrollo de las fuentes renovables constituyen una prioridad política, surge la cuestión fundamental de si la solución del problema requiere de la intervención pública y en qué medida. De acuerdo con Altomonte, Coviello y Lutz (2003), la aceptación política de la necesidad de la utilización eficiente de los recursos energéticos no significa automáticamente que el Estado deba intervenir en este sector. Estos autores plantean que antes de la intervención estatal debe comprobarse si los costos que ello implica (incluidas externalidades) son menores que aquellos de la no intervención. En caso de que sean menores, también se debería evaluar la factibilidad de la intervención. Asimismo, señalan la importancia de buscar el apoyo de los actores sociales y económicos, incorporando a grupos de interés que compartan los objetivos de la participación propuesta.

A continuación se enumeran algunos criterios que es preciso considerar en la formulación de políticas para el desarrollo de las energías renovables en la región, siguiendo el trabajo de Altomonte, Coviello y Lutz (2003):

- i) Dar a los instrumentos normativos un enfoque integral y coherente con la política energética nacional. La normativa o ley debe ir acompañada de una adecuada fundamentación en la política energética del país, una institucionalidad que sea funcional a sus propósitos y un abanico de instrumentos, programas y fondos adecuados. Por consiguiente, la base fundamental de toda intervención estatal debe ser una política de uso eficiente y promoción de las energías renovables coherente y plenamente integrada en la política energética del gobierno.
- ii) Advertir a todos los actores sobre la necesidad de un enfoque temporal de mediano y largo plazo. Los programas de promoción de la eficiencia energética y de las fuentes renovables de energía necesitan un tiempo de maduración y horizontes de mediano y largo plazo para producir resultados que puedan apreciarse.
- iii) Separar las políticas de uso eficiente de la energía de las políticas de promoción de las energías renovables. Es importante separar las acciones y los programas de promoción de las energías renovables de aquellos relacionados con el uso eficiente, por cuanto se trata de ámbitos que presentan requerimientos tecnológicos, impactos económicos y sociales muy diferentes, y ante los cuales se necesitan modos de intervención y formulación de las políticas públicas también distintos. El desarrollo de las energías renovables se vincula con problemáticas ligadas a la

generación de energía y a la sustitución de fuentes convencionales, involucrando a actores e intereses muy específicos, como es el caso de las empresas generadoras que ya están operando, las que muchas veces perciben las energías renovables como una amenaza a sus negocios. Por su parte, en el caso de las políticas relacionadas con el uso eficiente de la energía se requieren acciones específicas de promoción dirigidas a los actores industriales de los países, que podrían visualizar en las medidas tendientes a ese propósito una interesante oportunidad de ahorro económico, pero también la necesidad, o incluso la obligación, de invertir en equipamientos más eficientes. Algo similar ocurre en el caso del ciudadano común, quien necesita incorporar en su actuar cotidiano un comportamiento “energéticamente eficiente”.

- iv) Entender el comportamiento energético del país, a nivel nacional, sectorial e individual. Antes de diseñar programas y acciones tendientes a la promoción, es importante entender cuál es el comportamiento de largo plazo en materia energética del país y de sus diferentes sectores productivos, así como conocer la conducta de sus ciudadanos en esa materia, considerando factores ligados a la cultura y la idiosincrasia nacional.
- v) Aprovechar los acuerdos de cooperación internacionales, a través de iniciativas como las siguientes: intercambio tecnológico, cooperación para la asistencia a comunidades aisladas, entrenamiento y capacitación, agrupamiento de matrices energéticas para alcanzar metas mínimas y desarrollo de métodos de contabilización y de mecanismos de intercambio de certificados de energías renovables.

En el fomento de la inversión destinada a las energías renovables, son importantes el papel de los gobiernos y las políticas públicas activas para facilitar el acceso de las empresas a las fuentes de financiamiento disponibles. En el trabajo de Altomonte, Coviello y Lutz (2003), se destacan cuatro funciones de los gobiernos para facilitar las inversiones (tanto públicas como privadas) en tecnologías limpias:

- i) Establecer mecanismos de mercado claros y estables, vía marco regulatorio, que contribuyan a disminuir el riesgo que los inversionistas deban asumir. De este modo, se posibilita que puedan trabajar con tasas de retorno más bajas, favoreciendo el financiamiento de un mayor número de oportunidades, lo que a su vez permitirá que los proveedores de líneas de crédito dispongan de las garantías apropiadas.

- ii) Canalizar a través de los bancos nacionales, de fomento o desarrollo, recursos internacionales, estableciendo líneas de crédito conjuntas con entidades financieras multilaterales o bilaterales, que serían operadas por el sistema bancario nacional.
- iii) Establecer sistemas de provisión de garantías para el financiamiento bancario de las empresas pequeñas y medianas, que usualmente son las que desarrollan proyectos de tecnologías limpias.
- iv) Estudiar y formular legislación que permita a las empresas dedicadas a este rubro operar con menores riesgos de contingencias legales o tributarias.

D. Propuestas para la integración y el medio ambiente ³²

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos por la comunidad internacional forman parte de una visión revitalizada del desarrollo de aquí a 2030. Otra parte fundamental es el diseño y la puesta en marcha de la institucionalidad para impulsar y monitorear el avance y el logro de esos objetivos. Los ODS, válidos para todos los países, al mismo tiempo que son adecuados para captar las diferencias nacionales y claros en su formulación y en sus métricas, reclaman un esfuerzo mundial hacia una mayor sostenibilidad del desarrollo en todos sus ángulos, económicos, sociales y ambientales.

La proximidad y las semejanzas de los retos, rezagos y metas que hay que superar hacen del espacio regional un ámbito propicio para la armonización gradual de políticas y para el intercambio de experiencias que acorten las trayectorias de aprendizaje, por un lado, y que permitan proteger la competitividad económica legítima, por otro, al mismo tiempo que se avanza en el progreso social y se adecua de mejor manera la actividad económica a su base natural. Para la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se requiere de un sistema de gobernanza mejorado que, en el marco de las Naciones Unidas, oriente con la jerarquía necesaria a fin de alinear la acción de las instituciones internacionales. Desde este punto de vista, la institucionalidad regional para la integración, así como la arquitectura regional del sistema de las Naciones Unidas, tienen una oportunidad renovada de impulsar la integración institucional, normativa, económica (cadenas de valor y comercio) y de infraestructura.

³² Esta sección está basada en CEPAL (2014b y 2011).

La experiencia ha mostrado que la sostenibilidad no es una consecuencia automática del desarrollo económico ni puede ser considerada una “segunda etapa” de este proceso. Más aún, a escala mundial, los pobres resultados a la hora de intentar solucionar los desafíos ambientales comunes, el cambio climático, la desertificación y la pérdida de biodiversidad, encarados por las convenciones emanadas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992, son una muestra de ese patrón insostenible de producción y consumo global en que está inserta la región y que difícilmente se modificará sin una estrecha colaboración en los ámbitos regional y mundial.

El papel regional será fundamental en la construcción de acuerdos sobre la dirección, el monitoreo de los avances y la generación de la información necesaria para la toma de decisiones. Es, por decisión de los países, una construcción desde las regiones hacia lo mundial. La coordinación de acciones encaminadas a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible favorecerá la creación de complementariedades entre las instituciones internacionales y regionales, lo que podría facilitar progresos incluso para los países más vulnerables. En el contexto de una comunidad internacional heterogénea, la acción regional puede generar efectos positivos, como un mayor sentimiento de pertenencia a las instituciones regionales y subregionales. Objetivos como los relacionados con la salud, la sostenibilidad urbana, la igualdad de género, la estabilización del clima mundial y otros requieren de cambios de escala a nivel de la civilización en su conjunto y este grado de transformación no se producirá solamente a partir de la suma de las contribuciones nacionales.

En un mundo interrelacionado, con autonomías nacionales, la acción colectiva se hace indispensable para generar entornos favorables basados en bienes públicos, que pueden ser de alcance global. Su construcción es tal vez más sencilla sobre la base de bienes regionales, como la certidumbre en el comercio, la paz, la estabilidad financiera y económica, la libre circulación de los avances en conocimientos técnicos y la integración de las políticas públicas. Un trabajo regional coordinado, capaz de superar las tendencias centrífugas de la globalización, será un mejor enfoque para atender la enorme tarea de cambiar estructuralmente el sentido del desarrollo para hacerlo sostenible.

La CEPAL ha identificado varias áreas para la cooperación y la integración regional relevantes desde el punto de vista ambiental.

En primer lugar, un área destacada es la consolidación de la integración institucional. El objetivo es superar el enfoque de políticas ambientales reactivas con las que no se logra abarcar el conjunto de

la región o dar las señales de precios adecuadas, ni internalizar las externalidades ambientales al tiempo que se mantiene la competitividad legítima. Es necesario un cambio en los sistemas de incentivos (en sentido amplio).

La acción colectiva regional puede permitir un avance más eficaz en el desarrollo de instrumentos de política pública. Destacan, por ejemplo:

- la elaboración de cuentas patrimoniales integradas;
- la gradual eliminación de subsidios a los combustibles fósiles;
- los pactos fiscales para la incorporación de incentivos o desincentivos ambientales;
- el establecimiento de marcos de gobernanza para la distribución e inversión de las rentas derivadas de las actividades extractivas, y
- marcos normativos armonizados que minimicen los efectos nocivos de la competencia entre países y la rentabilidad espuria, como las normas de emisión, de calidad de los combustibles y de salud, los costos de acceso a los recursos naturales (como las concesiones y regalías) y el ordenamiento territorial costero, entre otras.

Desde el punto de vista de la integración de cadenas productivas o del comercio internacional, también ayudaría una normatividad armonizada de compras públicas (compras verdes del sector público) para contribuir al desarrollo de redes de proveedores de bienes, servicios y tecnología de menor impacto ambiental, capaces de actuar según una lógica de desarrollo integrado, planificado, de largo plazo y que considere las externalidades positivas y negativas de las soluciones adoptadas.

Para ser exitosa, una estrategia orientada a la promoción de las cadenas de valor regionales y subregionales requiere un estrecho alineamiento entre las políticas industrial y comercial. Esta última debiera centrarse en la gradual remoción de los obstáculos no arancelarios que entorpecen el funcionamiento de las cadenas de valor. Estos impedimentos suelen derivarse de diferencias entre las reglamentaciones nacionales en aspectos como las normas técnicas, el tratamiento de la inversión extranjera y de los servicios y la protección de la propiedad intelectual. Con frecuencia, ese tipo de medidas dificultan más el desarrollo de las cadenas de valor que los aranceles, ámbito en que la región registra importantes avances. Una mayor convergencia regulatoria entre los países de la región facilitaría también el avance hacia políticas industriales compartidas, por ejemplo al reducir la competencia perniciosa entre países por atraer inversión extranjera directa sobre la base del otorgamiento de ventajas tributarias o regulatorias que se traducen en mayores niveles de daño al ambiente y la salud.

Un segundo grupo de medidas se relacionan con la infraestructura regional para el movimiento de insumos y mercancías y —de acuerdo con lo observado por la CEPAL— son en ocasiones más onerosas que otras limitaciones al comercio, como los aranceles y el tipo de cambio (CEPAL, 2011). La insuficiencia de la inversión regional en infraestructura está estimada en torno al 5,2% del PIB de la región entre 2006 y 2020, si el objetivo es satisfacer las necesidades derivadas del crecimiento económico proyectado³³, y del 7,9% del PIB, si el objetivo es cerrar hacia 2020 la brecha en el acervo de infraestructura per cápita que existía en 2005 entre la región y un grupo de economías de alto crecimiento de Asia Oriental. La inversión anual requerida debería ser equivalente a cuatro veces la realizada en el período 2007-2008 (CEPAL, 2011).

A este déficit de montos invertidos hay que sumar la calidad de la inversión que está bajo la consideración de los gobiernos. De los organismos de integración mencionados en la sección A, los que han dado mayor atención a la integración física han sido la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR, y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Hasta septiembre de 2013, la cartera de la IIRSA sumaba 589 proyectos, por más de 156.000 millones de dólares. De ese monto, un 67% corresponde a proyectos de transporte y un 33% a proyectos de energía, en tanto que los proyectos de comunicaciones representan apenas un 0,1% del total. Entre los proyectos de infraestructura de transporte, el 55% de la inversión corresponde a carreteras, el 27% a ferrocarriles, el 10% a puertos marítimos, el 4% a puertos fluviales y el 3% a aeropuertos. Tanto los proyectos de pasos y fronteras como los proyectos de transporte multimodal tienen participaciones inferiores al 1%. Esta distribución refleja una marcada preferencia por la construcción de carreteras en comparación con otras infraestructuras de transporte, el mejoramiento de los pasos de frontera y los avances hacia la convergencia de regulaciones y normativas sectoriales. Es decir, se trata de una infraestructura que ancla una trayectoria de desarrollo alta en carbono y con una muy limitada visión de las necesidades continentales y del cambio regional en la inserción internacional.

En el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2008), al que se incorporaron Colombia y, más recientemente, la República Dominicana, la integración de las infraestructuras eléctrica,

³³ Estimación realizada sobre la base de una tasa de crecimiento del PIB regional de un 3,9% anual y una tasa de crecimiento de la población de un 1% anual.

de telecomunicaciones y de transporte ha tenido un rol fundamental. En 2013, la cartera tenía 17 iniciativas (3 concluidas, 4 en ejecución y 10 aprobadas) y sumaba una inversión total cercana a los 1.900 millones de dólares. Uno de los proyectos más importantes de infraestructura de transporte es la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 13.132 kilómetros de carreteras.

Están ausentes de todas las carteras los puertos de clase MARPOL V (Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques), que cuentan con requerimientos demandantes para el tratamiento de aguas residuales, las vías férreas transoceánicas de alta velocidad y capacidad y de bajas emisiones, y los confinamientos de residuos peligrosos, entre otros de importancia ambiental.

Los desafíos que se enfrentan en materia de infraestructura regional son similares a los que existen a nivel nacional. La inadecuada provisión de infraestructura y servicios, tanto en cantidad como en calidad, es el elemento más evidente. Sin embargo, otros factores, como los asociados a la institucionalidad, el financiamiento y, en especial, la multiplicidad de visiones sobre la concepción, implementación y fiscalización de las infraestructuras económicas y sus servicios, originan también importantes obstáculos que tienen profundas repercusiones sobre el desarrollo económico y social de la región (CEPAL, 2011). Por ello, las más recientes iniciativas de integración, como la UNASUR y la CELAC, junto con reconocer los procesos de integración subregional ya iniciados, tienen la posibilidad de avanzar mejor en la concertación política regional.

Se han identificado inversiones cuya ejecución podría acelerarse si se superaran ciertos obstáculos institucionales, financieros, regulatorios y operativos. Entre ellos se cuenta, además de ineficacias en la organización de los mercados y fallas regulatorias y de mantenimiento, la ausencia de criterios de sostenibilidad. Aún queda un largo camino para articular las distintas iniciativas, favoreciendo la convergencia de regulaciones y normativas, y avanzar en el mediano plazo hacia políticas comunes.

En las distintas iniciativas de integración, se deberían asumir como prioridades las siguientes:

- i) Avanzar hacia políticas comunes subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad, en un marco supranacional que permita coordinar más eficientemente la ejecución de proyectos de infraestructura entre los distintos países, la facilitación de los procesos y la convergencia regulatoria.

- ii) Crear un fondo de cohesión contra asimetrías y/o fondos de inversión regionales.
- iii) Coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole regional y subregional que permitan complementar las distintas economías y reducir los costos de operación y las externalidades negativas sobre el medio ambiente y la sociedad.

Esto conlleva alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos, sobre bases y criterios comunes entre los países, a través de una política integrada y sostenible de logística y movilidad (Cipoletta Tomassian, Pérez-Salas y Sánchez, 2010).

En el caso de la energía³⁴, quizás la principal dificultad radique en la dicotomía existente entre las tendencias a la autarquía y la integración. La seguridad del suministro y la reducción de la dependencia energética están en el centro de las preocupaciones de los gobiernos. Hay una marcada tendencia a la protección de los recursos energéticos fósiles por parte de los países que disponen de ellos, puesto que son percibidos como escasos y caros, con lo que disminuye la disposición a compartirlos con otros países. Como resultado, existe una falta de visión de una “región energética común”. En materia de energías renovables, solo la hidroelectricidad ha sido explotada en conjunto y compartida por el Brasil, el Uruguay y el Paraguay. Otras fuentes renovables están confinadas a proyectos nacionales. Algunos proyectos, como los termosolares, de reciente penetración, los mapas de energía geotérmica y la exploración de otras fuentes podrían dar origen a escuelas regionales de ingeniería y de tecnología, que podrían abrir paso a emprendimientos entre varios países de la región.

Ha habido avances significativos en la interconexión eléctrica en la región, pero el comercio de energía es aún poco significativo (alcanza solo al 5% de la energía producida). En la IIRSA, solo el 32% de la cartera de proyectos de energía (17 proyectos) corresponde a iniciativas binacionales. Tres cuartas partes de la inversión se orienta a la generación de energía (principalmente centrales hidroeléctricas), mientras que el resto corresponde a proyectos de interconexión energética.

Los países centroamericanos están desarrollando desde hace más de 25 años el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), para crear un mercado regional de electricidad competitivo.

³⁴ Este apartado está basado en el capítulo sobre integración regional de CAF y otros (2013).

El sistema se basa en la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 300 megavatios de 1.790 kilómetros, que conecta Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En 2013 se dio inicio al comercio de energía eléctrica entre los países y con ello al funcionamiento del Mercado Eléctrico Regional (MER) entre los gobiernos que conforman el SIEPAC.

La integración gasífera se ve favorecida por la desigual distribución de los recursos de gas natural. Existen diversos gasoductos, cuya construcción fue impulsada durante la década de 1990. Sin embargo, algunas experiencias negativas con el abastecimiento externo reforzaron las posiciones autárquicas o favorables a la diversificación de las fuentes de suministro, que redundaron en una proliferación de proyectos de plantas de regasificación de gas natural licuado (GNL) para la seguridad del abastecimiento, en desmedro de la integración energética regional.

Si bien existe potencial para el desarrollo de recursos convencionales en áreas aún no explotadas, así como de gas de esquisto en la Argentina y México y las reservas de presal en el Brasil, se requiere de una importante inversión en infraestructura para aprovechar esos recursos. La incertidumbre respecto al desarrollo regional de las reservas de gas representa uno de los principales obstáculos para la concreción de proyectos de integración energética.

La materialización del Tratado Energético Sudamericano, aún en discusión en el ámbito de la UNASUR, podría representar un importante avance en la integración energética. A pesar de los progresos logrados, hay barreras de tipo regulatorio que obstaculizan la armonización en las naciones involucradas y que no permitan maximizar los beneficios, prevenir el abuso de poder del mercado y establecer mecanismos para cubrir riesgos y solucionar conflictos.

Un tercer grupo de oportunidades para la cooperación regional en materia ambiental se relaciona con la necesidad de adaptarse a un mercado global en que el medio ambiente es más valorado, ya sea por el propio consumidor o como resultado de medidas de políticas nacionales, iniciativas regionales de los principales mercados, como la Unión Europea, o acuerdos mundiales. La relación entre las medidas de protección ambiental y el comercio es particularmente importante en lo que respecta al cambio climático. Las acciones planteadas o puestas en marcha para mitigarlo (ajustes de carbono en frontera, regulaciones sobre combustibles y etiquetados, entre otras) han tenido o podrán tener consecuencias significativas para el comercio. La adopción de métodos para medir la huella de carbono de los productos comercializados representa una gran oportunidad para la actuación conjunta de los países de América Latina y el Caribe.

Un cuarto grupo de oportunidades para la cooperación regional en esta materia está relacionado con la gestión de áreas transfronterizas y ecosistemas compartidos. Las preocupaciones ambientales o situaciones conflictivas registradas en la región, también han desencadenado en ocasiones significativos procesos de colaboración que han contribuido a la integración. Es el caso del Corredor Biológico Mesoamericano y del Tratado de Cooperación Amazónica, antes citados.

El Brasil ha puesto en marcha un amplio y efectivo programa, el Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAm) (CEPAL/GIZ/IPEA, 2011). Este plan ha incluido distintas áreas y niveles de gobierno, así como acciones que han abarcado desde el monitoreo satelital y la actuación policial hasta la creación de alternativas económicas y la restricción de crédito para ciertas actividades. Además de resultados destacables, el plan generó aprendizaje en el sector público sobre la gestión de la Amazonía que puede ser una referencia clave no solo para los demás países amazónicos, sino también para otros países de la región que deben gestionar igualmente áreas sensibles en que se requiere una articulación interinstitucional compleja frente a la degradación ambiental. Dado que las fronteras naturales no coinciden con las políticas, en el caso de esas áreas las colaboraciones regionales son necesarias para asegurar la efectividad de las iniciativas nacionales y la gestión compartida de recursos, así como para evitar conflictos socioambientales internacionales.

Una quinta área es la del desarrollo tecnológico. La CEPAL (2014b) reconoce varias líneas de cambio tecnológico que pueden conducir a un nuevo paradigma de producción y consumo, en una especie de “*big bang* tecnológico”. Los siguientes son ejemplos destacados:

- las tecnologías de la información, que tienen importantes aplicaciones urbanas, por ejemplo en el uso de sensores en diversos ámbitos urbanos, y el procesamiento de grandes masas de datos;
- las tecnologías de manufactura aditiva en tres dimensiones, que pueden contribuir a la toma de mejores decisiones de localización para acercar a productores y consumidores;
- la robótica, aplicada a tareas de cuidado y otras actividades de servicios;
- vehículos autónomos e inteligentes que podrían reducir la congestión y la accidentalidad tanto en las urbes como en actividades productivas;
- mejoras en la gestión del agua, la desalinización y la irrigación;

- avances en la agricultura y algunas mejoras genéticas (con fuerte debate en torno a los organismos genéticamente modificados);
- avances en las energías renovables, particularmente la energía solar fotovoltaica de gran escala, la termosolar y la eólica, y las tecnologías de almacenamiento de energía;
- avances en las tecnologías que se aplican en el procesamiento de combustibles fósiles, que pueden minar algunos avances en las energías renovables;
- nuevos paradigmas productivos, como la biomimética, que se basa en procesos y propiedades observadas en la naturaleza para el desarrollo de materiales y productos, la biotecnología, las nanotecnologías y las neurociencias, y
- avances en la salud, que pueden prolongar la vida y contribuir al aumento de la población mundial.

Cada país puede hacer inversiones en investigación y desarrollo tecnológico, indudablemente. Sin embargo, teniendo en consideración la velocidad de los cambios y el riesgo de que se profundice el rezago respecto de la frontera tecnológica, parece más viable cerrar la brecha en un marco de cooperación regional, compartiendo el riesgo de rezago, en lugar de enfrentarlo en forma individual. Solo un país de la región lleva la cuenta del costo que representa el daño ambiental, México, a través del llamado producto interno neto ecológico (PINE), que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desde 1999. De acuerdo con dichos datos, el país reporta pérdidas anuales de entre 6,3 y 8,0 puntos del PIB por agotamiento de los recursos y degradación del medio ambiente. La región, en tanto, mantiene un silencio estadístico del que algunos otros países intentan salir. Ocultar la pérdida no la hace menos real. La coordinación regional para el uso de las cuentas integradas económico-ambientales y la mejora de la compatibilidad de la economía con su base material es un recurso más a disposición de los países de América Latina y el Caribe, que ellos debieran utilizar en todo su potencial.

Bibliografía

- AILAC (Asociación Independiente de América Latina y el Caribe) [en línea] <http://ailac.org/sobre/> y <http://ailac.org/unidad-de-apoyo/>.
- Altomonte, Hugo, Manlio Coviello y Wolfgang Lutz (2003), “Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 65 (LC/L.1977-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Bell, Michelle L. y otros (2006), “The avoidable health effects of air pollution in three Latin American cities: Santiago, São Paulo, and Mexico City”, *Environmental Research*, vol. 100, N° 3, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), “Resultados de la actualización de la cartera de Proyectos del COSIPLAN y de la API”, *Carta Mensual*, N° 227 [en línea] <http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=5491614e-9699-439f-bd38-5460835a293a>.
- Borja-Aburto, Víctor H. y otros (1998), “Mortality and ambient fine particles in southwest Mexico City, 1993-1995”, *Environmental Health Perspectives*, vol. 106, N° 12.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y otros (2013), *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe*, marzo.
- CAN (Comunidad Andina), “Medio Ambiente” [en línea] <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=127&tipo=TE&title=medio-ambiente>.
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), “Agenda 2020” [en línea] <http://www.cepal.org/deype/ceacepal/2015-CE14/PPT/CE14-CELAC-Agenda-2020.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), “La economía del cambio climático en la Argentina. Primera aproximación”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.567), Santiago.
- _____ (2014b), *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago.
- _____ (2013), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance* (LC/L.3640(CRPD.1/3)), Santiago.
- _____ (2011), *Infraestructura para la integración regional* (LC/L.3408), Santiago, diciembre.
- CEPAL/GIZ/IPEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Agencia Alemana de Cooperación Internacional/ Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2011), *Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*, diciembre.
- CETESB (Compañía Ambiental del Estado de São Paulo) (2014), *Emissões Veiculares no Estado de São Paulo, 2011*, São Paulo.

- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez-Salas y Ricardo Sánchez (2010), "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 150 (LC/L.3226-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento), *Plan de Acción Estratégico 2012-2022* [en línea] http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_1_pae.pdf.
- El Mundo* (2015), "CELAC revisará esta semana agenda 2020 y relación con China", Economía y Negocios [en línea] <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politica/celac-revisara-esta-semana-agenda-2020-y-relacion.aspx#ixzz3jw0Zr6vD>.
- Folha Política* (s/f), "Dilma culpa rios da Bolívia pelas enchentes no Acre" [en línea] <http://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/114233024/dilma-culpa-rios-da-bolivia-pelas-enchentes-no-acre>.
- Hernández, Fausto y Arturo Antón (2014), "El impuesto sobre las gasolinas: una aplicación para el Ecuador, El Salvador y México", *Documentos de Proyecto* (LC/W.597), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hidalgo, D. y C. Huizenga (2013), "Implementation of sustainable urban transport in Latin America", *Research in Transportation Economics*, vol. 40.
- Houghton, R.A. (2008), "Carbon flux to the atmosphere from land-use changes", *TRENDS: A Compendium of Data on Global Change, Carbon Dioxide Information Analysis Center*, Oak Ridge National Laboratory, Departamento de Energía de los Estados Unidos.
- _____ (2003a), "Revised estimates of the annual net flux of carbon to the atmosphere from changes in land use and land management 1850-2000", *Tellus*, vol. 55, N° 2.
- _____ (2003b), "Why are estimates of the terrestrial carbon balance so different?", *Global Change Biology*, N° 9.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2013), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T.F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2007), *Climate Change 2007 - Impacts, Adaptation and Vulnerability: Working Group II contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press.
- Manero, Ana (s/f), "El asunto de las papeleras en el Río Uruguay", Universidad Carlos III de Madrid [en línea] http://huespedes.cica.es/gimadus/18/02_el_asunto_de_las_papeleras.html.
- Meisen, Peter y Sebastián Krumpel (2009), "El potencial de América Latina con referencia a la energía renovable" *Global Energy Network Institute (GENI)* [en línea] <http://www.geni.org/globalenergy/research/renewable-energy-potential-of-latin-america/el-potencial-de-america-latina-energia-renovable.pdf>.

- Montero, Laetitia (2015), "Ecosistemas urbanos y sostenibilidad", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Oxilia Dávalos, Victorio (2012), "Matriz energética en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas de las energías renovables", Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) [en línea] http://www.olade.org/sites/default/files/presentaciones-sej/8_Presentaci%C3%B3n%20OLADE%20UPADI%20201.pdf.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2007), *Vulnerabilidad y resistencia hidropolíticas en aguas internacionales: América Latina y el Caribe* [en línea] <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/VulnerabilidadyResistenciaHidropoliticasenAguasInternacionalesLAC.pdf>.
- Rosales-Castillo, J. A. y otros (2001), "Los efectos agudos de la contaminación del aire en la salud de la población: evidencias de estudios epidemiológicos", *Salud Pública de México*, vol. 43, N° 6.
- Secretaría de Transportes Metropolitanos y Metro (2013), *Pesquisa de mobilidade da região metropolitana de São Paulo. Principais resultados pesquisa domiciliar*, São Paulo, diciembre.
- SEEG (Sistema de Estimación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero) (2015), "Emissões por Atividade Econômica" [en línea] http://plataforma.seeg.eco.br/economic_activity.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (s/f), "Sistema de la Integración Centroamericana" [en línea] <http://www.sica.int/miembros/miembros.aspx>.
- _____(2015), *Estrategia Regional Ambiental Marco (ERAM) 2015-2020*, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), 27 de febrero [en línea] <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=93793&IDCat=3&IdEnt=2&Idm=1&IdmStyle=1>.
- UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) (2015), [en línea] <http://www.unasursg.org/es/quienes-somos>.
- Vergara, W., C. Alatorre y L. Alves (2013), "Repensemos nuestro futuro energético. Un documento de discusión sobre energía renovable para el Foro Regional 3GFLAC", *Documento de Debate*, N° IDB-DP-292, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- WRI (Instituto de los Recursos Mundiales) (2014), *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0*. ©2014. Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

Capítulo VI

La cooperación financiera regional en América Latina

José Antonio Ocampo¹

Introducción

La crisis financiera del Atlántico Norte² de 2007 y 2008 (en muchos sentidos aún en curso) puso de nuevo en el centro del debate mundial la necesidad de contar con una arquitectura financiera internacional adecuada para el mundo de hoy. Este debate ha conducido a reformas importantes, dirigidas a mejorar los sistemas de regulación financiera, revitalizar el Fondo

¹ Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos y miembro del Comité de Asuntos Globales de la Universidad de Columbia. Previamente, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda de Colombia. En el presente artículo, se utilizan partes del documento de trabajo preparado para la CEPAL “La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 131 (LC/L.3584), Santiago, marzo de 2013.

² Siguiendo a Mohan (2012), prefiero esta expresión a la de “crisis financiera mundial”, porque, en efecto, aunque tuvo efectos mundiales, fue en esencia una crisis financiera de los Estados Unidos y Europa.

Monetario Internacional (FMI), coordinar mejor las políticas económicas de las principales economías, y capitalizar y utilizar los bancos multilaterales de desarrollo como un instrumento anticíclico. La reforma ha sido por cierto incompleta, como lo reflejan las acciones extremadamente limitadas en materia de reforma monetaria internacional, el debate inconcluso sobre la regulación de los flujos de capital a nivel mundial y la ausencia total de acciones para desarrollar un instrumento multilateral a fin de manejar los problemas de sobreendeudamiento de los países.

Una de las diferencias esenciales con la crisis previa más importante, la que enfrentaron las economías emergentes a partir de la que se desencadenó en Asia Oriental en 1997, ha sido el reconocimiento explícito del papel de las instituciones regionales en la arquitectura financiera internacional. En ese entonces, la iniciativa japonesa de crear un fondo monetario asiático se enfrentó a la oposición frontal de los Estados Unidos y del entonces Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, aunque condujo al lanzamiento de la Iniciativa de Chiang Mai en 2000, por parte de los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón y la República de Corea (ASEAN+3). Durante la crisis de 2008 y 2009, se creó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (primero como iniciativa temporal y desde 2012 permanente), se amplió y se hizo multilateral la Iniciativa de Chiang Mai, se estableció el Fondo de Estabilización y Desarrollo (fondo anticrisis) de la Comunidad Económica de Eurasia (EURASEC) y se utilizaron otros mecanismos preexistentes (FMI, 2013).

En este contexto, existen amplias posibilidades para profundizar la cooperación financiera regional de América Latina, que es la más extensa en el mundo en desarrollo, pero que —aun así— es incompleta. Con pocas excepciones, la historia de estos mecanismos de cooperación está íntimamente vinculada con los acuerdos de integración comercial, área en que la región también cuenta con una experiencia de medio siglo, no siempre exitosa. Entre las instituciones existentes, se incluyen un banco regional de desarrollo y tres bancos subregionales, uno de ellos con alcance virtualmente regional, un fondo de reservas y un acuerdo de pagos de larga data. A ellas se han agregado recientemente un nuevo banco de desarrollo, cuya gestación ha sido lenta, y varios acuerdos de pagos de alcance más limitado. Existen también dos experiencias de fracasos interrelacionados, que se materializaron durante la crisis de la deuda de los años ochenta: la de un fondo centroamericano para el financiamiento de la balanza de pagos y la del sistema de pagos centroamericano.

Las principales ventajas de las instituciones existentes son el fuerte sentido de pertenencia a ellas de los países de la región, la capacidad que

han tenido para adaptarse a las demandas de sus miembros y la condición de acreedor preferente que poseen. Esta última característica se refleja en la baja o nula morosidad en sus obligaciones y, en algunos casos, en el hecho de que los países miembros continuaron sirviendo sus obligaciones aun cuando se encontraban en moratorias temporales con acreedores privados e incluso con otros organismos multilaterales. De hecho, la mayoría de estas instituciones han funcionado bien en las crisis que ha experimentado la región y tres de ellas, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, han logrado cumplir un fuerte papel anticíclico.

El hecho de que el riesgo sea bajo se refleja, a su vez, en las excelentes calificaciones crediticias. Si se deja de lado el BID, que tiene también el respaldo de países desarrollados, la calificación del Fondo Latinoamericano de Reservas es la mejor de América Latina y las de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) son superiores a las de todos sus miembros y solo inferiores, en el caso de algunas de las agencias calificadoras, a la de Chile. Esto posibilita que todas estas instituciones accedan a los mercados en condiciones privilegiadas, lo que a su vez les permite otorgar préstamos a los países miembros en condiciones muchas veces más ventajosas que las que estos podrían obtener en los mercados privados de crédito.

Por el lado negativo, debe señalarse que el grueso de los países que han participado activamente son países medianos y pequeños; por el contrario, algunos de los países más grandes, entre ellos el Brasil y México, han sido menos activos en las instituciones subregionales, aunque el primero ha comenzado a participar crecientemente en algunas de ellas. A lo anterior deben agregarse el fracaso, ya mencionado, del acuerdo de pagos centroamericano en la década de 1980 y el alcance muy limitado de los acuerdos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de los que han sido creados recientemente. Además, como se verá, pese a las funciones anticíclicas que han cumplido algunas de estas instituciones, las de alcance mundial (el FMI y el Banco Mundial) son las que siguen desempeñando con mayor fortaleza dicho papel.

Debe destacarse también que un elemento muy importante del éxito de estas instituciones ha sido su capacidad para distanciarse de las diferencias políticas entre los países miembros. Una excepción en esta materia fue la dificultad que tuvo el FLAR para nombrar Presidente Ejecutivo durante un período, debido a las diferencias de orientación política de sus miembros. Hacia el futuro, esto indica que será necesario dar

prioridad a la capacidad técnica de las instituciones sobre las inclinaciones políticas de sus miembros.

En este ensayo se revisa esta experiencia regional. El texto está dividido en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera (sección A) se analiza brevemente el papel de las instituciones regionales en la arquitectura financiera internacional. En las tres siguientes (secciones B, C y D) se analiza en forma consecutiva la experiencia de los bancos de desarrollo, los sistemas de pagos y el financiamiento de balanza de pagos (especialmente el FLAR). El ensayo concluye (sección E) con algunas reflexiones sobre la forma de fortalecer la arquitectura financiera con que cuenta la región para hacer frente a la volatilidad financiera internacional.

A. El papel de las instituciones regionales en la arquitectura financiera internacional

El argumento básico en favor de la cooperación financiera regional es el reconocimiento de que el proceso de globalización que ha vivido el mundo en las últimas décadas es también un proceso de regionalismo abierto. Esta tendencia tiene su expresión principal en el área del comercio, en que se incluyen los profundos procesos de integración comercial europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como el sesgo regional que tiene la proliferación de tratados de libre comercio. En el mundo en desarrollo, se incluyen procesos de integración comercial de distinta naturaleza, entre los que destacan los de Asia Oriental, que están dominados por las redes comerciales y de inversión que se han conformado a lo largo de medio siglo (es decir, por procesos de mercado, aunque apoyados más recientemente por tratados de libre comercio de distinto alcance), así como los procesos de integración latinoamericanos y caribeños, que han sido liderados por acuerdos explícitos de integración desde los años sesenta.

Estos procesos comerciales no se han visto reflejados en la misma medida en materia financiera. Las instituciones financieras regionales han recibido, además, una atención inadecuada en la literatura económica, con la excepción notable de los bancos regionales de desarrollo y la integración monetaria europea³. La institucionalidad financiera regional puede verse,

³ En efecto, los acuerdos financieros regionales no han sido objeto de mucha atención en la literatura económica. En la literatura existente, se destacan dos compilaciones, de Ocampo (2006a) y de Volz y Caliri (2010), y una tercera, de Kawai y Lombardi (2014). Véanse también CEPAL (2001), Mistry (1999) y Ocampo (1999 y 2002).

por una parte, como un correlato de la comercial. En ella se incluye la creación de mecanismos de pago para facilitar el comercio intrarregional, mecanismos para apoyar a los países que enfrentan desequilibrios de balanza de pagos y otorgar financiamiento a los países o regiones atrasadas, así como para financiar la construcción de infraestructura regional y, de modo más general, la provisión de bienes públicos regionales. Esta institucionalidad puede verse también como complemento de la institucionalidad financiera mundial dentro de una estructura de cooperación financiera de varios niveles. En la práctica, sin embargo, dado el carácter incompleto de la arquitectura financiera mundial existente, puede considerarse también como una contribución para llenar los vacíos de dicha estructura.

Existe, además, una defensa básica de economía política de dichas instituciones: el mayor sentido de pertenencia a las instituciones regionales y subregionales por parte de los países miembros y, especialmente, de los medianos y pequeños, que perciben correctamente que tienen una voz más fuerte en ellas. Dicho sentido de pertenencia crea una relación especial entre estas instituciones y los países miembros, que se expresa, en particular, en una sintonía entre las líneas de financiamiento y las demandas de los países y en una fuerte posición de acreedor preferente de las instituciones financieras regionales. Por esta razón y la señalada en el párrafo anterior, una arquitectura financiera mundial basada en una red de instituciones mundiales, regionales y subregionales es mucho más balanceada desde el punto de vista de las relaciones de poder que una arquitectura basada en unas pocas instituciones de alcance mundial (Ocampo, 2006b). De esta manera, no solo contribuye a mejorar la estructura de la economía mundial, sino también los equilibrios políticos a nivel internacional.

Las instituciones regionales y subregionales también enfrentan, sin embargo, desafíos importantes. Las principales dificultades se vinculan con la capacidad limitada que tienen los países en desarrollo para construir instituciones viables, así como con los problemas especiales de construcción institucional y de distribución equitativa de sus beneficios⁴.

En el primer caso, los países de bajos ingresos pueden tener dificultades para construir instituciones financieras propias, como lo refleja la historia del Banco Africano de Desarrollo, que fracasó en sus inicios como institución financiera estrictamente africana. Como se verá en el caso latinoamericano, la dificultad para ejercer una función anticíclica en gran escala también es una restricción que enfrentan los bancos de desarrollo

⁴ Sobre estas restricciones, véase en particular Culpeper (2006).

constituidos por países de renta media, cuyo acceso a los mercados privados de capital es procíclico. En términos institucionales, el desafío esencial es construir instituciones técnicas sólidas y, por lo tanto, sin injerencia política en su operación cotidiana.

