

LC/W.29/Rev.1/R350

# Integración regional y cohesión social

compiladores  
José Luis Machinea  
Andras Uthoff



LC/W.29/Rev.1  
C. 2

CEPAL

SECRETARÍA DE ASUNTOS EXTERIORES









**Documento de proyecto**

**Integración regional  
y cohesión social**

**José Luis Machinea**

**Andras Uthoff**

**Compiladores**



NACIONES UNIDAS



SRE



Este documento fue preparado por los participantes del Seminario "Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas" que, con el auspicio y colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y con la colaboración y ayuda financiera de la Unión Europea, se realizó los días 11 y 12 de noviembre del 2004, en México, D.F., en el marco del Convenio CEPAL/Comisión Europea (CEC/04/002). Este es un proyecto que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lleva a cabo en la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo financiero de la Comisión Europea. Los autores agradecen los comentarios de Andras Uthoff, oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, a una primera versión de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.29/Rev.1

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2007. Todos los derechos reservados  
Impreso para Naciones Unidas, Santiago de Chile.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

<b>Presentación</b> .....	5
Lecciones desde Europa .....	6
El caso de América Latina .....	7
<b>Discurso inaugural</b> .....	11
<i>José Luis Machinea</i> .....	11
<b>Discurso Sr. Hervé Jouanjean</b> .....	15
Introducción.....	15
Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.....	15
Para establecer esta asociación, la Unión Europea necesita una contraparte fuerte.....	16
Por qué es tan importante la cohesión social.....	16
Objetivos que hay que perseguir en el marco de la asociación entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe.....	17
La solidaridad regional contribuye a aumentar la cohesión social .....	17
<b>Discurso Sr. Luis Ernesto Derbez Bautista</b> .....	19
<b>La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina</b> ....	23
<i>José Luis Machinea y Andras Uthoff</i> .....	23
Introducción.....	23
1. Tendencias del crecimiento y del proceso de integración regional .....	25
2. La cohesión social y su relevancia en la región.....	31
3. Cohesión e integración en la globalización y la economía del conocimiento.....	35
4. Instrumentos de cohesión en la experiencia de la Unión Europea.....	36
5. Viabilidad de una política de cohesión en América Latina .....	39
6. Una agenda de integración y cohesión social .....	42
7. Resumen y conclusiones .....	45
<b>Efectos de la política regional de la Unión Europea</b> .....	49
<i>Jos Chabert</i> .....	49
<b>Integración económica y cohesión social: la experiencia de la Unión Europea</b> .....	51
<i>Vasco Cal</i> .....	51
<b>La experiencia del sistema de la integración centroamericana</b> .....	61
<i>Oscar Alfredo Santamaría</i> .....	61
1. Introducción.....	61

2.	Los antecedentes del Mercado Común Centroamericano en los años sesenta .....	62
3.	La integración de los años noventa: el sistema de la integración centroamericana.....	63
4.	Los fundamentos de la cohesión regional en la integración centroamericana .....	64
5.	Algunos aportes embrionarios de las instituciones regionales a la cohesión regional .....	67
6.	Conclusiones.....	68
<b>Treinta y cinco años de integración andina: un balance de los cambios estructurales ...</b>		<b>71</b>
	<i>Saúl Pineda Hoyos</i> .....	71
	Breve repaso de las transformaciones estructurales.....	73
	Las barreras estructurales que persisten .....	74
	Hacia la recuperación del desarrollo en el marco de la integración andina: un nuevo diseño estratégico .....	77
<b>Mecanismos para enfrentar las asimetrías sociales y económicas en el proceso de integración en América Latina y el Caribe: el caso de América del Norte .....</b>		<b>79</b>
	<i>Robert A. Blecker</i> .....	79
	Introducción.....	79
	El crecimiento del comercio y la inversión extranjera directa.....	80
	Las asimetrías internas de México .....	82
	Las exportaciones de manufacturas y las perspectivas de desarrollo .....	84
	Conclusiones .....	85
<b>Integración económica y cohesión: una visión española de la experiencia europea</b>		
	<i>Laureano Lázaro Araujo</i> .....	87
1.	Modelos de integración económica y cohesión .....	87
2.	La dialéctica entre integración y cohesión en la Unión Europea .....	91
3.	El caso de España. La paradoja de la convergencia divergente.....	97
4.	Situación de Irlanda.....	100
5.	Reflexión .....	100
<b>Algunos aspectos de la integración económica y social en la Unión Europea: el caso de Italia .....</b>		<b>103</b>
	<i>Michele D'Ercole</i> .....	103
1.	Datos básicos sobre el sur de Italia .....	104
2.	Las cambiantes circunstancias de fines de los años noventa: la política de desarrollo para el período 2000-2006 .....	106
3.	Conclusiones.....	113
<b>El papel de las entidades multilaterales regionales en el desarrollo sostenible.....</b>		<b>115</b>
	<i>Luis Enrique Berrizbeitía</i> .....	115
	El papel de la Corporación Andina de Fomento en la implementación de una agenda integral de desarrollo .....	116
	La importancia de la integración .....	122
	La Corporación Andina de Fomento y los fondos regionales .....	124
<b>América del Norte: ¿un futuro de integración sin convergencia? .....</b>		<b>125</b>
	<i>Raúl Rodríguez Barocio</i> .....	125
	Una región con brechas crecientes .....	125
	Las reformas internas .....	126
	El contraste con Europa.....	127
	La cooperación para el desarrollo en América del Norte .....	128
	La vecindad inevitable .....	129
	Hacia una democracia productiva .....	130

## Presentación

El objetivo de esta compilación es reunir las notas y los trabajos presentados a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE), la Comisión Europea (CE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de un seminario cuyo propósito era analizar las enseñanzas para América Latina en materia de integración y cohesión a partir de la experiencia europea. El seminario se realizó en un momento propicio para el debate, en tiempos en los que impera un clima de relativo desencanto respecto de las experiencias de desarrollo de las dos últimas décadas.

