

Integración regional

Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Oswaldo Rosales

Director de la División de Comercio Internacional e Integración

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El principal responsable de este documento es Oswaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación técnica estuvo a cargo de Sebastián Herreros, Oficial de Asuntos Económicos de la misma División.

Participó también en la preparación y redacción del documento José Durán Lima, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración. Los autores contaron con la colaboración de Nanno Mulder, Sebastián Castresana, Alicia Frohmann, Javier Meneses, Roberto Urmeneta y Dayna Zaalicever, de la misma División.

Contribuyeron asimismo a la redacción del documento, con aportes o comentarios, los siguientes funcionarios de la CEPAL: Álvaro Calderón y Mario Castillo, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial; Joseluis Samaniego, Carlos de Miguel y Marcia Tavares, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; Jorge Máttar, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Ricardo Sánchez y Gabriel Pérez, de la División de Recursos Naturales e Infraestructura; Sonia Montaña, de la División de Asuntos de Género; Daniel Titelman, de la División de Financiamiento para el Desarrollo; Rodrigo Martínez, de la División de Desarrollo Social; Jorge Martínez, de la División de Estadísticas; Martín Abeles, de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; Jorge Mario Martínez y Ramón Padilla, de la sede subregional de la CEPAL en México, y Sheldon McLean y Kohei Yoshida, de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Prólogo..... | 7 |
| Presentación: la hora de la integración productiva..... | 9 |
| Capítulo I | |
| La cambiante economía política de la integración regional..... | 15 |
| Capítulo II | |
| Una coyuntura económica mundial compleja | 19 |
| A. Un modesto crecimiento en los países desarrollados..... | 20 |
| B. La desaceleración de las economías emergentes | 22 |
| C. El escaso dinamismo del comercio mundial | 24 |
| D. Impactos del contexto mundial en América Latina y el Caribe..... | 25 |
| E. Síntesis | 27 |
| F. Una mirada de mediano plazo a la coyuntura económica internacional..... | 29 |
| 1. Elevada deuda pública en las economías industrializadas..... | 29 |
| 2. Ingovernabilidad de los flujos financieros..... | 29 |
| 3. Dificultades crecientes con las proyecciones económicas..... | 31 |
| 4. Déficits de gobernanza de la globalización | 32 |
| Capítulo III | |
| Síntesis de las principales transformaciones en curso en la economía mundial..... | 33 |
| A. El desafío del cambio tecnológico | 33 |
| B. El creciente peso de China y los países emergentes en la economía mundial | 35 |
| C. La irrupción de las cadenas de valor y de los acuerdos megarregionales de comercio e inversión | 42 |
| Capítulo IV | |
| La necesidad de la integración regional en América Latina y el Caribe ante las transformaciones mundiales en curso..... | 49 |
| A. Fortalezas y debilidades de la inserción económica internacional de la región..... | 49 |
| B. La importancia crítica del espacio regional | 57 |
| Capítulo V | |
| El vínculo entre la integración y la industrialización..... | 65 |
| A. Integración productiva y comercial..... | 65 |
| 1. El rol de un mercado regional integrado en una mayor articulación productiva..... | 65 |
| 2. La centralidad de la política industrial..... | 68 |

| | |
|--|-----|
| B. Dimensiones complementarias para la integración productiva regional | 76 |
| 1. La cooperación financiera regional | 76 |
| 2. Hacia una agenda regional de cooperación digital | 80 |
| 3. Infraestructura física de transporte y logística | 83 |
| 4. Fortalecimiento de la integración energética | 86 |
| 5. Integración social | 88 |
| 6. Medio ambiente y recursos naturales | 92 |
| Capítulo VI | |
| Los particulares desafíos de la integración en el Caribe | 97 |
| A. Breve diagnóstico | 97 |
| B. Hacia una mayor cooperación latinoamericana con el Caribe | 102 |
| Capítulo VII | |
| Un decálogo para la integración regional | 105 |
| A. El proceso de integración debe tener una vocación regional | 105 |
| B. La integración debe construirse teniendo en cuenta los componentes subregionales y vecinales | 106 |
| C. La convergencia entre los diversos esquemas de integración es necesaria, pero será un proceso gradual y no lineal | 107 |
| D. No hay un modelo único ni privilegiado de integración, por lo que se requiere gran flexibilidad en el diseño y la gestión del espacio regional emergente | 109 |
| E. Un requisito indispensable debiera ser el compromiso y la voluntad política de converger hacia un espacio regional integrado | 110 |
| F. Las cadenas de valor y las políticas públicas para impulsarlas pueden constituir un poderoso instrumento de integración regional | 111 |
| G. Una agenda común para el corto plazo es un buen punto de partida | 112 |
| 1. Agenda regional | 112 |
| 2. El vínculo con China y la región de Asia y el Pacífico | 113 |
| 3. Fortalecimiento del diálogo y la cooperación con la Unión Europea | 114 |
| 4. Proyección de la región en los debates sobre la gobernanza mundial | 114 |
| H. La integración tiene que apoyarse más en la sociedad civil | 115 |
| I. La igualdad debe ser un distintivo de la integración regional | 115 |
| J. Es necesario considerar la integración como una política de Estado | 116 |
| Bibliografía | 119 |
| Cuadros | |
| Cuadro II.1 Mundo, regiones y países seleccionados: crecimiento del producto interno bruto, en promedios anuales, sobre la base de valores constantes, 2003-2007, 2008-2009, 2010-2013 y 2014-2018 | 23 |
| Cuadro III.1 Agrupaciones y países seleccionados: participación en el comercio mundial de bienes y servicios, 2000 y 2012 | 38 |
| Cuadro III.2 Distribución de los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) dirigidos a los países en desarrollo y originados en los países en desarrollo, 2012 | 40 |
| Cuadro III.3 Mundo, agrupaciones y países seleccionados: solicitudes de patentes, 1990, 2000 y 2012 | 41 |
| Cuadro III.4 Mundo y regiones seleccionadas: población de clase media, 2009, 2020 y 2030 | 41 |
| Cuadro III.5 Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2008-2012 | 45 |
| Cuadro IV.1 América Latina y el Caribe y mundo: variables económicas seleccionadas, 2012 | 49 |
| Cuadro IV.2 América Latina y el Caribe: 20 principales empresas exportadoras, 2012 | 51 |
| Cuadro IV.3 Países de América Latina y el Caribe: participación en cadenas de servicios mundiales | 53 |

| | | |
|----------------|--|----|
| Cuadro IV.4 | América Latina y el Caribe: participación de la producción minera en el total mundial, 1990 y 2012 | 55 |
| Cuadro IV.5 | América Latina y el Caribe: participación de la producción de productos agrícolas seleccionados en el total mundial, 2012 | 55 |
| Cuadro IV.6 | Distribución de la superficie agrícola mundial, por región, 2011..... | 56 |
| Cuadro IV.7 | América Latina y el Caribe (países seleccionados): número de productos exportados a destinos seleccionados, 2012 | 58 |
| Cuadro IV.8 | América Latina (países seleccionados): proporción del total de empresas exportadoras que exportan a destinos seleccionados, alrededor de 2011..... | 60 |
| Cuadro IV.9 | América Latina (14 países): orientación exportadora por tipo de empresas y participación en el total, alrededor de 2011..... | 61 |
| Cuadro V.1 | América Latina y el Caribe: cobertura temática de los acuerdos comerciales entre países de la región, a marzo de 2013..... | 66 |
| Cuadro V.2 | Tipos de políticas industriales..... | 69 |
| Cuadro V.3 | Países seleccionados: participación en las exportaciones totales por tamaño de las empresas, alrededor de 2010 | 73 |
| Cuadro VI.1 | El Caribe: indicadores relativos al producto interno bruto (PIB) y a las exportaciones, 2012..... | 98 |
| Gráficos | | |
| Gráfico II.1 | Estados Unidos, China, Japón, Canadá y Unión Europea (países seleccionados): variación del producto interno bruto (PIB) per cápita, 2007-2014..... | 22 |
| Gráfico II.2 | América Latina y el Caribe: variación anual de las exportaciones de bienes, 2000-2015 | 25 |
| Gráfico II.3 | América Latina (países seleccionados): descomposición de la variación media del ingreso nacional bruto, 1991-2003 y 2004-2011 | 26 |
| Gráfico II.4 | América Latina y el Caribe y países seleccionados: variación del promedio de saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos, 2005-2006 a 2013-2014..... | 27 |
| Gráfico III.1 | Agrupaciones seleccionadas: contribución al crecimiento del PIB mundial, 1990-2012 | 36 |
| Gráfico III.2 | Distribución del PIB mundial, por países y agrupaciones seleccionadas, 2011 y 2030 | 37 |
| Gráfico III.3 | Distribución de las exportaciones mundiales de bienes, por grupo de origen y destino, 1985-2020..... | 39 |
| Gráfico III.4 | Flujos mundiales de entrada de inversión extranjera directa, 1980-2013 | 40 |
| Gráfico III.5 | Agrupaciones seleccionadas: participación de las partes y componentes en las exportaciones intragrupalas, 2000-2012 | 45 |
| Gráfico IV.1 | Países seleccionados: proporción de empresas exportadoras respecto del total de empresas, alrededor de 2010 | 50 |
| Gráfico IV.2 | América Latina (países seleccionados): participación en el valor exportado del primer percentil de empresas exportadoras, alrededor de 2010..... | 51 |
| Gráfico IV.3 | América Latina (10 países): distribución de las empresas exportadoras por número de mercados y productos, alrededor de 2010..... | 52 |
| Gráfico IV.4 | Países y regiones seleccionados: participación del valor agregado importado en las exportaciones, 2010..... | 52 |
| Gráfico IV.5 | Distribución de las reservas mundiales de agua, por región, 2011 | 56 |
| Gráfico IV.6 | América Latina y el Caribe (países seleccionados): proporción de las exportaciones de manufacturas de media y alta tecnología que se destina al mercado regional, 2012 | 59 |
| Gráfico IV.7 | América Latina y el Caribe: participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones a todo el mundo, 1990-2012 | 63 |
| Gráfico V.1 | Dimensiones de un fondo regional de reservas para 19 países de América Latina | 77 |
| Gráfico V.2 | América Latina (países seleccionados): indicadores seleccionados sobre banda ancha, 2010 y 2013 | 82 |
| Gráfico V.3 | Evolución de la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), 2007-2013 | 84 |
| Gráfico VI.1 | Gran Caribe y CARICOM: distribución de la población, 2013 | 98 |
| Recuadros | | |
| Recuadro III.1 | Impactos probables de las nuevas tecnologías hacia 2030 | 34 |
| Recuadro V.1 | Espacios para la coordinación de las políticas industriales en Centroamérica..... | 71 |
| Recuadro V.2 | El Plan Maestro de 2010 sobre Conectividad de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental | 86 |

| | | |
|----------------|---|-----|
| Recuadro V.3 | Algunas tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe | 90 |
| Recuadro V.4 | Formación en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para empresarias y emprendedoras de MIPYME en Centroamérica | 92 |
| Recuadro V.5 | El papel crítico del espacio regional en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible..... | 93 |
| Recuadro V.6 | La medición y la reducción de la huella de carbono como factor de competitividad exportadora | 95 |
| Recuadro VI.1 | Algunos ejemplos recientes de integración y cooperación entre el Caribe y Centroamérica..... | 102 |
| Diagramas | | |
| Diagrama III.1 | Marco de políticas de cadenas de valor regionales o mundiales en favor del desarrollo | 44 |
| Diagrama V.1 | Pactos regionales de desarrollo industrial para las cadenas de valor | 72 |
| Diagrama V.2 | El círculo vicioso de la internacionalización de las pymes | 74 |

PRÓLOGO

El presente documento constituye un aporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a las deliberaciones de su trigésimo quinto período de sesiones, que se celebrará del 5 al 9 de mayo de 2014 en Lima.

La integración regional es un proceso multidimensional, cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales. El presente documento se concentra en la dimensión productiva de la integración y en cómo ella puede contribuir a la estrategia de cambio estructural para la igualdad que la CEPAL viene planteando a la región desde 2010. De este modo, se retoma un tema que ha estado históricamente en el centro de las reflexiones de la CEPAL sobre integración y desarrollo. Asimismo, se busca aportar a un debate actualizado sobre el rol de la integración en América Latina y el Caribe, a la luz de las significativas transformaciones en curso en la economía mundial. Entre estas, se destacan el acelerado cambio tecnológico, el creciente peso económico de Asia y en general de las economías emergentes, la irrupción de las cadenas mundiales de valor y la tendencia a la conformación de macrorregiones integradas.

Si la desigualdad es uno de los rasgos distintivos de la región, la promoción de la igualdad debiera ser un rasgo distintivo de su estrategia de integración regional. Tratándose de un desafío sistémico, no parece viable abordarlo exclusivamente a través de las políticas sociales. Un primer vínculo evidente es el que se establece con la dimensión productiva. A fin de avanzar en una transformación productiva que contribuya a reducir las desigualdades se requiere más y mejor empleo productivo y una mayor presencia de las pymes, de las manufacturas y de los servicios en las exportaciones. Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional que en cualquier otro tipo de comercio. Por lo tanto, existe un vínculo directo entre una estrategia de crecimiento con igualdad y la profundización del espacio económico regional. De la misma forma, retomar el impulso a la industrialización, diversificando las exportaciones e incrementando su contenido de conocimiento y valor agregado, conduce prontamente a un mayor compromiso con la integración regional.

El planteamiento fundamental de este documento, situar la integración productiva como un eje estratégico de la integración regional, es plenamente consistente con el objetivo de imprimir a esta un sello social más acentuado. En efecto, el rol esencial que cumplen las pymes en este planteamiento implica que lo que aquí se propone es la promoción de cadenas de valor inclusivas, en línea con las propuestas recientes de la CEPAL¹. Este enfoque es coherente con las inquietudes tradicionales del estructuralismo latinoamericano, que ubican la estructura de la producción, las características del mercado de trabajo, las diferencias de productividad y el acceso al progreso tecnológico como los ejes de la reflexión sobre el desarrollo y la distribución del ingreso.

Para llevar adelante las estrategias nacionales de crecimiento con igualdad, es decisivo complementar ese proceso con avances efectivos y de cobertura regional en materia de infraestructura, integración de cadenas productivas, convergencia de políticas regulatorias y apoyo al comercio intrarregional. La conjunción de los esfuerzos nacionales y regionales mejoraría el atractivo y las perspectivas económicas de la región. Asimismo, estos nuevos énfasis de la integración regional facilitarían que América Latina y el Caribe pueda contar con una voz unificada en los principales temas de la agenda mundial.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

¹ Al respecto, véase CEPAL, *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias*. Santiago de Chile, 2013.

PRESENTACIÓN: LA HORA DE LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

La integración regional es un proceso multidimensional, que abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales. La dimensión productiva en particular fue central en las reflexiones iniciales de la CEPAL sobre la integración. Se postulaba la necesidad de ir más allá de los mercados nacionales para aprovechar las economías de escala y las ventajas de aprendizaje que podía ofrecer el mercado regional. Ello a su vez contribuiría a que las economías de la región evolucionaran hacia modalidades de especialización productiva más sofisticadas y con mayor contenido tecnológico. Se trataba de avanzar en una industrialización apoyada en la complementariedad productiva, que elevaría el intercambio intrarregional de productos manufacturados. Este cambio en la matriz productiva, al ampliar y diversificar la oferta de divisas y reducir la dependencia respecto de una estructura exportadora demasiado anclada en las materias primas, ayudaría a superar la clásica restricción externa que ha caracterizado el desarrollo regional.

Los resultados se alejaron de este pronóstico por variadas razones económicas y políticas. La protección excesiva y prolongada de los mercados nacionales, la debilidad de las políticas de innovación y progreso tecnológico y la escasa prioridad otorgada a la construcción de eslabonamientos entre los recursos naturales y las actividades manufactureras y de servicios condujeron, por una parte, a una mayor dependencia respecto de las divisas generadas por la exportación de productos primarios y, por otra, a un desarrollo industrial demasiado dependiente de las decisiones de las empresas transnacionales. A su vez, la acción de estas empresas se orientó por lo general a aprovechar las ventajas del mercado protegido, sin fortalecer las capacidades locales de aprendizaje y difusión tecnológica. De este modo, el nivel de actividad económica en su conjunto terminaba apoyándose en la capacidad oscilante de financiamiento externo que aportaba el sector primario. Aprovechando las favorables condiciones de financiamiento externo que se produjeron desde mediados de los años setenta, la región, marcada por la presencia de numerosos regímenes militares, buscó complementar ese financiamiento con un creciente y poco responsable endeudamiento externo. El resto es conocido: crisis de la deuda externa, dolorosos ajustes, elevada transferencia neta de recursos al exterior, incremento de la pobreza y, en suma, la denominada “década perdida”.

En los años noventa, en el marco de la recuperación democrática, las economías de la región reorientaron su desarrollo, reduciendo sus niveles de protección, dando pasos en la actualización de sus esquemas de integración y estableciendo entre ellas variadas formas de acuerdos comerciales. Los temas de industrialización y transformación productiva tendieron a perder presencia en la agenda de los gobiernos, en tanto que los ecos de los organismos internacionales que promovían el ajuste estructural a fines de los años ochenta seguían marcando el énfasis en los equilibrios macroeconómicos, la desregulación, la apertura comercial y financiera y el retiro del Estado de las actividades productivas. Por otra parte, varios países de la región suscribieron acuerdos de libre comercio con economías industrializadas. Con ello buscaban acceder a mercados más amplios y, de ese modo, conseguir sustitutos de la ampliación del mercado regional que los esquemas de integración no parecían ofrecer.

La irrupción de China en el comercio mundial, impulsada por su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, ha tenido importantes repercusiones en el escenario regional. El elevado dinamismo de la economía china ha originado una considerable demanda de recursos naturales, elevando los precios de estos productos y favoreciendo significativamente a varias economías de América del Sur. La interacción entre el superávit comercial chino con los Estados Unidos (resultado de un flujo masivo de exportaciones manufactureras de bajo costo) y su contraparte en la cuenta de capitales (compra de bonos del Tesoro) condujo al notable período de crecimiento por el que atravesó la economía mundial entre 2003 y 2008. En efecto, la economía estadounidense pudo crecer sobre su potencial, exhibiendo una baja inflación y bajas tasas de interés y contando con un abundante financiamiento externo, que le permitió

financiar sus desequilibrios. El crecimiento de la economía china en ese período fue de dos dígitos, en tanto que el de la estadounidense se acercó en algunos años al 4%.

Mientras los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe lograban altas tasas de crecimiento, la región ya superaba las condicionantes más restrictivas de la deuda externa (si bien esto no aconteció con la misma intensidad en el Caribe) y conseguía notables avances en su gestión macroeconómica. La convergencia de las reformas económicas internas y el propicio escenario internacional entre 2003 y 2008 condujo al mejor período económico de la región en 40 años: la tasa media de crecimiento se elevó al 4,7% anual; la tasa de desempleo disminuyó del 10,7% al 7,3%; las cuentas fiscales y el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos se tradujeron incluso en años de superávits gemelos. Las exportaciones crecieron un 18% anual, potenciadas por las mejoras de los términos de intercambio derivadas de los altos precios de los productos básicos. En el ámbito social, la pobreza se redujo del 43,9% al 33,5% e incluso mejoró ligeramente la distribución del ingreso. En ese favorable contexto, de nuevo quedaron atrás las inquietudes sobre diversificación productiva y exportadora y sobre el rezago regional en materia de innovación y competitividad.

Al sobrevenir la crisis de las hipotecas de alto riesgo, la región pudo reaccionar con firmes políticas contracíclicas, gracias a la solidez que mostraban sus cuentas fiscales y externas, a su alto nivel de reservas internacionales y a sus reducidos índices de inflación. Esta reacción fue favorecida por similares políticas expansivas adoptadas en varias de las principales economías mundiales, en particular los Estados Unidos y China. De este modo, la región recuperó con rapidez (en 2010) niveles altos de crecimiento de su actividad económica y sus exportaciones. La crisis posterior en la zona del euro afectó menos a la región, debido a la gradual pérdida de importancia que viene mostrando su vínculo comercial y de inversiones con Europa. Sin embargo, la desaceleración de la economía china —cuyo crecimiento pasó de un promedio del 11% anual entre 2003 y 2010 a un promedio del 7,7% anual entre 2011 y 2013— perjudicó seriamente las exportaciones de la región y sus términos de intercambio. Al comenzar 2014, las perspectivas de crecimiento regional para el período comprendido entre este año y 2018 asoman claramente menos favorables que las del quinquenio 2003-2008: se produce una considerable desaceleración de las exportaciones y del ritmo de crecimiento; reaparece el déficit en cuenta corriente, en momentos en que se prevé que el financiamiento externo se hará más costoso; se reducen las holguras fiscales y, en varios casos, las presiones devaluatorias se podrían traducir en mayores índices inflacionarios.

En esta rápida mirada a la evolución económica de América Latina y el Caribe en las últimas décadas se corrobora que la región no ha conseguido superar su restricción externa, es decir, no ha logrado desarrollar en grado suficiente motores endógenos de crecimiento, y que mantiene una marcada dependencia de los ciclos externos. Cuando las condiciones internacionales de financiamiento y comercio son favorables, la región crece por encima del 4%; cuando estas se deterioran, su desempeño retorna a niveles de crecimiento más cercanos al 3%.

Parece haber llegado, entonces, el momento de reflexionar con mayor profundidad sobre la calidad de la inserción internacional de las economías de América Latina y el Caribe y sobre el rol que en esta puede cumplir la integración regional. Las condiciones son hoy muy distintas a las que regían en los inicios de la integración regional: las economías de la región son más abiertas y se encuentran interconectadas por una serie de acuerdos comerciales; la región ha adquirido un importante aprendizaje en la gestión macroeconómica, y en varias actividades y sectores se ha conseguido desarrollar cierta capacidad tecnológica. Además, varios países han dado pasos significativos en la gobernanza de los recursos naturales y, en general, la capacidad técnica de los gobiernos ha crecido de manera notable.

Junto con alcanzar una mayor madurez económica, América Latina y el Caribe ha ido consolidando sus avances democráticos. La conjunción de estos elementos ha sido recogida en diversos informes internacionales

en que se da cuenta de una favorable perspectiva de mediano plazo para la región, por sus logros económicos, sus perspectivas de crecimiento, su amplia dotación de recursos naturales y la expansión de sus mercados internos y sus clases medias. Estos son también los factores que están detrás de la mayor autonomía económica que muestra la región al interactuar con sus principales socios comerciales y que permiten sostener que hay condiciones para que la nueva integración sea más sofisticada que intentos precedentes.

Hoy mantienen su validez los argumentos clásicos en favor de la integración: el incremento de la eficiencia productiva, el aprovechamiento de las economías de escala, la ampliación de los mercados y el mayor espacio para la complementación económica y la provisión de bienes públicos regionales. Por otra parte, conservan su vigencia los beneficios de la integración en términos de la reducción de las situaciones de conflicto, la mayor resistencia a los choques externos y el aprovechamiento conjunto de oportunidades en la economía mundial. Algo similar ocurre con la necesidad de la acción colectiva para enfrentar los desafíos del cambio climático y la gobernanza de los recursos naturales compartidos.

La irrupción de las cadenas de valor en la economía mundial ha dado origen a una renovada atención en el carácter central que tiene el espacio regional. En efecto, las principales redes mundiales de producción se estructuran en torno a regiones específicas. Ello obedece en gran medida a la importancia que reviste la proximidad geográfica para organizar procesos productivos fragmentados entre varios países. No obstante, la experiencia de América del Norte, Asia oriental y Europa pone de manifiesto que la proximidad es condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de redes de producción modernas. Estas se caracterizan por complejos flujos de bienes, inversiones, servicios, información y personas. Este hecho plantea la necesidad de avanzar hacia marcos normativos comunes, que incentiven a las empresas de cada país a articular sus operaciones con otras situadas más allá de las fronteras nacionales. Igualmente importante es la existencia de políticas explícitas de apoyo a la integración productiva y de una adecuada infraestructura de transporte, logística, energía y telecomunicaciones. En ausencia de estos elementos, la integración productiva se vuelve una aspiración más que una realidad.

Teniendo como base estas consideraciones se ha elaborado el presente documento, cuyo objetivo es estimular la reflexión sobre la integración regional. No se pretende abarcar todos los ámbitos de la integración, ni tampoco realizar un balance de los diversos esfuerzos que se han emprendido en ese plano. El documento se centra específicamente en la necesidad de alcanzar una mayor articulación productiva regional, en un momento histórico caracterizado por el acentuado ritmo de innovación tecnológica, la recomposición de los pesos relativos de los distintos actores en la economía mundial y la tendencia a la conformación de mercados regionales ampliados.

El escenario descrito constituye el contexto en que se retoma la relevancia y actualidad del desafío integracionista. En efecto, es difícil pensar que la región pueda lograr un crecimiento sostenible, reduciendo la pobreza y la desigualdad y avanzando en materia de innovación, sin diversificar su estructura productiva y exportadora. Como es evidente, para ello se requiere mejorar la calidad de la inserción internacional, lo que a su vez exige hacer apuestas sustantivas en favor de la calidad de la educación y la capacitación. Sin duda, la tarea es compleja y de largo aliento. Pero resulta aún más difícil imaginar que la pueda realizar con éxito un país aislado, sobre todo considerando la tendencia a la creación de los megamercados y las cadenas de valor de amplio alcance geográfico.

En suma, los presentes escenarios actualizan la vigencia de la integración como un componente básico de la transformación productiva y de las estrategias de crecimiento con igualdad, por cuanto el cambio estructural que supone esa transformación productiva está fuertemente ligado a las oportunidades que ofrece la integración regional. De hecho, las cifras muestran que las posibilidades del intercambio manufacturero, del comercio intraindustrial, de la internacionalización de las pymes y del aumento del número de empresas exportadoras y de bienes exportados están estrechamente vinculadas a las perspectivas del mercado regional.

Si se reforzaran esas perspectivas con políticas explícitas de apoyo a este tipo de comercio, explorando opciones de cadenas de valor subregionales y regionales, las posibilidades descritas podrían convertirse en realidades promisorias. A partir de estas consideraciones, en el presente documento se pone el énfasis en la posibilidad de concretar acciones conjuntas en materia de innovación, difusión tecnológica y cierre de la brecha digital, de apoyo a la gestación de clústeres y cadenas de valor internacionalmente competitivas y ambientalmente sustentables, y de iniciativas regionales o subregionales que mejoren la presencia de las empresas y centros tecnológicos de la región en las redes mundiales del conocimiento y la tecnología. El objetivo es construir ventajas comparativas dinámicas que permitan a la región volver a posicionarse en una economía mundial en profunda reestructuración, cada vez más centrada en torno a la actividad del Pacífico.

La transformación productiva está ligada, por una parte, a una educación para el siglo XXI y, por otra, a una inserción internacional inteligente. Tal educación es la que permite incorporar más conocimientos en la estructura productiva, favoreciendo las posibilidades de avanzar en una inserción como la mencionada, a través de la diversificación exportadora. En ese contexto, los mercados regionales ampliados, la certidumbre jurídica y la gradual convergencia de normas y disciplinas regulatorias, sumados a los avances en la creación de bienes públicos regionales, como infraestructura, energía y conectividad, son hoy requisitos para crecer con más igualdad.

La integración sería beneficiada por un acercamiento mayor al sector empresarial privado, mediante instancias de coordinación en ámbitos específicos. Esto no reduce el espacio de acción de las políticas públicas. Al contrario, más bien permite abordar mejor las fallas de mercado y de gobierno, reforzando la coordinación, resolviendo asimetrías de información y estableciendo condiciones para la necesaria alianza público-privada, todos factores decisivos en las experiencias más avanzadas de integración.

Hoy, a mediados de la segunda década del siglo, la región, reencontrada con la democracia, muestra un relevante aprendizaje macroeconómico, una notoria reducción de la pobreza (fruto del crecimiento más alto, del mayor acceso al consumo de amplios sectores sociales y del compromiso más profundo con políticas sociales focalizadas), mejoras en los salarios y la calidad del empleo e incluso, en varios casos, en la distribución del ingreso. Estos importantes logros, sin embargo, se traducen pronto en presiones políticas, pues los millones de latinoamericanos que dejan atrás la pobreza elevan con rapidez y legítimamente su nivel de aspiraciones. Ello se expresa en una mayor demanda de bienes públicos (educación, servicios de salud, transporte público, seguridad urbana), en la condena a la corrupción y en crecientes exigencias de transparencia, así como de una más alta representatividad e inclusión en el sistema político. Estas demandas, junto con la importancia de preservar un crecimiento económico elevado y la estabilidad macroeconómica, subrayan la necesidad de lograr mejoras en la distribución del ingreso y en la disminución de las desigualdades.

Llegado este punto, la focalización de las políticas sociales empieza a mostrar sus límites para abordar las demandas de los sectores medios. En efecto, estas demandas conducen rápidamente a concentrarse en la calidad de la estructura productiva y ocupacional así como en la evolución de la productividad, ya que se vinculan a la evolución salarial, a la dispersión de productividades y, en definitiva, a la distribución funcional del ingreso. Es aquí donde surge la relevancia del vínculo con la integración pues, como se explica más adelante, parece difícil emprender esta transformación de la estructura ocupacional sin contar con el aporte que el mercado regional puede hacer a la diversificación productiva y exportadora.

Estas tensiones sobre el entramado político e institucional, no muy distintas de las que se observan en las economías industrializadas, no impiden, sin embargo, que la región se perciba más segura y más autónoma para definir su orientación estratégica y sus principales alianzas internacionales. Es cierto que, en el corto plazo, estas expectativas se ven amenazadas por un leve deterioro de las condiciones externas. No obstante, la región está en situación de hacerles frente, sin afectar sus favorables perspectivas de mediano plazo. De este modo, no es extraño que, en un escenario internacional en que el crecimiento de las economías

industrializadas seguirá bajo su tendencia de largo plazo, se aprecie un renovado interés de los Estados Unidos, la Unión Europea y China en iniciativas que buscan mejorar la vinculación económica, comercial y de inversiones con América Latina y el Caribe o con algunos de los países de la región.

Lo relevante es que la región pueda elaborar su propio diagnóstico y definir su visión prospectiva, compartiendo un relato propio que explicita el rol que aspira a jugar en el escenario internacional, el tipo de interlocución que desea sostener con los Estados Unidos, la Unión Europea, China y el resto de Asia y la participación que quiere tener en el debate sobre los principales temas de la agenda mundial. Como es evidente, en ese relato se debe asignar un rol sustantivo a la integración regional. Por cierto, los rezagos marcados en materia de integración seguirán limitando las posibilidades de que la región actúe de manera unificada en los temas de la agenda global.

El presente documento se organiza en siete capítulos. En el capítulo I se presenta una síntesis de algunas de las principales transformaciones producidas en la economía política de la integración regional en América Latina y el Caribe en la última década. En los siguientes dos capítulos se analiza el contexto económico internacional en que deberán enmarcarse los esfuerzos de integración regional, tanto en lo coyuntural (capítulo II) como en el mediano plazo (capítulo III). En el capítulo IV se argumenta que las transformaciones en curso en la economía mundial refuerzan la pertinencia de la integración regional en América Latina y el Caribe. En el capítulo V se presentan recomendaciones en diversas áreas de la integración, teniendo siempre como eje el objetivo de una mayor articulación productiva. En el capítulo VI se abordan los desafíos específicos que enfrenta la integración en el Caribe, dadas las particularidades de esta subregión. Finalmente, en el capítulo VII se plantean algunas conclusiones en la forma de un decálogo para la integración regional.

Capítulo I

LA CAMBIANTE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La dinámica y el énfasis de la integración regional en América Latina y el Caribe (entendida en su vertiente formal, es decir, liderada por los gobiernos) han sido objeto de importantes transformaciones en la última década. Varios factores han incidido en ello. Por una parte, el malestar social que se generó en varios países de la región debido a los resultados de las reformas de tipo liberal de los años noventa se tradujo en la llegada al poder de coaliciones políticas con prioridades distintas a las de aquellas que las precedieron. Tales prioridades, por cierto, se trasladaron al plano de la integración. Con naturales matices, varios de los gobiernos que asumieron el poder en la región en los últimos años comparten una visión crítica sobre los procesos de apertura comercial que se llevaron a cabo a partir de los años ochenta, así como sobre el énfasis en la dimensión comercial que habría caracterizado los proyectos de integración en los años noventa. Estos gobiernos han procurado ampliar la agenda de la integración hacia otras áreas, poniendo un particular énfasis —al menos en el plano discursivo— en las dimensiones política y social en sus distintas expresiones.

Un segundo elemento que ha influido en la evolución de la integración regional en los últimos años es la crisis financiera mundial que se inició en septiembre de 2008, cuyas repercusiones aún se experimentan con fuerza, en especial en las economías industrializadas. La magnitud de la crisis —la mayor desde los años treinta— ha sido tal que ha puesto seriamente en duda una serie de concepciones que han caracterizado el proceso de globalización desde los años ochenta, como la primacía de los mercados financieros, de la autorregulación y del Estado mínimo. Con ello, la influencia intelectual de esas nociones se ha visto fuertemente reducida. Al mismo tiempo, han recobrado vigencia visiones más heterodoxas que asignan un rol destacado al Estado, no solo como regulador, sino también como articulador de políticas industriales activas. Los impresionantes logros económicos de China y de otras economías asiáticas, conseguidos gracias a políticas que no se aproximan a las propuestas ortodoxas, también han contribuido a este proceso de renovación de las propuestas sobre desarrollo e integración.

En tercer lugar, la irrupción de China en la economía mundial no solo ha alterado notablemente los patrones comerciales tradicionales de la región, sino que también ha influido de manera indirecta en sus esfuerzos de integración. Mientras al iniciarse el presente siglo China era el destino del 1% de las exportaciones de la región y el origen de menos del 2% de sus importaciones, en 2012 dichas participaciones llegaron al 9% y el 14%, respectivamente. En forma paralela, se ha deteriorado la posición de los Estados Unidos, si bien el país continúa siendo el principal socio comercial de la región. Entre 2000 y 2012, su participación en las exportaciones regionales cayó del 60% al 40%, en tanto que su participación en las importaciones disminuyó del 50% al 31%. La relevancia de China como socio comercial ha sido especialmente marcada en el caso de los países exportadores de materias primas de América del Sur, para varios de los cuales ese país ya es el primer o segundo mayor destino de las exportaciones. La mejora de los términos de intercambio y la acumulación de reservas, como resultado de los altos precios de las materias primas durante la mayor parte del período comprendido entre 2003 y 2011, redujeron la vulnerabilidad externa de los países sudamericanos. Para algunos de ellos, China también se ha transformado en una de las principales fuentes de financiamiento externo. La disminución de la vulnerabilidad externa y de la dependencia comercial y financiera con respecto a los Estados Unidos ha otorgado crecientes grados de autonomía política a América del Sur, incluso en la formulación de sus estrategias de integración.

La confluencia de estos y otros factores se ha traducido en que, como pocas veces en el pasado, la región haya disfrutado en la última década de una considerable autonomía para explorar nuevas orientaciones

políticas, económicas y sociales. Los buenos resultados económicos y sociales del período comprendido entre 2003 y 2011 reforzaron esta tendencia. Ello naturalmente se ha reflejado en el ámbito de la integración. Por una parte, la arquitectura de la integración regional se ha hecho considerablemente más densa y compleja, con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Alianza del Pacífico. Por otra parte, los esquemas tradicionales de integración —establecidos en un contexto histórico distinto y con una fuerte impronta comercial— enfrentan relevantes desafíos y, en algunos casos, transformaciones cuyo resultado aún no es posible visualizar. En este contexto en constante evolución, la pertenencia a múltiples bloques se hace cada vez más común, mientras que los nuevos esquemas surgidos durante la última década están todavía en el proceso de definir sus respectivas esferas de acción.

Cabe notar que los procesos mencionados no han tenido lugar con igual intensidad en toda la región. En particular, la dinámica que se produce en México, Centroamérica y el Caribe difiere notoriamente de la que se ha venido generando en América del Sur. El primer grupo de países, por obvias razones geográficas, mantiene una estrecha vinculación con la economía estadounidense, no solo a través del comercio sino también de los flujos de inversión extranjera directa (IED), migración, turismo y remesas. En particular, la subregión mesoamericana y algunos países del Caribe son parte integral de las cadenas de valor manufactureras centradas en los Estados Unidos. Esta vinculación se expresa institucionalmente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos. A estos se ha sumado en forma reciente el tratado de libre comercio entre México y Centroamérica, fuertemente influido por el modelo del TLCAN. En definitiva, el rumbo que ha seguido el proceso de integración económica en esta subregión está determinado en gran medida por la geografía y, en particular, por la poderosa gravitación que ejerce la economía estadounidense.

En comparación con los países mesoamericanos y caribeños, América del Sur tiene una menor dependencia económica respecto de los Estados Unidos y una creciente vinculación con China y otros países y regiones en desarrollo. Otra diferencia con el espacio mesoamericano es que América del Sur se caracteriza por menores niveles de comercio intrarregional y de integración productiva entre sus economías. Esto es producto de numerosos factores, como su especialización exportadora en recursos naturales (destinados principalmente a mercados fuera de la región), su gran extensión territorial, su deficiente infraestructura de transporte y la fragmentación de sus esquemas de integración económica. El reconocimiento de estas y otras especificidades de la subregión sudamericana subyace a la creación en 2004 de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que posteriormente se transformó en la actual Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Sin perjuicio de las diferencias existentes entre los procesos descritos, mediante algunos esquemas de integración creados en la última década se ha buscado superar la lógica subregional, definiendo la pertenencia de los países en función de otros criterios. Tal es el caso de la ALBA-TCP y de la Alianza del Pacífico. En ambas iniciativas, el principal elemento aglutinador son las similares orientaciones de política de los gobiernos de los países miembros, criterio al que en el caso de la Alianza del Pacífico se agrega la condición de ser un país ribereño de dicho océano. Por su parte, la CELAC busca perfilarse como la gran instancia articuladora de una agenda de interés para el conjunto de la región. Cabe consignar que en los pocos años transcurridos desde su creación, la CELAC ha recibido un fuerte respaldo de actores extrarregionales relevantes, específicamente China y la Unión Europea. En efecto, la CELAC fue identificada por el entonces Primer Ministro chino Wen Jiabao como el interlocutor natural para avanzar en la amplia agenda de cooperación que propuso a la región en junio de 2012. Asimismo, en enero de 2013 se celebró en Santiago la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), en la que se aprobó un plan de acción birregional para el período comprendido entre 2013 y 2015.

La arquitectura financiera regional también se ha vuelto más compleja durante la última década, con la creación de nuevas iniciativas como el Banco del Sur y el Banco del ALBA, que han venido a sumarse a las instituciones ya existentes, como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Por otra parte, han surgido nuevas instancias de cooperación funcional. Este es el caso de PETROCARIBE, en el ámbito de la seguridad energética, y de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica, en el desarrollo de proyectos de infraestructura, entre otros. Todos estos mecanismos de cooperación e integración apuntan a la provisión de importantes bienes públicos regionales, como la estabilidad financiera y la existencia de una adecuada infraestructura regional de transporte y energía.

En suma, la integración parece vivir hoy un momento de gran actividad en la región, al menos desde la perspectiva de la proliferación de nuevas iniciativas. Paralelamente, tiene lugar una creciente integración de hecho, reflejada en el dinamismo de los flujos de inversiones, migratorios y turísticos. Pocas veces los conceptos de integración y cooperación regional habían sido tan recurrentes en los discursos públicos como en los últimos años. Sin embargo, es preciso reconocer que la brecha entre el discurso y los hechos no parece haberse reducido mucho. Por una parte, no es posible desconocer los riesgos de dispersión de esfuerzos que plantea la constante creación de nuevas iniciativas, como tampoco la precariedad institucional de algunas de ellas. Por otra parte, se observan alineamientos en función de afinidades políticas (por definición transitorias) y divisiones entre las riberas atlántica y pacífica de la región, todas ellas situaciones que no se condicen con las exigencias del mundo actual ni con el carácter de política de Estado que debe tener la integración.

En lo que dice relación específicamente con la integración productiva, existe también una importante brecha entre el discurso y la realidad. Todos los gobiernos de la región han identificado el fortalecimiento de la articulación productiva entre las economías de América Latina y el Caribe como un objetivo prioritario de la integración regional. En consecuencia, todos los mecanismos de integración económica le han asignado un lugar destacado en sus agendas de trabajo. Si bien ello es positivo, la región (y particularmente América del Sur) continúa en gran medida al margen de la tendencia global a un creciente intercambio a través de cadenas de valor plurinacionales. Las razones son múltiples y complejas, incluidos —entre otros— factores como la escasa diversificación productiva de algunas economías y las conocidas deficiencias de la región en materia de infraestructura de transporte, logística, comunicaciones y energía. Por tanto, resultaría injusto atribuir este rezago exclusivamente a carencias en los mecanismos y acuerdos de integración económica existentes en la región. No obstante, como se argumenta en los siguientes capítulos, una agenda renovada de integración puede contribuir tanto a proveer un entorno más propicio para el surgimiento de encadenamientos productivos intrarregionales como a superar de manera gradual los rezagos de infraestructura que dificultan dichos encadenamientos.

Capítulo II

UNA COYUNTURA ECONÓMICA MUNDIAL COMPLEJA

El presente debate sobre la evolución y perspectivas de los procesos de integración en América Latina y el Caribe tiene lugar en un momento de grandes transformaciones en la economía mundial, por lo que no puede ignorar las principales consecuencias de esas transformaciones. Así, por ejemplo, todos los estudios prospectivos indican que en las próximas dos décadas China se convertirá en la primera economía mundial, seguida de los Estados Unidos y de grandes economías en desarrollo como las de la India, el Brasil, México e Indonesia. Por su parte, el Japón y las economías europeas irán cediendo su actual prevalencia económica a los nuevos actores del mundo en desarrollo. Este inédito proceso de convergencia no se dilatará más de 20 o 30 años, de modo que lo vivirán intensamente quienes están hoy ingresando a la fuerza de trabajo. Además, coincide con un espectacular proceso de cambio tecnológico y con el imperativo de hacer frente a la amenaza del cambio climático, entre otras vías mediante la promoción de las energías renovables no convencionales y de la eficiencia energética. Estos rasgos determinantes del mundo de las próximas décadas coexistirán con nuevos desafíos derivados del cambio demográfico, la creciente urbanización y la expansión de las capas medias en los países en desarrollo. Antes de procederse a un análisis de algunas de estas transformaciones estructurales, a continuación se analiza la coyuntura económica mundial en que se insertaría la región en lo que resta de la presente década.

Transcurridos ya casi seis años desde la irrupción de la crisis financiera de 2008-2009, se confirma un nuevo contexto internacional, caracterizado por un menor ritmo de crecimiento de los países emergentes, mayores tasas de interés, precios estancados de los productos básicos y un aumento de la volatilidad de las variables económicas. En 2008 se evidenció que el acelerado crecimiento mundial del quinquenio anterior, cercano al 5% anual, era insostenible, al desatarse una crisis financiera en los Estados Unidos y después en la zona del euro. Seguidamente esa región se sumió en una prolongada recesión de la que recién emerge. Como resultado, el proyecto de integración europeo se ha visto cuestionado y su pacto social de posguerra, debilitado. Si bien el escenario económico parece mejor en los Estados Unidos, este país sigue creciendo por debajo de su potencial y su tasa de desempleo continúa siendo relativamente alta. A ello se suman las dificultades que ha enfrentado el Congreso para encontrar soluciones de largo plazo al déficit fiscal y a la elevada deuda pública, que afectarán el crecimiento de la economía estadounidense durante el resto de la década. En efecto, si bien los déficits fiscales se han ido reduciendo, hasta fines de esta década se asistirá a una combinación de envejecimiento de la población y mayores tasas de interés, lo que inducirá un aumento de la relación entre la deuda nacional y el producto interno bruto (Feldstein, 2013).

En el período inmediato de poscrisis se observaron considerables diferencias de desempeño entre países avanzados y emergentes. Mientras el primer grupo registró un estancamiento o un crecimiento débil, el segundo logró mantener un dinamismo significativo en 2010 y 2011. En ambos casos, las autoridades intervinieron activamente con estímulos monetarios y fiscales para mitigar los impactos de la crisis. En contraste, a partir de 2012 se constata una desaceleración de los mercados emergentes y una mayor volatilidad, en tanto que las economías avanzadas registran una leve alza de su crecimiento. Es probable que este nuevo patrón se mantenga durante el resto de la década.

A. UN MODESTO CRECIMIENTO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Desde mediados de 2013, cuatro años después de haberse iniciado la recuperación de la crisis financiera y económica, la mayoría de los países desarrollados vienen mostrando un mayor dinamismo. No obstante, las tres principales economías desarrolladas del mundo atraviesan una etapa de grandes cambios estructurales que hacen que su desempeño no alcance aún los niveles previos a la crisis. Además, estos cambios requieren políticas complejas y delicadas, cuyas consecuencias son inciertas y pueden tener repercusiones en otros países debido a la interdependencia global.

En el caso de los Estados Unidos, una parte importante de la recuperación económica se debió a la masiva expansión monetaria que llevó a cabo la Reserva Federal, anclada en la compra de activos para estimular la actividad privada por medio de una reducción de las tasas de interés y de incentivos al crédito. Varias tendencias apuntan a que esta recuperación se consolidará en 2014. El consumo debería aumentar por la mejora de la situación económica de los hogares, como consecuencia de la recuperación de los precios de las viviendas y las ganancias bursátiles. Además, la caída del desempleo y la ampliación del acceso al crédito, junto con el anuncio de la Reserva Federal de que mantendría la tasa de interés interbancaria cercana a cero por lo menos hasta 2015, contribuirán a promover el consumo y la inversión privada. En cuanto al sector externo, las exportaciones seguirán contribuyendo significativamente al crecimiento, al aumentar a un ritmo superior al de las importaciones.

El crecimiento proyectado en los Estados Unidos se elevaría desde el 1,9% que se registró en 2013 hasta el 2,8% en 2014, en buena medida gracias a la reducción de la presión fiscal fruto del acuerdo presupuestario alcanzado a fines de 2013. El correlato es que la política fiscal será más restrictiva en 2015, cuando aún seguirán vigentes la mayoría de los recortes fiscales efectuados (que no se revertirán, como se suponía en proyecciones previas).

La zona del euro transita de modo lento y diferenciado según los países desde un crecimiento negativo hacia una expansión modesta. En el transcurso de 2013, la región salió de una recesión que había durado seis trimestres, pero con un crecimiento anémico. Según estimaciones preliminares, el PIB de la zona del euro se habría contraído un 0,4% en 2013, mientras que el del conjunto de la Unión Europea habría crecido un 0,1% (EUROSTAT, 2014). Las principales razones de estos pobres resultados son los programas de austeridad fiscal y el alto nivel de desempleo, que redujeron la demanda interna.

El crecimiento esperado de la zona del euro en 2014 podría llegar al 1,2% en promedio. Francia, Italia y España crecerían por debajo de ese guarismo y probablemente solo Chipre seguiría aún en recesión. Varios elementos han mejorado ligeramente las perspectivas de crecimiento para 2014. La menor presión de los recortes fiscales, como resultado de un acuerdo entre la Comisión Europea y algunos Estados miembros para prolongar el período del ajuste fiscal, es una buena señal. En la misma dirección, con la introducción del programa de transacciones monetarias directas se han logrado reducir las primas por canje de riesgo de incumplimiento y la salida de depósitos de los países periféricos del bloque monetario¹. En estas economías, la situación está mejorando también por el desapalancamiento del sector privado y una expansión de las exportaciones.

La recuperación europea es lenta, heterogénea y desbalanceada, con tasas de desempleo socialmente insostenibles. De las 17 economías que componían la zona del euro en 2013, solo Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Letonia, Luxemburgo, Eslovaquia, Estonia y Malta consiguieron evitar la recesión en ese año, y únicamente las cinco últimas lograron crecer más de medio punto. El escenario europeo muestra las secuelas de una larga y profunda recesión, que ha afectado el potencial de crecimiento e impedido resolver

¹ Este programa permite comprar deuda de países con dificultades de financiamiento a través de los mercados secundarios.

las fragilidades financieras. Los efectos acumulados de un estímulo monetario excepcional y prolongado, que no se ha visto reflejado en una expansión económica, agregan impedimentos adicionales a la recuperación del crecimiento, además de las actuales amenazas de inflación y, por ende, de mayores dificultades para servir la elevada deuda.

La debilidad de la banca de la zona del euro sigue siendo una amenaza importante. La revisión de la calidad de los activos y las pruebas de solvencia o resistencia bancaria deberían implementarse rigurosamente. Estas medidas tendrían que ir acompañadas de la recapitalización de los bancos cuando corresponda. Sin estas importantes y complejas reformas, se mantendrá la fragilidad financiera y será difícil que la política monetaria vuelva a dinamizar el crédito y las inversiones.

El Japón, por su parte, está logrando salir de dos décadas de deflación y estancamiento. Su recuperación se consolidó en 2013 gracias a un aumento de las exportaciones, a consecuencia de una masiva depreciación del yen y de una mejora del consumo y la inversión privada gracias a la recuperación de confianza por parte de los hogares y las empresas. Este repunte económico tiene un marcado sesgo keynesiano, ya que estuvo precedido de un fuerte estímulo fiscal y monetario (este último, consistente en la duplicación de la base monetaria) y el anuncio de un conjunto de reformas estructurales que incluyen incentivos para la inversión, la privatización de parte de la infraestructura del país, la transformación del sector energético y medidas para facilitar la creación de empresas, entre otras. En todo caso, la mayoría de estas reformas aún están pendientes de aplicación.