En relación con la distribución equitativa de los beneficios, casi en razón de la incapacidad de responder a las demandas de los países miembros de mayor tamaño, estas instituciones deben tener objetivos redistributivos de carácter regional o subregional. Sin embargo, deben evitar que ello se refleje en su estructura de gobernabilidad a través de un poder excesivo de los países de mayor tamaño, ya que ello derrotaría el argumento básico de economía política: que su gran ventaja es la mayor voz que otorgan a los países medianos y pequeños.

El sistema de bancos multilaterales de desarrollo es el mejor ejemplo de una arquitectura basada en una red de instituciones de diferentes niveles, ya que junto al Banco Mundial existen una red de bancos regionales de desarrollo (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), diversos bancos subregionales y un banco interregional (el Banco Islámico de Desarrollo), al que se podría agregar en el futuro el banco de los países denominados BRICS, el Nuevo Banco de Desarrollo. La gran ventaja de una estructura de este tipo es la capacidad que tienen las distintas instituciones para adaptar sus servicios a las demandas de sus miembros, cuyo resultado es una estructura heterogénea en términos de líneas de crédito y otros mecanismos de apoyo a los países. Casi todas estas instituciones están estructuradas como un modelo dual de miembros prestatarios y no prestatarios, lo que en la práctica implica que los segundos transfieren recursos o permiten que se utilice su garantía para otorgar financiamiento a los primeros. Quizás el mejor ejemplo de un banco que no funciona con este esquema, sino como una verdadera cooperativa en que todos los miembros son prestatarios potenciales, es CAF, que representa además el mejor ejemplo de una institución que hizo el tránsito desde la condición de banco subregional hasta la de un banco de carácter virtualmente regional.

En las áreas de cooperación monetaria y de regulación y supervisión financiera, la arquitectura internacional es mucho más fragmentada. En el primer caso, la estructura está dominada por el FMI. Se suman un grupo pequeño de uniones monetarias (la Unión Monetaria Europea, las de África Occidental y África Central, la del Caribe Oriental y otras de menor importancia) y un conjunto igualmente reducido de acuerdos de

financiamiento de balanza de pagos, entre los cuales los más antiguos son el FLAR y el acuerdo de canje de divisas (*swaps*) entre los bancos centrales de los países de la ASEAN⁵. Habría que agregar la Iniciativa de Chiang Mai de la ASEAN+3, creada en el año 2000 y consolidada con el acuerdo de multilateralización de diciembre de 2009, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y otros mecanismos ya mencionados. Entre los proyectos de creación de nuevas uniones monetarias, destaca el del Consejo de Cooperación del Golfo (en el ámbito del Golfo Pérsico), que ha sido pospuesto varias veces y entrará en funcionamiento solo con una parte de sus miembros⁶.

A estas instituciones cabe agregar algunos mecanismos de pagos y créditos recíprocos de bancos centrales en el marco de algunos acuerdos de integración. Europa proporcionó un modelo temprano con la Unión Europea de Pagos, creada poco después de la Segunda Guerra Mundial. Estos mecanismos permiten ahorrar en el uso de divisas en las transacciones comerciales y pueden, por lo tanto, ser particularmente útiles en períodos de escasez de divisas. Entre los mecanismos existentes sobresale el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, anteriormente Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)). Como se verá, los mecanismos centroamericanos tanto de este tipo como de apoyo a la balanza de pagos colapsaron, por el contrario, durante la crisis de la deuda de la década de 1980⁷.

Una forma de entender los acuerdos monetarios que involucran a países en desarrollo es dividiendo las funciones básicas de cooperación en este campo en tres: i) el diálogo en torno a las políticas macroeconómicas y la eventual supervisión y coordinación de dichas políticas; ii) el apoyo de balanza de pagos, y iii) la coordinación y la eventual unificación del tipo de cambio (Ocampo, 2006b). Dada la frecuencia y el rigor de las perturbaciones provenientes de la cuenta de capitales, en estos acuerdos monetarios generalmente se elimina el tercero de estos objetivos, que ha sido, por el contrario, el central en la historia de la cooperación monetaria europea (Wyplosz, 2006).

Como se señaló en la introducción, una diferencia importante entre la crisis de 2008 y 2009 y la que tuvo lugar a fines del siglo XX ha sido el

⁵ A ellos se podría quizás agregar el Fondo Monetario Árabe, si bien antes de la crisis otorgaba financiamiento esencialmente para comercio, por lo que pertenece más a la familia de bancos de desarrollo que a la de acuerdos monetarios.

⁶ También existió una iniciativa en tal sentido de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que ha sido en la práctica abandonada.

⁷ Esto también aconteció con el mecanismo de pagos caribeño.

fortalecimiento de algunas instituciones regionales. Estas acciones han sido especialmente notorias en la región que se transformó en el epicentro de la crisis a partir de 2010: la Unión Europea y, en particular, la zona del euro. Abarcaron el fortalecimiento de los esquemas comunitarios de regulación y supervisión financiera, la aprobación de normas más estrictas en materia de desequilibrios fiscales, la creación de fondos de estabilidad (primero uno temporal y en 2012 otro permanente, que funcionarán en forma paralela por algún tiempo) y las intervenciones del Banco Central Europeo para garantizar el funcionamiento del sistema regional de pagos, otorgar liquidez a los bancos comerciales y, de manera más esporádica (incluso, se puede decir, inconsistente), evitar el desorden en los mercados de deuda pública⁸. En relación con las economías emergentes y en desarrollo, las principales acciones a nivel regional han sido la capitalización de los bancos regionales de desarrollo y la multilateralización de la Iniciativa de Chiang Mai⁹. A ello se han agregado algunas iniciativas en materia de pagos en América Latina.

B. Los bancos de desarrollo

La experiencia regional más amplia es, sin duda, la de los bancos de desarrollo. La región cuenta en este sentido con cuatro instituciones, el BID, dos bancos que tienen su origen en procesos subregionales de integración (CAF y el BCIE) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), además del Banco del Sur (establecido en septiembre de 2009). Cabe resaltar, sin embargo, que aunque CAF nació en el marco de la integración andina (en términos estrictos, un año antes del Acuerdo de Cartagena), ha ampliado el grupo de sus miembros a lo largo de las últimas décadas hasta contar con 14 miembros latinoamericanos, 2 caribeños y 2 europeos que tienen lazos históricos con América Latina (España y Portugal), con lo que ha llegado a ser un banco virtualmente regional, un hecho que se refleja en su nuevo nombre, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Posee, además, la característica casi única entre los bancos multilaterales de desarrollo de no tener una división entre prestatarios y no prestatarios, sino de ser una verdadera cooperativa multilateral de crédito en la que todos los miembros (incluidos los dos europeos) son prestatarios potenciales. El BCIE cuenta con tres miembros no prestatarios de la región (Argentina, Colombia

⁸ La literatura sobre este tema es amplia. Véase, entre muchos otros documentos, Wyplosz (2014).

⁹ Véase una revisión detallada de las iniciativas que se han emprendido en el mundo en desarrollo en Grabel (2012).

y México) y dos extrarregionales (España y la provincia china de Taiwán). Por su parte, el FONPLATA tiene un tamaño y unos propósitos más limitados, de desarrollo económico e integración física de dicha cuenca; por este motivo, esta institución no está incluida en el análisis que sigue.

El gran dinamismo de CAF y, en menor medida, del BCIE se refleja en el aumento de su participación en el total de créditos otorgados por bancos multilaterales de desarrollo a la región, que era relativamente marginal en las décadas de 1970 y 1980, cuando el Banco Mundial dominaba todavía el panorama crediticio multilateral, seguido por el BID. Con posterioridad se expandieron en forma dinámica, tanto en el período comprendido entre 1990 y 1997 como, especialmente, en el comprendido entre 2000 y 2007, hasta superar en algunos años al Banco Mundial y al BID en términos de financiamiento a la región.

Como lo refleja el origen de estos procesos en acuerdos subregionales de integración y la estructura de los miembros, la contribución de estos bancos al financiamiento de las distintas subregiones es muy diferente. Este hecho se puede observar en el cuadro VI.1, donde se muestra que en las regiones andina y centroamericana estas instituciones alcanzaron o superaron, respectivamente, el monto de los préstamos otorgados en forma conjunta por el Banco Mundial y el BID durante la primera década del siglo XXI. El BCIE tuvo, sin embargo, una participación mucho más baja en los préstamos subregionales en los períodos más agudos de la crisis financiera reciente, de 2008 y 2009, lo que refleja su comportamiento procíclico (como se verá más adelante).

Cuadro VI.1
Contribución de los bancos subregionales de América Latina^a
al financiamiento de la respectiva subregión, 2000-2009
(En millones de dólares y porcentajes)

	Comunidad Andina	Centroamérica
Monto (<i>millones de dólares</i>)		
Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	30 908	12 184
Banco subregional	37 131	12 168
Participación del banco subregional (<i>porcentajes</i>)	54,6	50,0
Participación del banco subregional excluido el período 2008-2009 (<i>porcentajes</i>)	54,5	56,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los informes anuales de los respectivos bancos.

^a Los bancos subregionales considerados son CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, en el caso de la Comunidad Andina, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en el caso de Centroamérica.

Una característica notable de estas instituciones ha sido su adaptación a las demandas de sus miembros (Titelman, 2006). A ello se puede agregar

la mayor flexibilidad para trabajar con el sector privado, lo que hace innecesario crear instituciones adicionales con este propósito. CAF ha destinado más de dos terceras partes de su portafolio a la infraestructura de energía, agua, transporte y comunicaciones, un área que no ha sido bien cubierta por el Banco Mundial y el BID en décadas recientes, pero que también ha recibido atención creciente por parte de esta última institución en los años más recientes. Por su parte, el BCIE define como sus tres ejes estratégicos el desarrollo social, la competitividad y la integración regional, y como temas transversales la sostenibilidad ambiental y la equidad de género, pero ha destinado entre la mitad y tres cuartas partes de su cartera a infraestructura física. Desafortunadamente, la clasificación muy diversa de los objetivos sectoriales de los préstamos hace muy difícil realizar una comparación precisa de los portafolios de las distintas instituciones de desarrollo multilaterales.

Un hecho que se puede destacar es que, aunque figura en los objetivos de estas instituciones, el apoyo a la infraestructura de integración regional ha sido mucho menos relevante en todas ellas que en el caso del Banco Europeo de Inversiones, si bien ha avanzado gracias a las iniciativas de integración física regional mesoamericana y sudamericana que se pusieron en marcha hace algo más de una década. Esto refleja, por lo demás, la menor atención que se ha otorgado en el pasado a esta dimensión de la integración regional, quizás con la excepción de la integración energética en el caso de Centroamérica, que es más antigua. Además, a diferencia del Banco Mundial y, en menor medida, del BID, los préstamos por programa figuran de manera menos clara en los portafolios de los bancos subregionales; en la práctica, estos préstamos pueden ser considerados como financiamiento presupuestario general (o incluso, en coyunturas críticas, como préstamos de balanza de pagos). Esta es una de las áreas en que las entidades subregionales pueden ampliar sus actividades.

Por otra parte, como se señaló en la introducción, todas estas instituciones cuentan con una calificación crediticia superior a la de los países miembros. Esto les permite beneficiarse colectivamente del acceso a los mercados de capitales internacionales, al que no tienen acceso de hecho algunos de sus miembros, o lo tienen solo en condiciones muy desventajosas en términos de costo o plazo. Todas ellas se caracterizan también por el fuerte sentido de pertenencia de sus miembros, lo que se refleja además en una baja o nula morosidad de la cartera.

La principal desventaja es la capacidad variable de las distintas instituciones de desempeñar un papel anticíclico. Gracias a la garantía

implícita que otorgan los Estados Unidos y otros países industrializados, el Banco Mundial y el BID están mejor capacitados para ejercer la función de aumentar el financiamiento durante los años de crisis.

CAF también ha desempeñado un importante papel anticíclico, con un financiamiento anual que en 2009 y 2010 duplicó el del período comprendido entre 2003 y 2007. Lo contrario ocurrió con el BCIE, que redujo sustancialmente sus préstamos durante los años de crisis, mostrando de esta manera un comportamiento procíclico.

Conviene agregar que en abril de 2012 entró en vigencia el convenio constitutivo del Banco del Sur. Su gestación ha sido larga, ya que se inició con el lanzamiento de la propuesta en 2007. Su capital inicial es de 7.000 millones de dólares.

C. Los acuerdos de pagos

El mecanismo más antiguo de cooperación financiera regional, pero también el que ha presentado los principales fracasos, son los acuerdos de pagos asociados al comercio intrarregional. El más antiguo es el centroamericano, creado en 1961 por tres países, al que se habían adherido todos los miembros del Mercado Común Centroamericano dos años más tarde. Luego se sumó el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, creado en 1965 y reformado en 1982. Ambos sistemas prosperaron hasta la década de 1970, beneficiándose del auge del comercio intrarregional que tuvo lugar durante las dos décadas anteriores a la crisis de la deuda, pero también retroalimentando el dinamismo de dicho comercio. Sin embargo, el primero fue víctima de la crisis de la deuda de los años ochenta, en tanto que el sistema de la ALADI perduró e incluso cobró fuerza durante esos años. Más recientemente se han lanzado, además, nuevas iniciativas en este campo, cuyo desarrollo es todavía limitado.

El primero de estos acuerdos funcionó muy bien por casi dos décadas. Entre 1962 y 1980 canalizó un monto de 8.194 millones de dólares, equivalente al 92% del comercio intrasubregional y logró un grado de compensación del 87%. Gracias a su éxito, a partir de 1976 se permitió que otras transacciones corrientes se canalizaran a través del acuerdo. Más aún, este éxito se produjo pese a las tensiones políticas de entonces (en particular, la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969) y a las tensiones económicas originadas por los programas de ajuste macroeconómico de Costa Rica de fines de los años sesenta e inicios de los años setenta. Sin embargo, el sistema colapsó a comienzos de la crisis de la deuda. El

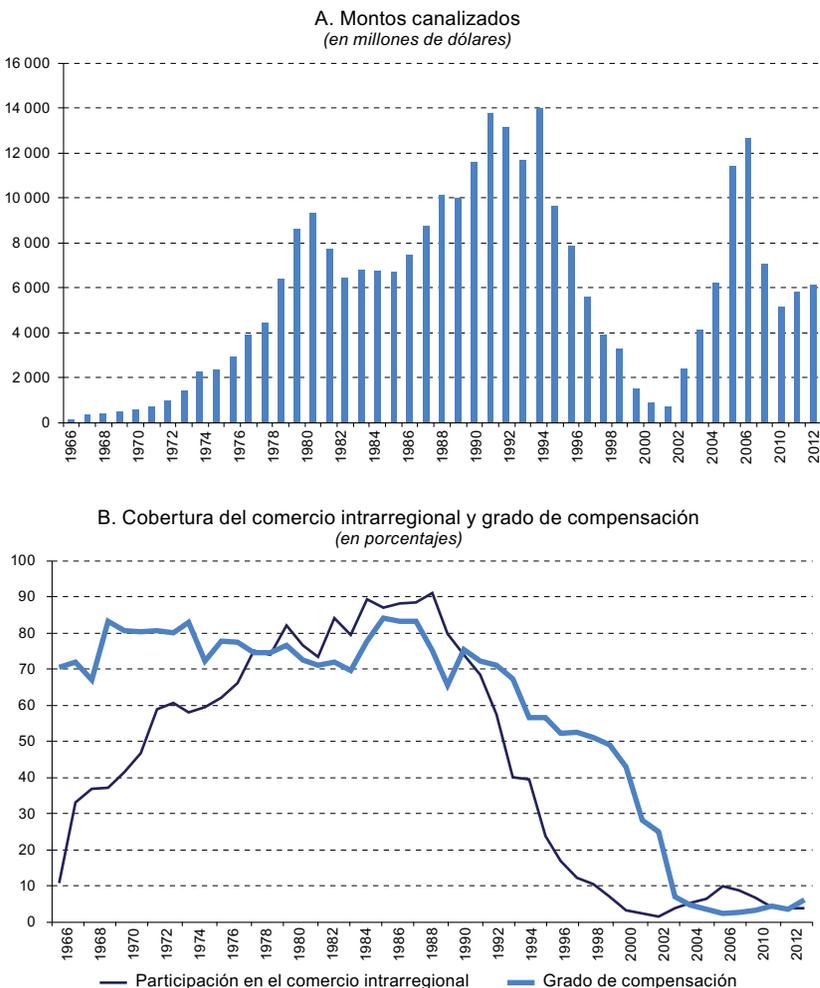
principal problema fueron los cuantiosos déficits de Nicaragua y las deudas que acumuló con Costa Rica y Guatemala, debido a su incapacidad para cumplir la obligación de cubrirlas en divisas en los cortes semestrales de cuentas. A su vez, como se verá en la sección siguiente, el mecanismo de financiamiento de balanza de pagos, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), era muy pequeño para financiar dichas obligaciones. Las deudas acumuladas, por cerca de 700 millones de dólares, redundaron en el uso decreciente del mecanismo a lo largo de la década de 1980. Los intentos de revivirlo a fines de dicha década con apoyo de la Unión Europea, así como la iniciativa previa para crear un mecanismo de pagos novedoso (el Derecho de Importación Centroamericano), fracasaron por la falta de participación de países clave. El sistema fue formalmente suspendido en 1992 (Guerra Borges, 1996).

A diferencia de este mecanismo, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI no solo superó la década perdida de los años ochenta, sino que incluso prosperó durante ese período. El mecanismo venía creciendo, en forma paralela al comercio intrarregional, desde su puesta en funcionamiento a mediados de los años sesenta y había logrado una creciente cobertura del comercio intrarregional y un alto grado de compensación, de entre un 70% y un 80% (véase el gráfico VI.1). Esto último fue, sin duda, lo que permitió que este acuerdo sobreviviera a los años ochenta, a diferencia del acuerdo centroamericano. Aunque el monto de las transacciones canalizadas se redujo a comienzos de la década de 1980, esto fue esencialmente el resultado de la caída del comercio intrarregional, ya que el grado de canalización de dicho comercio a través del Convenio siguió creciendo, hasta alcanzar un 90% en el segundo lustro de esa década, manteniendo, además, su alto grado de compensación.

Sin embargo, después de alcanzar su nivel más alto a mediados de la década de 1990 (14.020 millones de dólares en 1995), el mecanismo entró en desuso. La razón básica fue, sin duda, la liberalización creciente de las transacciones en divisas, que se tradujo en que para las empresas resultara más útil emplear las facilidades en dólares de entidades crediticias privadas, que proporcionaban no solo un sistema de pagos muy eficiente sino también crédito en moneda extranjera y acceso a mercados de derivados para protegerse contra la volatilidad del tipo de cambio, una demanda que se hizo creciente con el uso cada vez más frecuente de tipos de cambio flexibles. A su vez, el Convenio fue sumando algunas desventajas. En particular, la tasa de interés que cobra para las deudas acumuladas, equivalente a la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) más 100 puntos básicos, tiende

a ser inferior al rendimiento de las reservas internacionales, por lo que los bancos centrales prefieren pagar sus obligaciones en forma anticipada. Por este motivo, el grado de compensación se redujo en forma considerable. De esta manera, el éxito del Convenio resultó altamente dependiente de las restricciones a los mercados de divisas que existían en el pasado y el sistema no se pudo adaptar bien a un ambiente libre de dichas restricciones.

Gráfico VI.1
Transacciones del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1966-2012



Fuente: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El acuerdo revivió a partir de 2004 y alcanzó nuevamente un monto de 12.657 millones de dólares en 2008. Sin embargo, ese monto representa menos de una décima parte del comercio intrarregional. Su uso creciente depende una vez más de las restricciones cambiarias, impuestas ahora por la República Bolivariana de Venezuela. Como este país tiene un déficit comercial con respecto a casi todos los miembros del Convenio, el grado de compensación es, además, muy limitado. Han existido algunas iniciativas para reformar el Convenio con el fin de revitalizarlo, pero hasta ahora no se han aplicado.

Dos iniciativas se pusieron en marcha en el área de pagos intrarregionales. En 2006, la Argentina y el Brasil acordaron pagos en monedas nacionales que permiten a los dos países realizar las transacciones hasta por 360 días, con la característica de que las compensaciones son muy frecuentes, por lo que se minimiza el riesgo cambiario en que incurren los bancos centrales. El mecanismo ha resultado útil para empresas medianas y pequeñas que no tienen acceso a los instrumentos en divisas que ofrecen los bancos comerciales. A su vez, cuatro miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), con la expectativa de que adhiriera también Nicaragua) lanzaron en 2009 el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE). El uso de una unidad de cuenta común, el sucre, basada en los tipos de cambio de los países miembros, implica que los bancos centrales incurren en un riesgo cambiario potencialmente importante, una característica que está ausente del resto de los acuerdos. El mecanismo ha sido utilizado sobre todo por exportadores ecuatorianos que destinan productos hacia la República Bolivariana de Venezuela, con un crecimiento mucho más dinámico: se registran montos de 13 millones de dólares en 2010, de 27 millones de dólares en 2011 y de 1.066 millones de dólares en 2012, este último equivalente a una cuarta parte de las transacciones intrazonales¹⁰. Existe en principio el compromiso de complementar este acuerdo con un fondo de reservas común, pero no se han dado pasos firmes en tal dirección.

Cabe anotar que el FLAR (en ese momento todavía Fondo Andino de Reservas (FAR)) creó en 1984 un instrumento que tenía algunas características similares al sucre: el peso andino. Era una unidad de cuenta establecida para facilitar los pagos entre los bancos centrales autorizados (los de los países andinos y de la Argentina y el Brasil). Entonces se emitió

¹⁰ Información procedente de la CEPAL y del Banco Central del Ecuador.

el equivalente a 80 millones de dólares a los países miembros: 20 millones de dólares a Colombia, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) y 10 millones de dólares a Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador. Los saldos tenían que ser pagados en divisas 180 días después de haber sido utilizados, con un interés equivalente a la tasa LIBOR más 25 puntos básicos. El sistema operaba, por lo tanto, como una línea de crédito de corto plazo carente de riesgo cambiario (su principal diferencia con el SUCRE). Entre 1985 y 1990 se hicieron transacciones por 158,3 millones de dólares en pesos andinos, pero desde entonces dejó de ser utilizado. El Perú y el Ecuador fueron los principales usuarios y Colombia el único país que no hizo uso del sistema. Los montos eran empleados principalmente para pagar los saldos en el convenio de pagos de la ALADI (un 55% de las transacciones) o las obligaciones con el propio FLAR (o FAR), caso en que operaban como una extensión de 180 días de las obligaciones.

D. El financiamiento de la balanza de pagos

En la región se han creado a lo largo de la historia dos mecanismos de financiamiento de la balanza de pagos: el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), en 1969, y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) (originalmente Fondo Andino de Reservas (FAR)), en 1978. El primero fue un mecanismo de alcance limitado que colapsó durante la crisis de la deuda de los años ochenta. El segundo ha sido, por el contrario, una institución exitosa, única en el mundo en desarrollo, que ha prosperado por tres décadas y media.

El FOCEM fue un mecanismo de cooperación diseñado en el contexto del Consejo Monetario Centroamericano, creado en 1964 con el propósito eventual de converger hacia una unión monetaria, objetivo que fue posteriormente abandonado. Proporcionaba líneas de crédito de liquidez (hasta de un año) y de estabilización (de entre 5 y 8 años), sobre la base de las reservas de los países miembros y de algunas líneas de crédito con las que contaba para este propósito. Su alcance fue muy limitado. Se usó por primera vez en 1975, pero el financiamiento que otorgó a los países miembros durante el período de auge comprendido entre 1975 y 1979 fue solo de 34 millones de dólares, equivalentes apenas al 5% de los déficits en cuenta corriente de la subregión durante esos años. En el período comprendido entre 1980 y 1984 se duplicó con creces dicho financiamiento, llegando a 88 millones de dólares, pero estos recursos apenas representaron poco menos del 6% de los

déficits en cuenta corriente (González del Valle, 1990, anexo A.1) y una pequeña fracción del financiamiento otorgado por el FMI, que alcanzó el equivalente a 646 millones de dólares en 1983 y que se había acumulado en su mayoría desde 1979. Durante los años siguientes, tuvo lugar en el FOCEM esencialmente una rotación de las obligaciones existentes y el fondo fue eliminado en 1996.

En claro contraste con esta experiencia, el FLAR comenzó a cobrar fuerza durante la propia década perdida de 1980, cuando facilitó financiamiento a todos sus miembros¹¹. Después de transformarse de fondo andino en fondo latinoamericano, en 1991, logró la adhesión de Costa Rica en 1999, el Uruguay en 2008 y el Paraguay en 2013. Sus funciones son: i) proporcionar apoyos de balanza de pagos a través de préstamos o garantías; ii) mejorar las condiciones de inversión de reservas de los países miembros, y iii) contribuir a armonizar las políticas cambiarias, monetarias y financieras de dichos países. La primera ha sido en la práctica la función más importante, que se abordará con mayor detalle. La segunda función se ha intensificado en años recientes, en que el fondo ha contribuido a manejar los portafolios no solo de reservas de los países, sino también de otras instituciones públicas, en ambos casos tanto de países miembros como no miembros, proporcionando además asesoría y entrenamiento en ese campo. Ello se ha reflejado en un crecimiento de los depósitos en la institución, que ha sido particularmente marcado desde 2006 (se alcanzó un monto de 3.900 millones de dólares en diciembre de 2014). La ampliación de esta función ha implicado que la entidad se haya transformado en parte en un intermediario financiero. La tercera función ha sido relativamente marginal: ha comprendido la participación en diálogos macroeconómicos regionales, que han sido muy limitados en sus objetivos, y en la organización de conferencias anuales de alto nivel.

De las cinco líneas crediticias con que cuenta la institución, la más utilizada ha sido la de balanza de pagos, que provee financiamiento de hasta tres años (con un año de gracia para amortizaciones) por el equivalente a 2,5 veces el capital pagado, como máximo¹². Le sigue de cerca la línea de liquidez, que proporciona recursos por un año, hasta por

¹¹ Véase un análisis más detallado de la historia de este fondo en FLAR (2011b) y Ocampo y Titelman (2014).

¹² En este caso, como en el de las demás líneas de crédito, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador tienen un cupo adicional de 0,1 veces el capital pagado.

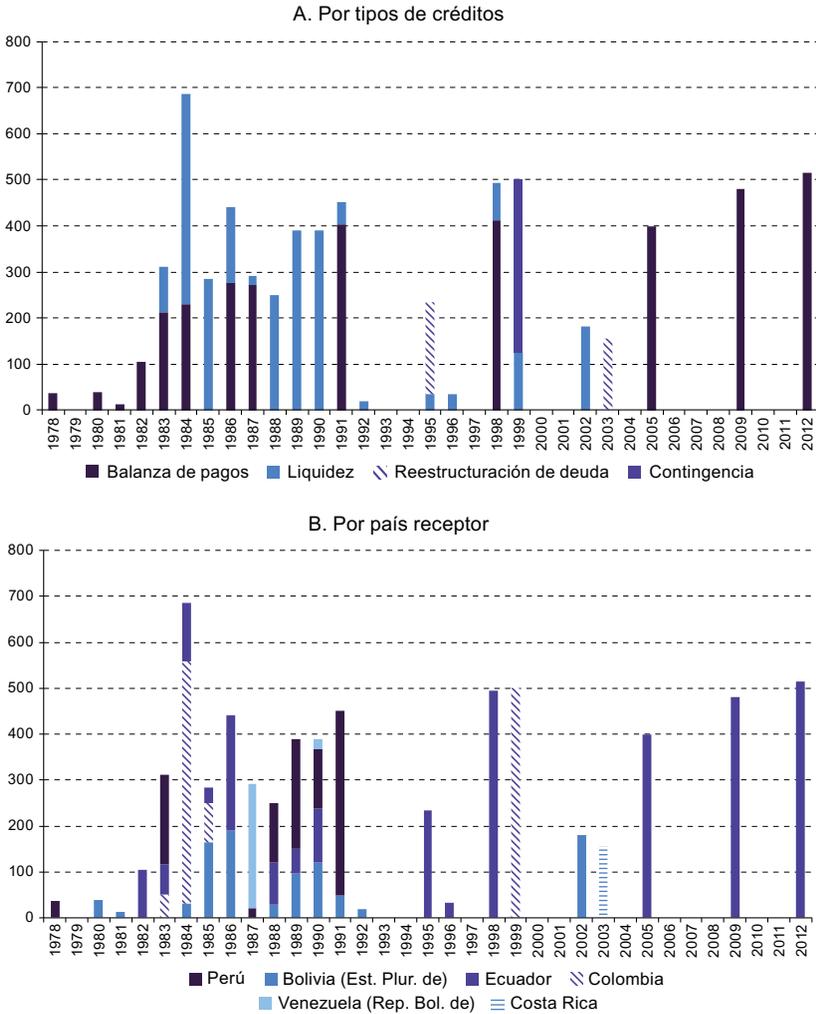
un monto equivalente al capital pagado. La línea de reestructuración de deuda, que tiene condiciones similares a la de balanza de pagos, pero se limita a 1,5 veces el capital pagado, ha sido usada en dos ocasiones: por el Ecuador en 1995 y por Costa Rica en 2003. La línea de contingencia, que otorga financiamiento por seis meses renovables, por un monto de hasta dos veces el capital pagado, ha sido utilizada solo por Colombia, en 1999, pero el crédito no fue desembolsado. En tres casos adicionales, los créditos de balanza de pagos o de liquidez no fueron desembolsados y por ello podrían considerarse implícitamente como créditos de contingencia¹³. No se ha hecho uso de la quinta línea de crédito, la de tesorería.

A continuación se resume la evolución anual de los créditos otorgados por el FLAR, desagregados tanto por línea de crédito (véase el gráfico VI.2A) como por país beneficiario (véase el gráfico VI.2B). Como se puede apreciar, los créditos han sido otorgados fundamentalmente en períodos de crisis: durante la crisis de la deuda de la década de 1980 (hasta 1991) y en los períodos comprendidos entre 1998 y 1999, y entre 2009 y 2012, con la mayor concentración en el primer período. También resulta interesante constatar que todos los países que eran miembros antes de 2008 han usado sus facilidades crediticias. Esto indica que, aun si una crisis golpea a todos los países, como ocurrió en la crisis de los años ochenta (que también afectó a Colombia, pese a su menor endeudamiento externo), todos los miembros se pueden beneficiar, porque las necesidades de financiamiento no coinciden exactamente en el tiempo, es decir, porque son en la práctica secuenciales y no simultáneas.

Los principales beneficiarios han sido los países más pequeños de la Comunidad Andina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador. También es cierto, como se verá, que un fondo del tamaño del actual no podría satisfacer demandas sustanciales de los miembros de mayor tamaño. Estos dos hechos indican que el FLAR no solo ha operado, sino que necesita hacerlo, con reglas implícitamente redistributivas. Los países más grandes dentro del acuerdo se beneficiarán de todas maneras de estos créditos otorgados a los más pequeños, en la medida en que ello contribuya a evitar una contracción significativa de los flujos intrarregionales de comercio.

¹³ Se trata de un crédito de balanza de pagos otorgado al Perú en 1991, uno de liquidez otorgado a Colombia en 1999 (sobre el de contingencia) y uno de liquidez otorgado al Estado Plurinacional de Bolivia en 2002.

Gráfico VI.2
Créditos otorgados por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), 1978-2012
(En millones de dólares)



Fuente: Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

El período en que los préstamos del FMI superaron más claramente los del FLAR fue el comprendido entre 1989 y 1993, cuando la República Bolivariana de Venezuela usó en gran escala los recursos del FMI, a lo que se agregó un crédito otorgado al Perú en 1993. Este caso, tal como el uso de los créditos contingentes del FMI por parte de Colombia desde 2009 (sin desembolso alguno), indica que el FLAR no puede satisfacer demandas

sustanciales de sus miembros de mayor tamaño. Este patrón es similar al que se observa en el caso de los bancos de desarrollo, en que, pese al avance logrado por los bancos subregionales, y especialmente por CAF, el Banco Mundial dispone de mejor capacidad para responder a demandas anticíclicas de financiamiento en gran escala de los países de la región. El hecho de que el crédito de contingencia otorgado por el FMI a Costa Rica en abril de 2009 (por 492,5 millones en derechos especiales de giro (DEG), equivalentes a 732 millones de dólares el día de su aprobación) supere la capacidad de endeudamiento de ese país con el FLAR refleja otro problema: la necesidad de actualizar el tamaño de este fondo para que pueda responder a las necesidades de hoy.

Por otra parte, la historia del uso de las líneas de ambos fondos por parte de los miembros del FLAR permite concluir que una de las grandes ventajas de un fondo regional es que facilita que los países adopten diferentes estrategias de uso de las facilidades crediticias a las que tienen acceso. Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador (antes de 2009) tendieron a utilizar las líneas del FLAR y el FMI en forma complementaria. Otros países han preferido utilizar el fondo regional sobre el mundial: Colombia en las décadas de 1980 y 1990, el Perú en la segunda mitad de la década de 1980 y el Ecuador en épocas recientes. El FMI ha predominado, por el contrario, cuando los países de mayor tamaño han tenido grandes necesidades de financiamiento: la República Bolivariana de Venezuela en el período comprendido entre 1989 y 1991, el Perú en 1993 y Colombia recientemente, cuando ha usado las líneas contingentes. Costa Rica también ha utilizado líneas crediticias de ambas instituciones en forma complementaria y, como ya se señaló, su preferencia por el FMI en épocas recientes muestra más bien las limitaciones de tamaño del FLAR.

E. La cooperación financiera regional frente a la volatilidad financiera internacional

Para concluir este ensayo, vale la pena analizar en qué medida la cooperación financiera alcanzada en la región sirve para que los países en desarrollo puedan enfrentar la volatilidad financiera. En este sentido, las experiencias del pasado indican que los mecanismos con que cuenta la región son muy útiles, pero resultan insuficientes para enfrentar crisis de alcance mundial.

Entre los bancos subregionales, CAF y el BID han logrado cumplir una función claramente anticíclica, que es —en cualquier caso— más limitada que la que puede llevar a cabo el Banco Mundial. Sin embargo,

la capacidad del Banco Mundial para emprender una operación anticíclica como la que realizó en el período comprendido entre 2008 y 2010 es más limitada en la actualidad, debido a las restricciones de capital que enfrenta la entidad y que la han obligado ya a reducir los nuevos préstamos. Esto es cierto incluso si culmina la capitalización acordada durante la crisis de 2008 y 2009 (que no se ha hecho efectiva, porque no ha sido suscrita todavía por los Estados Unidos), ya que fue claramente insuficiente. Esto acrecienta la demanda sobre el BID y los bancos subregionales hacia el futuro. En todo caso, una acción conjunta del Banco Mundial, el BID y CAF puede cumplir un papel positivo en una coyuntura adversa, y estas instituciones podrían apoyar las acciones que realice el BCIE en ese sentido, sirviendo, por ejemplo, como garantes de los bonos que emita esta entidad. El Banco del Sur ofrece posibilidades interesantes, pero será necesario que establezca un manejo profesional sólido para que pueda tener acceso a los mercados internacionales de crédito en condiciones favorables.

Un área en que es esencial que los bancos de desarrollo regional y subregionales amplíen significativamente su financiamiento es la infraestructura de integración, un espacio en que las acciones han sido muy limitadas hasta ahora. Considerando el relevante papel que desempeñaron los bancos multilaterales en el financiamiento del comercio internacional durante la crisis reciente, conviene resaltar igualmente la importancia de mantener una línea clara de acción en este campo. Lo mejor en este sentido sería articular las acciones de los bancos multilaterales a una red de financiamiento del comercio intrarregional, de la que sean parte también los bancos nacionales de desarrollo o de comercio exterior¹⁴. Esta red también podría ser utilizada para promover las inversiones directas intrarregionales. Otra innovación para los bancos de desarrollo subregionales podría ser implementar el mecanismo de préstamos por programa con que ya cuentan el Banco Mundial y el BID. Como ya se señaló, estos créditos operan en la práctica como préstamos presupuestarios y durante las crisis también como préstamos de balanza de pagos. Sin embargo, la gran ventaja de estos créditos, su rápido desembolso, es menos clara en el caso de los bancos subregionales, que ya son en general más ágiles en sus operaciones de crédito.

Los convenios de pagos ofrecen, por su parte, posibilidades interesantes en coyunturas críticas. Sin embargo, sus potencialidades dependen de que

¹⁴ El financiamiento del comercio debería ser una función de los bancos de desarrollo más que de los fondos de reservas, a diferencia de lo que ha sugerido el Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF, 2012).

haya un alto grado de compensación en las transacciones intrarregionales o intrasubregionales. Por el contrario, en presencia de grandes desequilibrios, dichos acuerdos pueden colapsar, a no ser que cuenten con un sistema complementario para financiar los déficits de balanza de pagos, una función que puede eventualmente realizar un fondo de reservas al que estén asociados (una propuesta que se presenta más adelante). También existen posibilidades interesantes de avanzar hacia un sistema multilateral de pagos en las monedas de los países de la región, en que se efectúen cruces frecuentes de cuentas (incluso diarios) para evitar que los bancos centrales incurran en riesgos cambiarios. Como se ha visto, la principal restricción en relación con el uso de monedas nacionales es la ausencia de servicios similares a los que proveen los bancos comerciales en divisas, que además del crédito incluyen cobertura de riesgo cambiario, lo que a su vez tiene como requisito el desarrollo de mercados de futuros en dichas monedas¹⁵. Por lo tanto, para la profundización de un acuerdo de pagos en monedas nacionales se requiere la creación de mercados de futuros en monedas de la región, un área en que pueden cooperar nuevamente los bancos multilaterales, asociados con los bancos nacionales de desarrollo y de comercio exterior. El uso de monedas de cuenta para los pagos intrarregionales también ofrece algunas potencialidades, ya sea en la modalidad del peso andino o del sucre, e incluso se pueden crear gradualmente las bases para el uso más amplio de dichas monedas como instrumentos de pago (por ejemplo, en transacciones de capitales o en el turismo intrarregional). Las autoridades deben ponderar cuál de estas opciones es preferible (un sistema de pagos en monedas nacionales o la creación de una moneda de transacción regional), ya que resulta redundante poner en funcionamiento ambas modalidades.

Las mayores potencialidades las ofrece la conformación de un fondo regional de reservas de gran alcance, tanto en términos de sus miembros como de su tamaño. Dado el excelente comportamiento histórico del FLAR, la solución obvia es construir dicha institución a partir de este fondo. Los estudios existentes¹⁶ han demostrado, por lo demás, que las correlaciones entre las variables macroeconómicas de los distintos países (en particular, los términos de intercambio y los flujos netos de capital) no son todas positivas o no son estadísticamente significativas, por lo que un fondo regional sí

¹⁵ Existe, por supuesto, la posibilidad de utilizar los mercados de futuro de dólares. Así, una transacción entre socios argentinos y brasileños podría ser cubierta con dos operaciones de derivados en dólares realizadas en cada uno de dichos países (es decir, dólar/peso y dólar/real), pero eso eleva su costo.