A pesar de las oportunidades comerciales y financieras que ofrece el nuevo paradigma de la globalización, las economías regionales han tenido dificultades para integrarse al resto del mundo y beneficiarse del comercio y del acceso a los mercados financieros internacionales. Por el contrario, no obstante las importantes reformas estructurales emprendidas durante las dos últimas décadas para acceder a estas oportunidades, la inserción de los países latinoamericanos a los mercados comerciales ha sido segmentado y se han registrado fenómenos de contagio en crisis internacionales recientes, con profundas repercusiones sobre la volatilidad del financiamiento externo y la estabilidad de los mercados internos. A la postre, las transformaciones inherentes a las reformas estructurales, el impacto de las crisis, la tendencia a instrumentar políticas macroeconómicas procíclicas y la debilidad de las políticas microeconómicas de apoyo a los sectores más postergados y generadores de empleo se han traducido en un panorama económico y social insatisfactorio.

A pesar de una estabilidad sin precedentes en materia de precios y equilibrios macroeconómicos básicos y una rápida expansión de las exportaciones, el crecimiento de las economías regionales ha sido muy volátil y en promedio muy lento. La acumulación de capital ha disminuido a niveles tan bajos que resulta insuficiente para generar el empleo productivo necesario y superar los problemas de cohesión. El panorama social es insatisfactorio: las tasas de desempleo se han casi duplicado, el sector informal continúa creciendo y los niveles de pobreza y desigualdad que aún persisten no se condicen con las riquezas y el potencial de desarrollo de la región.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La Organización Internacional de Trabajo estima que 6 de cada 10 puestos de trabajo se generan en el sector informal.

El principal objetivo de las estrategias de integración económica y cohesión social es mejorar la calidad de vida y la distribución del ingreso por medio del incremento de la productividad y la competitividad. A falta de una estrategia, el lento avance económico y social de la región continuará generando y acrecentando el desencanto de la mayoría de la población, debilitando las instituciones políticas y aumentando el riesgo de que se produzcan crisis, no solo económicas sino también de gobernabilidad. Como ejemplo de este riesgo, basta señalar que según Latinobarómetro 2004, el nivel de confianza en las tres principales instituciones de la democracia (Congreso, poder judicial y partidos políticos) es el más bajo entre el conjunto de instituciones relevantes para la sociedad latinoamericana.

## Lecciones desde Europa

Para elaborar una propuesta coherente y establecer las condiciones necesarias para que la región prospere, las autoridades de América Latina deberían considerar la experiencia europea y formular —atingente a sus rasgos distintivos— una estrategia similar para establecer relaciones internacionales de cooperación que trasciendan al Estado-nación. Ante problemas comunes en materia de vulnerabilidad social, ahora agravados por fenómenos de contagio y volatilidad del crecimiento, no es extraño que surjan voces a favor de una mayor cohesión. Sin embargo, a pesar de la mayor homogeneidad cultural y lingüística de América Latina en comparación con Europa, llama la atención la ausencia de una voluntad política para mejorar el ámbito de la integración regional, que se traduciría en ventajas en materia de gobernabilidad y sentido de pertenencia (*ownership*) de la sociedad con respecto al modelo de desarrollo elegido. Es preocupante que, en ausencia de avances importantes en instancias multilaterales, los esfuerzos de integración comercial y financiera en la región se hayan basado más en acuerdos bilaterales, mientras que los acuerdos subregionales no se hayan negociado adecuadamente. Queda por lo tanto un largo camino por recorrer si se desea profundizar la integración y, en particular, poner en marcha mecanismos regionales de cohesión. En este sentido, resulta de gran trascendencia la iniciativa de los presidentes de América del Sur, en la reciente Cumbre del Grupo de Río celebrada en Brasil, de unir esfuerzos para la creación de la Comunidad Sudamericana, un espacio de integración que deberá construirse a partir de las fortalezas de la Comunidad Andina y el Mercosur, y que podría servir de punto de partida para el establecimiento de una Comunidad Latinoamericana.

Un elemento esencial de este modelo es la creación de una instancia supranacional, que asumiría funciones determinadas sobre la base de acuerdos de las partes integradas, cuya autonomía se reduciría. Es imprescindible por tanto un acuerdo político previo sobre las cuestiones esenciales, que impulse políticas comunes para lograr los objetivos de la comunidad ampliada. Las políticas pueden centrarse en los sectores productivos, la cohesión social, la creación de un mercado interno integral o el logro de la estabilidad macroeconómica. Estos aspectos, en los que la Unión Europea ha sido particularmente exitosa, deben desarrollarse también en América Latina y el Caribe para satisfacer la necesidad de crear bienes públicos regionales.