Cabe notar que la recuperación de las economías avanzadas no se ha consolidado. En el caso de los Estados Unidos, uno de los retos es la sincronización del cese de la política de expansión cuantitativa monetaria. Si es prematuro, podría perjudicar la recuperación económica, mientras que con un cese tardío existe el riesgo de que se produzcan grandes pérdidas financieras y turbulencias en los mercados financieros internacionales. Otro desafío es la consolidación fiscal para la estabilización de la deuda pública como porcentaje del PIB, teniendo en cuenta que los costos en materia de salud pública y educación no dejan de crecer.

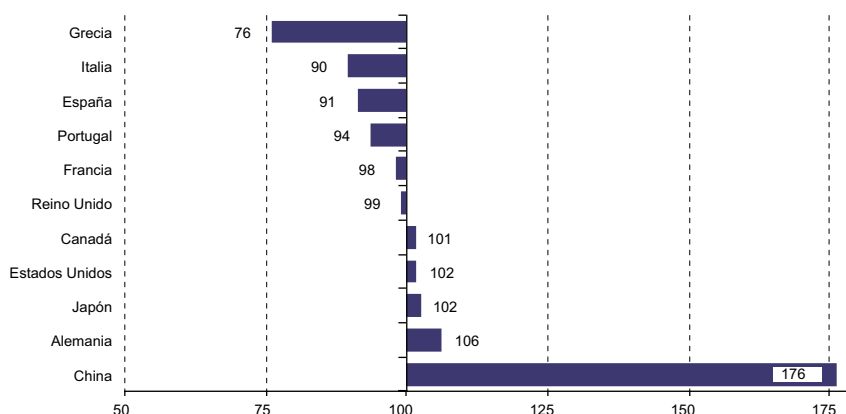
En tanto, en la zona del euro, si bien la mayor parte de la consolidación fiscal ya se ha llevado a cabo, es necesario mantener el ajuste para reducir los altos niveles de deuda pública en varios países. Además, el consumo continuará deprimido por el alto y persistente desempleo, el bajo crecimiento del ingreso y el difícil acceso al crédito en algunas economías. Otros factores que podrían complicar el escenario futuro son la falta de consolidación de la unión bancaria (imprescindible para reducir la exposición de los Estados a las dificultades de los bancos), la insuficiente liquidez para facilitar el acceso al crédito y la falta de reformas e iniciativas para impulsar el crecimiento. Por otra parte, la fuerte desaceleración de la inflación a fines de 2013 evidencia que existen riesgos de deflación, dado el contexto de debilidad de la actividad económica.

En el caso del Japón, si bien la marcada depreciación del yen ha estimulado las exportaciones, también ha encarecido las importaciones —de las que el país depende muy especialmente para satisfacer sus necesidades en materia energética—, lo que explicaría al menos en parte el incremento del déficit comercial registrado en 2013. Asimismo, el déficit fiscal continúa siendo significativo y sigue en aumento la proporción de deuda pública en términos del PIB, que es la más elevada entre los países desarrollados. Un endurecimiento de la política fiscal en 2014 (en que se prevé un incremento de la tasa del impuesto al consumo) podría volver a enfriar la economía. Otro desafío estriba en la implementación de las reformas estructurales previstas, necesarias para consolidar el crecimiento y contrarrestar las presiones deflacionarias.

La debilidad de la recuperación en las tres principales economías desarrolladas se refleja en el mercado laboral. Al concluir 2013, ninguna de ellas había recuperado los niveles absolutos de empleo alcanzados en 2008, año de irrupción de la crisis. Asimismo, las tasas de desempleo de los Estados Unidos y la Unión Europea se mantienen por encima de los niveles anteriores a la crisis. Por otra parte, según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2014 el producto por habitante (medido en moneda nacional

constante) de varias de las economías del sur de Europa sería aún inferior al que presentaban en 2007, mientras que en Alemania, el Canadá, los Estados Unidos y el Japón solo se superaría ligeramente. Esa tendencia contrasta con la expansión de casi un 80% que registraría dicha variable en China en el mismo período (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
**ESTADOS UNIDOS, CHINA, JAPÓN, CANADÁ Y UNIÓN EUROPEA (PAÍSES SELECCIONADOS):
 VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) PER CÁPITA, 2007-2014^a**
 (Índices: 2007 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones mundiales*, Washington, D.C., 9 de julio de 2013 [en línea] <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2013/update/02/pdf/0713s.pdf>.

^a Los datos sobre 2014 corresponden a proyecciones.

B. LA DESACELERACIÓN DE LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

Hasta 2011, el crecimiento de las economías emergentes superó largamente al de los países avanzados. Si bien este mayor dinamismo relativo se mantiene, las diferencias entre los dos grupos de economías se han reducido y, con ello, el aporte de los países emergentes al crecimiento de la economía global. Se prevé que esta situación continuará durante el próximo quinquenio, en que las economías emergentes crecerían en torno al 5,3% y las desarrolladas, alrededor del 2,3% (véase el cuadro II.1).

Con respecto a 2010, el crecimiento de las economías en desarrollo bajó 3 puntos porcentuales en 2013. Tres cuartas partes de esa reducción se debió a una desaceleración en los países del grupo BRICS (integrado por el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y la República de Sudáfrica), sobre todo China y la India. Esta desaceleración del crecimiento obedece a factores cíclicos y estructurales. Los primeros incluyen la disminución de la demanda internacional, el estancamiento de los precios de los productos básicos, el retiro de estímulos fiscales y monetarios (tanto en los Estados Unidos como en los propios países en desarrollo) y el aumento de las tasas de interés. Los segundos, particularmente importantes en China y la Federación de Rusia, están relacionados con el agotamiento del actual modelo de crecimiento (FMI, 2013). En el caso de China, estos factores incluyen el exceso de capacidad instalada y el bajo retorno de la inversión —derivados de tasas de acumulación de capital extraordinariamente altas— y las tendencias demográficas, que llevarían a una reducción de la fuerza laboral a partir de 2014. En la Federación de Rusia, el crecimiento potencial se ve limitado por cuellos de botella en la infraestructura y en la ocupación de capacidad ociosa.

Cuadro II.1
**MUNDO, REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO
 INTERNO BRUTO, EN PROMEDIOS ANUALES, SOBRE LA BASE DE VALORES
 CONSTANTES, 2003-2007, 2008-2009, 2010-2013 Y 2014-2019**
 (En porcentajes)

| País / Región | 2003-2007 | 2008-2009 | 2010-2013 | 2014-2019^a |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------------------|
| Mundo | 4,8 | 1,1 | 3,8 | 3,9 |
| Economías desarrolladas | 2,7 | -1,7 | 1,9 | 2,3 |
| Estados Unidos | 2,9 | -1,5 | 2,3 | 2,7 |
| Japón | 1,8 | -3,3 | 1,8 | 1,0 |
| Zona del euro | 2,2 | -2,0 | 0,6 | 1,5 |
| Economías emergentes y otras en desarrollo | 7,7 | 4,4 | 5,9 | 5,3 |
| América Latina y el Caribe | 4,8 | 1,4 | 4,1 | 3,2 |
| Asia en desarrollo | 9,7 | 7,4 | 7,7 | 6,6 |
| Oriente Medio y Norte de África | 6,9 | 4,1 | 3,9 | 4,3 |
| África Subsahariana | 6,3 | 4,2 | 5,2 | 5,5 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial* [base de datos], Washington, D.C., abril de 2014.

^a Previsión de crecimiento anual en promedio durante el período.

Después de un crecimiento que se ha mantenido alrededor del 10% o más durante varios años, el ritmo de la economía china se moderó en 2012, registrando una expansión en torno al 7,7% en el último bienio. El principal motivo fue el descenso del crecimiento de la inversión en infraestructura, bienes raíces e instalaciones y maquinaria manufacturera. La desaceleración de la formación bruta de capital fijo, cuyo aporte es cercano a la mitad del PIB, afecta notablemente el ritmo de expansión de la economía. Las razones del menor crecimiento de la inversión son una ralentización de las exportaciones —debido a la débil demanda externa—, el exceso de capacidad instalada y un aumento más modesto de los créditos extrapresupuestarios otorgados a los gobiernos locales para inversiones diversas.

Ante el menor dinamismo de la inversión y del sector exportador, el principal desafío para China es la reorientación del modelo de crecimiento hacia el consumo privado. El objetivo de las autoridades es una expansión más equilibrada y sostenible, revirtiendo para ello la tendencia de los últimos años a reducir la participación del consumo en el PIB y a aumentar el aporte de la inversión (debido en gran parte al fuerte estímulo público registrado tras la crisis financiera). Conseguir un mayor protagonismo del consumo interno presenta desafíos inéditos para la economía china, que usualmente ha crecido sobre la base de las inversiones y las exportaciones. En particular, para aumentar el consumo se requiere que los trabajadores ahorren menos, algo difícil de lograr sin una red de protección social más articulada, dado que el ahorro es fundamental para financiar el gasto en educación, salud y pensiones ante la insuficiente cobertura del sistema público. Otros desafíos para China están relacionados con el elevado nivel de deuda pública (concentrada en los gobiernos locales) y la reducción del impacto ambiental de su crecimiento económico.

Los señales del primer trimestre de 2014 apuntan a un descenso del ritmo de crecimiento de las economías emergentes. Detrás de estos síntomas destacan el anuncio de la Reserva Federal de los Estados Unidos sobre el abandono gradual del estímulo monetario² y las consecuencias en las tasas de interés; la gran

² El primer anuncio de la Reserva Federal de la reducción del ritmo de compra de activos, efectuado en mayo de 2013, indujo devaluaciones significativas en todos los países del grupo BRICS (excepto en China), así como en Indonesia, México y Turquía. La Reserva Federal ha ido cumpliendo lo que indicó en su anuncio, al reducir sus compras de activos en 20.000 millones de dólares mensuales, con lo que se han elevado las tasas de largo plazo en los Estados Unidos. Este efecto, sumado al mayor crecimiento en dicho país y la salida de la recesión de numerosas economías de la Unión Europea, reduce el atractivo relativo de las economías emergentes, lo que afecta las posibilidades de su financiamiento externo.

amenaza para la economía mundial que suponía el conflicto legislativo en los Estados Unidos sobre el límite a la deuda pública; la desaceleración del crecimiento en China y su influencia en la moderación del precio de las materias primas, y las inquietudes respecto a ciertas debilidades de las economías emergentes. En el primer trimestre de 2014 se agregaron las turbulencias políticas de Tailandia, Turquía, Ucrania y Venezuela (República Bolivariana de), así como la fuerte devaluación en la Argentina.

Las condiciones financieras externas, más restrictivas en cuanto a montos y tasas, y un ritmo del comercio internacional inferior al histórico inducirán a mantener una mirada más atenta sobre la evolución del desequilibrio externo en las economías emergentes y en desarrollo. La lectura predominante indica que, en la poscrisis, el elevado crecimiento de varias de estas economías se habría apoyado excesivamente en las favorables condiciones externas. Sin embargo, la desaceleración de China y el anuncio de la Reserva Federal de los Estados Unidos dificultaron a las economías emergentes el acceso a los flujos externos, poniendo en evidencia ciertas vulnerabilidades originadas en ciclos demasiado expansivos del crédito y de las políticas monetarias y fiscales. Con todo, en ninguna de estas economías emergentes existe un riesgo serio de crisis de la balanza de pagos, bancaria o de deuda soberana. Sus niveles de reservas internacionales son comparativamente elevados; sus sistemas bancarios, sólidos; su deuda muestra bajo riesgo de insolvencia y, además, operan con tipos de cambio flexibles, todo lo cual amortigua el impacto adverso de las condiciones externas.

En suma, los países en desarrollo se encuentran ante un contexto internacional menos favorable que el que caracterizó a la mayor parte de la década pasada, y que estuvo marcado por altos precios de los productos básicos, bajas tasas de interés y una abundante disponibilidad de financiamiento externo. No obstante, hay que tener presente que se trata de un grupo de economías muy heterogéneo. Por ende, las dificultades varían según el país, en función de variables tales como la estructura productiva y exportadora y el grado de vulnerabilidad de las cuentas externas.

C. EL ESCASO DINAMISMO DEL COMERCIO MUNDIAL

El comercio mundial tuvo un comportamiento particularmente apagado en 2012 y 2013. Después de experimentar en 2010 una vigorosa recuperación tras la crisis, su crecimiento en volumen se desaceleró hasta situarse en un 5,4% en 2011 y en apenas un 2,3% en 2012 y un 2,1% en 2013 (OMC, 2014). De este modo, 2013 fue el segundo año consecutivo en que el comercio creció a un ritmo similar al del PIB mundial. Ello representa una ruptura con respecto al patrón observado desde comienzos de los años noventa, cuando el comercio crecía a tasas que casi duplicaban a las del PIB.

La atonía mostrada recientemente por el comercio mundial refleja en gran medida la baja demanda de importaciones de la mayoría de las economías avanzadas, principalmente de la zona del euro. En un mundo cada vez más integrado en cadenas de valor, la débil demanda europea ha afectado las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo, las que cayeron alrededor de un 2% entre el segundo y el cuarto trimestre de 2013. En ese contexto, China se convirtió en el país que más comerció a nivel mundial en 2013 (sumando exportaciones e importaciones de bienes), superando a los Estados Unidos.

Las proyecciones revisadas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) apuntan a una recuperación en 2014 del dinamismo del comercio mundial, que registraría una expansión del 4,7%. No obstante, esta cifra se ubica por debajo de la media de crecimiento del comercio mundial entre 1993 y 2013, que alcanza el 5,3% anual. De acuerdo con la OMC, en los últimos meses han disminuido de intensidad algunos factores de riesgo para el comercio mundial, como la crisis de la deuda soberana en Europa y la incertidumbre sobre las negociaciones relativas al tope de endeudamiento federal en los Estados Unidos. Por el contrario, se observan algunos riesgos asociados a las economías en desarrollo, incluida la existencia de elevados déficits en cuenta corriente en países como la India y Turquía, de dificultades cambiarias en la Argentina y de una

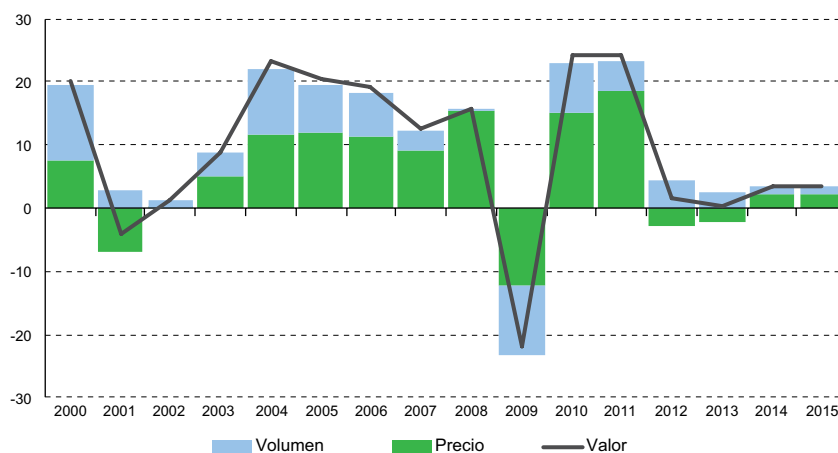
sobreinversión en capacidad productiva y una dependencia excesiva de la demanda externa en China. Con todo, la OMC prevé para 2015 una ligera aceleración del crecimiento del comercio mundial, que alcanzaría un 5,3% (OMC, 2014).

D. IMPACTOS DEL CONTEXTO MUNDIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En 2013, el PIB del conjunto de los países de América Latina y el Caribe registró por segundo año consecutivo una desaceleración, al expandirse solo un 2,5% (frente al 3,1% registrado en 2012), después de haber crecido por encima del 4% anual entre 2003 y 2007 y en el bienio 2010-2011. Cabe notar que en la década de 2000 la región ha mostrado persistentemente una tasa de crecimiento inferior a la del resto de las economías en desarrollo (véase el cuadro II.1).

El crecimiento regional estuvo impulsado en 2013 por la continuación del dinamismo de la demanda interna y, sobre todo, del consumo, que aportó 2,8 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, frente a 0,9 puntos porcentuales a los que contribuyó la inversión. El aporte de las exportaciones a la expansión fue negativo (-0,8 puntos porcentuales). Como consecuencia de la modesta expansión de la demanda en las principales economías desarrolladas, el valor de las exportaciones de la región se estancó en 2013. Esto se suma al bajo crecimiento (1,6%) de las exportaciones regionales en 2012 (véase el gráfico II.2). En 2013, la caída de los precios (-2,1%) tuvo un impacto negativo en el valor de las exportaciones, las que crecieron un 1,9% en volumen. En el mismo año, el valor de las importaciones se incrementó un 3,5%, principalmente porque aumentaron en volumen. La desaceleración de las exportaciones, combinada con la fortaleza de la demanda interna en la mayoría de los países de la región, se tradujo en los últimos años en un mayor incremento del valor de las importaciones con respecto al de las exportaciones. Producto de ello, el superávit regional en la balanza de bienes se ha contraído considerablemente, de un 0,9% del PIB en 2012 a un 0,3% en 2013 (CEPAL, 2014).

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIÓN ANUAL DE LAS EXPORTACIONES
DE BIENES, 2000-2015^a
(En porcentajes)

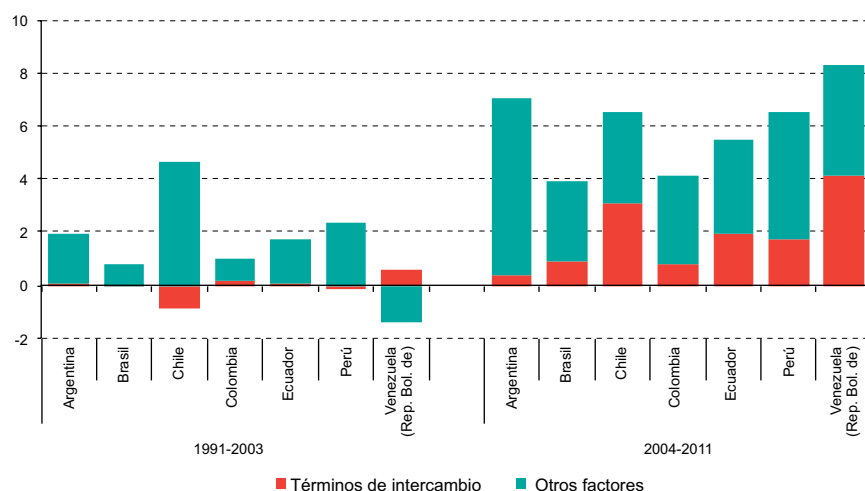


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Las cifras para 2014 y 2015 corresponden a proyecciones.

El menor dinamismo de la actividad económica apunta al fin de un ciclo sumamente favorable en lo comercial y en lo financiero para la región, muy particularmente para América del Sur. Ese ciclo se caracterizó por altos precios de los productos básicos, superávits comerciales, bajas tasas de interés y un período de acumulación de reservas en la gran mayoría de los países, especialmente en los sudamericanos. De este modo, entre 2004 y 2011 las ganancias por la mejora de los términos de intercambio —asociadas a los elevados precios de las materias primas— representaron para varios países de la región una parte importante del crecimiento del ingreso nacional bruto (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN MEDIA DEL INGRESO NACIONAL BRUTO, 1991-2003 Y 2004-2011
(En puntos porcentuales)



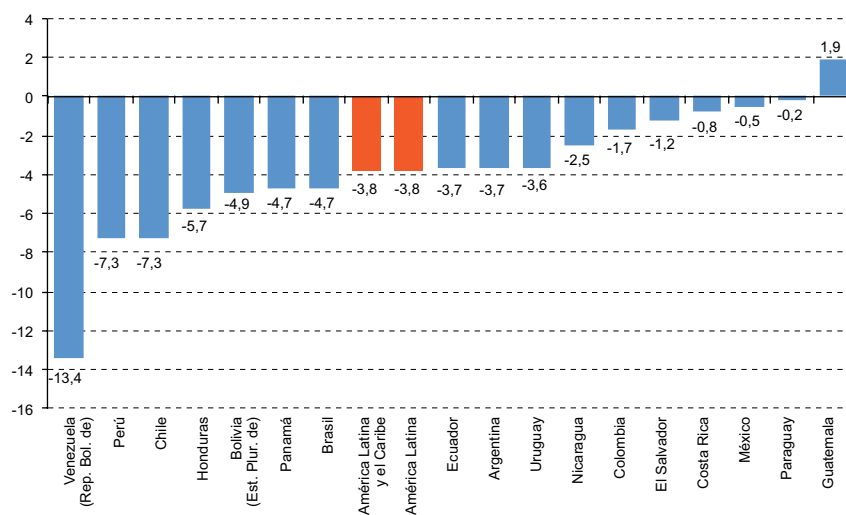
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Actualmente el escenario externo parece menos favorable para la región y presenta varios riesgos latentes, como la desaceleración del consumo de productos básicos, especialmente por parte de China. Esta tendencia obedecería al menor dinamismo de la economía de este país y al cambio esperado en su patrón de crecimiento, que se reflejaría en una modificación gradual de su canasta de importaciones. La disminución de la demanda impactará en los precios de los productos básicos que exporta la región, los cuales seguirán siendo elevados en los próximos años, pero por debajo de los niveles observados entre 2008 y 2010 (en especial en el caso de los minerales y los metales). En este contexto, se observa un deterioro de la posición en cuenta corriente de la gran mayoría de las economías de la región, que en algunos casos es muy marcado (véase el gráfico II.4).

En el mediano plazo, con la recuperación de las economías industrializadas deberían incrementarse las exportaciones de bienes y servicios y la recepción de remesas. Sin embargo, el dinamismo de la demanda interna en la región, asociado principalmente al gasto de consumo, podría dar lugar a un aumento de las importaciones superior al de las exportaciones (lo que ya se observa en el caso de los bienes). El resultado de estas tendencias sería un retroceso continuo del saldo comercial y en cuenta corriente de la región. Esa tendencia constituye un indicador de vulnerabilidad externa, que se agrava en la medida en que un probable aumento de las tasas de interés a nivel mundial —ocasionado por el retiro del estímulo monetario en los Estados Unidos— incrementaría el costo financiero para cubrir esa brecha³.

³ De hecho, el cambio de las expectativas respecto de las tasas de interés en los Estados Unidos entre mayo y julio de 2013 estuvo acompañado de un aumento del diferencial entre el rendimiento de los bonos externos de la región y el de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, lo que se considera un indicador indirecto del riesgo país.

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES SELECCIONADOS: VARIACIÓN DEL PROMEDIO DE SALDO EN CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS, 2005-2006 A 2013-2014^a
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, octubre de 2013 [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx>.

^a El promedio de 2013 a 2014 corresponde a estimaciones.

Otra tendencia en curso en la región es el estancamiento de la acumulación de reservas. Tras una década con tasas de crecimiento de dos dígitos, en 2013 el nivel de reservas internacionales de la región se mantuvo prácticamente invariable. En paralelo, se proyecta un mantenimiento o una leve desaceleración de los flujos netos de inversión extranjera directa, principalmente por la expectativa de que se modere la demanda mundial de productos básicos. Asimismo, la disminución de liquidez a nivel internacional derivada del retiro gradual del estímulo monetario en los Estados Unidos a partir de 2014 podría incidir en una reducción del flujo de inversión de cartera y en nuevas salidas de flujos financieros externos. El posible incremento del costo de los recursos externos, la depreciación cambiaria y la volatilidad de sus cotizaciones podrían disuadir a algunos agentes privados de la región de recurrir a los mercados financieros internacionales.

E. SÍNTESIS

El crecimiento mundial proyectado para 2014 es del 3,6%, tasa que superaría al 3% registrado en 2013. La actividad repuntó en el segundo semestre de 2013, impulsada por el aumento de la demanda en las economías industrializadas, lo que a su vez estimuló las exportaciones de las economías emergentes. También han mejorado las condiciones financieras en las economías avanzadas, en la medida en que la consolidación fiscal ya parece haber desplegado el grueso de su efecto multiplicador.

Con todo, se mantendrá un escenario global de escasa expansión y de expectativas mediocres. Las economías industrializadas seguirán creciendo por debajo de su potencial: continuará el despalancamiento de los hogares, los bancos y la mayoría de las empresas no financieras, en tanto que los elevados déficits fiscales y las altas cargas de la deuda pública seguirán castigando el crecimiento. Una nueva inquietud está relacionada con el riesgo de que se produzca un estancamiento prolongado en las economías avanzadas,

lo que podría tener repercusiones adversas en la productividad, debido a la desinversión en capital físico y humano (Roubini, 2013). Por otra parte, la fragilidad de las economías emergentes dependerá mucho del grado de avance de China en sus reformas económicas. Hasta ahora, las cifras parecen indicar que no es fácil modificar el patrón de crecimiento del país y que será una tarea de varios años. Además, sus niveles de deuda pública y privada son preocupantes, como reflejan la elevada presencia de la banca informal (*shadow banking*) y las dificultades para ir desinflando la burbuja inmobiliaria en las principales ciudades.

Así pues, el telón de fondo de la economía mundial en 2014 se caracteriza por una recuperación modesta y gradual en las economías avanzadas, así como por fragilidades en las economías emergentes que podrían dar algunas sorpresas si no se atienden debidamente. Los países emergentes más amenazados serían aquellos que se han apoyado más en los flujos de capital de corto plazo o donde la expansión del crédito y del consumo ha sido excesiva respecto del potencial de la economía. Estos países enfrentarán condiciones de financiamiento externo menos favorables, una reducción de las entradas de capital y una merma de su crecimiento potencial. Las devaluaciones de sus monedas podrían ayudar a amortiguar el impacto de las perturbaciones externas, favoreciendo la competitividad y el balance con el exterior, siempre y cuando el potencial efecto inflacionario de esas devaluaciones sea contrarrestado con una estrategia adecuada que combine política monetaria y fiscal. No obstante, el efecto final dependerá de las condiciones macroeconómicas de cada país. De la misma forma, es cada vez más necesario acompañar esas políticas con medidas que defiendan la estabilidad del sistema financiero y que refuercen la regulación macroprudencial.

La combinación precisa de políticas en cada economía dependerá de la brecha entre el producto y el gasto, de las presiones inflacionarias, del margen fiscal y de deuda pública y del balance externo, así como de la memoria institucional de cada economía. En cualquier caso, 2014 no debiera ser un año demasiado complicado para las economías emergentes y en desarrollo. Los Estados Unidos y la Unión Europea crecerán más que en 2013; el Japón, China y el resto de Asia mantendrán su ritmo de expansión o lo aumentarán, y el comercio internacional también registrará un mayor crecimiento, a la vez que los riesgos sistémicos o de gran alcance disminuyen.

Por tanto, en 2014 la política económica en la región debiera caracterizarse por una especial cautela, atendiendo al incremento de la volatilidad financiera y a la complejidad de determinados eventos geopolíticos. A ello se sumaría el progresivo retiro del estímulo monetario y el mantenimiento de los recortes fiscales en los Estados Unidos, así como la necesidad de un monitoreo permanente de la evolución de las reformas económicas en China, particularmente con respecto a la deuda pública y a la banca informal⁴ y el eventual efecto combinado que puedan tener estos factores sobre las principales economías emergentes.

En el nuevo contexto, más restrictivo, el próximo quinquenio planteará mayores exigencias para los países de América Latina y el Caribe en la gestión macroeconómica, con menos holguras fiscales y de cuenta corriente y un crecimiento atenuado. El nuevo escenario plantea un triple desafío para la región en términos de mantenimiento de los niveles de ahorro e inversión y, sobre todo, de aumento de la productividad. Si no se invierte más esfuerzo para progresar en innovación, productividad y modernización de la política industrial, la región transitará en torno a tasas de crecimiento del 3% al 4%, claramente insuficientes para la magnitud de sus desafíos. Por ende, a fin de seguir avanzando en la igualdad es preciso aumentar la productividad, cerrar las brechas en infraestructura y orientarse más al mercado regional. Para ello, este debe estar más integrado. Asimismo, se requieren políticas públicas de facilitación del comercio y de apoyo a las pymes. Sobre este tema se vuelve a tratar más adelante en el documento (véanse los capítulos IV y V).

⁴ Los datos de enero de 2014 al respecto fueron preocupantes. Estos mostraron el mayor incremento del crédito en 4 años, que casi triplicó el nivel de diciembre de 2013. Dado el conocido rezago con que actúa la política monetaria, esto permite pronosticar que el crecimiento seguirá siendo elevado en 2014 y que continuará apoyándose excesivamente en el endeudamiento. Los niveles de deuda pública y privada del país ascendieron desde un 130% del PIB en 2008 hasta un 210% en 2013 (Rabinovitch, 2014).

F. UNA MIRADA DE MEDIANO PLAZO A LA COYUNTURA ECONÓMICA INTERNACIONAL

Casi 6 años después de que se desencadenara la crisis financiera internacional, aún no es posible afirmar que esta se haya superado totalmente, ni que las causas fundamentales que la ocasionaron se hayan abordado de un modo eficaz. Nos encontramos, pues, ante un escenario de marcada incertidumbre, con alta volatilidad financiera y, por tanto, susceptible de enfrentar nuevos episodios críticos que pueden afectar tanto a las economías industrializadas como a las emergentes. Varias son las causas que explican la permanencia de este escenario incierto en la economía global. A continuación, se enumeran algunas de las principales.

1. Elevada deuda pública en las economías industrializadas

Tras la explosión de la crisis financiera en septiembre de 2008, la recesión en los Estados Unidos se difundió a la zona del euro, el Japón, el Reino Unido, el Canadá, América Latina y el Caribe, Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes, librándose de ella solo los países de Asia en desarrollo y la mayoría de las economías africanas. La acción coordinada del Grupo de los 20 logró evitar una gran depresión al estilo de la de los años 30, gracias a masivos programas anticíclicos y al compromiso colectivo de no recurrir a iniciativas proteccionistas. Sin embargo, a medida que la economía estadounidense empezaba a recuperarse y que China conseguía mantener tasas de crecimiento en torno al 10% en 2009 y 2010, gradualmente se fueron archivando las propuestas más ambiciosas de regulación financiera y de reformas al sistema monetario internacional. Las réplicas de la crisis financiera golpearon con más intensidad la zona del euro desde 2012, si bien España, Grecia e Irlanda prolongaron su recesión desde 2009 hasta 2013 (en los dos primeros países) y hasta 2010 (en el caso irlandés).

La zona del euro ha enfrentado desde entonces un lapso de ortodoxia fiscal que ha tenido un elevado costo, con rasgos procíclicos que han agravado la situación de desempleo y bajo crecimiento. La “terapia” sigue siendo objeto de discusión, toda vez que esas economías mantienen elevados niveles de deuda pública y en varios casos también de déficit⁵. La deuda pública consolidada en la zona del euro se incrementó en promedio desde el 70% del PIB en 2008 hasta el 90% del PIB en 2012. Sin embargo, Irlanda, Grecia, Italia y Portugal registraron niveles superiores al 100% del PIB⁶. Esta pesada carga fiscal, agravada por la ausencia de un programa claro de consolidación de la deuda y serios desafíos en materia de seguridad social en el mediano plazo, seguirá afectando el crecimiento de la zona del euro en los próximos años. En el caso estadounidense, el acuerdo fiscal alcanzado a inicios de 2014 ha permitido posponer hasta 2015 un ajuste de mayor envergadura. Sin embargo, quedan pendientes algunos problemas similares a los que se plantean a los países europeos, si bien con una menor intensidad. Por último, hay que reseñar que el problema de la deuda pública japonesa es aún más delicado. La suma de estos eventos, en un contexto de perspectivas económicas menos alentadoras que en el período comprendido entre 2004 y 2008 y sin orientaciones de consolidación fiscal creíbles en las principales economías industrializadas, constituye un importante factor de riesgo para la economía mundial durante el resto de la década.

2. Ingovernabilidad de los flujos financieros

Ya se ha mencionado el rol central de la dinámica de los flujos financieros en la gestación y persistencia de la crisis reciente. Gore (2013) va más allá y caracteriza la actual época como de predominio de la globalización financiera, con sus correlatos de gran volatilidad, crisis recurrentes y concentración de la riqueza.

⁵ En 2012, el déficit fiscal promedio de la zona del euro fue del 3,7% del PIB, tras haber llegado a un 6,4% del PIB en 2009. Sin embargo, de los 17 países que integraban esta zona en 2012, cinco registraron un déficit público superior al 6% del PIB y otros cinco, entre el 4% y el 5% (EUROSTAT, 2013).

⁶ A fines del tercer trimestre de 2013, la deuda pública en la zona del euro ascendía a un 93% del PIB (EUROSTAT, 22 de enero de 2014).

La transmisión en línea de las transacciones financieras, las operaciones con derivados financieros de alta complejidad⁷, el incremento del número de operaciones bancarias fuera de balance y la expansión de las operaciones en paraísos fiscales, entre otros, hacen cada vez más difícil contar con una regulación financiera adecuada. La emergencia de una moneda virtual en Internet —el bitcoin— ha abierto un debate sobre las implicaciones del uso de una moneda electrónica, que funciona en línea, sin un banco emisor central, y, por tanto, sin respaldo de ningún gobierno ni regida por la normativa del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸. Un temor adicional es que estas compras, realizadas de forma casi anónima, puedan estimular las transacciones relacionadas con el tráfico de drogas y otras mercancías ilegales, el lavado de dinero y la evasión de impuestos.

Por otra parte, las agencias calificadoras de riesgo han venido mostrando un marcado comportamiento procíclico, que termina validando *ex post* la dinámica de los flujos de corto plazo. En un contexto de gran liquidez, aportada por los bancos centrales de los Estados Unidos, el Japón y Europa, los desplazamientos súbitos y masivos en las carteras de los inversionistas no solo acentúan el desacoplamiento entre las bolsas de valores y la economía real, sino que además inducen cambios repentinos de parecer de los inversionistas. De ese modo se han alterado radicalmente algunos diagnósticos, por ejemplo, sobre la fortaleza relativa de las economías emergentes, que en pocos meses pasaron de ser consideradas el motor de la economía mundial a percibirse como el principal factor de preocupación y freno de esta. En ambos casos el diagnóstico era exagerado. Excluida China, el aporte de las economías emergentes al crecimiento mundial es todavía muy inferior al de las principales economías industrializadas, por una parte, y por otra, las perspectivas de mediano y largo plazo de los países emergentes siguen siendo favorables, considerando las tendencias de urbanización, industrialización y emergencia de clases medias (Roubini, 2014). Si bien no se deben subestimar las dificultades de corto plazo por las que atraviesan varias economías emergentes, hay que destacar que esa coyuntura no nubla sus favorables perspectivas en el mediano ni en el largo plazo⁹.

Cada vez está más difundido el diagnóstico de inquietud sobre el eventual impacto desestabilizador de las dinámicas financieras de la globalización. En un discurso en febrero de 2014, la Directora Gerente del FMI, Christine Lagarde, llamó la atención sobre un futuro escenario de crecientes tensiones en las interconexiones económicas. Lagarde advertía que la crisis financiera no había concluido y que se requería “un esfuerzo sostenido y coordinado para abordar los problemas que aún persisten: un legado de altos niveles de deuda pública y privada, sistemas bancarios débiles y obstáculos estructurales para la competitividad y el crecimiento, problemas que nos han dejado con niveles inaceptablemente altos de desempleo”. También agregó que la integración financiera podía incrementar la frecuencia y gravedad de las crisis y que, en tanto no se abordasen los desafíos citados, la economía mundial podía “hacerse aún más propensa a la inestabilidad” (Lagarde, 2014). De allí la relevancia del llamado de Lagarde, tanto para la gestión de un

⁷ La Autoridad Europea de Valores y Mercados ha solicitado recientemente a la Comisión Europea que clarifique la definición de lo que se debe interpretar por “derivado financiero”, toda vez que no existe una definición común. Contar con una definición única es un paso necesario para avanzar en una regulación comunitaria convergente. Por ahora, hay tantas definiciones como países componen la Unión Europea (28) (Bloomberg, 2014).

⁸ El bitcoin nació en 2009 y empezó cotizándose a 10 dólares de los Estados Unidos. Es una moneda que permite transacciones entre usuarios vía P2P (intercambio de información entre iguales), sin intermediarios, utilizando claves alfanuméricas que permiten efectuar pagos en cualquier parte del mundo a usuarios que dispongan de una cartera electrónica. Se estima que a febrero de 2014 había 12,5 millones de bitcoins en circulación. Después de una apreciación exponencial a fines de 2013, a mediados de febrero de 2014, la cotización del bitcoin cayó de 850 a 600 dólares, tras la suspensión del uso de esta moneda virtual por una sus principales plataformas, debido a problemas técnicos. Por otras razones, más ligadas a precauciones financieras, China y la Federación de Rusia han prohibido recientemente el uso de esta moneda en su territorio (*El País*, 2014).

⁹ El problema es que un reajuste excesivo de la percepción produce efectos reales en las economías, afectando a precios relativos clave, como el tipo de cambio y las tasas de interés y, con ello, la inversión y las propias perspectivas de crecimiento.

sistema monetario internacional cada vez más complejo, como para la construcción de un sistema financiero mundial poscrisis que esté al servicio de la economía productiva y no de sus propios fines (Lagarde, 2014)¹⁰.

3. Dificultades crecientes con las proyecciones económicas

En un informe reciente de la OCDE se señala que la extrema volatilidad experimentada durante la crisis financiera había complicado las proyecciones económicas. Producto de ello, en los pronósticos de esa organización se habría subestimado la magnitud del colapso de la actividad durante 2008 y 2009 y sobrestimado el ritmo de recuperación en los años más recientes (OCDE, 2014)¹¹. La principal subestimación estaría relacionada con la intensidad del vínculo entre la debilidad del sistema bancario y la deuda soberana. Esto sugiere que la globalización ha elevado la exposición frente a las perturbaciones externas, reforzando el vínculo entre las economías, particularmente a través de las interconexiones financieras.

Estas reflexiones refuerzan las inquietudes planteadas desde hace tiempo por el estructuralismo latinoamericano (Ocampo y Uthoff, 2004). Lo llamativo es que hoy están siendo esbozadas por calificados representantes de la corriente de pensamiento mayoritaria en economía. En efecto, en estudios recientes Olivier Blanchard, Economista Jefe del FMI, pone el énfasis en algunas limitaciones serias del instrumental macroeconómico. Entre ellas destaca que al integrar las finanzas en la macroeconomía esta ha incorporado también los débiles fundamentos microeconómicos de las finanzas, ampliando el margen de error de las proyecciones ante crisis financieras (Blanchard, 2011).

Se ha gestado un amplio consenso sobre el hecho de que la macroeconomía ha subestimado la incidencia de los factores financieros en las fluctuaciones económicas. Sin embargo, el estado de la investigación aún no permite determinar si existe o no un ciclo crediticio y financiero independiente del ciclo económico. Entre otros asuntos relevantes, tampoco hay claridad respecto de: i) si los bancos centrales deben incorporar la estabilidad financiera y la estabilidad macroeconómica en sus mandatos; ii) la coordinación entre actividades de regulación microprudencial y macroprudencial; iii) el nivel sostenible de la deuda; iv) la eficacia de los controles de capital, y v) los espacios respectivos de la regulación y la autorregulación financieras (Blanchard, 2013). Se requeriría, por tanto, un replanteamiento de la macroeconomía, tanto en el plano nacional como en el mundial. Blanchard agrega, con razón, que si no se producen avances significativos en estas investigaciones, la cautela, el gradualismo y el pragmatismo debieran presidir las decisiones de política económica acerca de la apertura financiera, las regulaciones y los controles en este ámbito. Con mucha honestidad intelectual, concluye: “Debemos moderar nuestras expectativas. Van a surgir nuevas crisis que no hemos previsto y, a pesar de nuestros mejores esfuerzos, podríamos vernos nuevamente frente a crisis del tipo tradicional” (Blanchard, 2011).

Recapitulando, ante un escenario de gran incertidumbre económica, con un claro protagonismo de los flujos financieros y sin un instrumental adecuado para entender su comportamiento, es claro que las limitaciones del pensamiento económico en las actuales condiciones de la globalización se transforman en un factor adicional de perturbación. Ese es otro gran tema que debiera mover a una actividad regional más concertada, sea a través de la interacción académica o de las representaciones de los países de la región en los organismos financieros internacionales, el Grupo de los 20 y la propia dinámica de la integración financiera regional.

¹⁰ Un caso notable es el de los canjes de incumplimiento de crédito o contratos de permuta de riesgo de crédito en descubierto (*naked credit default swaps*), que permiten a los inversores contratar un seguro sobre el posible impago de un bono de deuda pública de un país, sin tener la propiedad de este bono. Si la institución que contrata el seguro sobre el impago de la deuda es un gran fondo de inversiones o una agencia de calificación crediticia que puede tener influencia en el mercado de deuda pública, redundan en su interés lograr que el país se hunda y se produzca el impago (Caldera y otros, 2010).

¹¹ En el informe se agrega que los errores de proyección fueron mayores en las economías más abiertas al comercio y las finanzas, con regulaciones más estrictas en los mercados de bienes y de trabajo y en los que los sistemas bancarios eran más débiles.

4. Déficit de gobernanza de la globalización

Hemos abordado algunas de las principales limitaciones de la gobernanza de la globalización financiera, sin aludir a la reforma del sistema monetario internacional, cada vez más desfasado respecto a las realidades económicas y financieras del siglo XXI. Sin embargo, los déficits son más amplios y variados. Incluyen, entre otros, la crucial temática del cambio climático, el incremento de las desigualdades, la irrupción de acuerdos comerciales megarregionales que se negocian al margen de la normativa de la OMC aspirando a definir las nuevas reglas del comercio, y la debilidad de los gobiernos y de la política frente a los poderes financieros, entre otros aspectos.

Es claro que la magnitud de estos desafíos plantea la urgencia de una mirada de conjunto que permita repensar el desarrollo. Sin duda, el espacio privilegiado para este debate es el multilateral. De allí la urgencia de renovar y fortalecer el multilateralismo, inquietud compartida incluso por organismos especializados en el ámbito de las finanzas. Recientemente la Directora Gerente del FMI llamó a un “nuevo multilateralismo” para el siglo XXI, con objeto de hacer frente a los desafíos de un mundo más diverso que el de la posguerra, con mayor dispersión del poder. En el ámbito económico y social, destacan el desafío demográfico (envejecimiento de la población en las economías avanzadas y “burbuja juvenil” en muchos países emergentes y en desarrollo), el deterioro ambiental y la desigualdad del ingreso; todos ellos retos que afectan la sostenibilidad del crecimiento (Lagarde, 2014).

El objetivo de este documento no es entrar en detalle en estos temas. No obstante, es preciso insistir en que esta compleja y acuciante agenda global brinda un argumento cada vez más poderoso para avanzar en posturas regionales unificadas, velando porque la región vaya alcanzando consensos y los pueda defender en los principales foros internacionales. Se trata, pues, de otro ámbito privilegiado para avanzar en la integración regional.

Capítulo III

SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES EN CURSO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

A. EL DESAFÍO DEL CAMBIO TECNOLÓGICO

En las últimas décadas, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han alcanzado un progreso y una difusión sin precedentes, lo que las ha convertido en tecnologías transformadoras de procesos económicos y sociales. Actualmente casi el 40% de la población mundial utiliza Internet. Las tecnologías móviles están impulsando los nuevos avances y existen cerca de 2.000 millones de personas suscritas a la banda ancha móvil (UIT, 2013). Las mejoras en el acceso se suman al notable aumento de las capacidades de procesamiento, lo que permite el desarrollo de una amplia gama de aplicaciones electrónicas que cubren todos los sectores económicos. La relación entre costo y desempeño ha disminuido en forma exponencial en cuanto a capacidad de procesamiento, almacenamiento y ancho de banda, contribuyendo a la reducción de precios y, por ende, a que la difusión de estas tecnologías sea más rápida que la de tecnologías desarrolladas anteriormente, como la electricidad¹. La posibilidad que hoy existe de convergencia entre distintos dispositivos, aplicaciones, redes y plataformas basados en Internet explica el hecho de que estas tecnologías se hayan constituido en herramientas clave para el crecimiento económico y la competitividad, al punto que hoy no es posible disociar digitalización y desarrollo.

En los próximos años, se producirá una aceleración de las innovaciones científicas y el cambio tecnológico, impulsada por avances convergentes que se influirán mutuamente en materia de informática, TIC, biotecnología, nanotecnologías y neurociencias o ciencias cognitivas. La confluencia de estos avances ha conducido incluso al surgimiento de nuevos campos del conocimiento². Se trata de cambios radicales, pero lo más novedoso es la creciente velocidad con que los nuevos conocimientos se aplican a la producción, acortando el ciclo de desarrollo de los productos y de las estrategias empresariales. Esta convergencia tecnológica será más profunda que la convergencia digital que ha tenido lugar en los últimos 25 años y modificará sustancialmente las perspectivas de la sociedad y la cultura, afectando, por cierto, en forma considerable la producción y el comercio internacional. El carácter explosivo de esta confluencia de innovaciones queda bien reflejada en la expresión “*big bang* tecnológico”.

Se prevé que cuatro grupos de tecnologías tendrán una influencia particularmente destacada en la economía y la sociedad mundiales hacia 2030: las TIC, las tecnologías de automatización y fabricación avanzada, las ligadas a la energía y los recursos naturales, y las de la salud (véase el recuadro III.1). Las empresas chinas y del resto de Asia ya cuentan con las competencias necesarias para dominar en muchos de los nuevos mercados asociados a estas tecnologías, con lo que los aspectos sobre competitividad estarán en el centro de los debates comerciales, sobre inversión y propiedad intelectual en los próximos años³.

¹ Por ejemplo, mientras en 1997 el costo de un *gigaflop* de procesamiento era de 42.000 dólares, en 2011 se había reducido a 1,8 dólares. En materia de almacenamiento, en 1980 un *gigabyte* costaba cerca de 200.000 dólares, en tanto que en 2011 el costo de un *terabyte* (1.024 *gigabytes*) era de 100 dólares (Jordán, Galperín y Peres, 2013).

² Entre otros, la bioinformática (uso y organización de la información de interés biológico, en particular, los relacionados con la organización de bases de datos biomoleculares -particularmente secuencias de ADN-, que implican la utilización de computadoras para su análisis e integran información procedente de fuentes biológicas dispares), la proteómica (enfoque de la biología molecular que trata de identificar y caracterizar series completas de proteínas y sus interacciones en una especie determinada) (FAO, 2004) y la biomimética (disciplina que se basa en el estudio de los modelos, sistemas, procesos y elementos naturales con el propósito de imitarlos y así encontrar soluciones prácticas sustentables a necesidades humanas) (Rocha, 2012).

³ Véase *The Wall Street Journal* (2014).

Recuadro III.1

IMPACTOS PROBABLES DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS HACIA 2030

En la publicación *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, del Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, se identifican cuatro grupos de tecnologías que tendrían una marcada influencia en la economía y la sociedad mundiales hacia 2030. Ellas son:

Tecnologías de la información

Estas tecnologías ingresarán en la era del almacenamiento y gestión de grandes volúmenes de información (macrodatos). La capacidad de procesamiento y el almacenamiento de datos serán casi gratuitos; las redes y la computación en la nube permitirán un acceso mundial a servicios omnipresentes. Los medios sociales y la seguridad cibernética constituirán mercados cada vez más importantes. La confluencia de un mejor almacenamiento y gestión de grandes masas de datos y las redes sociales permitirá contar con “ciudades inteligentes”, donde se maximice la productividad y la calidad de vida, minimizando el consumo de recursos y la degradación del medio ambiente.

Tecnologías de automatización y de fabricación avanzada

Estas tecnologías transformarán el modelo de producción en masa. La llamada manufactura aditiva o impresión en tres dimensiones (3D) y la robótica modificarán los modos de trabajo, aunque esta transición puede ser lenta. En los países industrializados, estas tecnologías, al elevar la productividad, reducirán la necesidad de deslocalizar la producción en aquellos casos en que el beneficio no sea evidente. Este desplazamiento de la mano de obra acentuará la desigualdad distributiva, pudiendo generar movimientos sociales adversos. Hoy se emplean alrededor de 1,2 millones de robots, principalmente en la industria automovilística, en usos domésticos, hospitales y usos militares. Aparece ya una nueva generación destinada al sector de servicios, particularmente en labores de aseo, mantención y relaciones públicas. En el área de la salud, se elevará la demanda por robots en los servicios básicos y de acompañamiento de personas mayores, en la medida en que mejore su capacidad de interacción con las personas.