¹⁶ Véase una descripción más detallada de estos ejercicios en Ocampo y Titelman (2013).

es viable (Agosín y Heresi, 2011; Machinea y Titelman, 2007; Titelman y otros, 2012). Además, aun si dichas correlaciones son positivas y se produce, por lo tanto, contagio, el fondo puede ser viable si la demanda de recursos es secuencial o si proviene de distintos países con intensidades diferentes, como ha ocurrido (en lo que respecta a ambas situaciones) en la historia del FLAR (y antes del FAR). Según el análisis de Agosín (2012), de hecho, los efectos regionales de la crisis asiática de 1998 y 1999, y de la crisis argentino-brasileña de 2001 y 2002 fueron secuenciales y de diferente intensidad, especialmente en el segundo caso; el impacto de la crisis del Atlántico Norte en la región fue, por el contrario, mucho más generalizado y simultáneo.

Otros ejercicios han mostrado que la combinación de acceso a un mayor volumen de reservas y su variabilidad (lo que se denomina *coverage ratio*) es benéfica para el grueso de los países (Machinea y Titelman, 2007; Rosero, 2011). En aquellos casos en que no lo es, una razón puede ser que el tipo de cambio absorbe los choques externos, por lo que es posible que haya beneficios colaterales asociados a la mayor estabilidad de esta variable. Por último, un ejercicio retroactivo realizado por el FLAR (2011b) muestra que todos los países miembros se han beneficiado de sus servicios en términos de acceso a sus líneas de crédito en comparación con aquellas disponibles en los mismos momentos en los mercados. Nótese que existen beneficios adicionales que no se incluyen en estos ejercicios, en particular la contribución potencial a la reducción del contagio regional de las crisis financieras, la estabilidad del comercio intrarregional (incluida la estabilidad de los tipos de cambio) y, de modo más general, la estabilidad económica regional.

Un fondo ampliado podría cubrir una proporción alta de las necesidades de financiamiento de los países. Agosín y Heresi (2011) han estimado que, en 2008, con el 15% de las reservas de los 12 países más grandes de la región (70.000 millones de dólares) se podrían haber cubierto todas las salidas de capital que tuvieron lugar después de la quiebra de Lehman Brothers, excepto las del Brasil, así como haber cubierto el agregado monetario M_1 de todos los países, excepto el Brasil y México. En un trabajo posterior, Agosín (2012) propuso un fondo con poco más de 10.000 millones de dólares de capital, 15.000 millones de dólares de créditos contingentes de sus miembros y 10.000 millones de dólares de endeudamiento, es decir, con una capacidad de financiamiento de 35.000 millones de dólares, que se podría ampliar con un acceso a una línea de crédito del FMI de 30.000 millones de dólares. Por su parte, el Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF, 2012) ha sugerido un fondo de 25.000 millones de dólares de capital, con una capacidad de préstamo de 50.000 millones de dólares, ampliable potencialmente al doble de esta magnitud.

Sin embargo, un fondo de tamaño más modesto también puede ser de gran utilidad, como se deduce de la propia historia del Fondo Latinoamericano de Reservas. De acuerdo con un ejercicio del FLAR (2011a), un fondo sudamericano equivalente a tres veces su capital actual y con contribuciones del Brasil iguales al doble del monto que hoy aportan los países con mayores aportes tendría una capacidad crediticia de unos 21.000 millones de dólares, suficientes para cubrir en promedio el 82% de las deudas de corto plazo y el 27% del agregado monetario M_1 de los países, si las demandas son simultáneas, pero con coberturas en general pequeñas de los países más grandes, por lo que sería conveniente aspirar a un fondo de mayor tamaño. Titelman y otros (2012) muestran que, incluso con la escala de las contribuciones actuales al FLAR (después del aumento del 40% acordado en 2012) y con aportes del Brasil y México equivalentes a tres veces el aporte de los países medianos, el fondo respectivo, de 9.000 millones de dólares y con una capacidad de préstamo de 15.000 millones de dólares (con el 65% del apalancamiento potencial con que funciona el FLAR), podría haber cubierto todas las necesidades de financiamiento de los países pequeños en las dos últimas décadas y el 85% del total si se incluye a los países de tamaño mediano (es decir, exceptuando al Brasil y a México).

Lo conveniente, en todo caso, es ampliar significativamente el tamaño del FLAR, que es equivalente apenas a una sexta parte de los aportes a la Iniciativa de Chiang Mai, si se calcula como proporción del PIB, y a menos de la décima parte, si se calcula en relación con las cuotas de los miembros de Chiang Mai en el FMI, y que representa una proporción aún menor (un 5% en cada caso) si se compara con el Fondo Europeo de Estabilidad, sobre las mismas bases¹⁷. Esto debe hacerse no solo mediante la ampliación del número de miembros, sino también por medio de aportes que deben duplicar o triplicar los niveles actuales. Parte de estos aportes podrían hacerse a través de acuerdos de canje (*swaps*) entre los bancos centrales, como en la Iniciativa de Chiang Mai, o a través de líneas contingentes como los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos del FMI. Sin embargo, la naturaleza básica de fondo de reservas debe mantenerse.

En una reforma de esta naturaleza se debería utilizar el fondo de reserva como la base institucional del mecanismo de pagos y créditos recíprocos de la ALADI y de los sistemas de pagos entre bancos centrales

¹⁷ Véanse las comparaciones en FMI (2013) (gráfico 2). Aquí han sido actualizadas para incorporar el aumento del capital del FLAR del 40% y la duplicación de las contribuciones a la Iniciativa de Chiang Mai, que no están incluidos en los cálculos del FMI.

(o la creación gradual de una moneda de transacción de alcance regional), de los que se beneficiarían, en ambos casos, todos los miembros del FLAR ampliado. La gran ventaja que ofrecerían las líneas de balanza de pagos complementarias es la liquidez de dichos acuerdos de pagos.

Una institución de este tipo podría ser el marco para ampliar significativamente el diálogo sobre políticas macroeconómicas. Este diálogo ha tenido lugar en el pasado en distintas formas, pero su institucionalidad ha sido débil. Debería transformarse en un sistema formal de intercambio de información, diálogo entre las autoridades y alerta temprana. Sobre este sistema se deberá ir construyendo un mecanismo de supervisión macroeconómica, que es esencial para el funcionamiento de un fondo de reservas regional de gran alcance y que serviría de base para una eventual coordinación de políticas. Estas tareas en materia de información, diálogo y supervisión deberían abarcar las variables fiscales, monetarias y crediticias, así como las regulaciones macroprudenciales que adopten los países. Sin embargo, se debería evitar la tendencia a establecer metas explícitas para ciertas variables, como las que se adoptaron en el pasado para replicar el Tratado de Maastricht, que en la región fueron meramente simbólicas y carecieron, por lo tanto, de credibilidad (de hecho, carecieron de credibilidad incluso en el caso europeo). Por el contrario, en materia macroprudencial podría ser conveniente adoptar principios comunes e incluso normas de alcance regional.

Un tema que ha sido objeto de debate reciente es el de las líneas de crédito que debería ofrecer este FLAR ampliado y los instrumentos en los que podría invertir sus recursos. En este caso, las líneas con que ya cuenta el FLAR son un buen punto de partida. De ellas, la línea de crédito de contingencia debe ser ampliada hasta dos años (como ya lo hizo el FMI con su propia línea). Se podría crear también una línea de crédito compensatorio relacionada con el deterioro de los términos de intercambio, que parece factible considerando las correlaciones muchas veces negativas entre los términos de intercambio de los países de la región (Agosín y Heresi, 2011; Agosín, 2012). Sin embargo, no parece conveniente evolucionar hacia préstamos presupuestarios, a diferencia de lo que puede afirmarse de los bancos de desarrollo (donde dicha función la desempeñarían los créditos de programa), pero una alternativa podría ser tornar algo más flexible la línea de tesorería (por ejemplo, extendiendo el plazo); de otra manera, esa línea debería ser eliminada. Como ya se señaló, el manejo del financiamiento del comercio intrarregional debería ser igualmente una función de una red de bancos de desarrollo más que del fondo de reservas.

También se ha propuesto que el fondo pueda invertir en bonos emitidos por los países de la región. Esta opción sería inconveniente, ya que un principio fundamental para el funcionamiento de un mecanismo de apoyo a la balanza de pagos es que sus inversiones tengan una correlación nula o negativa con las variables macroeconómicas que afectan a sus miembros (FLAR, 2011b). La inversión en fondos regionales iría en el sentido contrario de este principio y reduciría, por lo tanto, la capacidad del fondo de operar como un instrumento anticíclico. Esta alternativa sería aún menos conveniente si los bonos estuvieran denominados en monedas nacionales, ya que ello agregaría un riesgo cambiario a las operaciones del fondo de reserva. Nótese, nuevamente, que los bancos de desarrollo sí pueden y deben ser activos en los mercados de bonos en monedas nacionales, una actividad en que CAF-Banco de Desarrollo de América Latina ya está inmerso y que ofrece beneficios evidentes tanto a los países como al propio banco.

Un fondo de reservas ampliado debería tener al menos tres categorías de miembros, las dos categorías actuales (países pequeños y países medianos) más una categoría para los dos países más grandes de la región; y quizás cuatro categorías, si se desea incorporar a las pequeñas economías del Caribe. Esto plantea importantes problemas de economía política. El más relevante es pasar del sistema de “un país, un voto”, con que el FLAR funciona actualmente, a uno de voto ponderado. Este último podría restringirse a créditos de gran tamaño, en que se podrían tener en cuenta tres factores diferentes: votos básicos iguales por país, una proporción basada en las contribuciones al fondo común y votos adicionales más bajos, proporcionales a las líneas de canje o créditos contingentes.

El segundo problema es identificar claramente las ventajas de asociarse a la institución para los países que solo podrán utilizar parcialmente las líneas de crédito (Brasil y México) o que tienen poca probabilidad de utilizarlas (los que tienen una *coverage ratio* baja)¹⁸. Las ventajas están relacionadas con la contribución que ello significaría para la estabilidad económica de la región, incluida la estabilidad del comercio intrarregional, de la que todos los países se benefician. Además, la historia del FLAR indica que incluso los países relativamente grandes pueden beneficiarse de sus créditos.

El tercero puede ser la necesidad de incluir cláusulas de condicionalidad en los créditos, lo que puede ser esencial para garantizar la adhesión de los

¹⁸ Véase un análisis de este tema, en que se incluye una comparación con la Iniciativa de Chiang Mai, en Levy Yeyati (2012).

países que tienen capacidad limitada de beneficiarse de los préstamos. Sin embargo, ello rompería con la tradición del FLAR de prestar únicamente con la presentación de un programa de ajuste por parte de los países y por eso no parece conveniente, excepto quizás para préstamos de mayor tamaño.

Debido a las limitaciones que tendría incluso un FLAR ampliado para financiar a los países más grandes, o para enfrentar coyunturas críticas de alcance mundial, una alternativa adicional es crear mecanismos de apoyo del FMI a los fondos regionales (Agosín, 2012). Una modalidad puede ser la creación de líneas específicas del FMI a dichos fondos¹⁹. Sin embargo, sería esencial que dichas líneas carecieran de condicionalidad, lo que es poco probable. De hecho, la condicionalidad del FMI que exige la Iniciativa de Chiang Mai para préstamos sobre cierto nivel es reconocida en general como un obstáculo para el uso de sus recursos por parte de los países miembros. Otra reforma podría ser incluir como criterio en la fórmula de asignación de derechos especiales de giro los aportes que los países hagan a los fondos regionales de reservas (Ocampo, 2002 y 2006). Un paso mínimo sería que los aportes a dichos fondos fueran considerados como reservas internacionales por el FMI, una condición que hoy no se otorga a los aportes de los países al FLAR.

Bibliografía

- Agosín, Manuel (2012), “Un Fondo Monetario Latinoamericano: Dimensiones requeridas y modalidades”, *Papers and Proceedings, VII Conferencia Internacional de Estudios Económicos*, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).
- Agosín, Manuel y Rodrigo Heresi (2011), “Hacia un Fondo Monetario Latinoamericano”, *Papers and Proceedings, Conferencia Internacional de Estudios Económicos de 2010*, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- CLAAF (Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros) (2012), “Provisión de liquidez en tiempos de crisis: ¿es suficiente recurrir al FMI?”, *Declaración*, N° 27, 11 de diciembre [en línea] http://www.claaf.org/documents/Espanol/27_declaracion.pdf.

¹⁹ Otra alternativa son líneas de canje con la Reserva Federal, como sugiere el Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF, 2012). El Brasil y México tuvieron acceso a líneas de este tipo durante la crisis del Atlántico Norte.

- Culpeper, Roy (2006), "Reforming the global financial architecture: The potential of regional institutions", *Regional Financial Cooperation*, José Antonio Ocampo (ed.), Washington D.C., Brookings Institution/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FLAR (Fondo Latinoamericano de Reservas) (2011a), "Un ejemplo ilustrativo de escenarios de capital para un FLAR ampliado con países de la UNASUR actualmente no miembros", Documento de trabajo interno, 18 de noviembre.
- _____ (2011b), "El FLAR dentro de la arquitectura financiera regional: historia y desempeño en perspectiva", Documento de trabajo interno, diciembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), "Stocktaking the Fund's engagement with regional financing arrangements", 11 de abril [en línea] <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/041113b.pdf>.
- González del Valle, Jorge (1990), "Fortalecimiento del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria", estudio preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, junio.
- Grael, Ilene (2012), "Financial architectures and development: Resilience, policy space, and human development in the global South", *Human Progress and the Rising South*, Khalid Malik y Maurice Kugler (eds.), Nueva York, Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Guerra Borges, Alfredo (1996), "El sistema regional de pagos en Centroamérica 1961-1992 y la cooperación financiera de la Comunidad Europea", *La integración económica centroamericana ante el reto de la globalización*, Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales [en línea] <http://www.obela.org/system/files/SistPagosMCCA1961-92.doc>.
- Kawai, Masahiro y Domenico Lombardi (eds.) (2014), *Financial Regionalism and the International Monetary System*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Levy Yeyati, Eduardo (2012), "Fondo Latinoamericano de Reservas: Diagnóstico y recomendaciones", *Papers and Proceedings, VII Conferencia Internacional de Estudios Económicos*, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).
- Machinea, José Luis y Daniel Titelman (2007), "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mistry, Percy S. (1999), "Coping with financial crises: Are regional arrangements the missing link?", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 10, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Mohan, Rakesh (2012), "Capital account management: The need for a new consensus", *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*, Kevin P. Gallagher, Stephany Griffith-Jones y José Antonio Ocampo (eds.), Boston, Boston University.

- Ocampo, José Antonio (1999), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____(2002), "Recasting the international financial agenda", *International Capital Markets: Systems in Transition*, John Eatwell y Lance Taylor (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- _____(ed.) (2006a) *Regional Financial Cooperation*, Washington, D.C., Brookings Institution/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2006b), "Regional financial cooperation: Experiences and challenges", *Regional Financial Cooperation*, Washington, D.C., Brookings Institution/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, José Antonio y Daniel Titelman (2009), "Subregional financial cooperation: The South American experience", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 32, N° 2.
- _____(2014), "Regional monetary cooperation in Latin America", *Financial Regionalism and the International Monetary System*, Masahiro Kawai y Domenico Lombardi (eds.), Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Rosero, Luis Daniel (2011), "Essays on International Reserve Accumulation and Cooperation in Latin America", tesis doctoral, Amherst, Universidad de Massachusetts.
- Titelman, Daniel (2006), "Subregional financial cooperation: The experiences of Latin America and the Caribbean", *Regional Financial Cooperation*, José Antonio Ocampo (ed.), Washington, D.C., Brookings Institution/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Titelman, D. y otros (2012), "Hacia una cobertura regional más amplia de un Fondo de Reservas", *Papers and Proceedings, VII Conferencia Internacional de Estudios Económicos*, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).
- Volz, Ulrich y Aldo Caliarì (eds.) (2010), *Regional and Global Liquidity Arrangements*, Bonn, German Development Institute/Center of Concern.
- Wyplosz, Charles (2006), "Regional exchange rate arrangements: The European experience", *Regional Financial Cooperation*, José Antonio Ocampo (ed.), Washington, D.C., Brookings Institution/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2014), "Financial regionalism in Europe: Gaps hurt", *Financial Regionalism and the International Monetary System*, Masahiro Kawai y Domenico Lombardi (eds.), Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Capítulo VII

Los espacios de cooperación e integración financiera regional en un mundo posterior a la crisis

Daniel Titelman
Esteban Pérez Caldentey¹

Introducción

Debido a la crisis financiera mundial (2008-2009) y la crisis del euro (2011-2012), se abrió un amplio debate acerca de la capacidad de la arquitectura financiera internacional para gobernar el actual proceso de globalización. La reforma a la arquitectura financiera internacional ha cobrado fuerza por el hecho de que la crisis se originó y tuvo su mayor impacto en los países desarrollados. No solo demostró que la volatilidad no es cosa del pasado ni un problema concentrado en economías emergentes, sino que además puso en evidencia que los países desarrollados son tan vulnerables como los países en desarrollo a los vaivenes de los mercados financieros mundiales y sus efectos de contagio.

¹ Daniel Titelman es Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Esteban Pérez Caldentey es Jefe de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la misma División. En la elaboración de este capítulo, se contó con el apoyo y los insumos proporcionados por Cecilia Vera y Georgina Cipoletta.

A diferencia de lo que ha ocurrido en otros episodios de crisis, las iniciativas de reforma han sido más amplias en cuanto a su envergadura, ámbito de aplicación y profundidad. Más importante aún es el hecho de que en el debate actual se ha otorgado un reconocimiento explícito al papel que pueden desempeñar las instituciones regionales en el proceso de reforma de la arquitectura financiera internacional. El rol de las instituciones regionales y de la cooperación y la arquitectura financiera regional se ha visto fortalecido por los cambios y tendencias que se están produciendo en el escenario económico y político global, en el mundo posterior a la crisis.

Por una parte, las economías emergentes están adquiriendo un rol preponderante en la economía mundial. Estas economías representaron un 37% del PIB mundial en el año 2000, un 44% en 2007 y un 49% en 2012. Se prevé que la participación de las economías emergentes en el PIB mundial superará, en las décadas venideras, la de las economías industrializadas. Esta tendencia también se refleja en la creciente participación de las economías emergentes en la inversión, el consumo y las exportaciones.

Esta dinámica del comportamiento del sector real de la economía mundial ha ido acompañada por cambios en el sector financiero y en su modo de organización y operación.

En las últimas dos décadas, el sector financiero y sus instrumentos se han expandido de manera exponencial y muy por encima del crecimiento del PIB. En este período, la expansión del sector financiero ha duplicado con creces el crecimiento del PIB, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes. En el caso de las economías más avanzadas, el grueso del crecimiento del sector financiero se explica por los derivados financieros.

Además, el mercado de capitales ha asumido un rol protagónico en la intermediación financiera. Esto ha generado una mayor interconectividad entre las instituciones del sistema financiero, que ha ido acompañada de un comportamiento procíclico del apalancamiento. La evidencia empírica demuestra que la prociclicidad del apalancamiento conduce a fuertes expansiones del crédito en períodos de auge y a contracciones intensas y prolongadas en períodos de declive.

La interconectividad de las instituciones financieras, así como de la estabilidad y del riesgo financiero, se refleja también, de manera aún más evidente, en el surgimiento de los grandes grupos financieros denominados “grandes instituciones financieras complejas” (*large financial complex institutions* (LFCI)), que operan en distintos países. Estas han crecido de manera significativa en el último decenio, concentran el grueso de la intermediación financiera entre países y aglutinan una serie de servicios

e instituciones financieros, incluidos la banca, los seguros, los títulos y las operaciones de administración de activos. Los principales conglomerados financieros del mundo desarrollado operan en más de 30 países, en promedio.

Los cambios en el escenario mundial, en el sector real y financiero, plantean desafíos que obligan a repensar la arquitectura financiera. Por una parte, el desarrollo del sector financiero debe orientarse y articularse con las necesidades del sector real productivo y para ello es necesario reforzar la regulación macroprudencial, a fin de atenuar los riesgos y la volatilidad del sistema financiero.

Por otra parte, la gobernanza y la organización de la arquitectura financiera multilateral deben reflejar la creciente importancia de las economías emergentes en la economía mundial. En este sentido, la arquitectura financiera multilateral debe concebirse como una amplia red de instituciones e instrumentos, tanto globales como regionales, que proveen distintos niveles de defensa ante choques externos.

En este sentido, el nuevo contexto plantea el desafío de ampliar las posibilidades para profundizar la integración y la cooperación financiera regional. En América Latina y el Caribe la cooperación y la integración financiera es de larga data y la arquitectura que la sustenta es quizás la más extensa del mundo en desarrollo. Esta se ha organizado en torno a tres pilares: el apoyo a la liquidez y el financiamiento de la balanza de pagos por parte del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el financiamiento del sector productivo real y del comercio por parte de la banca de desarrollo y el apoyo al comercio por parte de los sistemas de pago.

La profundización de la cooperación y la integración financiera regional incluye: i) promover un fondo de reservas con cobertura regional para responder a las necesidades de financiamiento de las balanzas de pago y contribuir a la estabilidad financiera de la región, lo que implica aumentar la cobertura geográfica y la capacidad de respuesta del FLAR mediante el aumento de su capital y el acceso a nuevas fuentes de recursos; ii) potenciar el uso de los bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales a través de nuevos instrumentos para el financiamiento de la inversión productiva y el comercio, y iii) potenciar los acuerdos de sistemas de pago entre bancos centrales para dinamizar el comercio intrarregional y mejorar la colaboración y la cooperación entre bancos centrales e instituciones financieras de la región.

La provisión de estos bienes públicos regionales (tales como la estabilidad, el desarrollo productivo, la provisión de infraestructura y el comercio intrarregional) es de fundamental importancia para enfrentar

colectivamente y de manera efectiva las oportunidades y desafíos que se le presentan a la región, incluidos el logro de un mayor crecimiento, el impulso al cambio estructural y la generación de una mayor igualdad.

A. El impulso a la cooperación regional para la provisión de liquidez contracíclica de la balanza de pagos

1. Fondos regionales de reservas

Los fondos de reservas regionales se perciben como una línea de defensa complementaria para enfrentar los efectos de las crisis financieras y evitar el contagio financiero mediante la provisión de fondos contracíclicos y la complementación de los recursos que pueden obtener los países en desarrollo de instituciones globales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este sentido, son un complemento de la institucionalidad financiera mundial, pero dentro de una estructura de cooperación financiera en varios niveles que responde a principios de subsidiariedad, y contribuyen a llenar los vacíos existentes en la estructura del sistema financiero internacional, mediante la provisión de bienes públicos regionales.

América Latina cuenta en la actualidad con el Fondo Latinoamericano de Reservas, cuyos miembros son Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

2. El Fondo Latinoamericano de Reservas: objetivos e instrumentos

El FLAR tiene tres funciones básicas: i) proporcionar apoyos de balanza de pagos a través de préstamos o garantías; ii) mejorar las condiciones de inversión de reservas de los países miembros, y iii) contribuir a armonizar las políticas cambiarias, monetarias y financieras de dichos países. La primera función ha sido en la práctica la más importante².

El capital suscrito total del FLAR, a agosto de 2015, es de 3.609 millones de dólares y el capital pagado supera los 2.600 millones de dólares.

² Para brindar apoyo financiero, el FLAR funciona como una cooperativa de crédito en que los bancos centrales de los países miembros pueden obtener créditos en proporción a los aportes de capital realizados y según sea la facilidad crediticia elegida.

Este último monto representa, en promedio, el 0,2% del PIB y el 1,5% de las reservas internacionales de los países miembros (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR): capital pagado y capital suscrito, 2015^a
(En millones de dólares y porcentajes del PIB y de las reservas internacionales)

País	Capital pagado	Capital suscrito	Capital pagado como porcentaje del PIB	Capital pagado como porcentaje de las reservas internacionales
Bolivia (Estado Plurinacional de)	238,3	328,1	0,7	1,6
Colombia	476,7	656,3	0,1	1,0
Costa Rica	238,8	328,1	0,5	3,3
Ecuador	238,3	328,1	0,2	6,0
Paraguay	238,8	328,1	0,8	3,4
Perú	476,6	656,3	0,2	0,8
Uruguay	238,8	328,1	0,4	1,4
Venezuela (República Bolivariana de)	476,8	656,3	0,1	2,4
Total	2 623	3 609	0,2	1,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

^a Capital suscrito y capital pagado a agosto de 2015. En el caso del PIB y las reservas internacionales, se consideraron los datos de fines de 2014.

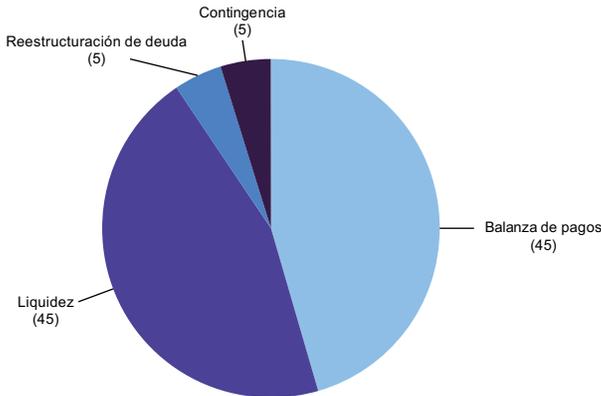
El FLAR ofrece cinco tipos de créditos a los países miembros: de balanza de pagos, de reestructuración de la deuda pública externa, de liquidez, de contingencia y de tesorería.

Las modalidades utilizadas con mayor frecuencia han sido las de balanza de pagos y de liquidez. La línea de crédito de balanza de pagos provee financiamiento con un plazo de tres años y con un límite de acceso equivalente a 2,5 veces el capital pagado. Por su parte, la línea de liquidez provee financiamiento de hasta un año, con un límite de acceso equivalente a 1,0 vez el capital pagado³.

Del monto de 9.768 millones de dólares de créditos otorgados por el FLAR desde su creación hasta 2011, corresponden a las líneas de crédito de balanza de pagos y de liquidez montos de 4.442 millones de dólares y 4.403 millones de dólares, respectivamente (un 45% del total en cada caso) (véase el gráfico VII.1).

³ En el caso de los créditos de balanza de pagos, reestructuración de deuda de bancos centrales, liquidez y contingencia, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador cuentan con un acceso de 0,1 veces el capital pagado adicional con respecto a los demás países miembros.

Gráfico VII.1
Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR): distribución
de los préstamos por tipo de línea de crédito, 1978-2011
(En porcentajes, sobre la base de dólares de 2007)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

Las líneas de crédito de reestructuración de deuda y de contingencia han sido escasamente utilizadas. La primera fue usada solo en dos ocasiones (por el Ecuador, en 1995, y por Costa Rica, en 2003), mientras que la segunda fue utilizada solo una vez por Colombia, en 1999. Finalmente, la línea de crédito de tesorería no ha tenido uso.

A pesar de las limitaciones que imponen el nivel de capitalización de los Estados miembros y su cobertura geográfica, el FLAR ha otorgado financiamiento de manera oportuna y expedita (el período promedio de aprobación de los créditos es de 45 días), con costos relativamente bajos por la calificación de crédito de la institución. El monto de los préstamos desembolsados por el FLAR a sus países miembros ha superado, en algunos períodos, los desembolsados por el FMI a esos mismos países. Más aún, si se excluye de los cálculos a la República Bolivariana de Venezuela, se observa que los desembolsos del FLAR acumulados a lo largo de todo su período de funcionamiento son superiores a los montos desembolsados por el FMI (véase el cuadro VII.2).

Todos los países miembros, con la excepción del Uruguay y el Paraguay, que se incorporaron recientemente, han usado las facilidades crediticias del FLAR. En términos absolutos, el Ecuador ha sido el usuario más destacado, ya que se ha beneficiado de dos quintas partes de los créditos otorgados por el FLAR a lo largo de su historia y de cerca de la mitad de los desembolsados. Colombia, el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia le

siguen, en ese orden, cada uno con cerca de una quinta parte de los créditos otorgados (o un 15% de los desembolsos). Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de) han usado las líneas en menores montos. En términos de utilización de las distintas facilidades, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia han preferido usar la línea de liquidez, en tanto que el Perú y, en particular, el Ecuador han hecho un uso más activo de la línea de balanza de pagos; este último país ha utilizado, de hecho, más de la mitad de los recursos que se han desembolsado a través de esta línea.

Cuadro VII.2
Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y Fondo Monetario Internacional (FMI):
créditos a los países miembros del FLAR, 1978-2014^a
(En millones de dólares)

Subperíodo	FLAR		FMI	FLAR/FMI
	Montos aprobados	Montos desembolsados	Montos desembolsados	Montos desembolsados por el FLAR/Montos desembolsados por el FMI
1978-1982	195	190	984	0,19
1983-1988	2 263	2 263	1 089	2,08
1989-1993	1 250	847	4 279	0,2
1994-1997	267	267	1 012	0,26
1998-2002	1 174	494	403	1,22
2003-2007	556	556	244	2,28
2008-2011	480	480	0	
2012-2014	1 132	1 132	0	
Total	7 317	6 229	8 011	0,78
Total excluida la República Bolivariana de Venezuela	7 024	5 936	4 370	1,36

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. A. Ocampo y D. Titelman, "Regional Monetary Cooperation in Latin America", *ADB Working Paper*, N° 373, 2012 [en línea] <http://www.adbi.org/files/2012.08.10.wp373.regional.monetary.cooperation.latin.america.pdf>, y de datos del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

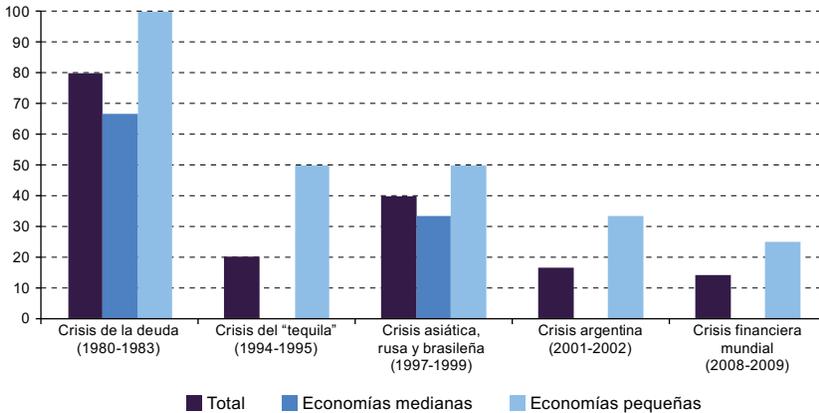
^a Préstamos acumulados por subperíodos. Los países miembros del FLAR son Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En los casos de Costa Rica, el Paraguay y el Uruguay, solo se consideran los préstamos del FMI de aquellos años en que estos países han sido miembros del FLAR.

No obstante, como es de esperar, las líneas de crédito han sido utilizadas con mayor frecuencia en períodos de crisis y, en particular, durante la crisis de la deuda externa (1980-1989) y las crisis asiática, rusa y brasileña (1997-1999), aunque en mayor medida en el primer caso. En el

período de la crisis de la deuda externa, el FLAR otorgó créditos casi a la totalidad de sus miembros, mientras que durante las crisis asiática, rusa y brasileña, los otorgó a la mitad de sus miembros. Durante la crisis argentina y la más reciente crisis financiera mundial, solo un país en cada caso acudió al FLAR por necesidades de liquidez.

Aun así, incluso en períodos de crisis, como se muestra en el gráfico VII.2, la mayor frecuencia de utilización no ha implicado que los países acudan en la práctica de manera simultánea al FLAR. Estos datos pueden reflejar, por un lado, el hecho de que las probabilidades de contagio simultáneo no son elevadas y que en la práctica los impactos de las crisis se producen en los países de la región de manera secuencial más que simultánea.

Gráfico VII.2
Proporción de países miembros del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) que recurrieron al fondo en episodios de crisis, en el período 1980-2009^a
(En porcentajes)



Fuente: Cecilia Vera y otros, "Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas", agosto de 2012 [en línea] https://www.flar.net/documentos/5538_Daniel_Titelman.pdf.

^a Las economías medianas son Colombia, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de); las economías pequeñas son Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica (incluido desde 1999), el Ecuador y el Uruguay (incluido desde 2008). Se consideraron únicamente los créditos de balanza de pagos y de liquidez.

Por otro lado, estos datos también pueden ser reflejo de que el FLAR, especialmente para las economías grandes y medianas, no es la única línea de defensa para cubrir necesidades de liquidez. De hecho, para hacer frente a los efectos de la crisis financiera mundial algunos países de la región, como México, Colombia y el Brasil, utilizaron financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de los bancos centrales de la región.

3. Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas

La exitosa experiencia histórica del FLAR sugiere que la región debiera expandir la cobertura geográfica de las reservas que permitan a los países enfrentar los choques externos financieros y de términos de intercambio, como resultado de una mayor integración financiera y comercial.

Un fondo de reservas regional de mayor alcance para los países de América Latina y el Caribe sería un aporte importante a la provisión de un bien público regional y mundial, como es la estabilidad financiera. Esta opción es factible y se sustenta en el hecho de que los problemas de balanza de pagos y las crisis que enfrentan los países no tienen un carácter simultáneo.

La evidencia empírica muestra que las crisis sistémicas y el contagio generalizado no parecen ser la regla⁴. Además, los datos indican en general que, de existir alguna simultaneidad entre las dificultades que enfrentan los países, esta se produciría más bien entre las economías pequeñas; en el caso de las economías grandes y medianas, la simultaneidad es poco frecuente (véase el gráfico VII.3)⁵.

Para ampliar el tamaño de un fondo de reservas regional a fin de cubrir un número amplio de países, se requiere en primer lugar estimar las necesidades potenciales de financiamiento derivadas de problemas de balanza de pagos que pudieran presentar los países miembros, sobre la base de la experiencia histórica.

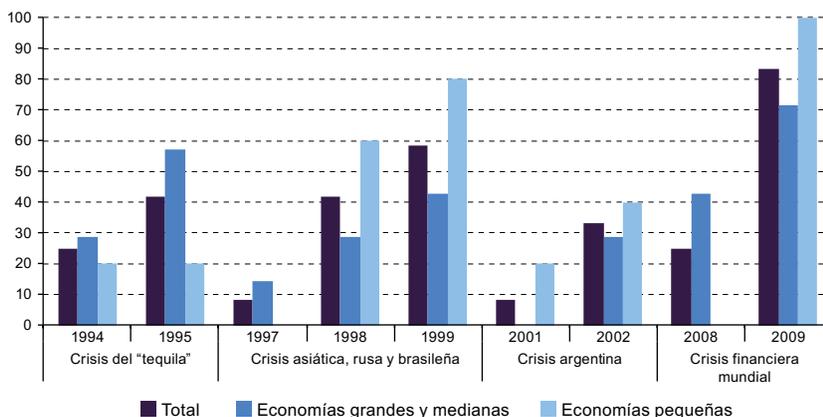
En segundo lugar, es necesario dimensionar el fondo teniendo en cuenta que opera dentro de una red más amplia de instancias de apoyo con que cuentan los países y que proveen distintos niveles de defensa ante choques externos.

En este sentido, el fondo debiera dimensionarse para cubrir los escenarios con mayor posibilidad de ocurrencia, que según los datos empíricos mencionados son aquellos en que solo una proporción de los países, en general los de menor tamaño, presentan necesidades simultáneas de financiamiento por problemas de balanza de pagos.

⁴ Por ejemplo, Vera y otros (2012) analizan la posibilidad de un fondo para 12 países de la región, los miembros del FLAR más la Argentina, el Brasil, Chile y México, y encuentran que el caso de que una mayoría de los países presenten necesidades de liquidez simultáneas no es el más probable. Asimismo, en análisis para 19 países de la región, incluidos los anteriores 12 más los países de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, se obtuvieron resultados similares. Por último, los análisis para el grupo de los 12 países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) arrojan similares conclusiones. La situación en que una mayoría de los miembros presentarían problemas de balanza de pagos simultáneos no parece ser la más probable.

⁵ Véase el detalle de las metodologías empleadas en Vera y otros (2012).

Gráfico VII.3
 América Latina (12 países): proporción de países que experimentaron episodios de reversiones súbitas de los flujos netos de capitales de manera simultánea^a
 (En porcentajes respecto del total de países de cada grupo)



Fuente: Cecilia Vera y otros, "Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas", agosto de 2012 [en línea] https://www.flar.net/documentos/5538_Daniel_Titelman.pdf.

^a Los 12 países de América Latina incluidos en los cálculos son los miembros del FLAR (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) más la Argentina, el Brasil, Chile y México. Las economías pequeñas son Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay y el Uruguay; el resto son economías grandes o medianas. La metodología empleada para la detección de episodios de reversiones súbitas de los flujos netos de capitales es la de Calvo, Izquierdo y Mejía (2004 y 2008).

Para enfrentar casos extremos, por ejemplo, una crisis de naturaleza sistémica o un contagio generalizado —e incluso en escenarios intermedios en que el capital no resulte suficiente para enfrentar las demandas de los países miembros—, el fondo debiera tener la capacidad de "ampliar sus espaldas", ya sea mediante el apalancamiento de recursos adicionales a su capital, para movilizar un mayor monto, o presentando acciones en conjunto con otras instancias de la arquitectura financiera.

Considerando lo anterior, se estima que, por ejemplo, para 19 países de la región, en un escenario en que los aportes de capital de los países siguieran la lógica que rige actualmente en el FLAR, el fondo regional alcanzaría un monto superior a 11.000 millones de dólares (equivalente al 1,3% de las reservas internacionales de ese grupo de países)⁶.

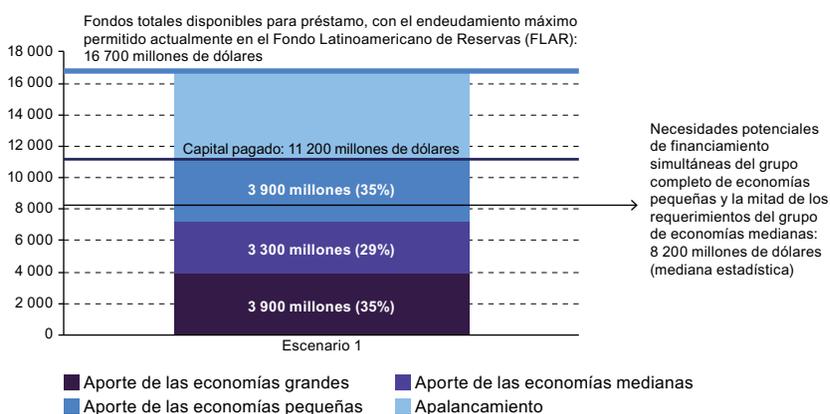
Con un fondo de este tamaño—sin ningún grado de apalancamiento—se alcanzarían a cubrir de manera simultánea las potenciales demandas del grupo completo de economías pequeñas, junto con la mitad de las

⁶ El monto de reservas utilizado en el cálculo es el de fines de 2014.

necesidades del grupo de economías medianas, por un total de 8.200 millones de dólares (mediana estadística).

Por otra parte, si el fondo apalancara su capital mediante endeudamiento de mediano y largo plazo por el 65% del capital pagado —que es el máximo autorizado en el FLAR—, se generarían recursos disponibles para préstamo por hasta 16.700 millones de dólares (véase el gráfico VII.4).