Toda unión o comunidad tendrá efectos asimétricos que deberán plasmarse en sus instrumentos, entre ellos el presupuesto. Es así como deben entenderse los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión Social de la Unión Europea. Este último se creó para atender las necesidades de infraestructura de transporte de los Estados miembros cuyo PIB per cápita fuese un 10% inferior al promedio de la Unión Europea, es decir Irlanda, Portugal, España y Grecia, mientras que los Fondos Estructurales pueden utilizarse en las regiones menos favorecidas de todos los países. En la medida en que, como ocurre actualmente en la Unión Europea, se incorporan nuevos miembros, la política de cohesión se vuelve más necesaria, sobre todo cuando

la infraestructura económica y social de los nuevos Estados miembros es deficiente en comparación con la del resto.

Para que las regiones más débiles y menos desarrolladas resulten beneficiadas con la integración, se debe explicitar un modelo solidario o de cohesión, que aborde problemas que superan el ámbito del comercio internacional. La integración pasa así a ser un aspecto mucho más amplio que el comercio e inclusive que la economía. La clave del éxito de los procesos de integración económica se encuentra en las políticas de solidaridad y cohesión, que deben tratar el problema de la desigualdad como parte del comercio internacional.

Está implícito el reconocimiento de que el mercado por sí solo no conduce a la convergencia regional, ya que falla en la redistribución de los beneficios del crecimiento y del desarrollo económico, y en particular de los beneficios esperados del mercado interno. Se debe reconocer no solo la necesidad de establecer contrapesos a la integración, sino también, y sobre todo, que una de las claves del éxito de la integración económica es el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial. No obstante, gran parte de la responsabilidad continúa en manos de cada país, mediante las políticas de empleo, con una simple coordinación en el ámbito comunitario, pero sin dirección única.

Otros logros importantes en Europa incluyen la modernización política, social y económica, la estabilidad, la incorporación a la comunidad internacional a través de la Unión Europea y la participación en un proyecto político de largo alcance. En el modelo europeo la cohesión es un valor en sí misma, pero además es necesaria para garantizar el éxito de la integración económica.

Las autoridades de los países beneficiarios de los fondos de cohesión señalan que la combinación de fondos adecuados y normas apropiadas es clave para el éxito de las estrategias de desarrollo. Las normas que rigen las políticas de cohesión deben: i) evitar políticas desmedidas e inviables; ii) perseguir, mediante la inversión pública, objetivos fidedignos y medibles y hacer hincapié en la transparencia de los procesos, por medio de una evaluación adecuada, una cooperación más amplia y una subsidiariedad eficaz; iii) asegurar una combinación oportuna de asistencia estatal e infraestructura; iv) garantizar que los fondos gastados en el marco de una política regional no sustituyan a los recursos que se invierten normalmente en proyectos de desarrollo. En definitiva, los fondos de cohesión social deben estimular la competitividad de las regiones rezagadas, mediante el aumento de su productividad, y no deben considerarse como meros instrumentos de política redistributiva. Se requieren considerables mejoras en cuanto a la gobernabilidad de los procesos, por la vía del aumento de las responsabilidades inherentes a la cooperación en el ámbito local. Del mismo modo, las inversiones públicas deben complementarse con iniciativas de fortalecimiento de la capacidad en la esfera municipal o provincial.

## **El caso de América Latina**

América Latina no dispone de “fondos regionales solidarios” tal como fueron concebidos y aplicados en Europa. Esto se debe principalmente al menor grado de integración regional en materia comercial, institucional y de infraestructura, y también a la escasez de recursos propios debido a las permanentes restricciones fiscales que afronta la mayoría de los países de la región.

Los que podrían denominarse “fondos regionales” son los recursos financiados por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), entre ellos las donaciones y los fondos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). El financiamiento neto de la Banca Multilateral a los países en desarrollo en el período 2000-2002 se ha reducido en comparación con los niveles de fines de la década de 1990. Asimismo, las donaciones de los países desarrollados han disminuido de más de 55.000 millones de dólares anuales a cerca de 50.000 millones de dólares en los

últimos años, lo que representa una contracción del 0,34% al 0,22% del producto interno bruto (PIB) de los países donantes.

Sin embargo, la Corporación Andina de Fomento (CAF) ha desempeñado un papel importante en el logro de un flujo de capitales menos concentrado, más regular, permanente y en volúmenes adecuados, el fomento del ahorro interno y la inversión. Las principales actividades de este organismo se relacionan con la intermediación en la gestión de los recursos, su papel catalítico y anticíclico. La CAF ha promovido entre sus países miembros una agenda de desarrollo en que la transformación productiva está orientada al aprovechamiento de las ventajas comparativas y a la generación de valor agregado. Esta transformación se debe acompañar con una inserción más efectiva de la región en la economía global. El bloque regional también promueve la creación de las condiciones para el buen funcionamiento de los mercados de capital nacionales y un adecuado flujo de capital externo que complemente el ahorro interno. En este contexto, la acción de las instituciones financieras regionales es primordial, dadas las características de los flujos de capital en la región.

América Latina necesita de un consenso mínimo y un acuerdo político, que trascienda los cambios de gobierno y se oriente al compromiso de lograr y preservar algunos elementos básicos: estabilidad, apertura económica y buenas bases estructurales para la competitividad. Si bien los fondos estructurales y de cohesión están llamados a desempeñar un papel medular, no sustituyen a las reformas internas que los preceden y condicionan para permitir que las inversiones en infraestructura y capacitación alcancen un resultado productivo.

Con respecto al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es preciso buscar actores políticos que permitan vencer las resistencias internas a una integración más profunda y equitativa. En particular cabe esperar que los gobiernos de Estados Unidos y, en menor medida, de Canadá rechacen todo lo que se asemeje a instituciones supranacionales y a la constitución de nuevas instancias burocráticas regionales. En esos círculos de poder más próximos a la región se privilegia la confianza en el mercado, pero no en las instituciones.