Los vehículos autónomos o comandados a distancia ya se usan en las fuerzas armadas y en minería para lograr una mayor seguridad, reducir costos, elevar la eficacia y responder a la escasez de mano de obra. Los vehículos aéreos no tripulados (drones) se usan tanto para fines militares como pacíficos, incluidos entre estos últimos la prospección geológica, la agricultura de precisión, la inspección de líneas eléctricas y la trazabilidad. Los vehículos sin piloto podrían contribuir a reducir la congestión del tráfico, disminuir el número de accidentes y aumentar la productividad de las personas, al permitir a sus ocupantes leer o trabajar durante sus desplazamientos. La impresión en 3D ya opera en modelos de plástico de productos de consumo, automóviles y aeronáutica. Empieza también a usarse en medicina, para la reproducción de huesos u órganos internos. La combinación de impresoras 3D a bajo costo y la oferta en línea de *software* 3D podría democratizar la fabricación, favoreciendo la creación de pymes de última generación. Probablemente el énfasis de esta nueva tecnología estará en aquellos productos que tienen un alto costo de transporte o se caracterizan por largos tiempos de entrega, con lo que se acortarían y simplificarían las cadenas de suministro. Los países en desarrollo podrían ser los más beneficiados, pues la manufactura aditiva requiere una menor infraestructura industrial que la convencional. Tecnologías ligadas a la energía y los recursos naturales

Un rol esencial cumplirán las tecnologías que mejoren la gestión del agua y la eficacia de la desalinización y la irrigación, así como la eficiencia energética en general. También destacarán los cultivos genéticamente modificados y los alimentos derivados de ellos (aún sometidos a un intenso debate), la agricultura de precisión, las técnicas de irrigación, la energía solar y las tecnologías de fracturación para la extracción de petróleo y gas natural. Estas últimas ya están teniendo un impacto positivo sobre la competitividad industrial de los Estados Unidos. Se esperan también avances en la relación entre costo y eficacia de las energías producidas sobre la base de la biomasa no alimentaria y los biocarburantes de segunda generación.

Tecnologías de la salud

Gracias a estas tecnologías continuará aumentando el promedio de edad de la población mundial, al mismo tiempo que mejorarán las condiciones físicas y mentales de las personas y la calidad de vida. Se estima que la articulación entre biología, nanociencias y ciencias de la información constituirá el eje de las innovaciones en los próximos 50 años y tendrá expresiones múltiples: las técnicas de diagnóstico y detección de patologías apoyadas en la biología molecular y la información genética permitirán el control y tratamiento más eficaz de enfermedades transmisibles y no transmisibles; el avance en diagnóstico (diagnóstico y aproximación terapéutica en un solo tratamiento) reducirá el costo de las atenciones hospitalarias y el tiempo de recuperación; los avances en medicina regenerativa facilitarán el acceso a órganos de reemplazo (prótesis, exoesqueletos motorizados) y la expansión de los fármacos de uso neurológico aprovechará la confluencia entre los avances en biología y neurociencias. Por el elevado costo de estos avances se puede prever que durante varias décadas ellos serán accesibles solo para una parte limitada de la población mundial, lo que tendrá importantes repercusiones en los debates futuros sobre cohesión social.

Recuadro III.1 (conclusión)

Por su parte, Manyika y otros (2013) identificaron 12 “tecnologías disruptivas” que podrían liderar transformaciones económicas masivas en los próximos años. Ellas son: i) la Internet móvil; ii) la automatización de labores intensivas en conocimiento; iii) el uso de sensores para conectar a las máquinas y otros objetos con Internet; iv) las tecnologías asociadas a la computación en la nube; v) la robótica avanzada; vi) los vehículos autónomos y casi autónomos; vii) la genómica de próxima generación; viii) las tecnologías avanzadas para el almacenamiento de energía; ix) la impresión en 3D; x) los materiales avanzados como el grafeno; xi) la prospección y explotación avanzada de petróleo y gas, y xii) las energías renovables. Estas 12 tecnologías coinciden en gran medida con los 4 grupos de tecnologías identificados en el informe del Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D.C., diciembre de 2012 [en línea] www.dni.gov/nic/globaltrends y James Manyika y otros, *Disruptive Technologies: Advances that will Transform Life, Business, and the Global Economy*, McKinsey Global Institute, mayo de 2013 [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies.

Los procesos descritos no solo afectan la producción, sino también la logística, el transporte, la seguridad y la trazabilidad de los bienes y, por ende, el comercio internacional. De este modo, los cambios tecnológicos, junto con la liberalización de los movimientos financieros y la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones, han acentuado la dinámica de la innovación, la convergencia de estándares internacionales y estrategias empresariales y la tendencia a organizar la producción en torno a redes o cadenas mundiales de valor (véase la sección C). Estas dan lugar a una fragmentación geográfica de los procesos productivos, aprovechando la digitalización creciente de muchas actividades, la mayor internacionalización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística.

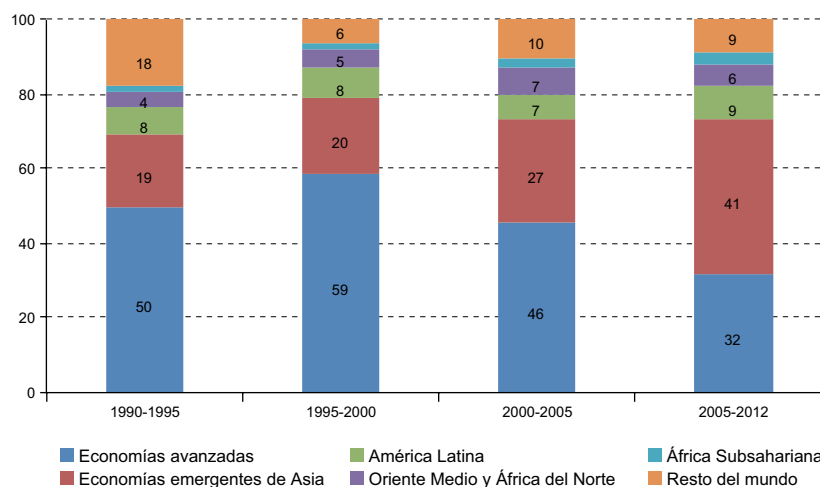
Un breve examen de los efectos de esta sinergia de innovaciones en la estructura productiva revela, como es natural, la importancia de la innovación como eje articulador de las políticas orientadas a mejorar la competitividad. En el escenario expuesto, los sectores más vinculados a los recursos naturales o al trabajo de bajo nivel de calificación pueden enfrentar dos grandes riesgos: i) una tendencia a rezagarse de la impetuosa dinámica tecnológica, y ii) una mayor exposición a modalidades tradicionales o renovadas de proteccionismo en las economías industrializadas y en las emergentes de tamaño medio, debido a la mayor competencia en el sector de las manufacturas intensivas en recursos naturales o de mediana incorporación tecnológica. De allí surge la importancia de que estos sectores lleven a cabo esfuerzos significativos para incorporar más conocimiento, tecnología e innovación en sus procesos productivos. Los países que comprendan más rápidamente las implicaciones de la profunda transformación tecnológica en curso y apliquen políticas adecuadas para enfrentarla tenderán a ser más exitosos en sus esfuerzos de inserción internacional.

B. EL CRECIENTE PESO DE CHINA Y LOS PAÍSES EMERGENTES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

El contexto económico actual se caracteriza por un desplazamiento de la riqueza mundial hacia las economías emergentes, que se han convertido en el principal polo mundial de crecimiento (CAF/CEPAL/OCDE, 2013). Esta tendencia estructural ha sido acentuada por el cuadro de bajo crecimiento, alto desempleo y vulnerabilidad fiscal que ha afectado a la mayoría de los países industrializados desde la irrupción de la crisis económica y financiera en 2008. En efecto, la contribución de las economías avanzadas al crecimiento económico mundial se redujo desde el 50% en el período 1990-1995 a poco más del 30% en el período

2005-2012 (véase el gráfico III.1). Según algunas proyecciones, en el período comprendido entre 2012 y 2022 dicha contribución no superaría el 20%⁴.

Gráfico III.1
AGRUPACIONES SELECCIONADAS: CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL, 1990-2012^a
(En porcentajes)



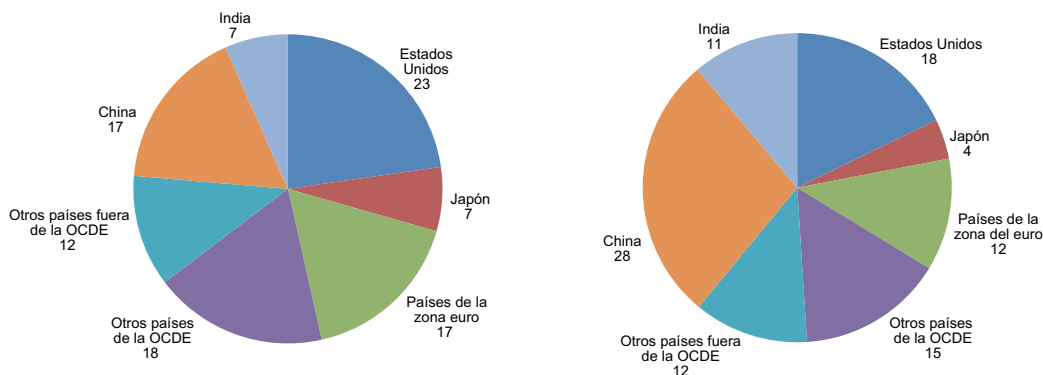
Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAF/CEPAL/OCDE), *Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París, 2013.

^a El PIB está calculado en paridad de poder adquisitivo. La contribución se mide como la proporción del crecimiento del PIB de cada región con respecto al crecimiento del PIB mundial.

Existe una elevada heterogeneidad entre las regiones en desarrollo en materia de crecimiento económico, destacándose el dinamismo de las economías emergentes de Asia. Mientras la contribución de estas economías al crecimiento del PIB mundial se duplicó con creces entre los períodos 1990-1995 y 2005-2012, aumentando del 19% al 41%, la contribución de América Latina se mantuvo estable, pasando del 8% al 9%. El notable desempeño de Asia se relaciona directamente con la irrupción de China, país que se ha convertido en la segunda economía mundial y el principal exportador mundial de bienes y está próximo a ser una potencia tecnológica. Su tasa de crecimiento, del 10% anual durante más de tres décadas, no tiene parangón histórico y menos aún en el caso de una nación tan poblada. La apertura de las economías de China, desde fines de los años setenta, y de la India, desde comienzos de los años noventa, ha significado agregar un segundo piso a la economía mundial, ampliando el tamaño de los mercados, duplicando con creces la fuerza de trabajo mundial y multiplicando la demanda por recursos naturales. Este dinámico desempeño se refleja en los significativos cambios que se espera que se produzcan en la distribución del producto mundial en las próximas décadas (véase el gráfico III.2).

⁴ La contribución de los países industrializados al crecimiento mundial se desglosaría de la siguiente manera: América del Norte (Estados Unidos y Canadá) aportaría el 10,9%; Europa Occidental, el 6,4%; el Japón, el 1,7%; y Australia y Nueva Zelanda, el 1%. La contribución proyectada de América Latina y el Caribe sería de un 7,5%, superior a la de Europa Occidental, como también a la de Europa Oriental (6,8%), África (4,9%) y el Oriente Medio (4,5%) (véase BBVA Research (2013)).

Gráfico III.2
DISTRIBUCIÓN DEL PIB MUNDIAL, POR PAÍSES Y AGRUPACIONES SELECCIONADAS, 2011 Y 2030^a
 (En porcentajes)



Fuente: Asa Johansson y otros, “Looking to 2060: long-term global growth prospects”, *OECD Economic Policy Papers*, N° 3, noviembre de 2012 [en línea] <http://www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf>.

^a Calculada en paridad de poder adquisitivo. El PIB mundial está definido como la suma del PIB de los 34 miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de las 8 economías en desarrollo que son miembros del Grupo de los 20 pero no de la OCDE (Arabia Saudita, Argentina, Brasil, China, Federación de Rusia, India, Indonesia y Sudáfrica). Las cifras de 2030 corresponden a proyecciones.

Los crecientes vínculos de China con el resto de Asia, África y América Latina han transmitido dinamismo económico a estas regiones, al constituirse dicho país en un mercado de creciente importancia para sus exportaciones. En efecto, el hecho de que China arrastre a otras economías en desarrollo explica en gran medida un dato histórico inédito: el gradual cierre de las brechas de ingreso por habitante entre las actuales economías desarrolladas y el resto del mundo. Mientras en la década de 1990 solo 12 países en desarrollo lograron duplicar la tasa media de crecimiento del PIB per cápita de los miembros de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en la década de 2000 fueron 65 los países que lo consiguieron (OCDE, 2010). Este fenómeno es lo que Mahbubani (2013) denomina “la gran convergencia” y Wolf (2011) define como el signo de los nuevos tiempos.

La irrupción de China en la economía mundial se explica en gran medida por su incorporación a las cadenas de valor asiáticas. En cada producto que sale de las factorías chinas rumbo a Occidente están incorporados bienes intermedios, servicios y tecnologías originarios de economías como el Japón, la República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la provincia china de Taiwán, Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia, entre otras. Es por eso que se habla de la “fábrica Asia”. De este modo, mientras China mantiene elevados superávits comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea, registra déficits con el Japón, la República de Corea y el conjunto de los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Estos déficits corresponden en gran medida a manufacturas de intensidad tecnológica media y alta. Por eso, cuando China crece al 8% o el 10%, les transmite crecimiento y diversificación exportadora a dichas economías.

Por otra parte, la intensidad del proceso de industrialización y de urbanización en Asia ha generado lo que se denomina un superciclo de precios de las materias primas, particularmente mineras. Este fenómeno ha puesto en duda, al menos durante un par de décadas, las tesis pesimistas sobre la evolución de los términos de intercambio para los países exportadores de dichos productos. La desaceleración de la economía china a partir de 2012 ha motivado un intenso debate sobre el fin de este superciclo. No obstante, estas previsiones

parecen algo apresuradas. La meta fijada por las autoridades chinas es crecer al 7,5% anual hasta 2015 y al 5% anual desde 2020 en adelante. Estas cifras hay que ponerlas en perspectiva. Que la economía china pretenda crecer al 5% en 2020 (cuando, según diversas proyecciones, sería ya la más grande del mundo) como dato de tendencia es notable. China además es responsable por la mayor proporción de la demanda mundial de cobre, petróleo y soja, entre otros productos básicos. Por tanto, las perspectivas de demanda de los productos básicos minerales y metálicos seguirán elevadas y sus precios se mantendrán por encima de la tendencia histórica, aunque serán inferiores a los máximos alcanzados en 2008.

China y otras economías asiáticas están mostrando que la rápida convergencia de ingresos con las economías industrializadas es posible. Ello ha ocurrido justamente gracias a sus avances en el proceso por alcanzar una mayor densidad de su base productiva y tecnológica, en el que han llegado a jugar un rol importante como exportadores de ciertas manufacturas y servicios de creciente complejidad tecnológica. En este sentido, habría que convenir en que los enfoques centro-periferia debieran adecuarse a esta nueva realidad (Rosales, 2009). En la actualidad, coexistirían en la “periferia” dos categorías de economías. Una categoría, tradicional, corresponde a las economías que están insertas en el comercio interindustrial (exportan productos básicos e importan manufacturas) y presentan serios déficits en materia de innovación y dinámicas tecnológicas endógenas. La otra categoría corresponde a economías, principalmente asiáticas, que se caracterizan por ser más innovadoras, por tener una mayor densidad industrial, fuertes vínculos de comercio intraindustrial y presencia relevante en cadenas de valor y por disputar espacios competitivos en los sectores de tecnologías avanzadas.

Al mismo tiempo que han exhibido un crecimiento dinámico, los países en desarrollo han registrado una participación ascendente en otras variables económicas. Así, la participación de este grupo en el comercio mundial de bienes y servicios se incrementó notablemente entre 2000 y 2012. Si bien todas las regiones en desarrollo presentaron avances en este aspecto, ellos fueron mucho más marcados en Asia, lo que se explica principalmente por el notable desempeño de China. En contraste, América Latina y el Caribe muestra una situación de estancamiento, con un ligero aumento de su participación en las exportaciones mundiales de bienes y una leve disminución de su participación en las exportaciones mundiales de servicios. Las otras regiones en desarrollo, África y el Oriente Medio, también han tenido un desempeño más dinámico que América Latina y el Caribe (véase el cuadro III.1).

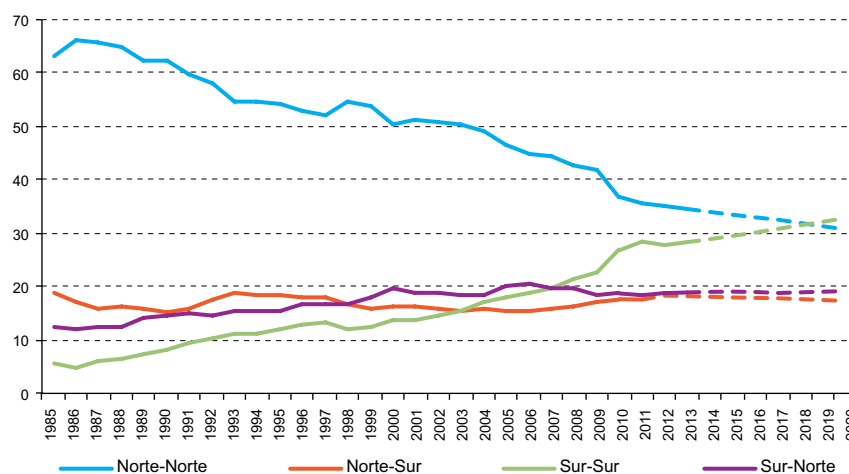
Cuadro III.1
**AGRUPACIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS: PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL
DE BIENES Y SERVICIOS, 2000 Y 2012**
(En porcentajes)

| | Bienes | | | | Servicios | | | |
|----------------------------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|
| | Exportaciones | | Importaciones | | Exportaciones | | Importaciones | |
| | 2000 | 2012 | 2000 | 2012 | 2000 | 2012 | 2000 | 2012 |
| Mundo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Economías desarrolladas | 65,7 | 50,8 | 69,7 | 55,1 | 75,3 | 66,7 | 70,7 | 58,8 |
| Economías en desarrollo | 31,9 | 44,6 | 28,8 | 41,4 | 23,1 | 30,4 | 27,4 | 37,3 |
| Asia | 20,2 | 27,8 | 18,3 | 27,3 | 14,3 | 21,4 | 15,7 | 22,3 |
| China | 3,9 | 11,1 | 3,4 | 9,8 | 2,0 | 4,3 | 2,4 | 6,6 |
| América Latina y el Caribe | 5,7 | 6,1 | 5,8 | 6,1 | 4,1 | 3,6 | 4,9 | 5,1 |
| Brasil | 0,9 | 1,3 | 0,9 | 1,3 | 0,6 | 0,9 | 1,1 | 1,9 |
| México | 2,6 | 2,0 | 2,7 | 2,1 | 0,9 | 0,4 | 1,1 | 0,7 |
| África | 2,3 | 3,4 | 2,0 | 3,3 | 2,2 | 2,2 | 2,7 | 4,0 |
| Oriente Medio | 3,6 | 7,3 | 2,6 | 4,6 | 2,6 | 3,1 | 4,0 | 5,8 |
| Economías en transición | 2,4 | 4,6 | 1,6 | 3,4 | 1,6 | 2,9 | 1,9 | 3,9 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of Statistics 2013*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: B.13.II.D.4.

El comercio entre países en desarrollo (Sur-Sur) ha crecido con particular fuerza y su participación en el comercio mundial de bienes se ha triplicado con creces, del 8% en 1990 al 28% en 2012. De acuerdo con proyecciones de la CEPAL, el comercio Sur-Sur podría superar en monto al comercio entre países desarrollados (Norte-Norte) antes del fin de la presente década (véase el gráfico III.3). Los países de Asia en desarrollo, con China en primer lugar, son —a gran distancia del resto— el principal motor del comercio Sur-Sur, del que representaron un 83% en 2012 (OMC, 2013b).

Gráfico III.3
DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE BIENES,
POR GRUPO DE ORIGEN Y DESTINO, 1985-2020^a
(En porcentajes)



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).

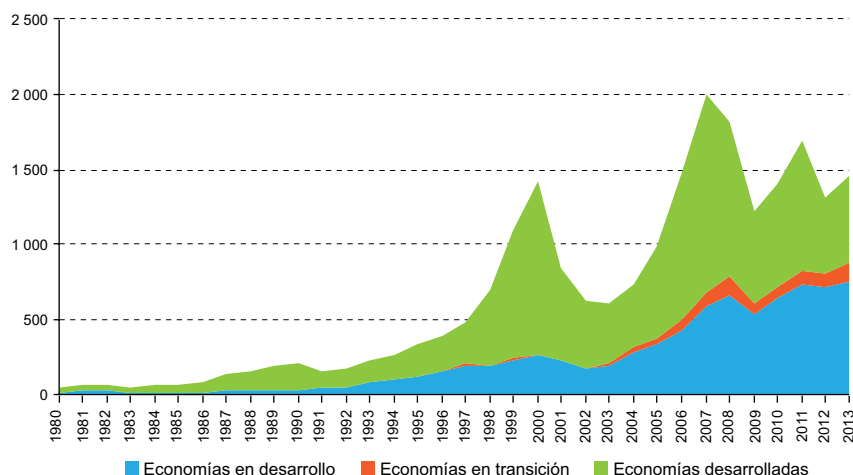
^a Las cifras a partir de 2013 corresponden a proyecciones.

También ha venido aumentando fuertemente la participación de los países en desarrollo en los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED), tanto en su calidad de receptores como de inversionistas extranjeros. Según estimaciones preliminares de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2013 los flujos de IED dirigidos a este grupo de países alcanzaron un máximo histórico de 759.000 millones de dólares, equivalentes al 52% de los flujos mundiales de entrada de IED (véase el gráfico III.4). Asimismo, en 2012 los países en desarrollo fueron el origen del 31% de los flujos mundiales de salida de IED, participación que también constituye un máximo histórico. Tal como ocurre con los flujos comerciales, la relevancia de los países en desarrollo en las corrientes de IED se debe en gran medida a Asia, y en particular a China. En todo caso, América Latina y el Caribe es la segunda región en desarrollo más destacada en términos de recepción y emisión de IED (véase el cuadro III.2).

Otra dimensión central del cierre de brechas entre los países industrializados y los países en desarrollo se refiere a las capacidades tecnológicas. Entre 1990 y 2012 la participación conjunta de Europa, los Estados Unidos y el Japón en el total mundial de solicitudes de patentes se redujo drásticamente, del 87% al 52%. Como contrapartida, se incrementó en forma considerable la proporción de patentes solicitadas en las principales economías asiáticas en desarrollo. Resulta particularmente notable el desempeño de China, cuya participación en el total de patentes solicitadas en el mundo se multiplicó por 28 en el mismo período. De este modo, ya en 2011 desplazó a los Estados Unidos del primer lugar en dicha variable y en 2012 registró casi el doble

de solicitudes de patentes que toda Europa. En contraste, la participación de América Latina y el Caribe es baja —incluso disminuyó entre 2000 y 2012— y se concentra fuertemente en las dos mayores economías de la región, el Brasil y México. Cabe notar que la participación de la República de Corea triplica con creces la del conjunto de la región, pese a que la población de esta es 12 veces mayor (véase el cuadro III.3).

Gráfico III.4
FLUJOS MUNDIALES DE ENTRADA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1980-2013
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), base de datos UNCTADSTAT [en línea] <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=88> [fecha de consulta: 4 de diciembre de 2013] y UNCTAD, *Global Investment Trends Monitor* No. 15, 28 de enero de 2014 [en línea] http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2014d1_en.pdf, para las cifras de 2011, 2012 y 2013.

Cuadro III.2
DISTRIBUCIÓN DE LOS FLUJOS MUNDIALES DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) DIRIGIDOS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y ORIGINADOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 2012
(En porcentajes)

| Región o país | Distribución de los flujos de IED desde el mundo a los países en desarrollo | Distribución de los flujos de IED desde los países en desarrollo al mundo |
|--|---|---|
| África | 8 | 4 |
| América Latina y el Caribe ^a | 28 | 14 |
| China | 19 | 22 |
| Resto de Asia | 45 | 60 |
| Oceanía | 0 | 0 |
| Total de los países en desarrollo | 100 | 100 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), base de datos UNCTADSTAT [en línea] <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=88> [fecha de consulta: 4 de diciembre de 2013].

^a Excluidos los centros financieros del Caribe.

Cuadro III.3
**MUNDO, AGRUPACIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS: SOLICITUDES DE PATENTES,
 1990, 2000 Y 2012^a**
 (En números y porcentajes)

| | 1990 | | 2000 | | 2012 | | Variación 1990-2012 |
|---------------------------------------|----------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------------|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | Porcentaje |
| Países de altos ingresos ^b | 870 979 | 87,3 | 1 036 233 | 75,2 | 1 230 589 | 52,4 | 41 |
| Europa | 339 112 | 34,0 | 320 795 | 23,3 | 344 978 | 14,7 | 2 |
| Estados Unidos | 171 163 | 17,2 | 295 895 | 21,5 | 542 815 | 23,1 | 217 |
| Japón | 360 704 | 36,2 | 419 543 | 30,5 | 342 796 | 14,6 | -5 |
| China | 10 137 | 1,0 | 51 906 | 3,8 | 652 777 | 27,8 | 6 340 |
| India | 3 820 | 0,4 | 8 538 | 0,6 | 43 955 | 1,9 | 1 051 |
| República de Corea | 25 820 | 2,6 | 102 010 | 7,4 | 188 915 | 8,0 | 632 |
| América Latina y el Caribe | 18 468 | 1,9 | 47 687 | 3,5 | 59 314 | 2,5 | 221 |
| Brasil | 7 537 | 0,8 | 17 283 | 1,3 | 30 116 | 1,3 | 300 |
| México | 5 061 | 0,5 | 13 061 | 0,9 | 15 314 | 0,7 | 203 |
| Mundo | 997 501 | 100,0 | 1 377 800 | 100,0 | 2 347 700 | 100,0 | 135 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), WIPO Statistics Database [en línea] <http://ipstatsdb.wipo.org/ipstatv2/ipstats/patentsSearch> [fecha de consulta: 11 de enero de 2014].

^a Incluidas las solicitudes de residentes y no residentes.

^b Incluidos Europa, los Estados Unidos y el Japón.

Por último, en un estudio de la OCDE (Kharas, 2010) se proyecta que hacia 2030 casi el 80% de la población mundial de clase media vivirá en países considerados actualmente como países en desarrollo. Asia por sí sola concentraría dos tercios de la población mundial de clase media y un porcentaje parecido del gasto en consumo mundial, gracias a su elevado dinamismo económico y demográfico. Por su parte, la población de clase media de América Latina y el Caribe crecería un 73% en términos absolutos entre 2009 y 2030. No obstante, el peso de la región en la población mundial de clase media se reduciría gradualmente, como consecuencia de un crecimiento económico esperado menor que el de Asia (véase el cuadro III.4).

Cuadro III.4
MUNDO Y REGIONES SELECCIONADAS: POBLACIÓN DE CLASE MEDIA, 2009, 2020 Y 2030^a
 (En millones de personas y porcentajes)

| | 2009 | | 2020 | | 2030 | |
|----------------------------------|-------------------------|------------|-------------------------|------------|-------------------------|------------|
| | Millones de personas | Porcentaje | Millones de personas | Porcentaje | Millones de personas | Porcentaje |
| América del Norte | 338 | 18 | 333 | 10 | 322 | 7 |
| Europa | 664 | 36 | 703 | 22 | 680 | 14 |
| América del Sur y Centroamérica | 181 | 10 | 251 | 8 | 313 | 6 |
| Asia y el Pacífico | 525 | 28 | 1 740 | 54 | 3 228 | 66 |
| África Subsahariana | 32 | 2 | 57 | 2 | 107 | 2 |
| Oriente Medio y África del Norte | 105 | 6 | 165 | 5 | 234 | 5 |
| Mundo | 1 845 | 100 | 3 249 | 100 | 4 884 | 100 |

Fuente: Homi Kharas, "The emerging middle class in developing countries", *OECD Development Centre Working Paper*, N° 285, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, enero de 2010 [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/12/52/44457738.pdf>.

^a Se consideran de clase media los hogares que tienen un gasto diario por persona de entre 10 y 100 dólares, en paridad de poder adquisitivo. Las cifras de 2020 y 2030 corresponden a proyecciones.

C. LA IRRUPCIÓN DE LAS CADENAS DE VALOR Y DE LOS ACUERDOS MEGARREGIONALES DE COMERCIO E INVERSIÓN

Actualmente gran parte del comercio y de la producción mundial se lleva a cabo dentro de las llamadas cadenas de valor, ya sean regionales o globales. Según estimaciones de la UNCTAD, cerca de un 80% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios (medidas en valor bruto) corresponde a comercio en cadenas de valor, asociado a la participación de empresas multinacionales (UNCTAD, 2013b). Ello refleja el intenso proceso de fragmentación geográfica de la producción que ha tenido lugar en el mundo, en especial desde mediados de los años ochenta. Dicho fenómeno ha sido posible gracias a la conjunción de la disminución de las barreras al comercio y a la IED, la reducción de los costos de transporte y los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

En las industrias caracterizadas por cadenas de valor (por ejemplo, la automotriz, la electrónica, la aeronáutica y la del vestuario), se observa una tendencia creciente a que los bienes finales ya no se produzcan en un solo país. Las actividades, que comprenden desde la investigación y desarrollo hasta el reciclaje del producto, incluidos la producción, los servicios de apoyo, la distribución, la comercialización, las finanzas y los servicios de posventa, se realizan en varios países, mediante la interacción entre filiales de una misma empresa multinacional o transacciones entre estas y proveedores externos. En consecuencia, los países participantes en estas cadenas, más que especializarse en la producción íntegra de bienes o servicios finales, se especializan en determinadas tareas o segmentos del proceso productivo.

El comercio en cadenas de valor presenta varios rasgos distintivos. El primero es su estrecha relación con la inversión extranjera directa. Existe una alta correlación positiva entre el acervo de IED de los países y su participación en cadenas de valor. Esta correlación se ha hecho más marcada en las últimas dos décadas, especialmente en los países menos desarrollados (UNCTAD, 2013b). En segundo lugar, este tipo de comercio se caracteriza por un intenso intercambio de bienes intermedios, que ha representado entre el 50% y el 55% de las exportaciones mundiales de bienes (no petroleras) en todos los años comprendidos entre 2000 y 2011 (OMC, 2013c). Un tercer rasgo es el aumento del contenido importado de las exportaciones: aproximadamente un 28% del valor bruto de las exportaciones mundiales de bienes y servicios en 2010 correspondió a contenido importado (UNCTAD, 2013b).

Un cuarto elemento distintivo del comercio en cadenas de valor es el rol fundamental que cumplen una amplia gama de servicios (financieros, legales, logísticos, de diseño y comunicaciones, entre otros), muchos de los cuales se incorporan como insumos a los bienes finales comercializados. De este modo, la participación de los servicios en las exportaciones mundiales en 2008, medida en términos de valor agregado, fue del 42%, es decir, cerca del doble de la participación que alcanzan cuando la medición se hace en términos de valor bruto (OMC, 2013c). Muchos servicios que apoyan a las cadenas de valor han sido a su vez fragmentados en distintas tareas y deslocalizados a países que cuentan con ventajas competitivas en dichas tareas. Este fenómeno ha sido facilitado por los avances en las TIC, que permiten separar geográficamente la prestación y el consumo de dichos servicios.

Dentro de las cadenas de valor, el mayor valor agregado radica en las actividades intensivas en conocimiento, como el diseño y la investigación y desarrollo, en tanto que en el extremo opuesto se sitúan la provisión de materias primas y las actividades de ensamblaje. En este contexto, la competitividad internacional está crecientemente vinculada a los aspectos intangibles como calidad, oportunidad, conectividad, innovación, patentabilidad y registro de marcas, trazabilidad, inocuidad, conservación ambiental, huella de carbono

y eficiencia energética. Todos estos atributos son los que posibilitan la diferenciación de los productos y servicios y, con ello, permiten el acceso a los sectores más lucrativos de la demanda.

Para los países en desarrollo, integrarse a las cadenas de valor (especialmente en sus segmentos más intensivos en conocimiento) puede traer diversos beneficios. Entre estos se destaca la posibilidad de acceder a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes, que a su vez permitan alcanzar incrementos de productividad, mejorando la calidad del empleo y de los salarios (Lim y Kimura, 2010; UNCTAD, 2013b). Asimismo, la participación en cadenas de valor puede ser una poderosa herramienta para la internacionalización de las pymes, ya sea como exportadoras directas o indirectas (es decir, proveedoras de bienes o servicios para empresas exportadoras de mayor tamaño). No obstante, la participación en cadenas de valor no está exenta de riesgos, como los siguientes:

- i) La contribución al PIB puede ser limitada si los países capturan solo una pequeña parte del valor agregado creado en las cadenas.
- ii) Una parte importante del valor de las cadenas mundiales de valor en los países en desarrollo se genera en las filiales de empresas multinacionales, lo que puede llevar a una baja “captura de valor”, como resultado de precios de transferencia o repatriación de ingresos.
- iii) La difusión de tecnologías, la creación de capacidades y el escalamiento no son automáticos. Los países en desarrollo enfrentan, en este sentido, el riesgo de quedar estancados en actividades de valor agregado relativamente bajo.
- iv) Los impactos ambientales y los efectos sociales, incluidos los efectos sobre las condiciones laborales, la seguridad ocupacional y la salubridad, pueden ser negativos.
- v) La libertad de movimiento potencial de las actividades de las cadenas mundiales de valor y la mayor vulnerabilidad a los choques externos también presentan riesgos.

No se trata pues solo de ser parte de las cadenas de valor. El desafío consiste en incrementar la participación del valor agregado generado localmente, así como en ascender en la jerarquía de las cadenas, transitando desde actividades simples a otras de mayor complejidad. Este proceso no es sencillo ni espontáneo. Depende en forma crucial de políticas públicas en que se exprese un compromiso con tal objetivo. Por ejemplo, es preciso contar con una masa crítica de recursos humanos calificados, una infraestructura de calidad en materia logística y de telecomunicaciones y un apropiado entorno de negocios, incluida una adecuada protección de la propiedad intelectual. En definitiva, para las economías pequeñas y medianas, alejadas de los centros dinámicos del comercio mundial, el desafío consiste en construir elementos diferenciadores, más allá de la dotación de recursos naturales o los bajos costos laborales.

La mejor manera de maximizar los beneficios y minimizar los riesgos asociados a las cadenas de valor es la aplicación de políticas que: i) refuercen la sinergia entre las políticas de comercio y de inversión, favoreciendo una promoción coordinada de ambas y ubicando el estímulo a dichas cadenas en las políticas de desarrollo industrial; ii) apunten a superar los cuellos de botella en materia de infraestructura que limiten el potencial de esas cadenas; iii) fomenten las capacidades productivas de las empresas locales, y iv) apoyen la adquisición de conocimientos especializados de la mano de obra local. Los riesgos que puede plantear la participación en cadenas de valor en el plano de la sustentabilidad requieren ser mitigados por medio de un marco ambiental, social y de gobernanza más sólido, que incluya un mecanismo reforzado de reglamentación, así como asistencia para el fomento de las capacidades. En estas tareas, la cooperación regional y las políticas compartidas por varios países de la región siempre conformarán un escenario preferible a las políticas nacionales aisladas y de menor alcance o, peor aún, demasiado heterogéneas (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1
**MARCO DE POLÍTICAS DE CADENAS DE VALOR REGIONALES O MUNDIALES
 EN FAVOR DEL DESARROLLO**

| Objetivo | Acciones recomendadas |
|--|---|
| Incorporación de las cadenas de valor regionales en las estrategias de desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar las cadenas de valor regionales en las políticas de desarrollo industrial. • Establecer objetivos de política acordes a trayectorias de desarrollo impulsadas por las cadenas de valor regionales o mundiales. |
| Fomento de la participación en cadenas de valor regionales o mundiales | <ul style="list-style-type: none"> • Crear y mantener un entorno propicio al comercio y la inversión. • Establecer requisitos de infraestructura previos para participar en las cadenas de valor regionales o mundiales. |
| Fomento de la capacidad productiva nacional | <ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo empresarial y mejorar el poder de negociación de las empresas locales. • Reforzar los conocimientos especializados de la fuerza de trabajo. |
| Establecimiento de un sólido marco ambiental, social y de gobernanza | <ul style="list-style-type: none"> • Minimizar los efectos negativos y riesgos asociados a las cadenas de valor mundiales. • Ayudar a las empresas locales a cumplir las normas internacionales. |
| Establecimiento de sinergias entre las políticas y las instituciones de comercio e inversión | <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la coherencia entre las políticas de comercio y de inversión. • Establecer sinergias entre la promoción y la facilitación del comercio y la inversión. • Crear "pactos regionales de desarrollo industrial". |

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2013overview_es.pdf.

Pese a la reducción de los costos de transporte, comunicación y procesamiento de información, coordinar procesos productivos distribuidos en varios países sigue siendo una tarea compleja, sobre todo cuando las distancias son importantes. El comercio dentro de las cadenas de valor, en que un bien puede cruzar fronteras varias veces en distintas fases de la producción, es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia. Es por ello que las principales cadenas de valor tienen una clara dimensión regional (OMC, 2011; Lim y Kimura, 2010)⁵. De este modo, es posible identificar tres grandes redes de producción ("fábricas") en el mundo: la "fábrica Europa" (centrada en Alemania), la "fábrica América del Norte" (centrada en los Estados Unidos) y la "fábrica Asia" (centrada en un principio en el Japón y más recientemente en China) (Baldwin, 2012). Las tres "fábricas" mundiales se caracterizan por presentar altos niveles de comercio intrarregional (véase el cuadro III.5). Asimismo, dicho comercio tiene una elevada proporción de bienes intermedios (partes y componentes), en particular en el caso de la "fábrica Asia". Ello refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las actuales redes internacionales de producción (véase el gráfico III.5).

Un factor importante en la conformación de las grandes "fábricas" mundiales han sido los procesos de integración regional profunda en torno a megamercados. Un ejemplo destacado es la denominada "fábrica Asia", espacio constituido por China, el Japón, la República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la provincia china de Taiwán y las diez economías que son parte de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Todas estas economías forman en la práctica una región integrada por medio de los flujos de comercio e inversión extranjera directa, especialmente en el sector manufacturero. Esta integración a través del mercado (*de facto*) se ha visto reforzada en los últimos años por un proceso de integración formal (*de iure*), mediante una red de acuerdos comerciales establecidos en torno a la ASEAN. La siguiente etapa de dicho proceso sería la creación de una gran área de libre comercio que incluiría también a Australia, la India y Nueva Zelandia, a través del proyecto conocido como Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP), cuyas negociaciones se iniciaron en mayo de 2013.

⁵ Cabe distinguir entre redes de producción y de suministro. Mientras las primeras tienden a ser principalmente regionales, las segundas son con frecuencia de alcance mundial. Por ejemplo, países como el Brasil, Chile y el Perú son importantes proveedores del hierro y el cobre empleados en diversas cadenas industriales asiáticas, pero en general no participan en los procesos de transformación de dichos minerales en productos manufacturados.

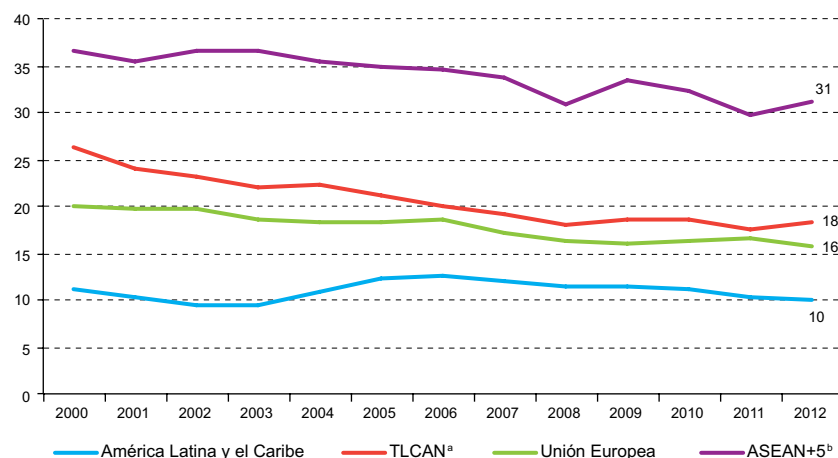
Cuadro III.5
**AGRUPACIONES SELECCIONADAS: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
 INTRAGRUPALES EN LAS EXPORTACIONES TOTALES, 2008-2012**
 (En porcentajes)

| Agrupación | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Promedio 2008-2012 |
|--|------|------|------|------|------|-----------------------|
| Unión Europea | 66,3 | 65,9 | 64,4 | 63,4 | 62,2 | 64,4 |
| Tratado de Libre Comercio de América del Norte | 49,3 | 47,6 | 48,3 | 48,0 | 48,4 | 48,3 |
| ASEAN+5 ^a | 47,0 | 48,4 | 49,4 | 49,7 | 50,5 | 49,0 |

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 Incluye a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, el Japón, la República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

Gráfico III.5
**AGRUPACIONES SELECCIONADAS: PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES Y COMPONENTES
 EN LAS EXPORTACIONES INTRAGRUPALES, 2000-2012**
 (En porcentajes)



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 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^b Incluye a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, el Japón, la República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

En Europa, el desarrollo de cadenas de valor fue facilitado por el ingreso de varios países de Europa central y oriental a la Unión Europea (y, por ende, a su mercado único) a partir de 2004. Completan esta macrorregión productiva varias economías del Norte de África, del Oriente Medio y de la ex-Unión Soviética, con las que la Unión Europea ha suscrito acuerdos profundos de comercio e inversión⁶. Por su parte, la “fábrica América del Norte” ya operaba desde los años sesenta entre los Estados Unidos y el

⁶ Por acuerdos “profundos” se entiende aquellos cuyo alcance excede la eliminación de los aranceles y otros obstáculos en frontera al comercio de bienes, abordando también diversos aspectos regulatorios internos (“detrás de la frontera”) que pueden representar barreras al funcionamiento de las cadenas de valor. Entre dichos temas se cuentan el tratamiento de la inversión extranjera, el comercio de servicios, la protección de la propiedad intelectual y las normas y estándares técnicos, entre otros.

Canadá, en particular a través de redes de producción binacionales en el sector automotor. Sin embargo, su alcance se amplió de manera sustancial con la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que vinculó a ambas economías con México. Ello favoreció el desarrollo de encadenamientos productivos entre este país y los Estados Unidos, principalmente mediante la instalación de plantas de ensamblaje o maquiladoras en sectores como el automotor, el de vestuario y la electrónica. Además forman parte de este espacio económico el conjunto de países de Centroamérica, vinculados con México y con los Estados Unidos por sendos acuerdos de libre comercio (incluida también en este último caso la República Dominicana).

A las iniciativas de integración profunda en Asia, Europa y América del Norte se han sumado más recientemente iniciativas transregionales de vasto alcance, conocidas como “megarregionales”. Este es el caso en particular de las negociaciones en curso del Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por la sigla TPP), del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea y del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Japón. Cabe agregar a esta categoría la iniciativa ya mencionada de la Asociación Económica Integral Regional, que aparece compitiendo con el TPP como modelo para definir las “reglas del juego” en Asia en los próximos años. En todos estos procesos se busca armonizar, o al menos hacer compatibles, las reglas con que operan las distintas “fábricas” mundiales⁷. Las negociaciones megarregionales pueden también ser interpretadas como una respuesta de las economías industrializadas al creciente peso de las economías emergentes, en particular de China y el resto de Asia oriental, en la producción y el comercio mundial.

El prolongado estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC es uno de los factores que explican la irrupción de las negociaciones megarregionales⁸. Estas probablemente tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años. La magnitud de estas iniciativas, en términos tanto del peso económico de los participantes como de su ambiciosa agenda temática, podría en la práctica significar que hacia 2020 se haya producido una renegociación de las reglas del comercio internacional, para adaptarlas a la realidad de las cadenas de valor. Sin embargo, a diferencia de la última gran negociación de este tipo a nivel mundial (la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)), esta vez las nuevas reglas serían definidas fuera de la OMC y por un número limitado de países, básicamente aquellos que tienen una mayor participación en el comercio en cadenas de valor. Esto por sí solo debiera ser motivo de preocupación para los países de la región, que —con algunas excepciones— participan poco tanto de la dinámica de las redes de producción como de las negociaciones megarregionales.

Las consecuencias de las actuales negociaciones megarregionales para América Latina y el Caribe son variadas y complejas. Los países comprometidos en dichas negociaciones representan en su conjunto cerca del 70% del comercio de bienes de la región, medido tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Se trata asimismo de los principales inversionistas extranjeros en América Latina y el Caribe. Por ende, si dichos procesos tienen una conclusión exitosa, la magnitud, composición y dirección de los flujos comerciales y de IED de los países de la región con seguridad se verán modificadas. Estos efectos se sentirán de manera distinta en cada país, dependiendo de la composición y estructura geográfica de su comercio, de su grado de participación en cadenas regionales o mundiales de valor y de su red de acuerdos comerciales, entre otros factores.

Puesto que las negociaciones megarregionales se caracterizan por un fuerte énfasis regulatorio, sus eventuales resultados en esa área debieran tener un impacto mayor sobre el comercio de la región que

⁷ Mayores detalles sobre estas negociaciones pueden encontrarse en CEPAL (2013b) y Rosales y Herreros (2014).

⁸ La relevancia de la OMC como foro de negociaciones comerciales se vio fortalecida por los acuerdos sobre facilitación del comercio y otras materias alcanzados en su novena Conferencia Ministerial, celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013. Sin embargo, no es claro que el resultado alcanzado en Bali permita una pronta reactivación del conjunto de la agenda de Doha.

los que se alcancen en el ámbito arancelario. En particular, el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea puede definir nuevas reglas sobre temas emergentes del comercio internacional, dado el fuerte peso económico e influencia regulatoria que tiene cada una de las partes. En este contexto, existe el riesgo de que en dicho foro o en el TPP se negocien nuevas normas y requerimientos (ambientales, de calidad o trazabilidad, entre otros) que resulten de difícil cumplimiento para los exportadores de la región. Por ejemplo, el resultado de las discusiones entre los Estados Unidos y la Unión Europea sobre temas como la comercialización de cultivos genéticamente modificados, el uso de hormonas en la crianza del ganado o la regulación de los biocombustibles tendrá importantes consecuencias para varios países de la región que exportan dichos productos.

Además de su impacto sobre los flujos comerciales y de inversión de la región, las negociaciones megaregionales probablemente incidirán en el espacio del que hoy disponen los países de América Latina y el Caribe para diseñar e implementar políticas públicas en diversos ámbitos. Las nuevas reglas actualmente en negociación sobre propiedad intelectual, flujos de capital, manejo de información personal en Internet, empresas del Estado, asuntos laborales y medioambientales son solo algunos ejemplos. Así, entre otras, podrían verse reducidas las facultades de los gobiernos de la región para aplicar controles de capital con fines prudenciales, para definir en forma autónoma sus niveles de protección ambiental o para garantizar el acceso a Internet con fines educacionales y de fomento de la innovación. Los países latinoamericanos que participan en las negociaciones megaregionales experimentarían de manera directa el impacto de esas nuevas normas. Aquellos que no lo hacen probablemente se verían expuestos a ellas de manera indirecta, ya que los eventuales resultados de estas negociaciones pueden constituir la base para futuros acuerdos multilaterales en la OMC.

La posibilidad de un acuerdo comercial de amplio alcance entre los Estados Unidos y la Unión Europea, a través del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión, plantea considerables desafíos a la región. México ha explicitado su interés en participar en esa negociación, al igual que el Canadá. Un escenario probable a mediano plazo sería entonces la conformación de un acuerdo de nueva generación entre la Unión Europea y los tres miembros del TLCAN. Frente a esta eventualidad, es también razonable suponer que otros países de la región que poseen acuerdos de libre comercio tanto con Europa como con los Estados Unidos buscarán mecanismos que les permitan evitar desviaciones de comercio e inversión que reduzcan la utilidad de dichos acuerdos. En esta lógica prospectiva, dichos países podrían considerar ser parte de este gran espacio integrado, articulado en torno al Atlántico. La lógica del TPP conduce a inquietudes similares. Los países participantes de la región, por ahora, son Chile, México y el Perú. Sin embargo, puesto que el socio mayor, los Estados Unidos, tiene también en la región acuerdos de libre comercio con Colombia, Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, surge la misma posibilidad expuesta en el caso del Acuerdo Transatlántico, es decir, que algunos de estos países busquen acercarse al TPP, de modo de evitar la caducidad práctica de sus acuerdos con los Estados Unidos. De hecho, Colombia y Costa Rica han manifestado en distintas oportunidades su interés en incorporarse al TPP.

El análisis anterior supone que se alcance una plena convergencia en la cobertura de temas y en su tratamiento entre el Acuerdo de Asociación Transpacífico y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión, lo que dista de estar garantizado. De hecho, en varios temas relevantes (protección del consumidor, alimentos genéticamente modificados, estándares laborales y ambientales relacionados con el comercio, flujos de capitales, empresas estatales y protección de la privacidad de los usuarios en Internet, entre otros), lo más probable es que persistan diferencias importantes entre ambos acuerdos. Ello ratifica que el mejor escenario sigue siendo la convergencia de estas normativas en el plano multilateral. En efecto, las negociaciones megaregionales en curso bien podrían acentuar los costos de transacción asociados al comercio, generando desviación de comercio y de inversiones y duplicando o sobreponiendo normas no necesariamente convergentes. Tal situación plantearía especiales dificultades a las economías y empresas

exportadoras de menor tamaño. Tampoco es posible descartar que tras normativas exigentes negociadas en esas instancias se oculten tentaciones proteccionistas bajo nuevas formas.