Gráfico VII.4
Dimensiones de un fondo de reservas regional para 19 países^a
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Cecilia Vera y otros, "Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas", agosto de 2012 [en línea] https://www.flar.net/documentos/5538_Daniel_Titelman.pdf.

^a Los 19 países considerados, según categorías de tamaño, son: economías grandes: Brasil y México; economías medianas: Argentina, Chile, Colombia, Perú y Venezuela (República Bolivariana de); economías pequeñas: Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Se supone que los países que actualmente son miembros del FLAR mantienen sus aportes en los montos vigentes y los restantes aportan de acuerdo a su tamaño relativo dentro del grupo. Se supone también que todo el capital suscrito es capital pagado.

4. Nuevos mecanismos de financiamiento para un fondo regional ampliado

Para que el FLAR ampliado pudiera apoyar a los países miembros, existen diversas alternativas de movilización de recursos que es posible contemplar más allá de los aportes de capital.

Una primera posibilidad es que el fondo salga al mercado a tomar deuda en el momento en que se presente la necesidad, aumentando con ello los recursos disponibles para préstamo más allá de lo que permite su capital. Sin embargo, existen también varias alternativas que pueden estar

prenegociadas y, por ende, tener un carácter más expedito y ser menos costosas para el fondo que salir a negociar créditos en ese momento.

Una opción sería que el fondo tuviera ya prenegociadas líneas de crédito contingentes con la banca privada internacional, que se activarían en situaciones de necesidad.

Otra opción sería que el fondo tuviera firmados compromisos de créditos en dólares, ya sea con países que prefirieran participar en el arreglo mediante esta alternativa, en lugar de aportar capital, o bien con países externos al arreglo. Los contratos de compromiso de créditos al fondo de reservas serían contingentes y se activarían en caso de solicitud por parte de este.

Una tercera alternativa para aumentar los recursos disponibles para préstamo del fondo, a partir de una base de capital dada, sería que este firmara acuerdos de compra de títulos de deuda con países interesados. Esto es lo que ha hecho el Fondo Monetario Internacional, que desde 2009 ha firmado acuerdos con países, en virtud de los cuales estos se comprometen a comprar los pagarés que emita el organismo, llegado el caso en que necesite potenciar sus recursos disponibles para préstamos. Por ejemplo, en 2010 el Brasil firmó un acuerdo de compra de pagarés del FMI por un monto de hasta 10.000 millones de dólares.

5. El fortalecimiento de la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras

De manera adicional a la ampliación de la cobertura regional y el aumento del capital, el FLAR debería impulsar la mejora de la coordinación de las políticas macroeconómicas y monetarias de la región, lo que permitiría promover la estabilidad cambiaria y monetaria de los países miembros.

La mejor coordinación de las políticas macroeconómicas permitiría también reducir el impacto del contagio y realizar un mejor uso de las reservas existentes y de la asignación de líneas de crédito para fines contracíclicos.

B. Bancas de desarrollo y financiamiento del desarrollo productivo

La banca de desarrollo subregional fue creada en la década de 1960 con el fin de apoyar el proceso de integración en América Latina. Sus actividades se orientaron fundamentalmente hacia economías de tamaño pequeño y mediano.

La idea que ha guiado la creación de estas instituciones es que cumplan con funciones específicas y localizadas que otras instituciones financieras no siempre son capaces de abarcar adecuadamente. También son una fuente indispensable de información y conocimientos especializados sobre crecimiento económico y desarrollo, lo que permite el diseño de políticas apropiadas a las necesidades económicas y a las restricciones políticas que enfrentan los países de América Latina. Además, no utilizan mecanismos de condicionalidad y permiten establecer relaciones simples y flexibles entre los tenedores y los beneficiarios de los recursos. Por último, pueden disminuir las asimetrías de información, que tienden a ser menores al nivel regional (o subregional).

La banca de desarrollo subregional ha sido históricamente una fuente importante de recursos para los países de América Latina. Sus funciones tradicionales se basaron en la movilización de recursos de mediano y largo plazo para el financiamiento de inversión productiva en áreas que favorecieran la complementación económica. En forma paulatina, más allá de ser una fuente de recursos financieros, la banca de desarrollo subregional ha asumido un mayor protagonismo en el desarrollo financiero de los países de la región. Esto se nota, en primer lugar, en el aumento de su importancia relativa. Además de los miembros fundadores, los bancos de desarrollo subregionales han incorporado a miembros no fundadores e incluso miembros extrarregionales.

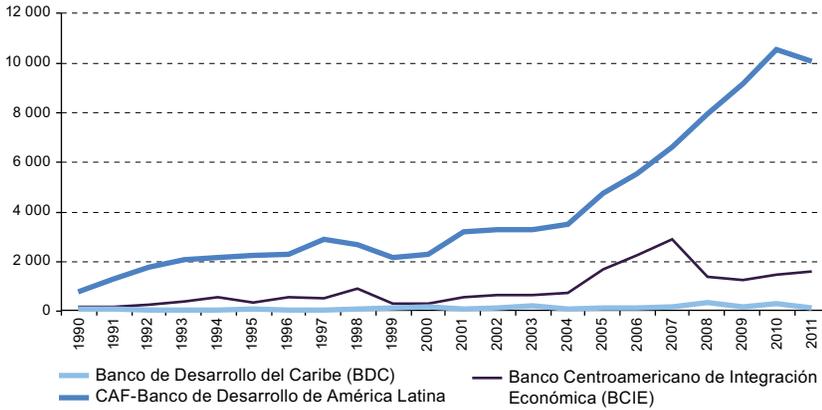
Al igual que el FLAR, los bancos de desarrollo subregionales tienen una calificación de inversión más alta que sus países miembros. Esto se sustenta, en parte, en el hecho de que su nivel de cumplimiento supera los requisitos de capital exigidos por los acuerdos internacionales, como el Acuerdo de Basilea sobre coeficientes mínimos de capital. Estas instituciones se encuentran, por lo tanto, en una posición que les permite intermediar respecto de los fondos financieros privados a un menor costo que sus países miembros.

1. Evolución de la banca de desarrollo regional

Tal como ocurrió con la banca de desarrollo nacional, la banca subregional perdió importancia relativa durante la década de 1980 y comenzó a recuperarla nuevamente durante la década de 1990. Como se observa en los gráficos VII.5 y VII.6, se produjo un salto cualitativo en la década de 2000, cuando aumentó significativamente tanto el volumen de recursos canalizados por la banca subregional como su participación relativa en el total de créditos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe. En efecto, en 2011 la banca subregional concedió préstamos a la región por un total de casi 12.000 millones de dólares, monto que representó un 36%

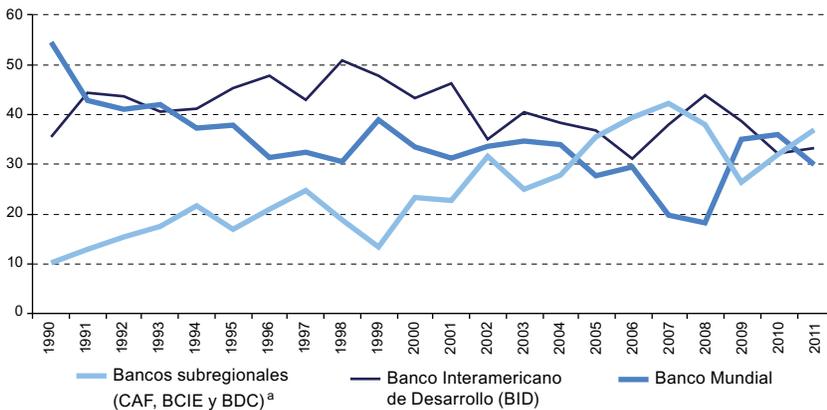
del total de créditos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe (véanse los gráficos VII.5 y VII.6)⁷.

Gráfico VII.5
Préstamos aprobados de la banca de desarrollo subregional
hacia América Latina y el Caribe, 1990-2011
(En millones de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes anuales de los bancos respectivos.

Gráfico VII.6
Participación de las distintas instituciones en el total de créditos otorgados
por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe
(En porcentajes)



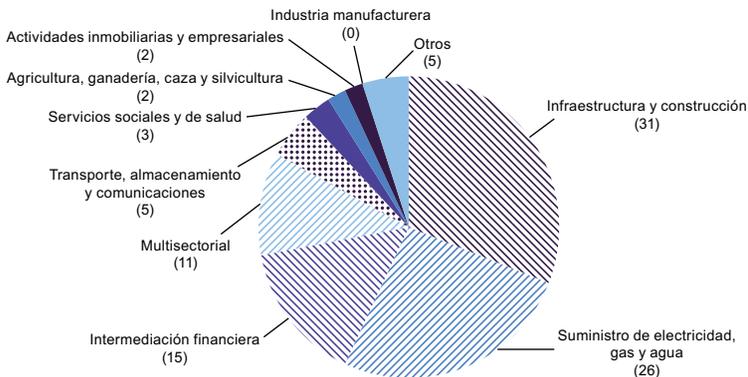
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes anuales de los bancos respectivos.

^a CAF: Banco de Desarrollo de América Latina; BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica; BDC: Banco de Desarrollo del Caribe.

⁷ En el mismo año, el BID otorgó créditos por el 34% del monto total y el Banco Mundial por el 30% del total.

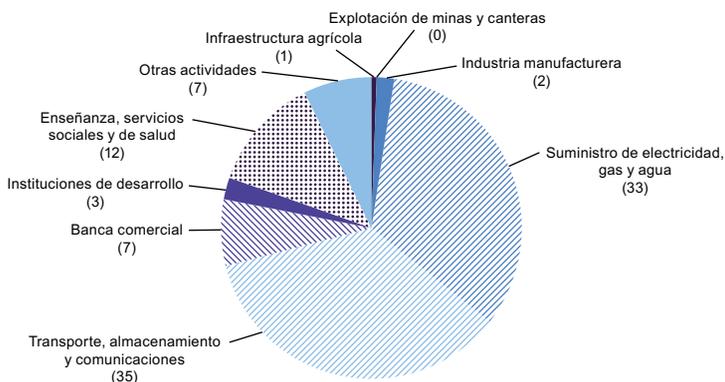
El creciente protagonismo de la banca subregional se ha reflejado no solo en el aumento del volumen de recursos canalizados hacia los países, sino también en su mayor diversificación sectorial y su énfasis en el financiamiento de la infraestructura, del sector productivo y de la intermediación financiera. Como se aprecia en los gráficos VII.7, VII.8 y VII.9, en el caso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) estos sectores concentran porcentajes muy relevantes de la cartera crediticia.

Gráfico VII.7
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE): distribución de la cartera crediticia por sector económico, junio de 2011
(En porcentajes)



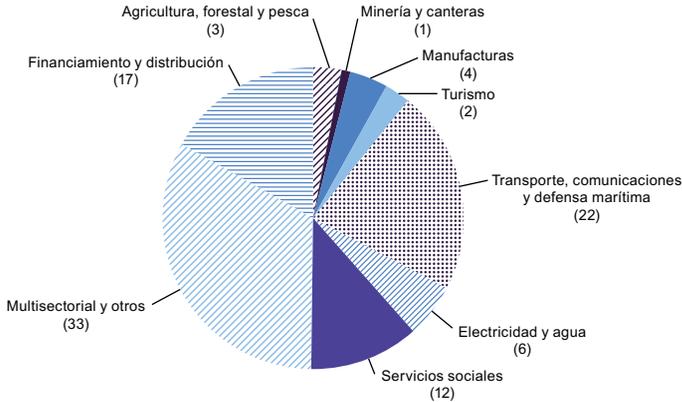
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Gráfico VII.8
CAF-Banco de Desarrollo de América Latina: distribución de la cartera crediticia por sector económico, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Gráfico VII.9
Banco de Desarrollo del Caribe (BDC): distribución de los préstamos
acumulados por sector, 1970-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

2. La función contracíclica de la banca de desarrollo regional

Más allá de constituirse en una importante fuente de recursos para el desarrollo productivo de la región y la profundización de la integración comercial y financiera, los bancos de desarrollo son además fuente de financiamiento estable y contracíclico. Esto permite no solo el acceso a fuentes de financiamiento externas, sino que también hace posible mitigar las fluctuaciones del ciclo económico, complementando el papel de las instituciones financieras regionales, como el FLAR. Así, por ejemplo, en el caso centroamericano, el BCIE ha desempeñado un papel claramente contracíclico y el volumen de su cartera de préstamos hacia la región aumentó en el período comprendido entre 1998 y 2003, caracterizado por una disminución de la tasa de crecimiento del PIB.

No obstante, la capacidad contracíclica puede fortalecerse sobremanera. Las instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo están mejor capacitadas para ejercer la función de aumentar el financiamiento durante los años de crisis, gracias a la garantía implícita que otorgan los Estados Unidos y otros países industrializados. Así puede observarse en el cuadro VII.3, donde se presenta la evolución de los montos anuales de financiamiento otorgados por las distintas instituciones durante el auge del período comprendido

entre 2003 y 2007, así como en la crisis financiera mundial reciente. En efecto, ambas instituciones fueron capaces de aumentar su financiamiento a la región en forma rápida y sustancial, de modo que en 2009 los créditos otorgados superaron los niveles promedio del período comprendido entre 2003 y 2007 en un 162% en el caso del Banco Mundial y un 124% en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo. Debe notarse que algo similar aconteció durante la crisis de fines del siglo XX. Por este motivo, dentro de la tendencia descendente de largo plazo, la participación del Banco Mundial en el financiamiento a la región ha tendido a aumentar durante las crisis internacionales (véase el cuadro VII.3).

Cuadro VII.3
Créditos otorgados por los bancos multilaterales de desarrollo
a América Latina y el Caribe, 2003-2011
(En millones de dólares)

	Banco Mundial	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	CAF-Banco de Desarrollo de América Latina	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)
2003	5 821	6 810	3 304	682	219
2004	5 320	6 020	3 504	750	114
2005	5 166	6 858	4 746	1 722	153
2006	5 911	6 239	5 521	2 241	137
2007	4 553	8 735	6 607	2 892	211
2008	4 660	11 226	7 947	1 416	348
2009	14 031	15 507	9 170	1 258	174
2010	13 907	12 464	10 533	1 503	301
2011	9 629	10 911	10 066	1 629	
Aumento en 2009 respecto del promedio 2003-2007 (porcentajes)	162,1	123,7	93,6	-24,1	4,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de los informes anuales de los bancos respectivos.

También CAF-Banco de Desarrollo de América Latina ha cumplido, en especial durante la crisis reciente, un papel anticíclico claro, que ya había reconocido explícitamente dentro de sus objetivos como banco de desarrollo, antes de la crisis. Esto se tradujo en un nuevo récord del nivel de aprobaciones en 2009, así como en el apoyo significativo otorgado a los países accionistas a través de operaciones de rápido desembolso y líneas de crédito contingente. Además, la corporación reforzó su respaldo a los sistemas financieros públicos y privados de la región, al mismo tiempo que apoyó los programas de inversión de los gobiernos enmarcados en

las estrategias anticrisis de cada país. También, con miras a fortalecer el relevante rol anticíclico, se aprobó un aumento de capital de 2.500 millones de dólares (con lo que se duplicó el capital pagado de la institución).

Sin embargo, el aumento de su financiamiento ha sido algo menos marcado que los del Banco Mundial y el BID. En 2009, los créditos aprobados del Banco Mundial a la región aumentaron un 200% con respecto a los de 2008, en tanto que los del BID se incrementaron un 38%. Además, en 2009 el Banco Mundial creó una línea de crédito específica de opción de giro diferido, que fue de suma importancia para varios países⁸. Ocho préstamos con opciones de giro diferido que fueron aprobados durante el ejercicio de 2009 para cinco países —Colombia, Costa Rica, Guatemala, el Perú y el Uruguay— proporcionaron liquidez inmediata para responder a perturbaciones. Por su parte, el BID aprobó en 2008 el Programa de Liquidez para el Sostenimiento del Crecimiento, mediante el cual otorgó ese año préstamos por 900 millones de dólares, monto que aumentó a 1.600 millones de dólares en 2009.

Lo contrario ocurrió con el BCIE, que redujo sustancialmente sus préstamos durante los años de crisis, mostrando de esta manera un comportamiento claramente procíclico. En menor escala, esto mismo sucedió con el BDC, cuya tendencia ascendente se interrumpió.

Una novedad que han incorporado los bancos de desarrollo, y en particular el BID y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, que contribuye en parte a mejorar su capacidad contracíclica, ha sido la emisión de bonos denominados en monedas de los países latinoamericanos miembros. Desde que esta innovación fue introducida en 2004, estas emisiones han constituido una alta proporción del total de emisiones de CAF. La base de los inversionistas ha sido tanto local como internacional. Estos bonos tienen la característica de que permiten separar el riesgo de monedas y el riesgo de crédito, agregando de esta manera valor para los inversionistas.

Esta modalidad tiene varias implicaciones positivas, tanto para los bancos como para los países. En primer término, se beneficia del desarrollo de los mercados locales de bonos, pero a su vez retroalimenta dicho desarrollo con la participación de agentes altamente confiables para

⁸ La opción de giro diferido es un tipo de préstamo contingente que ofrece liquidez inmediata en caso de acontecimientos adversos, como una catástrofe natural, la desaceleración del crecimiento económico, variaciones desfavorables del precio de los productos básicos o el deterioro de los términos de intercambio (véase [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1250176637898/0000429271ESes.pdf>).

los inversionistas. En segundo lugar, contribuye a reducir la dependencia respecto del financiamiento internacional, que continúa siendo procíclico para los países de la región. Además, permite a los bancos multilaterales ampliar sus fuentes de financiamiento, al mismo tiempo que disminuye sus riesgos como prestamistas, al aminorar el riesgo cambiario asociado a aquellos proyectos financiados que no generan ingresos en divisas. Por último, reduce el riesgo de los países asociado a su exposición a deudas denominadas en monedas extranjeras, cuyo valor se incrementa durante las crisis cuando se deprecian las monedas nacionales.

De manera más reciente, para fortalecer el proceso de integración financiera en América Latina, ha surgido la iniciativa del Banco del Sur (septiembre de 2009), cuyo objetivo es operar como fondo monetario, banco de desarrollo y prestamista. En este proyecto, participan la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, el Paraguay, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), en tanto que Chile actúa como observador. Se prevé que el Banco del Sur cuente con un capital inicial de 20.000 millones de dólares. El banco otorgaría fondos para proyectos de desarrollo económico y social, apoyando a los sectores públicos y privados de la región. Asimismo, constituiría un paso hacia la creación de una moneda común para América Latina. El Banco del Sur se regiría por criterios de igualdad, con el principio de que a cada país le corresponde un voto, aunque aún no se han definido de manera precisa los aportes financieros de todos los países que se han sumado a esta idea. Su gran reto es establecer desde el comienzo un manejo profesional sólido, para garantizar un acceso en condiciones preferenciales (es decir, mejores que las de sus miembros individuales) a los mercados financieros internacionales y eventualmente lograr, como CAF, el acceso regular a dichos mercados, que es lo que le permite cumplir una función anticíclica.

El Banco del Sur sería una institución complementaria a las que ya operan, que por el volumen de su capital puede desempeñar en el mediano plazo un papel relevante en la reducción de las brechas sociales existentes.

La banca de desarrollo es una fuente importante para la movilización de recursos de mediano y largo plazo destinados al financiamiento del comercio y la inversión productiva en áreas que favorecen la complementación económica, incluida la infraestructura.

3. Banca de desarrollo y financiamiento del comercio intrarregional

En América Latina y el Caribe, el mercado intrarregional es el principal destino de las exportaciones con mayor valor agregado. A nivel de productos, predominan las exportaciones manufactureras (no basadas en recursos naturales). En promedio (sin incluir a México), los países de América Latina y el Caribe destinan más de la mitad de sus exportaciones manufactureras a la propia región. Es interesante notar además que las exportaciones intrarregionales son aquellas más diversificadas en términos de productos y en que participan un mayor número de empresas.

Cuadro VII.4
América Latina y el Caribe: distribución de las exportaciones manufactureras^a,
según destinos seleccionados, promedio 2008-2010
(En porcentajes)

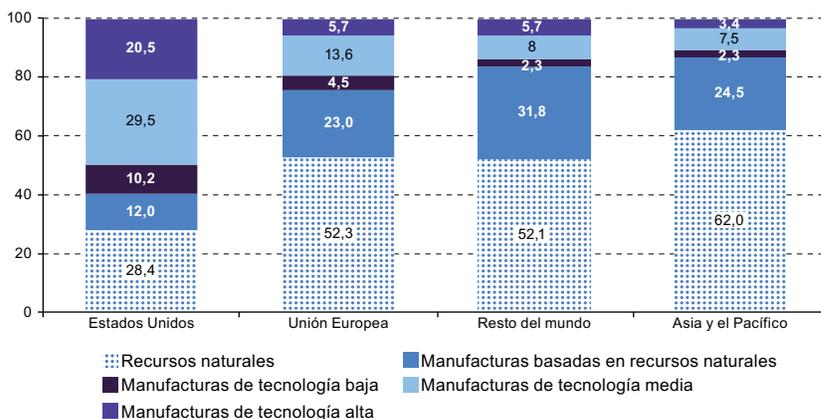
País	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	Asia ^b	Resto del mundo
Dominica	91,8	2,9	2,0	0,0	3,3
Ecuador	89,5	5,5	1,6	0,5	2,9
San Vicente y las Granadinas	80,4	9,7	6,4	0,1	3,4
Panamá	77,7	17,7	0,5	2,1	2,0
Paraguay	76,9	3,1	9,0	4,0	7,0
Argentina	75,0	6,4	10,2	2,4	6,0
Colombia	70,1	11,7	6,7	5,4	6,2
Uruguay	66,4	3,6	11,2	6,2	12,6
Chile	64,5	9,4	10,8	7,0	8,4
Belice	61,0	36,6	1,6	0,5	0,3
Perú	59,6	28,2	7,6	1,7	2,8
Guatemala	55,5	40,0	2,0	0,5	2,0
Granada	54,8	14,8	17,0	10,6	2,9
Honduras	54,7	42,3	1,0	0,7	1,3
Venezuela (República Bolivariana de)	47,5	20,3	17,4	5,9	8,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	45,3	30,9	19,4	2,2	2,3
Brasil	44,8	15,6	18,1	6,8	14,7
Guyana	40,2	32,0	8,8	5,6	13,4
El Salvador	39,8	58,3	1,2	0,2	0,5
Barbados	37,0	33,8	13,4	1,4	14,4
Suriname	35,5	32,0	23,6	0,2	8,9
Nicaragua	33,2	54,0	7,8	0,7	4,3
Trinidad y Tabago	29,2	41,4	17,8	1,0	10,6
Costa Rica	26,4	37,9	10,4	18,7	6,6
Santa Lucía	26,3	64,5	3,4	0,7	5,1
República Dominicana	19,3	68,3	7,2	2,4	2,8
Jamaica	14,5	67,8	7,6	4,4	5,6
México	7,5	81,9	4,4	1,3	4,9
Bahamas	4,3	84,9	5,1	1,9	3,8
Saint Kitts y Nevis	1,7	96,1	0,7	0,4	1,2
América Latina y el Caribe	24,1	58,5	7,6	2,9	6,9
América Latina y el Caribe (sin incluir México)	51,9	19,6	12,8	5,6	10,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Se incluyen las manufacturas de baja, media y alta tecnología. No se consideran las manufacturas basadas en recursos naturales.

^b Se incluye a China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón y la República de Corea.

Gráfico VII.10
América Latina y el Caribe: distribución de las exportaciones a destinos seleccionados, según intensidad tecnológica, 2008-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El alto valor estratégico que tiene el mercado intrarregional para América Latina y el Caribe radica también en el hecho de que constituye en la actualidad el principal mercado de exportación de las empresas pequeñas y medianas (pymes), que —como es sabido— son las grandes creadoras de empleo en los países. Se ha constatado, en efecto, que las exportaciones intrarregionales son más intensivas en empleo en el sector manufacturero que las exportaciones dirigidas al resto del mundo (CEPAL, 2012).

En definitiva, el mercado intrarregional es el de mayor importancia para las exportaciones con mayor valor agregado y que generan más empleo en los países. Estas, a su vez, son las que naturalmente conducen a un desarrollo inclusivo fundado sobre la base de ventajas competitivas dinámicas (CEPAL, 2012).

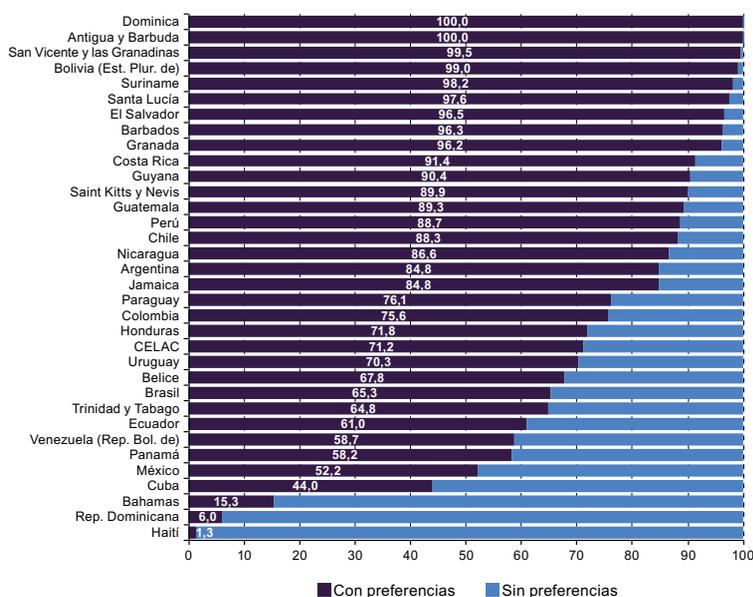
A pesar de estas evidentes ventajas —y de que los países de América Latina y el Caribe han avanzado mucho en términos de la desgravación arancelaria en el marco de esquemas de integración intrarregional e intrasubregional (véase el recuadro VII.1)— aún no se están aprovechando plenamente las oportunidades que brindan estos espacios abiertos por las preferencias arancelarias.

Recuadro VII.1
Preferencias arancelarias intrarregionales de los países
de la Comunidad de Estados Latinoamericanos
y Caribeños (CELAC)

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado sustancialmente en la suscripción de acuerdos de preferencias arancelarias con otros países de la región, ya sean acuerdos de concesión recíproca de preferencias, acuerdos de libre comercio o adhesiones a algún esquema de integración, entre otras modalidades.

Si se considera un indicador que mide la proporción del comercio dentro de la CELAC (calculado sobre la base de las exportaciones) amparado en relaciones preferenciales, se observa que para la mayoría de los países esta proporción es elevada. Más aún, para casi 20 países esta proporción es superior al 80% (véase el gráfico).

Países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC):
 proporción de exportaciones dentro de la agrupación realizadas
 con y sin preferencias arancelarias, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Una de las razones del escaso aprovechamiento de los espacios comerciales que brinda la existencia de preferencias arancelarias radica en carencias en otros aspectos complementarios al proceso de desgravación, que son necesarios para que esta sea efectiva (Durán y Maldonado, 2005). Entre estos, se encuentran desde aspectos vinculados a barreras no arancelarias,

incluida la infraestructura física y de logística, hasta otros asociados al financiamiento del comercio, en los que, si bien los países de la región han venido realizando esfuerzos, aún resta mucho por avanzar.

Para explotar más y mejor el considerable valor estratégico que ofrece el comercio intrarregional todavía se requiere, por lo tanto, de una serie de acciones concretas en varios ámbitos distintos. Uno de estos, al que se dedica el resto del capítulo, es el referido al financiamiento de las transacciones comerciales.

No obstante las ventajas descritas y los espacios existentes, el comercio intrarregional no ha despegado y su participación en el total de exportaciones de América Latina y el Caribe no ha excedido el 20% en más de tres décadas.

Para potenciar el comercio intrarregional, es necesario fortalecer la articulación entre las bancas de desarrollo regional, subregionales y nacionales.

Las bancas de desarrollo nacionales y subregionales desempeñan un papel importante en la promoción del comercio intrarregional. Instituciones internacionales como el BID y el Banco Mundial también cumplen un rol significativo en la provisión de financiamiento para el comercio, que es intermediado a través de los bancos de desarrollo nacionales y de los organismos de comercio exterior de los países.

Dentro de la banca de desarrollo subregional de América Latina y el Caribe, el Banco Centroamericano de Integración Económica, por ejemplo, tiene como uno de los ejes estratégicos de su plan de acción a futuro el apoyo a la integración regional centroamericana; a su vez, dentro de ese eje estratégico, identifica como una de las variables clave el apoyo a la producción y el comercio intrarregional (BCIE, 2014).

Por su parte, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina también ha puesto énfasis en el apoyo al comercio, lo que se evidencia en el otorgamiento de financiamiento directo a empresas para operaciones de comercio exterior, capital de trabajo e inversiones. Asimismo, opera como banco de segundo piso, otorgando líneas de crédito a instituciones financieras que a su vez canalizan recursos hacia el sector productivo, que de este modo puede financiar operaciones de comercio exterior.

También el Banco de Desarrollo del Caribe ha desarrollado, en conjunto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), programas de capacitación en el uso de instrumentos de financiamiento del comercio, como la factorización, para contribuir a extender su uso a nivel subregional⁹.

⁹ Véase [en línea] [http://www.unctad.info/upload/SUC/Success%20Stories/English/06_SuccessStory\(SCF_Caribbean\).pdf](http://www.unctad.info/upload/SUC/Success%20Stories/English/06_SuccessStory(SCF_Caribbean).pdf).

Por último, en 2012 se constituyó el Banco del Sur, con un capital suscrito de 7.000 millones de dólares. La entidad tiene el objetivo general de funcionar como un banco de desarrollo para sus miembros en el ámbito territorial de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Busca impulsar el desarrollo en materia de infraestructura, energía, soberanía alimentaria, mejora de las condiciones sociales, talento humano, ciencia y tecnología, entre otros aspectos¹⁰.

Por su parte, las bancas de desarrollo nacionales de los países han jugado un rol importante en el apoyo al comercio exterior, principalmente a través de la provisión de financiamiento. A pesar de que en la actualidad —según datos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE)— los créditos al comercio exterior todavía representan un bajo porcentaje del total de la cartera de las bancas de desarrollo nacionales (un 5% en promedio para un total de 24 bancos de desarrollo seleccionados en 2011), lo cierto es que existe una gran disparidad entre bancos, ya que aquellos cuyo foco es precisamente el comercio exterior, por ejemplo, el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), de México, presentan un porcentaje mucho más alto.

Un segundo desafío para la banca de desarrollo es la creación de nuevos instrumentos para el financiamiento del comercio.

La mayoría de los bancos de desarrollo nacionales que apoyan el comercio exterior cuentan con instrumentos de financiamiento enmarcados en lo que podría llamarse el financiamiento comercial tradicional, que incluye el financiamiento previo y posterior a las exportaciones, así como el financiamiento de importaciones de insumos para la producción, los esquemas de garantías y seguros de crédito a la exportación y esquemas de financiamiento al importador extranjero, entre otras modalidades (véase el cuadro VII.5).

También varios bancos de desarrollo nacionales cuentan con otros instrumentos más parecidos a los que, en general, ofrece la banca privada. Un ejemplo es el caso de BANCOMEXT (México), que ofrece el servicio de factorización (*factoring*) internacional tanto de exportación —a través de la provisión de liquidez a cambio de cuentas por cobrar— como de

¹⁰ El capital autorizado es de 20.000 millones de dólares. Hasta julio de 2013, el capital aportado llegaba a 7.000 millones de dólares, provistos por la Argentina (2.000 millones de dólares), el Brasil (2.000 millones de dólares), la República Bolivariana de Venezuela (2.000 millones de dólares), el Ecuador (400 millones de dólares), el Uruguay (400 millones de dólares), el Estado Plurinacional de Bolivia (100 millones de dólares) y el Paraguay (100 millones de dólares). La idea es que, independientemente del capital aportado, cada país tenga derecho a un voto.

importación. En este último caso, BANCOMEXT otorga una cobertura de riesgo a una contraparte financiera internacional (factor de exportaciones) respecto de una empresa mexicana importadora (comprador), con la finalidad de que el factor de exportaciones otorgue el financiamiento a las empresas exportadoras de su país mediante el descuento de las facturas correspondientes a las ventas de exportación. Otro ejemplo es el de la garantía bursátil ofrecida también por BANCOMEXT, que garantiza o avala parcialmente el pago de capital y/o intereses de la emisión de papel comercial, certificados bursátiles o cualquier otro instrumento de empresas mexicanas al comercio exterior. El objetivo es mejorar la calificación que asignan las calificadoras a las emisiones bursátiles de dichas empresas, para que, con ello, tengan la oportunidad de acceder a recursos financieros en mejores condiciones.

Cuadro VII.5
América Latina y el Caribe: instrumentos de financiamiento del comercio exterior comúnmente provistos por las bancas de desarrollo de los países

Selección de programas de financiamiento	Características
Financiamiento previo a las exportaciones (preembarque)	Recursos para la producción de bienes exportables; productos primarios, productos manufacturados agrícolas e industriales; bienes de capital y tecnología.
Financiamiento posterior a las exportaciones (embarcadas)	Productos primarios, productos manufacturados agrícolas e industriales; bienes de capital, servicios técnicos, estudios e investigaciones; productos no tradicionales.
Sociedades mixtas en el MERCOSUR	Constitución de sociedades en países del MERCOSUR.
Descuentos	Apoyo a empresas que otorgan crédito a sus compradores en el exterior y que necesitan adelantos de fondos sobre las cobranzas que esas ventas a plazo generan, descontando giros y facturas aceptadas por el comprador. Descuento de facturas a importadores indirectos, como resultado de ventas a empresas exportadoras.
Financiamiento a la importación	Al vencimiento de carta de crédito a favor de un exportador de otro país.
Financiamiento al importador extranjero	Créditos a compradores extranjeros de bienes de capital y bienes duraderos nacionales (con un porcentaje de integración nacional).
Garantías y seguros de crédito a la exportación	Coberturas para asegurar cobros de un porcentaje de las exportaciones ante riesgos comerciales (u otros) en operaciones de crédito a la exportación (destinadas a exportadores de bienes y servicios, así como a bancos).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), *Financiamiento para el comercio exterior latinoamericano*, Lima, enero de 2003, e información proporcionada en los sitios web de los bancos de desarrollo nacionales.

Si bien las bancas de desarrollo nacionales en varios casos han experimentado procesos de modernización y su oferta de instrumentos financieros para el comercio se ha ampliado considerablemente, existe

todavía el desafío de compatibilizar los criterios de rentabilidad comercial con un mayor peso de criterios de desarrollo económico en el proceso de financiamiento para el comercio internacional. Desde esta óptica, sería necesario orientar los instrumentos financieros hacia el fomento de una canasta exportadora con un mayor aporte de valor agregado, así como hacia el fomento de una mayor inserción de las pymes en el esfuerzo exportador y un impulso más fuerte a los encadenamientos productivos y a la adopción de nuevas tecnologías por parte del sector exportador, entre otros criterios de relevancia para el desarrollo económico (Solimano, 2013).

Por último, cabe mencionar los esfuerzos que el Banco Latinoamericano de Comercio Exterior (Bladex) ha realizado también con el propósito de potenciar el comercio exterior de los países de la región. El Bladex es un banco supranacional establecido en 1977 por los bancos centrales de los países de América Latina y el Caribe para promover el financiamiento del comercio exterior en la región. Entre sus accionistas se incluyen bancos centrales y comerciales de 23 países de la región, así como bancos internacionales y latinoamericanos, e inversionistas privados. Casi un 70% de sus préstamos son otorgados en relación con transacciones de comercio exterior a través de distintos instrumentos, y el banco ha establecido también instancias de cooperación con algunos bancos de desarrollo subregionales para la canalización de recursos a través de estos últimos.

Sin embargo, más allá de los esfuerzos que realizan las bancas de desarrollo nacionales y subregionales, así como el Bladex, existe un amplio espacio para potenciar el alcance del apoyo al comercio por parte de todos estos agentes. Se trata de un espacio tanto para acciones individuales de financiamiento como para instancias de posible cooperación y asociatividad entre actores. Si bien ya han existido acciones en este sentido de cooperación (véase el recuadro VII.2), aún son pocas y de limitado alcance.

Un tercer desafío es aprovechar los espacios de cooperación entre la banca de desarrollo y la banca privada. Al respecto, los bancos de desarrollo pueden o bien participar de manera concurrente con la banca comercial en el financiamiento de operaciones de comercio exterior, o bien actuar como banca de segundo piso, canalizando recursos a la banca privada y proveyendo incentivos para que esta, a su vez, los canalice al financiamiento del comercio exterior intrarregional.

Recuadro VII.2

Cooperación entre bancas para el financiamiento del comercio intrarregional: algunos ejemplos recientes

En 2010, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina aprobó una línea de crédito por 50 millones de dólares al Banco Latinoamericano de Comercio Exterior (Bladex), para que dichos fondos se destinaran, a través de este último, al financiamiento del comercio exterior y el capital de trabajo e inversiones de empresas.

En 2011, el Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) otorgó una línea de crédito por un monto de hasta 50 millones de dólares al Bladex, mediante la firma de un contrato a fin de que este lo utilizara para proveer financiamiento a importadores latinoamericanos y caribeños de maquinaria y equipos brasileños. En esta iniciativa, ya se han realizado operaciones en varios países: Argentina, Chile, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (ALIDE, 2012).

A principios de 2012, el Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco de la Nación del Perú firmaron un convenio marco de cooperación recíproca con el objetivo de potenciar el comercio bilateral y el desarrollo de servicios y productos de crédito y comercio exterior entre ambos países. El acuerdo permite a ambas partes otorgar financiamiento garantizado de la Argentina hacia el Perú y viceversa, y analizar de manera conjunta los diversos instrumentos de comercio exterior que permitan un beneficioso, seguro y más ágil servicio a los clientes de las dos entidades.

En septiembre de 2012, el BNDES del Brasil y el Banco de la Provincia de Buenos Aires firmaron un contrato que permite el financiamiento de exportaciones brasileñas de maquinaria y equipos hacia la Argentina. La línea de crédito abierta por el BNDES es de 20 millones de dólares, recursos con los que se puede otorgar financiamiento a los importadores argentinos de maquinaria y equipos producidos en el Brasil. Los desembolsos de los recursos son realizados por el BNDES, en reales, directamente a los exportadores, en el Brasil (ALIDE, 2012).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Banco Latinoamericano de Comercio Exterior (Bladex), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Banco de la Nación Argentina (BNA) y Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), "Gestión de negocios internacionales en las IFD", *Revista ALIDE*, julio-septiembre de 2012 [en línea] http://www.alide.org.pe/download/Publicaciones/rev_12_3.pdf.