En el mismo contexto del ALCA hay un escenario económico poco propicio para establecer fondos de cooperación regionales, tanto por la situación macroeconómica e interna de Estados Unidos como por las restricciones propias de cada país miembro de la región. Sin embargo, es probable que se esgriman argumentos de seguridad, mercado, migración, competitividad con relación a otras regiones y estabilidad político-social de la región para impulsar un acuerdo viable. Esta iniciativa requerirá un consenso con respecto al establecimiento de un fondo de cooperación, que deberá utilizarse para mejorar la competitividad y no como beneficencia. El papel que actualmente desempeñan la CAN y otros fondos regionales (FONPLATA), así como la reciente creación de un Fondo Regional de Desarrollo en el Mercado Común del Sur (Mercosur) constituyen importantes precedentes. Si la experiencia europea sirve de ejemplo, se deberá atraer recursos para infraestructura, educación y asistencia técnica, sobre todo en materia de gobernabilidad y de aumento de la capacidad de crédito a escala local para la competitividad y el empleo.

Existe también un fondo para infraestructura que opera en México con recursos de Estados Unidos, negociado y administrado por el Banco de Desarrollo de América del Norte. Aunque su monto y alcance son reducidos, representa otro antecedente eficaz para continuar negociando apoyos. En virtud de las dificultades para conseguir importantes recursos no reembolsables, resulta apropiado impulsar fondos mixtos que atraigan la inversión privada. Los subsidios limitados pueden aplicarse por medio de fondos rotatorios y aprovecharse como capital semilla y de apoyo técnico.

En los trabajos que se presentan a continuación, y que constituyen un aporte al debate, se examina la experiencia europea con particular referencia al contexto latinoamericano. El análisis

trasciende el uso de los fondos estructurales y de cohesión y hace un llamado a repensar el modelo de desarrollo impulsado por la globalización y liberalización de los mercados. La realidad muestra que existe un importante déficit de competitividad en América Latina, con grandes diferencias entre los países y dentro de la región. Repensar el modelo de desarrollo requiere proponer instituciones en favor de bienes públicos regionales, que fomenten una globalización más adecuada a la condición emergente de nuestros mercados, permitan un crecimiento elevado y estable para consolidar las economías y donde el empleo en condiciones de competitividad actúe como eje articulador de la cohesión. Los fondos regionales pueden ser uno de los mecanismos para lograrlo, pero también clamamos por coordinación macroeconómica y estabilidad del financiamiento.

Las notas y trabajos compilados incluyen discursos, conceptos y experiencias registradas en Europa y América Latina. La colección de estos trabajos no habría sido posible sin el apoyo de la Comisión Europea y el lugar de debate no pudo ser más propicio que el ofrecido por la Cancillería de México. Ofrecemos a ellos nuestros sinceros agradecimientos.

José Luis Machinea  
Secretario Ejecutivo  
CEPAL

Andras Uthoff  
Oficial a cargo  
División de Desarrollo Social



## Discurso inaugural

**José Luis Machinea\***

Excelentísimo Secretario de Relaciones Exteriores de México, señor Luis Ernesto Derbez

Excelentísimo Director General Adjunto de la Comisión Europea, señor Hervé Jounjean

Excelentísimos ministros de los países de la región

Estimados panelistas, colegas y amigos,

Quiero empezar por agradecer al Gobierno de México y en especial a su Canciller, Luis Ernesto Derbez, y a sus colaboradores; ante todo a Lourdes Dieck, que hace pocos días asumió como Embajadora de México ante la Unión Europea, y a Irma Gómez, directora de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como a su equipo, sin los cuales este seminario no habría sido posible. Les agradecemos por prestarnos su casa, por su hospitalidad y por la cálida acogida a la que ya nos tienen acostumbrados. Asimismo, deseo agradecer a la Unión Europea por su interés en debatir estos temas con nosotros y por su apoyo para que este encuentro sea una realidad. Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe es una satisfacción que hoy estemos aquí reunidos con el propósito de reflexionar, junto con distinguidos representantes y autoridades de la región, panelistas, prestigiosos funcionarios de la Comisión Europea e invitados, sobre la integración regional, la cohesión social y lo que podemos aprender de la experiencia europea.

Cabría preguntarse, ¿por qué estos temas? ¿Por qué es importante la integración, por qué la cohesión social y por qué Europa? Permítanme rápidamente referirme a estos aspectos.

Las dos devastadoras guerras que asolaron a Europa y la depresión de los años treinta llevaron a sus gobernantes a iniciar uno de los experimentos más asombrosos de nuestro tiempo en el campo de las relaciones internacionales y a desarrollar un programa de cooperación que trasciende el Estado-nación. Esta es la primera lección de este proceso, iniciado por sus propios dirigentes, que se atrevieron a desafiar el pasado y persistieron en la voluntad política de construir una Europa unida. La Comunidad Europea se fundaba en la premisa de que sus habitantes

---

\* Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

compartían ciertos intereses fundamentales y que, por lo tanto, el progreso debía medirse en función del acceso de toda la comunidad a mayores niveles de desarrollo, de manera justa y equitativa. Los objetivos de crecimiento se vincularon desde un principio a los objetivos de equidad y cohesión social, y esta es la segunda lección que podemos aprender de esta extraordinaria experiencia. La tercera, que quisiera destacar desde el punto de vista de América Latina y el Caribe, es el realismo, el pragmatismo y la perseverancia con que se abordaron estos objetivos.