Como es sabido, las negociaciones de los dos acuerdos mencionados ocurren al margen de la OMC. Por otra parte, ninguna de las economías del grupo denominado BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) está presente en esas negociaciones. Esto abre la posibilidad de que en el futuro se configuren tres niveles de gobernanza del comercio internacional: la OMC en la regulación de los temas tradicionales; los acuerdos megarregionales a cargo de los “nuevos temas”, asociados a las cadenas de valor, y un tercer espacio dominado por los esfuerzos de integración regional en Asia, África y América Latina, liderados por los países del grupo BRICS en sus respectivas zonas de influencia (Baldwin, 2012). En tal escenario, si los acuerdos megarregionales son percibidos como potencialmente perjudiciales para los países que no participan en ellos, bien podrían gestarse respuestas defensivas al estilo de bloques comerciales regionales. Ello podría acentuar las tendencias a la fragmentación económica entre zonas geográficas o entre países que participan en estos megaacuerdos y aquellos que no lo hacen. Esta no sería una buena noticia, especialmente en el contexto de bajo dinamismo del comercio internacional previsto para el resto de la presente década.

En último término, las negociaciones megarregionales tienen por objeto establecer mecanismos de gobernanza que respondan a la naturaleza cambiante de la producción, el comercio y la inversión en el mundo. Las redes internacionales de producción basadas en América del Norte, Europa y Asia oriental son uno de los ejemplos más visibles de dichas transformaciones. Sin embargo, la integración productiva es mucho menor entre los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, los acuerdos de integración económica entre estos suelen ser menos profundos que los existentes en esas regiones y, por ende, menos adecuados para gestionar cadenas de valor modernas (véase la sección A del capítulo IV). En consecuencia, el fenómeno del megarregionalismo desafía a América Latina y el Caribe a profundizar su propio proceso de integración, como una herramienta para mejorar su inserción en la economía mundial.

Capítulo IV

LA NECESIDAD DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTE LAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES EN CURSO

A. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE LA REGIÓN

Conviene en este punto efectuar una breve síntesis de las principales fortalezas y debilidades con que América Latina y el Caribe enfrenta el intenso proceso de transformaciones en curso en la economía mundial. La región representó en 2012 cerca del 9% de la población y del producto mundial. En el mismo año, fue el destino del 13% de los flujos mundiales de entrada de IED (excluidos los centros financieros del Caribe). Esta cifra refleja el atractivo que tiene la región para los inversionistas extranjeros, ya sea por el dinamismo de sus mercados internos, su abundancia de recursos naturales o sus ventajas como plataforma de exportación a terceros mercados. Por el contrario, la participación regional en los flujos mundiales de salida de IED en 2012 fue inferior al 4%. La proporción que representa la región en el comercio internacional también es inferior a la que exhibe en población y producto, pues en 2012 alcanzó al 6% de las exportaciones mundiales de bienes y al 4% de las de servicios. La brecha es aún más marcada en materia de generación de conocimientos patentables: en 2012, América Latina y el Caribe concentró menos del 3% de las solicitudes mundiales de patentes (véase el cuadro IV.1). Se vincula directamente con este pobre resultado el bajo nivel de gasto que la región destina a investigación y desarrollo (I+D). Según cifras del Banco Mundial, dicho gasto fue en promedio del 0,83% del PIB regional entre 2005 y 2010; sin embargo, esta cifra está influida en gran medida por el dato correspondiente al Brasil, del 1,1% del PIB. En todos los demás países de la región, el gasto en I+D es inferior al 0,7% del PIB. Estas cifras contrastan con la media del 2,5% del PIB que se registra en los países de altos ingresos y del 1,7% del PIB en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico.

Cuadro IV.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y MUNDO: VARIABLES ECONÓMICAS SELECCIONADAS, 2012

| | Población (millones de habitantes) | PIB (billones de dólares) ^a | Exportaciones (miles de millones de dólares) | | Flujos de inversión extranjera directa (miles de millones de dólares) ^b | | Solicitudes de patentes (en números) |
|---|---|---|---|-------------------------------|---|---------|--|
| | | | Exportaciones de bienes | Exportaciones de servicios | Entradas | Salidas | |
| América Latina y el Caribe | 610 | 7,3 | 1 120 | 157 | 175 | 51 | 59 314 |
| Mundo | 7 080 | 83,2 | 18 401 | 4 350 | 1 351 | 1 391 | 2 347 700 |
| Participación de América Latina y el Caribe (Porcentajes) | 8,6 | 8,8 | 6,2 | 3,6 | 12,9 | 3,6 | 2,5 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects. The 2012 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/wpp/Documentation/publications.htm>, para la población; Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, Washington, D.C., octubre de 2013, para el PIB; Organización Mundial del Comercio (OMC), *Statistics database*, para las exportaciones de bienes y servicios; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), base de datos UNCTADSTAT [en línea] <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=88>, para la inversión extranjera directa, y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), *WIPO Statistics Database*, para las solicitudes de patentes.

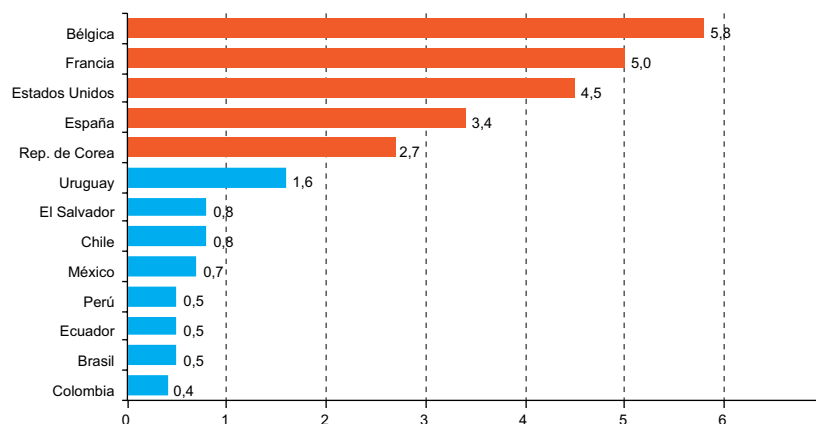
^a En paridad de poder adquisitivo.

^b En las cifras de América Latina y el Caribe se excluyen los centros financieros del Caribe.

La región presenta diversas carencias en su desempeño exportador, que reflejan la heterogeneidad estructural que la caracteriza. Por una parte, la proporción de empresas que exportan es muy reducida y se sitúa bajo el 1% en la mayoría de los países para los que se dispone de información (véase el gráfico IV.1). Por otra parte, existe una fuerte concentración de las exportaciones en un número reducido de grandes empresas altamente internacionalizadas, por lo general asociadas a los recursos naturales (véase el cuadro IV.2). En efecto, el primer percentil de las firmas exportadoras concentra una proporción superior al 70% de los envíos totales en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el gráfico IV.2). Las empresas exportadoras de la región presentan una alta rotación, como resultado —entre otras causas— de su elevada dependencia de un número reducido de productos y mercados de destino (véase el gráfico IV.3).

América Latina y el Caribe es una región heterogénea en cuanto a su participación en cadenas mundiales de valor. Esta se puede medir por la participación de los insumos importados en las exportaciones. Una comparación entre las distintas regiones del mundo indica que Centroamérica y México, junto con Asia oriental y sudoriental, se encuentran entre las regiones en desarrollo con mayor grado de inserción en cadenas de valor. Este resultado se debe en gran medida al carácter de la inserción internacional de México y los países centroamericanos, basada fuertemente en industrias procesadoras (maquila) cuyas exportaciones incorporan una elevada proporción de bienes intermedios importados. En efecto, se trata de países con un alto grado de integración en la “fábrica América del Norte”, que participan de manera activa en cadenas de los sectores electrónico, automotor, de insumos médicos y de confecciones, entre otros. En contraste, América del Sur tiene uno de los más bajos niveles de participación en cadenas mundiales de valor, en tanto que el Caribe se sitúa en una posición intermedia (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.1
**PAÍSES SELECCIONADOS: PROPORCIÓN DE EMPRESAS EXPORTADORAS RESPECTO DEL
 TOTAL DE EMPRESAS, ALREDEDOR DE 2010**
 (En porcentajes)



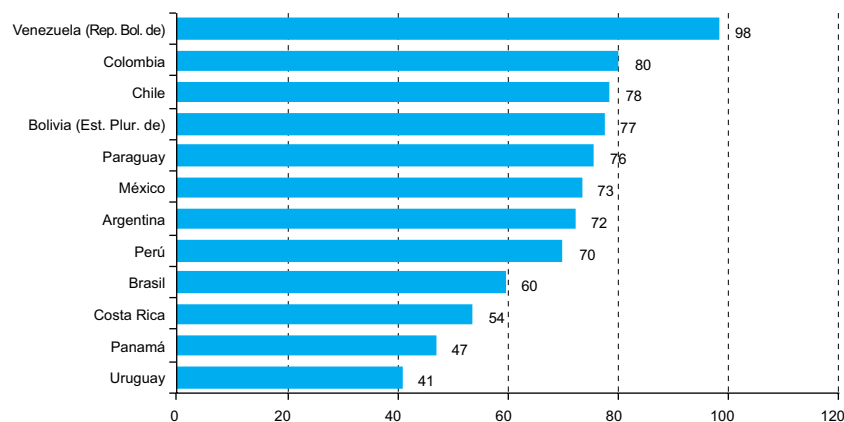
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Banco Mundial y estudios especializados.

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 20 PRINCIPALES EMPRESAS EXPORTADORAS, 2012

| Posición entre las 100 exportadoras principales | Posición entre las 500 empresas principales | Empresa | País | Sector | Exportaciones (millones de dólares) | Exportaciones (porcentaje de las ventas totales) |
|---|---|----------------------|--------------------------------------|-----------------|-------------------------------------|--|
| 1 | 3 | PDVSA | Venezuela (República Bolivariana de) | Petróleo/gas | 121 480 | 97,6 |
| 2 | 2 | PEMEX | México | Petróleo/gas | 50 370 | 39,8 |
| 3 | 5 | VALE | Brasil | Minería | 25 580 | 55,9 |
| 4 | 1 | PETROBRAS | Brasil | Petróleo/gas | 22 169 | 16,1 |
| 5 | 7 | ECOPETROL | Colombia | Petróleo/gas | 15 269 | 40,5 |
| 6 | 25 | CODELCO | Chile | Minería | 13 878 | 87,5 |
| 7 | 30 | CEMEX | México | Cemento | 10 820 | 71,2 |
| 8 | 32 | Norberto Odebrecht | Brasil | Construcción | 9 260 | 65,9 |
| 9 | 22 | FEMSA | México | Bebidas/licores | 7 293 | 39,7 |
| 10 | 28 | Grupo Alfa | México | Multisectorial | 6 847 | 44,4 |
| 11 | 45 | Volkswagen de México | México | Automotor | 6 826 | 58,7 |
| 12 | 63 | Escondida | Chile | Minería | 6 588 | 74,7 |
| 13 | 20 | Bunge Alimentos | Brasil | Agroindustria | 6 321 | 33,6 |
| 14 | 55 | Grupo México | México | Minería | 5 756 | 56,5 |
| 15 | 36 | Grupo Bimbo | México | Alimentos | 5 228 | 39,2 |
| 16 | 72 | Industrias Peñoles | México | Minería | 5 158 | 68,4 |
| 17 | 89 | Embraer | Brasil | Aeroespacial | 4 951 | 82,9 |
| 18 | 58 | Chrysler | México | Automotor | 4 756 | 50,0 |
| 19 | 42 | Cargill | Brasil | Agroindustria | 4 154 | 35,1 |
| 20 | 144 | Mínera Antamina | Perú | Minería | 3 824 | 100,0 |

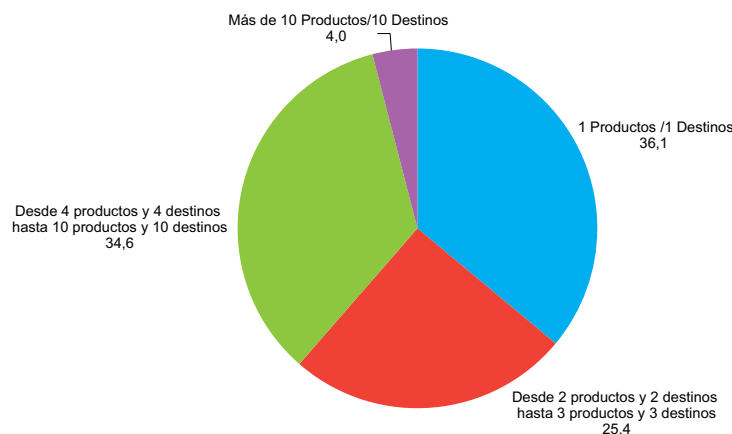
Fuente: *Revista América Economía* [en línea] http://rankings.americaeconomia.com/2013/ranking_500_latinoamerica_2013/las-100-mayores-exportadoras.php.

Gráfico IV.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PARTICIPACIÓN EN EL VALOR EXPORTADO DEL PRIMER PERCENTIL DE EMPRESAS EXPORTADORAS, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Banco Mundial y estudios especializados.

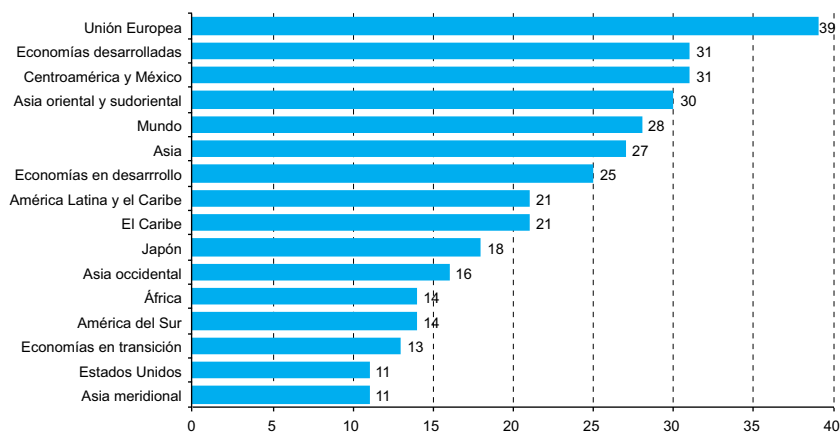
Gráfico IV.3
**AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS EXPORTADORAS
 POR NÚMERO DE MERCADOS Y PRODUCTOS, ALREDEDOR DE 2010^a**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países.

^a Se incluye información de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico IV.4
**PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS: PARTICIPACIÓN DEL VALOR AGREGADO
 IMPORTADO EN LAS EXPORTACIONES, 2010**
 (En porcentajes)



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf.

Con retraso en comparación con otras regiones emergentes como Asia y Europa oriental, América Latina y el Caribe ingresó en diversas cadenas de servicios mundiales durante la década pasada. En particular, la región se sitúa en una posición estratégica para proveer al mercado norteamericano, por su cercanía geográfica, ubicación en el mismo huso horario y nivel competitivo de salarios. En este contexto, la región

ha recibido un importante volumen de inversión interna y extranjera en los sectores de externalización de procesos empresariales (*business process outsourcing* (BPO)), servicios de salud, industrias creativas, servicios asociados a las tecnologías de la información (*information technology outsourcing* (ITO)) y otros servicios, como los de educación y los de generación de conocimiento (*knowledge process outsourcing* (KPO)). El sector de la externalización de procesos empresariales y de servicios asociados a las tecnologías de la información de la región generó ventas por 8.000 millones de dólares en 2010, frente a 5.000 millones de dólares en Europa oriental (Tucci, 2011). Varios países de la región han logrado posicionarse en los distintos mercados de los servicios mundiales (véase el cuadro IV.3). Entre ellos se cuentan países grandes (Argentina, Brasil y México), medianos (Chile, Colombia y Perú) y pequeños (los países centroamericanos, Cuba, Jamaica y la República Dominicana). Varias ciudades de estos países están entre los 50 lugares más atractivos del planeta para la prestación de servicios mundiales¹.

Cuadro IV.3
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN
EN CADENAS DE SERVICIOS MUNDIALES

| Servicios de procesos empresariales | Servicios de salud | Industrias creativas | Tecnologías de la información | Otros servicios |
|---|---|--|--|---|
| Contabilidad y finanzas Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay | Turismo médico Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá | Industria audiovisual Argentina, Brasil, Chile, México | Desarrollo de <i>software</i> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay | Educación Argentina, Brasil, Chile |
| Gestión y desarrollo de procesos Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay | Ensayos clínicos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú | Publicidad Argentina, Brasil, Chile, México | Consultoría y servicios informáticos Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay | Investigación, desarrollo e innovación Brasil, Chile, México |
| Recursos humanos Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay | Telemedicina Argentina, Brasil, Colombia, México | Industrias de contenido Argentina, Brasil, México | Gestión, integración y mantenimiento de aplicaciones Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay | Ingeniería y construcción Argentina, Brasil, Chile, México |
| Centros de llamadas, de contacto y de atención al cliente Países de Centroamérica, Chile, Colombia, Perú, República Dominicana, Uruguay | Telediagnóstico Brasil, México | Arquitectura Argentina, Brasil, Chile, México | Infraestructura y redes Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, Uruguay | Servicios intensivos en conocimiento (servicios legales, investigación financiera y de mercado) Brasil, Chile, Costa Rica, México |
| Servicios auxiliares Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay | Análisis e interpretación de resultados médicos Brasil, México, Uruguay | Diseño Argentina, Brasil, México | Videojuegos, animación y simulación Argentina, Chile | Servicios financieros Brasil, Chile, Costa Rica, México |
| Centros de servicios compartidos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay | | | | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Andrés López, Andrés Niembro y Daniela Ramos, “Promotion policies for services offshoring: global analysis and lessons for Latin America”, *Latin America’s emergence in global services. A new driver of structural change in the region?*, René Hernández y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo de 2014.

¹ Entre estas ciudades se incluyen: San José (lugar 13 en el mundo), Sao Paulo (Brasil) (18), Santiago (21), Buenos Aires (24), Curitiba (Brasil) (27), Montevideo (37), Río de Janeiro (Brasil) (38), México D.F. (40), Monterrey (México) (42), Brasilia (43), Guadalajara (México) (48) y Bogotá (49) (Tholons, 2013).

En América Latina y el Caribe existen tres modelos de negocios en las cadenas de servicios mundiales. El primero corresponde a los centros de servicios compartidos, que son filiales de empresas multinacionales que concentran servicios clave como las tecnologías de la información, la gestión de los recursos humanos y la contabilidad. Estos centros están localizados principalmente en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y México. El segundo modelo de negocios es el de las empresas multinacionales de servicios mundiales que venden prestaciones en todo el orbe. Estas empresas, establecidas hace tiempo en la región, previamente vendían sus servicios sobre todo en el mercado interno. En forma reciente se han incorporado a este grupo empresas prestadoras de servicios mundiales procedentes de la India. Por último, están las empresas latinoamericanas que tiempo atrás solo vendían servicios asociados a las tecnologías de la información, pero que han ampliado su gama de ventas a los servicios de procesos empresariales (Hernández y otros, 2014). Los avances de la región en términos de inserción en las cadenas de servicios mundiales se explican en parte por la combinación de diversas políticas públicas y alianzas público-privadas, en ámbitos como la atracción de empresas multinacionales y la internacionalización de empresas locales.

Cabe destacar que los beneficios económicos y sociales de la inserción en cadenas mundiales de valor no dependen solo del grado de participación, sino también de su calidad. Una alta participación es positiva en la medida en que un país logre: i) mejorar su competitividad internacional, mediante la incorporación de los mejores insumos disponibles a nivel internacional, así como de los conocimientos técnicos y prácticas empresariales presentes en la cadena respectiva, y ii) traspasar este conocimiento y productividad a los demás sectores de la economía. Por el contrario, si un país presenta una alta participación en cadenas de valor pero esta se concentra principalmente en actividades como el ensamblaje de productos manufactureros en enclaves, los beneficios tenderán a limitarse a la creación de empleo de baja productividad. Por su parte, una escasa participación en cadenas de valor puede ser negativa si la competitividad exportadora se ve afectada por la dificultad para acceder a insumos de calidad internacional o a conocimientos y redes presentes en dichas cadenas. En la medida en que esos insumos, conocimientos y redes estén disponibles en el propio país, los efectos negativos sobre su competitividad internacional serán menores.

Un activo estratégico del que dispone la región es su mercado interno. En efecto, el buen desempeño de América Latina y el Caribe en términos de crecimiento durante la mayor parte del último decenio trajo aparejado un aumento continuo del ingreso por habitante desde 2003. Asimismo, vinculados a un favorable ciclo económico internacional y a políticas nacionales orientadas a una mayor inclusión social, la región ha mostrado notables avances en la reducción de la pobreza y la indigencia (si bien se observa una desaceleración de este proceso a partir de 2011). De este modo, entre 2002 y 2013, la pobreza se redujo del 43,9% al 27,9% de la población, mientras que la indigencia disminuyó del 19,3% al 11,5% (CEPAL, 2013c). A lo largo del último decenio, la región también ha exhibido una tendencia a la mejora de la distribución del ingreso, si bien la desigualdad se mantiene en niveles muy elevados en comparación con otras regiones. El coeficiente de Gini regional se redujo de 0,547 en 2002 a 0,496 en 2012 (CEPAL, 2014)². Por su parte, el desempleo urbano ha seguido una tendencia descendente desde 2004 y a fines de 2013 habría alcanzado una tasa de entre el 6,2% y el 6,3%, que corresponde a un mínimo histórico (CEPAL/OIT, 2013).

La conjunción de los factores expuestos se ha traducido en una expansión del mercado regional de consumo, asociada al considerable crecimiento de la población de ingresos medios. Según un estudio reciente del Banco Mundial, esta pasó de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones de personas (un 29% de la población regional) en 2009. Se prevé que esta expansión continúe en las próximas dos décadas, si bien a un ritmo más lento que en el período iniciado en 2003. De este modo, se proyecta que en 2030 la población de clase media representará el 42% de la población regional (Ferreira y otros, 2013)³.

² En ambos años, el coeficiente de Gini corresponde al promedio simple de 18 países de América Latina.

³ De acuerdo con la metodología empleada en dicho estudio, se consideran de clase media los hogares con ingresos diarios per cápita de entre 10 y 50 dólares, medidos en paridad de poder adquisitivo. Los hogares pobres son aquellos con ingresos de entre 0 y 4 dólares, y los vulnerables aquellos con ingresos de entre 4 y 10 dólares.

La abundante dotación de recursos naturales de la región constituye otro activo estratégico. En minería, por ejemplo, Chile es el mayor productor mundial de cobre, mientras que el Brasil es el tercer productor mundial de hierro. México es el primer productor de plata y el quinto de molibdeno y de plomo de mina. El Perú se ubica entre los primeros productores mundiales de plata, cobre, oro y plomo. El Estado Plurinacional de Bolivia es el cuarto productor de estaño de mina y el sexto productor de plata. Por su parte, Colombia es el séptimo productor de níquel refinado, Cuba es el octavo productor de níquel de mina y Jamaica, el séptimo productor de bauxita. Entre 1990 y 2012, aumentó en forma significativa la participación de la región en la producción mundial de oro, molibdeno de mina y cobre de mina, y también se incrementó, en menor proporción, la participación en el caso del cobre refinado (véase el cuadro IV.4). En materia energética, América Latina y el Caribe fue en 2012 la segunda región con mayores reservas petroleras probadas (después de Oriente Medio), equivalentes a un 20% del total. Estas se concentran principalmente en la República Bolivariana de Venezuela, que poseía el 88% de las reservas probadas de la región a fines de 2012 (British Petroleum, 2013).

Cuadro IV.4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA
EN EL TOTAL MUNDIAL, 1990 Y 2012**
(En porcentajes)

| Mineral o metal | 1990 | 2012 | Principales tres productores de la región en 2012 |
|-------------------|------|------|---|
| Bauxita | 22,9 | 19,6 | Brasil, Jamaica y Suriname |
| Cobre de mina | 24,9 | 44,6 | Chile, Perú y México |
| Cobre refinado | 15,7 | 19,0 | Chile, México y Perú |
| Oro | 10,3 | 21,4 | Perú, México y Colombia |
| Plata | 34,2 | 47,7 | México, Perú y Chile |
| Estaño de mina | 28,3 | 20,5 | Perú, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil |
| Hierro | 22,6 | 21,1 | Brasil, Venezuela (República Bolivariana de) y México |
| Molibdeno de mina | 15,8 | 23,8 | Chile, Perú y México |
| Zinc de mina | 16,8 | 19,4 | Perú, México y Bolivia (Estado Plurinacional de) |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago de Chile, diciembre de 2013.

América Latina y el Caribe es también una destacada potencia agrícola, pues concentra el 52% de la producción mundial de soja, el 16% de la de carne y maíz, y el 11% de la de leche (véase el cuadro IV.5). Asimismo, posee un tercio de las reservas mundiales de agua dulce (véase el gráfico IV.5) y un 15% de la superficie agrícola mundial (véase el cuadro IV.6). Por otra parte, la región posee una gran reserva de biodiversidad, principalmente en la Amazonia. Seis de los 17 países denominados megadiversos en el mundo pertenecen a la región: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro IV.5
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE PRODUCTOS
AGRÍCOLAS SELECCIONADOS EN EL TOTAL MUNDIAL, 2012**
(En porcentajes)

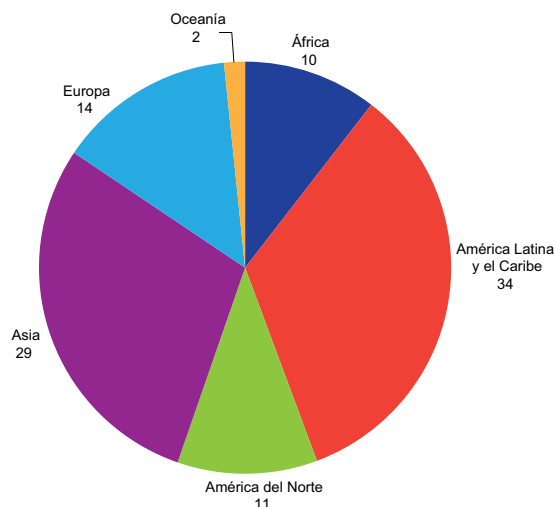
| | Arroz | Maíz | Soja | Trigo | Carne ^a | Leche ^a |
|--|------------|-------------|-------------|------------|--------------------|--------------------|
| Centroamérica y el Caribe ^b | 0,4 | 3,0 | 0,1 | 0,3 | 2,9 | 2,2 |
| América del Sur | 3,3 | 12,7 | 51,8 | 2,9 | 12,9 | 8,9 |
| América Latina y el Caribe | 3,7 | 15,7 | 51,9 | 3,2 | 15,8 | 11,1 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), base de datos FAOSTAT [en línea] www.faostat.fao.org [fecha de consulta: 6 de enero de 2014].

^a Los datos corresponden a 2011.

^b Se incluye a México.

Gráfico IV.5
DISTRIBUCIÓN DE LAS RESERVAS MUNDIALES DE AGUA, POR REGIÓN, 2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Sistema de información global sobre el uso del agua en la agricultura y el medio rural (AQUASTAT) [en línea] <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm> [fecha de consulta: 6 de enero de 2014].

^a Corresponde al total de los recursos hídricos renovables.

Cuadro IV.6
DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA MUNDIAL, POR REGIÓN, 2011
(En millones de hectáreas y porcentajes)

| Región | Tierras arables y cultivos permanentes | Praderas y pastos permanentes | Superficie agrícola | Porcentaje de la superficie agrícola mundial |
|----------------------------|--|-------------------------------|---------------------|--|
| África | 258,3 | 911,4 | 1 169,7 | 23,8 |
| Asia | 553,6 | 1 079,9 | 1 633,5 | 33,3 |
| América Latina y el Caribe | 188,0 | 553,0 | 741,0 | 15,1 |
| América del Norte | 210,7 | 263,4 | 474,1 | 9,7 |
| Europa | 292,1 | 177,8 | 469,9 | 9,6 |
| Oceanía | 50,3 | 373,1 | 423,4 | 8,6 |
| Mundo | 1 553,0 | 3 358,6 | 4 911,6 | 100,0 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), base de datos FAOSTAT [en línea] www.fao.org/faostat [fecha de consulta: 6 de enero de 2014].

Debido a este conjunto de factores, la región, y América del Sur en particular, está llamada a desempeñar un rol estratégico en la seguridad alimentaria mundial durante las próximas décadas. En efecto, se proyecta que en 2050 la población mundial superará los 9.500 millones de personas. Esto representa un incremento de 2.600 millones de personas con respecto a la cifra de 2010 (Naciones Unidas, 2012a). Prácticamente la totalidad de dicho aumento tendrá lugar en los actuales países en desarrollo, en particular de África Subsahariana y Asia meridional. La FAO prevé que para alimentar a esta población, que será no solo más

numerosa sino también más urbana⁴ y más rica, la producción de alimentos (excluidos los que se emplean en la producción de biocombustibles) deberá aumentar un 70%. Los acelerados procesos de urbanización y expansión de las clases medias en Asia y el resto del mundo en desarrollo originarán importantes cambios en los patrones de alimentación, redundando en una mayor demanda de carnes, lácteos, hortalizas, frutas y pescado (FAO, 2009). Esta es una oportunidad histórica que se presenta a la región. Para aprovecharla plenamente se requerirá la adopción de políticas coherentes de largo plazo en una gran variedad de ámbitos, incluidos, entre otros, la adaptación y la mitigación del cambio climático, el adecuado manejo de los recursos hídricos y de la biodiversidad, la provisión de una adecuada infraestructura regional de transporte y energía, y el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas y de eficiencia energética.

En síntesis, desde el punto de vista de su inserción económica internacional, la región presenta entre sus principales fortalezas un atractivo mercado interno y una abundante dotación de recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Entre sus principales debilidades se cuentan una insuficiente inserción en la economía del conocimiento y una participación poco dinámica en el comercio internacional. Estos dos últimos aspectos están estrechamente vinculados, como lo muestra la prevalencia en la canasta exportadora regional de las materias primas y de las manufacturas basadas en bajos costos laborales.

B. LA IMPORTANCIA CRÍTICA DEL ESPACIO REGIONAL

Aunque pueda resultar paradójica a primera vista, el actual contexto económico mundial —marcado por el desplazamiento de la riqueza hacia las economías emergentes, en particular de Asia— dificulta los avances en materia de transformación estructural en América Latina, por cuanto incentiva una especialización comercial que no ha favorecido la acumulación de capacidades productivas en la región. El resultado es un escenario propicio para que la región siga inmersa en la denominada “trampa del ingreso medio” (CAF/CEPAL/OCDE, 2013).

El período de altos precios de las materias primas como resultado de la elevada demanda asiática ha traído buenas y malas noticias para los países exportadores de dichos productos, ubicados principalmente en América del Sur. Por una parte, se han beneficiado de un mayor crecimiento, mejores términos de intercambio y una menor inflación (producto de la apreciación de sus monedas y la consiguiente disminución del costo de los productos importados). Por otra parte, esos países han intensificado su especialización en sectores primarios, frecuentemente caracterizados por una baja creación directa de empleo, escasos eslabonamientos con el resto de la economía y crecientes problemas ambientales. Al mismo tiempo, la apreciación cambiaria ha reducido la competitividad de sus sectores no exportadores de materias primas, con lo que se han acentuado los síntomas de la “enfermedad holandesa” y se ha estimulado la aparición de burbujas especulativas en los sectores no transables. Por último, cabe mencionar los riesgos asociados a la volatilidad de los precios de las materias primas.

Por su parte, los países de la región que han desarrollado una especialización exportadora en manufacturas intensivas en mano de obra (México y algunos países de Centroamérica) han debido enfrentar la tenaz competencia asiática en sus propios mercados y en sus principales mercados de exportación, en particular los Estados Unidos. En este contexto, suele afirmarse que la irrupción en la economía mundial de China y las demás economías asiáticas, junto con estimular el crecimiento en la región, ha favorecido su reprimarización y desindustrialización. Cabe destacar, en todo caso, que la dificultad para crear ventajas comparativas dinámicas en el sector manufacturero es también un síntoma de los propios problemas de productividad de la región, que han sido exacerbados por la competencia asiática.

⁴ Se espera que en 2050 más del 70% de la población mundial sea urbana, en comparación con alrededor de un 50% en la actualidad (FAO, 2009).

No parece probable que el contexto internacional descrito se modifique de manera sustancial en los próximos años. Por un lado, la demanda asiática de materias primas debiera mantenerse en niveles relativamente altos, no solo la de China (pese a la moderación de su crecimiento) sino también la de otras grandes economías, en particular la India. Por otro lado, si bien China transitará en forma gradual hacia una estructura productiva caracterizada por un mayor peso de las industrias intensivas en conocimiento y tecnología, resulta muy probable que otros países asiáticos como la India, Viet Nam o Bangladesh pasen a ocupar los nichos de mercado de manufacturas intensivas en mano de obra que China actualmente domina (CAF/CEPAL/OCDE, 2013). En consecuencia, se mantendría la situación de fuerte competencia con Asia que hoy enfrentan dichas industrias en América Latina y el Caribe.

En vista de las anteriores consideraciones, la profundización del mercado regional constituye una estrategia indispensable para que América Latina y el Caribe avance hacia una inserción internacional más conducente al cambio estructural. En efecto, para la mayoría de los países de la región, el comercio intrarregional posee características que lo hacen cualitativamente superior a las exportaciones dirigidas a otros mercados. Para la gran mayoría de ellos, el mercado latinoamericano resulta el más propicio para la diversificación exportadora, ya que es, a considerable distancia del resto, el que absorbe el mayor número de productos exportados (véase el cuadro IV.7)⁵.

Cuadro IV.7
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): NÚMERO DE PRODUCTOS
EXPORTADOS A DESTINOS SELECCIONADOS, 2012^a**
(En unidades)

| País | América Latina y el Caribe | Estados Unidos | Unión Europea | China | Japón |
|---|-------------------------------|----------------|---------------|-------|-------|
| Argentina | 3 591 | 1 465 | 1 712 | 407 | 388 |
| Belice | 92 | 87 | 26 | 23 | 8 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 679 | 323 | 264 | 51 | 74 |
| Brasil | 3 929 | 2 762 | 2 991 | 1 389 | 1 247 |
| Chile | 3 014 | 1 275 | 1 296 | 362 | 313 |
| Colombia | 3 239 | 1 708 | 1 250 | 253 | 201 |
| Costa Rica ^b | 2 811 | 1 716 | 1 037 | 166 | 142 |
| Dominica | 201 | 291 | 225 | 4 | 0 |
| Ecuador ^b | 1 916 | 1 018 | 763 | 90 | 105 |
| El Salvador | 2 522 | 1 004 | 396 | 45 | 35 |
| Guatemala | 3 274 | 1 321 | 721 | 142 | 155 |
| Jamaica | 607 | 888 | 467 | 73 | 44 |
| México | 3 857 | 4 164 | 2 803 | 1 367 | 1 272 |
| Nicaragua | 1 815 | 797 | 159 | 29 | 30 |
| Panamá ^b | 3 023 | 1 277 | 744 | 103 | 43 |
| Paraguay | 922 | 243 | 332 | 63 | 22 |
| Perú ^b | 3 005 | 1 804 | 1 524 | 316 | 571 |
| República Dominicana ^b | 1 289 | 1 219 | 540 | 106 | 69 |
| Uruguay | 1 428 | 429 | 659 | 129 | 45 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^b | 1 312 | 701 | 443 | 31 | 27 |

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).

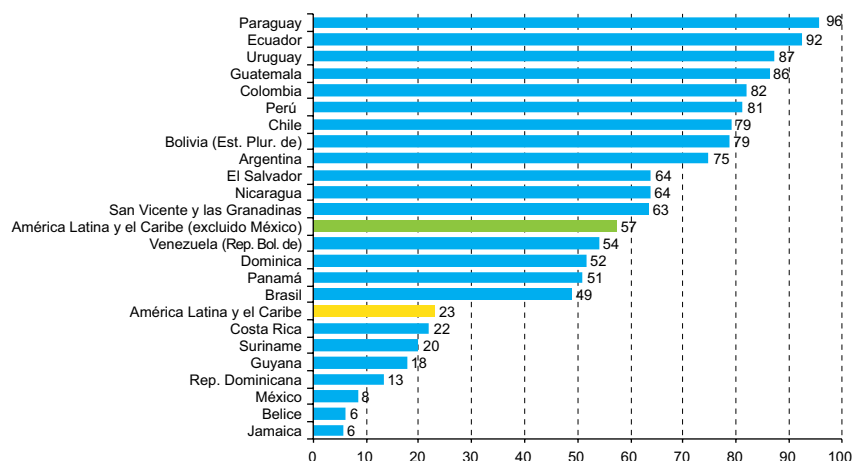
^a Productos a seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

^b Los datos corresponden a 2011.

⁵ La gran excepción en este sentido es México, país que, dada su estrecha vinculación productiva con los Estados Unidos, exporta un número superior de productos a ese país que a la región.

Otra característica destacada del mercado regional es que para la mayoría de los países de la región representa el principal receptor de las exportaciones manufactureras de media y alta tecnología, de las que concentra en muchos casos más del 70% (véase el gráfico IV.6)⁶. Llama la atención la relevancia de los mercados regionales para la conformación de cadenas de valor manufactureras, especialmente en los sectores de textiles, confecciones, alcoholes, productos de limpieza y aseo, medicamentos, químicos y petroquímicos, electrónica, partes de accesorios y vehículos, entre otros. En todos ellos, aunque no existen cadenas de valor plenamente consolidadas, hay evidencia de un importante potencial por explotar, en especial en el caso de productos intermedios⁷. Ese potencial es mayor entre países que tienen proximidad geográfica y que forman parte de un mismo esquema subregional de integración. Así, destacan las relaciones de comercio intraindustrial entre Colombia, el Ecuador y el Perú dentro de la Comunidad Andina; entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras en el caso del Mercado Común Centroamericano, así como entre México y Centroamérica. Entre los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), aunque el comercio de bienes es marcadamente interindustrial, también hay potencial para la conformación de cadenas de valor subregionales, en algunos segmentos vinculados a servicios, especialmente turismo y servicios financieros.

Gráfico IV.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE MEDIA Y ALTA TECNOLOGÍA QUE SE DESTINA AL MERCADO REGIONAL, 2012^a
(En porcentajes)



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 Los datos de Panamá, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de) corresponden a 2011.

El mercado regional es de una enorme importancia para las empresas exportadoras latinoamericanas. En efecto, la proporción de éstas que exporta a América Latina y el Caribe es mayor que la que exporta a cualquier otro mercado. Este es el caso de todos los países de los que se presenta información en el cuadro IV.8, excepto México (en este caso, el 74% de las empresas exportadoras destinan productos a los Estados Unidos). La concentración de empresas exportadoras suele ser especialmente destacada en los mercados subregionales. Así, en todos los países miembros del MERCOSUR (excepto la República Bolivariana de

⁶ Al igual que en el caso anterior, la gran excepción es México, que en 2012 destinó solo el 8% de sus exportaciones manufactureras de media y alta tecnología al mercado regional. Algo similar ocurre con otros países, en especial caribeños, cuyas exportaciones están fuertemente orientadas al mercado estadounidense.

⁷ Mayores detalles sobre los sectores y un análisis más extenso pueden encontrarse en Durán y Zaclicever (2013).

Venezuela), la proporción de empresas que exportan a la misma agrupación es mayor que la proporción de las que exportan al resto de la región. Lo mismo ocurre con Costa Rica y Guatemala en Centroamérica. Por el contrario, en la Comunidad Andina no se observa una concentración de las empresas exportadoras en el mercado subregional. En el caso de Colombia, ello se explica por la elevada cantidad de empresas que exportan a la República Bolivariana de Venezuela (cerca de un 25% del total), al Brasil y a México. En el caso del Perú, se debe a la alta cantidad de empresas que envían productos a la República Bolivariana de Venezuela (15% del total) y a Chile (15%). Por último, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la razón es la gran cantidad de empresas que exportan al Brasil (12% del total) y a la Argentina (10%).

Cuadro IV.8
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PROPORCIÓN DEL TOTAL DE EMPRESAS EXPORTADORAS QUE EXPORTAN A DESTINOS SELECCIONADOS, ALREDEDOR DE 2011
(En porcentajes)

| Agrupación | País | La misma agrupación ^a | Resto de América Latina y el Caribe | Estados Unidos | Unión Europea | China | Resto del mundo |
|------------------|--------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------------|---------------|-------|-----------------|
| MERCOSUR | Argentina | 62,8 | 52,4 | 20,2 | 28,5 | 4,8 | 24,5 |
| | Brasil | 45,7 | 43,3 | 29,6 | 39,4 | 10,1 | 41,2 |
| | Paraguay | 67,1 | 26,3 | 12,3 | 21,2 | 7,4 | 21,3 |
| | Uruguay | 47,7 | 25,8 | 19,3 | 22,3 | 10,8 | 45,7 |
| | Venezuela (República Bolivariana de) | 9,3 | 50,2 | 25,6 | 19,8 | 2,1 | 12,9 |
| Comunidad Andina | Bolivia (Estado Plurinacional de) | 19,7 | 54,0 | 27,0 | 21,0 | 8,7 | 18,8 |
| | Colombia | 25,5 | 54,5 | 30,8 | 15,4 | 1,5 | 24,1 |
| | Perú | 30,5 | 43,2 | 33,9 | 25,9 | 5,6 | 23,0 |
| Centroamérica | Costa Rica | 50,5 | 26,2 | 39,9 | 20,7 | 3,2 | 22,0 |
| | Guatemala | 57,5 | 27,6 | 32,6 | 12,2 | 2,3 | 20,7 |
| | Panamá | 35,8 | 36,1 | 28,5 | 13,4 | 3,5 | 19,3 |
| No agrupados | Chile ^b | No corresponde | 68,7 | 29,0 | 29,2 | 12,3 | 30,4 |
| | México ^b | No corresponde | 29,0 | 73,8 | 15,4 | 4,4 | 18,4 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países.

^a Se refiere al porcentaje de las empresas exportadoras de cada país que exportan a la agrupación de la que ese país forma parte.

^b En los casos de Chile y México, al no estar agrupados, las exportaciones al resto de América Latina y el Caribe corresponden a las exportaciones totales al conjunto de la región.

La importancia del mercado regional es especialmente marcada para las pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX). Estas representan más del 70% del total de las empresas exportadoras de la región, aunque su participación en el valor total exportado es muy reducida. Si se considera un conjunto de 13 países de América Latina, excluido México, la participación del mercado regional en las exportaciones totales de las PYMEX llega al 55%, más del doble del porcentaje que este mercado representa para las grandes empresas (véase el cuadro IV.9).

El mercado regional es también cada vez más importante desde la perspectiva de los flujos de inversión extranjera. La IED intrarregional (es decir, la inversión directa transfronteriza entre países de América Latina y el Caribe) pasó de representar solo el 4% de las entradas de IED en la región en el período comprendido entre 2000 y 2004 al 14% en 2012. El peso de la IED intrarregional es mucho más importante en algunas economías, especialmente las más pequeñas. En el último año del que existen cifras disponibles, la IED proveniente de otros países de la región representó el 41% del total en el Uruguay, el 35% en el Ecuador, el 34% en Costa Rica, el 32% en Guatemala, el 31% en el Paraguay y el 28% en la Argentina.

Cuadro IV.9
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): ORIENTACIÓN EXPORTADORA POR TIPO DE EMPRESAS
 Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL, ALREDEDOR DE 2011^a**
(En porcentajes)

| Tipo de empresas | Participación en el total (porcentaje) | | Orientación exportadora (porcentaje del total) | | |
|---|---|-----------------------|---|--------------------|--|
| | Número de empresas | Exportaciones totales | Intrarregional (A) | Extrarregional (B) | Índice de orientación exportadora (cociente A/B) |
| Incluido México | | | | | |
| Grandes | 26,9 | 95,7 | 17,8 | 82,2 | 0,2 |
| Pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX) | 73,1 | 4,3 | 43,0 | 57,0 | 0,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 18,3 | 81,7 | 0,2 |
| Excluido México | | | | | |
| Grandes | 27,5 | 95,7 | 26,3 | 73,7 | 0,4 |
| Pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX) | 72,5 | 4,3 | 55,2 | 44,8 | 1,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 26,9 | 73,1 | 0,4 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países.

^a Los países incluidos son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Si bien no existen datos oficiales comparables sobre el destino de la IED originada en la región, un análisis de las estrategias de inversión de las principales empresas translatinas indica que la mayoría de sus inversiones se destinan a otros países de la región, en especial a aquellos más próximos al país de origen de la empresa. De este modo, las empresas chilenas han concentrado sus inversiones en la Argentina y el Perú y, más recientemente, en el Brasil y Colombia. Las empresas de Colombia que invierten en el extranjero empezaron abriendo filiales en la República Bolivariana de Venezuela y hoy invierten principalmente en Centroamérica y el Perú. Por su parte, las empresas mexicanas distribuyen sus inversiones entre otros países de América Latina y los Estados Unidos. Las empresas brasileñas también invierten en forma mayoritaria en la región, aunque por ser de mayor tamaño tienen una presencia relativamente mayor fuera de ella, sobre todo en los Estados Unidos.

Se puede decir, por tanto, que América Latina forma un espacio de integración empresarial, donde las empresas más exitosas de cada país encuentran su área de expansión natural. Así, se han creado grandes grupos regionales líderes en determinados mercados, como América Móvil en la telefonía móvil, Sura en los sectores de seguros y pensiones y Latam en el transporte aéreo. Este espacio en general no se extiende al Caribe de habla inglesa, donde —pese a la proximidad geográfica— han invertido pocas empresas de América Latina. Las empresas de cementos Cemex (de México) y Argos (de Colombia) son quizás las excepciones más notables. El Caribe constituye un espacio de integración empresarial independiente, ya que hay IED de empresas caribeñas en otras economías de la subregión. Si bien los montos de estas inversiones son pequeños en términos absolutos, para las economías receptoras y en determinadas industrias pueden llegar a ser importantes.

La región no parece estar aprovechando plenamente el potencial de su propio mercado. En 2012, solo el 19% de las exportaciones regionales se dirigieron a la propia región, proporción que se ha mantenido en lo fundamental estable desde 2007⁸. La participación del mercado intrarregional en las exportaciones totales

⁸ Existe una importante heterogeneidad en este aspecto entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. La participación del comercio intra-grupo es cercana al 25% entre los países centroamericanos, al 15% entre los miembros del MERCOSUR y de la Comunidad del Caribe, y al 8% entre los miembros de la CAN.

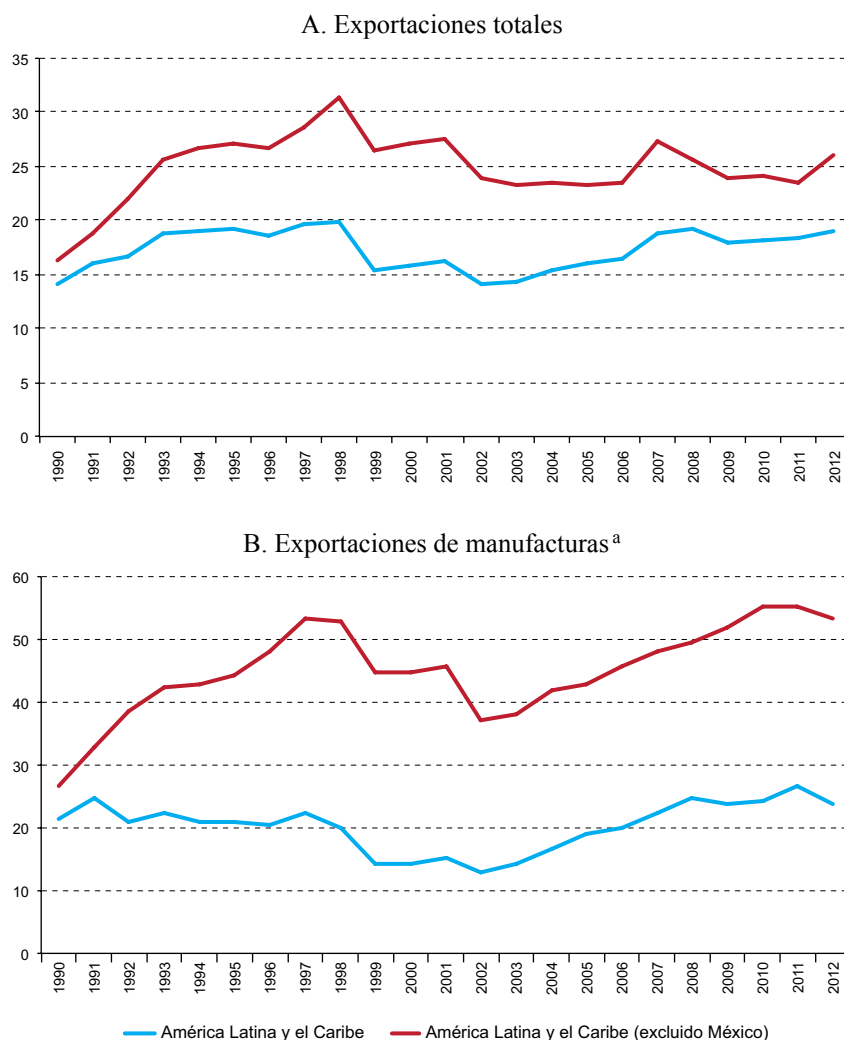
aumenta hasta un 26% si se excluye a México, debido a que este país, el principal exportador regional, dirige casi el 80% de sus envíos a los Estados Unidos (véase el gráfico IV.7 A). Sin embargo, aun al excluir a México, la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales de América Latina y el Caribe es muy inferior a los niveles que se registran en las principales regiones de la economía mundial, como se mostró en el capítulo precedente (véase el cuadro III.5).