4. Banca de desarrollo y financiamiento de la infraestructura

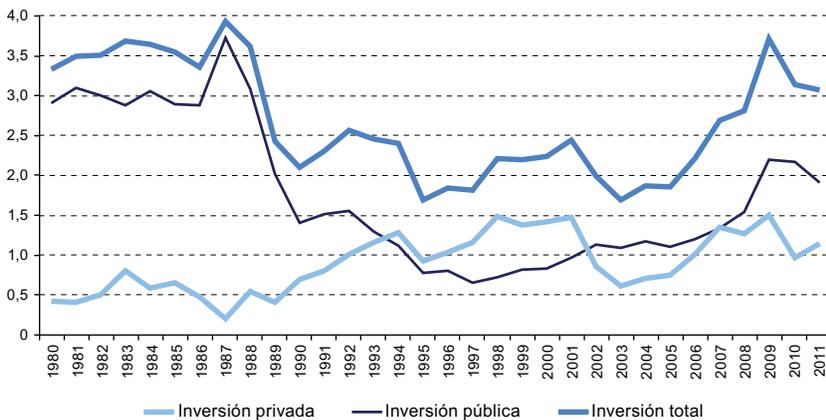
Más allá de estas acciones, la participación de la banca de desarrollo subregional en apoyo al comercio intrarregional incluye también el financiamiento de inversiones en infraestructura regional.

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe se ha visto expuesta a una fuerte presión en materia de la infraestructura económica, que responde especialmente a la volatilidad y declinación de las inversiones

dirigidas al sector y al continuo crecimiento de la demanda por dicha infraestructura. La insuficiencia de calidad y cantidad de las inversiones en este sector ha provocado una creciente brecha de infraestructura, representada por el rezago de la dotación de infraestructura y de servicios conexos respecto tanto de los países desarrollados, como de otras economías en desarrollo, que a comienzos de los años setenta exhibían niveles de provisión de servicios inferiores al promedio de los países de la región.

Las inversiones totales en infraestructura en América Latina y el Caribe disminuyeron desde un promedio anual del 3,5% del PIB en casi toda la década de 1980 hasta un promedio del 2,2% del PIB en la década de 2000. Como consecuencia, la infraestructura, en general, y la de transporte, en particular, presentan importantes deficiencias. Una de las razones que explican este retraso es el hecho de que la inversión total en transporte en la región se redujo a la mitad en las últimas dos décadas y, en términos del PIB, llegó a menos de dos tercios del nivel que presentaba a mediados de los años ochenta, a diferencia, por ejemplo, de lo ocurrido en los países asiáticos —y otros países emergentes—, donde la inversión en infraestructura se incrementó durante ese período (véanse el gráfico VII.11 y el cuadro VII.6).

Gráfico VII.11
América Latina (países seleccionados^a): inversión en infraestructura, 1980-2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Perrotti y R. Sánchez, "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

^a Se incluye a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú.

Cuadro VII.6
Países y regiones seleccionados^a: montos gastados en infraestructura,
promedio ponderado de los datos de los países, 1992-2011
(En porcentajes del PIB)

China	Otros países industrializados ^b	Japón	India	Oriente Medio y África ^c	Europa del Este/Eurasia ^d	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina
8,5	5,0	4,7	3,9	3,6	3,3	2,6	2,6	1,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de IHS Global Insight; Global Water Intelligence; Agencia Internacional de la Energía (AIE); International Transport Forum; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y McKinsey Global Institute.

^a Se consideran 86 países que generaron el 87,1% del PIB mundial; la contabilidad de los países que producen el 12,9% restante del PIB no está considerada.

^b Doce países, incluidos Australia, el Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, la República de Corea y Suiza.

^c Se excluyen los datos excepcionalmente altos de Nigeria (puerto y datos ferroviarios). De ser incluidos, el promedio total ponderado aumenta al 5,7%.

^d Albania, Azerbaiyán, Bulgaria, Federación de Rusia, Georgia, Letonia, Lituania, Montenegro, República de Moldova, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Serbia y Turquía.

Para mejorar el financiamiento de infraestructura y cerrar la brecha en esta materia, se requerirá de una mejor coordinación de acciones de cooperación regional a fin de potenciar el uso de la banca de desarrollo con este propósito.

De acuerdo con datos de la CEPAL, se requiere en la región un gasto anual promedio del orden del 6,2% del PIB para poder afrontar los flujos de inversión en infraestructura necesarios para satisfacer las necesidades de las empresas y los consumidores finales durante el período comprendido entre 2012 y 2020. Esto significa que si la región sigue invirtiendo el 2,2% del PIB, existiría una brecha equivalente al 4% del PIB de inversión en infraestructura que no se estaría concretando.

Desde mediados de la década pasada, la banca de desarrollo logró un reposicionamiento en materia de financiamiento de inversiones en América Latina y el Caribe. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina destinó entre 2005 y 2012 un monto total de 20.651 millones de dólares para el financiamiento de infraestructura en la región; el Banco Centroamericano de Integración Económica destinó entre 2010 y 2012 un monto de 1.823 millones de dólares, y el Banco de Desarrollo del Caribe asignó entre 2005 y 2012 un monto de 349 millones de dólares para el financiamiento de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones.

Si bien se observan avances en materia de financiamiento de inversiones para la infraestructura de integración de los países de América Latina y el Caribe por parte de la banca de desarrollo de la región, todavía las fuentes de financiamiento son limitadas y las necesidades son cuantiosas. Aún existen muchos vacíos en el acceso al financiamiento, así como también hay una escasa madurez de los mercados de capital.

C. El apoyo al comercio y la integración a través de los sistemas de pago

1. Los sistemas de pago en la región

Los sistemas de pago asociados al comercio intrarregional constituyen el mecanismo de más larga data de cooperación financiera regional. Su objetivo principal es promover el comercio y la integración regional a través del ahorro de divisas en las transacciones comerciales.

El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es el sistema de pago más antiguo de la región, con la excepción del establecido en Centroamérica a principios de la década de 1960, que se volvió inoperante con la crisis de la deuda en la década de 1980¹¹.

Un pilar central del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos es un mecanismo de compensación multilateral cuatrimestral de pagos. A través del Convenio, se cursan y compensan entre sus miembros pagos derivados de operaciones de comercio internacional —excluidas operaciones financieras puras—, de modo que al final de cada cuatrimestre (período de compensación) solo se transfiere o recibe, según resulte deficitario o superavitario, el saldo global del banco central de cada país con el resto.

Un segundo pilar es un sistema de garantías, entre los bancos centrales miembros del Convenio, que aseguran las transacciones, así como la garantía del pago al exportador a través de los bancos centrales.

Desde mediados de la década de 2000, han existido dos iniciativas adicionales al Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos en el área de los pagos intrarregionales. La primera fue el lanzamiento en 2006 de un acuerdo entre la Argentina y el Brasil para pagos en monedas locales, el Sistema de pagos en monedas locales (SML), que comenzó a funcionar en 2008, con la expectativa de que sería ampliado con posterioridad a otros miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

La segunda es el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), un acuerdo de un sistema de pagos transnacional suscrito por Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, el Ecuador, Honduras¹², Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), en 2009, a fin de crear un sistema de compensación regional de pagos complementado con un fondo

¹¹ La Cámara de Compensación Centroamericana fue definitivamente cerrada en 1993.

¹² Honduras se retiró de esta iniciativa en 2010.

de reservas y convergencia comercial, basado en el uso de una unidad de cuenta común, el “sucre” (XSU). El SUCRE se encuentra operando desde enero de 2010 entre Cuba y Venezuela (República Bolivariana de); a mediados del mismo año se sumaron Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, y en 2013 Nicaragua¹³.

Al igual que el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos y el SML, el SUCRE también incluye un mecanismo de compensación de pagos, a través del cual se compensan y liquidan las deudas resultantes de los pagos derivados de exportaciones e importaciones de bienes y servicios¹⁴.

A diferencia del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, en los casos del SML y del SUCRE no existe un sistema de garantías. De hecho, los bancos centrales no ofrecen garantías en la transacción y el pago, y solo se cursan las operaciones efectivamente pagadas. En el caso del SUCRE, se incorpora además un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial (FRCC), creado en parte para coadyuvar al funcionamiento del mecanismo de compensación, a través del financiamiento de desequilibrios externos temporales entre los bancos centrales participantes.

2. Una evaluación de los sistemas de pago

Los sistemas de pago han contribuido a fortalecer el intercambio regional, permitiendo a los países miembros utilizar de manera más eficiente las divisas disponibles para el comercio intrarregional y reforzando la cooperación entre los bancos centrales.

a) El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) de la ALADI

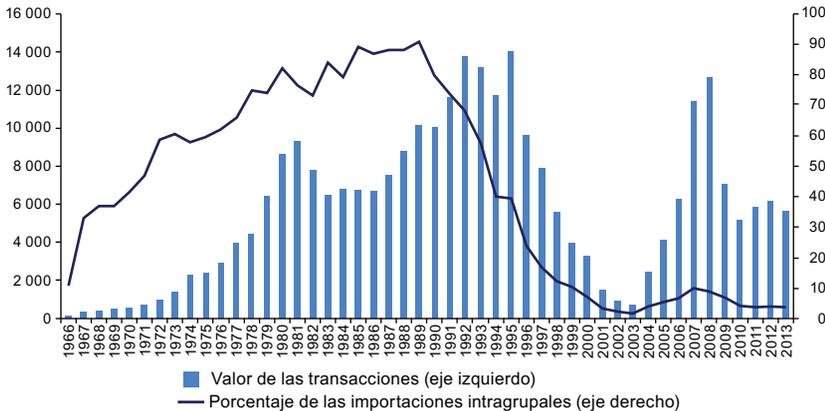
Durante sus primeras dos décadas de funcionamiento, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos tuvo una gran relevancia para los países miembros. La crisis de la deuda y la consecuente escasez de divisas dieron un fuerte impulso al Convenio, a tal punto que a fines de los años ochenta las operaciones canalizadas a través de él representaban aproximadamente un 90,9% de las importaciones realizadas dentro del grupo, con una participación balanceada de casi todos los países miembros.

¹³ El Uruguay solicitó su adhesión al SUCRE en marzo de 2013.

¹⁴ Los mecanismos de compensación tienen distintos plazos. En el caso del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, las compensaciones se realizan cada trimestre, mientras que en el caso del SML se realizan diariamente. Por último, en el caso del SUCRE las compensaciones son semestrales.

Sin embargo, a partir de entonces el PCR fue perdiendo importancia, hasta llegar a representar solo el 1,5% de las importaciones intragrupalas en 2003. Posteriormente mostró una ligera recuperación, pero sin alcanzar un porcentaje de dos dígitos, y se situó cerca del 4% en 2013 (véase el gráfico VII.12).

Gráfico VII.12
Evolución de las transacciones del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1966-2013
(En millones de dólares y porcentajes de las importaciones intragrupalas)

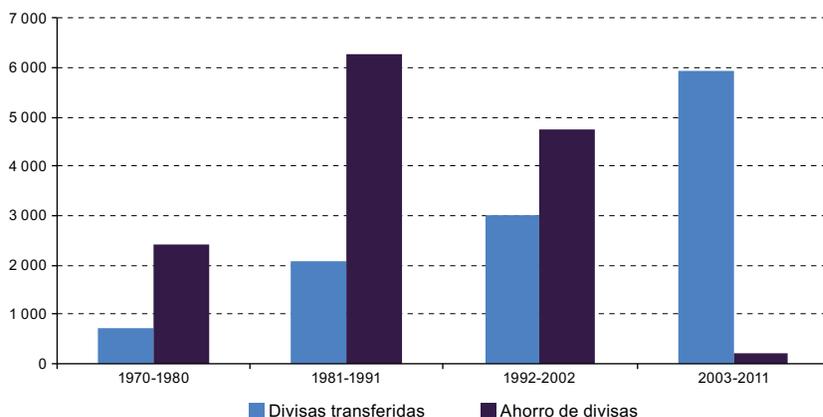


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El ahorro de divisas mostró una evolución similar, al aumentar de manera significativa en las décadas de 1970 y 1980 (alcanzando montos de 2.417 millones de dólares y 6.259 millones de dólares, respectivamente) y luego exhibir una tendencia a la baja a partir de la década de 1990 (cuando disminuyó a 4.732 millones de dólares) y, sobre todo, en la década de 2000 (cuando llegó a 222 millones de dólares). La disminución del ahorro de divisas ha ido acompañada de un aumento de la transferencia de divisas (que alcanzó montos de 735 millones de dólares en la década de 1970, de 3.025 millones de dólares en la década de 1990 y de 5.925 millones de dólares en la década de 2000) (véase el gráfico VII.13).

Entre los motivos que explican este desempeño se incluyen, por una parte, a partir de los años noventa, un mayor grado de integración financiera internacional, la eliminación de los controles de cambio, la unificación de mercados para todas las transacciones en divisas —de origen comercial o financiero— y, en general, la desregulación comercial y financiera, así como cambios en la normativa de los bancos centrales de los países respectivos.

Gráfico VII.13
Divisas transferidas y ahorro de divisas en el marco del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)^a, 1970-2011
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), "Convenio de pagos y créditos recíprocos", *Manual Divulgativo*, 2012 [en línea] <http://www.aladi.org/NSF/ALADI/CONVENIO.NSF/406c840202038f91032567e1004f5b28/b38f0bbca4bcc142032567d20065f823?OpenDocument>.

^a Promedios simples.

Por otro lado, hay que destacar que el aumento del acervo de reservas internacionales de los países de la región se ha transformado en un importante incentivo para que los bancos centrales que participan en el Convenio paguen de manera anticipada y eviten de esta forma el cargo de los intereses que se generarían en caso de esperar hasta la fecha de compensación, a fines del respectivo cuatrimestre. Con esto se limita el ahorro de divisas, lo que en una situación como la actual, en que hay abundantes reservas, no involucra un costo significativo para los bancos centrales.

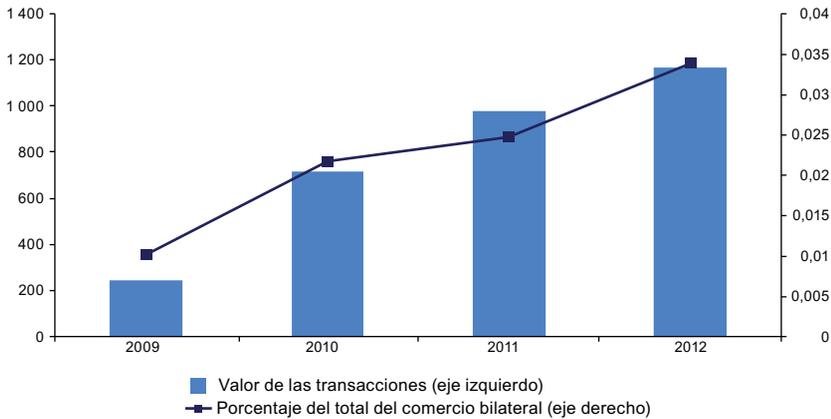
b) El Sistema de pagos en monedas locales (SML)

Después de siete años de la puesta en marcha del SML, es probable que sus resultados positivos se encuentren encaminados a satisfacer los objetivos que se plantearon para su creación, incluida la disminución del uso del dólar en las transacciones bilaterales. En este sentido, efectivamente el SML se presenta como un primer paso en la construcción de un sistema de pago transfronterizo en el marco del MERCOSUR, que se considera un elemento fundamental en la integración financiera de los dos países que operan en dicho convenio, según se estipula en su declaración de objetivos.

Las transacciones cursadas por el SML han pasado de 200 millones a más de 1.000 millones de dólares entre 2009 y 2012. A un nivel más detallado, los datos revelan que en 2012 el promedio mensual de operaciones de exportación del Brasil sobrepasó las 600 transacciones (mostrando un crecimiento de alrededor del 50% con respecto al año anterior), mientras que las correspondientes a la Argentina solo superaron las 4, como promedio de los 12 meses de ese año (véase [en línea] www.bcb.gov.br).

No obstante, la importancia del SML en el peso del comercio total es aún limitada. El número de operaciones canalizadas a través del SML se ha cuadruplicado con creces en cuatro años de operación (principalmente debido al incremento de su uso en las exportaciones brasileñas destinadas a la Argentina); pero, a pesar de esta tendencia positiva, debe destacarse que estas operaciones hasta 2012 han representado cerca de un 3,5% del valor del comercio bilateral total (véase el gráfico VII.14).

Gráfico VII.14
Evolución de las transacciones del Sistema de pagos en monedas locales (SML)
entre la Argentina y el Brasil, 2009-2012
(En millones de dólares y porcentajes del total
del comercio bilateral)

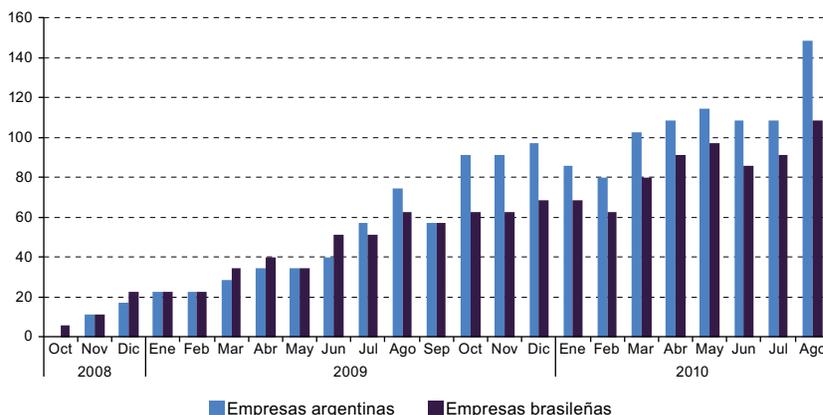


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Central del Brasil.

En cuanto al tipo de empresas que participan en el esquema del SML, los datos permiten observar, por un lado, una mayor participación de las empresas brasileñas en relación con las argentinas. Desde el inicio de operaciones del sistema hasta mayo de 2012, han intervenido algo más de 1.200 empresas (un 60% brasileñas, concentradas en los estados sureños del país, y un 40% argentinas). La información disponible del período comprendido entre octubre de 2008 y agosto de 2010 muestra que el número

mensual de empresas de ambos países aumentó de 6 a 258. La participación de las empresas argentinas y brasileñas era en promedio del 56% y el 44% del total, respectivamente, en 2010 (véase el gráfico VII.15).

Gráfico VII.15
Empresas que participan en el Sistema de pagos en monedas locales (SML),
octubre de 2008 a agosto de 2010
(En números)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

Por otra parte, en las operaciones canalizadas a través del SML se observa una tendencia mixta en cuanto al tamaño de las empresas que participan en el sistema. En el caso argentino, la distribución de frecuencias de las operaciones en el período comprendido entre 2009 y 2012 revela que un 46% del total de transacciones canalizadas por el sistema corresponde a movimientos por menos de 50.000 dólares, mientras que cerca del 4%, en cada caso, corresponde a movimientos de entre 500.000 y 1 millón de dólares, y movimientos superiores a 1 millón de dólares (BCRA, 2008). En el caso brasileño, la mayoría de las exportaciones registradas fueron realizadas por grandes empresas del sector industrial, muchas de las cuales corresponden a operaciones entre compañías.

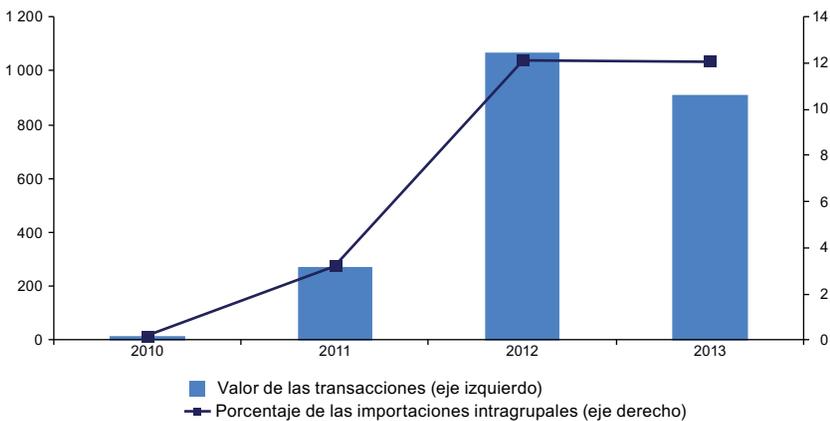
c) El Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)

Las operaciones cursadas por el SUCRE aumentaron de 20 millones a 260 millones de dólares entre 2010 y 2011. Estos montos representaron solo el 0,22% y el 4,12% de las operaciones comerciales totales de cada año, respectivamente.

Para favorecer la participación de los pequeños y medianos productores en el comercio exterior, en marzo y abril de 2011 se suscribieron acuerdos comerciales entre Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), en que se incorporaron metas de aumento del intercambio comercial bilateral que transita a través del SUCRE. En efecto, se aspira a que el SUCRE canalice al menos el 40% del total del comercio entre Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de) y el 50% del total del comercio entre Venezuela (República Bolivariana de) y el Ecuador, con el compromiso de ir incrementando dicha participación progresivamente.

Desde los inicios de su funcionamiento, en 2010, hasta diciembre de 2013 se canalizaron a través del SUCRE más de 5.000 operaciones (por un monto acumulado de 1.805 millones de XSU, equivalentes a 2.258 millones de dólares), partiendo con 6 transacciones anuales en 2010 y alcanzando más de 2.000 operaciones en 2013, equivalentes a 909 millones de dólares (véase el gráfico VII.16).

Gráfico VII.16
Evolución de las transacciones del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), 2010-2013
(En millones de dólares y porcentajes de las importaciones intragrupalas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), 2014, y del Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics (DOTS).

En cuanto al tipo de empresas que participan en el esquema del SUCRE, entre 2010 y 2013 participaron más de 500 empresas, de las cuales un 3% eran públicas y un 97% privadas.

3. La composición del comercio por país y por productos

En el intercambio comercial entre los países que forman parte de cada uno de los tres convenios analizados se observan distintas dinámicas, tanto en términos de los países con mayor participación en el comercio, como en lo referente a la composición de la canasta. A continuación se revisan algunas generalidades del comercio en el marco del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, el Sistema de pagos en monedas locales y el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, tomando como referencia las exportaciones totales dentro de cada convenio en 2013. Es importante tener presente que en este análisis se considera el comercio total dentro del grupo, razón por la que las participaciones se calculan respecto del total comercializado al grupo, y no del total comercializado al resto del mundo.

El comercio dentro del grupo de países participantes en el CPRC muestra un patrón dominado mayormente por el Brasil, como principal socio comercial, que es el destino de un 22% de las exportaciones totales de los países que forman parte del Convenio. En particular, son varios países los que tienen relaciones comerciales más estrechas con el Brasil y entre ellos se cuentan el Uruguay, la Argentina y el Perú.

Un fenómeno que destaca es el fortalecimiento del comercio intraindustrial. Este representaba a mediados de la década de 1980 el 5% del comercio intrarregional y aumentó de manera significativa en los años noventa, hasta llegar al 20%, pero luego experimentó una ligera baja en la década de 2000. En 2010, los países de la ALADI que presentaban las mayores proporciones de comercio intraindustrial respecto de su comercio total dentro del grupo eran la Argentina (34%), el Brasil (28%), México (18%), el Uruguay (17%) y Colombia (13%) (ALADI, 2012d).

A grandes rasgos, en el patrón de comercio dentro del CPRC predomina el rubro de maquinaria y equipos de transporte, seguido por los combustibles minerales y lubricantes, los productos alimenticios y, con la misma participación, las manufacturas y los productos del rubro químico (véase el gráfico VII.17A). Algo similar puede afirmarse para caracterizar el comercio en el marco del SML, en que destacan el Brasil como el país superavitario en términos de su balanza comercial frente a la Argentina y un patrón marcado mayoritariamente por los intercambios de la industria de maquinaria y equipos de transporte (véase el gráfico VII.17B).

El comercio entre los países que integran el SUCRE muestra una dinámica diferente, en que la República Bolivariana de Venezuela aparece como el principal país de destino de las exportaciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba y el Ecuador (con cerca del 96% del total dentro del grupo), mientras que en la composición de la canasta de bienes sobresale el petróleo como el principal producto exportado desde la República Bolivariana de Venezuela al resto de los países (véase el gráfico VII.7C). Aparte de los productos petroleros, destaca el intercambio de productos alimenticios manufacturados, carbonato de sodio, citrato de sodio, productos de línea blanca, productos farmacéuticos y aceite crudo de soja, entre otros.

En síntesis, en este panorama general del comercio en el marco de cada uno de los convenios se puede destacar que el Brasil es un socio comercial relevante para la mayoría de los países de la región, con intercambios marcados fundamentalmente por las manufacturas, en tanto que la República Bolivariana de Venezuela mantiene lazos comerciales estrechos con los demás integrantes del SUCRE, centrandos los intercambios básicamente en el petróleo y los productos alimenticios manufacturados.

Gráfico VII.17
Distribución de las exportaciones dentro de tres convenios de pagos que operan en América Latina, según principales rubros, 2013
(En porcentajes)

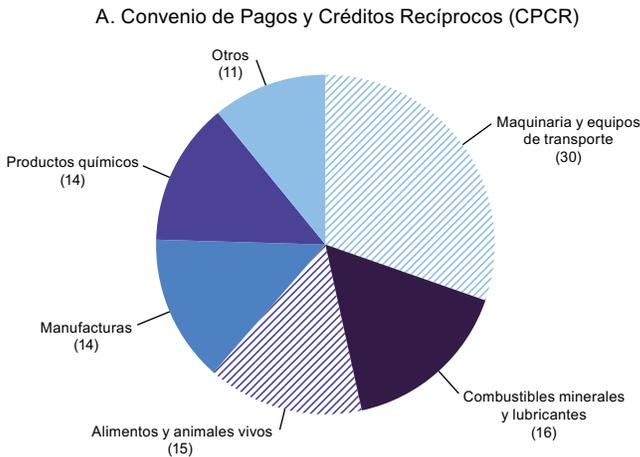
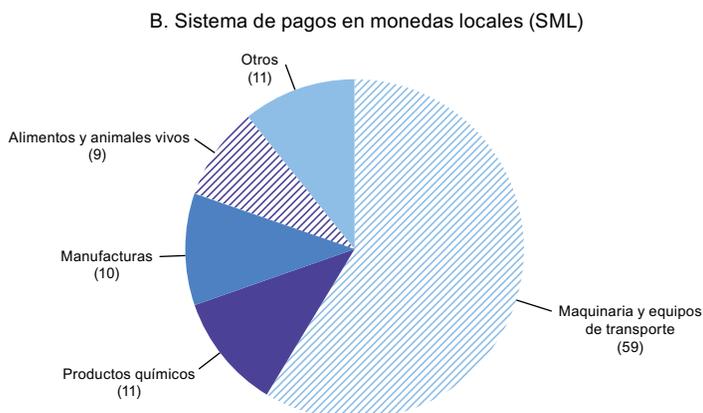
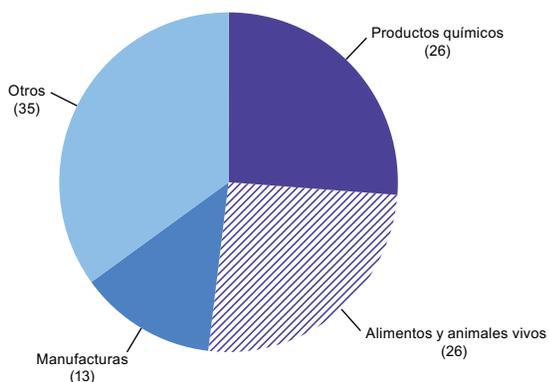


Gráfico VII.17 (conclusión)



C. Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE), 2015.

4. Desafíos para fortalecer los sistemas de pago en la región con vistas a dinamizar el comercio

a) El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos

El contexto actual es significativamente distinto al que imperaba cuando se puso en marcha el Convenio: hoy el escenario muestra una mayor solvencia externa de la región (hay un coeficiente de deuda con respecto al PIB más favorable), las balanzas comerciales y sus cuentas corrientes se presentan más holgadas y existe una mayor acumulación de reservas en los bancos centrales que en la década de 1980, cuando se suscribió el acuerdo del CPCRC.

El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos constituye el modelo de sistema de pago vigente más antiguo de la región. Ha permitido establecer un sistema de pagos, garantías y operatoria de créditos recíprocos con considerable éxito, si bien en la práctica está estrictamente basado en divisas y no en monedas locales. Las monedas locales pueden aparecer, sin embargo, a nivel de la relación entre las autoridades monetarias, el sistema financiero y los participantes de mercado (igual que en el Sistema de pagos en monedas locales).

En los últimos años, se dio un paso adelante en el CPR en la dirección de dinamizar el comercio en una coyuntura de mayor liquidez, mediante la reducción del plazo de aceptación de los débitos de nueve a cuatro meses, lo que aumentó la confianza y la seguridad en el Convenio. El CPR puede ser una importante fuente de colaboración entre los países miembros, como lo demuestran las iniciativas de cooperación en proyectos de infraestructura entre el Brasil y la Argentina (ALADI, 2010).

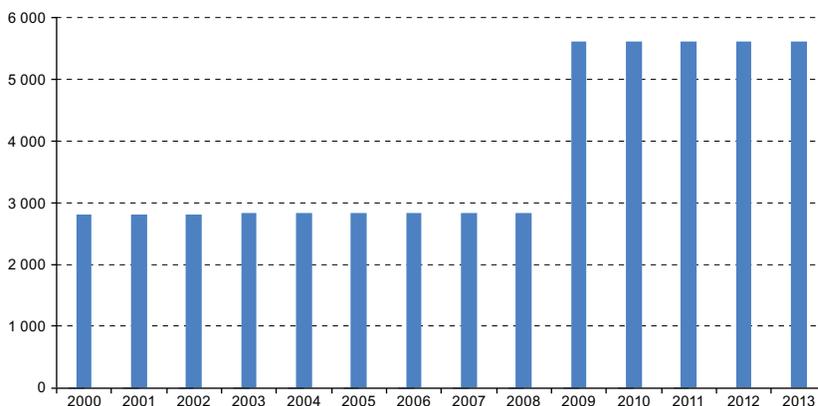
En el Convenio se establecía inicialmente que los débitos entre bancos centrales se aceptaban después de nueve meses de la fecha de su registro, lo que dejaba abierta la posibilidad de que una transacción comercial pudiera ser objetada por el banco central del importador con posterioridad a su cancelación. Esto podía llevar al banco central del exportador a restituir el pago realizado por dicha operación al banco central del importador. Este desfase entre la compensación cuatrimestral y una aceptación de débitos dentro de un plazo de nueve meses se había constituido en un desincentivo para canalizar operaciones a través del CPR, lo que se tradujo en la necesidad de reducir y adecuar ese plazo temporal al plazo de compensación establecido en el Convenio.

Otra de las formas mediante las cuales los países miembros de la ALADI han planteado enfrentar el desafío de un nuevo contexto es aumentando el monto de las líneas de crédito. Las líneas bilaterales de crédito fueron establecidas con el fin de posibilitar el pago diferido de las obligaciones adquiridas en el comercio y minimizar los flujos de divisas. No obstante, y sobre todo en un contexto de elevada liquidez y aumento del auge del comercio intrarregional, estas líneas han sido insuficientes para cubrir el flujo de operaciones cursadas a través del Convenio¹⁵.

¹⁵ En el artículo 23 del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos se establece que los excesos sobre las líneas de crédito acordadas deben ser pagados por el banco central deudor dentro de los cinco días hábiles siguientes después de haberse producido dicho exceso.

De acuerdo con la información disponible, el monto total de las líneas de crédito ascendía a 2.789,7 millones de dólares en el año 2000. Este monto apenas varió en casi una década y en 2008 era de 2.827,0 millones de dólares. En 2009, el monto de las líneas de crédito registró un considerable aumento, llegando a 5.587,7 millones de dólares, debido esencialmente a iniciativas individuales de los países, más que a una normativa acordada. Entre 2010 y 2013, este monto se mantuvo en 5.582,2 millones de dólares y la participación de las transacciones no cubiertas por las líneas de crédito asciende a un 30% del total (véase el gráfico VII.18).

Gráfico VII.18
Montos totales de las líneas de crédito en el marco del Convenio de Pagos
y Créditos Recíprocos (CPCR), 2000-2013
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 2014.

Un aspecto importante que considerar es el hecho de que el aumento de las líneas de crédito trae consigo una consecuencia sustancial: los bancos centrales tienen que asumir un riesgo privado mayor debido a la garantía de reembolso. La toma de riesgos privados por parte de las autoridades monetarias no ha estado exenta de debates, con el argumento de que no responde a motivos de índole económica (véase ALADI, 2009a). A la vez, se estima que su eliminación podría redundar en mayores costos de transacción (establecimiento de límites inflexibles a los montos de crédito, exigencias de colaterales y mayores costos financieros en las operaciones cursadas a través del Convenio).

Otro aspecto que resulta importante enfrentar para dinamizar el comercio intrarregional es la disminución de los costos de oportunidad (incluidas las tasas de interés) en que incurren los bancos centrales, las instituciones financieras y los operadores privados para hacer uso del Convenio¹⁶.

A modo de ejemplo, en el caso del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI los débitos en que incurren los bancos centrales generan pagos por concepto de interés. La tasa de interés establecida para liquidarlos es la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) en dólares a cuatro meses que se registre durante los primeros tres meses y quince días de cada período. Esta tasa es superior al rendimiento que se obtiene por la colocación de las reservas internacionales, lo que incentiva la cancelación adelantada de las obligaciones. En el período comprendido entre 2000 y 2011, el diferencial entre la tasa LIBOR promedio del CPCR y la tasa internacional medida por la tasa de interés de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos a tres meses fue en promedio superior a 100 puntos básicos (con la excepción del período comprendido entre 2007 y 2008, que coincide con la crisis financiera mundial, en que el diferencial de las tasas de interés superó los 200 puntos básicos).

La cancelación adelantada de las obligaciones se traduce, por consiguiente, en un aumento de los flujos de divisas entre bancos centrales y no en su minimización, como se plantea en los objetivos del Convenio. De hecho, la información disponible del período comprendido entre 2000 y 2010 muestra no solo que el ahorro de divisas ha tendido a disminuir, sino que además los pagos anticipados representan en promedio más del 80% de las operaciones canalizadas a través del Convenio (véase el cuadro VII.7).

Debe considerarse, además, que los costos derivados de las tasas de interés son trasladados desde los bancos centrales a las instituciones bancarias. Estas, a su vez, pueden trasladar estos costos a las instituciones financieras autorizadas y estas los traspasan a sus clientes. Dichos costos pueden ser elevados y representar un desincentivo tanto para los clientes potenciales como para las instituciones financieras ante la opción de canalizar sus operaciones a través del Convenio.

¹⁶ En el reglamento del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos se establece que “los bancos centrales no se cargarán recíprocamente, en general, comisiones o gastos respecto a las tramitaciones que realicen, salvo en casos especiales en los cuales podrán reclamar gastos efectuados por cuenta de terceros” (cap. I, art. 4).

Cuadro VII.7

ALADI: ahorro de divisas, pagos anticipados, tasa de interés utilizada en el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) y tasa de interés internacional, 2000-2011
(En millones de dólares y porcentajes)

Años	Ahorro de divisas (millones de dólares)	Pagos anticipados		Tasa de interés utilizada en el CPCR (promedio simple) (porcentajes)	Tasa de interés internacional ^a (porcentajes)
		(millones de dólares)	(porcentajes de las operaciones canalizadas)		
2000	1 604,6	1 541,5	47,2	7,57	6,00
2001	632,1	730,6	49,6	4,83	3,48
2002	257,7	523,6	57,0	2,84	1,64
2003	174,0	406,6	57,9	2,22	1,03
2004	168,6	1 912,7	79,6	2,64	1,40
2005	189,4	3 409,8	83,0	4,58	3,22
2006	220,1	5 361,1	86,0	6,21	4,85
2007	253,4	10 369,8	91,0	6,29	4,18
2008	340,8	11 505,9	91,0	4,04	1,40
2009	228,9	6 375,9	86,0	1,88	0,15
2010	222,5	4 466,8	86,4	1,40	0,14
2011	198,5	5 0120,1	86,0	1,39	0,05

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 2008 y 2012 y Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED), 2012 [en línea] <http://research.stlouisfed.org/fred2/FRED>.

^a La tasa de interés internacional se mide por la tasa de interés sobre bonos del Tesoro de los Estados Unidos de madurez constante a tres meses.

Con el fin de promover el uso del CPCR y reducir las cancelaciones anticipadas se han planteado varias alternativas, entre las que destaca la creación de un fondo de garantías que permita hacer frente al incumplimiento de las obligaciones de pagos y la reducción del período de compensación. Otra alternativa es ampliar la oferta de instrumentos financieros disponibles para permitir la distribución y reducción de riesgos y generar incentivos para el uso del CPCR.

También se requeriría reforzar aún más la cooperación y la colaboración entre bancos centrales y entre sistemas financieros, para disminuir los costos financieros de las operaciones comerciales; se podría agregar también la necesidad de una mayor homogeneidad entre las normativas de los bancos centrales y de los sistemas financieros con respecto al CPCR.

b) El Sistema de pagos en monedas locales

Una de las principales motivaciones en la constitución del SML fue incorporar a las pequeñas y medianas empresas en el comercio intrarregional,

reduciendo las barreras y los costos que pudieran desincentivar el comercio entre el Brasil y la Argentina¹⁷.

El foco en las empresas de menor tamaño resulta muy relevante para los países de América Latina y el Caribe, ya que las pymes son agentes fundamentales del entramado productivo y del empleo. Esto se refleja en el hecho de que el peso de las pymes en el empleo formal y en las ventas totales de las empresas es significativo en todos los países de la región, incluidos la Argentina y el Brasil¹⁸. En los casos particulares de estos dos países, los datos disponibles correspondientes a 2006 y 2007 muestran que estas empresas generan en promedio más del 40% del empleo total y representan el 41% de las ventas totales en la Argentina y el 26% en el Brasil (véase el cuadro VII.8).

Cuadro VII.8
América Latina (9 países): participación de las pymes
en el total de la economía formal, 2006-2007
(En porcentajes)

País	Participación en el empleo	Participación en las ventas
Argentina	43,6	41,0
Brasil	42,6	25,9
Chile	21,2	18,3
Colombia	32,0	17,1
Ecuador	24,0	15,9
El Salvador	27,7	34,3
México	30,8	26,0
Perú	11,9	27,0
Uruguay	47,0	n.d.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

El esfuerzo que es posible hacer a través de los sistemas de pago a fin de incorporar a las pymes puede ser complementado por las bancas de desarrollo. Las pymes tienen un menor acceso al financiamiento en comparación con las empresas de mayor tamaño. En el caso de América Latina, al igual que a nivel mundial, las encuestas recientes del Banco Mundial revelan que las pymes son las más afectadas por la falta de acceso al financiamiento. Además, en los casos en que las empresas pequeñas

¹⁷ Véase el párrafo 3 del convenio del Sistema de pagos en monedas locales (Banco Central de la República Argentina/Banco Central del Brasil, 2008).

¹⁸ En el caso del Perú, el peso de las pymes en el empleo formal es cercano solamente al 12%, pero esto se debe a que en dicho país tienen un peso muy elevado las microempresas (CEPAL, 2012). Así, la constatación del alto peso de las empresas pequeñas en las economías de la región es generalizada, más allá de que se trate de microempresas o de aquellas definidas como pymes.

acceden a financiamiento bancario, el costo de dicho financiamiento es sustantivamente más elevado que para las empresas de mayor tamaño.