Ya desde los años cincuenta, América Latina comenzó a buscar la integración como mecanismo y condición para un desarrollo regional más dinámico y equilibrado. La CEPAL está estrechamente ligada a este proceso, en gran medida gracias a la influencia de Raúl Prebisch, el pensador más importante que ha dado la región en materia económica. La integración nos ha deparado períodos de euforia y también de frustración. A pesar de múltiples vicisitudes, el balance es positivo, ya que hoy en día contamos con varios acuerdos de integración subregional basados en un compromiso explícito de avanzar en esa dirección, que se han mantenido a lo largo del tiempo y han dado resultados satisfactorios. Sin embargo, en muchos casos la retórica no ha sido acompañada por medidas concretas y eficaces que permitieran un mayor avance en el fortalecimiento del proceso de integración.

En vista de lo anterior, y en respuesta a los desafíos de la globalización, América Latina ha actuado con gran empeño en la firma de acuerdos bilaterales de comercio con los países del hemisferio norte. No obstante, la adopción de acuerdos exclusivamente bilaterales puede debilitar la voluntad de los países de suscribir acuerdos subregionales o regionales más amplios, que sin duda son un instrumento más importante y valioso para enfrentar las negociaciones con los países desarrollados, no solo en el ámbito del comercio, sino también en áreas complementarias que, cada vez más, forman parte de la agenda de negociación internacional.

En estas circunstancias, el gran dilema para la región es el de profundizar la integración en el contexto de un comercio creciente con el resto del mundo. Este es el desafío que desde hace varios años la CEPAL define como “regionalismo abierto”, destacando el carácter complementario que ambos procesos suponen y la oportunidad de un crecimiento más dinámico y estable que ofrecen.

Es indudable que el proceso de globalización y la mayor integración en el comercio mundial ofrecen muchas oportunidades, pero sabemos que si no se complementan con políticas y mecanismos de compensación que permitan un desarrollo más equitativo y eviten el aumento de las desigualdades existentes en la región, pueden exacerbar las asimetrías entre países, regiones y grupos sociales.

Por lo tanto, a la difícil tarea de profundizar los esquemas de integración e insertarse en el mundo globalizado se suma la de combatir las desigualdades que han caracterizado a América Latina y el Caribe, a fin de realzar la cohesión y el desarrollo social. Precisamente en este marco adquiere especial relevancia la experiencia de Europa.

En la región se sigue planteado el debate sobre la prioridad o la importancia relativa de la integración política, la integración económica y la integración social. Como lo demuestra el caso europeo, la voluntad política es un elemento esencial de todo tipo de integración. Naturalmente, es muy importante y necesario que la región adopte una postura común para estructurar un multilateralismo fuerte, capaz de superar las asimetrías básicas del orden global que afectan seriamente a los países en desarrollo y se manifiestan en los ámbitos financiero, comercial, tributario, de las migraciones y de la cooperación internacional en general. Dicha posición debe traducirse en el fortalecimiento de los mecanismos de integración regional en el plano económico, porque es la única manera de desarrollar incentivos que, a partir de esa visión común, permitan a la región influir en la consolidación de instituciones globales que propicien un mundo más

equilibrado que el actual. Sin una mayor integración económica corremos el riesgo de que nuestros acuerdos se debiliten. Asimismo, la cohesión social de la región, además de responder a un imperativo ético, permite crear las bases de la sustentabilidad de la integración económica y política. De Europa hemos aprendido que la integración económica, social y política es un requisito imprescindible para un proceso de desarrollo sostenido y persistente.

El camino no es fácil, entre otras razones, porque la consecución de objetivos a largo plazo se ve limitada por las angustias inmediatas y porque, como dijimos anteriormente, esos objetivos exigen una persistencia que en nuestra región se enfrenta a los obstáculos impuestos por un crecimiento escaso y volátil, que sin duda hace más difícil la tarea. Esto no significa que primero debemos solucionar el problema del escaso crecimiento y la volatilidad y después abocarnos a la integración, porque es precisamente esta la que puede ayudar a hacer frente a la volatilidad de los flujos de financiamiento externos y las demás conmociones a las que se ven sujetas nuestras economías. Como ha quedado en evidencia en los años noventa y en esta ya casi media década del nuevo siglo, se requieren mecanismos regionales que reduzcan la vulnerabilidad y eviten el contagio de las economías ante crisis externas; mecanismos que disminuyan la incertidumbre y se traduzcan en economías menos riesgosas para las empresas y las familias, y por lo tanto más preparadas para un crecimiento acelerado e incluyente. Existen condiciones favorables para crear estos mecanismos, dado el papel que pueden desempeñar los bancos de inversión regional como la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Integración del Caribe y el Fondo Latinoamericano de Reserva, pero las autoridades de los bancos multilaterales también deben comprometerse a dar importancia a la integración cuando planifican actividades para la región.