Considerando la elevada proporción que representan las materias primas en la canasta exportadora regional (en particular de América del Sur) y el hecho de que ellas se destinan principalmente a los mercados extrarregionales, es relevante calcular el peso del mercado regional en las exportaciones manufactureras de América Latina y el Caribe. Al hacer este ejercicio, se comprueba que aumenta de manera apreciable el peso del mercado regional con respecto al que alcanza en las exportaciones totales. Este incremento es especialmente marcado al excluir a México, pues se observa que más del 50% de las exportaciones de manufacturas del conjunto de los demás países de la región se dirigen al propio mercado regional (véase el gráfico IV.7 B). Asimismo, en el último decenio se observa un considerable aumento de la participación del mercado regional en las exportaciones manufactureras de América Latina y el Caribe, que pasó del 13% en 2002 al 24% en 2012 (y del 37% al 53% si se excluye a México). Estas alzas son mucho más pronunciadas que las que registró en el mismo período la participación del mercado regional en las exportaciones totales. En suma, el mercado regional es hoy de gran importancia para las exportaciones industriales de América Latina y el Caribe, y especialmente de América del Sur.

Pese a la alta presencia de las manufacturas en el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe, la mayor parte de ella corresponde a intercambios de bienes finales, como lo evidencia la reducida participación de los bienes intermedios (partes y componentes). Esta solo alcanza al 10% del valor del comercio entre los países de la región, mientras que entre los países de la “fábrica Asia” supera el 30% de los intercambios y entre los países miembros del TLCAN llega al 20% (véase el gráfico III.5). Esta situación revela un bajo grado de integración productiva entre las economías latinoamericanas y caribeñas que, con algunas excepciones, registran avances limitados en la construcción de cadenas de valor regionales o subregionales. Ello no limita las posibilidades de establecer alianzas empresariales y de comercio intraindustrial, sino que también deja un mayor espacio para las tentaciones proteccionistas de diverso signo.

Para la mayoría de los países de la región, las posibilidades más inmediatas de insertarse en la dinámica de las cadenas de valor están radicadas en el propio mercado regional, dada su importancia para las exportaciones industriales. Por otro lado, la integración se ha vuelto indispensable en el contexto de una economía mundial que se estructura de manera creciente en torno a macrorregiones. Surge aquí entonces un vínculo sólido entre una estrategia de crecimiento con igualdad y la profundización del espacio económico regional. En efecto, para llevar adelante una transformación productiva que contribuya a reducir las desigualdades se requiere más y mejor empleo productivo y una mayor presencia de las pymes, de las manufacturas y de los servicios en las exportaciones. Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional que en cualquier otro tipo de comercio. Por lo tanto, resulta preciso establecer un entorno propicio para una mayor integración productiva entre las economías de la región. Con ese propósito, se requerirán acciones en varios frentes. En el siguiente capítulo se esbozan algunas propuestas sobre el rol que la integración regional puede cumplir para ese fin.

Gráfico IV.7
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
 INTRARREGIONALES EN LAS EXPORTACIONES A TODO EL MUNDO, 1990-2012**
(En porcentajes)



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 tecnología alta, media y baja. Se excluyen las manufacturas basadas en recursos naturales.

Capítulo V

EL VÍNCULO ENTRE LA INTEGRACIÓN Y LA INDUSTRIALIZACIÓN

A. INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIAL

En la década de 2000, la región atravesó su mejor período económico en 40 años. Esto se reflejó en positivos indicadores de crecimiento, estabilidad macroeconómica, reducción de la pobreza e incluso avances en la distribución del ingreso. Asimismo, tanto sus exportaciones como sus reservas internacionales crecieron en forma significativa. Sin embargo, como ya se ilustró brevemente (véase la sección A del capítulo IV), estas buenas noticias no se tradujeron en progresos equivalentes en materia de innovación y competitividad internacional, como tampoco en la superación de las importantes carencias que la región exhibe en materia de infraestructura física y logística. En este contexto, en la presente sección se aborda el tema de cómo la integración regional puede promover una mayor articulación productiva entre los países de América Latina y el Caribe, contribuyendo al mismo tiempo a la diversificación productiva y exportadora y a la competitividad internacional de la región.

1. El rol de un mercado regional integrado en una mayor articulación productiva

América Latina y el Caribe registra importantes avances en la disminución de las barreras (sobre todo arancelarias) al comercio intrarregional de bienes. Ello es el resultado de los esfuerzos desplegados dentro de los distintos esquemas subregionales de integración, de la suscripción de una amplia red de acuerdos que vinculan a países y agrupaciones de distintas subregiones y de los procesos de apertura unilateral emprendidos en numerosos países a partir de la segunda mitad de los años ochenta. La liberalización alcanzada es un activo que es preciso valorar y preservar. No obstante, también es necesario reconocer las limitaciones de dicho proceso. Por una parte, persisten importantes “eslabones faltantes”, esto es, relaciones intrarregionales que no han sido liberalizadas. Entre estas se destaca nítidamente el comercio entre México y el MERCOSUR¹, así como entre esta agrupación y los países centroamericanos. Los avances también son muy incipientes en la liberalización de los intercambios entre el Caribe y el resto de la región (véase el capítulo VI).

Por otra parte, la densa arquitectura de acuerdos comerciales dentro de la región ha generado un cuadro de creciente fragmentación. Esto se debe a que el contenido de los distintos acuerdos varía mucho, tanto en términos de la amplitud como de la profundidad de los compromisos negociados. La irrupción de las cadenas de valor ha reducido la gravitación de los temas arancelarios y elevado la de los no arancelarios, como la facilitación del comercio, la movilidad de las personas de negocios, las normas técnicas aplicables a productos y servicios, y el tratamiento de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual, entre otros. Ello explica el fuerte énfasis regulatorio (también denominado de integración profunda) de los acuerdos megarregionales actualmente en negociación en Asia, Europa y América del Norte. No obstante, la cobertura temática de muchos de los acuerdos comerciales existentes entre países de la región aún no refleja estas tendencias mundiales (véase el cuadro V.1). En consecuencia, más allá de la reducción de las barreras arancelarias, los progresos son todavía muy limitados en el establecimiento de un espacio regional integrado caracterizado

¹ Dos excepciones en este sentido son el sector automotor (cuyo comercio entre México y el MERCOSUR se encuentra parcialmente liberalizado a través de varios protocolos bilaterales) y la relación entre México y el Uruguay, que está regida por un tratado de libre comercio bilateral.

Cuadro V.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA TEMÁTICA DE LOS ACUERDOS COMERCIALES
 ENTRE PAÍSES DE LA REGIÓN, A MARZO DE 2014**

| Acuerdo | Comercio transfronterizo de servicios | Inversión | Propiedad intelectual | Política de competencia | Contratación pública | Comercio electrónico | Entrada temporal de personas de negocios | Facilitación del comercio | Armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios |
|---|---------------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|--|---------------------------|---|
| Alianza del Pacífico (Protocolo) | Si | Si | No | Si ^a | Si | Si | No | Si | Si |
| Comunidad Andina (CAN) | Si | Si | Si | Si | Parcial ^b | No | Si | Si | Si |
| Comunidad del Caribe (CARICOM) | Si | Si | Si | Si | En preparación | No | Si | Si | Si |
| Mercado Común Centroamericano | Si | Si | Si | Si ^a | Si | Si | Si | Si | Si |
| MERCOSUR | Si | No ^c | No ^d | No ^e | No ^e | No | Si | Si ^f | Si |
| CAN-MERCOSUR ^g | Exhortativo | Exhortativo | No ^h | Exhortativo | No | No | No | No | Si |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)-México | No | No | No | No | No | No | No | Si | Si |
| Centroamérica-México | Si | Si | Si | Si ^a | Si | Si | Si | Si | Si |
| Centroamérica-Panamá | Si | Si | Si | Si | Si | No | Si | Si | Si |
| Chile-Centroamérica | Si | Si | Si | Si | Si | No | Si | Si | Si |
| Chile-Colombia | Si | Si | No | No | Si | Si | Si | Si | Si |
| Chile-Ecuador | Por negociar | Por negociar | No | No | Por negociar | No | Por negociar | Si | Si |
| Chile-MERCOSUR | Si | No | No | Exhortativo | No | No | No | No | Exhortativo |
| Chile-México | Si | Si | Si | Si | No | No | Si | Si | Si |
| Chile-Panamá | Si | Si | No | No | No | No | No | Si | Si |
| Chile-Perú | Si | Si | No | Si | Por negociar | No | Si | Si | Si |
| Colombia-Centroamérica ⁱ | Si | Si | No | No | Si | Si | Si | Si | Si |
| Colombia-Costa Rica | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Colombia-México | Si | Si | Si | Si ^a | Si | No | Si | Si | Si |
| Colombia-Panamá | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Colombia-Venezuela (República Bolivariana de) | No | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Costa Rica-CARICOM | Exhortativo | Si | No | Exhortativo | Exhortativo | No | Si | Exhortativo | Exhortativo |
| Costa Rica-Perú | Si | Si | Si | Si | Si | No | Si | Si | Si |
| Ecuador-Guatemala | No | No | No | No | No | No | No | Si | Si |
| México-Perú | Si | Si | No | No | Por negociar | No | Si | Por negociar | Si |
| México-Uruguay | Si | Si | Si | Si | Por negociar | No | Si | Si | Si |
| Panamá-Perú | Si | Si | Si | Si | Si | No | Si | Si | Si |
| República Dominicana-CARICOM | Exhortativo | Exhortativo | Exhortativo | No | Exhortativo | No | Si | No | Si |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) [en línea] www.stec.oas.org.

^a En el capítulo sobre telecomunicaciones. En el caso del Mercado Común Centroamericano, se refiere al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.

^b Se aplica trato nacional a la adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o entidades públicas (Decisión 439). No se han negociado compromisos en materia de bienes.

^c Mediante la Decisión CMC No 30/10, de diciembre de 2010, se acordaron las directrices para la celebración de un Acuerdo de Inversiones en el MERCOSUR. No se tiene información sobre avances posteriores.

^d El Acuerdo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR (Decisión CMC No 43/10, de diciembre de 2010) no se encuentra vigente.

^e El Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, establecido mediante la Decisión CMC N° 23/06, no entró en vigor. Mediante la Decisión CMC No 23/10 se instruyó su revisión, y posteriormente se han acordado varias prórrogas del plazo para ello. A la fecha no se dispone de información sobre el resultado de dicho proceso.

^f El Código Aduanero del MERCOSUR, aprobado en 2010, no estaba vigente al momento de elaborarse esta publicación.

^g Se refiere a los acuerdos entre el MERCOSUR y el Estado Plurinacional de Bolivia, entre el MERCOSUR y el Perú, y entre el MERCOSUR y Colombia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela.

^h Se indica que las partes se registrarán por el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC y por el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992. Asimismo, se señala que las partes procurarán desarrollar normas y disciplinas para la protección de los conocimientos tradicionales.

ⁱ El acuerdo es entre Colombia, por una parte, y El Salvador, Guatemala y Honduras, por otra.

por normativas comunes sobre el comercio y la inversión. Ello a su vez desincentiva el desarrollo de cadenas regionales o subregionales de valor.

Entre los temas de integración profunda normados con menos frecuencia en los acuerdos suscritos entre países de la región se encuentran la propiedad intelectual y la contratación pública. Ello refleja las intensas sensibilidades que existen en torno a ambos temas. Por una parte, la inclusión en los acuerdos comerciales de normas sobre propiedad intelectual origina serias controversias dentro y fuera de la región. La razón es que tales disposiciones pueden implicar una transferencia neta de riqueza desde los países importadores netos de propiedad intelectual (por lo general países en desarrollo) hacia los países exportadores netos de ella (habitualmente países desarrollados). Un nivel excesivo de protección de la propiedad intelectual puede desincentivar la difusión de las nuevas obras e invenciones y tener un impacto negativo sobre políticas públicas como las de salud, educación, cultura e innovación. Por ello, no resulta sorprendente que los países de la región hayan optado por no incluir este tópico en varios de sus acuerdos comerciales. No obstante, se trata de una temática insoslayable en el contexto de la economía del conocimiento. Regímenes excesivamente laxos de protección de la propiedad intelectual no contribuyen a promover la patentabilidad en la región ni a proteger su patrimonio cultural y de biodiversidad. Por ende, sería beneficioso abrir un debate sobre la posibilidad de definir regímenes regionales en esta materia, que se ajusten a las prioridades de política definidas de manera colectiva por los gobiernos de la región.

La contratación pública es empleada en varios países de la región como un mecanismo de política industrial y de promoción de las pymes². Ello explica la renuencia de algunos gobiernos a adoptar compromisos de apertura en esta materia en el marco de acuerdos comerciales y de integración. No obstante, con suficiente flexibilidad parece perfectamente posible conciliar los beneficios de una mayor apertura a nivel regional o subregional (en términos de escala y mejor relación costo-calidad de los bienes y servicios adquiridos) con la preservación de espacios para promover diversos objetivos de política pública. Así, por ejemplo, en los eventuales acuerdos se podrían incluir distintas modalidades de preferencias para las pymes locales o para las empresas que cumplan con determinados objetivos ambientales (por ejemplo, el uso de tecnologías verdes o de fuentes energéticas renovables no convencionales).

A la luz de los antecedentes ya expuestos, mantiene plena vigencia el objetivo de transitar hacia un espacio regional integrado mediante la gradual convergencia de los acuerdos existentes. No obstante, cabe recordar que intentos de avanzar en esa dirección durante la pasada década no prosperaron, lo que refleja las profundas diferencias que los temas comerciales originan dentro de la región³. En consecuencia, se requerirá una gran dosis de flexibilidad y pragmatismo para acomodar los progresos que se vayan produciendo entre grupos más pequeños de países, siempre dejando las puertas abiertas para una posterior convergencia entre dichas iniciativas a nivel regional.

Dado que un objetivo compartido por los gobiernos de la región es promover la creación y desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales, resulta conveniente explorar opciones que permitan avanzar gradualmente hacia una plena acumulación regional de origen⁴. También sería deseable una mayor coordinación regional o subregional de las acciones que varios gobiernos están implementando en materia de facilitación del comercio (por ejemplo, las ventanillas únicas de comercio exterior), así como una gradual armonización o reconocimiento mutuo de los estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios de cada país.

² Lo mismo ocurre en países desarrollados como los Estados Unidos y el Japón.

³ Este fue el caso de las iniciativas orientadas a establecer áreas de libre comercio entre los miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la entonces denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (actual UNASUR).

⁴ Este concepto se refiere a la posibilidad de que los insumos originarios de un país de la región que sean incorporados en un bien final que será exportado por otro país de la región a un tercer país, también de la región, se consideren como originarios del país que exporta el bien final. Con ello, se expande el rango de proveedores regionales a los que pueden acceder las empresas exportadoras de América Latina y el Caribe sin perder los beneficios arancelarios negociados en el marco de acuerdos de integración.

Todo ello beneficiaría particularmente a las pymes exportadoras, ya que ellas tienen una menor capacidad que las grandes empresas de lidiar con obstáculos administrativos o regulatorios al comercio.

El desarrollo de mayores vínculos comerciales y de inversión entre América del Sur, Centroamérica y México debiera ser también un objetivo fundamental de los esfuerzos por fomentar una mayor integración productiva en América Latina. En este sentido, un desafío permanente es avanzar hacia una mayor integración formal entre el Brasil y México, por tratarse de las economías de mayor tamaño y sofisticación productiva de la región.

La apuesta por el comercio intrarregional no debe ser entendida como un llamado al proteccionismo frente al resto del mundo. Las nuevas formas de organización de la producción en cadenas de valor inducen procesos de segmentación, estimulando el comercio de bienes intermedios y el comercio intraindustrial como rasgos típicos de la complementariedad productiva. En este sentido, corresponde evaluar con suma atención el efecto neto de las medidas que limitan el acceso a las importaciones. Específicamente, se debe incorporar en el análisis el impacto adverso que ellas podrían tener sobre la competitividad de los procesos productivos nacionales, al encarecer o limitar en demasía el acceso oportuno a bienes de capital, insumos, servicios o tecnologías de origen importado⁵.

Es cierto que en las experiencias asiáticas de más reciente industrialización, en su momento, se acudió a prácticas variadas y transitorias de protección, lo que ayudó a transformar la estructura productiva orientándola hacia la producción de manufacturas livianas y medianas en primera instancia, para transitar luego hacia sectores de mayor sofisticación. Sin embargo, con diferencias y especificidades nacionales, estas experiencias también mostraron un énfasis notable en dirigir desde el inicio tales producciones hacia los mercados internacionales más exigentes y no hacia el mercado interno, conquistando cuotas relevantes de esos mercados sobre la base de avances en productividad, competitividad e innovación. Ciertamente estos avances son más difíciles de alcanzar en contextos donde se privilegia el mercado interno o un mercado regional protegido de la competencia extrarregional. En suma, la nueva sustitución de importaciones debe ser auténtica, es decir, apoyada en mejoras en materia de innovación y competitividad y no en barreras administrativas o en economías que cierran sus fronteras.

Por último, un desafío central es reducir los elevados costos logísticos que caracterizan el comercio intrarregional, que muchas veces superan no solo el costo que representan los aranceles, sino incluso los costos logísticos de exportar a destinos extrarregionales distantes. Para ello se requiere avanzar de manera gradual en la superación de las conocidas brechas de infraestructura de transporte que caracterizan a la región. Ello involucra cuantiosas inversiones que solo pueden ejecutarse plenamente en períodos largos. No obstante, pueden obtenerse importantes ganancias en el corto plazo mediante soluciones logísticas “blandas”, como la provisión de servicios modernos de almacenamiento y una mayor eficiencia de los procesos aduaneros y de certificación, entre otras (CAF/CEPAL/OCDE, 2013).

2. La centralidad de la política industrial

El desafío de potenciar el comercio y la integración productiva entre las economías de la región excede con mucho la agenda propiamente comercial, abarcando una amplia gama de políticas públicas. En particular, existe un reconocimiento creciente en la región del rol crucial que le cabe a una política industrial moderna en dicho esfuerzo. En efecto, la persistencia en la mayoría de los países de la región de patrones exportadores

⁵ Por ejemplo, alrededor de un 85% de las importaciones brasileñas de manufacturas procedentes de China corresponde a bienes intermedios y de capital, adquiridos por la industria brasileña para manufacturar bienes finales que esta exporta y vende en el mercado local (Pedro da Motta Veiga, presentación en el Foro Público de la OMC, septiembre de 2012). En trabajos recientes también se confirma el rol determinante que cumple el acceso a servicios modernos en la evolución de la competitividad y en la agregación de valor a las exportaciones (OMC, 2013a).

basados en recursos naturales escasamente procesados o mano de obra de bajo costo ha estimulado un debate en torno a cómo la política industrial —también denominada de desarrollo productivo— podría desencadenar procesos de dinamización de las ventajas comparativas, en sectores donde la innovación cumple un rol protagónico. Por cierto, estos no se limitan a las manufacturas, sino que existen también amplios espacios para la innovación y la agregación de valor en sectores asociados a los recursos naturales y a los servicios modernos. De hecho, la irrupción de las cadenas de valor en la producción y el comercio mundiales tiende a hacer menos nítidas las fronteras entre sectores, por cuanto típicamente a lo largo de una misma cadena se encuentran actividades extractivas, manufactureras y de servicios, ligadas entre sí en forma estrecha.

La política industrial, entendida en un sentido amplio, comprende un rango muy diverso de instrumentos (véase el cuadro V.2). Entre estos se cuentan los orientados a la mejora del acceso de las empresas al financiamiento, los de generación y difusión de nuevas tecnologías y conocimientos, los de capacitación, los

Cuadro V.2
TIPOS DE POLÍTICAS INDUSTRIALES

| Tipos de políticas | Objetivos | Instrumentos |
|---|---|--|
| Políticas horizontales pasivas | No discriminar entre actividades | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas de competitividad <ul style="list-style-type: none"> - Macroeconomía estable - Garantías para el cumplimiento de contratos - Facilidad para la apertura de nuevos negocios - Protección de inversiones y construcción de infraestructura • Políticas comerciales y de atracción de inversión extranjera directa <ul style="list-style-type: none"> - Acciones de apertura unilateral generalizada - Firma de acuerdos bilaterales o multilaterales en que no se distinguen o protegen sectores específicos - Apertura al capital extranjero |
| Políticas horizontales activas | Corregir fallas de mercado | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas para impulsar el desarrollo científico y tecnológico y la innovación <ul style="list-style-type: none"> - Apoyos directos para las actividades privadas de investigación y desarrollo (I+D) - Promoción de proyectos conjuntos de I+D que permitan internalizar externalidades • Políticas orientadas a la formación de recursos humanos y la capacitación empresarial <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento a la formación de recursos humanos especializados y la protección de la propiedad intelectual • Políticas de apoyo a las pymes y las microempresas <ul style="list-style-type: none"> - Políticas de apoyo en materia de acceso al crédito • Políticas para corregir problemas derivados de información imperfecta <ul style="list-style-type: none"> - Organización de eventos, ferias y encuentros, elaboración de directorios empresariales - Organización de seminarios y conferencias |
| Políticas para el cambio estructural sin desafiar ventajas comparativas | Impulsar estrategias de desarrollo basadas en ventajas comparativas ya existentes | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas de acción directa del Estado <ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar información sobre industrias nuevas consistentes con las ventajas comparativas - Coordinar inversiones en industrias relacionadas y mejorar la infraestructura - Subsidios fiscales directos - Exenciones tributarias no focalizadas - Crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas - Catalizar el desarrollo de industrias nuevas a través de la incubación o la atracción de inversión extranjera directa - Aranceles sobre el comercio exterior |
| Políticas para el cambio estructural que crean nuevas ventajas competitivas | Modificar y desafiar ventajas comparativas | <p>Los instrumentos de política industrial utilizados en este enfoque combinan todos los anteriores con instrumentos de intervención directa del Estado en materia de financiamiento, estímulos fiscales, inversión pública y compras públicas, entre otros. En este enfoque la política industrial debe confluir con políticas macroeconómicas, sociales y laborales para alcanzar el cambio estructural.</p> |

Fuente: Ramón Padilla y Jennifer Alvarado, “El resurgimiento de la política industrial”, Ramón Padilla (ed.), “Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica”, México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, en prensa, 2014.

incentivos a la asociatividad e internacionalización de las pymes, los programas de certificación de calidad y las políticas de clústeres productivos. Para superar los importantes déficits que mantiene en estos ámbitos, la región debe zafarse de los dogmas neoliberales que siguen pregonando que la mejor política industrial es la que no existe y que el instrumento más idóneo para asignar recursos orientados al mediano y largo plazo es el mercado⁶.

La política industrial es un elemento central de la propuesta de cambio estructural que la CEPAL ha planteado a la región en años recientes. Lo que se persigue con ella es fomentar la transición hacia actividades caracterizadas por mayores niveles de productividad y una mayor intensidad en conocimiento, ya sea en los sectores de manufacturas, recursos naturales o servicios. Ello puede hacerse tanto mediante políticas orientadas a fortalecer las ventajas comparativas ya existentes (por ejemplo, con una mayor incorporación de tecnología a las exportaciones de recursos naturales) como a través de políticas tendientes a crear nuevas ventajas competitivas. Por cierto, la política industrial moderna debe ajustarse al contexto de globalización en que se inserta la región, caracterizado por una mayor apertura al comercio y a la IED y por las restricciones que algunos acuerdos comerciales y de inversión establecen al uso de ciertos instrumentos. En otras palabras, lo que se persigue es una política industrial que permita mejorar la calidad de la inserción económica internacional de la región.

Sin duda, la política industrial se formula e implementa principalmente desde el espacio nacional. No obstante, si lo que se desea es promover el surgimiento y desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales, la sola acción en el nivel nacional resulta insuficiente. Es por esto que la CEPAL ha venido sugiriendo la posibilidad de dar los primeros pasos en la gestación de políticas industriales con algunos componentes plurinacionales, es decir, compartidos por varios países. Sobre la base de estudios en que se detecten sectores o actividades productivas con potencial competitivo en el comercio intraindustrial o en cadenas de valor plurinacionales, sería posible hacer converger en las respectivas empresas una batería de iniciativas en diversas áreas críticas. Estas iniciativas dependerán de las especificidades de cada sector y podrían incluir programas de certificación de calidad, aspectos sanitarios y fitosanitarios, normas técnicas, trazabilidad, detección y reducción de las huellas de carbono y de agua, y políticas de capacitación estrechamente vinculadas con las necesidades productivas (véase el recuadro V.1, donde se presentan dos ejemplos de Centroamérica). El gradual logro de estas convergencias productivas iría induciendo movimientos de profesionales, técnicos y mano de obra calificada entre distintos segmentos de la cadena. Por lo tanto, estas políticas e instrumentos debieran complementarse con otros que faciliten dicha movilidad.

En una línea similar, los pactos regionales de desarrollo industrial podrían apoyar la gestación de cadenas regionales de valor. Estos pactos podrían incluir también acuerdos de facilitación del comercio y la inversión, mecanismos conjuntos de promoción comercial y atracción de inversiones, y apoyo a la formación de conglomerados industriales transfronterizos mediante el financiamiento conjunto de la infraestructura requerida (véase el diagrama V.1).

⁶ Estas aseveraciones no se sustentan en ninguna experiencia real. Todas las experiencias exitosas de desarrollo (en los Estados Unidos, Europa, el Japón, las economías asiáticas de reciente industrialización y ahora China y la India) convergen rápidamente hacia senderos de industrialización en que el rol de la política industrial y la intervención del Estado han sido decisivos. Discutir sobre los límites y especificidades de esta intervención en cada contexto es, sin duda, muy necesario. Pero negar esta evidencia y suponer que en estos casos ha sido únicamente el mercado el responsable de la construcción de competitividad es ideología pura.

Recuadro V.1
**ESPACIOS PARA LA COORDINACIÓN DE
 LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES EN CENTROAMÉRICA**

En algunos estudios recientes de cadenas de valor centroamericanas se arrojan luces sobre las posibilidades de coordinar políticas industriales entre los países participantes en dichas cadenas. Por ejemplo, Zúñiga (2011) analiza el caso de la industria láctea en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. A partir del estudio de un conjunto de factores que inciden en la conformación de cadenas de valor, se concluye que, para que los tres países puedan aprovechar la potencialidad del sector en sus mercados nacionales y posteriormente en el mercado subregional y en terceros mercados, es necesario que avancen en un mayor aprovechamiento de sus respectivas ventajas^a. Así, El Salvador podría transferir información sobre tecnología productiva de alto impacto a Costa Rica y Nicaragua, ya que de los tres países es el que cuenta con mayor tecnificación y más altos rendimientos, pese a ser importador neto. Asimismo, podría realizar mayores inversiones en el resto de los países, especialmente en Nicaragua. Para esto, es posible aprovechar la apertura existente para los flujos comerciales y de inversión extranjera directa a nivel subregional. A su vez, El Salvador y Nicaragua podrían beneficiarse de la experiencia costarricense en el desarrollo de programas de asociatividad, para superar el problema de la atomización de la producción y aumentar la calidad del producto. En Costa Rica, la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos controla el 80% del acopio de leche. De ese modo garantiza que los productores accedan a buenos precios, lo que no se logra en Nicaragua ni El Salvador. Cabe notar que el mercado subregional concentra casi dos tercios de las exportaciones de lácteos del conjunto de los países centroamericanos (véase el cuadro).

Cuadro

**PAÍSES DE CENTROAMÉRICA: DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS LÁCTEOS
 (LECHE, MANTEQUILLA Y QUESO) SEGÚN PAÍS, POR MERCADOS DE DESTINO, 2012^a**
(En porcentajes)

| Países | Centroamérica | Resto de América Latina | Estados Unidos | Unión Europea | Resto del mundo | Mundo |
|----------------------|---------------|-------------------------|----------------|---------------|-----------------|--------------|
| Costa Rica | 67,8 | 22,3 | 7,1 | 1,8 | 0,9 | 100,0 |
| El Salvador | 71,6 | 0,4 | 8,6 | 2,3 | 17,1 | 100,0 |
| Guatemala | 63,8 | 8,4 | 12,9 | 1,5 | 13,5 | 100,0 |
| Honduras | 59,7 | 0,9 | 26,6 | 4,2 | 8,7 | 100,0 |
| Nicaragua | 73,9 | 12,3 | 10,1 | 0,5 | 3,2 | 100,0 |
| Panamá ^b | 23,4 | 1,6 | 44,9 | 6,8 | 23,3 | 100,0 |
| Centroamérica | 64,3 | 8,6 | 14,7 | 2,2 | 10,2 | 100,0 |

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 los grupos 022, 023 y 024 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) Revisión 3.

^b Corresponde a información de 2011.

Del estudio de Zúñiga se colige que en Centroamérica existen espacios para la aplicación de políticas industriales regionales que podrían favorecer el desarrollo del sector lácteo. Entre las recomendaciones para ello se incluyen: la unificación de los procesos de producción para poder homologar reglas de sanidad e inocuidad, el establecimiento de mecanismos de certificación regionalmente reconocidos, la expansión de la banca de desarrollo y la inversión en la creación y consolidación de infraestructura e institucionalidad adecuada para el sector. En suma, planificar el desarrollo de la actividad desde una perspectiva subregional es importante para la competitividad del sector.

Otro estudio es el de Antunes y Monge (2013), quienes realizan un diagnóstico de la cadena de fibras sintéticas-ropa deportiva en El Salvador. Esta cadena tiene un gran peso en el empleo textil total, en sus tres eslabones: origina el 49% del empleo nacional en hilados, cerca del 70% del empleo en tejidos y el 20% del empleo en confecciones. La presencia de las pymes llega al 91% del total de empresas del clúster de fibras sintéticas y había 503 empresas pequeñas de un total de 610 en 2011.

Entre las principales conclusiones del trabajo se mencionan algunos factores determinantes de la competitividad del sector: el precio de la energía eléctrica (el consumo de energía representa el 60% de los costos totales en el sector de tejidos, el 14% en el de hilados y el 12% en la confección); la disponibilidad de mecanismos de financiamiento para el sector industrial (por ejemplo, garantías a las actividades productivas en áreas como capital de trabajo y formación de capital); innovación, desarrollo tecnológico, reconversión ambiental y certificaciones, y precios asequibles en el proceso de distribución, entre otros. Este último factor depende en gran medida de la calidad de la infraestructura de transporte —terrestre en el caso de las ventas al mercado centroamericano y marítimo en el caso de las exportaciones a los Estados Unidos— y de los servicios logísticos asociados, incluida la gestión de los trámites requeridos para el comercio exterior. En este aspecto, el empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, por ejemplo mediante ventanillas únicas de comercio exterior, es uno de los factores que ha tenido gran impacto en la competitividad exportadora.

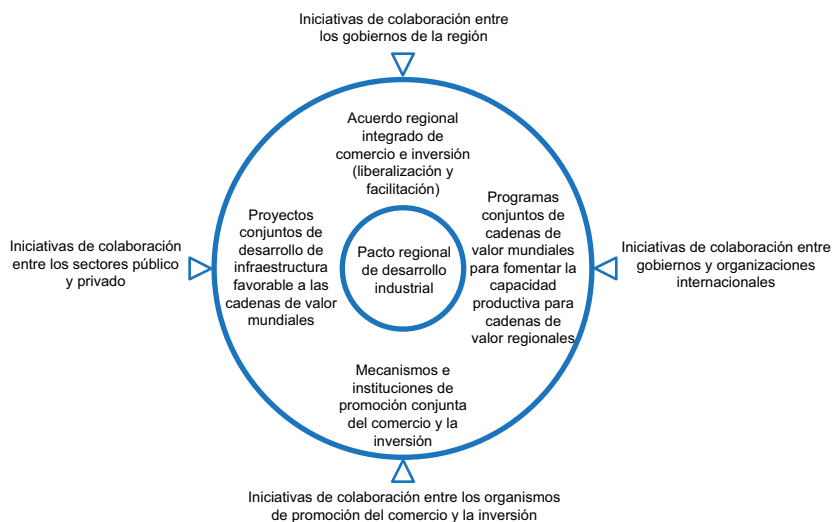
Recuadro V.1 (conclusión)

En este sector, al igual que en el de los lácteos, hay un gran potencial para la generación de cadenas de valor subregionales, en este caso vinculadas al mercado de los Estados Unidos, principal comprador de artículos de confección de diferente tipo (ropa interior, ropa exterior de punto, ropa para niños y accesorios de vestir, entre otros). En este contexto, se constata que existen espacios para impulsar políticas industriales concertadas a nivel subregional que mejoren la competitividad del conjunto de las empresas del sector. Entre otras, se pueden mencionar las siguientes: i) articulación de esfuerzos de innovación por parte de las empresas, gobiernos y la academia, tendientes al escalamiento en la cadena; ii) fortalecimiento de la dotación de mano de obra técnica especializada no superior, pero con experiencia en el sector, mediante la configuración de perfiles homologables en universidades y centros de formación técnica centroamericanos; iii) fomento a la puesta en marcha de estrategias orientadas a la automatización y armonización de los procedimientos aduaneros, por ejemplo, el empleo de la certificación como Operador Económico Autorizado; iv) impulso a la asociatividad de los agentes económicos para el uso de centros subregionales de servicios compartidos, y v) perfeccionamiento de los mecanismos de ventanilla única de comercio exterior con que cuenta el mercado común centroamericano.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bruno Antunes y Claudia Monge, *Diagnóstico de la cadena de fibras sintéticas - ropa deportiva en El Salvador* (LC/MEX/L.1119), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, 2013 y Guillermo Zúñiga Arias, “El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea”, *serie Estudios y prospectivas*, N° 126 (LC/MEX/L.996.Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2011.

^a Entre los factores estudiados se cuentan: i) la estructura de mercado; ii) el potencial de la demanda interna; iii) el nivel de agregación de contenido nacional; iv) el mayor o menor grado de asociatividad entre los productores; v) la existencia o no de política industrial nacional, y vi) la disponibilidad de infraestructura adecuada al sector.

Diagrama V.1
PACTOS REGIONALES DE DESARROLLO INDUSTRIAL PARA LAS CADENAS DE VALOR



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2013overview_es.pdf.

Un ejemplo concreto del potencial que ofrece la cooperación regional o subregional en la implementación de la política industrial dice relación con la internacionalización de las pymes. En la región, las pymes exportadoras presentan en general una menor productividad y una mayor informalidad que las empresas del mismo tipo en los países desarrollados y su acceso al crédito suele ser más dificultoso. Estas empresas

tienen serias restricciones de capital humano, problemas de gestión estratégica y costos fijos relativamente mayores para acceder a los mercados externos. Además, disponen de una menor capacidad que las empresas de mayor tamaño para cumplir con los requerimientos aplicados en sus mercados de destino (por ejemplo, normas técnicas, de calidad, sanitarias, fitosanitarias y de sustentabilidad ambiental). Por todos estos motivos, las pymes regionales suelen enfrentar grandes dificultades para exportar, tanto de manera directa como indirecta (es decir, mediante encadenamientos con empresas exportadoras de mayor tamaño). De hecho, las microempresas y pequeñas empresas latinoamericanas casi no exportan, en fuerte contraste con lo que ocurre en las economías industrializadas (véase el cuadro V.3).

Cuadro V.3
**PAÍSES SELECCIONADOS: PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES TOTALES
POR TAMAÑO DE LAS EMPRESAS, ALREDEDOR DE 2010^a**
(En porcentajes)

| | Argentina | Brasil | Chile | España | Italia | Alemania | Francia |
|-------------------|-----------|--------|-------|--------|--------|----------|---------|
| Microempresas | 0,3 | 0,1 | - | 11,1 | 9 | 8 | 17 |
| Empresas pequeñas | 1,6 | 0,9 | 0,4 | 13,3 | 19 | 12 | 10 |
| Empresas medianas | 6,5 | 9,5 | 1,5 | 22,6 | 28 | 18 | 15 |
| Empresas grandes | 91,6 | 82,9 | 97,9 | 47,1 | 44 | 62 | 58 |

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), Santiago de Chile.

^a En las cifras del Brasil no se incluyen las microempresas y las pequeñas empresas especiales, que representan el 6,6% de las exportaciones totales. En el caso de Chile, en la cifra de pequeñas empresas se incluyen las microempresas. En España, el 5,9% de las exportaciones corresponde a empresas cuyo tamaño se desconoce y que, por ende, no se incluyen en el cuadro. Las cifras de Alemania solo abarcan las exportaciones dentro de Europa.

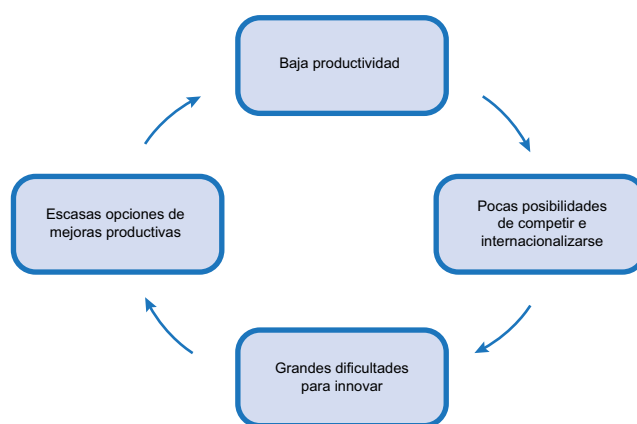
Como ya se ha indicado, la dinámica de las cadenas de valor implica que muchas actividades antes radicadas en un solo país se trasladan a diferentes localizaciones por todo el mundo. En este contexto, las grandes empresas crecientemente externalizan procesos productivos a pymes especializadas. Ello plantea a las pymes de la región posibilidades antes insospechadas como proveedoras de bienes y servicios para empresas de mayor tamaño. No obstante, a fin de aprovechar dichas oportunidades se requiere romper el círculo vicioso que condiciona y limita la internacionalización de las pymes regionales (véase el diagrama V.2). Para ello es fundamental reducir las brechas de productividad, incorporando tecnología, innovaciones y conocimiento a los productos, así como impulsar mejoras en la gestión. En suma, se requiere hacer política industrial. Resulta conveniente concentrar esfuerzos en sectores y cadenas de valor específicas que ofrezcan el mayor potencial para la participación de dichas empresas, identificando cuellos de botella y barreras a la entrada. Específicamente, es importante avanzar en cuatro áreas interrelacionadas de las políticas de apoyo: i) innovación para el fortalecimiento de capacidades productivas y gerenciales; ii) acceso a mercados; iii) articulación productiva y cooperación empresarial, y iv) acceso al financiamiento⁷.

En segundo término, hay que aprovechar la relación virtuosa entre competitividad e internacionalización. La mejora de la competitividad permite a las pymes internacionalizarse y llegar a nuevos mercados. A su vez, la internacionalización estimula la competitividad de las pymes, al hacer que operen en mercados más complejos y tengan acceso a nuevas tecnologías, prácticas empresariales, redes e información de mercado, entre otros recursos. Para aprovechar esta relación virtuosa se requieren acciones en dos grandes áreas de política: i) la capacitación y sensibilización de las pymes para la internacionalización, y ii) la promoción de encadenamientos productivos y la identificación de oportunidades de negocios con empresas

⁷ Sobre este último aspecto, véase el apartado 1 de la sección B, “La cooperación financiera regional”.

multinacionales (incluidas las translatinas). Aquí se presenta un espacio privilegiado para la cooperación regional o subregional, mediante programas que articulen la demanda de proveedores de las empresas internacionalizadas de mayor tamaño que operan en la región con la oferta de las pymes. Estos programas podrían también apoyar a las pymes con potencial como proveedoras, de modo de permitirles satisfacer las exigencias (por ejemplo de calidad, diseño o inocuidad) planteadas por las empresas mayores dentro de la misma cadena. Cabe notar que en diversos países de la región ya hay experiencias exitosas de programas de desarrollo de proveedores, si bien no todos están orientados explícitamente a la exportación⁸. El desafío ahora es dar el siguiente paso, es decir, articular estas experiencias nacionales, con el objetivo de promover encadenamientos productivos plurinacionales en la región.

Diagrama V.2
EL CÍRCULO VICIOSO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La política industrial también es clave para la penetración y el escalamiento en las cadenas de servicios mundiales, como lo demuestra la experiencia de algunos países de la región. La entrada en dichas cadenas es posible por dos vías: la atracción de empresas multinacionales y la internacionalización de empresas locales. Los gobiernos de la región han promovido sobre todo la primera vía, mediante una combinación de políticas. Entre ellas se ha incluido en muchos casos la creación de zonas francas, donde las empresas multinacionales gozan de un régimen fiscal favorable y otros beneficios (por ejemplo, en materia logística y de trámites relacionados con el comercio). Puesto que varios países de la región ya poseen zonas francas, su sola existencia tiende a perder valor como incentivo para la atracción de empresas multinacionales.

Otro conjunto fundamental de políticas se refiere a la formación de los recursos humanos. Entre estas iniciativas se incluyen la enseñanza de inglés para trabajadores de los centros de llamadas orientados al mercado estadounidense, así como el fortalecimiento de habilidades específicas para servicios especializados como la contabilidad, la ingeniería de distintos tipos y las tecnologías de la información⁹. Estos conocimientos específicos son cada vez más importantes en un contexto internacional en que se requiere escalar hacia tareas más complejas y en que, por consiguiente, resulta cada vez más difícil competir únicamente sobre la base de bajos costos laborales.

⁸ Entre estos últimos, cabe destacar el programa de encadenamientos productivos que administra la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Existen también iniciativas público-privadas orientadas a sectores específicos, como el Programa de proveedores de clase mundial para la minería, implementado en Chile por BHP Billiton y la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO).

⁹ En la medida en que los currículos de la educación superior no están adaptados específicamente a las necesidades de las empresas, en algunos países como Colombia y Costa Rica se han creado cursos con una duración de entre seis meses y dos años orientados a la entrega de dichos conocimientos (*finishing schools*).

En el caso de algunos países, como Chile en la década de 2000 y el Uruguay, los gobiernos proveen también otros incentivos, como el financiamiento parcial del costo de instalación, del arriendo de edificios y de la infraestructura tecnológica. Por otra parte, varios países de la región ofrecen incentivos para la innovación, investigación y desarrollo. Estos se refieren no solo a incentivos fiscales, sino también a estímulos para patentar nuevos servicios y medidas para proteger mejor la propiedad intelectual. Es clave también promover la cooperación entre el sector privado y las universidades (Hernández y otros, 2014).

Varios gobiernos de la región ofrecen asimismo apoyos específicos a empresas locales para promover su internacionalización. Estos esfuerzos deberían dirigirse tanto a las empresas que tienen potencial para vender sus servicios a otras empresas exportadoras en el país (internacionalización indirecta) como a aquellas que tienen potencial para comercializar sus servicios en los mercados extranjeros (internacionalización directa). Muchas firmas de la región disponen de buenas capacidades técnicas, pero carecen de conocimientos específicos de gestión y mercadeo para vender sus servicios en el exterior. El apoyo público podría dirigirse a la superación de estas debilidades, por ejemplo mediante la preparación de las empresas para que obtengan ciertas certificaciones requeridas a nivel internacional para la venta de servicios¹⁰.

La cooperación regional en ciencia, tecnología e innovación es otro campo promisorio para el desarrollo de nuevas políticas industriales con componentes plurinacionales. Así fue reconocido en la Reunión ministerial “Innovación y cambio estructural en América Latina y el Caribe: estrategias para el desarrollo regional inclusivo”, realizada en junio de 2013 en Río de Janeiro (Brasil). En ella, los ministros y otras altas autoridades del ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación de la región resolvieron promover políticas de inversión y expansión de nuevas capacidades productivas sobre la base del conocimiento científico y tecnológico y la innovación. Asimismo, determinaron promover políticas industriales orientadas a la creación de nuevos sectores, más allá de los aumentos de competitividad de los sectores existentes en la actualidad, contribuyendo así a avanzar en un paradigma tecnológico ambientalmente sostenible. En suma, en la reunión se concluyó que las políticas de ciencia, tecnología e innovación forman parte de una nueva fase de políticas industriales indispensables para promover el cambio estructural en América Latina y el Caribe hacia sectores intensivos en conocimiento. Esto es fundamental tanto debido al proceso de rápido cambio tecnológico por el que atraviesa el mundo, como debido al rol central que dichas políticas cumplen en la construcción de un desarrollo orientado hacia la igualdad.

La cooperación regional o subregional en el ámbito del desarrollo productivo debiera tener un claro sesgo hacia la construcción de capacidades productivas y tecnológicas en las economías menos adelantadas. Pueden operar para ello distintos instrumentos, como los fondos estructurales, el financiamiento de la banca multilateral y de desarrollo, y las alianzas con empresas inversionistas extranjeras que faciliten el acceso a capacitación, tecnología y cadenas de valor y de distribución. Lo relevante es asegurar que las economías menos adelantadas cuenten con un apoyo externo que permita a sus empresas insertarse y ascender en las cadenas de valor, y a sus trabajadores elevar su productividad y sus salarios.

Cabe reiterar que la apuesta por una política industrial más activa no significa desatender la competitividad de las exportaciones de recursos naturales. Por el contrario, se trata de utilizar la política industrial para potenciar estos sectores, usándolos como palanca para elevar la complejidad de la base productiva en general y evitar la reprimarización. De hecho, la previsible expansión de la demanda mundial de materiales, energía y alimentos, especialmente en China, la India y el resto de Asia, abre insospechadas oportunidades de desarrollo y empleo para la región. Aprovecharlas de manera adecuada en el marco de una estrategia de transformación productiva implica retener en cada país una mayor proporción de los excedentes generados por la exportación de recursos naturales, así como destinar esos recursos a fortalecer la innovación tecnológica, la capacitación y el emprendimiento (Bitar, 2014).

¹⁰ Por ejemplo, ISO 9000, Modelo Integrado de Madurez de Capacidad (*Capability Maturity Model Integration*, CMMI) y Biblioteca de Infraestructura de Tecnología de la Información (*Information Technology Infrastructure Library*, ITIL).

Para ascender en las cadenas de valor asociadas a los recursos naturales, se requiere un esfuerzo deliberado y sistemático de incorporación de tecnología a las exportaciones agrícolas, mineras, forestales y de energía. Asimismo, resulta necesario estimular la formación de clústeres y alianzas empresariales en torno a esos sectores, así como reforzar los eslabonamientos entre las actividades primarias, la manufactura y los servicios. La política industrial tiene un rol insustituible en todos estos ámbitos y son numerosos los espacios para una acción más coordinada de los países de la región.

B. DIMENSIONES COMPLEMENTARIAS PARA LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA REGIONAL

1. La cooperación financiera regional

La arquitectura financiera regional se organiza en torno a tres pilares: la provisión de financiamiento contracíclico para atender las necesidades de financiamiento de la balanza de pagos y promover la estabilidad financiera; la movilización de recursos para la inversión y el desarrollo productivo, y el apoyo al comercio intrarregional. El primer pilar se concentra en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). El segundo pilar es el objetivo de los bancos de desarrollo de la región, incluidos el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA). Por último, el apoyo al tercer pilar se realiza principalmente a través de los sistemas de pagos. En la última década, los bancos de desarrollo también han participado en la provisión de financiamiento contracíclico y en el financiamiento del comercio intrarregional. A continuación se plantean algunas propuestas para fortalecer la cooperación financiera regional en torno a cada uno de los tres pilares.

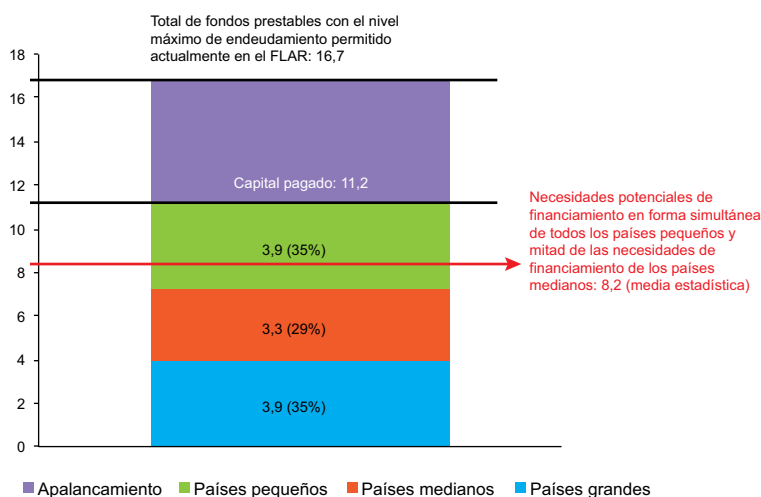
La primera propuesta es la creación de un fondo regional de reservas, a partir de la exitosa experiencia del FLAR. Establecido en 1978, este Fondo está integrado por ocho países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El FLAR tiene tres funciones: 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. En la práctica, la primera función ha sido la más importante. En la actualidad, el FLAR registra un capital suscrito total de 3.282 millones de dólares y un capital pagado cercano a los 2.400 millones de dólares. Esta última cifra representa en promedio el 0,2% del PIB y el 1,6% de las reservas internacionales de los países miembros. Para brindar liquidez, 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 al Fondo y según sea la facilidad crediticia elegida.

Entre las diferentes modalidades de crédito que ofrece el FLAR, las utilizadas con mayor frecuencia son la de balanza de pagos y la 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 ofrece financiamiento de hasta un año con un límite de acceso equivalente a 1,0 vez el capital pagado. Todos los países miembros (con excepción del Uruguay, que recién se incorporó en 2009) han utilizado las facilidades crediticias del FLAR, que ha otorgado financiamiento de manera oportuna y expedita ante solicitudes de sus países miembros. Las líneas de crédito del FLAR han sido utilizadas mayormente en períodos de crisis, en particular durante la crisis de la deuda externa en los años ochenta. Sin embargo, en todas las crisis posteriores solo una minoría de los países miembros han solicitado apoyo de liquidez simultáneo.