Los desafíos adicionales que enfrenta el Sistema de pagos en monedas locales para dinamizar el comercio (aunque este punto se podría aplicar también a los otros convenios de pago de la UNASUR) son la difusión de su uso y la inclusión de un mayor número de socios comerciales. La utilización del SML es aún incipiente, en parte por el hecho de que los usuarios potenciales tienen un conocimiento escaso o nulo de este sistema de pago. En la práctica, el sistema ha operado en gran medida como resultado de la difusión “boca a boca”, pero todavía se observa una importante falta de conocimiento de los operadores. Hasta ahora, ninguno de los dos bancos centrales que participan en el sistema tiene como misión promover el comercio exterior y tampoco ha habido un organismo de los gobiernos nacionales que haya decidido emplear el SML como herramienta para incentivar el comercio bilateral. Sin embargo, se estima que la realización de una mayor difusión del mecanismo colaboraría significativamente a incrementar su utilización.

Resulta importante destacar que, siguiendo el ejemplo del SML, el Uruguay anunció en 2012 su intención de iniciar el uso de monedas locales con la Argentina para potenciar el comercio bilateral, a fin de superar las trabas que plantea la utilización de divisas.

Por otra parte, cabe mencionar que algunos exportadores enfrentan dificultades para obtener financiamiento para capital de giro sobre la base de un contrato en moneda local, en tanto que no ocurre lo mismo con un contrato en dólares, lo que limita las oportunidades de aprovechar las potencialidades del sistema (ello se refleja en la escasa cantidad de operaciones de exportación de empresas argentinas registradas a través del SML, un promedio de solo cuatro en un año, lo que podría indicar que existe una mayor predisposición a tomar el dólar como moneda de referencia en dichas exportaciones). Esto también puede atribuirse, en parte, a un factor de tipo histórico-cultural en la Argentina, que se manifiesta en la preferencia por el uso del dólar en operaciones comerciales.

El sistema solo parece eficiente para un segmento del mercado cuyo acceso al mercado local de cambios se produce en condiciones más desfavorables que las ofrecidas por las autoridades monetarias. Probablemente se trate de pequeñas y medianas empresas, así como de pequeñas remesas —de ser así, el interés social de este sistema parecería más importante que su interés económico—, o de transacciones originadas en mercados de cambios altamente regulados o distorsionados.

También en el caso del SML se ha planteado que el convenio podría incorporar instrumentos adicionales, tanto en moneda local como en moneda extranjera. Sería útil examinar si el hecho de que el financiamiento se realice únicamente sobre la base de un contrato en moneda local es una limitante para su expansión (INTAL, 2009).

c) El Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos

El SUCRE se distingue de los otros sistemas de pago porque, además de cumplir con las funciones tradicionales de estos, está dirigido a reducir las asimetrías entre los socios comerciales, buscando un comercio equilibrado y basado en la complementación económica. Para este fin, se establece en el tratado la creación de un Fondo de Reserva y Convergencia Comercial (FRCC), que ya fue constituido y cuenta con un patrimonio inicial de 9,5 millones de dólares. Las políticas financieras para la inversión de los recursos del fondo y los criterios de selección de proyectos ya han sido aprobados por el Consejo Monetario Regional (CMR).

En cuanto al XSU, cabe comentar, por una parte, que se trata básicamente de una unidad de cuenta y no de un medio de pago, ya que las liquidaciones de posiciones que es preciso compensar se realizan en divisas. Por otra parte, en la medida en que las posiciones activas o pasivas no generan cargos financieros, hay un costo de oportunidad de aplicación de los fondos que se convierte en una transferencia gratuita de los países acreedores a los países deudores.

La unidad de cuenta XSU, sin embargo, tiene potencialidad para mantener saldos acreedores o deudores de bancos centrales denominados en monedas regionales, que normalmente deberían estar correlacionadas y ofrecer un menor riesgo cambiario. Podría utilizarse un mecanismo de este tipo para indexar a una referencia regional las posiciones que es necesario liquidar.

Entre los principales desafíos actuales del SUCRE se destacan:

- Proyectarse como un mecanismo de pagos con un crecimiento dinámico en el mediano y largo plazo.
- Contribuir al incremento sistemático del comercio intrarregional en cantidad (volumen de operaciones) y en calidad (valor agregado de los bienes transados), como resultado del uso masivo del sistema y de sus distintos componentes.

- Consolidar la integración financiera entre los Estados partes a través del crecimiento de las redes de interdependencia entre los bancos operativos autorizados.
- Posicionar la unidad de cuenta común “sucre” (o XSU) como un punto de referencia para el eventual establecimiento de una moneda regional en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Agosin, M. (2001), “Fortalecimiento de la cooperación financiera regional”, *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Agosin, M. y R. Heresi (2011), “Hacia un Fondo Monetario Latinoamericano”, *Papers and Proceedings* [en línea] https://www.flar.net/documentos/3383_6_Manuel_Agosin.pdf.
- Aizenman, J., S. Edwards y D. Riera-Crichton (2011), “Adjustment patterns to commodity terms of trade shocks: the role of exchange rate and international reserves policies”, *NBER Working Paper*, N° 17692.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2012a), “Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos”, *Manual Divulgativo* [en línea] <http://www.aladi.org/NSFALADI/CONVENIO.NSF/406c840202038f91032567e1004f5b28/b38f0bbca4bcc142032567d20065f823?OpenDocument>.
- _____ (2012b), “Reglamento del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos”, *Manual Divulgativo*.
- _____ (2012c), *Convenio de pagos y créditos recíprocos. Evaluación del funcionamiento del sistema de pagos de la ALADI en el año 2011* (ALADI/SEC/di 2468), Montevideo, 29 de marzo.
- _____ (2012d), *Evolución del comercio intraindustrial en la ALADI* (ALADI/SEC/Estudio 201), Montevideo, marzo.
- _____ (2010), *Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, Documento de información-Brasil* (ALADI/SEC/di 2355), 6 de agosto [en línea] http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_di/2300/2355.pdf.
- _____ (2009a), *Convenio de pagos y créditos recíprocos: reflexiones sobre su funcionamiento y algunos temas que podrían ser objeto de discusión para su dinamización* (ALADI/SEC/di 2233), Montevideo, 24 de abril.
- _____ (2009b), *Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos. Evaluación del funcionamiento del sistema de pagos en el año 2008* (ALADI/SEC/di 2228), Montevideo, 14 de abril.

- _____ (2002), *Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos*, Montevideo, Secretaría General, octubre.
- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo) (2012), "Gestión de negocios internacionales en las IFD", *Revista ALIDE*, julio-septiembre [en línea] http://www.alide.org.pe/download/Publicaciones/rev_12_3.pdf.
- _____ (2003), *Financiamiento para el comercio exterior latinoamericano*, Lima, enero.
- Alonso, G., I. Magali y M. Villa (2012), "El FLAR, una alternativa para un Fondo Regional de UNASUR", *Notas Fiscales*, N° 17, Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia [en línea] <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicafiscal/NotasFiscales/Notas/Boletin%2017%20Fondo%20Latinoamericano%20de%20Reserva%20FLAR.pdf>.
- Bae, K.-H., G.A. Karolyi y R. Stulz (2003), "A new approach to measuring financial contagion", *Review of Financial Studies*, vol. 16, N° 3.
- Banco Central de la República Argentina/Banco Central del Brasil (2008), *Convenio del Sistema de Pagos en Moneda Local entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil* [en línea] http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Medios_pago/Convenio%20_SML_Brasil.pdf.
- BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica) (2014), *Estrategia BCIE 2010-2014, Competitividad con Integración y Desarrollo Social* [en línea] <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/1988675700.pdf>.
- BCRA (Banco Central de la República Argentina) (2008), "Sistema de pago en moneda local (SML) Argentina Brasil", *Comunicación A*, N° 4847, Buenos Aires, 26 de septiembre.
- Calvo, G., A. Izquierdo y L.-F. Mejía (2008), "Systemic sudden stops: the relevance of balance-sheet effects and financial integration", *NBER Working Paper*, N° 14026 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w14026>.
- _____ (2004) "On the empirics of sudden stops: the relevance of balance-sheet effects", *NBER Working Paper*, N° 10520 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w10520>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo (LC/G.2547-P)*, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.5.
- Ciorciari, J. D. (2011), "Chiang Mai Initiative multilateralization, international politics and institution-building in Asia", *Asian Survey*, vol. 51, N° 5, septiembre-octubre.
- De Gregorio, J. (2010), "Acumulación de reservas internacionales en economías emergentes", [en línea] https://www.flar.net/documentos/3380_3._José_de_Gregorio.pdf.

- Dixon, C. (2012), "The contradictions of the Asian Monetary Fund", *Documento de trabajo*, N° 21, Londres, The Global Policy Institute, Metropolitan University.
- Durán, J. y R. Maldonado (2005), "América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones", *serie Comercio Internacional*, N° 62 (LC/L.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FLAR (Fondo Latinoamericano de Reservas) (2012) "Fondo Latinoamericano de Reservas, 2012" [en línea] https://www.flar.net/documentos/2784_Fondo_Latinoamericano_de_Reservas_2012.pdf.
- _____ (2011), *Convenio Constitutivo* [en línea] https://www.flar.net/documentos/4361_ConvenioConstitutivo13.pdf.
- _____ (2010), *Memoria Anual 2010* [en línea] https://www.flar.net/documentos/3418_memoriaFLAR2010.pdf.
- FMA (Fondo Monetario Árabe) (2010), *The Articles of Agreement of the Arab Monetary Fund* [en línea] <http://www.amf.org.ae/content/articles-agreement-arab-monetary-fund-1>.
- Henning, C.R. (2011), "Coordinating regional and multilateral financial institutions", *Working Paper Series*, N° 11-9, Peterson Institute for International Economics, marzo.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (2009), "Países de América Latina exploran alternativas para impulsar el comercio en monedas locales", *INTAL Carta Mensual*, N° 153, Buenos Aires, abril.
- Levy-Yeyati E. y L. Cohan (2011), *Latin America Economic Perspectives. Innocent Bystanders in a Brave New World*, Brookings Institution [en línea] http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/11/economic%20perspectives/11_economic_perspectives.
- Levy-Yeyati, E., L. Castro y L. Cohan (2012), *Latin America Economic Perspectives, All together now: the challenge of regional integration*, Brookings Institution [en línea] http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/4/latin%20america%20perspectives/04_latin_america_economic_perspectives.
- Machinea, J.L. y D. Titelman (2007), "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Moody's (2008), "Fondo Latinoamericano de Reservas" [en línea] http://www.alacrastore.com/storecontent/moodys/PBC_108748.
- Ocampo, J.A. (2012), "La arquitectura regional a la luz de la crisis" [en línea] https://www.flar.net/documentos/5104_Arquitectura_financiera_regional_FLAR_Jos%C3%A9_A._Ocampo.pdf.
- Ocampo, J.A. y D. Titelman (2012), "Regional Monetary Cooperation in Latin America", *ADB Working Paper*, N° 373 [en línea] <http://www.adbi.org/files/2012.08.10.wp373.regional.monetary.cooperation.latin.america.pdf>.

- _____ (2010), "Subregional financial cooperation: the South American experience", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 32, N° 2.
- Standard & Poor's (2008), "Fundamento: Fondo Latinoamericano de Reservas" [en línea] <http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/es/la/?articleType=HTML&assetID=1245301583642>.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2009a), *El Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE): propósitos, antecedentes y condiciones necesarias para su avance* (SP/Di), N° 1- 09, Caracas, Secretaría Permanente del SELA, enero.
- _____ (2009b), *Experiencias de cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe. Balance crítico y propuestas de acción de alcance regional*, (SP/RR:RAFICMFALC/DT), N° 2-10, Caracas, Secretaría Permanente del SELA, septiembre.
- Solimano, Andrés (2013), "Comercio exterior, cadenas globales de producción y financiamiento, Conceptos y relevancia para América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 247 (LC/L.3745), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional) (2011), "Informe de gestión 2010", Caracas, Consejo Monetario Regional del SUCRE [en línea] www.iadb.org.
- _____ (2009), "Acuerdo Marco del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)", 11 de mayo.
- Sussangkarn, C. (2010), "The Chiang Mai Initiative multilateralization: origin, development and outlook", *ADB Working Paper Series*, N° 230, Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo.
- Vera, Cecilia y otros (2012), "Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas", agosto [en línea] https://www.flar.net/documentos/5538_Daniel_Titelman.pdf.

Capítulo VIII

Desarrollo e integración social y laboral latinoamericana: ¿un segundo despegue?

Marcio Pochmann¹

Introducción

Desde que surgió el concepto de América Latina como identidad fundada en un conjunto de dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y étnicas, la región solo había registrado un período de despegue de su desarrollo. Entre las décadas de 1930 y 1970, se produjo una transición de la antigua sociedad agraria a una nueva sociedad urbana e industrial.

Durante ese período, tuvieron lugar transformaciones innegables en la región, cuyo crecimiento fue uno de los mayores del mundo, pero no se corrigió la trayectoria previa de desigualdad social y elevada concentración de la riqueza, los ingresos y el poder. Del mismo modo que el conjunto de los países no había logrado ofrecer un futuro prometedor

¹ Profesor del Instituto de Economía e investigador del Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo, ambos de la Universidad Estatal de Campinas. Presidente de la Fundación Perseu Abramo.

para la integración social y laboral en tiempos de la sociedad agraria hasta la década de 1930, América Latina recorrió el camino de la regresión económica y social durante las dos últimas décadas del siglo XX.

En la primera década del siglo XXI, la región volvió a mostrar indicios concretos de un segundo despegue en su patrón de desarrollo. La eficacia de los regímenes democráticos permitió la emergencia de una nueva mayoría política posneoliberal en diversos países, que combinaron la recuperación del crecimiento económico con avances sociales fundamentales.

Estas condiciones parecen haber establecido una nueva base que permitiría una realización más amplia y rápida de la integración social y laboral. En ese contexto, este estudio tiene el objetivo de profundizar la comprensión de los desafíos del segundo despegue latinoamericano.

En las tres secciones siguientes, se analiza de forma general la integración social y laboral en la región. En primer lugar, se estudian las condiciones de despegue del desarrollo latinoamericano y, posteriormente, se resaltan tanto la convergencia del sentido de la integración sociolaboral como la heterogeneidad del desarrollo en los diferentes países de la región.

A. Desarrollo y despegues en el capitalismo

Desde su mismo principio organizador, el modo de producción capitalista se caracteriza por expandirse sistémicamente, incorporando y articulando espacios territoriales crecientes hasta alcanzar un nivel mundial. Todo ello a partir de la existencia de un centro dinámico integrador de un todo periférico.

A pesar de las combinaciones de la lógica sistémica, la dinámica capitalista se ha mantenido desigual. Aunque el centro dinámico ha cambiado muy pocas veces a lo largo del tiempo, la dimensión periférica sigue presente y continúa reproduciéndose intensamente.

Para asumir la posición de centro dinámico, se requerían originalmente tres características fundamentales. La primera correspondía al hecho de disponer de una moneda de curso internacional, con las funciones de intercambio, reserva de valor y unidad de cuenta. La segunda característica estaba relacionada con el poder de las fuerzas armadas para lograr lo que no podía conseguir la diplomacia del diálogo. Finalmente, la última característica consistía en la capacidad de producir y difundir tecnología, como elemento dinámico de la competencia capitalista.

La asunción por parte de Inglaterra del papel de centro dinámico a partir de la primera revolución industrial y tecnológica en la segunda

mitad del siglo XVIII no fue superada hasta la primera mitad del siglo XX, con la ascensión de los Estados Unidos, como vencedor de las dos guerras mundiales, a la condición de principal economía del mundo. A comienzos del siglo XXI, crece la importancia del debate sobre posibles cambios del centro dinámico mundial, con el desmoronamiento de las experiencias de socialismo real y el desplazamiento de la producción mundial de manufacturas hacia Asia².

En este contexto, el tema del despegue cobra una mayor actualidad en el capitalismo, tomando en cuenta sus efectos en un marco de multipolaridad mundial y la renovación de las condiciones de reproducción de la periferia³. El ámbito de este estudio abarca únicamente la región latinoamericana y su movimiento de despegue, dentro de la dinámica de desarrollo capitalista mundial.

Desde el comienzo de la década de 2000, se ha registrado en América Latina un ritmo de crecimiento medio anual del producto por habitante (2,6%) que ha llegado a ser un 85% superior al mostrado por el conjunto de los países desarrollados (1,4%). En cambio, durante las dos últimas décadas del siglo XX, el crecimiento medio anual del producto por habitante latinoamericano (0,3%) solamente equivalió a un 16% del registrado por esos mismos países desarrollados (1,9%).

No solo la expansión del ingreso per cápita ha crecido más que la de los países desarrollados, sino que también se ha redistribuido mejor, lo que ha permitido afrontar con nuevos fundamentos la cuestión social y laboral. Un ejemplo de esto es la caída persistente de la tasa de pobreza, de la desigualdad de ingreso, del desempleo y del trabajo informal que caracteriza al desarrollo social.

1. Características del primer despegue latinoamericano

Debido al predominio de las características inherentes al funcionamiento de las sociedades agrarias, el conjunto de los incrementos de productividad fue muy pequeño en América Latina y el Caribe hasta comienzos del siglo XX. En consecuencia, las posibilidades de expansión de las economías de la región se veían restringidas por las perspectivas del rendimiento derivado de las explotaciones agropecuarias, de la casi inexistente división del trabajo y de las ventajas comparativas naturales, de modo que el nivel de vida

² Véanse Arrighi (1997); Fiori (1999); Palma (2004); Fiori y Medeiros (2001); Serrano y otros (2008).

³ Véanse, por ejemplo, Amsden (2004); Love (1998); Dosman (2011); Santos (2010).

resultante era primitivo y estaba limitado a la economía de subsistencia, con jornadas de hasta 15 horas diarias y una vida laboral desde los 5 años hasta prácticamente la muerte.

La presencia de un Estado mínimo, que solamente tenía las funciones de monopolio de la moneda, la tributación y la violencia, descartaba cualquier posibilidad de políticas dirigidas al bienestar social y a la regulación del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, predominaba una competencia salvaje, sin políticas nacionales en áreas como la educación, salud, trabajo, asistencia o vivienda, entre otras.

Con la revolución industrial y tecnológica del siglo XVIII en Inglaterra, el capitalismo pudo lograr el tránsito de la antigua sociedad agraria a la moderna sociedad urbana e industrial. El proceso de mecanización de la época dio lugar a incrementos crecientes de la productividad, gracias a la incorporación de tecnología y a la consiguiente ampliación de la división del trabajo.

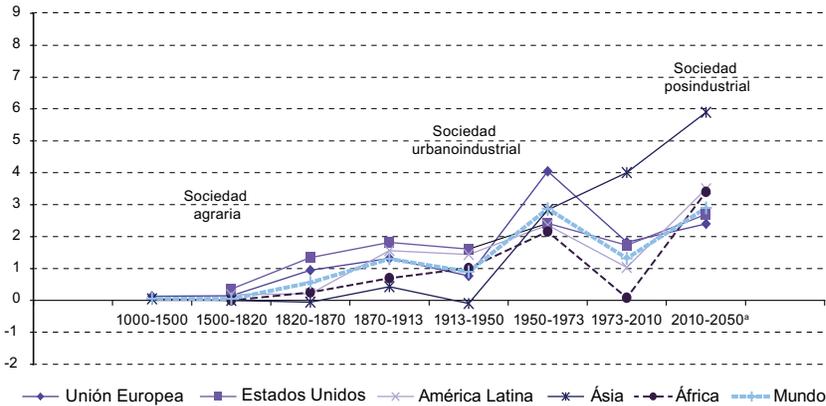
Por otro lado, las tensiones laborales manifestadas en las luchas y reivindicaciones relativas a la liberación de parte del tiempo dedicado al trabajo de subsistencia hicieron que se produjeran las primeras iniciativas de regulación del mercado de trabajo, como el establecimiento de la jornada laboral de 8 horas diarias, el descanso semanal, las vacaciones, el ingreso en el mercado de trabajo después de los 14 años de edad y las pensiones después de cierto tiempo de contribución. Todo esto, claro está, requirió una reforma tributaria capaz de ampliar los fondos públicos más allá de los límites establecidos por el antiguo Estado mínimo (liberal).

El nuevo Estado de bienestar social constituido absorbió una mayor cantidad de empleados y también hizo posible las garantías basadas en transferencias de renta, que permitían que determinados segmentos de la sociedad, como por ejemplo los niños y adolescentes, las personas de edad, los enfermos y los que sufren discapacidades físicas o mentales, permanecieran libres del mercado de trabajo durante un tiempo. Sin embargo, todo eso solo se hizo evidente en el siglo XX, especialmente con los avances económicos permitidos por la segunda revolución tecnológica y por los acuerdos socialdemócratas en el marco de la Gran Depresión de 1929.

También fueron muy relevantes las dos guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), ya que estuvieron muy relacionadas con la disputa entre naciones emergentes como Alemania y los Estados Unidos por la sucesión del liderazgo inglés. Desde el fin de la década de 1940, el nuevo centro del mundo se estableció bajo el liderazgo indiscutido de los Estados Unidos, cuyo modo de vida, el *American way of life*, se generalizó por el

mundo a través del consumo de bienes y servicios más rápidamente que la descentralización de la producción de manufacturas. Durante la guerra fría (1947-1991), se crearon más de 150 países, tras el desmoronamiento de los antiguos imperios y sus colonias.

Gráfico VIII.1
Regiones seleccionadas: tasa de expansión del PIB per cápita, 1000-2050
(En porcentajes)



Fuente: A. Maddison, *Perspectives on Global Economic Progress and Human Development*. Academy of Science Annual Symposium, Washington, D.C., 2008.

^a Proyección.

La posición en la generación mundial de la riqueza del conjunto de los países que en el siglo XX se denominarían “subdesarrollados” disminuyó relativamente durante la larga depresión entre 1873 y 1896. Esto se debió a que la transición de la sociedad agraria a la sociedad urbanoindustrial, iniciada en Inglaterra desde el siglo XVIII, permitió que unos pocos países protagonizaran una creciente expansión de la riqueza en el mundo, estimulada por la producción manufacturera.

Después de la industrialización original en Inglaterra, se produjo un ciclo de industrialización retardada en el siglo XIX. Algunos países, como Alemania, los Estados Unidos o Francia, desarrollaron una sociedad urbanoindustrial, seguidos en la segunda mitad del siglo XIX por Italia, Japón y Rusia. Otras naciones experimentaron una evolución similar y, hasta la crisis regulatoria del capitalismo central de 1973, el peso de la industrialización en la producción de la riqueza mundial fue creciente⁴.

⁴ Véanse Mello (1981); Oliveira (2002).

La tardía presencia de América Latina y el Caribe en la producción de manufacturas en el mundo se debió a la prevalencia, hasta la década de 1930, del modelo agrario basado en la producción y la exportación de bienes primarios. Entre 1820 y 1929, el ritmo medio de expansión del PIB per cápita fue del 0,9% anual, mientras que, en el conjunto de los países industrializados, la variación media anual fue del 1,4%.

A pesar de la superación de la primera época del pacto colonial, que en menos de cuatro décadas (1791-1824) permitió acabar con la relación exclusiva entre las colonias y las metrópolis europeas, la evolución del proceso de independencia consolidó la fragmentación regional. Además, la persistencia de una forma de desarrollo sostenido por economías centradas en la exportación de productos primarios mantuvo el atraso y la dependencia de una división internacional del trabajo dominada por Inglaterra.

A comienzos del siglo XX, por ejemplo, solamente el café y el caucho representaban casi el 80% de todo lo exportado por el Brasil, el 42% de las exportaciones de la Argentina correspondían al grano, mientras que más del 37% de las exportaciones del Perú consistían en cobre y azúcar⁵. Al tratarse de economías basadas en la exportación de productos primarios, las naciones latinoamericanas no tenían en sus manos su propio progreso, sino que este dependía de la demanda y de los precios de los productos primarios, que en general se definían en los países industrializados y, sobre todo, en Inglaterra.

Los flujos comerciales y financieros internacionales de la época demarcaban los límites de los avances y las antiguas sociedades agrarias se reproducían sobre estructuras primitivas y atrasadas, con solo algunos elementos de modernidad capitalista. A pesar de las diferencias entre las economías latinoamericanas, el eje estructurador de la base material y social era de tipo agrario, con cierta presencia localizada de industrias dispersas, lo que reforzaba la condición de subdesarrollo⁶.

En 1929, la Gran Depresión debilitó el sistema centro-periferia del capitalismo, lo que permitió que se produjera una transformación de sus modalidades de integración comercial y financiera en el ámbito internacional. Simultáneamente, en algunos de los países latinoamericanos se formaron internamente nuevas mayorías políticas de tipo no liberal, que, a pesar de ser aún heterogéneas y poco democráticas, se mostraron capaces de viabilizar la transición hacia una sociedad urbana.

⁵ Véanse Bulmer-Thomas (2003); Berthell (2002); Bomfim (2008).

⁶ Véase Agarwala y Singh, 2010.

La respuesta a las oligarquías liberales agrarias consistió en la tarea de consolidar instituciones públicas comprometidas con los derechos civiles, políticos y sociales. La perspectiva, en este sentido, consistía en unir este primer movimiento de despegue económico de América Latina al desarrollo social.

Para ello, fue fundamental el cambio de actitud del Estado, que comenzó a defender políticas nacionales desarrollistas. En países como la Argentina, el Brasil, Chile o México, por ejemplo, el proceso de industrialización avanzó más, pero en casi la totalidad de América Latina se produjo un crecimiento real del sector manufacturero en mayor o menor medida.

Como consecuencia de la innegable expansión productiva, la región asistió a una serie de transformaciones de urbanización y estructuración del mercado de trabajo, relacionadas con el empleo asalariado formal. Al final de la década de 1970, América Latina se había convertido en una de las regiones con mayor crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita del mundo y mostraba un grado elevado de urbanización.

Entre 1950 y 1980, por ejemplo, la tasa media de crecimiento anual del PIB latinoamericano fue del 5,1%, mientras que el PIB per cápita aumentó un 2,4% anual en promedio. En todo el mundo, el producto por habitante se incrementó un 1,8% cada año en promedio durante el mismo período.

A pesar de esto, el progreso económico dio señales evidentes de haberse separado de los limitados avances sociales en América Latina⁷. Por ello, la cuestión social siguió sin solucionarse, en contradicción con los progresos económicos en la región.

La exclusión social se mantuvo vigente, como revelaban la elevada pobreza, la marginación social y la informalidad y la precariedad del trabajo, entre otros fenómenos. En el mismo sentido, la urbanización de la sociedad se produjo en un marco de infraestructura rudimentaria para la mayor parte de la población, con la excepción de verdaderas islas de modernidad establecidas para los más ricos de la región.

Ciertamente, la ausencia de regímenes plenamente democráticos, acompañada por la escasez de reformas civilizatorias del capitalismo, como las reformas agraria, tributaria y social, hizo que en América Latina se encontraran los peores indicadores de desigualdad del ingreso y de atraso social⁸. Un ejemplo evidente de esta situación fue el Brasil, que era una de las ocho economías más importantes del mundo en 1980, pero que mantenía a casi la mitad de su población en condiciones de pobreza y no

⁷ Véanse Berthell, (2004); Serra, (1979); Cano, (1999a, 1999b); Gurrieri, (2011); Tavares, (1981).

⁸ Véanse Marini, (2009); Faletto, (2009); Kowarick, (1975).

había formado un Estado de bienestar social. El nivel de desempleo urbano era bajo, pero existía una elevada informalidad y no se había producido una democratización de las relaciones laborales.

2. Señales de un segundo despegue latinoamericano

Al comienzo de los años ochenta, entró en caída la primera experiencia de despegue latinoamericano, registrada entre las décadas de 1930 y 1970. La crisis de la deuda sacudió las economías latinoamericanas, a la vez que la adopción de los programas de ajuste exportador generadores de excedentes transferidos al exterior provocaba la decadencia de la región.

Durante casi dos décadas, la regresión económica y social se hizo visible a través de las altas tasas de inflación, la desorganización de las finanzas públicas, el semiestancamiento del ingreso por habitante, el elevado nivel de desempleo, la pobreza y las desigualdades sociales. América Latina se distanció del mundo desarrollado y perdió oportunidades de incorporar los avances derivados de la revolución de la información⁹.

Además, en virtud de las políticas neoliberales implantadas durante las dos últimas décadas del siglo XX, la región pasó a convivir precocemente con la desindustrialización, de manera simultánea a la mayor internacionalización de su sector productivo y al fortalecimiento del sector primario exportador. El desgaste del neoliberalismo llegó a extremos insoportables cuando la gran crisis internacional de 2008 señaló nuevamente sus límites.

Un poco antes de eso, la victoria democrática de nuevas mayorías políticas no liberales constituidas en el ámbito de los procesos electorales latinoamericanos manifestó el reposicionamiento de la región en relación con el resto del mundo. De este modo, por primera vez desde la década de 1930, se asistió a la reaparición de nuevas centralidades dinámicas mundiales. Ciertas regiones no desarrolladas pasaron a considerarse posibles portadoras de futuro, especialmente las que tenían un gran potencial de expansión económica a través de su propio mercado interno.

El ritmo de crecimiento de la ocupación en las distintas partes del mundo ayuda a percibir la presencia de nuevas dinámicas al comienzo del siglo XXI. En el conjunto de los países desarrollados, el nivel de empleo ha crecido, pero ese crecimiento ha sido inferior a un tercio del observado en todo el mundo y solo un 10% del registrado en los países de Oriente Medio, por ejemplo.

⁹ Se puede encontrar información más detallada en Cano (1999); Bacha y Mendoza (1987).

Cuadro VIII.1
Regiones seleccionadas: variación media anual de la ocupación
(En porcentajes)

Áreas	2001-2005	2006-2010	2011-2012	2001-2012
Mundo	1,7	1,2	1,2	1,3
Países desarrollados	0,6	0,3	0,3	0,4
Asia oriental	1,0	0,5	0,7	0,7
Asia meridional	1,7	2,0	1,7	1,8
América Latina	2,5	2,1	1,9	2,2
Norte de África	3,2	2,7	1,7	2,5
África subsahariana	3,0	2,9	2,9	2,9
Oriente Medio	4,8	3,4	2,9	3,7

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La OIT en América Latina y Caribe*. Santiago, 2013.

Así pues, se constatan indicios de cambio estructural en el capitalismo mundial, después de la convergencia de políticas adoptadas por gobiernos neoliberales en las dos últimas décadas del siglo XX. La reciente aparición de nuevas mayorías políticas de corte antiliberal en gran parte de los países latinoamericanos fortaleció el camino democrático y popular, tras varios años de derrotas impuestas a determinados segmentos sociales¹⁰.

La recuperación del ritmo de crecimiento económico tuvo lugar de forma paralela al fortalecimiento del papel del Estado. El incremento del gasto social en relación con el PIB potenció la expansión del ingreso y del empleo, y colocó así nuevas bases para afrontar males históricos, como la pobreza y la concentración del ingreso.

Al igual que la salida de la Gran Depresión de 1929, que representó la superación de las políticas liberales dominantes hasta entonces¹¹, la recuperación del mundo tras la crisis de 2008 parece apuntar a un escenario de caída de la hegemonía neoliberal¹². Además, los resultados obtenidos por los gobiernos posneoliberales latinoamericanos desde el inicio del siglo XXI refuerzan la interpretación relativa a un segundo despegue latinoamericano, cuyos avances económicos estarían vinculados al desarrollo social y laboral, con la reducción del desempleo y de la informalidad, así como de la pobreza y de la desigualdad de ingresos.

Por otro lado, se destaca la aparición de multipolaridades en el mundo. La política neoliberal estadounidense tras la crisis regulatoria de la década de 1970 fue suficiente para prevalecer sobre el impulso económico japonés y alemán, así como para provocar el fin de la experiencia de socialismo

¹⁰ Se puede encontrar información más detallada en Fernandes y Ranincheski (2009).

¹¹ Con respecto al liberalismo, véanse Morais (1997); Keynes (1926).

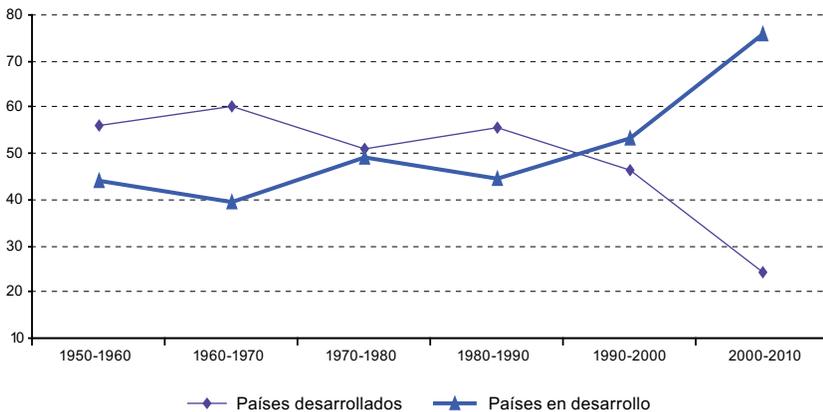
¹² En relación con el posneoliberalismo, véase Sader y Gentile (2007).

soviético. No obstante, el éxito logrado trajo consigo la corrosión de las bases productivas del capitalismo norteamericano. Salvando las distancias, los Estados Unidos siguieron una trayectoria similar a la registrada por la economía inglesa al final del siglo XIX, con el contagio del virus del improductivismo, causado por el proceso de la financierización de la riqueza.

Paralelamente, en parte de Asia se confirmó, a través de varias experiencias nacionales, la constitución de una nueva frontera de expansión del capitalismo mundial. Precisamente China y la India, que fueron, en particular, los dos grandes territorios perdedores del planeta ante el avance de la hegemonía inglesa y estadounidense en la primera y segunda revoluciones industriales y tecnológicas, volvieron a convertirse en potencias emergentes, en un marco de implantación de experiencias vinculadas a la planificación central y al vigor del Estado.

En resumen, las reformas neoliberales realizadas desde la década de 1980 terminaron por eliminar parte de la estructura productiva de los países desarrollados, que en otro tiempo habían sido el paradigma de la expansión capitalista mundial. Como consecuencia del desplazamiento de la producción industrial occidental hacia Asia, pudo vislumbrarse la continuidad del desarrollo de otra revolución tecnológica creadora de nuevas centralidades en el planeta, como las cadenas globales de valor, gestionadas por las grandes empresas transnacionales.

Gráfico VIII.2
Países desarrollados y en desarrollo: contribución al crecimiento del PIB mundial, 1950-2010
(En porcentajes)



Fuente: A. Maddison, *Perspectives on Global Economic Progress and Human Development*. Academy of Science Annual Symposium, Washington, D.C., 2008.

En el mismo sentido, se ha constatado también que América Latina, África y parte de los países de Europa del Este que habían resultado perdedores en las décadas de hegemonía de las políticas neoliberales mejoraron su posición relativa en el mundo. El resultado ha sido una mayor contribución al crecimiento mundial por parte de los países en desarrollo.

En el ámbito de la sociedad posindustrial en proceso de creación, el conocimiento tiende a convertirse en uno de los principales activos que impulsan el desarrollo y los avances de productividad que proporciona ese conocimiento están en la base del proceso de desmaterialización de las economías. Este nuevo contexto incluye posibilidades adicionales de una mayor liberación del trabajo de subsistencia (trabajo heterónimo), mediante el retraso del ingreso en el mercado de trabajo hasta la finalización de la enseñanza superior y a través de una oferta educativa a lo largo de la vida.

El exceso de producción, que ha sustituido a la escasez, parece ser característico de una sociedad anclada en el trabajo inmaterial y en el conocimiento, lo que requiere crear un nuevo patrón de producción y consumo que ya no sea el protagonista de la degradación ambiental¹³. La conservación del medio ambiente adquiere mayor importancia con la necesidad de cambio del actual modelo de producción y consumo, estimulada por el proceso más amplio de desmaterialización de las economías modernas.

Aún no está todo definido. Hay tendencias que pueden confirmarse a medida que los sujetos históricos se muestren capaces de construir sus propios caminos, orientados a la consolidación del liderazgo económico, social y ambiental en el escenario mundial de tipo posneoliberal, que actualmente se encuentra en disputa. Este parece ser el espacio en el que se puede basar el segundo despegue latinoamericano.

B. Convergencia e integración social y laboral en el inicio del siglo XXI

El intervalo regresivo formado por las dos últimas décadas del siglo XX en América Latina se debió al agotamiento del proyecto de industrialización sin reformas y al declive socioeconómico manifestado en la capitulación ante el recetario neoliberal impuesto por el Consenso de Washington. La subordinación latinoamericana a los intereses de los grandes poseedores de riqueza financiera y de los grupos generadores de divisas internacionales

¹³ Véanse Carneiro (2012); Infante (2011); Bértola y Ocampo (2010); CEPAL (2010).

ha limitado la importancia económica de la región, al interrumpir el largo y tortuoso proceso de apalancamiento urbano e industrial iniciado en la primera mitad del siglo pasado.

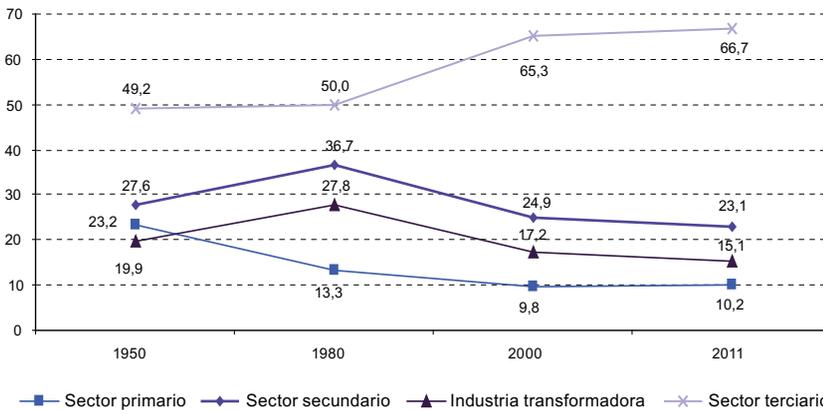
Durante la década de 2000, se revirtió en América Latina la trayectoria de la decadencia inducida por el proceso de la nueva colonización neoliberal. Con gobiernos populares y democráticamente elegidos, la región pasó a protagonizar avances simultáneos de la base económica y de la estructura social, que permitieron la recuperación de la autoestima de la población.

A pesar de la diversidad de las experiencias de los países con gobiernos posneoliberales en la región, se constata una convergencia de resultados favorables al desarrollo social y laboral. No obstante, para eso fueron fundamentales las rupturas con las políticas neoliberales anteriores, como se indica a continuación.

1. Del abandono del desarrollismo a la emergencia neoliberal

Tras registrar una de las trayectorias más exitosas del capitalismo en virtud de la expansión de sus fuerzas productivas y de la transformación de la estructura social a lo largo del siglo XX, América Latina experimentó una de las fases de contracción más graves de su historia. Lo sucedido entre las décadas de 1980 y 1990 solo es comparable con períodos anteriores de interregno de los antiguos ciclos económicos propios de las sociedades agrarias.