Otro motivo por el que el camino no fácil es que, a diferencia de Europa, las sociedades latinoamericanas son muy heterogéneas y presentan grandes disparidades económicas y sociales, que tienden a acentuarse cada vez más. Una manifestación de esta heterogeneidad, que se destaca en muchas de las investigaciones de la CEPAL, es el aumento del ya considerable segmento informal del mercado de nuestros países, donde un porcentaje creciente de la población trabaja en un entorno caracterizado por la falta de protección social, la baja productividad, el limitado acceso a activos, la debilidad de los canales de comercialización de los productos y las bajas remuneraciones. Las causas de este fenómeno están vinculadas, por una parte, al tipo de inserción en la economía global y al modelo de desarrollo productivo al que ha dado origen, y por otro, a la forma en que las familias han respondido a la necesidad de subsistencia, es decir incorporándose al mercado laboral bajo diferentes modalidades ocupacionales, en función de sus valores culturales y sus acervos de capital humano y físico. La CEPAL examina en detalle algunas dimensiones de este complejo tema en el documento Desarrollo productivo en economías abiertas, presentado en el último período de sesiones, realizado en mayo del 2004 en San Juan, Puerto Rico. Como se explica en ese documento, la creciente informalidad en los mercados de trabajo de nuestra región obedece a las diferentes velocidades con que distintas regiones, sectores económicos y unidades productivas pueden adaptarse a las transformaciones que implica la globalización. En dicho texto se hace también referencia al creciente aumento de la vulnerabilidad social de la población, como resultado de tres características de nuestras sociedades que nos preocupan desde hace ya muchos años: la alta incidencia de la pobreza que aún persiste, la baja cobertura de la protección social y las enormes desigualdades en la distribución de las oportunidades de desarrollo y de generación de ingresos entre los diferentes estratos de la población. Para hacer frente a esta situación, la CEPAL ha propuesto la adopción progresiva de un “pacto de cohesión social”, que tenga como base un pilar laboral, un pilar educativo y un pilar productivo, respaldado por un pacto fiscal que le dé solidez financiera y permita conciliar eficazmente el crecimiento y el desarrollo social.

La búsqueda de una solución genuina a estos problemas exige que se preste mayor atención a la equidad social en la agenda pública y en la acción gubernamental, tanto en el plano nacional como internacional. Tal como ocurrió en Europa, se deberían crear las condiciones para que nuestros gobernantes adopten una posición unida respecto de los propósitos de cohesión social y enfrenten en conjunto la difícil tarea de conciliar objetivos y necesidades a corto y largo plazo, en cuya consecución participan múltiples actores, puesto que no hay una correspondencia nítida y transparente entre objetivos, instrumentos e instituciones.

El propósito de este seminario es iniciar un debate sobre estos problemas y examinarlos en sus dimensiones nacional, regional y multilateral. Estoy seguro de que las sesiones de análisis que estamos por comenzar nos ayudarán a descubrir las lecciones relevantes para la formulación y la aplicación de estrategias de crecimiento regional incluyente, y el desarrollo de instrumentos que les sirvan de respaldo, además de sistemas de movilización y canalización de fondos, en el marco de una perspectiva común de desarrollo integral a largo plazo. Esperamos que las jornadas que hoy empezamos no sean un punto de llegada, sino de partida, en un proceso que retome el diálogo sobre estos temas tan importantes para el futuro de nuestra región. En este esfuerzo esperamos seguir contando con ustedes, con el Gobierno de México y con el valioso apoyo de la Comisión Europea.

Les agradezco nuevamente su presencia en este seminario. Estoy seguro de que en estos días reforzaremos aún más aquello que nos une y encontraremos la disposición para superar lo que nos aleja del ideal de una América Latina más integrada y próspera y acercarnos aunque sea un poco al sueño de nuestros libertadores y de los pensadores latinoamericanos, que es el sueño de una región unida por valores comunes. Tengo la esperanza de que este se materialice en el plano de una integración económica profunda y de un mayor bienestar para el mayor número posible de ciudadanos de América Latina y el Caribe.

Muchas gracias.

## **Discurso Sr. Hervé Jouanjean\***

### **Introducción**

La última vez que visité este país fue en el mes de mayo, con motivo de la Cumbre de Guadalajara. Estos encuentros de alto nivel que reúnen a los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe son un aporte importante a las relaciones recíprocas. Querría aprovechar esta oportunidad para hablarles sobre la forma en que las autoridades de la Comisión Europea consideran los sucesos posteriores a Guadalajara y su impresión de que esta reunión sobre integración económica y cohesión social contribuirá al logro de resultados antes de la próxima cumbre, que se celebrará en Viena en mayo del 2006.

### **Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina**

- América Latina es muy importante para la Unión Europea. El desarrollo económico y la estabilidad política de la región revisten importancia para la paz y la seguridad mundiales. La Unión Europea contribuye al desarrollo económico y a la paz y la seguridad mediante la asistencia, el comercio y las inversiones. Además, nos interesa establecer una asociación estratégica, y en especial fortalecer el multilateralismo.
- Sin embargo, pese a que la asistencia, el diálogo político, el comercio y las inversiones contribuyen al desarrollo y a la estabilidad, no son el único objetivo de la Unión Europea en América Latina. En efecto, también deseamos establecer una asociación que ayude a ambas regiones a reafirmar sus valores comunes en el escenario internacional y a promover y fortalecer la gobernabilidad mundial y el multilateralismo.
- Esta asociación no consiste en el suministro de asistencia. Es una relación en pie de igualdad que ha de traer consigo beneficios para ambas regiones y para la gobernabilidad mundial.

---

\* Subdirector General de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea.

## **Para establecer esta asociación, la Unión Europea necesita una contraparte fuerte**

El principal mensaje es que pese a las reformas, la pobreza y la inestabilidad siguen afectando a América Latina. Para fortalecer la región se requiere mayor cohesión social.