Un fondo regional de reservas de mayor alcance sería un aporte relevante 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 por lo general no tienen un carácter simultáneo. La evidencia empírica muestra que las crisis sistémicas y el contagio generalizado no parecen ser la regla (Titelman y otros, 2013). Además, la experiencia indica en general que, de existir alguna simultaneidad entre las crisis que afectan a los países, esta tiene lugar más bien entre los pequeños; en las economías de tamaño grande y mediano la simultaneidad es poco frecuente. Para enfrentar casos extremos, por ejemplo una crisis de naturaleza sistémica o contagio generalizado, e incluso ante escenarios intermedios, en que su capital no resulte suficiente para enfrentar las demandas de los países miembros, el fondo debería tener la capacidad de “ampliar sus espaldas”. Esto puede hacerlo ya sea apalancando su capital, mediante la emisión de deuda que le permita movilizar un mayor monto de recursos, o realizando acciones en conjunto con otras instancias de la arquitectura financiera regional.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estima que para un conjunto de 19 países de la región, por ejemplo, en un escenario en que los aportes de capital de los países siguieran la lógica que rige actualmente en el FLAR, el fondo regional llegaría a un total superior a 11.000 millones de dólares (equivalente al 1,7% de las reservas internacionales de ese conjunto de países). Con un fondo de este tamaño -sin ningún grado de apalancamiento- se alcanzarían a cubrir de manera simultánea las potenciales demandas de todos los países pequeños, junto con la mitad de las necesidades del grupo de países medianos, 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 prestables que llegarían hasta 16.700 millones de dólares (véase el gráfico V.1).

Gráfico V.1
DIMENSIONES DE UN FONDO REGIONAL DE RESERVAS PARA 19 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA^a
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Titelman, “Un fondo de reservas regional para América Latina”, *MPRA Paper*, N° 42614, University Library of Munich, 2012 [en línea] http://mpra.ub.uni-muenchen.de/42614/1/MPRA_paper_42614.pdf.

^a En función del tamaño de su PIB, los países grandes incluidos son el Brasil y México; los países medianos son la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, el Perú y Chile, y los países pequeños son el Ecuador, Costa Rica, el Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Belice. Se toma como supuesto que los actuales miembros del FLAR mantienen sus montos vigentes de aportes, que los restantes aportan de acuerdo con su tamaño relativo y que todo el capital suscrito es capital pagado.

Una segunda área de trabajo en la cooperación financiera regional es el fortalecimiento del rol de la banca subregional como proveedora de crédito para el desarrollo productivo. La banca subregional ha asumido paulatinamente un mayor protagonismo en el desarrollo financiero de los países de la región. Además, los bancos de desarrollo subregionales han incorporado a miembros no fundadores e incluso a miembros extrarregionales. Desde principios de la década de 2000, la banca subregional ha aumentado también en forma significativa tanto el volumen de recursos otorgados como su participación relativa en el total de créditos concedidos 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. Esta cifra representa un 36% del total de créditos otorgados ese año por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe, de modo que superó la participación del BID (34%) y del Banco Mundial (30%). Esta distribución contrasta fuertemente con la que existía en 1990, cuando la banca subregional otorgaba el 10% del total del crédito, el BID el 35% y el Banco Mundial el 55%.

El creciente protagonismo de la banca subregional se ha reflejado también en la mayor diversificación sectorial de los créditos otorgados y en su énfasis en el financiamiento de la infraestructura, del sector productivo y de la intermediación financiera. 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 una fuente de financiamiento estable y contracíclico. Esto no solo posibilita el acceso a fuentes de financiamiento externas, sino que también permite mitigar las fluctuaciones del ciclo económico, complementando el papel de las instituciones financieras regionales como el FLAR.

Un tercer pilar de la cooperación financiera regional es el que promueve el comercio intrarregional mediante los sistemas de pagos y el aporte de los bancos nacionales y subregionales. Con respecto a los sistemas de pagos, la región cuenta actualmente con el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI (CPCR, creado en 1965 y reformado en 1982), el Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML) entre la Argentina y el Brasil (2008) y el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), creado en el marco de la iniciativa de la ALBA-TCP (2009). Los esfuerzos en materia de los sistemas de pagos regionales se han orientado, por una parte, a promover el ahorro de divisas en las transacciones comerciales intrarregionales y, por otra, a reducir los costos de transacción asociados al comercio intrarregional. Para ello, se dispone de diversos instrumentos como sistemas de compensación multilaterales, uso de monedas locales y uso de unidades de cuenta común.

Los sistemas de pagos han permitido a los países miembros utilizar de manera más eficiente las divisas disponibles para el comercio intrarregional, fortaleciendo además la cooperación entre los bancos centrales. No obstante, existe espacio para reforzar el papel de dichos sistemas como promotores del comercio intrarregional. Un importante desafío que enfrentan es dinamizar el comercio intrarregional en un contexto de mayor apertura e integración internacional y de mayor abundancia de divisas en la región. Un segundo desafío es potenciar el papel de las pymes en el comercio intrarregional.

Para enfrentar los desafíos expuestos, en el caso del CPCR es necesario disminuir 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 Convenio. También se requeriría reforzar aún más la cooperación entre bancos centrales y entre sistemas financieros para reducir los costos financieros de las operaciones comerciales. Asimismo, sería conveniente que existiera una mayor homogeneidad entre las normativas de los bancos centrales y sistemas financieros con respecto al CPCR. En el caso del SML, hay que promover de manera activa la reducción de costos y barreras que pudieran desincentivar el comercio entre la Argentina y el Brasil y la participación de las pymes. En el caso del SUCRE, se plantea la necesidad de que consolide la integración financiera entre los Estados parte a través del fortalecimiento de las redes de interdependencia entre los bancos operativos autorizados (BOA) y que posicione la unidad de cuenta común “sucre” como un punto de referencia para la eventual conformación de una moneda regional en América Latina y el Caribe.

El foco en las pymes resulta muy relevante para los países de América Latina y el Caribe, ya que son agentes fundamentales del entramado productivo y del empleo. No obstante, tienen un menor acceso al financiamiento en comparación con las empresas de mayor tamaño. Además, en los casos en que acceden a financiamiento bancario, su costo es sustantivamente más elevado, los plazos de vencimiento más cortos y los requisitos de garantía más exigentes que los que se establecen para las empresas de mayor envergadura (Avendaño, Daude y Perea, 2013). El esfuerzo que es posible hacer a través de los sistemas de pagos a fin de incorporar a las pymes puede ser complementado por las bancas de desarrollo.

El financiamiento del comercio intrarregional también puede ser apoyado por los bancos nacionales de desarrollo y su articulación con la banca subregional. Los primeros han desempeñado un rol importante en el apoyo al comercio, principalmente mediante la provisión de financiamiento. Si bien en la actualidad, según datos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), los créditos al comercio exterior 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—, existe mucha disparidad entre bancos. En el caso de aquellos cuyo foco es precisamente el comercio exterior (por ejemplo, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México, Bancomext), el porcentaje es mucho más alto.

La banca de desarrollo nacional puede vincularse con la banca subregional en la promoción del comercio intrarregional. De hecho, instituciones multilaterales como el BID y el Banco Mundial actúan como intermediarios en el financiamiento del comercio a través de los bancos de desarrollo nacionales y de las agencias de comercio exterior de los países. La banca de desarrollo nacional debe seguir aprovechando estas oportunidades, teniendo en cuenta la importancia de la banca de desarrollo subregional en el financiamiento al comercio intrarregional. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ha definido como una de sus orientaciones estratégicas el apoyo a la producción y el comercio intrarregional. El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), por su parte, también ha puesto énfasis en el apoyo al comercio. Ello se evidencia en el financiamiento directo que concede 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 destinan recursos hacia el sector productivo, con los que pueden financiarse operaciones de comercio exterior. También el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) ha puesto en marcha en conjunto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) programas de capacitación sobre el uso de instrumentos de financiamiento del comercio, como el *factoring*, de forma de lograr extender su uso a nivel subregional¹¹. Finalmente, en 2012 se constituyó el Banco del Sur, con un capital suscrito de 7.000 millones de dólares. Su objetivo general es funcionar como una banca de desarrollo para sus miembros en el ámbito de la UNASUR, impulsando las áreas de infraestructura, energía, soberanía alimentaria, mejora de las condiciones sociales, talento humano, ciencia y tecnología, entre otras.

En el ámbito de las bancas de desarrollo nacionales, 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 de exportación con mayor valor agregado, así como hacia la promoción de la inserción de las pymes en el esfuerzo exportador, de los encadenamientos productivos y de la adopción de nuevas tecnologías por parte del sector exportador, entre otros criterios relevantes para el desarrollo económico.

La integración de los mercados de capitales constituye una forma adicional de abrir espacios para la cooperación regional. Un mercado de capitales regional o subregional daría origen a economías de escala que posibilitarían ofrecer financiamiento de mediano y largo plazo a un menor costo. La integración de los mercados de capitales también permitiría reducir los riesgos de falta de liquidez y disminuir la inestabilidad

¹¹ 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).

de precios de los activos y de las tasas de retorno. A su vez, esto afectaría positivamente la confianza de los inversionistas y mejoraría las posibilidades de obtener tasas de retorno más elevadas mediante la reducción de los costos de transacción.

Los esfuerzos para la creación de un mercado de capitales a nivel regional se han materializado hasta ahora en la creación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), que empezó a funcionar en mayo de 2011. Se trata de un acuerdo entre las bolsas de valores de Chile, Colombia y el Perú¹². En la región, el MILA es actualmente el mayor mercado de valores medido en términos del número de compañías listadas, el segundo en capitalización bursátil y el tercero en volumen de negociación. En 2012, la capitalización bursátil del MILA fue de 695.000 millones de dólares en promedio, superada solo por la bolsa de valores del Brasil (1,5 billones de dólares). En el mismo año, su volumen medio de negociación mensual fue de 7.500 millones de dólares. Se espera que en 2014 se concrete la incorporación al MILA de la Bolsa Mexicana de Valores. Entre los desafíos pendientes del Mercado Integrado, se destaca avanzar hacia una mayor armonización normativa y hacia un diálogo integrado entre los reguladores, de forma de mejorar los requisitos de difusión de información y los estándares de los mercados. A más largo plazo, se trata de incorporar al MILA las transacciones de renta fija.

2. Hacia una agenda regional de cooperación digital

A fin de avanzar en el cambio estructural para el desarrollo y la reducción de la inequidad en la región se requiere formular e implementar una nueva fase de las estrategias en materia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El eje de esta nueva fase debe ser el desarrollo integral de la economía digital, entendida como el área de la economía constituida por los sectores de la industria de las TIC (telecomunicaciones, *hardware*, *software* y servicios de TIC) y la red de actividades económicas y sociales facilitadas por la plataforma de Internet. La economía digital es una fuente de aumentos de productividad, crecimiento económico y desarrollo sostenible. Para aprovechar ese potencial, se requieren instituciones y políticas que aseguren la generación de sinergias entre la difusión de las nuevas tecnologías y el cambio de la estructura productiva hacia sectores más intensivos en digitalización y conocimiento.

La economía digital forma parte de una nueva visión del desarrollo que puede actuar como catalizador del cambio estructural, fomentando la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y la convergencia de los niveles de productividad del conjunto de la economía. Las estrategias para la economía digital en la región deben ser de propósitos múltiples, de modo de aumentar su impacto en el crecimiento y la inclusión social en los países de mayor desarrollo relativo de las TIC y reducir las brechas digitales que afectan a los países más rezagados. Asimismo, con el objetivo de promover una economía digital para el cambio estructural se requiere actuar en forma simultánea sobre factores complementarios de la oferta (tales como la infraestructura de banda ancha y la industria de las TIC) y de la demanda (acceso, asequibilidad y capacidades de uso).

Después de dos décadas de implementación de estrategias digitales, la evidencia muestra una participación relevante de la economía digital en el PIB regional. En promedio, en la Argentina, el Brasil, Chile y México esa contribución alcanza al menos al 3,2%, cifra significativa si se considera que en los países de la Unión Europea el porcentaje correspondiente es del 5% (CEPAL, 2013). No obstante, el progreso de la economía digital no ha sido homogéneo en la región: los países avanzan a dos velocidades en la implementación de sus estrategias digitales. Mientras los tres países con más alto desempeño presentan un índice de desarrollo

¹² Otra iniciativa subregional de integración de mercados de capitales es la Alianza de Mercados Centroamericanos (AMERCA), lanzada en 2008. Sin embargo, actualmente la integración de las bolsas de valores de Costa Rica, El Salvador y Panamá, que lideran esa alianza, se mantiene en pausa, debido a la falta de acuerdo en temas regulatorios que frenan la homologación de las normas bursátiles (*Capital*, 2012).

de las TIC equivalente al 75% del nivel de desarrollo logrado en los países de la OCDE, los tres de más bajo desempeño solo alcanzan un 38%. El desarrollo de la infraestructura crítica es también muy asimétrico entre los países; por ejemplo, la razón entre la penetración de la banda ancha móvil en los tres países más avanzados y los tres más rezagados alcanza a 15 veces.

A continuación se describen tres iniciativas destacadas de cooperación regional en este ámbito, todas las cuales debieran reforzarse en los próximos años. La primera es el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC), que se ha consolidado como un instrumento orientador de políticas de TIC y como una plataforma de diálogo político y de cooperación entre los países de la región, así como entre América Latina y el Caribe y Europa. Desde sus inicios en 2005, esta iniciativa convoca a autoridades políticas y actores relevantes de la industria de las telecomunicaciones y las TIC y de la academia, representantes de organismos internacionales y la sociedad civil, e instituciones especializadas en diversas temáticas del desarrollo digital. El proceso es apoyado por una secretaría técnica a cargo de la CEPAL. Los países de la región han acordado tres planes de acción desde la creación de esta iniciativa, que se ajustan en función de la consecución de las metas establecidas y de la redefinición de objetivos según los avances tecnológicos y las necesidades de los países de la región. Su aprobación se ha producido en el contexto de cuatro conferencias ministeriales sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe.

La segunda instancia es el Diálogo Regional de Banda Ancha. Creado en 2010, actualmente agrupa a 11 países de la región (Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay). Se trata de un espacio de debate e intercambio de experiencias, enfoques y propuestas respecto de los costos de los enlaces internacionales. La CEPAL actúa como secretaría técnica. A pedido de los países miembros, se estableció en mayo de 2011 el Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), una fuente de información relevante y oportuna que ayuda a los países de la región a elaborar y dar seguimiento a las políticas públicas de universalización de la banda ancha. Las actividades del ORBA consisten en la elaboración de indicadores sobre el servicio, la recopilación, sistematización y difusión de información sobre políticas para su masificación y la elaboración de reportes periódicos sobre la banda ancha en la región.

A la fecha se han realizado siete reuniones del Diálogo Regional de Banda Ancha. Así, esta instancia se ha constituido en un espacio que impulsa el intercambio de experiencias en el marco de la cooperación Sur-Sur y que —alimentado con estudios técnicos específicos e indicadores estadísticos— propicia el diálogo técnico-político, además de facilitar el encuentro de actores de los ámbitos público y privado. La sola coordinación de los gobiernos ha tenido algunos efectos en el mercado. Por ejemplo, se observa una mejora continua de la asequibilidad del servicio —medida como el porcentaje del PIB per cápita requerido para contratar una conexión de banda ancha— y un aumento de las velocidades de conexión. Entre 2010, cuando se creó el Diálogo Regional, y 2013, el precio de la banda ancha en nueve países de la región ha caído en promedio un 68%. Por su parte, las velocidades de conexión de descarga de datos han aumentado en promedio un 319%, mientras que las de subida se han incrementado un 364% (véase el gráfico V.2).

La falta de información sobre las TIC que existía en la mayoría de los países de la región llevó a la creación en 2003 del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), que ha desempeñado un papel relevante en el proceso de medición armonizada de las TIC en la región. Por ejemplo, el OSILAC contribuye a la difusión de indicadores de acceso y uso de las TIC mediante un sistema de información estadístico de TIC en línea. Este sistema permite comparar datos e indicadores sobre las TIC procedentes de las encuestas de hogares de 18 países de la región, a fin de cuantificar brechas en el acceso y uso de estas tecnologías según factores socioeconómicos¹³. Gracias a este sistema, es posible cruzar variables de conectividad de TIC (lugar de acceso, tipo y actividades en línea, entre otros) con

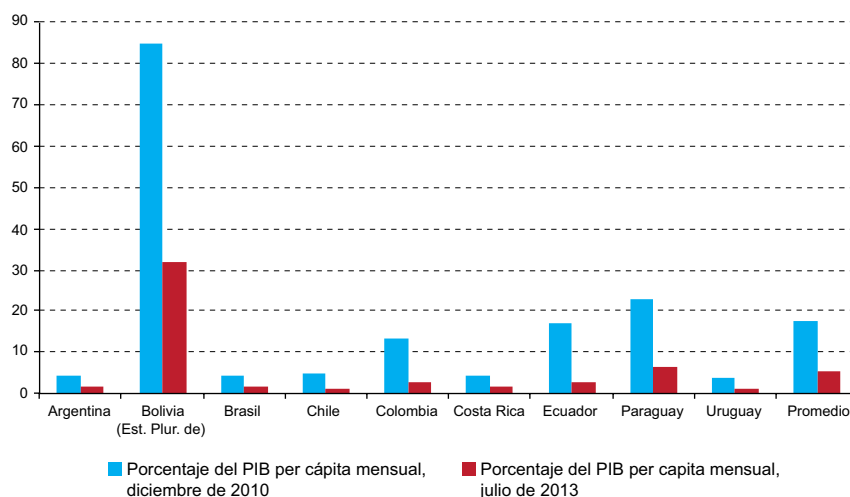
¹³ Véase [en línea] <http://www.cepal.org/tic/flash/>.

variables socioeconómicas como el nivel de ingreso, el grado educativo, el género, la edad y la localización geográfica (urbana o rural) de los usuarios, de tal forma de identificar las distintas dimensiones de la brecha. Asimismo, el OSILAC ha contribuido a la creación de capacidades para la medición de las TIC, por medio de talleres de capacitación para funcionarios de las oficinas nacionales de estadística y de los organismos gubernamentales responsables de las políticas del área.

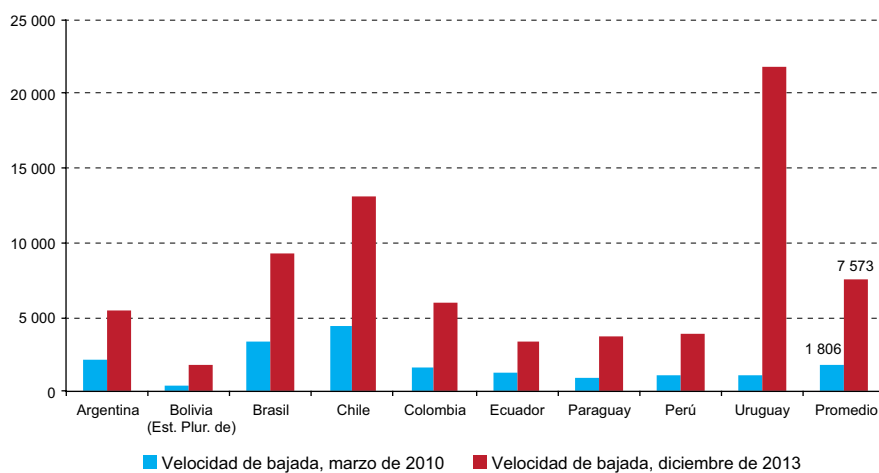
Gráfico V.2
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INDICADORES SELECCIONADOS
 SOBRE BANDA ANCHA, 2010 Y 2013**

(En porcentajes del PIB per cápita mensual y kilobits por segundo)

A. Asequibilidad del servicio



B. Calidad del servicio^a



Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de datos de Ookla [en línea] <https://www.ookla.com/>.

^a Velocidad expresada en kilobits por segundo.

3. Infraestructura física de transporte y logística

Las infraestructuras logísticas y los servicios logísticos son un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, que posibilita las transacciones dentro de un espacio geográfico y económico determinado. Asimismo, tales redes constituyen mecanismos concretos de acoplamiento de las economías nacionales con el resto del mundo, al hacer posible la materialización de los flujos de comercio y las cadenas de valor. Por ello, la integración de las infraestructuras es un factor determinante para promover el desarrollo y la integración productiva dentro de la región.

La insuficiencia de los montos que América Latina y el Caribe destina a su infraestructura económica queda en evidencia al proyectar sus necesidades de los próximos años¹⁴. La CEPAL ha estimado que la región debería invertir anualmente en torno al 5,2% de su PIB entre 2006 y 2020 para satisfacer las necesidades derivadas de su crecimiento económico proyectado¹⁵. Si el objetivo es cerrar hacia 2020 la brecha en el acervo de infraestructura per cápita existente en 2005 entre la región y un grupo de economías de alto crecimiento de Asia Oriental¹⁶, la inversión anual requerida se eleva a un 7,9% del PIB en el mismo período, esto es, cuatro veces el gasto medio registrado en el período 2007-2008 (CEPAL, 2011a).

En América del Sur, un hito central en el proceso de integración regional de las infraestructuras fue la conformación de la IIRSA en 2000. Esta tiene por objeto impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, con una visión regional y compartida. Recientemente, la IIRSA se ha constituido en un foro esencial para la planificación de la infraestructura en el territorio sudamericano y es el foro técnico de la UNASUR para temas relacionados con la planificación de la integración física regional, en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Una de las principales fortalezas de la IIRSA ha sido la construcción de una cartera de proyectos que ordena, prioriza y promueve la inversión en infraestructura de los 12 países miembros. Ello ha permitido que el proceso avance en forma independiente de las vicisitudes políticas o económicas que ha enfrentado la región en la última década.

A septiembre de 2013, la cartera de la IIRSA estaba compuesta por 589 proyectos, equivalentes a más de 156.000 millones de dólares (véase el gráfico V.3). De ese monto de recursos, 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 total 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.

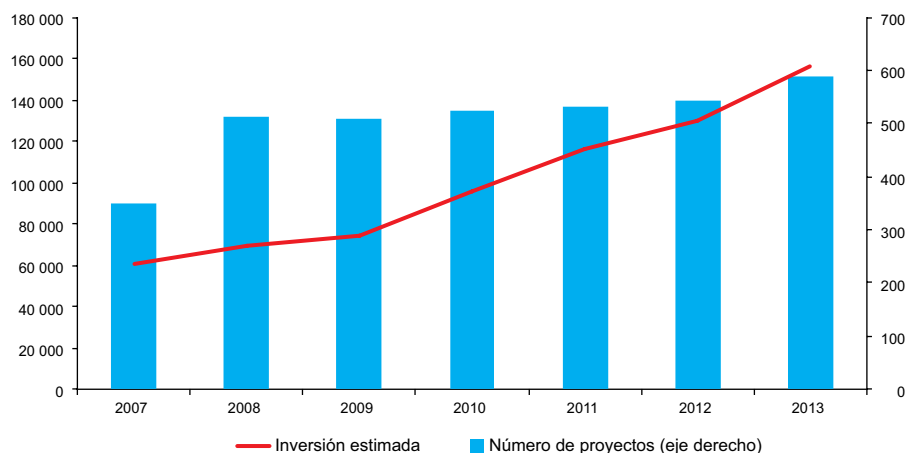
En el espacio mesoamericano, se estableció en 2001 el Plan Puebla Panamá (PPP), con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Centroamérica y México. Este proceso dio origen en 2008 al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica o Proyecto Mesoamérica, en que además se incorporó Colombia y más recientemente la República Dominicana. En ambas etapas del proceso, la integración de las infraestructuras eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte ha tenido un rol fundamental.

¹⁴ El concepto de infraestructura económica es más amplio que el de infraestructura física de transporte y logística. Se lo define como “el conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil vinculadas a los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento, las cuales constituyen la base sobre la cual se prestan servicios para los sectores productivos y los hogares” (CEPAL, 2011a).

¹⁵ 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.

¹⁶ Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Malasia, República de Corea y Singapur.

Gráfico V.3
**EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DE LA INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN
 DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL DE AMÉRICA DEL SUR (IIRSA), 2007-2013^a**
(En millones de dólares y número 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 de América del Sur (IIRSA).

^a Información actualizada según fichas de proyectos a septiembre de 2013.

La cartera de proyectos de infraestructura de transporte del Proyecto Mesoamérica incluye 17 iniciativas (3 concluidas, 4 en ejecución y 10 aprobadas) y suma 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), con la que se busca aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 13.132 kilómetros de carreteras. Se estima que se han invertido cerca de 7.200 millones de dólares en obras de construcción y modernización de más de 6.600 kilómetros de carreteras. Actualmente, el proyecto presenta un avance de un 50% (Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, 2013).

Los desafíos que hoy se enfrentan en materia de infraestructura regional son similares a los desafíos 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 serias repercusiones sobre el desarrollo económico y social de la región (CEPAL, 2011a). Por ello, las nuevas iniciativas de integración, como la UNASUR y la CELAC, junto con reconocer los procesos de integración subregional ya iniciados, buscan avanzar en la concertación política regional, sustentada en una visión estratégica de ciertos sectores estructuradores de un desarrollo endógeno. Entre estos, el sector del transporte y particularmente el energético son considerados pilares del nuevo paradigma integracionista y sientan las bases para una coordinación de normativas regionales que favorezcan una plena integración logística, en beneficio de un desarrollo económico y social sostenible para toda la región.

Si bien se han identificado inversiones transnacionales estratégicas en los ámbitos de la infraestructura y los servicios de transporte y logística, con potencial para fortalecer la integración de la región, su ejecución

podría acelerarse si se superaran ciertos obstáculos institucionales, financieros, regulatorios y operativos. Entre ellos se cuentan ineficacias en la organización de los mercados, fallas regulatorias, ausencia de criterios de sostenibilidad y la persistencia de problemas históricos relacionados con la falta de inversión y mantenimiento de las redes. Estos factores constituyen una limitación para la integración regional y para la propia inserción competitiva de cada una de las economías de la región. Se requiere, por lo tanto, converger hacia acciones concretas que no solamente remuevan las barreras comerciales o físicas, sino que 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 la región en su conjunto.

En materia de planificación e implementación de proyectos de integración, por ejemplo, aún queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos y se comprueba que la dinámica de las inversiones es insuficiente para cubrir las necesidades y demandas de la economía. Por ello, se hace necesario establecer una estrategia regional de integración que, reconociendo y valorando las diferencias existentes sobre el modelo de sociedad buscado, sea capaz de articular las distintas iniciativas, favoreciendo la convergencia de regulaciones y normativas y avanzando en el mediano plazo hacia políticas comunes.

En el ámbito de la infraestructura económica y los servicios que se prestan en torno a ella, se hace necesario implementar una serie de acciones que las distintas iniciativas de integración deberían asumir como prioridades. Entre ellas se cuentan las siguientes:

- i) Avanzar hacia políticas comunes, nacionales y subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad. Dicha estrategia 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.
- 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.
- iii) Coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole eminentemente supranacional, y en particular subregional, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías para reducir de ese modo los costos de operación, así como las externalidades negativas ocasionadas sobre el medio ambiente y la sociedad.

En suma, urge mejorar las políticas públicas de provisión de infraestructura, velando no solo por el diseño y construcción de las obras, sino también por la calidad del servicio ofrecido (tanto en el ámbito nacional como en el regional). Para ello es fundamental concertar una visión de largo plazo y definir e implementar un plan de inversiones en que el desarrollo de los servicios de infraestructura constituya una herramienta competitiva para los países de la región. Esto implica que se 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, 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).

Una experiencia de fuera de la región que apunta en la línea expuesta es el Plan Maestro de 2010 sobre Conectividad de la ASEAN. Actualmente en ejecución, el plan se destaca por abordar el concepto de la conectividad desde una óptica estratégica e integral, que incluye sus dimensiones física, institucional y entre personas (véase el recuadro V.2). El estudio de esta iniciativa podría aportar valiosos elementos a los gobiernos de América Latina y el Caribe sobre la planificación de las inversiones en infraestructura regional requeridas en los próximos años.

Recuadro V.2
**EL PLAN MAESTRO DE 2010 SOBRE CONECTIVIDAD DE LA ASOCIACIÓN
 DE NACIONES DEL ASIA SUDORIENTAL**

En octubre de 2010, los jefes de Estado y de gobierno de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) adoptaron el Plan Maestro sobre Conectividad, que es parte integral de las acciones orientadas al objetivo de constituir una comunidad de la ASEAN en 2015. El Plan Maestro contempla acciones para el período comprendido entre 2011 y 2015 en tres áreas: i) el desarrollo de infraestructura física (conectividad física); ii) las instituciones, mecanismos y procesos (conectividad institucional), y iii) la interacción entre los habitantes de los países miembros de la ASEAN (conectividad de personas). En cada área se establecen estrategias y acciones clave, así como proyectos prioritarios. De ese modo, se busca mejorar la competitividad internacional de la ASEAN, fortalecer su condición central en la arquitectura de la integración regional asiática y reducir las disparidades de desarrollo entre los países miembros, así como entre regiones dentro de ellos.

En materia de conectividad física, el Plan Maestro incluye acciones relativas a la infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), de tecnologías de la información y las comunicaciones y de energía. Entre los proyectos priorizados en este ámbito se encuentran completar la red de carreteras de la ASEAN y establecer un corredor de banda ancha de la Asociación. En el ámbito de la conectividad institucional, el Plan Maestro considera acciones en una amplia gama de áreas en las que aún existen impedimentos para la circulación transfronteriza de vehículos, bienes, servicios y mano de obra calificada. Entre estas áreas se incluyen la facilitación del comercio (se establece el compromiso de todos los países miembros de implementar plenamente ventanillas únicas de comercio exterior para 2015), la armonización y el reconocimiento mutuo de estándares y los acuerdos de facilitación del transporte, incluido el transporte multimodal. En lo relativo a la conectividad de personas, se contempla el relajamiento gradual de los requisitos para el otorgamiento de visa entre los países de la ASEAN.

En el Plan Maestro se consideran diversas fuentes de financiamiento. Entre estas se cuentan el posible establecimiento de un fondo de la ASEAN para el desarrollo de infraestructura, las alianzas público-privadas y el desarrollo de los mercados de capitales locales y regionales. Asimismo, se reforzará la asociación con la banca multilateral de desarrollo, las organizaciones internacionales y otros actores relevantes. Un Comité Coordinador para la Conectividad está encargado de monitorear los avances y dificultades en la implementación del Plan Maestro. Asimismo, se desarrollan diversas acciones para comunicar los objetivos y la importancia del Plan Maestro a la población de los países miembros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Secretaría de la ASEAN, *Master Plan on ASEAN Connectivity*, Jakarta, enero de 2011 [en línea] <http://www.aseansec.org/wp-content/uploads/2013/06/MPAC.pdf>.

4. Fortalecimiento de la integración energética¹⁷

América Latina y el Caribe posee abundantes recursos energéticos; sin embargo, estos no están distribuidos uniformemente entre los países. Por ello, los beneficios potenciales de una integración energética plena son significativos. En efecto, diferentes estudios indican que las magnitudes y estructuras de oferta-demanda de energía de la región presentan importantes complementariedades estratégicas, en especial en algunas subregiones.

Los procesos de integración energética en la región se han desarrollado a lo largo de la historia con distintos esquemas y modalidades, siguiendo diversos paradigmas políticos, económicos y normativos. Aunque se han obtenido logros significativos, especialmente en el plano de la interconexión eléctrica, persisten barreras de diverso tipo que impiden que la integración sea considerada como una alternativa beneficiosa en el más amplio sentido. Quizás la principal dificultad radique en la dicotomía existente entre los objetivos de autarquía e integración, observada en la mayoría de los planes de expansión y en las políticas energéticas de los países. La seguridad de suministro y la reducción de la dependencia energética están en el centro de las preocupaciones de los gobiernos. Asimismo, hay una marcada tendencia a la protección de los recursos energéticos por parte de los países que disponen de ellos, puesto que hoy esos recursos son percibidos como

¹⁷ Esta sección se basa en el capítulo sobre integración regional de la publicación *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe* (CAF y otros 2013).

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 el caso de la energía eléctrica, si bien ha habido avances significativos en la interconexión de la región y se espera la concreción de varios proyectos en los próximos años, los intercambios de energía son aún poco significativos (tan solo un 5% de la energía producida)¹⁸. Como se indicó en la sección precedente, un tercio (59) de la cartera total de proyectos de IIRSA/COSIPLAN/UNASUR son energéticos y concentran una inversión estimada cercana a los 51.000 millones de dólares. Cuarenta y dos de estos proyectos son nacionales y representan un 68% de la inversión, mientras que el 32% restante se reparte entre 17 proyectos 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.

Por su parte, los países centroamericanos llevan desarrollando desde hace más de 25 años el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), con el que se pretende crear un mercado regional de electricidad competitivo, observando los principios de gradualidad y reciprocidad. El sistema contempla la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 300 megavatios con una longitud de 1.790 kilómetros y que conecta Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Esta obra ya está casi finalizada, pues quedan por completar solo 36 kilómetros en Costa Rica. En junio de 2013 se dio inicio a las transacciones de energía eléctrica entre los países, y con ello al funcionamiento del Mercado Eléctrico Regional (MER) entre los gobiernos que conforman el SIEPAC.

En lo que respecta a la integración gasífera, esta también se ve favorecida por la desigual distribución de los recursos de gas natural en la región, que determina la necesidad de optimizar la complementariedad energética y la seguridad de abastecimiento. Existen diversos gasoductos, cuya construcción fue impulsada durante la década de 1990 en un contexto de profundas reformas del sector energético en algunos países de la región. En los últimos años, sin embargo, algunas experiencias negativas con abastecedores externos reforzaron las posiciones favorables a la autarquía o a la diversificación de las fuentes de suministro. Por ejemplo, en casi toda la región se ha producido una proliferación de proyectos de plantas o soluciones de regasificación de gas natural licuado (GNL) orientados a garantizar la seguridad del abastecimiento, en desmedro de la integración energética regional.

Buena parte de las potenciales interconexiones de gasoductos en la región solo son factibles si se descubren o explotan nuevas reservas de gas. En este sentido, si bien existe potencial para el desarrollo de recursos convencionales en áreas no explotadas, así como de recursos no convencionales (como el gas de esquisto en la Argentina y México y las reservas de presal en el Brasil), se requiere de una importante inversión de capital de riesgo. Simultáneamente tiene que desarrollarse la infraestructura asociada para aprovechar esos recursos. La incertidumbre respecto al desarrollo regional de las reservas de gas representa uno de los principales obstáculos a la concreción de proyectos de integración energética¹⁹.

En la integración energética de América Latina y el Caribe se deben considerar, por un lado, los objetivos comunes y generales en el marco del proceso regional más amplio (CELAC) y, por otro lado, las especificidades de los procesos subregionales (CARICOM, SICA y UNASUR, entre otros) y las condiciones y realidades de los países de esas subregiones. Diversas acciones emprendidas en el marco de esos procesos

¹⁸ Con la puesta en funcionamiento de la línea Guatemala-México en 2009, la posible construcción de la interconexión Panamá-Colombia y el proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA, que interconectará los países andinos del Pacífico con Chile), todos los países de América Latina estarán conectados entre sí. Por otra parte, el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) incrementará la capacidad instalada de transporte de electricidad para intercambios.

¹⁹ A menos que tal suposición se base en un creciente comercio de gas natural licuado extrarregional, o bien que se pongan en marcha explotaciones de gas de esquisto y de presal en los próximos años, modificando radicalmente el panorama futuro de la oferta de gas.

regionales y subregionales en el área de la energía y de acuerdo con estrategias específicas, se complementan con esfuerzos de las múltiples iniciativas hemisféricas y extrarregionales. México enfrenta dos realidades diferentes en la integración energética: por una parte, su relación con los Estados Unidos, marcada por una marcada vinculación en lo referente al gas natural —fuente energética de la que México es importador neto, con posibilidades de que se agudice esa tendencia— y, por otra, la relación con Centroamérica, a la que exporta electricidad.

El caso de América del Sur es peculiar, debido, entre otros motivos, a sus abundantes recursos energéticos renovables y no renovables, distribuidos de manera heterogénea en su territorio, y a las condiciones estructurales actuales. Desde los años noventa, el Tratado de Montevideo 1980 de la ALADI ha servido de marco jurídico a diversos acuerdos de alcance parcial sobre integración energética. Estos acuerdos, así como los tratados bilaterales para aprovechamientos hidroeléctricos en la cuenca del Río de la Plata, marcan el inicio de la integración energética sudamericana. Dichas iniciativas binacionales se podrían utilizar de manera óptima si se avanzara en la implementación de un mercado regional, con el uso de la infraestructura existente y la puesta en marcha de nuevos proyectos que permitan una mejor utilización coordinada del gas natural y la hidroenergía. La concreción del Tratado Energético Sudamericano, aún en discusión en el ámbito de la UNASUR, podría representar un importante avance en este sentido.

A pesar de los progresos registrados, especialmente en el plano de la interconexión eléctrica, existen diversos factores que frenan una mayor integración energética de América Latina y el Caribe. Esto plantea la necesidad de estudiar alternativas innovadoras de intercambio de energía que respeten las políticas propias de cada país, que no requieran armonizaciones regulatorias profundas en los mercados internos de las naciones involucradas y que permitan maximizar los beneficios, prevenir el abuso de poder del mercado y establecer mecanismos para cubrir riesgos y solucionar conflictos. En estas condiciones, resulta esencial aplicar modelos adaptables a diferentes situaciones y que puedan funcionar en condiciones de mayor interdependencia entre países y en sistemas multinacionales, basados en valores que permitan converger hacia una mayor eficiencia, sustentabilidad y seguridad del servicio.

5. Integración social

Históricamente en América Latina y el Caribe la dimensión social no ha sido prioritaria en los procesos de articulación de políticas y acuerdos regionales, por lo general más vinculados a los aspectos comerciales y productivos. Entre las experiencias de integración social en la región, cabe mencionar los convenios de la Comunidad Andina, el Convenio Andrés Bello en educación y el Convenio Hipólito Unanue en salud, que han facilitado espacios de acuerdo, homologación de estándares, cooperación y validación de certificados. Otras dos experiencias relevantes en este ámbito son el MERCOSUR Social y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). El primero, destinado a la coordinación de políticas y acciones conjuntas de los Estados miembros, en temas de infancia y adolescencia, juventud, adulto mayor, seguridad alimentaria y economía social. El segundo, orientado a fortalecer la plataforma institucional de integración en materia social entre los países miembros del Sistema de Integración Centroamericano, actúa como secretaría técnica del Consejo de Integración Social (CIS), que reúne a los ministros centroamericanos del área.

En la actualidad, la CELAC se ha instalado como un referente al más alto nivel político. Incluye entre sus espacios de discusión los desafíos sociales de la región y la búsqueda de convergencia en la definición de objetivos y planes de acción. Específicamente, en la Declaración de la I Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la CELAC se plantea la elaboración conjunta de una Agenda Estratégica de Coordinación Regional en materia social, “orientada a

la complementariedad de los esfuerzos en materia social [...] aportando hacia un redimensionamiento de su papel en la región y a fin de lograr una mayor coherencia en las agendas de trabajo” (CELAC, 2013).

Un avance destacable de la integración es la convergencia y la cooperación en política social entre los países de la región, en relación con ciertos objetivos, modelos de gestión y principios subyacentes, particularmente respecto a la protección social y la lucha contra la pobreza. En ese proceso han desempeñado un importante papel dinamizador las agencias nacionales de cooperación de algunos países, la CEPAL y los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Ejemplos de estos procesos son los fondos de inversión social y los programas de transferencias con corresponsabilidad. Dadas sus características comunes, a partir de estos programas se conformó una red de colaboración Sur-Sur entre las instituciones encargadas en cada país. De estas, asumieron un rol importante los ministerios de desarrollo social, que se expandieron en esta última década como respuesta institucional ante las necesidades de protección social no contributiva, junto con las agencias nacionales de cooperación.

Las experiencias arriba reseñadas han ido conformando un cierto etos técnico y de gestión con un sello regional, que incluso hoy es replicado en otras regiones del mundo. Actualmente, el desafío radica en avanzar hacia el desarrollo de sistemas inclusivos de protección social, profundizando el enfoque de derechos y, por tanto, ciudadano, en línea con la propuesta de un piso de protección social impulsada por las Naciones Unidas. Este desafío, que algunos países ya están acometiendo, permite una transición desde programas aislados hacia políticas integrales en que las transferencias con corresponsabilidad pueden convertirse en la puerta de entrada para amplios segmentos de la población (Cecchini y Martínez, 2011).

La creciente migración intrarregional (véase el recuadro V.2) conlleva oportunidades y desafíos para los procesos de integración regional en el ámbito social. Es importante avanzar hacia una visión consensuada sobre la gobernanza de la migración, en que se promueva la protección de derechos de las personas independientemente de su condición migratoria. En particular, un desafío es la portabilidad de derechos y beneficios de los migrantes. Las restricciones que existen actualmente en este ámbito limitan la movilidad y generan problemas de integración entre los pueblos, sea porque no es posible migrar a un segundo país de la región con los derechos adquiridos en el primero o porque siendo extranjero se encuentran limitaciones para participar del sistema de protección social. Esta situación es clara en relación con los recursos aportados individualmente a la seguridad social y los derechos de acceso a salud, pensiones y jubilaciones, pero también abarca el componente no contributivo y los derechos adquiridos (por ejemplo, quien recibe una pensión social por incapacidad física y migra con su familia a otro país).

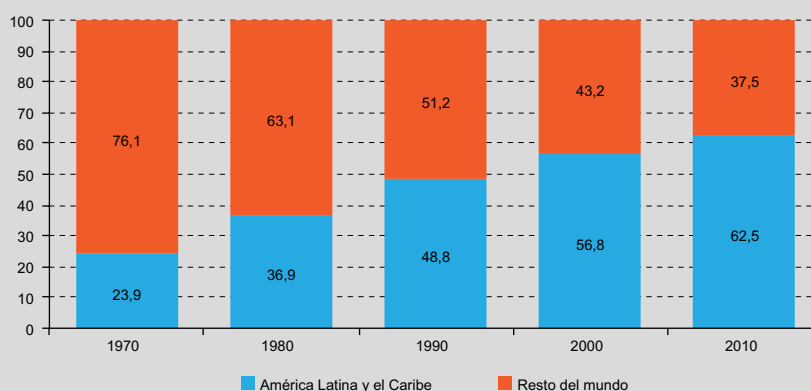
Un caso específico de lo anterior es lo que sucede en las zonas de frontera, donde el flujo de población es permanente. Esta especificidad agrega complicaciones y desafíos a la política social, relacionadas con el procedimiento para potenciar la calidad y la cobertura de servicios sociales equivalentes pero manteniendo las especificidades nacionales, situación que viven sobre todo algunos pueblos originarios con población en esas zonas transfronterizas.

Junto con la portabilidad de derechos en protección social, está la de credenciales académicas y certificación de competencias. Un desafío de la integración consiste en facilitar la validación de títulos profesionales y técnicos entre países, sin que por ello se limite el campo de acción de la legislación nacional. Espacios como los generados en el marco del Convenio Andrés Bello son un ejemplo en esta línea, pero se requiere ir más allá en la definición de estándares comparables entre países a fin de facilitar la certificación de credenciales y competencias. Hoy la región se encuentra en un escenario más ventajoso que durante el siglo pasado, pues el sistema de visas y tránsito entre fronteras se ha facilitado de manera significativa. No obstante, la situación no es tan favorable en el ámbito del derecho al trabajo, el estudio y la protección social.

Recuadro V.3
**ALGUNAS TENDENCIAS RECIENTES DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL
 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

En la actualidad se observan elementos de continuidad y de cambio en el panorama de la migración internacional en la región. Se estima que cerca de 30 millones de migrantes regionales residen en países distintos a los de su nacimiento, cifra mayor que la observada 10 años atrás. La migración proveniente de la propia región —claramente minoritaria a comienzos de los años setenta— ha aumentado constantemente en importancia relativa desde entonces. De este modo, en 2010 más del 60% de la población inmigrante provenía de la propia región (véase el gráfico).

Gráfico
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE
 SEGÚN PROCEDENCIA, 1970-2010**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la base de datos del proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

América Latina y el Caribe es también el segundo principal destino de la emigración regional, después de los Estados Unidos. Dos factores explican en gran medida la consolidación de las dinámicas migratorias intrarregionales en la última década. Por una parte, la crisis económica en los países industrializados a partir de 2008, el consiguiente endurecimiento de las condiciones migratorias (que en el caso de los Estados Unidos se remonta a los atentados de septiembre de 2001) y el clima antinmigrante han provocado una disminución de la emigración hacia esos destinos. Por otra parte, en virtud de los procesos regionales de integración económica que comenzaron a gestarse durante los años noventa, algunas de las subregiones de América Latina y el Caribe se convirtieron en espacios de libre movilidad de personas durante la primera década del siglo XXI. Tal es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). América del Sur en particular ha ido transitando hacia un esquema de libre movilidad regional (OIM, 2012).

Según la ronda de censos de 2010, la cantidad de migrantes intrarregionales es de cerca de 4 millones de personas. Los países con más migrantes provenientes de la propia región son la Argentina (1,5 millones, principalmente paraguayos y bolivianos), la República Bolivariana de Venezuela (mayoritariamente colombianos), Costa Rica (fundamentalmente nicaragüenses) y la República Dominicana (en su mayoría haitianos). La emigración intrarregional representa una fracción importante de la emigración total en varios países, y en particular el Paraguay y Nicaragua. En 2010, el 68% de los emigrantes paraguayos que residían fuera del país lo hacía dentro de la región, mientras que en Nicaragua el porcentaje llegaba al 56%. La migración intrarregional tiene un fuerte carácter subregional: los 7 principales “corredores migratorios” intrarregionales en 2010 corresponden a países que comparten fronteras (OIM, 2012)^a.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la base de datos del proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) y de Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012), *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y el Caribe (ALC), y entre ALC y la Unión Europea*, Bruselas, 2012.

^a Son (en orden decreciente de número de migrantes): de Colombia a la República Bolivariana de Venezuela, de Nicaragua a Costa Rica, del Paraguay a la Argentina, de Haití a la República Dominicana, del Estado Plurinacional de Bolivia a la Argentina, de Chile a la Argentina y de Colombia al Ecuador.

En pocos ámbitos de la política social existe un nivel de consenso y homogeneidad tan alto en la región como respecto de la necesidad de avanzar en la inclusión de la perspectiva de género en planes y políticas, la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres. Además de la normativa que proviene de las constituciones nacionales, existe una institucionalidad multilateral y regional que nutre muchas de estas iniciativas: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995). A estos instrumentos se suman, entre otros, los consensos regionales que sellan los gobiernos cada 3 años, en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

Pese a registrarse en 2013 avances superiores a los de cualquier otra región en términos del cierre de la brecha de género, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aún están mal posicionados, atendiendo a los indicadores internacionales sobre esta brecha, sobre todo en materia de participación económica y oportunidades (Foro Económico Mundial, 2013). La superación de estas brechas es un objetivo de política pública en varios países y está estrechamente ligada al dinamismo económico y al empleo, con frecuencia asociado al sector exportador.

Muchos países en desarrollo que han adoptado un modelo exportador se han especializado en la producción de manufacturas livianas, en servicios y en productos agrícolas y agroindustriales. En todo el mundo existe una importante participación de mano de obra femenina en estos sectores. Por ende, en la medida en que las exportaciones en estos rubros aumentan, también se incrementa el empleo femenino. Según algunas investigaciones sobre países de África, América y Asia, con una expansión del comercio internacional crece el empleo femenino y se reduce la brecha de ingreso entre mujeres y hombres (Kyvik Nordas, 2003). Según otras, aumentan el empleo, las oportunidades y la calidad de vida de las mujeres, pero es dudosa la reducción de la brecha salarial (Joeckes, 1995).

En Centroamérica, por ejemplo, la inserción de las mujeres en las cadenas globales de valor se realiza frecuentemente a través de la maquila, institucionalizada en los regímenes de zonas francas. Distintos estudios de caso, realizados con un enfoque de cadenas de valor en clústeres que gozan de prioridad en las agendas nacionales de competitividad (textiles, lácteos, agroindustria, acuicultura y pesca, forestal, turismo y telecomunicaciones) muestran luces y sombras. Por un lado, la participación de las mujeres en las cadenas de valor les ha permitido alcanzar cierta estabilidad laboral y de ingresos, así como ampliar su autonomía y sus conocimientos sobre los procesos productivos y de comercialización. Por otro lado, para mejorar sus condiciones de competitividad, las empresas transfieren una parte de los costos a sus trabajadoras por la vía de salarios bajos, una intensificación y prolongación de la jornada y condiciones laborales precarias (Renzi, 2004).

Las políticas públicas para la reducción de brechas y el empoderamiento económico de las mujeres de los países de la región están frecuentemente asociadas a iniciativas integracionistas. Estas incluyen programas que buscan mejorar las capacidades de las mujeres para insertarse en los eslabones más avanzados de las cadenas de valor (véase el recuadro V.4), así como otros que apuntan a adecuar los sistemas de información estadística para identificar las especificidades de la participación de las mujeres o la caracterización de las economías del cuidado. Esto último permite atribuir un valor económico a las distintas esferas de la actividad humana, visibilizando en particular el rol de las mujeres.