Gráfico VIII.3
América Latina: composición del PIB, 1950-2011
(En porcentajes)



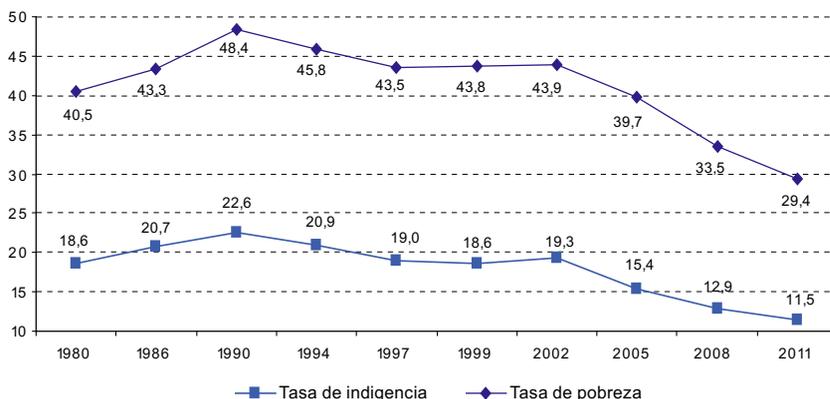
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Uno de los principales elementos que conforman el retraso económico y social latinoamericano del último período del siglo pasado fue la pérdida de fuerza de las políticas comprometidas con la expansión del mercado interno. La adopción del programa de ajuste exportador al comienzo de la década de 1980 permitió que la región pagase la deuda externa, pero impuso a la región una fase de práctico estancamiento del ingreso por habitante, con una variación de solo un 0,3% anual en promedio, frente al aumento medio del 1,4% anual en el mundo.

Además de la debilidad de las fuerzas de expansión interna, también se asistió al debilitamiento del sector industrial, que, después de haber aumentado un 1% anual en promedio su participación relativa en el PIB entre 1950 y 1980, pasó a retroceder a una tasa media anual del 1,4% entre 1980 y 2000. Durante las dos últimas décadas del siglo XX, la industria manufacturera cayó un 1,6% anual en promedio en América Latina.

La apertura neoliberal de la economía de la región, acaecida en condiciones competitivas muy desfavorables, contribuyó al empeoramiento del marco económico en general. Sin expansión del ingreso, la revisión del papel del Estado en América Latina contribuyó aún más al aumento del desempleo y de la informalidad en las relaciones laborales, a lo que se sumaron la adopción de políticas contrarias a los intereses de los trabajadores y los ataques a los derechos sociales, laborales y de libre organización sindical.

Gráfico VIII.4
América Latina: tasas de pobreza e indigencia, 1980-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como reflejo de esta situación, se observó un crecimiento de la pobreza y la desigualdad en la región. En 1990, la tasa de pobreza alcanzó el 48,4% de la población latinoamericana, frente al 40,5% registrado en 1980. En solo diez años, se produjo un aumento de casi un 20% de la tasa de pobreza en la región.

Al final de la década de 1990, con el fin de la inflación elevada en los países de la región, la tasa de pobreza disminuyó, pero se mantuvo por encima de la correspondiente a 1980. La tendencia de la tasa de indigencia fue similar.

2. Gobiernos posneoliberales y el desarrollismo social

El ciclo de crecimiento de las fuerzas productivas iniciado en la década de 1930 solo quedó bloqueado a partir de la crisis de la deuda externa en los años ochenta, cuando la política económica se subordinó a los intereses de los poseedores de la riqueza financiera y de los sectores generadores de divisas internacionales. El resultado fue la capitulación del proyecto de construcción del Estado nacional burgués, especialmente en la década de 1990, cuando la hegemonía neoliberal internalizó el recetario procedente del Consenso de Washington.

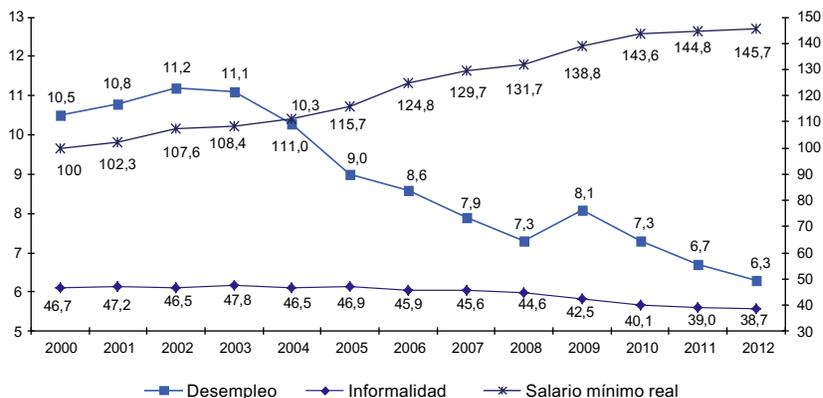
A partir de la década de 2000, la victoria de fuerzas políticas populares y progresistas en la región pasó a tener dos tareas principales. La primera estaba asociada a la reversión de la tendencia de más de dos décadas de declive de las economías de la región, impuesta por las políticas neoliberales.

La segunda tarea estaba vinculada al reposicionamiento de la participación latinoamericana en el sistema capitalista mundial, para restablecer el proceso de construcción del Estado nacional. En este contexto, América Latina pasó a encontrarse, en solo una década, entre las principales regiones de la economía mundial, como uno de los mayores exportadores de productos agrícolas y manufacturados del planeta.

La pobreza y la desigualdad de ingresos se redujeron rápidamente, lo que permitió que la superación de la indigencia estuviera al alcance de la mano, ya que el mercado de trabajo mostró indicios de escasez de mano de obra. La caída del desempleo estuvo acompañada por la elevación de la ocupación asalariada, sobre todo formal.

Entre 2000 y 2012, la tasa de desempleo cayó un 40%, al pasar del 10,5% de la fuerza de trabajo al 6,3%, y la informalidad se redujo del 46,7% al 38,7% (-17,1%). En el mismo período, el salario mínimo real aumentó un 45,7%.

Gráfico VIII.5
América Latina: tasas de desempleo e informalidad e índice del salario mínimo real, 2000-2012
(En porcentajes e índice 2000=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral: América Latina y el Caribe*, Lima, varios años.

Los elementos contribuyeron a la inversión de la tendencia latinoamericana y pueden indicar el rumbo de un segundo despegue desarrollista. El primer elemento se basó en la aceleración de los sectores secundario y terciario de la economía. De forma simultánea a la expansión absoluta de la producción secundaria de la economía (industria y construcción), se produjo una pérdida relativa de importancia del producto del sector primario (producción agropecuaria) y un cambio de la participación del sector terciario (servicios y comercio).

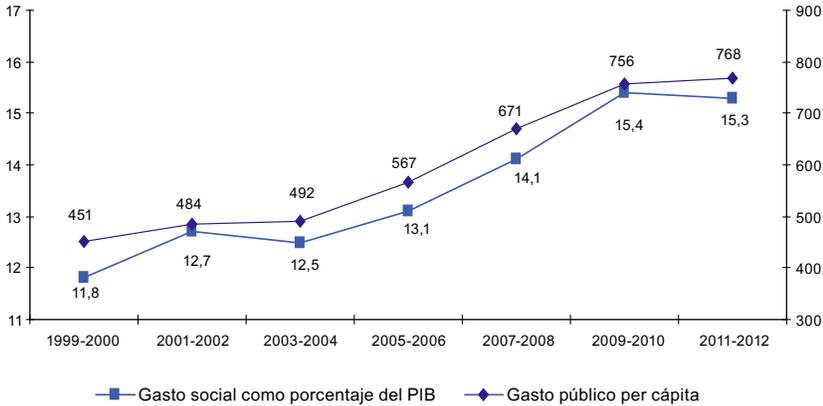
Como consecuencia, también cambió la estructura de la ocupación y cobró fuerza el trabajo asalariado, especialmente en la base de la estructura social latinoamericana. La recuperación del valor real del salario mínimo contribuyó a proteger e incrementar el poder adquisitivo de la remuneración de los trabajadores.

El segundo elemento que caracterizó el apalancamiento latinoamericano corresponde al reposicionamiento del Estado en cuanto a las políticas de bienestar social. El impacto económico del reciente progreso de las políticas sociales es innegable en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad social.

Por ello, el gasto social de los países latinoamericanos en 2011 y 2012, que alcanzó el 15,3% del producto interno bruto según las estimaciones, representó un aumento de casi un 29,7% en relación con 1999 y 2000. Aun

así, sigue siendo inferior a dos terceras partes de la cifra correspondiente a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfico VIII.6
América Latina: participación del gasto público social en el PIB y valor del gasto público social per cápita, 1999-2012
(En porcentajes y dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Otro aspecto vinculado al aumento del gasto social en la región fue la adopción de los programas de transferencia condicionada de renta. En general, estos novedosos programas permitieron afrontar la indigencia de forma nueva y con resultados positivos.

C. Heterogeneidad del desarrollo e integración social y laboral en América Latina

La década de 2000 podrá pasar a la historia como punto de inflexión en el devenir socioeconómico del conjunto de los países latinoamericanos. En efecto, las dos últimas décadas del siglo pasado fueron muy difíciles y mostraron signos de regresión tanto económica como social.

No hay duda de que América Latina recuperó su dinamismo económico, ya que los ingresos de las familias crecieron de manera generalizada en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, algo similar sucedió (y de forma más intensa) antes de la década de 1980, pero con resultados sociales menos positivos en términos de caída simultánea de la pobreza y de la desigualdad de ingreso que los verificados en el período más reciente.

Sucede que, desde la primera década del siglo XXI, el desarrollo económico se ha visto acompañado por la mejora de los indicadores sociales, puesto que América Latina ha combinado, por primera vez después de mucho tiempo, los regímenes democráticos con el crecimiento económico y los avances sociales. La convergencia del desarrollo social y laboral muestra una integración que aún está afectada por una enorme heterogeneidad, como se indica a continuación.

1. Desarrollo social y laboral

Al tomar como referencia el conjunto de los datos estadísticos oficiales disponibles sobre los indicadores socioeconómicos latinoamericanos, se percibe una innegable inflexión en la primera década del siglo XXI. Esto se puede constatar, por ejemplo, al considerar la evolución tanto de la desigualdad de ingreso y de la pobreza como de la reducción del desempleo y de la informalidad de las relaciones laborales.

En relación con la desigualdad, se observa que la reversión de la distribución personal del ingreso del trabajo ha sido compatible con la elevación de la renta per cápita durante la década de 2000. También se puede comprobar la ampliación de la tasa de ocupación en relación con la fuerza de trabajo total (caída del desempleo) y el incremento de la formalización de los empleos generados, de forma simultánea a la caída de la pobreza absoluta.

Durante las últimas ocho décadas, el comportamiento del conjunto de los indicadores socioeconómicos de la región mostró tres trayectorias distintas. La primera, entre las décadas de 1930 y 1970, consistió en una intensa expansión del ingreso per cápita, que subió un 2,4% anual en promedio. Lo mismo sucedió con respecto a la situación laboral general: ampliación de la tasa de ocupación y de la formalización de los empleos creados y reducción de la pobreza.

A pesar de esto, la participación de las rentas del trabajo en la renta nacional no fue la adecuada en relación con la dimensión del producto nacional, sino que mostró un grado de desigualdad extremadamente elevado, lo que contribuyó a que cerca de dos quintas partes de la población vivieran en situación de pobreza. Durante buena parte del período, en la región hubo una numerosa presencia de regímenes autoritarios, de modo que en la práctica resultaban imposibles la organización de los intereses de las clases populares y el desarrollo del Estado de bienestar social, lo que se demostró por la ausencia casi total de las reformas clásicas del capitalismo contemporáneo (agraria, tributaria y social).

La segunda trayectoria de los indicadores socioeconómicos tuvo lugar en las dos últimas décadas del siglo XX. Por un lado, el ingreso por habitante del conjunto de la población latinoamericana se mantuvo prácticamente estancado, con una variación anual media positiva del 0,3%. Por otro, la situación general del trabajo fue de empeoramiento del panorama social de desempleo y de la informalidad de las relaciones laborales. Simultáneamente, crecieron las tasas de pobreza y indigencia, y la desigualdad de la distribución de los ingresos siguió siendo elevada.

Finalmente, la tercera trayectoria comenzó en la década de 2000. No solo se produjo una expansión media anual del ingreso per cápita de los latinoamericanos del 2,6%, sino que también mejoraron los indicadores sociales de reducción de la informalidad y el desempleo.

El aumento real del salario mínimo y de los gastos sociales en relación con el PIB hizo posible la elevación del ingreso de la población en la base da estructura social. Con ello, la tasa de pobreza cayó un 39,2% entre 1990 y 2011. Sin embargo, este movimiento de convergencia social no aconteció de manera homogénea, como se indica a continuación.

2. Heterogeneidad de la integración sociolaboral

La convergencia desarrollista experimentada en la década de 2000 partió de una situación con una enorme desigualdad entre los países de América Latina. Para considerar mejor las especificidades de la desigualdad sociolaboral latinoamericana, se parte de cuatro dimensiones: a) panorama demográfico; b) estructura laboral; c) perfil de la pobreza y de la desigualdad, y d) proceso educativo. A continuación, se analiza brevemente cada una de las cuatro dimensiones de la integración sociolaboral en la región.

a) Panorama demográfico

En relación con el panorama demográfico latinoamericano, se considera la desigualdad entre los países asociada al proceso de transición demográfica y de composición de la mortalidad de la población.

Por un lado, es necesario reconocer que la mayor parte de los países experimenta actualmente un avanzado cambio demográfico, con reducción de la porción más joven e incremento del segmento de mayor edad. Al mismo tiempo, el aumento de la expectativa de vida plantea nuevas cuestiones para las políticas de salud, movilidad e integración social, entre otras.

En América Latina, la expectativa de vida al nacer es actualmente de 74,2 años de edad, mientras que en Haití es 12,1 años menor (62,1 años).

En Cuba, la expectativa de vida al nacer es la más alta de América Latina (79,2 años), una cifra 17,1 años por encima de la correspondiente a Haití. En la primera mitad de la década de 1970, la expectativa de vida al nacer en Cuba (72,3 años) era 24,8 años superior a la de Haití (47,5 años).

Con respecto a la tasa de mortalidad infantil, la desigualdad también sigue siendo elevada. En América Latina, la tasa de mortalidad infantil es de 18,6 muertes por cada cien mil nacidos vivos. Cuba (3,9) y el Uruguay (10,2) son los países con cifras más reducidas, mientras que el Paraguay (28,8) y Haití (43,6) se encuentran al otro extremo de la lista.

Por otro lado, las cifras de salud de la población manifiestan la heterogeneidad de la composición de las causas de muerte entre los países que forman América Latina. Las enfermedades transmisibles y las causas asociadas a condiciones nutricionales, maternas y perinatales explican más de la quinta parte de todas las muertes de la región. En los países de menor ingreso per cápita, las enfermedades transmisibles provocan más del 17% de todas las muertes, mientras que en las naciones de mayor ingreso per cápita solo representan el 9% de la mortalidad.

En cualquier caso, la principal causa de muerte en América Latina (cuatro quintas partes del total) corresponde a las enfermedades no transmisibles (cardiovasculares, psiquiátricas y neoplasias) y a las causas externas (accidentes de tránsito y violencia). En los países con bajos niveles de ingreso per cápita, las enfermedades no transmisibles causan actualmente tres quintas partes de las muertes, mientras que, en los países con mayor ingreso per cápita, provocan más de cuatro quintas partes de todas las muertes¹⁴.

En el caso de las muertes por causas externas (un sexto del total), los fallecimientos más frecuentes son los debidos a la violencia, especialmente en los países con mayor ingreso per cápita de la región. En consecuencia, América Latina sigue siendo la región más desigual e insegura del mundo, ya que registra más de 100.000 homicidios al año y, entre 2000 y 2010, superó la cifra del millón de asesinatos¹⁵.

En 11 de 18 países latinoamericanos, la tasa de homicidios puede considerarse epidémica, ya que es superior a 10 homicidios por 100.000 habitantes. Los robos, por su parte, se triplicaron en las dos últimas décadas, debido a una mayor presencia del crimen organizado y del tráfico de drogas.

¹⁴ Se puede encontrar información detallada en Banco Mundial, *World Development Report*, varios años, y datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

¹⁵ Véase el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2013).

Los recursos públicos y privados aumentaron, pero no disminuyó el panorama de inseguridad de la región. En 2012, por ejemplo, la tercera parte de los latinoamericanos fueron víctimas de crímenes violentos, a pesar de que había más guardias de seguridad privada (3,8 millones) que policías (2,6 millones) y los guardias privados llegaron a ser los más armados del mundo, con una tasa de posesión de armas por agente diez veces mayor que la de Europa Occidental.

La violencia afecta mucho más a los jóvenes, especialmente los de sexo masculino y pertenecientes a familias con bajo nivel de ingreso. Las mayores tasas de homicidios de jóvenes del mundo (por 100.000 habitantes) en 2011 se encontraban en El Salvador (92,3), Colombia (73,4), la República Bolivariana de Venezuela (64,2), Guatemala (55,4) y el Brasil (51,6), según la Organización Mundial de la Salud.

Por otra parte, las precarias condiciones de las vías utilizadas para la movilidad urbana y de los transportes colectivos e individuales, asociadas a las carencias de la infraestructura de las ciudades latinoamericanas, hicieron que las muertes ocasionadas por accidentes de tránsito fueran significativas. Por ello, la salud de los ciudadanos requiere, cada vez más, políticas intersectoriales y articuladas que tengan en cuenta a la totalidad de la población.

b) Estructura laboral

En la cuestión de la estructura laboral, se destaca de nuevo la inserción y trayectoria del trabajo de la población, ya que se trata del atributo que determina una gran parte del tiempo de vida de los latinoamericanos. Desde el ingreso en el mundo laboral en edades precoces, sin terminar la enseñanza media, pasando por jornadas de trabajo extremadamente largas, hasta llegar a edades avanzadas o a etapas de incapacidad de trabajar sin la protección ni la promoción social debidas, la supervivencia por medio del trabajo heterónimo llega a ocupar casi la mitad del tiempo de vida del conjunto de la población.

En general, el funcionamiento del mercado de trabajo latinoamericano une a lo largo del tiempo diversas formas típicas y atípicas de uso y remuneración de la mano de obra con un excedente de fuerza de trabajo derivado de los movimientos migratorios internos y externos sin controles. La ausencia de las reformas clásicas del capitalismo contemporáneo, como la agraria, hizo que una gran parte del excedente de mano de obra rural se trasladara a las ciudades.

Debido a la insuficiente planificación urbanística, las ciudades absorbieron grandes contingentes de trabajadores, que se dedicaron a formas marginales de ocupación, cuya informalidad impedía que se convirtiesen en trabajos decentes. La escasez de experimentos de democracia en las relaciones laborales perjudicó el potencial de actuación de los sindicatos en la contratación colectiva vinculada a las mejoras de productividad alcanzadas en los sectores económicos.

Ciertamente, los avances económicos que conllevaron una fuerte expansión del empleo y la elevación del valor real del salario mínimo, así como una mayor importancia y eficacia de las negociaciones laborales colectivas, hicieron posible una nueva fase de participación de los salarios en la renta nacional de los países de la región. Al mismo tiempo, el avance de las políticas sociales, como las asociadas a la garantía de renta para los segmentos más pauperizados, permitió retirar del mercado de trabajo a los niños y adolescentes sometidos al trabajo infantil, así como los casos que todavía existían de trabajo esclavo.

El resultado fue un avance innegable de la formalización de la mano de obra. Según la OIT, por ejemplo, casi dos quintas partes de los ocupados totales de América Latina trabajan todavía en condición de informalidad. La caída del número de personas que trabajaban al margen del sistema de protección social y laboral en la década de 2000 fue evidente, pero todavía queda mucho por avanzar.

En ese sentido, también cobra importancia la elevada desigualdad en lo relativo a la informalidad entre los países de la región. En países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y el Perú, la informalidad está en torno a dos tercios de los ocupados. Al otro lado de la escala se encuentran las economías de Chile y Costa Rica, donde la informalidad afecta a uno de cada tres ocupados.

En gran medida, la heterogeneidad ocupacional deriva de cifras muy diferentes en cuanto al empleo asalariado y a puestos de trabajo asociados a los sectores económicos de baja productividad. Mientras que países como el Estado Plurinacional de Bolivia registran tasas de empleo asalariado inferiores al 40% de la mano de obra ocupada, Chile y el Uruguay se acercan al 80%.

En Colombia y el Perú, los cuentapropistas son cerca de un 40% de los ocupados, pero en la Argentina y en Costa Rica no llegan a una quinta parte de la mano de obra total. En Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil, por ejemplo, al menos la mitad de los trabajadores autónomos pertenecen al sector rural de la economía, mientras que, en los demás países, este tipo de trabajadores tienen un mayor peso en el ámbito urbano.

Además, casi dos tercios de los ocupados forman parte de sectores de baja productividad en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia el Ecuador y Guatemala. En las economías de Chile y Panamá, cerca de un tercio de los ocupados corresponden a los sectores de baja productividad. En general, los sectores económicos de baja productividad corresponden a microempresas y trabajadores autónomos.

Si bien el desempleo ha disminuido tras diez años de expansión económica con distribución del ingreso, persiste la desigualdad de un mayor desempleo entre los jóvenes en los países de la región. En general, el desempleo también es más alto entre las mujeres, salvo en el caso de experiencias localizadas en el tiempo, como en El Salvador o México.

La tasa de desempleo entre los jóvenes tiende a ser dos veces superior a la registrada entre los adultos. Sin embargo, en países como Chile, Panamá o el Uruguay, el desempleo juvenil casi triplica al de los adultos.

c) Perfil de la pobreza y la desigualdad

La consideración del perfil de la pobreza y la desigualdad permite analizar el estado de bienestar alcanzado por el conjunto de la población que dispone al menos de un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades humanas fundamentales. En ese sentido, la dimensión de la pobreza absoluta está muy relacionada con la pobreza relativa indicada por el grado de desigualdad que manifiesta la parte de la población que puede ser pobre en relación con el patrón de riqueza existente en cada país o localidad.

Por ello, conviene analizar conjuntamente la problemática de la pobreza y la de la desigualdad. En efecto, es posible que se produzca una caída de la tasa de pobreza sin que se produzca una reducción del grado de desigualdad del ingreso (pobreza relativa), como sucedió en el primer despegue latinoamericano entre las décadas de 1930 y de 1970 y también en la situación actual de países como China.

Basta elevar el ingreso de los segmentos pobres de la población para que superen la línea de pobreza. En cambio, el ritmo de crecimiento de los ingresos, por debajo de la tasa de incremento de las ganancias de los extremadamente ricos, explica que la desigualdad de los ingresos pueda persistir aunque caiga la tasa de pobreza.

Como se mencionó anteriormente, la tasa de pobreza latinoamericana cayó un 32,9% y la tasa de pobreza extrema o indigencia se redujo un 38,2% entre 1999 y 2011. En las ciudades, la tasa de pobreza disminuyó más rápidamente (34,8%) que en el campo (22,3%) durante el mismo período.

En 2011, un 24,2% de la población de las ciudades latinoamericanas vivía en condiciones de pobreza y, dentro de ese grupo, había un 29,7% de personas que subsistían en extrema pobreza (un 7,2% del total de la población). En el ámbito rural, la tasa de pobreza absoluta era del 49,8% de la población y más de la mitad de ese grupo, el 57,8%, estaba sometida a indigencia (un 28,8% de la población total).

En países como Honduras, Nicaragua y el Paraguay, más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza monetaria y la tasa de pobreza extrema se acerca a los dos quintos de la población total. En cambio, en el Uruguay solo el 6,5% de la población vive en situación de pobreza y el 1,1% en condiciones de pobreza extrema.

Por otro lado, en lo relativo al grado de desigualdad de la distribución personal del ingreso, se utiliza como medida el índice de desigualdad de Gini. Entre 1999 y 2011, por ejemplo, la desigualdad de ingreso cayó un 8,9% en América Latina, ya que se pasó de un índice de Gini de 0,552 a uno de 0,503.

En los diversos países de la región, la desigualdad mostró tendencias distintas. Si bien en algunos, como Costa Rica, Honduras y la República Dominicana, se produjeron aumentos de la desigualdad, en los demás la tendencia fue de caída o estabilidad de los índices de Gini.

Al mismo tiempo, se puede observar que los países con menor grado de desigualdad en la distribución del ingreso son, entre otros, Cuba, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), con valores del índice de Gini en torno a 0,4. Al otro extremo, se encuentran países como Honduras y el Paraguay, con índices de Gini superiores a 0,5.

d) Proceso educativo

El tema de la educación también contribuye a expresar la heterogeneidad existente en el interior de la región. En general, prácticamente todos los países muestran avances en el proceso educativo, pero la región sigue albergando desequilibrios y asimetrías considerables.

El grado de analfabetismo de la población es un claro ejemplo de estas asimetrías. Al comienzo de la segunda década del siglo XXI, la tasa de analfabetismo entre las personas con 15 o más años de edad era del 8,6%, el nivel más bajo de la historia de la región. En cambio, países como El Salvador, Guatemala, Haití y Nicaragua están aún muy lejos de lograr que un 80% de la población esté alfabetizada. Por otro lado, la región incluye países en los que prácticamente no existe el analfabetismo, como Cuba, Chile, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En general, la concentración de las personas que viven en la pobreza y la indigencia, así como una mayor tasa de desempleo y de empleos precarios, son características de la población con menor grado de escolaridad. Se puede observar un ejemplo de esto en el caso de la Argentina, donde, en 2011, la tasa de pobreza era del 11,2% entre las personas con hasta 3 años de escolaridad, mientras que solo el 1,6% de las personas con 13 años o más de escolaridad vivían en condiciones de pobreza. En el Perú, la tasa de pobreza era del 66,3% en el segmento de población con hasta 3 años de escolaridad y solo del 7,9% entre los habitantes con un mayor grado de escolaridad (13 años o más).

La tasa de desempleo también suele ser mayor entre los trabajadores con menor grado de escolaridad. En la Argentina, por ejemplo, la tasa de desempleo en 2011 era del 7,2% de la población en general, mientras que los porcentajes eran del 9,3% y del 5,5% entre las personas con hasta 5 años de estudio y con 13 o más años de escolaridad, respectivamente. En el caso de Colombia, que tenía una tasa de desempleo nacional del 12,2%, los desempleados formaban el 11% del segmento con hasta 5 años de estudios y un 9,2% de la población con 13 años o más de escolaridad.

Más del 10% de la población total del Brasil, Guatemala, El Salvador y Nicaragua tienen hasta 5 años de escolaridad, mientras que, en Cuba y Chile, ese segmento forma menos de un 1% del total. Al considerar los años de estudio de la población urbana de entre 25 y 59 años de edad, se puede observar que países como la Argentina y Panamá se acercan a un promedio de 12 años de escolaridad, pero Guatemala, Honduras y Nicaragua se sitúan en torno a los 8 años de estudios.

D. Conclusión

El sentido general de los cambios sociales y laborales observados desde la década de 2000 apunta hacia un segundo despegue del desarrollo latinoamericano. Resulta innegable que el conjunto de la región ha conseguido combinar un régimen democrático, la ampliación del ingreso por habitante y la reducción del grado de desigualdad de la distribución personal del ingreso.

Desde el punto de vista de la integración laboral, el camino de la valorización del trabajo pasa por la caída del desempleo y el incremento del empleo asalariado formal. De forma paralela al aumento real del salario mínimo, se ha registrado un crecimiento de los salarios por encima de la

inflación, lo que muestra la recuperación de la fuerza de los sindicatos para incorporar las ganancias de productividad generadas por la economía.

Al mismo tiempo, el desarrollo social está fundamentado en la caída significativa de la pobreza absoluta y extrema y en la elevación del gasto social en relación con el producto. Cabe resaltar también el papel sustancial de los programas de transferencia continua de renta, dedicados especialmente a la base de las estructuras de la sociedad latinoamericana.

Sin embargo, para que el curso del nuevo despegue latinoamericano no repita el error de las décadas de 1930 a 1970, la cuestión social debe recibir un tratamiento innovador en la dirección de una mayor eficiencia y eficacia de las políticas sociales y laborales. Esto implica la redefinición del Estado a través de acciones cada vez más matriciales y articuladas en el interior del conjunto de las políticas sociales de protección (previsión, asistencia y salud), promoción (educación, cultura y trabajo) e infraestructura (vivienda, urbanismo y saneamiento).

Por un lado, esta estrategia permitiría afrontar mejor la heterogeneidad de la integración sociolaboral actual. Por otro, abriría la posibilidad de implementar una agenda política que incorpore el conocimiento como un elemento activo de difusión de la nueva riqueza, vinculada a la reorganización económica desmaterializada y a la reconfiguración social basada en el trabajo inmaterial.

Bibliografía

- Abramo, L. y M. Rangel (2005), *Negociación colectiva y equidad de género*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Aglettá, M. (1976), *Regulation et crises du capitalisme*, París, Calmann-Lévy.
- Agarwala, A. y S. Singh (2010), *A economia do subdesenvolvimento*, Río de Janeiro, Contraponto/CICF.
- Amsden, A. (2004), *A ascensão do "resto"*, São Paulo, Universidad Estadual de São Paulo (Unesp).
- Arrighi, G. (1997), *A ilusão do desenvolvimento*, Petrópolis, Vozes.
- Bacha, E. y M. Mendonza (1987), *Recessão ou crescimento: FMI e Banco Mundial na América Latina*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Barrientos, A. (2012), "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas", *Nueva Sociedad*, N° 239.
- Bem, J. (2003), *Estado e economia na América Latina*, P. Fundo, Clío.

- Bértola, L. y J. Ocampo (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Bethell, L. (2005), *A América Latina após 1930*, São Paulo, EDUSP.
- _____(2002), *História da América Latina de 1870 a 1930*, São Paulo, EDUSP.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2007), *A política das políticas públicas*, Río de Janeiro, Campus.
- _____(2004), *Inclusão social e desenvolvimento econômico na América Latina*, Río de Janeiro, Campus.
- Bomfim, M. (2008), *América Latina: males de origem*, Río de Janeiro, CEPS.
- Bulmer-Thomas, V. (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2010), *Latin America 2040*, Caracas.
- Calderón, F. (coord.) (2008), *Escenarios políticos en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Cano, W. (1999a), "América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo", *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, J. Fiori (org.), Petrópolis, Vozes.
- _____(1999b), *Soberania e política econômica na América Latina*, Campinas, Unicamp/Unesp.
- Cardoso, F. y A. Foxçey (2009), *América Latina: desafios da democracia e do desenvolvimento*, 2 vols., Río de Janeiro, Campus.
- Carneiro, R. (2012), "Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 117 (LC/L.3435), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- _____(2011), "Da inovação à política pública: histórias de êxito na América Latina e no Caribe", Norah Rey de Marulanda y Francisco B. Tancredi, Documentos de Proyecto (LC/W.351), Santiago.
- Dosman, E. (2011), *Raúl Prebisch: A construção da América Latina e do terceiro mundo*, Río de Janeiro, Contraponto/CICF.
- Dube, S. (2004), *Modernidades coloniales*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Faletto, E. (2009), *Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Feres Jr, J. (2005), *A história do conceito de Latin América nos Estados Unidos*, São Paulo, EDUSC.
- Fernandes, A. y S. Raninsheski (2009), *Américas compartilhadas*, São Paulo, Verbena.
- Ffrench-Davis, R. (2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Santiago, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Fiori, J. (1999), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis, Vozes.
- Fiori, J. y C. Medeiros (2001), *Polarização e crescimento*, Petrópolis, Vozes.
- Frieden, J. (2007), *Capitalismo global*, Barcelona, M. Crítica.
- Friedman, B. (2009), *As consequências morais do crescimento econômico*, Río de Janeiro, Record.
- Gurrieri, A. (2011), *O manifesto latino-americano e outros ensaios*, Río de Janeiro, Contraponto/CICF.
- Haagh, L. y C. Helgo (2002), *Social Policy Reform and Market Governance in Latin America*, Oxford, Macmillan.
- Hofmeister, W. (2004), *Reformas políticas en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.
- Infante, R. (2011), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Keynes, J. (1926), "O fim do "laissez faire" [en línea] <http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/fimlaissezfaire.html>.
- Kowarick, L. (1975), *Capitalismo e marginalidade na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra.
- Lagos, R. y C. Arriagada (1998), *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Lander, E. (comp.) (2000), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Love, J. (1998), *A construção do terceiro mundo*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Maddison, A. (2008), *Perspectives on Global Economic Progress and Human Development*. Academy of Science Annual Symposium, Washington, D.C.
- Marini, R. (2009), *América Latina, dependencia y globalización*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Melo, J. (1981), *Capitalismo tardío*, São Paulo, Brasiliense.
- Mignolo, W. (2007), *La idea de América Latina: La herida colonial y la opción decolonial*, Barcelona, Gedisa.
- Moraes, R. (1997), "Liberalismo e neoliberalismo. Primeira versão", Campinas, IFCH/Unicamp.
- Neffa, J. y E. Toledo (2010), *Trabajo y modelos productivos em América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Perspectives du développement mondial*, París.
- _____ (2010), *Perspectives économiques de l'Amérique Latine*, París.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de PYMES para el cambio estructural* (LC/G.2545), París.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *La OIT en América Latina y Caribe*. Santiago.
- _____(2010), *Trabajo decente y juventud en América Latina*, Ginebra.
- _____(2000), *La reforma laboral en América Latina*, Lima.
- _____(1995), *La exclusión en América Latina*, Lima, Visual Service.
- _____(varios años), *América Latina y el Caribe: Panorama laboral*, Lima.
- Oliveira, C. (2002), *Processo de industrialização: do capitalismo original ao atrasado*, São Paulo, Universidad Estadual de São Paulo (Unesp).
- Palma, G. (2004), “Gansos voadores e patos vulneráveis”, *O poder americano*, J. Fiori (org.), Río de Janeiro, Vozes.
- Pinto, A. (1970), *Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de La América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2013-2014*, Nueva York.
- Pochmann, M. (2013), *Subdesenvolvimento e trabalho*, São Paulo, LTr.
- Prado, A. (2006), *Neoliberalismo e desenvolvimento: a desconexão trágica*, Campinas, IE/Unicamp.
- Roudart, L. y M. Mazoyer (2009), *Histórias das agriculturas no mundo*, São Paulo, Unesp.
- Ribeiro, G. (2012), “La globalización popular y el sistema mundial no-hegemónico”, *Nueva Sociedad*, N° 241.
- Sachs, W. (2000), *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*, Petrópolis, Vozes.
- Sader, E. y P. Gentile (2007), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 7ª edição.
- Santos, T. (2010), *O desenvolvimento Latino-americano: passado, presente e futuro*, Niterói, Universidad Federal Fluminense (UFF).
- Seone, J. (2003), *Movimentos sociales y conflicto en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Serra, J. (1979), *América Latina: ensaios de interpretação econômica*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Serrano, F. y otros (2008), *O mito do colapso do poder americano*, Río de Janeiro, Record.
- Sunkel, O. (1978), “La dependencia y la heterogeneidad estructural”, *El Trimestre Económico*, vol. 45, N° 1, Ciudad de México.
- Tavares, M. (1981), “Problemas de industrialización avanzada em capitalismos tardios”, *Revista CIDE*, Ciudad de México.
- Vergopoulos, K. (2005), *Globalização: o fim de um ciclo*, Río de Janeiro, Contraponto.

Capítulo IX

Pactos sociales para más democracia e igualdad

La persistente y tenaz importancia del Estado y la política en el desarrollo de América Latina y el Caribe

Alicia Bárcena¹

Resumen

En el siglo XXI, con la predominancia de la democracia como sistema político en el mundo, se inaugura un gran debate sobre la centralidad de la igualdad social como principio normativo y meta orientadora de los procesos de desarrollo. En América Latina y el Caribe, la adhesión a la democracia es unánime y el reclamo de igualdad —que fue postergada durante cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, y por las grandes diferencias en la distribución del ingreso— se instala en la sociedad y en las respuestas de sus Estados. Históricamente, la desigualdad y la exclusión en nuestro continente fueron principios de orden, sin embargo, en la actualidad, por primera vez en la historia, la democracia y la igualdad

¹ Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

son reconocidas como valores complementarios cuyos logros respectivos se refuerzan mutuamente. La antigua dialéctica de oposición entre libertad e igualdad que condicionó la política durante casi 200 años (1789-1989) está en retirada, y en su lugar se abre paso un prudente y ambicioso sentido común que entiende que democracia, igualdad y libertad solo pueden tener lugar al mismo tiempo. Por ello, el Estado y sus políticas públicas son evaluados por su compromiso y eficacia en la disminución de las desigualdades, más allá de la erradicación de la pobreza.

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha visto crecer su economía y disminuir su pobreza, al tiempo que registró un proceso, aunque modesto, de disminución de su secular desigualdad. Estos hechos, unidos a la institucionalización de la democracia, han generado las bases para una ambiciosa reflexión sobre la urgencia —ética y práctica— de la igualdad para la sostenibilidad política, económica y ambiental de los procesos de desarrollo de la región.

A partir de 2010 se ha sostenido desde la CEPAL, sobre la base de un concepto amplio de desarrollo, que es necesario igualar para crecer y crecer para igualar, lo que implica, por una parte, mejorar los niveles de vida de las personas y sus familias y, por otra parte, conducir procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos que superen las brechas estructurales de ingreso por habitante, pobreza, inversión, ahorro, productividad, innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente, entre otras, que caracterizan a los países de la región, favoreciendo procesos que fortalezcan sistemas políticos, económicos y sociales que promuevan el respeto, la diversidad y la dignidad humana. Para hacer posible este cambio, que por su ambición y profundidad llamamos estructural, se requiere de importantes transformaciones: la política industrial —situada en el contexto de una revolución industrial que abarca las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología— debe estar en el centro de la orientación del desarrollo y, por ende, tiene que articularse con la política macroeconómica. Asimismo, la sostenibilidad ambiental debe convertirse en un tema prioritario de la agenda de desarrollo y, en lo social, el Estado debe liderar políticas de vocación universalista.

Los cambios estructurales requieren de más política y de un Estado que garantice que los derechos ciudadanos sean reconocidos, respetados, protegidos y cumplidos. Mayor presencia del Estado y más política son los elementos necesarios para el logro de pactos para la igualdad, acuerdos o relaciones de cooperación de largo plazo entre actores —sujetos sociales colectivos— de

intereses diversos, que participen ampliamente y en condiciones de simetría, otorgándole legitimidad y sostenibilidad a lo convenido.

A. Democracia e igualdad

América Latina y el Caribe ha logrado en el curso de los últimos años mejorar su calidad de vida y hacer germinar condiciones que permiten imaginar un futuro con alternativas de cambio social para el logro de una región más desarrollada, democrática e igualitaria. Parafraseando a Florestan Fernandes (1980), la historia nunca se cierra por sí misma y nunca se cierra para siempre. Son los hombres, en grupos, quienes entran en conflicto, los que cierran o abren los circuitos de la historia.

Los conceptos de democracia e igualdad acompañan el desarrollo político y social del mundo moderno en Occidente. La democracia occidental tal como la conocemos hoy tiene su punto de partida en las convulsiones sociales, transformadoras, que en el último cuarto del siglo XVIII desembocaron en la Revolución Francesa y la independencia estadounidense. Pierre-Louis Roederer (1831), constituyente francés, sentenció con claridad en *L'esprit de la révolution de 1789*: "El sentimiento que determinó el primer estallido de la revolución, el que excitó sus fuerzas más violentas y obtuvo sus mayores logros es el amor a la igualdad. [...] El primer motivo de la revolución [...] fue la intolerancia a las desigualdades". En el caso estadounidense, es la propia declaración de independencia la que estableció sin ambigüedad: "Sostenemos como evidentes por sí mismas las siguientes verdades: todos los hombres son creados iguales [...]".