- En la década de 1990, América Latina emprendió un notable esfuerzo de reestructuración y reforma económica que tuvo como resultado una marcada disminución de la inflación, aumentó las exportaciones y amplió el acceso a capitales internacionales.
- En forma paralela a estos logros, la región inició un amplio proceso de democratización.
- Sin embargo, existe la creciente impresión de que la democracia y las reformas del mercado no han logrado mejorar la calidad de vida ni brindado mayor seguridad a la ciudadanía.
- Latinobarómetro revela la falta de confianza en las instituciones: solo un 11% de los encuestados confía en los partidos políticos y el 52% estaría dispuesto a vivir en un régimen autoritario si ello le significara mejorar su situación económica.
- En la región andina hay una elevada inestabilidad política, que surge de los propios gobiernos en el caso de Bolivia; del efecto de la economía de la droga y la presencia de guerrilla y paramilitares en Colombia, de la necesidad de validación del poder por medio de referéndum en República Bolivariana de Venezuela, entre otros ejemplos.
- ¿Qué ha sucedido? A juicio de la Comisión, en gran medida estos problemas pueden atribuirse a la falta de cohesión social.

## **Por qué es tan importante la cohesión social**

El concepto principal es que la falta de cohesión social obstaculiza el desarrollo económico y estimula la inestabilidad social y política.

- Según la CEPAL, en el 2003 había 223 millones de personas en condiciones de pobreza en América Latina, que representan el 44% de la población de la región. Este porcentaje es superior al de Europa oriental, el Medio Oriente y el norte de África.
- América Latina registra en forma sostenida el nivel de desigualdad promedio más elevado de todo el mundo (Gini: América Latina % 0,51; Asia meridional % 0,37; Europa oriental % 0,29).
- La inestabilidad política y las tensiones sociales están estrechamente vinculadas y en parte son consecuencia de los elevados niveles de desigualdad, pobreza y exclusión. Las tensiones sociales y el desempeño económico también están relacionados, puesto que la incertidumbre afecta negativamente el comportamiento de los mercados financieros y de los inversionistas.
- La desigualdad y la exclusión retardan el ritmo de reducción de la pobreza. Si la distribución del ingreso en los países de América Latina y el Caribe correspondiera a la que cabría prever en una región dado su grado de desarrollo, el número de pobres se reduciría a la mitad.

## **Objetivos que hay que perseguir en el marco de la asociación entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe**

Para abordar este problema, las actividades de cooperación entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe deberían orientarse hacia los dos objetivos siguientes:

- a. Alentar a la comunidad internacional, incluidas las instituciones financieras internacionales, a tener en cuenta el factor de cohesión social;
- b. Profundizar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina con el fin de aumentar la cohesión social reduciendo la pobreza, la desigualdad y la exclusión. La cooperación entre la Unión Europea y América Latina debería concentrarse en compartir la experiencia técnica y las mejores prácticas de la primera (en la Cumbre de Guadalajara se comprometieron 30 millones de euros para actividades de cooperación social). En especial, hay que promover la cooperación intrarregional a partir de un sistema abierto de coordinación.
- c. Otra manera de abordar el problema de la cohesión social es vincular la integración económica con la cohesión social, que es el tema del presente seminario y que denominaré “solidaridad regional”.

### **La solidaridad regional contribuye a aumentar la cohesión social**

La idea principal es que hay que compensar a nivel nacional las asimetrías en materia de desarrollo económico que se presentan en diversas zonas de un mismo país. Las asimetrías entre países de la misma región pueden compensarse con un mecanismo de solidaridad entre los países miembros.

#### **La solidaridad regional en la Unión Europea**

- Dentro de la Unión Europea la solidaridad regional funciona en dos planos: primero en el plano nacional y luego a nivel de la UE.
- Dentro de los Estados miembros de la UE, los mecanismos nacionales destinados a compensar las diferencias de riqueza entre territorios son muy diferentes.
- Las diferencias entre las regiones y territorios dentro de la UE son muy importantes. Lo que denominamos “política regional” de la UE se basa en la solidaridad financiera. Una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la Unión se transfiere a las regiones y poblaciones menos prósperas. Estas transferencias representan aproximadamente un 30% del presupuesto de la UE, es decir unos 30.000 millones de euros.
- Entre 1988 y 1998 se redujeron significativamente las diferencias de ingresos respecto del promedio de la UE. El PIB per cápita de las regiones menos desarrolladas aumentó del 63% al 70% del promedio de la Unión.
- Actualmente, la política regional de la UE debe enfrentar importantes retos, a saber:
  - La ampliación de la UE en mayo pasado, oportunidad en que se incorporaron 10 nuevos países de menor nivel de desarrollo económico y social.

- La liberalización del comercio mundial ha aumentado la competencia en el sector privado. Las empresas se instalan donde pueden asegurarse una mayor competitividad.
- Hay que ayudar a las regiones menos prósperas a dotarse de infraestructura y de servicios modernos y eficientes que las hagan más atractivas.
- Los retos son grandes, pero confiamos en que la ampliación estimulará la economía europea y brindará nuevas oportunidades a todos.

## **Cohesión territorial e integración regional en América Latina**

La experiencia de la Unión Europea revela que la integración regional tiene una clara importancia económica: cuando el mercado aumenta de tamaño resulta más atractivo para los inversionistas extranjeros, la integración económica fortalece la competitividad, ayuda a la región a enfrentar y resistir las crisis económicas externas y le otorga mayor poder negociador.

El actual intercambio comercial entre los propios países de América Latina sigue siendo débil e incluso disminuye. En el 2002, las exportaciones intrarregionales solo representaron el 15,4% de las exportaciones, en comparación con el 40,3% en América del Norte, el 48,9% en Asia y el 67,3% en Europa occidental. A menos que se modifique esta tendencia, los mercados de América Latina seguirán operando a niveles inferiores a su potencial.