Una propuesta lanzada recientemente por la CEPAL en el ámbito regional se refiere al lugar de las mujeres en la sociedad de la información y a la capacidad de ampliación de su autonomía en el marco de la instalación del nuevo paradigma tecnológico (CEPAL, 2013g). Las tecnologías pueden ser aliadas para alcanzar la igualdad y ayudar a reducir las inequidades de género, que implican una brecha social además

de la propia brecha digital de género. Un mayor acceso a las TIC permite a las mujeres, especialmente de los sectores más vulnerables, mejorar su productividad y sus posibilidades de acceder a empleos de mayor calificación. Este es solo un ejemplo de cómo una acción decidida desde los distintos mecanismos de integración puede promover simultáneamente el cierre gradual de las brechas de género, el empoderamiento económico de las mujeres y la competitividad de las cadenas de valor regionales y subregionales.

Recuadro V.4

FORMACIÓN EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC) PARA EMPRESARIAS Y EMPRENDEDORAS DE MIPYME EN CENTROAMÉRICA

El programa de formación en TIC orientada a mujeres empresarias y emprendedoras en centros de atención de MIPYME (microempresas y pequeñas y medianas empresas), que se desarrolla en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), tiene por objeto mejorar la competitividad del tejido empresarial femenino en la subregión mediante el fomento del acceso, la implantación y el uso de las TIC en los procesos de negocios. Esta experiencia da continuidad al trabajo realizado por la Fundación CTIC (Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación) y el Centro para la Promoción de la Micro- y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE), iniciado en 2008, mediante el cual se han desarrollado diversas experiencias piloto para la incorporación de la figura del asesor o asesora en TIC en los centros de apoyo empresarial de la subregión centroamericana.

El módulo se impartió siguiendo una metodología de formación mixta, que combinó una primera fase de formación a distancia con sesiones presenciales complementarias, sumando una carga lectiva de 76 horas. Los países participantes fueron Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Con el módulo de formación se logró formar un grupo de asesores y asesoras que podrán brindar servicios especializados a través de los centros de atención a MIPYME.

Todas las instituciones participantes están dispuestas a replicar la capacitación a través de asesoría empresarial y a poner de relieve en sus estrategias institucionales los puntos clave del proyecto:

- la importancia de ofrecer atención diferenciada a las mujeres en las MIPYME;
- el asesoramiento empresarial como acompañamiento técnico para incorporar las TIC en el desarrollo empresarial, y
- el papel de las nuevas tecnologías en el desarrollo empresarial de las MIPYME.

Fuente: Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 2013 [en línea] <http://www.sica.int/cenpromype/>.

6. Medio ambiente y recursos naturales

Los países de América Latina y el Caribe han tenido un papel activo en el proceso de elaboración del marco internacional de principios y acuerdos sobre desarrollo sostenible. En la región se han celebrado tres grandes cumbres mundiales, cuyos resultados han guiado la agenda para el desarrollo y sustentan sus valores y prioridades: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 2012, conocida como Río+20). El eje común de la actuación regional en las negociaciones en curso hacia la definición de una agenda internacional para el desarrollo después de 2015 ha consistido en asegurar que los acuerdos contribuyan al objetivo, común y formalizado por la comunidad internacional hace décadas, de integrar los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sin dañar los principios del derecho internacional y, en particular, del derecho del comercio internacional. Así se ha logrado que la agenda mundial para el desarrollo posterior a 2015, más allá de las conferencias y acuerdos sobre desarrollo sostenible y medio ambiente, tuviera como horizonte un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, actualmente en fase de negociación, con esa mirada integral (véase el recuadro V.5).

La región ha sido también muy activa recordando principios y compromisos ya aprobados y no cumplidos en las cumbres internacionales, entre ellos: la aplicación del principio 7 de la Declaración de Río

sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas; el cumplimiento de las promesas de contribuciones de asistencia oficial al desarrollo y a la adicionalidad de los fondos para la protección del clima mundial, y la necesidad de garantizar medios de implementación adecuados a la magnitud del esfuerzo que requiere la agenda de desarrollo sostenible.

Recuadro V.5
**EL PAPEL CRÍTICO DEL ESPACIO REGIONAL EN LA CONSECUCCIÓN DE
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

La definición de los objetivos de desarrollo sostenible por parte de la comunidad internacional forma parte de una visión revitalizada del desarrollo después de 2015. Otra parte fundamental es el diseño y puesta en marcha de la institucionalidad que impulse y monitoree el avance y logro de esos objetivos.

Los objetivos de desarrollo sostenible, válidos para todos los países, al mismo tiempo que adecuados para captar las diferencias nacionales y claros en su formulación y en sus métricas, reclaman un esfuerzo global hacia una mayor sostenibilidad del desarrollo en todos sus ángulos, económicos, sociales y ambientales.

La proximidad y semejanzas de los retos 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 curvas 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 adecúa de mejor manera la actividad económica a su base natural.

La ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 requiere de un sistema de gobernanza mejorado, que en el marco de las Naciones Unidas oriente con la jerarquía que sea preciso para alinear la acción de las instituciones internacionales. 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 global.

La coordinación de acciones encaminadas a la implementación de la agenda para el desarrollo 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 genera 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 global y otros requieren de cambios de escala civilizatoria.

Este grado de transformación no puede ser la suma de las contribuciones nacionales. En un mundo interdependiente pero con autonomías nacionales, la acción colectiva se hace indispensable para generar entornos favorables basados en bienes públicos que pueden ser de alcance global o, tal vez más sencillo, en bienes regionales, como la certidumbre en el comercio, la paz, la estabilidad financiera y económica y la libre circulación de los avances en conocimientos técnicos y de las políticas públicas. Un trabajo regional coordinado, capaz de superar las tendencias centrifugas de la globalización, será un mejor enfoque para atender la enorme tarea de cambiar estructuralmente el sentido del desarrollo para hacerlo sostenible.

Los objetivos de desarrollo sostenible deberán haber sido definidos antes del 68º período de sesiones la Asamblea General en 2014 y acordados tras su negociación para el 69º período de sesiones en 2015. La adecuación de los objetivos a las necesidades y a la situación específica de América Latina y el Caribe dependerá de la capacidad de los países de la región de alcanzar visiones comunes y acuerdos. Hoy, la región se encuentra en una situación más favorable para el ejercicio de su independencia relativa que en otros momentos de redefinición del concepto de desarrollo, como en 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) y 2002 (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible). Por tanto, el uso adecuado del espacio regional para compartir visiones y consensuar posturas comunes permitirá que la agenda futura se adecúe mejor al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Explícita en el documento “El futuro que queremos” (Naciones Unidas, 2012b), resultado de Río+20, está la idea de que la cooperación internacional es necesaria, incluso a nivel regional. Es más, el fortalecimiento del plano regional como espacio vital de encuentro entre las prioridades locales y las realidades globales y ámbito idóneo para la movilización de cooperación e intercambio de experiencias se plasma en los procesos de integración existentes. Una muestra de ello es el liderazgo de los países del Caribe en la definición de

las pautas básicas del desarrollo sostenible en los pequeños Estados insulares, concretadas en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y la Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Asimismo, la cooperación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible ha sido tema de las agendas de integración en el MERCOSUR, la CAN, la CARICOM, el SICA y, más recientemente, en la CELAC, entre otros foros. El medio ambiente también ha sido tema de tratados de libre comercio de países de América Latina y el Caribe con países y grupos extrarregionales. En suma, y tal como ocurre en otras partes del mundo, los temas ambientales y relacionados con el desarrollo sostenible han ido ganando espacio en las agendas regionales, de modo que han pasado de ser una preocupación dentro de la agenda comercial o de salud a un objetivo en sí mismo. Sin embargo, aún hay muchas oportunidades de profundizar la cooperación regional en este ámbito.

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 los recursos naturales. A pesar de los avances logrados en los últimos años, la explotación de estos recursos se ha hecho en general en detrimento del medio ambiente, con 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 accidentes y de los conflictos socioambientales.

En la región existe un déficit de mecanismos de gobernanza para canalizar los recursos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables hacia la generación de condiciones de bienestar e igualdad de las personas, y hacia la creación de nuevas fuentes de ingreso y motores de crecimiento. El mismo patrón de desarrollo que ha sido social y económicamente insuficiente ha resultado devastador para el medio ambiente. La integración económica regional debería avanzar hacia un patrón de desarrollo ambientalmente sostenible. Sin embargo, 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. Es más, a escala global, los pobres resultados a la hora de intentar solucionar los desafíos ambientales mundiales, 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 el que está inserta la región y que difícilmente se modificará sin una estrecha colaboración en los ámbitos regional y mundial.

Un cambio de modelo no se materializará por la actuación del mercado ni por iniciativas públicas que se limiten a promover mejoras incrementales en variables aisladas. Se requiere un cambio sistémico, para lo que la cooperación regional es clave. Un primer paso consiste en consolidar la integración institucional a fin de superar el enfoque de políticas ambientales reactivas que no logran dar las señales de precios adecuadas ni internalizan las externalidades ambientales. Es necesario un cambio en los sistemas de incentivos (en sentido amplio). La acción colectiva regional puede permitir un avance más eficaz en la generación de información para la toma de decisiones —por ejemplo, mediante la elaboración de cuentas patrimoniales integradas— o en la aplicación de medidas como la eliminación de subsidios a los combustibles fósiles, pactos fiscales que incorporen incentivos o desincentivos ambientales o el establecimiento de marcos de gobernanza para la distribución e inversión de las rentas derivadas de las actividades extractivas. También puede contribuir al desarrollo de una red de proveedores de bienes, servicios y tecnología que sean 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.

Un segundo 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 consumidor o por efecto de medidas de políticas nacionales, iniciativas regionales de los principales

mercados como la Unión Europea, o como resultado de 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 comerciados presenta un gran oportunidad para la actuación conjunta de los países de América Latina y el Caribe (véase el recuadro V.6).

Recuadro V.6

LA MEDICIÓN Y LA REDUCCIÓN DE LA HUELLA DE CARBONO COMO FACTOR DE COMPETITIVIDAD EXPORTADORA

La medición y comunicación de la huella de carbono de los productos comerciados internacionalmente puede tener un efecto proteccionista o bien brindar una ocasión de mejorar la eficiencia energética y la competitividad de dichos productos. El efecto dependerá de cómo se diseñen las respectivas metodologías y de cómo se preparen para aplicarlas los gobiernos y las empresas. Se abre una oportunidad para la colaboración entre los países de la región, que pueden asegurarse de que las metodologías adoptadas sean las más eficaces para el combate al cambio climático sin distorsionar el comercio internacional, así como capacitar a funcionarios gubernamentales y a personal de empresas en la aplicación rentable de las metodologías que se adopten. Lo mismo se puede decir de otros ejercicios de evaluación de “huellas” ambientales, como la del agua, la del transporte y la ecológica (Frohmann y otros, 2012).

En este contexto, la CEPAL impulsa desde 2012 un proyecto orientado a fortalecer las capacidades de los gobiernos y exportadores de alimentos de América Latina para cumplir con los requerimientos, cada vez más estrictos, vinculados con la huella de carbono que sus productos deben cumplir en terceros mercados, sobre todo de países industrializados. Desde un principio se identificó la necesidad de promover alianzas público-privadas para el logro de este objetivo. Inicialmente, el proyecto abarcó cuatro países (Colombia, el Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana), a los que posteriormente se sumaron Honduras, el Perú y el Uruguay. En seis de estos siete países se seleccionó como contraparte a los organismos de promoción comercial, por su naturaleza público-privada.

Al inicio del proyecto se constituyó en cada uno de los países una mesa público-privada, coordinada por el organismo de promoción comercial respectivo, con los objetivos de: i) compartir información sobre iniciativas en curso relativas al cambio climático y al comercio; ii) recibir las manifestaciones de interés acerca de la orientación del proyecto, y iii) promover la continuidad del trabajo, más allá de la finalización del proyecto a fines de 2014. La mesa público-privada participa en todas las actividades y decisiones asociadas al proyecto (talleres, presentación de buenas prácticas propias y selección de productos y empresas para estudios de caso).

Uno de los principales componentes del proyecto son los estudios de caso de medición de la huella de carbono de productos de exportación seleccionados. Se llevaron a cabo estudios sobre seis productos (entre ellos el café, el cacao, los camarones y la uchuva) en un total de 45 empresas, distribuidas en cinco países (Colombia, el Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana). En dos países (el Perú y el Uruguay), las contrapartes han obtenido recursos propios o de terceros para realizar diez estudios más.

La implementación del proyecto ha tenido efectos positivos, tanto para el sector privado como para los gobiernos de los países participantes. En el caso del sector privado, el proyecto ha logrado capacitar a empresarios exportadores para responder mejor a los requerimientos sobre la huella de carbono y la adaptación al cambio climático. En efecto, en las 55 empresas participantes en los estudios de caso ahora se conoce la huella de carbono de los respectivos productos de exportación, lo que les permitirá adecuar sus procesos productivos con objeto de reducir la huella y competir en mejores condiciones en los mercados internacionales. Asimismo, a través del proyecto se ha logrado fortalecer la capacidad de los gremios exportadores para enfrentar juntos los desafíos asociados al cambio climático. En el caso del sector público, el proyecto ha permitido: i) posicionar el tema y capacitar a una entidad del Estado para que trabaje en él; ii) conocer una cifra de referencia de las emisiones de gases de efecto invernadero de sus principales productos de exportación; iii) identificar los problemas estructurales (matriz energética e infraestructura de transporte, entre otros) que más inciden en la huella de carbono de los productos exportados por cada país; iv) mejorar el trabajo colaborativo con el sector privado, y v) recibir insumos para formular políticas públicas sobre comercio y cambio climático. El impacto de iniciativas de este tipo se vería acrecentado si en los próximos años se pudiera ampliar su escala desde el ámbito nacional hasta el subregional o incluso el regional, promoviendo por ejemplo la asociatividad entre sectores exportadores de un producto de distintos países (por ejemplo, los exportadores centroamericanos de café).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un tercer grupo de oportunidades para la cooperación regional en materia de medio ambiente está relacionado con la gestión de áreas transfronterizas y ecosistemas compartidos. Así, las preocupaciones ambientales han desencadenado importantes procesos de colaboración que también han contribuido a la integración. Es el caso del Corredor Biológico Mesoamericano y del Tratado de Cooperación Amazónica. Un ejemplo significativo es la lucha contra la deforestación en la Amazonía. Brasil ha puesto en marcha un amplio y efectivo programa con este objetivo, el Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAm) (CEPAL, GIZ, IPEA, 2011). Este plan de acción, que ha involucrado distintas áreas y niveles de gobierno, incluía una combinación de acciones que iban desde el monitoreo satelital y la actuación policial hasta la creación de alternativas económicas y la restricción de crédito para ciertas actividades. Además de haber brindado resultados destacables, el plan ha permitido un aprendizaje para 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 de la región que deben gestionar igualmente áreas sensibles donde la degradación ambiental requiere una articulación interinstitucional compleja. Además, dado que las fronteras naturales no coinciden con las políticas, para esas áreas las colaboraciones regionales son necesarias si se desea asegurar la efectividad de las iniciativas nacionales y la gestión compartida de recursos, al tiempo que se evitan conflictos socioambientales supranacionales.

Capítulo VI

LOS PARTICULARES DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN EN EL CARIBE

A. BREVE DIAGNÓSTICO

En los últimos 25 años, los países miembros de la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) han desplegado esfuerzos por consolidar su integración como subregión en torno a la concreción del proyecto conocido como Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC). Pese a que se han ido reduciendo gradualmente las restricciones a la circulación de bienes, servicios, capitales y personas, se han experimentado dificultades a la hora de adoptar los cambios legislativos necesarios para hacer efectivos todos los acuerdos alcanzados. Como consecuencia, los plazos previstos originalmente para la plena puesta en marcha del MEUC han debido postergarse. La Secretaría de la CARICOM anunció en enero de 2012 que el grado de avance del MEUC era del 64% (CARICOM, 2012)¹. Cabe notar que los avances han sido más profundos en los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Por otro lado, Cuba, la República Dominicana y los miembros de la CARICOM forman parte del Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM), mecanismo intergubernamental que coordina el diálogo político interregional con la Unión Europea².

Son varias las particularidades que caracterizan a los países del Caribe y que plantean especiales desafíos a sus procesos de integración. Entre ellas se cuentan la geografía, la heterogeneidad en materia de ingresos y población, la reducida escala productiva y exportadora, la dependencia de los mercados externos, la vulnerabilidad macroeconómica y ambiental y la alta exposición a fenómenos naturales extremos.

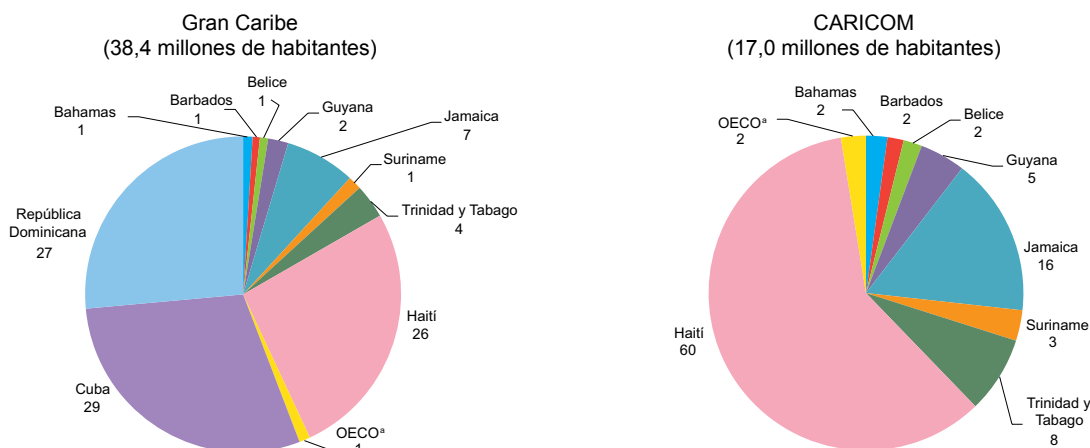
En términos geográficos, 12 de los 15 miembros de la CARICOM (además de Cuba y la República Dominicana) son islas que se reparten en un área de aproximadamente 60.000 km². Únicamente tres países miembros de la CARICOM forman parte del continente: Guyana y Suriname en América del Sur, y Belice en Centroamérica. Esta condición de insularidad aumenta el costo de la integración. Por ejemplo, transportar carga de México a Belice por tierra es más rápido, fácil y barato que hacerlo a cualquier otro destino en el Caribe (Stoneman, Pollard e Inniss, 2012).

En segundo lugar, existe una gran heterogeneidad de ingresos y población entre los miembros de la CARICOM. Así lo ilustra la elevada dispersión del producto interno bruto por habitante, que supera los 21.000 dólares en el caso de las Bahamas y no alcanza 800 dólares en Haití. Para el conjunto de los países de esta comunidad, la tasa de crecimiento anual del PIB entre los años 2000 y 2012 fue del 2,4%, porcentaje muy inferior al promedio regional en el mismo período (que fue de un 3,3%). En cuanto a la distribución de la población, en dos países, Haití y Jamaica, se concentran el 75% de los habitantes (10 millones y 2,8 millones, respectivamente), mientras que en la OECS seis países no alcanzan el medio millón de habitantes (véase el gráfico VI.1). Considerando estos datos de ingreso y población, se confirma que el Caribe es la subregión más heterogénea de América Latina y el Caribe (véase el cuadro VI.I).

¹ Se estimó el grado de cumplimiento en diversos ámbitos de la integración: libre movilidad laboral de personas calificadas (66%), libre movilidad de bienes (80%), libre movilidad de capital (72%), derecho de establecimiento (64%) y libre movilidad de servicios (37%).

² Aunque Cuba es signatario del CARIFORUM, no forma parte del acuerdo de asociación económica suscrito en 2008 entre el resto de los miembros del Foro y la Unión Europea.

Gráfico VI.1
GRAN CARIBE Y CARICOM: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

^a El grupo OECO incluye información de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

Cuadro VI.1
**EL CARIBE: INDICADORES RELATIVOS AL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)
 Y A LAS EXPORTACIONES, 2012^a**
(En dólares y porcentajes)

| País/Subregión | Indicadores relativos al producto interno bruto (PIB) | | | | | Exportaciones | |
|------------------------------|---|-----------|------------------|---------------|---------------------------------------|----------------------------------|---|
| | PIB per cápita | Servicios | Cuenta corriente | Deuda pública | Asistencia oficial para el desarrollo | Hacia América Latina y el Caribe | Tres principales productos ^b |
| Países del Caribe | 4 860 | 52,5 | -6,1 | 52,5 | 2,1 | 39,0 | 32,5 |
| CARICOM | 4 307 | 56,8 | -5,2 | 67,8 | 3,0 | 25,7 | 45,0 |
| Bahamas | 21 908 | 76,5 | -17,5 | 54,5 | ... | 3,1 | 91,3 |
| Barbados | 16 203 | 81,7 | 0,0 | 87,3 | ... | 31,1 | 41,0 |
| Belice | 4 858 | 58,7 | -2,2 | 72,8 | 2,7 | 13,7 | 62,6 |
| Guyana | 3 585 | 47,8 | -14,4 | 62,0 | 4,5 | 31,0 | 58,3 |
| Haití | 776 | ... | -4,6 | 28,2 | 20,1 | 2,8 | 89,0 |
| Jamaica | 5 374 | 66,3 | -12,8 | 134,1 | 0,6 | 7,8 | 64,1 |
| Suriname | 9 182 | 52,7 | 4,9 | 28,6 | 2,6 | 14,6 | 95,5 |
| Trinidad y Tabago | 17 899 | 37,2 | 4,0 | 45,0 | ... | 31,6 | 63,6 |
| OECO | 8 405 | 75,6 | -17,1 | 82,90 | 4,8 | 49,5 | 69,6 |
| Antigua y Barbuda | 13 405 | 80,4 | -14,0 | 89,4 | 0,2 | 29,1 | 69,7 |
| Dominica | 6 919 | 70,7 | -11,1 | 72,7 | 12,0 | 78,4 | 69,2 |
| Granada | 7 598 | 77,8 | -24,1 | 88,6 | 4,5 | 58,7 | 42,8 |
| Montserrat | 13 104 | ... | -33,1 | ... | 72,1 | ... | ... |
| Saint Kitts y Nevis | 13 659 | 74,2 | -11,4 | 129,3 | 4,3 | 13,8 | 82,7 |
| San Vicente y las Granadinas | 6 349 | 73,5 | -27,8 | 67,0 | 3,2 | 90,9 | 54,8 |
| Santa Lucía | 6 558 | 73,2 | -14,2 | 71,0 | 4,0 | 44,9 | 58,6 |
| Cuba | 6 288 | ... | ... | ... | ... | 5,0 | 77,3 |
| República Dominicana | 5 795 | 54,7 | -7,2 | 33,3 | 1,0 | 25,0 | 22,4 |

Cuadro VI.1 (conclusión)

| País/Subregión | Indicadores relativos al producto interno bruto (PIB) | | | | | Exportaciones | |
|-------------------------------|---|-----------|------------------|---------------|---------------------------------------|----------------------------------|---|
| | PIB per cápita | Servicios | Cuenta corriente | Deuda pública | Asistencia oficial para el desarrollo | Hacia América Latina y el Caribe | Tres principales productos ^b |
| América Latina y el Caribe | 9 510 | 53,5 | -1,9 | 46,3 | 0,5 | 19,8 | 19,6 |
| Comunidad Andina | 6 616 | 52,6 | -2,5 | 30,3 | 0,8 | 28,9 | 45,0 |
| MERCOSUR | 11 397 | 53,8 | -1,4 | 52,8 | 0,4 | 23,8 | 20,7 |
| Mercado Común Centroamericano | 4 233 | 55,9 | -6,1 | 36,1 | 2,1 | 44,3 | 20,7 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Los indicadores calculados para las distintas subregiones y para la región en conjunto corresponden a promedios ponderados sobre la base del PIB y las exportaciones, según el caso.

^b De acuerdo con la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, Revisión 2, a cuatro dígitos.

Otra característica destacable es la reducida escala productiva y exportadora de los países del Caribe. Pese a que sus economías son abiertas y están orientadas a la exportación, constituyen una proporción reducida del comercio mundial y regional (menos del 0,2% y el 1,2%, respectivamente, en 2013). Los países de la subregión orientan en gran medida sus exportaciones a mercados extrarregionales como los Estados Unidos, en que gozan de preferencias arancelarias unilaterales. Asimismo, a través del CARIFORUM los países caribeños suscribieron en 2008 un acuerdo de asociación económica con la Unión Europea, con objeto de promover la integración regional e insertarse en la economía mundial. Estos avances no han sido suficientes para mejorar la posición exportadora de los países de la CARICOM, ya que el grado de aprovechamiento de las preferencias es todavía muy bajo (McLean y Yoshida, 2014). Por último, la crisis financiera por la que atraviesa Europa ha provocado un descenso de la demanda de productos caribeños en ese mercado.

De los países miembros de la CARICOM, solo algunos pueden ser catalogados principalmente como productores de bienes, en todos los casos una gama muy reducida de productos básicos en que se concentra la producción. Guyana depende de la agricultura (especialmente del azúcar y del arroz) y la minería (oro, bauxita y alúmina), Belice del azúcar y de la banana, y Dominica del banano. Por su parte, el petróleo, el gas natural y los productos químicos constituyen el eje dominante de la actividad económica en Trinidad y Tabago, mientras que la minería predomina en Jamaica (alúmina y bauxita) y Suriname (oro y alúmina). En el resto de los integrantes de la CARICOM, los servicios constituyen una importante proporción del PIB, llegando a superar el 70% en muchos países, especialmente entre los miembros de la OECO (véase el cuadro VI.1).

Los países del Caribe mantienen en general una situación macroeconómica de gran vulnerabilidad. A excepción de Trinidad y Tabago y Suriname, el resto de los países de la CARICOM tiene un elevado déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Para toda la subregión, este fue del orden del 5,1% del PIB en 2013, más del doble que el porcentaje de déficit en cuenta corriente del conjunto de América Latina y el Caribe (1,9% del PIB). A esto se agrega la elevada carga de la deuda pública: en varios países supera el 100% del PIB, restando recursos que de otra manera podrían destinarse a actividades productivas. Durante el bienio 2008-2009, los intereses pagados por la deuda fueron del 14% del PIB en Jamaica, del 9% del PIB en San Kitts y Nevis, y del 4% del PIB en Santa Lucía (CEPAL, 2010). Otro factor que contribuye a la precariedad de los equilibrios macroeconómicos en el Caribe es el déficit fiscal, que en el cuatrienio 2010-2013 superó el 3% del producto en el conjunto de los países del grupo (CEPAL, 2013c). La debilidad de las finanzas públicas es patente sobre todo en las economías más pequeñas: el déficit fiscal fue del orden del 10% del PIB en Dominica y del 20% del PIB en Montserrat (Alleyne y otros, 2013).

La reducida proporción de las exportaciones totales a América Latina es un rasgo de los países de la CARICOM. Aunque en conjunto el 26% del total de sus ventas al exterior se dirigen a América Latina y el

Caribe, para algunas de esas economías los mercados extrarregionales (especialmente los Estados Unidos, el Canadá, el Reino Unido y el resto de la Unión Europea) son más importantes que el intrarregional. Bahamas, Haití y Jamaica son los casos extremos, para los que la región representa como destino menos del 10% de las exportaciones totales. Por otra parte, el comercio entre los miembros de la CARICOM está dominado por los países de mayor desarrollo relativo³. Por lo que respecta a la gama de productos, las exportaciones de los países caribeños muestran una elevada concentración. En general, los tres primeros bienes exportados representan entre el 40% y el 90% del total. Generalmente se trata de productos básicos (bauxita, oro, alúmina, gas, petróleo, azúcar, bananas y arroz, entre otros) (véase el cuadro VI.1). Las exportaciones de productos manufacturados son muy escasas y en general también se caracterizan por una alta concentración en pocos bienes. Pueden citarse las de polímeros de las Bahamas (46%), confecciones de Haití (89%), medicamentos de Barbados (15%) y equipo eléctrico y aparatos para telecomunicaciones en Saint Kitts y Nevis (73%). Con todo, en estos casos la concentración también es alta.

A diferencia de los productos básicos exportados por los países de la CARICOM, que se transportan a granel o en buques tanque, las importaciones de manufacturas y bienes de consumo de la subregión se desplazan en contenedores. Al ser escaso el volumen de carga, los servicios navieros son irregulares. En general, las rutas marítimas internacionales regulares de mayor volumen existentes en la zona son las de conexión entre América del Norte y América del Sur, y entre los países europeos y América del Norte. De los 17 puertos más importantes de la CARICOM, solo tres son centros de trasbordo global y regional (Kingston en Jamaica, Freeport en las Bahamas, y Puerto España en Trinidad y Tabago) (Sánchez y Wilmsmeier, 2009). El resto de las islas no es atendido por navieras internacionales, por lo que el servicio es prestado por pequeñas embarcaciones de enlace que realizan trasbordo de carga entre los puertos pequeños del Caribe Oriental (Cordero, 2014).

Los altos costos de transporte marítimo que deben asumir los países de la CARICOM afectan negativamente su competitividad y limitan sus opciones de crear cadenas subregionales de valor. En particular, el carácter insular de la mayoría de sus miembros (solo Guyana y Suriname comparten una frontera) pone de relieve la importancia de contar con una infraestructura eficiente de transporte marítimo. En este contexto, los países de la CARICOM han incluido entre los cinco “proyectos ancla” de su Estrategia regional de ayuda para el comercio 2013-2015 la creación de un servicio rápido de transbordadores en el Caribe meridional y la modernización de la infraestructura regional de puertos. Con ello se espera movilizar recursos internacionales que permitan materializar dichos proyectos (McLean y Yoshida, 2014).

El transporte aéreo entre los países de la CARICOM guarda varias similitudes con el transporte marítimo. En 2009, el promedio de servicios directos entre sus países miembros era de solo cuatro (CARICOM, 2009, Anexo B). Dada la escasez de rutas directas, varias islas requieren de conexiones vía Centroamérica (incluido Panamá) o los Estados Unidos (Miami o Puerto Rico), lo que dificulta la conectividad y el normal flujo de negocios entre los miembros de la agrupación.

Los países de menor desarrollo relativo de la CARICOM dependen fuertemente de la importación de insumos intermedios y energéticos para la producción local, especialmente combustibles (petróleo y gas), siendo sus principales proveedores Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de). En este último caso, el Acuerdo de cooperación energética PETROCARIBE⁴ se ha materializado para los países de la CARICOM en un financiamiento de compras petroleras del orden del 3,5% del PIB de la subregión,

³ Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

⁴ El Acuerdo de cooperación energética PETROCARIBE fue formalmente constituido el 29 de junio de 2005. Lo suscribieron 14 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de).

y de cerca del 6% del PIB para las pequeñas islas de la OECO⁵. Cabe destacar la formulación por parte de la CARICOM de una política energética regional, aprobada por sus Estados miembros en marzo de 2013. Entre sus objetivos se cuentan el de alcanzar un patrón más sostenible de oferta y uso de energías renovables, reducir la dependencia regional de los combustibles fósiles, lograr una mayor eficiencia y conservación de energía y adoptar una senda de desarrollo baja en carbono (McLean y Yoshida, 2014).

Otro elemento diferenciador del Caribe es su alta exposición a desastres de origen natural como huracanes, tormentas tropicales e, incluso, terremotos, como el que asoló Haití en enero de 2010. Se estima que cada dos o tres años el Caribe sufre algún desastre de origen natural. Por lo general son fenómenos que tienen un impacto negativo directo en la infraestructura y los ecosistemas costeros, mientras que indirectamente desincentivan el turismo y la agricultura, con lo que se reduce el crecimiento económico⁶. Por ejemplo, en Granada y Jamaica el PIB cayó alrededor de 10 y 2,5 puntos porcentuales, respectivamente como consecuencia del huracán Iván en 2004, en tanto que en Belice cayó un 4% tras el paso del huracán Dean en 2007. En los últimos 60 años, la región ha padecido 187 eventos extremos (Fraser, 2013).

Los pequeños estados insulares del Caribe están desproporcionadamente expuestos a los riesgos derivados del cambio climático. Además, por su configuración física y por la estructura de sus economías, son muy vulnerables a la degradación ambiental de alcance local, como la contaminación de zonas costeras y de aguas superficiales y subterráneas, así como una gestión de residuos inadecuada. Debido al tamaño de sus economías y a que se requieren determinadas escalas para que ciertas soluciones sean eficientes (por ejemplo, en materia de tratamiento de desechos, gestión y aprovechamiento de pesquerías y conservación marina), la cooperación subregional se vuelve aún más necesaria. Asimismo, la gestión de ecosistemas de uso común, como el mar Caribe, no es posible sin una acción concertada que permita manejar de un modo sostenible el tráfico marítimo, el turismo costero y la pesca.

Las situaciones descritas no son aisladas, sino que constituyen un conjunto de factores interrelacionados que condicionan el desarrollo de los países de la subregión. Por ejemplo, tras un fenómeno extremo o un desastre de origen natural, cabe esperar que las condiciones de endeudamiento empeoren debido al costo asociado a tales eventos, lo que hace necesarios sucesivos empréstitos para gastos extrapresupuestarios, agudizando el déficit fiscal. Esa dinámica se exagera en periodos de contracción de la demanda internacional, como ocurrió en 2009 y durante el reciente período de disminución de la actividad económica en los Estados Unidos y la Unión Europea. En esas circunstancias, los esfuerzos por promover una mayor integración regional y mejorar la competitividad de los países de la subregión se ven permanentemente enfrentados a restricciones presupuestarias, con lo que persiste en la subregión el debilitamiento de la infraestructura, la logística y la conectividad relacionadas con el comercio.

En varios países de la CARICOM, los montos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) aportados por los países desarrollados y por organismos multilaterales son de gran relevancia, especialmente en los casos de Haití, Montserrat y Dominica, así como en las pequeñas economías insulares de la OECO (véase el cuadro VI.1). Uno de cada cinco proyectos de AOD se destina a ayuda para el comercio, especialmente en el capítulo de desarrollo de capacidades productivas e infraestructura económica, al que se destina el 80% del total. Pese a ello, la subregión necesita resolver problemas urgentes relacionados con restricciones de oferta, que siguen constituyendo las principales barreras para el desarrollo y la integración subregional.

⁵ Estimaciones realizadas sobre la base de información de las cuotas otorgadas por Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) y PETROCARIBE a los países del Caribe, el porcentaje de financiamiento de largo plazo (SELA, 2013) y los precios oficiales de la cesta de petróleo venezolano obtenidos del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería de la República Bolivariana de Venezuela para el período 2008-2012.

⁶ A modo de ejemplo, el terremoto de Haití de 2010 causó pérdidas superiores al PIB del país (equivalentes al 113% del producto). En el mismo año, la tormenta tropical Tomás provocó pérdidas equivalentes al 36% del PIB en Santa Lucía. Entre 1970 y 2008, el costo promedio anual atribuible a desastres de origen natural en el Caribe fue de un 3,7% del PIB (CEPAL, 2010).

B. HACIA UNA MAYOR COOPERACIÓN LATINOAMERICANA CON EL CARIBE

El reducido tamaño del mercado de la CARICOM y la escasa complementariedad comercial entre las economías que conforman este espacio ponen de manifiesto la necesidad de profundizar la integración con otros países próximos geográficamente y que son sus socios comerciales naturales, en particular Cuba, la República Dominicana y los países centroamericanos (incluido Panamá) (McLean y Yoshida, 2014). Considerando esta realidad y la reducida escala de las relaciones comerciales con América del Sur, más que recomendar la integración de los países del Caribe a un proceso de convergencia con el resto de las economías de la región, la CEPAL promueve una mayor coordinación entre los países latinoamericanos para apoyar con mecanismos de cooperación novedosos el desarrollo de las economías de la CARICOM y su interconexión con Cuba, la República Dominicana y Centroamérica. Este grupo de países se complementa naturalmente a partir de sus especialidades particulares. Centroamérica es una fuente importante de bienes industriales y de consumo, el Caribe lo es de servicios turísticos y recursos energéticos que Centroamérica necesita, y, específicamente, Panamá es un centro de servicios logísticos y financieros que complementa las necesidades de los países del Caribe (véase el recuadro VI.1).

Recuadro VI.1

ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE EL CARIBE Y CENTROAMÉRICA

Son variadas las experiencias recientes que revelan un fortalecimiento de los vínculos de integración y cooperación entre los países del Caribe y Centroamérica. Entre las más destacadas figuran las siguientes:

- En marzo de 2012, Panamá suscribió un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) con Trinidad y Tabago. En el marco de ese convenio, Panamá puede comprar gas butano a Trinidad y Tabago sin intermediarios, así como distribuirlo al resto de los países de Centroamérica.
- El Salvador y Trinidad y Tabago mantienen un convenio sobre turismo como parte de las negociaciones de un AAP. Por otro lado, Guatemala mantiene vigente un acuerdo de cooperación cultural y turística con Trinidad y Tabago.
- En el ámbito empresarial se han realizado inversiones cruzadas entre ambas subregiones, por parte de empresas establecidas en países centroamericanos que estaban expandiendo sus operaciones al Caribe y viceversa. Es el caso de las empresas panameñas del sector alimentario Del Monte Pan American, Carnes de Coclé y Conservas Panameñas Selectas S.A. Por su parte, el Grupo Bermúdez, también del área de los alimentos y con sede en Trinidad y Tabago, realiza inversiones en Costa Rica desde 2010. Desde este país reexporta productos elaborados de plátano a Trinidad y Tabago y al resto del Caribe. Asimismo, la empresa de servicios financieros Sagicor Life Jamaica, que ya tenía presencia en Panamá, ingresó en 2013 al mercado de Costa Rica. En 2012, la compañía Sur Eléctrica Holding de las Bahamas compró el 100% de las acciones de las empresas guatemaltecas TPS Guatemala One, TPS San José Internacional y TECO Guatemala Services.
- Se mantienen estrechos vínculos entre el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la CARICOM. Desde 1992 se han producido varios encuentros ministeriales y cumbres de jefes de Estado. Los principales temas abordados han sido: comercio e inversión, cambio climático, manejo del riesgo, seguridad, cooperación, transporte aéreo, reducción de la pobreza, coordinación de política exterior y turismo.
- Ambos grupos de países, junto con Colombia, Cuba, México, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), son miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). A través de esta iniciativa se han canalizado acciones de cooperación como el Plan de Acción de Pétiou Ville, acordado en Haití en abril de 2013, en el marco de la quinta cumbre de jefes de Estado de la AEC. El plan incluye acciones en los campos del turismo sostenible, el comercio, el transporte, los desastres de origen natural, la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología. Para fines de abril de 2014 está prevista la primera evaluación pública de los resultados del Plan de Acción de Pétiou Ville, durante la sexta cumbre de jefes de Estado del AEC, en Mérida (México).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La pequeña escala de los países miembros de la CARICOM, su vulnerabilidad macroeconómica y ambiental, limitada base productiva, alta dependencia de mercados externos y continua exposición a los desastres de origen natural hacen imperioso que estas economías reciban más cooperación de América Latina. Varios países de la región con un mayor nivel de desarrollo podrían realizar de manera concertada actividades de cooperación en las áreas más deficitarias del Caribe, a fin de maximizar el impacto de las iniciativas. La CELAC podría desempeñar un rol central para abrir un diálogo entre el Caribe y el resto de la región, con objeto de identificar las principales necesidades de cooperación, así como coordinar, monitorear y evaluar las acciones derivadas de ese diálogo. Específicamente, algunas áreas en que la cooperación latinoamericana podría tener un impacto positivo para el Caribe son las siguientes:

- Asistencia técnica para el desarrollo de capacidades en ámbitos en que otros países de la región registran experiencias exitosas. Una forma práctica de apoyar el fomento de estas capacidades consiste en establecer misiones de asistencia técnica para la colaboración en programas particulares, como los siguientes:
 - Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la recaudación tributaria y del gasto público.
 - Establecimiento de mecanismos de gestión de las compras públicas.
 - Desarrollo de programas de registro civil.
 - Establecimiento de ventanillas únicas e interoperabilidad de los sistemas informáticos de aduana.
 - Armonización de estándares sanitarios y fitosanitarios.
 - Desarrollo de coaliciones de proveedores de servicios.
- Acciones específicas para promover, coordinar y contribuir a financiar políticas que favorezcan el transporte marítimo y aéreo entre los miembros de la CARICOM, y entre estos y el resto de la región. En este ámbito hay un gran espacio para la cooperación, en particular para fortalecer los vínculos en materia de transporte entre los países de la CARICOM y Panamá, dado que este país posee enlaces marítimos con Granada, Guyana, Haití, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Suriname. Asimismo, tiene buenas conexiones con Centroamérica y América del Sur, por lo que podría servir como una plataforma de conexión entre esas subregiones y el Caribe.

Capítulo VII

UN DECÁLOGO PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

A. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEBE TENER UNA VOCACIÓN REGIONAL

La integración final de todas las subregiones de América Latina y el Caribe debiera ser el norte que guíe los esfuerzos de las distintas agrupaciones y foros de integración en los próximos años. Es en ese espacio de más de 600 millones de habitantes, unidos por fuertes lazos históricos, culturales y, en gran medida, también lingüísticos, donde mejor se podrán plasmar los beneficios tradicionalmente asociados a la integración, como la mayor escala del mercado ampliado y el aprovechamiento de las complementariedades nacionales. La región es también el espacio más propicio para el desarrollo de cadenas de valor plurinacionales articuladas en torno a sus dos mayores economías, el Brasil y México. Asimismo, sin perjuicio de las especificidades nacionales y subregionales, la triple problemática de la vulnerabilidad externa, la gran desigualdad y la heterogeneidad estructural es común al conjunto de la región. Una acción colectiva regional decidida puede contribuir significativamente al abordaje de esos desafíos.

El objetivo de la integración regional surge de las exigencias del entorno económico internacional, que, como ya se reseñó, se caracteriza cada vez más por la conformación de macrorregiones integradas, con mercados ampliados y normativas compartidas sobre el comercio y la inversión. La explicación radica en la creciente presencia de las cadenas de valor en la organización de la producción mundial. La gestación por parte de las principales economías industrializadas de acuerdos megarregionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP) es justamente una reacción ante esas tendencias. Con estos acuerdos las partes pretenden tanto acelerar la convergencia normativa y regulatoria en los principales mercados como asegurar una mayor presencia competitiva de sus empresas en los segmentos de mayor valor agregado de las cadenas de valor.

En el escenario internacional previsible para el resto de la década, un mercado regional integrado puede actuar como un factor que incidiría en la demanda estimulando el crecimiento, ya que permitiría amortiguar los impactos asociados a un menor dinamismo en otras partes del mundo. Con la expansión de la clase media latinoamericana se ha ampliado significativamente ese mercado, por lo que tendría que hacerse más atractiva la integración regional. También por razones de escala y de rentabilidad, la actuación de la banca multilateral y de desarrollo, así como la propia experiencia de las empresas translatinas y el creciente despliegue de inversión extranjera procedente de la región apuntan hacia mercados amplios y a una convergencia gradual de sus normativas.

Dadas las tendencias ya reseñadas de la economía mundial, resulta claro que la mejor opción que tiene América Latina y el Caribe es avanzar en sus esfuerzos de integración y cooperación regional, abordando en conjunto algunas de sus principales debilidades (por ejemplo, en infraestructura, educación e innovación). De ese modo, los atractivos de la región como espacio de inversión y comercio crecerían notablemente, con lo que se abrirían nuevas posibilidades para el establecimiento de alianzas productivas y empresariales. Sobre esta base, se ampliarían el mapa de alianzas internacionales y la escala de negocios. Una acción regional concertada permitiría también fortalecer la voz de América Latina y el Caribe en los principales foros de debate mundiales y en su interlocución con otros actores relevantes del sistema internacional (véase el apartado 7).

La construcción de espacios amplios y unificados es también la mejor vía para aprovechar las externalidades asociadas a la producción de bienes públicos regionales. En este sentido, converger en un conjunto limitado pero crítico de bienes públicos regionales o subregionales (por ejemplo, en infraestructura, transporte, logística y facilitación del comercio) contribuiría a dinamizar los flujos intrarregionales de comercio e inversión, favoreciendo así una mayor integración productiva. Asimismo, la creación de un fondo de reservas de alcance regional reforzaría la posición de América Latina y el Caribe ante eventuales perturbaciones de la balanza de pagos, a la vez que apoyaría la provisión de un bien público fundamental como es la estabilidad financiera regional. Contar con esta “línea de defensa” adicional resulta especialmente importante ante la incierta coyuntura económica que enfrentaría la región en la segunda mitad de esta década.

También en relación con los bienes públicos regionales, cabría sumar esfuerzos nacionales (que actualmente suelen ser de una escala demasiado limitada) para desarrollar centros tecnológicos conjuntos en ámbitos de interés compartido, como el cambio climático, la eficiencia energética, las energías renovables y la biotecnología aplicada a la agricultura y la minería. Asimismo, es importante promover la cooperación orientada a desarrollar la capacidad prospectiva de la región, de modo que esta se encuentre mejor preparada para enfrentar los acelerados cambios que se producen en el mundo. En ese sentido, podría ser muy útil para los gobiernos y para los propios esquemas de integración constituir una red latinoamericana y caribeña de análisis global, que vincule a las distintas instancias nacionales dedicadas a la prospectiva, ya sean gubernamentales, académicas o empresariales¹. La lógica de la inclusividad social apunta en la misma dirección: la suma articulada de esfuerzos para el apoyo a las pymes, el manejo de los temas migratorios y la convergencia en aspectos de política social se puede gestionar mejor resultados si el contexto es regional y en ese marco se definen las aproximaciones, graduales pero persistentes, de los diversos esquemas de integración subregionales.

Por otra parte, cada vez es más necesario promover la cooperación orientada a aprovechar las grandes oportunidades que brinda a la región el acelerado crecimiento de las clases medias en Asia y el resto del mundo en desarrollo. Dada la escala de los desafíos y la magnitud del potencial actual y futuro vinculado a esa demanda, es natural postular que las iniciativas más relevantes serán aquellas que logren congregarse el mayor número posible de actores públicos y privados de la región. Es un campo donde claramente la escala importa y, por ende, se requieren iniciativas de amplitud regional o, al menos, subregional.

En resumen, tanto las exigencias del entorno global como las propias dinámicas del acontecer regional conducen a privilegiar la construcción de espacios amplios y unificados de cooperación regional y de gestación de masas críticas en materia de financiamiento, tecnologías y recursos humanos, así como la convergencia en aspectos claves de las políticas públicas. El objetivo de la integración no puede ser sino regional. Son los signos de los tiempos y las exigencias del cambio estructural en pro de la igualdad en nuestra región.

B. LA INTEGRACIÓN DEBE CONSTRUIRSE TENIENDO EN CUENTA LOS COMPONENTES SUBREGIONALES Y VECINALES

El hecho de que el objetivo integracionista no deba excluir a ningún país ni zona geográfica de América Latina y el Caribe no es obstáculo para reconocer que muchas de las tareas de la integración tienen un marcado componente subregional e incluso vecinal. En efecto, por definición los asuntos relativos a infraestructura, transporte y logística y los programas de integración transfronteriza tienden a enmarcarse en el espacio territorial más cercano. Es lo que ocurre con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA/COSIPLAN) y el Proyecto Mesoamérica en el ámbito de los proyectos de

¹ Véase Bitar (2014).

infraestructura de transportes, energía y comunicaciones². Los flujos intrarregionales de personas, de bienes y de inversión, así como la propia gestación de cadenas de valor, son también fenómenos estrechamente asociados a la proximidad geográfica.

Otros ejemplos de acercamientos vecinales o subregionales promisorios son los proyectos de interconexión eléctrica en Centroamérica y la zona andina. Los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), por su parte, están preparando un marco regulatorio para apoyar los intercambios de energía eléctrica y gas en la subregión. También en el marco de la CARICOM se está impulsando la creación de un corredor marítimo caribeño y de un espacio integrado en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En el terreno ambiental se aprecian logros importantes plasmados en el Corredor Biológico Mesoamericano y en el Tratado de Cooperación Amazónica. Por último, en el ámbito social encontramos los convenios andinos de salud (Hipólito Unanue) y de educación (Andrés Bello), el MERCOSUR Social y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). El MERCOSUR Social favorece la coordinación de políticas y acciones sociales conjuntas entre los países del Mercado Común del Sur en materia de infancia, adolescencia, juventud, adulto mayor, seguridad alimentaria y economía social. Por su parte, el SISCA ha colaborado eficazmente en el fortalecimiento de las relaciones y la coordinación entre los respectivos ministerios del área social en Centroamérica.

De la misma forma, la CEPAL viene postulando la creación gradual de espacios compartidos de política industrial en sectores específicos (véase el apartado F). La propuesta consiste en detectar sectores productivos que tengan potencial para gestar cadenas de valor competitivas, estudiar sus fortalezas y debilidades, y hacer incidir en ellos un conjunto de políticas públicas que ayuden a materializar ese potencial. Este es un ejemplo preciso de cómo un enfoque de integración regional puede partir de iniciativas subregionales o fronterizas mientras se van construyendo las capacidades empresariales, técnicas e institucionales que permitan la difusión de estas prácticas en el resto de la región.