El valor de la igualdad también nutre la modernidad desde sus fundamentos ideológicos. Como indica De Sousa Santos (2006, pág. 279), la desigualdad y la exclusión tienen en la modernidad occidental un significado totalmente distinto del que tuvieron en las sociedades del antiguo régimen, ya que, por primera vez en la historia, la igualdad, la libertad y la ciudadanía son reconocidas como principios emancipatorios de la vida social. En primer lugar, la igualdad se invoca en el marco de la abolición de privilegios y la consagración de derechos de todos los individuos, independientemente de sus orígenes, condiciones y adscripciones. En segundo lugar, la igualdad plantea, más allá de la igualdad de derechos civiles y políticos, un carácter sustantivo que se refleja en la distribución de recursos para que todos y todas, en la sociedad, puedan disfrutar de los beneficios del progreso y del estar con otros, con pleno reconocimiento. De allí que la igualdad se extiende a los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, esto no sucedió en América Latina y el Caribe, ni en ninguna sociedad sujeta al colonialismo europeo. En estos casos, la desigualdad y la exclusión demostraron su eficacia como principios de orden y no dieron lugar a procesos de emancipación en su nombre (Ansaldi y Giordano, 2012). Durante largo tiempo del ciclo colonial, las sociedades latinoamericanas debían optar entre la violencia de la coerción y la violencia de la asimilación. (De Sousa Santos, 2006, pág. 279) Debido a lo anterior es que desde la CEPAL (2010) se propone interpretar el reclamo largamente sostenido y postergado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas referido a la desigualdad en una región que ha recorrido cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría, y con la peor distribución de ingresos del mundo.

El debate sobre el Estado y el desarrollo económico en América Latina tiene sus raíces en la crisis de 1929, que puso un drástico término al modelo de inserción económica basada en la exportación de recursos naturales y que sostuvo en el poder, desde las tempranas independencias, a las oligarquías nacionales. La crisis abrió paso a que el Estado comenzara a cumplir un papel en la economía, hasta entonces desconocido en la región. Asimismo, permitió la paulatina incorporación de nuevos actores en el proceso político. La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 en la Argentina, la fundación de partidos antioligárquicos y, en algunos casos, la consolidación de una burguesía industrial y de un movimiento sindical limitaron el poder de las elites terratenientes y dueñas de los recursos naturales que, si bien no desaparecieron, debieron aceptar compartir parte de su poder.

A partir de los años cincuenta, el debate sobre el Estado y la economía se ve influenciado por las ideas desarrollistas impulsadas desde la CEPAL. Raúl Prebisch, Celso Furtado, Medina Echeverría y Aníbal Pinto se cuentan entre los intelectuales que señalaron la necesidad de la acción del Estado en el impulso de políticas industriales destinadas a superar la dependencia y la asimetría de los términos de intercambio que caracterizaba la inserción económica de América Latina en el mundo. Sin embargo, hay que reconocer, como lo señala Joseph Love (1994), que “la industrialización en América Latina fue un hecho antes que fuera una política y una política antes que fuera una teoría”.

El sufragio universal, el voto femenino, los planes nacionales de desarrollo, las grandes empresas del Estado, la recuperación de los recursos

naturales por parte del Estado y las reformas agrarias fueron, entre muchos otros ejemplos, expresiones económicas y políticas de esta etapa del desarrollo de América Latina que terminan trágicamente con la caída de la Unidad Popular en Chile, la imposición de las crueles dictaduras militares con sus consecuentes horrores y miserias, la crisis del petróleo y la posterior crisis de la deuda que devino en la llamada década perdida, cuando casi la mitad de la población quedó bajo la línea de pobreza.

En los momentos en que América Latina y el Caribe fue hegemonizada por las ideas desarrollistas y estructuralistas, alcanzó su mejor nivel de crecimiento económico: un 5,3% entre los años 1945 y 1973. Por primera vez, en muchos países, el sector de manufactura se convirtió en el motor del crecimiento, lo que generó mejoras en la productividad laboral que se tradujeron en salarios más altos y sindicatos más fuertes. De la misma manera, se obtuvieron notables resultados sociales con la implementación de sistemas públicos de educación y salud, redes de seguridad social asociadas al empleo formal, desarrollo de la legislación laboral, urbanización, suministro de agua, alcantarillado y energía eléctrica.

Después de la crisis de la deuda externa, la agenda de América Latina se centró en el ajuste de las economías latinoamericanas y su vínculo con el nuevo orden financiero mundial. Este período se caracterizó por la crítica al intervencionismo del Estado y la despolitización y desregulación de los mercados, así como la defensa severa e intransigente de las privatizaciones. Fue la época de la hegemonía neoliberal en casi todo el mundo y del desmontaje del Estado, sus instituciones y las políticas desarrollistas en América Latina.

No obstante la continua pérdida de vigor intelectual de las ideas desarrollistas, la definición del papel del Estado en el desarrollo económico estuvo siempre en el centro de la discusión, incluso en la década neoliberal de 1980. De acuerdo con autores como Lea (1997), Garland (2005) y Wacquant (2000), en América Latina, la disminución de la presencia del Estado se produjo principalmente en el ámbito social, es decir, se restringió el Estado de bienestar destinado a entregar acceso y calidad de educación y salud, estabilidad laboral y seguridad social, entre otros beneficios. Sin embargo, en las mismas décadas, el Estado fortaleció su orientación policial y penal, caracterizada por procesos coercitivos de intensificada vigilancia, con la intención de maximizar la predictibilidad de las conductas sociales y minimizar la incertidumbre que originaba el sistema (Gill, 2003, págs. 190 y 196).

B. América Latina en las últimas décadas

En las últimas décadas del siglo XX y comienzo del siglo XXI, muchas cosas han cambiado en América Latina y de manera extraordinaria. La vigencia del Estado de derecho, la periodicidad de los procesos electorales, la valorización del sistema democrático, la ampliación de las libertades civiles, el reconocimiento de los derechos de las minorías y el empoderamiento ciudadano son ejemplos de la densidad democrática que por primera vez en su historia se vive en la región. Un hecho que refleja este nuevo contexto fue la inédita reacción de los países, particularmente en América del Sur, cuando se ha puesto en riesgo la vigencia del Estado de derecho o se ha intentado alterar el mandato constitucional de presidentes elegidos democráticamente.

Pero el inicio del siglo XXI, que encuentra a América Latina sosteniendo el principio activo de la democracia como no lo había hecho nunca antes, también ofrece nuevos desafíos económicos y sociales para la región, que traen de vuelta al debate político algunos viejos temas de la agenda desarrollista.

En los últimos años, América Latina y el Caribe ha vivido un período histórico de bonanza y progreso que no se apreciaba en la región desde hacía más de cuatro décadas, siendo especialmente favorable el período comprendido entre 2003 y 2008 debido a: i) las sólidas políticas fiscales y una deuda pública menor y mejor estructurada; ii) la mayor flexibilidad de los tipos de cambio y la acumulación de reservas internacionales sin precedentes, y iii) el crecimiento económico acompañado del superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En ese período, en América Latina y el Caribe se registraron niveles de crecimiento medio del 4,6%. En 2009, producto de la crisis, hubo un decrecimiento importante (1,9%), que es revertido rápidamente gracias a políticas fiscales y monetarias activas, alcanzándose en 2010 un crecimiento del 5,6%, en 2011 del 4,3% y en 2012 del 3,0%. Si bien en el tramo final se observa una desaceleración, los motores de crecimiento de la región no se han apagado.

En el terreno social, entre 1990 y 2012, el número de personas que vivían en la pobreza disminuyó 20 puntos porcentuales, del 48,4% al 27,9% de la población. La extrema pobreza o indigencia disminuyó casi 11 puntos porcentuales, pasando del 22,6% al 11,6% de la población. El empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad. A pesar del crecimiento moderado de la economía, la generación de empleos se tradujo en un alza de la tasa de ocupación. La tasa de desempleo regional

bajó al 6,4% en 2012, con lo que se situó en el menor nivel de las últimas décadas (CEPAL/OIT, 2013). Por otra parte, el poder adquisitivo de los salarios medios se mantuvo o se incrementó en la mayoría de los países con información disponible, en concordancia con los bajos niveles de inflación, cuyo promedio simple pasó del 7,3% al 5,4% entre 2011 y 2012.

Las cifras sobre empleo son una buena señal. La desocupación es un flagelo para la dignidad de las personas, así como para la integración social. Si América Latina y el Caribe tiene la intención de abordar eficazmente sus desigualdades sociales, necesita concentrar esfuerzos y recursos en políticas públicas orientadas a robustecer los derechos laborales y mejorar el acceso al trabajo y las condiciones laborales, con un horizonte de pleno empleo. Parafraseando a Keynes, se debe alcanzar el pleno empleo en un contexto de Estado de bienestar, que garantice un aprovechamiento eficiente de los recursos humanos, productivos y de inversión, alejando la posibilidad de nuevas crisis del sistema y ofreciendo una protección ante el malestar social; un trabajo que alcance para vivir, que dignifique, que permita a las personas y sus familias prosperar en la vida.

En muchas economías latinoamericanas, una parte significativa de la fuerza de trabajo se halla en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia, que tienen muy baja productividad y, por tanto, afectan negativamente a la distribución del ingreso y el ingreso medio de la economía en general. Esto se debe mejorar creando nuevos sectores y actividades que absorban trabajadores en empleos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados. En este ámbito particular, así como en otros, se requiere atender especialmente a los jóvenes y las mujeres. A los jóvenes, porque históricamente su tasa de desempleo ha sido muy superior a la tasa de desempleo adulta y su inserción institucional fue precaria, y a las mujeres porque, en general, son más vulnerables a la pobreza y reciben salarios más bajos, no obstante los destinan en mayor proporción al bienestar familiar.

América Latina y el Caribe ha podido sortear la crisis de 2008-2009 de mejor manera, gracias a un mejor contexto político, económico y social que en episodios anteriores. Esta mayor resiliencia de la región ha suscitado un renovado interés de la Unión Europea por fortalecer vínculos con América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, los países de Asia y el Pacífico —en particular China— se han convertido en socios comerciales privilegiados. Los Estados Unidos, por su parte, están en una fase de recuperación.

No obstante lo anterior, en América Latina *aún* viven 165 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 67 millones son pobres

extremos (datos de 2012). Además, se mantiene una elevada desigualdad en la distribución de los ingresos, rasgo lamentablemente característico de América Latina en el contexto internacional. Los datos más recientes disponibles indican que el quintil más pobre capta en promedio un 5% de los ingresos totales, mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico promedia el 47%.

La distribución del ingreso ha mostrado una lenta tendencia a la mejora en los últimos diez años. Estos cambios han ocurrido de manera gradual y son apenas perceptibles en las variaciones de año a año, pero son evidentes en una comparación de períodos más largos. Tomando como referencia la información en torno a 2002, las cifras más recientes indican que en siete países la proporción del quintil más pobre en los ingresos totales se incrementó al menos un punto porcentual. A su vez, hay ocho países en los cuales la participación relativa del quintil más rico se redujo cinco puntos porcentuales o más. Los cambios constatados en la participación de los ingresos totales de los quintiles extremos se reflejan también en las variaciones de los índices de desigualdad. Considerando los 13 países con información disponible a 2011 o 2012, 12 presentaron una reducción del índice de Gini, que en promedio simple cayó un 1% por año. El ritmo de reducción de la desigualdad superó el 1% anual en la Argentina, el Brasil, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), y fue de al menos un 0,5% anual en Chile, Colombia, el Ecuador y Panamá.

La tendencia a la reducción de la desigualdad se ha manifestado de manera un poco más pronunciada en el período 2008-2012; siete países exhiben caídas de los índices de desigualdad que superaron a las registradas antes de la crisis financiera de 2008. Entre ellos, la Argentina y el Uruguay presentan las mayores reducciones, las que alcanzan un 2% o más por año en el caso del índice de Gini.

No obstante lo anterior, América Latina sigue siendo el continente más desigual del planeta. Tiene la peor distribución de ingresos del mundo y detrás de este indicador agregado se suman una serie de brechas: de desarrollo de capacidades, de inserción productiva y de acceso a redes de protección social; brechas por territorio, género, etnia y generaciones; brechas en el acceso al poder, a la visibilidad pública y a la participación en instancias de deliberación política; brechas de calidad de vida en lo relativo a ambientes saludables, disposición de tiempo, autorrealización en el trabajo y reconocimiento y respeto en las relaciones humanas.

C. Igualar para crecer y crecer para igualar: un desafío político

En 2010 la CEPAL presentó a la región su propuesta *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* y destacó algunos conceptos sobre una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. Para la CEPAL, los Estados enfrentan hoy un gran déficit: son el reflejo de nuestras contradicciones; de nuestra heterogeneidad cultural y estructural; de nuestra larga historia de desigualdades e inequidades; de nuestras azarosas trayectorias políticas; de nuestras inconclusas reformas fiscales. No tienen suficiente credibilidad ni como proveedores de bienes públicos, ni como recaudadores fiscales, ni como garantes de la protección social, ni como promotores de la productividad y el empleo. Sin embargo, desde nuestras calles surge un creciente clamor hacia el Estado, lo que constituye el desafío político mayor de estos tiempos.

Las demandas sociales a los Estados en América Latina deben ser vistas como una alarma, pero también como una gran oportunidad. Una alarma porque muchos teóricos han destacado que la percepción sobre las desigualdades tiene una fuerte influencia en las revueltas sociales. Ya James Davies, a comienzo de los años sesenta, escribió que existe una mayor probabilidad de revueltas sociales en países que han vivido ciclos prolongados de desarrollo socioeconómico, seguidos de cortos pero fuertes períodos en que la situación de bonanza se revierte. Asimismo, Ted R. Gurr (1970) desarrolla el concepto de privación relativa e indica que esta se presenta cuando en los actores existe una discrepancia respecto de sus expectativas y la valoración que el sistema hace de sus capacidades. La percepción de los actores de una injusta distancia entre las condiciones de vida alcanzada (bienes y servicios) y la que creen que legítimamente deberían tener aumenta el potencial de revueltas colectivas.

Por su parte, Diane Davis propone “la distancia del Estado” como un punto analítico de entrada para teorizar sobre la naturaleza y extensión social de la actividad de los movimientos sociales en América Latina (Davis, 1999, pág. 601), dado que los patrones de distancia respecto del Estado son únicos, particulares de la región, distintos a otras partes del mundo debido a diferencias históricas en la formación de los mismos Estados y de la ciudadanía. Así, los latinoamericanos podríamos estar distantes o próximos de las instituciones, prácticas, políticas, procedimientos y

discursos del Estado, en los siguientes aspectos: i) distancia geográfica o física, ii) distancia institucional o política, iii) distancia de clase o económica y iv) distancia cultural. Estas cuatro dimensiones permiten acercarnos al “poder de la distancia” en la identificación del origen, la naturaleza y las consecuencias de los conflictos sociales en la región.

Para el sociólogo brasileño Jessé Souza (2012), hay una naturalización de la desigualdad en sociedades periféricas de América Latina y el Caribe. La región carga con una historia de prácticas sociales disciplinadoras, ejercidas principalmente por el mercado y el Estado, que imponen un modelo singular de comportamiento humano definido como ejemplar, así como una jerarquía sobre el valor diferencial de los seres humanos. Funcionan como anclajes institucionales, que premian en términos de prestigio relativo, salario y estatus ocupacional a los individuos y clases sociales y castigan a los que se desvían (Souza, 2012, pág. 71).

La actual situación histórica de América Latina, por su salud económica, estabilidad democrática e interés social, entrega una oportunidad para repensar el papel del Estado en la región. La ecuación entre Estado, mercado y sociedad, que prevaleció desde hace tres décadas, se ha mostrado incapaz de responder a los desafíos globales actuales y futuros. Por eso, desde 2010 sostenemos que el desafío es darle al Estado el lugar que le corresponde de cara al futuro para hacerse cargo de la superación de las brechas estructurales que distancian a unos de otros en América Latina y el Caribe.

D. Democracia y política para la igualdad

Desde la CEPAL pensamos que después de la crisis financiera mundial se ha producido una inflexión que permite repensar el Estado y el desarrollo. En 2012 entregamos una propuesta a la región, el cambio estructural para la igualdad (CEPAL, 2012), con el propósito de que se difundieran a lo largo de la estructura productiva y el tejido social el desarrollo de capacidades, el progreso técnico, las plenas oportunidades laborales y el acceso universal a prestaciones y redes de protección social. Ese mismo año afirmamos algunos ejes para el cambio estructural: en primer lugar, la política macroeconómica y la política industrial no pueden seguir por caminos separados, sino que deben articularse para construir sinergias; en segundo lugar, las políticas industriales deben estar en el centro de la orientación del desarrollo; en tercer lugar, la política industrial hoy debe situarse en el contexto de una revolución industrial que abarca las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la

biotecnología y la nanotecnología; en cuarto lugar, la sostenibilidad ambiental no puede seguir siendo tema de segundo orden en la agenda de desarrollo; en quinto lugar, en el ámbito social, el desafío es que el Estado asuma un rol más activo y decidido en políticas de vocación universalista.

Repensar el papel del Estado y el desarrollo también implica reflexionar sobre las maneras de brindar un mayor protagonismo a los actores sociales y, con ello, restituir la centralidad de los valores esenciales de la democracia: igualdad, espacio público y construcción de un horizonte por medio del consenso y el disenso, así como el recíproco reconocimiento político de sujetos, colectivos, derechos, oportunidades y bienestar.

La idea de democracia tiene un vínculo básico con la idea de igualdad, antes que con la idea de equidad, la que, más bien, tendría su relación teórica básica con la idea de la justicia. Por un lado, habría una fuerte relación constitutiva entre la idea de democracia e igualdad, y de estas dos con los procesos de constitución de los sujetos políticos y de los espacios políticos públicos. Por otro lado, hay un fuerte vínculo entre las ideas de justicia y equidad; esto, a su vez, está estrechamente ligado a los procesos de distribución tanto de derechos como de bienes.

La idea básica democrática es la instauración de la igualdad política entre todos los sujetos que son reconocidos como parte de una unidad política, lo que implica el derecho, incluso la obligación, de participar en los espacios públicos para la deliberación, la legislación y la fiscalización y, secundariamente, la ejecución de las decisiones colectivas.

La igualdad de participación política, en democracia, implica la libertad de acción, que es lo que configura el espacio de lo público en primera instancia. Un espacio donde los sujetos y colectivos se reúnen en torno a conflictos históricamente determinados en la sociedad para hacer explícitas las diferencias sociales y, a la vez, “mediarlas en una voluntad colectiva” (Lechner, 1984, pág. 180) que enfrenta la capacidad de alcanzar acuerdos sociales de largo plazo.

La democracia es el mecanismo para la toma de decisiones ciudadanas respecto de los bienes públicos que se deben garantizar a toda la población o a parte de ella. Se trata de bienes públicos como la educación, la salud, la infraestructura, el transporte, las comunicaciones, la energía, el medio ambiente, la ciencia, la tecnología, la paz, la seguridad ciudadana, la administración de justicia, las elecciones y la seguridad, que requieren inversiones de largo plazo y acuerdos sociales con visión de futuro que le den sustento. Cabe agregar que actualmente a los Estados también se les exige una participación activa en el concierto internacional, con responsabilidad

para proveer bienes públicos mundiales como la estabilidad financiera, el control de las pandemias y la seguridad climática global, entre otros.

Siguiendo a Tony Judt (2010), las sociedades no pueden ser reducidas a un entramado de relaciones privadas, ya que en este contexto la acción pública pierde propósito social, el Estado se desprestigia y sus funciones se reducen, los derechos económicos, sociales y culturales mutan de derechos humanos a simples derechos al consumidor, y los derechos civiles y políticos se vacían de contenido. Cuando la acción política no construye un horizonte, no cambia nada importante en la sociedad, surge la indignación de unos y la perplejidad de otros.

Otro vínculo ligado a la democracia y la igualdad es el reconocimiento entre los sujetos mediante la interacción política. La democracia implica un proceso en el que diferentes sujetos políticos reconocen a otros como iguales, como sujetos que hacen las leyes, las pueden reformar y, por lo tanto, constituyen constantemente el espacio político y la forma política de su sociedad y de su país. En este sentido, la igualdad es un principio constitutivo antes que un principio de distribución.

La profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por una mayor igualdad de derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales. La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades. Significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social (educación, salud, empleo, vivienda, servicios básicos, calidad ambiental y seguridad social).

Por otra parte, al finalizar el siglo XX, en América Latina las luchas de minorías raciales, culturales y de orientación sexual se han hecho más transparentes y con ello la democracia se ha enriquecido. En el actual contexto, surgen demandas de redistribución —igualdad en el acceso a bienes y servicios— y demandas de reconocimiento de las diferencias específicas de grupos sociales minoritarios. El remedio de las injusticias en el primer caso sería, de algún modo, la reestructuración económica, mientras que el remedio para el reconocimiento de las diferencias sería alguna forma de cambio cultural o simbólico de los consensos espurios y excluyentes (Souza, 2012, pág. 74).

La igualdad de derechos provee el marco normativo y la base de pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen. Un pacto fiscal que contemple una estructura y una carga tributaria con mayor efecto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública de modo de garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad en la que se incluye una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo.

E. Pactos para la igualdad

El Estado se construye con más política y la más amplia participación ciudadana. Desde la CEPAL se sostiene que, en este ámbito, los pactos sociales son instrumentos idóneos para avanzar en un proceso de cambio estructural para la igualdad (CEPAL, 2014). Pactos con acuerdos de mayoría, no consensos. Pactos en los que se reivindica la democracia como el espacio donde se explicitan las diferencias sociales y, a la vez, se negocian en una voluntad colectiva que se expresa políticamente por medio de una coalición mayoritaria por el cambio estructural.

No se trata de consensos porque querer abolir las distancias sociales, diluir los legítimos intereses y realizar el consenso siempre significa buscar la unanimidad atribuyendo una razón, una significación determinada al conjunto, a la vez que se sobrevalora el poder de veto de las minorías. Por altruista que sea la idea que guía el consenso, es finalmente una imposición. La invocación a un “consenso real” tiene un efecto perverso: en nombre de un consenso imposible (una sociedad idéntica a sí misma) se destruye el disenso posible (Lechner, 1984, pág. 197).

Además, el término “consenso” en América Latina ha sido utilizado en ocasiones para ocultar las diferencias. No podemos olvidar que este concepto fue usado, paradójicamente, para hacer posible una imposición ideológica que provenía de las entidades económicas de Washington. Por supuesto, esto sucedió en momentos en que muchos de nuestros países recién transitaban hacia la democracia, mientras otros exhibían una institucionalidad democrática todavía muy débil.

Los pactos como instrumentos pueden ser útiles en la esfera fiscal, de inversiones, de gobernanza de los recursos naturales y de seguridad social, entre otros ámbitos de interés nacional. Los Estados de América Latina requieren de recursos para incrementar su nivel de gasto público, debido a lo cual la tributación y la fiscalidad constituyen espacios de política decisivos para incrementar la capacidad financiera del Estado con el propósito de

cumplir un rol activo. De igual forma, América Latina, región rica en recursos naturales, necesita lograr la gobernabilidad en esta área para evitar la reprimarización de su economía. Por último, la región también requiere ampliar los pisos universales de protección social, eje fundamental en materia de políticas a favor de la igualdad. Todo esto supone un debate político.

Los pactos para los cambios estructurales que la CEPAL propone requieren de “más política” y de un Estado que garantice que los derechos ciudadanos sean reconocidos, respetados, protegidos y cumplidos. Estos pactos son acuerdos o relaciones de cooperación de largo plazo entre actores —sujetos sociales colectivos— de intereses diversos, que participan ampliamente y en condiciones de simetría, otorgándole legitimidad y sostenibilidad a lo convenido.

Para avanzar hacia el establecimiento de pactos por mayor igualdad, la región requiere de una democracia deliberativa, es decir, actores con intereses diversos que se reconocen recíprocamente como iguales (base para la noción de dignidad), tienen capacidad para formar parte de un diálogo e intercambio de razones con el objetivo de alcanzar acuerdos que permitan arbitrar las diferencias y procurar mayor igualdad de derechos.

La dignidad se puede plasmar en derechos, oportunidades, recursos o capacidades. La igual dignidad implica ser parte activa en los procesos de toma de decisiones, y no solo gozar de recursos y prestaciones en virtud de dicha condición. La apertura a las razones de otros es siempre el fundamento práctico de un pacto social entre ciudadanos. La condición de ciudadanía es la expresión más clara de estas relaciones llevadas a un alcance universal e instituido políticamente en la sociedad democrática moderna. De allí que sustentamos la igualdad entendida como igualdad de derechos, vale decir, sobre la base de la condición compartida de ciudadanía plena.

Asumida la condición de ciudadanos que se definen mediante relaciones de reconocimiento recíproco, los miembros de la sociedad también se asumen como sujetos vulnerables, es decir, que dependen de otros para acceder a recursos, oportunidades y pisos mínimos de bienestar. Por lo mismo, plantear la igualdad en términos prácticos conduce tanto a políticas de reconocimiento como a políticas para mitigar la vulnerabilidad, socializar riesgos y reducirlos de la manera más justa y oportuna. Son estas las dos caras de la moneda al plantearse a los ciudadanos como actores de una perspectiva del desarrollo centrada en una visión más profunda de la igualdad. Reducir brechas institucionales, por un lado, y de vulnerabilidad, por el otro, permiten avanzar en un orden de sujetos autónomos y solidarios al mismo tiempo.

La igualdad promueve un sentido de pertenencia en el que contribuir al bien común y al progreso económico redonda en derechos más efectivos y mayor protección para cada cual. La mayor disposición a los pactos sociales y las visiones más compartidas de desarrollo a largo plazo tienen lugar en sociedades más igualitarias y con un papel más activo del Estado en la provisión del bienestar para todos.

Desde la CEPAL creemos que América Latina se encuentra en buen pie para llevar adelante el debate político más amplio, el de la igualdad de derechos, sobre los temas más postergados de la justicia social, a saber: cómo se distribuyen activos, prestaciones y recursos diversos a lo largo de la sociedad; cuál es el papel redistributivo que le corresponde al Estado como principal garante y promotor de la igualdad; cómo se distribuye la apropiación, por distintos actores, del incremento de productividad de la economía; cómo se plasma un marco normativo explícito de derechos sociales que requieren de pactos fiscales en torno a prestaciones universales, y en qué diversos campos del desarrollo la igualdad se ve afectada, sea positiva o negativamente.

Construir pactos sociales implica cambiar la política. El pacto, más que un resultado, es un proceso y en este proceso son necesarios los debates y los acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo con el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común. Se trata de legitimar nuevamente a la política, y en ese intento se juegan tanto la democracia interna como una inserción más equitativa en un mundo cada vez más globalizado.

He aquí el mayor desafío para nuestra generación: ampliar libertades, construir igualdades, profundizar la democracia, rearmar la solidaridad entre clases medias y populares, crear esperanza con visión de futuro, con claridad intergeneracional, y todo a partir del aprendizaje y del avance civilizador acumulado en el siglo XX, pero con las herramientas, transparencia y velocidades que demanda el siglo XXI.

Bibliografía

- Ansaldi, Waldo y Verónica Giordano (2012), *América Latina. La construcción del orden*, Buenos Aires, Ariel.
- Bárcena, Alicia (2013a), “Condiciones y desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2011-2012* (LC/G.2563), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2013b), “Políticas públicas para un desarrollo incluyente”, *Memoria Foro México 2013*, México, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bárcena, Alicia y Narcís Serra (eds.) (2012), *Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación CIDOB.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* ((LC/G.2586(SES.35/3)).
- ____ (2013), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580) Santiago de Chile.
- ____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile. CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo)
- (2013), “Desafíos e innovaciones de la formación profesional”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 9, Santiago de Chile, octubre.
- Corcuff, Philippe (2013), *Las nuevas sociologías*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Dahl, Robert A. (2006), *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Davies, James C. Ir (1962), “Toward a Theory of Revolution”, *American Sociological Review*, vol. 27, N° 1.
- Davis, Diane E. (1999), “The power of distance: re-theorizing social movements in Latin America”, *Theory and Society*, vol. 28, N° 4, agosto.
- De Sousa Santos, Boaventura (2006), *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*, São Paulo, . Editora Cortez.
- Fernandes, Florestan (1980), *Poder e contrapoder na América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- Garland, David (2005), *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa.
- Garner, Roberta (1996), “From Modern to Postmodern. Movements in history”, *Contemporary Movements and Ideologies*, Nueva York, McGraw-Hill.

- Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.
- Gill, Stephen (2003), *Power and Resistance in the New World Order*, Nueva York, Macmillan-Palgrave.
- Gurr, Ted (1970), *Why Men Rebel*, Princeton, Princeton University Press.
- Judt, Tony (2010), *Algo va mal*, Madrid, Taurus.
- Lea, John (1997), "Post-fordism and criminality", *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*, Nick Jewson y Susanne MacGregor (eds.), Londres, Routledge.
- Lechner Norbert (1984), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Love, J. L. (1994), "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930", *The Cambridge History of Latin America*, vol. 6, N° 1, L. Bethel (comp.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Morin, Edgar (2002), *Para una política de la civilización*, Barcelona, Paidós.
- Ottone, Ernesto y Luis F. Yáñez (2011), "El Estado, la política y las instituciones democráticas en la globalización", Santiago de Chile, inédito.
- Roederer, Pierre-Louis (1831), *L'esprit de la révolution de 1789*, París.
- Rosanvallon, Pierre (2011), *La sociedad de los iguales*, Buenos Aires, Manantial.
- Souza, Jessé (2012), *A construção social da subcidadania. Para uma sociologia política da modernidade periférica*, Belo Horizonte, Editora UGMG.
- Wacquant, Loïc (2000), *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.
- Wilkison, R. y K. Pickett (2009), *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid, Turner Publicaciones.

Anexo A1

Lista de participantes

Adolfo Aguirre

Dirigente, Central de Trabajadores de Argentina

Adolfo Curbelo Castellano

Embajador de Cuba en Chile

Alejandro Grimson

Antropólogo y ensayista, Decano de Estudios Sociales,
Universidad de San Martín

Alexandre Rosa

Gerente del Sector de Infraestructura y Medio Ambiente,
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Álvaro Díaz

Ex Embajador de Chile en el Brasil

Álvaro García

Asesor de Programas Financieros Regionales, Banco de Desarrollo
de América Latina (CAF)

Álvaro Padrón

Director, Fundación Friedrich Ebert del Uruguay

André Biancarelli

Economista, Profesor de la Universidad Estatal de Campinas

Anibal Orue

Sociólogo, Profesor de la Universidad Autónoma de Asunción y de la Universidad Privada del Este del Paraguay

Anibal Severino

Sindicalista

Antoni Estevadeordal

Gerente de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Arévalo Méndez Romero

Embajador de la República Bolivariana de Venezuela en Chile

Artur Henrique

Director para América Latina, Central Única de Trabajadores y Trabajadoras (CUT) del Brasil

Arturo O'Connell

Asesor Superior, Banco Central de la República Argentina

Audo Faleiro

Representante de la Asesoría Internacional, Presidencia de la República del Brasil

Barbara Figueroa

Presidenta, Central Unitaria de Trabajadores de Chile

Bernardo Kosacoff

Economista argentino, ex Director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Camila Vallejo

Ex Presidenta de la Federación de Estudiantes, Universidad de Chile, Diputada

Carlos Furche

Director de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Carlos Ominami

Economista, ex Ministro de Economía, Chile

Carlos Roberto Conde

Senador, ex Presidente del Parlamento, Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Cecilia Salazar

Directora del Posgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) (Estado Plurinacional de Bolivia)

Christian Mirza

Sociólogo, ex Director de Instituto Social de MERCOSUR (ISM)

Clemente Ganz

Economista, Director del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE)

Daniel Titelman

Director, División de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL

Florisvaldo Fier

Diputado Federal, Ex vice Presidente de Parlamento del MERCOSUR

Emir Sader

Sociólogo, Profesor, Universidad Estatal de Río de Janeiro

Enrique García Rodríguez

Presidente, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Esther Albuquerque

Secretaría de Planificación y Gestión Estratégica, Ministerio de Planificación del Brasil

Fábio Balestro Floriano

Asesor Internacional, Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul

Fander Falconí

Profesor e investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Fernando Gambera

Sindicalista, Secretario de Relaciones Internacionales de PIT-CNT

Fernando Sarti

Director, Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas

Francisco Borja Cevallos

Embajador del Ecuador en Chile

Frederico Assis

Coordinador General, Secretaría de Relaciones Internacionales de la Prefectura de São Paulo

Frederico Gomensoro

Director, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)

Gastón Chillier

Abogado, Director, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de la Argentina

Georges Lamaziere

Embajador del Brasil en Chile

Gerardo Caetano

Profesor, Universidad de la República del Uruguay

Giorgio Romano

Economista, Profesor, Universidad Federal de ABC

Gislaine Rodrigues

Asesora, Instituto Lula

Gonzalo Berrón

Director de Proyectos Sociopolíticos, Fundación Friedrich Ebert del Brasil

Graciela Rodríguez

Coordinadora, Instituto Equit - Género, Economía y Ciudadanía Global

Guillermo Correa

Director General, Escuela Nacional Sindical de Colombia

Guines González García

Embajador de Argentina en Chile

Gustavo Cotas

Ex-Director, Itaipú Binacional, Paraguay

Gustavo Fernández

Jurista, Estado Plurinacional de Bolivia

Héctor Constant

Coordinador Nacional Adjunto para MERCOSUR,
República Bolivariana de Venezuela

Heli Méndez

Dirigente, Confederación General de Trabajadores del Perú

Horacio González

Cientista Político, Director, Biblioteca Nacional Argentina

Hugo Altomonte

Director, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL

Hugo Varsky

Embajador, Departamento MERCOSUR del Ministerio de Relaciones
Exteriores de Argentina

Hugo Yaski

Dirigente, Central de Trabajadores de Argentina

Humberto Campodónico

Economista, ex Presidente de PetroPeru.

Ingrid Sarti

Cientista Política, Profesora, Universidad Federal de Río de Janeiro

Jaime Ensígnia

Director de Proyectos Sociopolíticos, Fundación Friederich Ebert en Chile

Jorge Taiana

Ex Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina

José Antonio Ocampo

Ex Ministro de Hacienda de Colombia, Universidad de Columbia

José Gabriel Porcile

Oficial de Asuntos Económicos, División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL

José Goñi

Economista, ex Ministro de Defensa

José Luis Lupo

Director del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
en el Estado Plurinacional de Bolivia

José Renato Vieira Martins

Profesor de la Universidad de Integración Latinoamericana (UNILA)
y Colaborador del Instituto Lula

José Seligmann, Coordinador

Departamento de Cono Sur del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Joseluis Samaniego

Director, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos
Humanos de la CEPAL

Josué dos Passos Sobrinho

Rector, Universidad de Integración Latinoamericana (UNILA)

Juan Blyde

Especialista Superior de Integración, Banco Interamericano
de Desarrollo (BID)

Juan Manuel Valdés

Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile

Juan Somavia

Sociólogo, ex-Director General de la Organización Internacional
del Trabajo (OIT)

Juca Ferreira

Secretario de Cultura, Municipio de São Paulo

Kjeld Jakobsen

Asesor, Fundación Perseu Abramo

Koldo Echebarria

Representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Chile

Laís Abramo

Socióloga, Directora, Organización Internacional del Trabajo (OIT)
para el Brasil

Ligia Castro

Directora de Medio Ambiente, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Lole Ilíada

Vicepresidenta, Fundación Perseu Abramo

Luis Alberto Moreno

Presidente, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Luis Lillo

Director de Política Multilateral, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Luiz Dulci

Ex Ministro de la Secretaría General, Presidencia de la República del Brasil

Luiz Eduardo Melin

Economista, Director del Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES)

Luiz Gonzaga Belluzzo

Profesor, Universidad Estatal de Campinas

Luiz Inácio Lula da Silva

Ex Presidente de Brasil, Instituto Lula

Marcelo Mondeli

Asesor, Instituto Social del MERCOSUR (ISM)

Marcio Pochmann

Presidente, Fundación Perseu Abramo (FPA) del Brasil

Marco Aurélio Garcia

Asesor Especial de Asuntos Internacionales, Presidencia
de la República del Brasil

Mariana Vázquez

Socióloga, Coordinadora de la Unidad de Participación Social
del MERCOSUR

Martín Hopenhayn

Ex Director, División de Desarrollo Social de la CEPAL

Mila Frati

Asesora, Fundación Perseu Abramo e Instituto Lula

Murilo Komninski

Asesor de la Secretaría General, Presidencia de la República del Brasil

Nielsen de Paula Pires

Vicerrector, Universidad de Integración Latino-Americana (UNILA)

Nils Castro

Asesor de Martin Torrijos, ex Presidente de Panamá

Otto Granados

Embajador de México en Chile

Patricio Sambonino

Sindicalista, Asesor de Sask. Ecuador

Paulo Okamoto

Presidente, Insituto Lula

Paulo Vannuchi

Ex Ministro, Secretaría de Derechos Humanos del Brasil

Pedro Barros

Economista, Coordinador, Oficina del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) en la República Bolivariana de Venezuela

Pedro Dalcerro

Ministro Consejero, Embajada del Brasil en el Perú

Pedro Wasiejko

Dirigente, Central de Trabajadores de Argentina

Rafael Follonier

Coordinador General, Unidad de la Presidencia de la República Argentina

Rainer Radermacher

Representante en Chile, Fundación Friedrich Ebert

Ramiro de la Fuente Bloch

Cónsul General, Estado Plurinacional de Bolivia

Ramón Torres

Embajador, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador

Raúl Benítez

Director Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para América latina y el Caribe

Ricardo Carneiro

Director, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Ricargo Lagos

Ex Presidente de Chile

Roberto Frenkel

Investigador, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) de la Argentina

Rodolfo Camarosano

Embajador, República Oriental del Uruguay en Chile

Rolando Terrazas

Director de Proyectos para la Región Sur, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Salomón Lerner

Ex Primer Ministro del Perú

Santiago Figueroa Serrano

Embajador, Colombia

Solange Sanches do Prado

Consultora, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Chile

Temir Porras

Asesor Presidencial para Asuntos Estratégicos, República Bolivariana de Venezuela

Terumi Matsuo de Claverol

Embajadora del Paraguay en Chile

Thiago Leite

Asesor, Instituto Lula

Vicente Trevas

Secretario Adjunto de Relaciones Internacionales y Federativas, Prefectura de São Paulo

Víctor Báez

Secretario General, Confederación Sindical de las Américas

Víctor Rico

Director de Desarrollo Institucional y Asuntos Especiales, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Virginia Barros

Presidenta, Unión Nacional de Estudiantes del Brasil



El inicio del siglo XXI ha puesto a América Latina y el Caribe ante una nueva oportunidad. Los gobiernos democráticos, sustentados en amplias mayorías, han podido conjugar avances económicos y sociales, al tiempo que los procesos de integración se han visto fortalecidos, aunque aún persisten problemas por abordar y superar.

Como se desprende del presente libro, entre los grandes desafíos que plantea el panorama económico de los próximos años destaca el de entender la integración regional no solo como un anhelo utópico, sino como una solución práctica para que los países cooperen y se beneficien mutuamente en el camino hacia el desarrollo sostenible.