C. LA CONVERGENCIA ENTRE LOS DIVERSOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN ES NECESARIA, PERO SERÁ UN PROCESO GRADUAL Y NO LINEAL

En una economía mundial que opera cada vez más sobre la base de macrorregiones integradas, la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos y caribeños parece no solo necesaria, sino urgente. Esa convergencia excede largamente el ámbito de las políticas comerciales, sobre todo cuando se trata de gestar cadenas de valor subregionales o regionales. Estas dependen en gran medida de la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y comunicaciones, así como de la convergencia regulatoria entre países. Por lo tanto, más allá de las diferencias de aproximación a los aspectos comerciales y arancelarios que pueden caracterizar a los diversos esquemas, el espacio que resta es suficientemente amplio y decisivo como para avanzar en múltiples campos de las políticas públicas.

A título de ejemplo, el Diálogo Regional de Banda Ancha, espacio instaurado en 2010 y del que la CEPAL ejerce como secretaría técnica, favoreció el acuerdo entre las autoridades sectoriales de diez países de la región para constituir el Observatorio Regional de Banda Ancha en 2011. Estas instancias proveen información actualizada y oportuna sobre el tema y facilitan el diálogo entre actores públicos y privados del sector. Gracias a la mejora de la coordinación entre los gobiernos de la región, sumada a diversas políticas y reformas sectoriales realizadas a nivel nacional, el servicio es hoy más asequible y han aumentado las

² Un ejemplo destacable es la inauguración, en octubre de 2013, de la línea de transmisión de alta tensión que conecta a la Usina Hidroeléctrica Binacional Itaipú con Villa Hayes, en el área metropolitana de Asunción. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) financió este proyecto, con una extensión de 358 kilómetros y un costo cercano a los 320 millones de dólares. De este modo, la capacidad de suministro eléctrico en Asunción se elevará un 50%.

velocidades de conexión. Como es sabido, la economía digital es un componente central para el cambio estructural que necesita la región, ya que favorece la diversificación de la estructura productiva, así como el incremento de los niveles de productividad y su convergencia. Los avances que en este plano se vienen obteniendo en los enfoques de política y las regulaciones son un ejemplo concreto del aporte de la cooperación regional ante los principales desafíos del desarrollo.

La facilitación del comercio intrarregional es otro ámbito que cabría privilegiar para promover la convergencia. En mayor o menor medida, todos los mecanismos de integración registran avances en temas como la digitalización de los trámites asociados al comercio, las ventanillas únicas de comercio exterior y los esquemas de operador económico autorizado, entre otros. El siguiente paso lógico sería tender puentes entre estos avances (véase el apartado G).

Sobre la base de logros como los ya comentados (entre otros), la convergencia gradual entre los esquemas de integración subregionales podría ser más fluida. No obstante, en ningún caso se tratará de un proceso lineal, porque los tiempos y rasgos característicos de los diversos esquemas de integración son muy disímiles. No es realista, por tanto, sugerir un ritmo y una secuencia únicos. Entre tanto, como ya se ha expuesto, se podrían regionalizar los temas menos conflictivos, a fin de construir un activo de base para posteriores desarrollos.

El proceso de reingeniería que está abordando la Comunidad Andina (CAN) ejemplifica las complejidades y los retos que reviste el proceso de convergencia³. En efecto, los cuatro países miembros de la CAN pertenecen también a otros esquemas de integración económica con orientaciones de política diversas. Por una parte, Colombia y el Perú son miembros plenos de la Alianza del Pacífico, en la que el Ecuador tiene condición de observador. Por otra parte, el Estado Plurinacional de Bolivia y el propio Ecuador se encuentran en un proceso de adhesión al MERCOSUR (más avanzado en el primer caso). Ambos países son también miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). La situación previsible para los próximos años es que los países andinos continúen perteneciendo a varios esquemas de integración en forma simultánea. Ese escenario presenta complejidades de distinta índole, como las que pudieran derivarse de posibles incoherencias entre los compromisos (sean arancelarios o normativos) acordados en las distintas agrupaciones. Otro tema complejo guarda relación con las modalidades mediante las que se transitaría desde la situación actual hacia una convergencia sudamericana, objetivo cuya importancia fue relevada en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino en el inicio del proceso de reingeniería⁴.

Los países miembros de la CAN han explicitado su intención de aprovechar la oportunidad que brinda la reingeniería para evaluar si existen actualmente en la agenda andina temas que podría resultar más eficiente trasladar al ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o incluso al de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Si así fuera, se podrían reducir las duplicaciones de esfuerzos y las inconsistencias, además de liberarse recursos humanos y financieros para los asuntos que se definieran como parte del “núcleo duro” de la integración andina. Esta iniciativa constituye una expresión concreta de cómo se pueden tender puentes entre los distintos mecanismos de integración, minimizando la redundancia de esfuerzos y, al mismo tiempo, facilitando una futura convergencia entre ellos.

³ Si bien aquí se recurre al caso andino como ejemplo, muchas de las conclusiones se aplican también a otros esquemas de integración subregional. A esto habría que agregar la superposición de compromisos diferenciados entre acuerdos comerciales intrarregionales y extrarregionales, como los existentes entre algunos países de la región con los Estados Unidos, la Unión Europea, la República de Corea, el Japón y China, entre los más importantes.

⁴ “Solicitar al Secretario General de la Comunidad Andina a.i., a que conjuntamente con la Secretaría General del MERCOSUR y la Secretaría General de la UNASUR, identifiquen elementos comunes, de complementariedad y diferencias con miras a una futura convergencia de los tres procesos” (Declaración de Bogotá, 8 de noviembre de 2011) [en línea] http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_EXTRA_4.pdf.

No se puede pasar por alto que el fenómeno de la “multipertenencia” añade complejidad al objetivo (ya de por sí exigente) de la convergencia. Con todo, lo esencial es el compromiso de avanzar gradualmente hacia una agenda regional integral. Sobre esa base, y colocando la gestación de cadenas de valor en el centro, será posible aplicar con pragmatismo las normativas que resulten más funcionales para alcanzar esa meta. La prioridad inmediata es avanzar en el desarrollo de los bienes públicos regionales ya mencionados (transporte, logística, telecomunicaciones, financiamiento, facilitación del comercio), a fin de generar condiciones para que las iniciativas coordinadas de política industrial operen sobre bases más realistas. En estas dos dinámicas cruciales, las complejidades de la multipertenencia no representan un obstáculo insalvable, en la medida en que el compromiso integracionista se refuerce y se exprese en los ya citados bienes públicos regionales y en la puesta en marcha de una política industrial plurinacional.

Cabe notar que la construcción de bienes públicos regionales y la reducción de las barreras al comercio y a las inversiones intrarregionales no tienen por qué avanzar a un mismo ritmo ni según una secuencia predeterminada. Lo importante es actuar con pragmatismo, privilegiando aquellas acciones que generen más apoyo y aceptando que distintos grupos de países puedan avanzar a velocidades diferentes.

Por último, y sin perjuicio de la importancia que reviste la convergencia institucional entre los distintos mecanismos de integración, no debe olvidarse que también es fundamental que exista un cierto nivel mínimo de convergencia macroeconómica. Los objetivos y mecanismos de esta convergencia pueden establecerse de manera explícita y vinculante en los acuerdos de integración (como ocurre con los criterios de Maastricht en la Unión Europea), aunque no es indispensable. Lo importante es tener claro que la existencia de brechas demasiado amplias en materia de inflación y de saldo fiscal y en cuenta corriente afectará inevitablemente a los flujos de comercio e inversión entre los países miembros de un esquema de integración.

D. NO HAY UN MODELO ÚNICO NI PRIVILEGIADO DE INTEGRACIÓN, POR LO QUE SE REQUIERE GRAN FLEXIBILIDAD EN EL DISEÑO Y LA GESTIÓN DEL ESPACIO REGIONAL EMERGENTE

Los gobiernos de toda la región, sin importar su signo político, comparten varias metas de largo alcance, como la transformación de la estructura productiva, la inclusión social, la cooperación e integración regional y la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias. Si bien la integración constituye una meta en sí misma, en la práctica contribuye al logro de todas las demás. En cualquier caso, el objetivo de la transformación productiva está cada vez más vinculado a la complementariedad productiva entre países⁵. En consecuencia, los esfuerzos de la integración regional durante los próximos años debieran estructurarse en torno al cumplimiento de ese conjunto de metas.

Sin perjuicio de los objetivos comunes ya mencionados, la gran diversidad de las economías de la región, de sus mecanismos de integración y de las orientaciones de política de sus gobiernos hace necesarias grandes dosis de flexibilidad y pragmatismo para definir criterios en torno a varios aspectos centrales de la integración. Entre estos se destacan los siguientes:

- la adopción de compromisos por parte de los países o agrupaciones a distintas velocidades o en formatos de geometría variable;

⁵ Por ejemplo, en el ámbito del MERCOSUR esa complementariedad productiva está siendo impulsada en las industrias aeronáutica y naval, de energía eólica, de tecnologías de la información y las comunicaciones, petróleo y gas. El objetivo es desarrollar proyectos regionales comunes en ciencia, desarrollo tecnológico, innovación e integración productiva (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Miembros del MERCOSUR, 29 de junio de 2012 [en línea] http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf).

- las modalidades de tratamiento diferenciado para las economías de menor tamaño o nivel de desarrollo;
- las modalidades de convergencia de los acuerdos subregionales existentes, y
- la consideración de los acuerdos comerciales con socios extrarregionales que mantienen varios países de América Latina y el Caribe.

Del contexto ya expuesto se desprende nítidamente la necesidad de privilegiar los consensos, centrando la agenda de la integración en las áreas donde estos sean más significativos y donde resulten más evidentes sus beneficios. Asimismo, independientemente de las orientaciones de política, se pueden identificar algunas características básicas que todos los mecanismos de integración de la región debieran procurar satisfacer. Por ejemplo, plantearse objetivos realistas y graduales, preservar los logros ya alcanzados, cumplir los compromisos contraídos y estrechar lazos con los otros mecanismos de integración existentes en la región. Asimismo, con objeto de minimizar la dispersión de esfuerzos, resulta imprescindible definir con mayor claridad el ámbito de acción de los distintos mecanismos de integración, en particular de la CELAC y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (véase el apartado E).

Es deseable incorporar todas estas consideraciones en el diseño de una nueva institucionalidad regional, para que esta se debilite lo menos posible y no se erosione su credibilidad. Del mismo modo, los gobiernos de la región debieran estar abiertos a examinar experiencias exitosas de cooperación e integración en otras regiones, especialmente Asia Oriental y Sudoriental. Cabe valorar en particular el gran pragmatismo que ha caracterizado a la integración asiática, el cual ha permitido que las importantes diferencias entre los regímenes políticos existentes en esa zona no hayan supuesto un impedimento insuperable para definir e implementar una agenda regional de cooperación e integración.

E. UN REQUISITO INDISPENSABLE DEBIERA SER EL COMPROMISO Y LA VOLUNTAD POLÍTICA DE CONVERGER HACIA UN ESPACIO REGIONAL INTEGRADO

Si bien es altamente deseable, avanzar hacia un espacio regional integrado mediante la convergencia de los múltiples acuerdos y esquemas de integración hoy existentes, resulta políticamente complejo en la coyuntura actual. En este contexto, lo relevante debiera ser el compromiso de todos los países de la región en cuanto a que: i) el objetivo central de mediano plazo ha de ser la integración regional, esto es, entre América del Sur, Centroamérica, el Caribe y México; ii) la búsqueda de ese objetivo no debe ir en perjuicio de los avances que se vayan logrando en cada subregión o agrupación, y iii) las eventuales dificultades que puedan surgir en el camino hacia una futura convergencia se aborden con flexibilidad y compromiso integracionista. En otras palabras, el principal desafío actualmente es tender puentes entre las distintas agrupaciones e iniciativas existentes, con objeto de facilitar una futura convergencia entre estas.

En los próximos años, la CELAC y la UNASUR, en su calidad de instancias aglutinadoras del conjunto de la región y de América del Sur, respectivamente, deberán asumir un papel clave en el ordenamiento de los diversos esfuerzos en materia de integración. En consecuencia, es preciso dotar a ambas iniciativas de agendas claras (evitando la duplicación de funciones), así como de los medios técnicos, financieros e institucionales que les permitan llevarlas a cabo de manera efectiva. En principio, estas son las instancias más propicias para coordinar posiciones regionales —o subregionales— con miras a los grandes debates mundiales, así como en las relaciones con socios extrarregionales (véase el apartado G).

Un desafío de la mayor importancia consiste en evitar que se profundice la fragmentación de la región por afinidades políticas (que por definición son transitorias) o por alineamientos geográficos que no reflejan adecuadamente las realidades del mundo moderno. En particular, es fundamental evitar que se constituya

artificialmente un eje de división Atlántico-Pacífico en la región⁶. La consolidación de los vínculos con Asia no es de interés exclusivo de los países latinoamericanos de la costa del Pacífico ni puede lograrse solo desde estos, sino que es una empresa de dimensión regional. Además, la eficacia de esta aproximación dependerá no solo de la calidad de las políticas y las propuestas que se planteen, sino también de la masa crítica (económica, demográfica y de recursos) que la región pueda ofrecer. Por ende, resulta obvio que ninguna de las dos riberas puede prescindir de la otra. Ambas se necesitan, ambas cuentan con ventajas específicas y ambas debieran coordinarse para aprovecharlas al máximo⁷.

Actualmente, las diferencias en política comercial y, en general, en las estrategias de desarrollo dificultan una actuación más coordinada de las riberas atlántica y pacífica. Sin embargo, esta situación coyuntural no debiera convertirse en una restricción permanente. En otras palabras, hay que trabajar para reducir esas diferencias, dejando siempre abiertas las puertas para el momento en que haya una mayor convergencia. Asimismo, es necesario velar por que ninguna negociación o iniciativa comercial extrarregional en que estén involucrados países de la región pueda dificultar un futuro proceso de convergencia.

F. LAS CADENAS DE VALOR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMPULSARLAS PUEDEN CONSTITUIR UN PODEROSO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región están estrechamente ligadas a las perspectivas de su proceso de integración. Como ya se ha evidenciado en este documento, el comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado y más intensivo en manufacturas, tener un mayor contenido tecnológico, resultar más accesible para las pymes y crear relativamente más empleo que el comercio con otras regiones. Se trata, por tanto, de un eslabón crucial no solo para la integración regional, sino también para los avances nacionales en las estrategias de cambio estructural para la igualdad.

Superar la “trampa de los ingresos medios” requiere innovación, aumentos de productividad, diversificación productiva e inversiones en infraestructura y capital humano. Para ello es imprescindible partir de una concepción moderna de la integración, apoyada en la creación competitiva de cadenas de valor. De allí surge el consenso que se viene gestando en la región para asignar un rol más destacado a los temas de integración en la base productiva, impulsando cadenas de valor regionales o subregionales. A fin de ser coherentes con ese planteamiento, es necesario tanto elevar el perfil de las políticas industriales nacionales como incorporar ese impulso con similar centralidad en las actividades de integración y cooperación regional.

Para que las cadenas de valor sean competitivas, hay que desarrollar políticas industriales que apoyen la productividad y la innovación. Este es el vínculo clave entre las políticas nacionales y las de integración. Si se desea promover el desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales, actuar solo en el nivel nacional resulta insuficiente. Por ello, un paso lógico es que algunos instrumentos de la política industrial incluyan componentes plurinacionales o subregionales, de modo que puedan implementarse en ámbitos como la capacitación de la mano de obra, la certificación de calidad, la medición y reducción de la huella de carbono de las exportaciones, y, en general, en todo lo que esté relacionado con promover la internacionalización (directa e indirecta) de empresas, en especial de las pymes. La coordinación de las políticas industriales nacionales plantea diversos desafíos políticos, técnicos e incluso presupuestarios. Por ello estas iniciativas

⁶ “Nuestro continente tiene la suerte de ser bañado por dos océanos. El futuro de América Latina depende de nuestra capacidad de unir esos mares” (Presidenta Dilma Rousseff, primer encuentro regional de la Iniciativa Mundial Clinton, 9 de diciembre de 2013, Río de Janeiro (Brasil)).

⁷ Cabe destacar la iniciativa del Observatorio América Latina-Asia Pacífico, creado en marzo de 2012 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la CEPAL, con que se pretende constituir un espacio para el intercambio de información, el análisis y la discusión de las relaciones económicas entre ambas regiones, utilizando una plataforma de Internet [en línea] www.observatorioasiapacifico.org y otros medios, como seminarios y publicaciones.

necesariamente han de ser graduales y aproximativas, y se debe avanzar por prueba y error en aquellas actividades de mayor impacto sobre el comercio intraindustrial y las cadenas de valor subregionales.

Si bien es cierto que el comercio puede consolidar o incluso acentuar las diferencias de productividad entre economías, al radicar algunas en rubros de baja productividad y otras en segmentos más dinámicos y productivos, se deduce que un desafío importante de la integración regional consiste en contribuir a la construcción de capacidades en las economías menos avanzadas. Puede recurrirse para ello a fondos estructurales, a financiamiento por parte de la banca multilateral y de desarrollo y a alianzas con inversionistas extranjeros que faciliten el acceso a la capacitación, la tecnología y las redes de producción y distribución. Lo importante es asegurar que las economías menos avanzadas cuenten con un apoyo externo que permita a sus empresas acceder a cadenas de valor y ascender en las jerarquías de estas. Por tanto, se tendría que reformular el trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo, de modo que incorporase un sesgo hacia la generación de capacidades productivas y tecnológicas.

Para ser exitosa, una estrategia orientada a la promoción de las cadenas de valor regionales y subregionales requiere un estrecho alineamiento entre la política industrial y la 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 tales 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 dificulta 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 entre países por atraer inversión extranjera directa basada en el otorgamiento de ventajas tributarias o regulatorias.

En suma, la política industrial aparece como un eje destacado de la renovación del proceso de integración. El desafío es construir conjuntamente capacidades productivas y tecnológicas donde hoy no existen. Sobre esa base se podría dinamizar el comercio intrarregional y sobre todo el intraindustrial, que es el que está asociado más directamente con las cadenas de valor.

G. UNA AGENDA COMÚN PARA EL CORTO PLAZO ES UN BUEN PUNTO DE PARTIDA

A partir de las diversas temáticas abordadas en este documento, cabe visualizar una posible agenda compartida de integración y cooperación regional para el corto plazo. Esta debería incluir elementos vinculados tanto con el objetivo de alcanzar una mayor integración productiva regional como con el de lograr un mejor relacionamiento externo de América Latina y el Caribe, lo que incluye un aumento de la participación regional en los principales debates mundiales. A continuación se mencionan algunas ideas preliminares en este sentido.

1. Agenda regional

Dado que un objetivo compartido por los gobiernos de la región es la promoción de los encadenamientos productivos plurinacionales, resulta conveniente explorar opciones que permitan avanzar gradualmente hacia una plena acumulación regional de origen. Este tipo de disposiciones ya existe en los distintos mecanismos subregionales de integración, así como en algunos acuerdos que vinculan a los mecanismos de integración entre sí (por ejemplo, los acuerdos de complementación económica entre el MERCOSUR y los miembros de la CAN) o con países de forma individual (como el tratado de libre comercio entre los cinco países centroamericanos y México). Sin embargo, el impacto sobre la integración productiva regional sería mayor

si se pudiera avanzar hacia un solo gran régimen de acumulación que incluyera a todos los países de la región y cuyas reglas de uso estuvieran más orientadas a las pymes.

Seguir impulsando las principales iniciativas regionales de inversión en infraestructura es otro eje decisivo de esta agenda. Una actuación selectiva encaminada a detectar los principales cuellos de botella y los eslabones sinérgicos de mayor impacto, junto con la definición de un cronograma preciso de financiamiento, inversión y ejecución contribuirían a renovar el impulso de la integración regional. Por ejemplo, la carretera Interoceánica, que recorre parte del Brasil y del Perú, ha estimulado el comercio, el turismo y el empleo en los estados de Acre, Rondônia y Matto Grosso y en los departamentos de Arequipa, Cuzco y Madre de Dios (en el segundo). Iniciativas de este tipo siguen siendo muy necesarias en toda la región, de manera particular en el Caribe, dadas sus especificidades en materia de logística e infraestructura.

También sería deseable una mayor coordinación de las acciones que varios gobiernos y esquemas de integración están implementando para facilitar el comercio; por ejemplo, mediante una armonización gradual de los trámites y la documentación exigidos a las empresas. Esta sería una forma concreta de facilitar el funcionamiento de las cadenas de valor, no solo en cada espacio subregional, sino en toda la región. Otra línea de trabajo que puede dar resultados tangibles en plazos relativamente breves es la gradual armonización o reconocimiento mutuo de las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias de los países. Por último, resulta imprescindible avanzar en mecanismos que aseguren un adecuado financiamiento del comercio intrarregional, incorporando en el esfuerzo a la banca nacional y regional de desarrollo y que se orienten a extender el uso de los sistemas de pago en moneda local. Todos estos logros beneficiarían particularmente a las pymes exportadoras, por lo que responden al objetivo de lograr un comercio más inclusivo.

2. El vínculo con China y la región de Asia y el Pacífico

Uno de los temas clave de la década será la aproximación regional a China, en particular, y a la región de Asia y el Pacífico, en general. En todas las economías de la región, sobre todo para las sudamericanas, el vínculo comercial con China ha pasado a ser un factor relevante para sus posibilidades de crecimiento, empleo y estabilidad macroeconómica. Con las reformas económicas que se están llevando a cabo en China, la inversión de este país en América Latina y el Caribe podría adquirir un rol cada vez más importante. La región tiene la oportunidad de participar en el diseño de ese nuevo vínculo, en la medida en que cuente con la visión y las políticas adecuadas y que enfrente ese desafío de manera coordinada. Las iniciativas nacionales, aunque son necesarias, resultan claramente insuficientes.

Si la respuesta que se requiere es regional, parece claro que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es la instancia más apropiada para abordarla. En este contexto, resulta muy positivo el reciente establecimiento del Foro CELAC-China, acordado durante la segunda Cumbre de la CELAC, celebrada en La Habana en enero de 2014. Se abre así la posibilidad de que la región entable un diálogo con las autoridades chinas sobre la agenda de cooperación futura con una postura regional concordada y con propuestas precisas. Este diálogo debe orientarse no solo a aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen los crecientes vínculos económicos de la región con China, sino también a encontrar soluciones a las carencias que exhibe esa relación, especialmente en la composición de los flujos comerciales.

Existen fuertes lazos entre China y las economías de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), varias de las cuales son competitivas en productos que América Latina y el Caribe exporta o podría exportar a China y al resto de Asia. En consecuencia, la reflexión sobre el vínculo de la región con China no puede abordarse al margen del que mantiene con el conjunto de Asia y el Pacífico o, al menos, con la ASEAN. Probablemente, la relación de la CELAC con esta asociación constituirá una prioridad para los años próximos. La profundización de ese diálogo no solo es necesaria para mejorar la calidad del intercambio

comercial y de las inversiones, sino también para ir consensuando posturas entre ambas regiones en los principales temas de la agenda global.

3. Fortalecimiento del diálogo y la cooperación con la Unión Europea

En el marco de la Primera Cumbre CELAC-Unión Europea, celebrada en Santiago en enero de 2013, ambas agrupaciones acordaron un plan de acción para el período 2013-2015 que incluye iniciativas de cooperación birregional en varios ámbitos (como ciencia, educación, migraciones y desarrollo sostenible). Asimismo, el renovado impulso que han tenido las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea abre una prometedora ventana de oportunidades para la integración regional. En efecto, si esta negociación culminase exitosamente, las subregiones del Caribe y Centroamérica, el bloque MERCOSUR y, a nivel de países, Chile, Colombia, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana tendrían acuerdos similares con la Unión Europea. A partir de esa base común podrían explorarse con pragmatismo opciones para la eventual aplicación de esos compromisos entre los propios países de la región. Sería posible así profundizar el espacio económico regional a través de la aplicación gradual de normativas comunes para el comercio y la inversión.

4. Proyección de la región en los debates sobre la gobernanza mundial

La pertenencia de la Argentina, el Brasil y México al Grupo de los 20 (G20) constituye una oportunidad estratégica para definir en la CELAC posiciones conjuntas que den a la región una voz mucho más fuerte en los grandes debates de la gobernanza mundial⁸. Por ejemplo, en la reunión de ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales de esta agrupación, realizada en Sydney, Australia, en febrero de 2014, se destacó que “pese a avances recientes, la economía global está lejos de alcanzar un crecimiento elevado, balanceado y sostenible” y que persisten importantes vulnerabilidades, tales como “la reciente volatilidad en mercados financieros, altos niveles de deuda pública y la persistencia de desbalances globales”⁹. En ese sentido, los ministros de finanzas y los presidentes de los bancos centrales del G20 se comprometieron a elevar su producto conjunto un 2% por encima de su trayectoria esperada en los próximos 5 años. Para tal fin, se acordó emprender acciones orientadas a aumentar la inversión, el empleo y la participación laboral, así como a estimular el comercio y promover la competencia. En particular, se puso énfasis en el desarrollo de infraestructura y en el apoyo a las pymes.

La oportunidad es relevante para que los tres países latinoamericanos presentes en el G20 trasladen la agenda definida en Sydney al ámbito regional, esto es, que se plantee dinamizar el crecimiento del conjunto de América Latina y el Caribe reforzando las inversiones en infraestructura y el apoyo a las pymes. La banca multilateral regional, los bancos nacionales de desarrollo, las iniciativas de IIRSA, COSIPLAN y el Proyecto Mesoamérica y otros esfuerzos gubernamentales podrían formar parte de este paquete reactivador. En términos generales, la participación latinoamericana en el G20 podría favorecer una discusión previa de la agenda entre los países de la región y los esfuerzos por regionalizar esa agenda en colaboración con los distintos mecanismos de integración.

Las oportunidades que ofrece una mayor coordinación regional para fortalecer la participación de América Latina y el Caribe en los principales debates globales no se agotan en la agenda del G20. Existen también espacios pertinentes para una acción regional concertada en ámbitos como la negociación de un

⁸ Dependiendo de las temáticas de esas reuniones, los organismos regionales especializados, como la CEPAL y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), podrían colaborar con aportes técnicos que ayudasen a enriquecer el debate y las propuestas.

⁹ Véase el comunicado de la Reunión de ministros de finanzas y presidentes de los bancos centrales del G20 [en línea] https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Communique%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014_0.pdf.

nuevo marco multilateral orientado a enfrentar el cambio climático, la definición de la agenda para el desarrollo después de 2015, la reforma de la arquitectura financiera internacional y la gobernanza mundial de las migraciones, entre otros.

H. LA INTEGRACIÓN TIENE QUE APOYARSE MÁS EN LA SOCIEDAD CIVIL

La renovación de la integración requiere un vínculo más estrecho con las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, los esquemas de integración se beneficiarían doblemente de una relación sólida y permanente con las universidades de la región. Por una parte, podrían recibir el aporte de estudios sobre aspectos clave de la cooperación y la integración regional, insumos que ni las secretarías de los mecanismos de integración ni los gobiernos están siempre en condiciones de producir de manera oportuna o con la suficiente profundidad. Por otra parte, así se reforzaría la legitimidad del proceso de integración regional en conjunto.

Algo parecido puede mencionarse respecto de las organizaciones laborales, que ya mantienen un diálogo con los mecanismos subregionales de integración. Temas como la movilidad laboral, la portabilidad de derechos previsionales, la homologación de capacidades técnicas, las demandas de capacitación laboral, junto con otros más específicos de tipo sectorial, podrían enriquecer la agenda de la integración regional en la medida en que su tratamiento incluya un diálogo reforzado con las organizaciones laborales.

Actualmente las decisiones de los principales actores empresariales de la región tienen, en general, un vínculo limitado con las que se toman desde las instituciones de la integración regional y subregional. Es una situación que hay que corregir y en que la responsabilidad es compartida: tanto los esquemas de integración como las organizaciones empresariales debieran actualizar sus agendas para mejorar el diálogo mutuo, definiendo tareas y metas precisas en plazos acotados¹⁰. En particular, para promover cadenas de valor regionales o subregionales competitivas es necesario un diálogo fluido con los sectores empresariales y laborales que son los principales actores de dichas cadenas. Este diálogo, bien informado y tecnificado, contribuiría a dar mayor pertinencia a las iniciativas nacionales y de integración en materia de comercio exterior, inversión extranjera, política industrial, innovación y competitividad, aumentando su aporte a la gestación de cadenas de valor.

Específicamente, cabría abrir un diálogo al más alto nivel con las principales empresas translatinas sobre la posibilidad de que estas puedan actuar como columna vertebral de los esfuerzos por la internacionalización de las pymes de la región. Por supuesto, no se trata de exigir a las translatinas involucrarse en iniciativas que les resten competitividad, sino de conocer cuáles son las exigencias mínimas (de calidad, oportunidad y volumen, entre otras dimensiones) que las pymes regionales debieran cumplir para que las translatinas estuvieran dispuestas a contratar sus servicios como proveedoras de bienes y servicios. La divergencia entre estas demandas y la realidad de las pymes puede ser considerable, y ese sería justamente el espacio para aplicar los instrumentos de una política industrial orientada a que las pymes pudieran elevar sus estándares técnicos y profesionales. Sobre esta base, sería posible avanzar en políticas de clústeres o aglomeraciones productivas locales.

I. LA IGUALDAD DEBE SER UN DISTINTIVO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Si la desigualdad es una de las características de la región, la promoción de la igualdad debiera constituir un rasgo distintivo de la estrategia de integración regional. Tratándose de un problema sistémico, no parece viable

¹⁰ Por ejemplo, el último congreso de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO), celebrado en Lima en noviembre de 2013, se centró justamente en los vínculos entre industrialización, diversificación productiva e integración regional.

abordar este desafío exclusivamente a través de las políticas sociales. De entrada, existe un vínculo evidente con la dimensión productiva. Una transformación en esa esfera que contribuya a reducir las desigualdades requiere más y mejor empleo productivo y una mayor presencia en las exportaciones de manufacturas y servicios, por una parte, y de pymes, por otra. Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional que en cualquier otro tipo de comercio. Por lo tanto, existe una relación directa entre una estrategia de crecimiento con igualdad y la profundización del espacio económico regional.

El planteamiento central de este documento, que es situar la integración productiva como eje estratégico de la integración regional, es coherente con el objetivo de imprimir un carácter social más acentuado. En efecto, la idea de otorgar un papel central a las pymes implica que lo que aquí se postula es la promoción de cadenas de valor inclusivas, en línea con las propuestas recientes de la CEPAL¹¹. Este enfoque está en línea con las inquietudes tradicionales del estructuralismo latinoamericano, que ubican la estructura de la producción, las características del mercado del trabajo, las diferencias de productividad y el acceso al progreso tecnológico como los ejes de la reflexión sobre el desarrollo y la distribución del ingreso.

El espectro de posibles acciones a nivel regional para combatir la desigualdad también incluye la reducción de la heterogeneidad digital. En este plano, las políticas de integración deben privilegiar el acceso a las TIC por parte de los sectores más vulnerables y desde las zonas apartadas. Asimismo, las medidas que se adopten tienen que reforzar la incidencia positiva de estas tecnologías en la educación y la salud públicas, las actividades de capacitación laboral y la productividad de las pymes.

El espacio propiamente social también ofrece un amplio espectro de oportunidades para la cooperación regional, varias de las cuales ya se recogen en las agendas de la CELAC y de los esquemas subregionales de integración. Se trata en este caso de la coordinación de políticas y acciones conjuntas en temas de infancia y adolescencia, juventud, adulto mayor, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza, migración, igualdad de género y economía del cuidado. Todos estos temas conforman un extenso programa de trabajo con objetivos sociales, que bien integrado con la agenda de transformación productiva podría renovar la confianza en la pertinencia del esfuerzo de integración regional y su íntima imbricación con las estrategias nacionales de crecimiento con igualdad.

Otro logro significativo de la cooperación regional en materia social tiene que ver con el diseño y la gestión de programas sociales destinados a combatir la pobreza extrema. Destacan aquí los fondos de inversión social y los programas de transferencia con corresponsabilidad¹². En torno a estos programas se ha ido conformando gradualmente una red de cooperación regional en que participan las instituciones y organismos competentes de cada país. Asimismo, el impacto de estos programas ha trascendido las fronteras de la región, de modo que se han convertido en un activo de exportación regional. En efecto, las capacidades técnicas de diseño y gestión de ese tipo de programas empiezan a ser replicadas en otras zonas del mundo en desarrollo —lo que ilustra el impacto de la “marca” latinoamericana—, contribuyendo a la cooperación Sur-Sur.

J. ES NECESARIO CONSIDERAR LA INTEGRACIÓN COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO

El debate sobre la integración latinoamericana y caribeña suele centrarse en las carencias, como los déficits en materia de comercio intrarregional, infraestructura y coordinación de políticas, y la superposición y limitaciones de los mecanismos de integración existentes. Una mirada más optimista podría privilegiar los

¹¹ Véase CEPAL (2013a).

¹² También cabe resaltar el intercambio de experiencias entre el Brasil y el Perú en torno al programa Farmacia Popular y la cooperación para la producción de medicamentos contra la malaria y la tuberculosis (discurso de la Presidenta Dilma Rousseff durante el Foro Empresarial “10 Años de la Alianza Estratégica Brasil-Perú”, Lima, 11 de noviembre de 2013).

logros alcanzados, prestando atención a la integración “de hecho”, que se está desarrollando sin estridencias, y que es resultado de avances integracionistas y de incentivos de mercado.

Como se ha puesto de relieve en este documento, en la última década América Latina y el Caribe ha alcanzado niveles históricos de interdependencia, no solo en el ámbito comercial, sino también en lo referente a los flujos de inversiones, de bienes y servicios, de comunicaciones y de personas (migrantes y turistas)¹³. Esta evolución se refleja a su vez en las actitudes de los ciudadanos frente a la integración. La percepción que los latinoamericanos tienen de sus socios de la región y de la integración es mayoritariamente positiva. Según un estudio de la Corporación Latinobarómetro, basado en encuestas realizadas en 2009 en 18 países de la región, un 71% de los latinoamericanos apoya la integración económica y un 59%, la cooperación política (Latinobarómetro, 2010).

El cuadro arriba expuesto no debe llamar a la complacencia. Con frecuencia, el dinamismo de la integración “de hecho” pareciera obedecer más a incentivos económicos que a la acción de las instituciones especializadas. De hecho, estas tienen ante sí diversas asignaturas pendientes, algunas de las cuales se han reseñado en este documento. No obstante, la creciente interdependencia actual es un activo importante que debería convertirse, más temprano que tarde, en el sustrato de una integración formal más profunda y de mayor alcance. En ese sentido, los desafíos consisten en adecuar la institucionalidad integracionista a los avances de la integración “de hecho”, de acuerdo con las exigencias del escenario internacional, la experiencia acumulada y las posibilidades de cada esquema subregional, así como lograr el impulso político que permita estimular las convergencias entre esos progresos.

En las relaciones internacionales, incluidas las de integración, siempre coexisten elementos de cooperación y de competencia. La integración exitosa es aquella que consigue que prevalezcan los primeros, buscando convergencias y sin pretender eliminar las diferencias, sino hacerlas manejables. Así pues, la integración es un proceso de gran complejidad, tanto técnica como política. Por ello, su éxito depende críticamente de la generación de confianza y de arreglos institucionales que garanticen que los esfuerzos emprendidos se sostendrán en el tiempo. En términos prácticos, eso implica aceptar el principio de la diversidad, aprender a convivir con modelos distintos y buscar siempre espacios de posible convergencia. Supone también prestar atención a los desafíos que el contexto mundial plantea a la región.

La acumulación gradual de pequeños avances resulta claramente preferible a los cambios súbitos de rumbo y a las permanentes tentaciones refundacionales. De allí la relevancia de que los esfuerzos de integración regional se apoyen cada vez más en los diversos actores y organizaciones de la sociedad civil, no solo para que esas iniciativas tengan mayor legitimidad y representatividad, sino también para asegurar que la integración trascienda a los gobiernos de turno y a sus eventuales afinidades. En suma, la integración debe entenderse como una política de Estado. En una región tan diversa como América Latina y el Caribe, este es quizás el principal desafío para lograr una integración al servicio del cambio estructural que la región requiere.

¹³ Según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), en 2010 un 55% de los turistas recibidos por el MERCOSUR (exceptuando la República Bolivariana de Venezuela) y Chile provenía de los países que conforman ese mismo bloque, mientras que un 21% de los turistas recibidos en los países de la Comunidad Andina procedía del espacio subregional andino (Catalano, 2013).

Bibliografía


- Alleyne, Dillon y otros (2013), “Preliminary overview of the economies of the Caribbean 2012-2013”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 24 (LC/CAR/L.410), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, agosto.
- Antunes, Bruno y Claudia Monge (2013), *Diagnóstico de la cadena de fibras sintéticas - ropa deportiva en El Salvador* (LC/MEX/L.1119), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Avendaño, Rolando, Christian Daude y José Ramón Perea (2013), “Internacionalización de las PYMES mediante las cadenas de valor ¿Cuál es el rol del financiamiento?”, *Revista Integración y Comercio*, No 37, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), julio-diciembre.
- Baldwin, Richard (2012), “WTO 2.0: global governance of supply-chain trade”, *Policy Insight*, N° 64, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR), diciembre [en línea] <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight64.pdf>.
- Banco Mundial (2014), *Perspectivas Económicas Mundiales: estrategia para la normalización de las políticas en países de ingresos altos*, Washington, D.C., enero.
- BBVA Research (2013), *Eagles Economic Outlook, Annual Report 2013*.
- Bitar, Sergio (2014), “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, *serie Gestión Pública*, No 78 (LC/IP/L.328), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Blanchard, Olivier (2013), “La política monetaria nunca volverá a ser como antes”, 5 de diciembre [en línea] <http://blog-dialogoafondo.org/?p=3369>.
- _____ (2011), “El futuro de la política macroeconómica: nueve conclusiones tentativas”, 16 de marzo [en línea] <http://blog-dialogoafondo.org/?p=649>.
- Bloomberg (2014), “EU searches for meaning of derivative as rules take effect”, 25 de febrero.
- British Petroleum (2013), *BP Statistical Review of World Energy*, junio.
- 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.
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París.
- Caldera, Jesús y otros (2010), “La reforma de los mercados financieros”, *El País*, 27 de junio.
- Calvo, Guillermo, Alejandro Izquierdo y Luis-Fernando Mejía (2008), “Systemic sudden stops: the relevance of balance-sheet effects and financial integration”, *NBER Working Paper*, N° 14026, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), mayo [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, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), mayo [en línea] <http://www.nber.org/papers/w10520.pdf>.
- Capital* (2012), “Integración bursátil regional, en pausa” [en línea] <http://www.capital.com.pa/integracion-bursatil-regional-en-pausa/>.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2012), “Caricom studies show the CSME operating about 64% level of compliance”, *Comunicado de Prensa*, N° 22/2012, Georgetown [en línea] http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2012/pres22_12.jsp.
- _____ (2009), *Concept Paper. Strategic Plan for Air Transport Services in CARICOM*, enero [en línea] http://www.caricom.org/jsp/single_market/services_regime/concept_paper_air_transport.pdf.
- Catalano, Bárbara (2013), “Perspectivas sobre el turismo en la Comunidad Andina de Naciones. Análisis comparativo con el MERCOSUR”, *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, N° 9, Buenos Aires, Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL).

- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”, *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), marzo.
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2013), “Declaración de la I Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, Caracas, julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.2.
- _____(2013a), *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias* (LC/G.2562), Santiago de Chile, abril.
- _____(2013b), *Recursos naturales en UNASUR: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago de Chile, mayo.
- _____(2013c), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.5.
- _____(2013d), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.
- _____(2013e), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago de Chile, diciembre.
- _____(2013f), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2582-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.14.II.G.
- _____(2013g), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666(CRM.12/3), Santiago de Chile.
- _____(2011a), “Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe”, *Boletín FAL*, N° 293, Santiago de Chile, enero.
- _____(2011b), *Infraestructura para la integración regional* (LC/L.3408), Santiago de Chile, diciembre.
- _____(2010), “Desastres y desarrollo: el impacto en 2010 (cifras preliminares)”, *Boletín*, N° 2, Unidad de Evaluación de Desastres, R. Zapata (coord.), Santiago de Chile, 16 de 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.
- 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 (LC/L.3722), Santiago de Chile, octubre.
- 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).
- Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D.C., diciembre [en línea] www.dni.gov/nic/globaltrends.
- Cordero, Martha (2014), “La facilitación de comercio entre la CARICOM y Centroamérica” [en línea] http://www.cepal.org/comercio/noticias/paginas/9/51219/Logistica_CARICOM_Centroamerica.pdf.
- Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica (2013), “Informe estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica”, septiembre [en línea] http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/Documentos/Informes%20de%20Cartera/Informe_estadoPROYECTOS%2012SEPTIEMBRE%202013.pdf.

- Durán, José y Dayna Zaclicever (2013), “América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor”, *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- El País* (2014), “Días complicados para bitcoin”, 16 de febrero.
- EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas) (2014), “Euro area GDP up by 0.3%, EU28 up by 0.4%”, *Comunicado de Prensa*, Bruselas 14 de febrero.
- _____(2013), “Euro area and EU28 government deficit at 3.7% and 3.9% of GDP respectively”, *News Release Euroindicators*, N° 152/2013, 21 de octubre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2009), “Cómo alimentar al mundo en 2050” [en línea] http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis_papers/C%C3%B3mo_alimentar_al_mundo_en_2050.pdf.
- _____(2004), *Glosario de biotecnología para la agricultura y la alimentación*, Roma.
- Feldstein, Martin (2013), “Looking up in 2014”, Project Syndicate, 31 de diciembre.
- Ferreira, Francisco y otros (2013), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, D.C, Banco Mundial [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), *Perspectivas de la Economía Mundial: transiciones y tensiones*, Washington, D.C., octubre.
- Foro Económico Mundial (2013), The Global Gender Gap Index 2012 [en línea] http://www3.weforum.org/docs/GGGR12/MainChapter_GGGR12.pdf.
- Fraser, Jewel (2013), “Los desastres naturales lastran las economías de países del Caribe”, *Agronoticias América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [en línea] <http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/detalle/es/c/195769/>.
- Frohmann, Alicia y otros (2012), “Huella de carbono y exportaciones de alimentos. Guía práctica”, *Documentos de Proyecto*, N° 503 (LC/W.503), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gore, Al (2013), *The Future. Six Drivers of Global Change*, Nueva York, Random House.
- Hernández, René y otros (eds.) (2014), “Latin America’s emergence in global services. A new driver of structural change in the region?”, *Libros de la CEPAL*, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Joeke, Susan (1995), “Trade-related employment for women in industry and services in developing countries”, *Occasional Paper*, N° 5, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), agosto.
- Johansson, Asa y otros (2012), “Looking to 2060: long-term global growth prospects”, *OECD Economic Policy Papers*, No 3, noviembre [en línea] <http://www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf>.
- Jordán, Valeria, Hernán Galperín y Wilson Peres (coords.) (2013), *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kharas, Homi (2010), “The emerging middle class in developing countries”, *OECD Development Centre Working Paper*, N° 285, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, enero [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/12/52/44457738.pdf>.
- Kyvik Nordas, Hildegunn (2003), “¿Es la liberalización del comercio una fuente de oportunidades para la mujer?”, *Documento de trabajo*, N° ERSD-2003-03, Organización Mundial del Comercio (OMC), Ginebra, agosto.
- Lagarde, Christine (2014), “A new multilateralism for the 21st Century: the Richard Dimpleby lecture”, Londres, 3 de febrero [en línea] <https://www.imf.org/external/np/speeches/2014/020314.htm>.

- Latinobarómetro (2010), *América Latina mira al mundo. La globalización y las relaciones con otros países del mundo*, Santiago de Chile, junio [en línea] [http://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe%20Latinobarometro%20Cooperacion_en_America_Latina\[1\]%202010.pdf](http://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe%20Latinobarometro%20Cooperacion_en_America_Latina[1]%202010.pdf).
- Lim, Hank y Fukunari Kimura (2010), “The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value chains”, *ADB Working Paper Series*, N° 231, Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo.
- Mahbubani, Kishore (2013), *The Great Convergence. Asia, the West and the Logic of One World*, Public Affairs.
- Manyika, James y otros (2013), *Disruptive Technologies: Advances that will Transform Life, Business, and the Global Economy*, McKinsey Global Institute, mayo [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies.
- McLean, Sheldon y Kohei Yoshida (2014), “CARICOM regional integration: a critical assessment and recommendations for the way forward”, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, enero, inédito.
- Naciones Unidas (2012a), “Hipótesis de fertilidad media”, *World Population Prospects. The 2012 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/wpp/Documentation/publications.htm> [fecha de consulta: 15 de enero de 2014].
- _____(2012b), “El futuro que queremos”, resolución 66/288 de la Asamblea General.
- Ocampo, José Antonio y Andras Uthoff (comps.) (2004), “Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional”, *Libros de la CEPAL*, N° 80 (LC/L.2261-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2014), “OECD forecasts during and after the financial crisis: a post mortem”, *OECD Economics Department Policy Notes*, N° 23, febrero.
- _____(2010), *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*, París.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014), “Se prevé un crecimiento moderado del comercio en 2014 y 2015, después de dos años de estancamiento”, *Comunicado de Prensa*, N° 721, 14 de abril [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/pres14_s/pr721_s.htm.
- _____(2013a), *Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra.
- _____(2013b), *La participación de las economías en desarrollo en el sistema mundial de comercio. Nota de la Secretaría*, Ginebra, 14 de octubre.
- _____(2013c), *International Trade Statistics 2013*, Ginebra.
- _____(2011), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2012), *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y el Caribe (ALC), y entre ALC y la Unión Europea* [en línea] http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_7&products_id=843.
- Padilla, Ramón (ed.) (2014), “Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica”, *Libros de la CEPAL*, N° 123, México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, en prensa.
- Rabinovitch, Simon (2014), “China bank lending surge adds to credit addiction concern”, *Financial Times*, 16 de febrero.
- Renzi, María Rosa (2004), *Perfil de género de la economía del istmo centroamericano (1990-2002): consideraciones y reflexiones desde las mujeres*, Managua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rocha, Enrique y otros (2012), “Biomimética: innovación sustentable inspirada por la naturaleza”, *Investigación y Ciencia*, vol. 20, N° 55, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

- Rosales, Osvaldo (2009), “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional”, *Revista CEPAL*, No 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rosales, Osvaldo y Sebastián Herreros (2014), “Mega-regional trade negotiations: what is at stake for Latin America?”, *Working Paper, Inter-American Dialogue*, Washington, D.C, enero [en línea] http://thedialogue.org/uploads/Rosales_Trade_1.pdf.
- Roubini, Nouriel (2014), “The trouble with emerging markets”, Project Syndicate, 31 de enero.
- _____(2013), “Slow growth and short tails”, Project Syndicate, 31 de diciembre.
- Sánchez, Ricardo y Gordon Wilmsmeier (2009), “Maritime sector and ports in the Caribbean: the case of CARICOM countries”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 140 (LC/L.3008-P) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schwab, Klaus (2014), “The global economy in 2014”, Project Syndicate, 6 de enero.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2013), *Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE*, N° 3-13 (SP/Di), Caracas, julio [en línea] http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/09/T023600005381-0-Di_No_3_Acuerdo_de_Cooperacion_PETROCARIBE-Final_doc_Rev__21-8-13.pdf
- Stoneman, Richard, Justice Duke Pollard y Hugo Inniss (2012), *Turning Around CARICOM: Proposal to Restructure the Secretariat. Final Report*, Landell Mills Ltd., enero.
- The Wall Street Journal* (2014), “China’s tech sector enters a new era”, 16 de enero.
- Tholons (2013), *2013 Top 100 Outsourcing Destinations Rankings and Report Overview* [en línea] http://www.tholons.com/TholonsTop100/pdf/Tholons%20Top%20100%202013_Rankings%20and%20Report%20Overview.pdf.
- Titelman, Daniel y otros (2013), “Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 244 (LC/L.3703), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____(2012), “Un fondo de reservas regional para América Latina”, *MPRA Paper*, No 42614, University Library of Munich [en línea] http://mpra.ub.uni-muenchen.de/42614/1/MPRA_paper_42614.pdf.
- Tucci, Mario (2011), “The Future of Latin America’s IT Services Sector”, Tholons.
- UIT (Unión Internacional de las Telecomunicaciones) (2013), *Medición de la sociedad de la información 2013*, Ginebra.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2014), *Global Investment Trends Monitor*, N° 15, 28 de enero [en línea] http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2014d1_en.pdf.
- _____(2013a), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2013*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2013overview_es.pdf.
- _____(2013b), *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf.
- Wolf, Martin (2011), “In the grip of a great convergence”, *Financial Times*, 4 de enero.
- Zúñiga Arias, Guillermo (2011), “El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea”, *serie Estudios y Prospectivas*, N° 126 (LC/MEX/L.996.Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.



La integración regional es un proceso multidimensional, cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales.

El presente documento se centra en la dimensión productiva de la integración y en cómo ella puede contribuir a la estrategia de cambio estructural para la igualdad que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) viene planteando a la región desde 2010. De este modo, se retoma un tema que ha estado históricamente en el centro de las reflexiones de la Comisión sobre integración y desarrollo.

Asimismo, se busca aportar a un debate actualizado sobre el rol de la integración en América Latina y el Caribe, a la luz de las significativas transformaciones en curso en la economía mundial, entre las que se destacan el acelerado cambio tecnológico, el creciente peso económico de Asia y en general de las economías emergentes, la irrupción de las cadenas mundiales de valor y la tendencia a la conformación de macrorregiones integradas.