Trabajando juntos, los países de América Latina pueden promover la estabilidad, la democracia y la igualdad. Trabajando con la Unión Europea, pueden contribuir a la paz y la estabilidad y al desarrollo y la prosperidad de todo el mundo.

## Discurso Sr. Luis Ernesto Derbez Bautista\*

En este seminario sobre Fondos de Cohesión Social la pregunta fundamental que tenemos que formularnos es qué podemos aprender de la política de fondos de cohesión social que ha aplicado la Unión Europea con tan buenos resultados.

A su vez, tenemos que definir esto sobre la base de una serie de principios. En primer lugar necesitamos trabajar para poder establecer una agenda común a largo plazo, cuya elaboración es la clave para construir un criterio compartido sobre las diferentes soluciones a los problemas que enfrenta nuestra región. Este resultado nos permitirá maximizar la inversión de recursos en áreas de valor estratégico para el desarrollo de la región.

Una agenda común con prioridades establecidas revela que somos capaces de redefinir la postura que queremos presentar al mundo y, particularmente, la manera en que nos integraremos para aplicar esquemas de desarrollo y enfrentar la crisis en nuestra región.

Siguiendo con el ejemplo del Fondo de Cohesión Social de la Unión Europea, lo que dio resultado fue definir prioridades, tener objetivos bien delimitados y determinar áreas que requieren de una intervención inmediata como la salud, la educación y la generación de empleos.

Mencionaba el anterior ponente que esto ha permitido reducir las diferencias regionales y, por lo tanto, ha permitido que la cohesión que brinda el Fondo se convierta en una cohesión real, social, entre la población de la Unión Europea.

En segundo lugar, es fundamental desarrollar mecanismos para instrumentar con efectividad y oportunidad los acuerdos alcanzados en las cumbres internacionales.

Necesitamos traducir en mecanismos de coordinación y en políticas concretas los acuerdos a los que hemos llegado, tanto en la Cumbre de Monterrey como en la Cumbre de América Latina y el Caribe que se llevó a cabo en Guadalajara con la Unión Europea y todas las cumbres en las que participamos como región.

Si no somos capaces de crear mecanismos para instrumentar verdaderamente acciones conjuntas, perdemos la oportunidad de aprovechar los recursos provenientes de fondos de

---

\* Secretario de Relaciones Exteriores de México.

organismos internacionales en beneficio de nuestros ciudadanos y la opción de crear un fondo de cohesión social para nuestra sociedad.

La diplomacia de las cumbres tiene que traducirse en hechos reales para los habitantes de los países representados por los presidentes que participan en ellas.

En tercer lugar, necesitamos orientar nuestras políticas de seguridad desde una perspectiva multidimensional. La seguridad no puede seguir entendiéndose como la capacidad del Estado para hacer frente a las amenazas militares del contexto internacional sino que significa, a partir de ahora, garantizar el bienestar total de nuestros ciudadanos dentro de su país. El objetivo de la seguridad supone no solo la protección de las personas sino también el establecimiento de bases a largo plazo que permitan a los individuos tener la capacidad intelectual y la salud para valerse por sí mismos.

En cuarto lugar, es fundamental consolidar las instituciones políticas y económicas en cada país. En América Latina hemos construido una arquitectura institucional para la democracia y el mercado, pero la población no considera que sus resultados hayan sido positivos. Según el último estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, hay un desencanto con los resultados de esta democracia y este acceso al mercado. Por ese motivo, tenemos que consolidar los beneficios específicos que estas dos instituciones ofrecen a todos los habitantes de nuestra región.

La democracia plena no es la democracia del voto. Democracia plena significa que todos nuestros ciudadanos gocen, además de la libertad de elegir a través del voto, de la capacidad de tener una vida y un empleo dignos y la posibilidad de que las desigualdades se reduzcan cada día más.

Por último, debemos impulsar también la cooperación entre la ciencia y la tecnología y el desarrollo de infraestructura. Sin infraestructura nuestros países no pueden ser competitivos; sin mayor inversión en ciencia y tecnología nos alejamos del desarrollo que hoy depende del conocimiento.

En el siglo XXI la discriminación se hace respecto del conocimiento, no respecto de la maquinaria ni de la tecnología. La sociedad que se quede atrás en cuanto al conocimiento no accederá al desarrollo y es necesario plantear este tema como una prioridad. Se debe invertir en ciencia y tecnología para integrarse en forma simétrica, no asimétrica, al proceso de globalización.

La dinámica de la competencia internacional y la escasez de recursos nos obligan a pensar de esta manera. Los esquemas de cooperación son necesarios para crear infraestructura física e infraestructura científica y tecnológica de modo que nuestros países no se queden atrás en el mundo globalizado del siglo XXI.

Contar con una sociedad mejor educada, dotada de mayores conocimientos y habilidades, es la única forma de superar las desigualdades y lograr competir en condiciones simétricas con las naciones desarrolladas en el mundo globalizado.

En la actualidad se emplea el conocimiento como base de la discriminación y si no invertimos en educación, ciencia y tecnología mediante programas globales generales y no destinamos los fondos de cohesión a ese fin, nuestras sociedades estarán condenadas de manera definitiva a quedar atrás en el proceso de desarrollo global.

Estimados amigos y amigas, para alcanzar una democracia plena y un desarrollo sostenido en América Latina tenemos que optar por la integración política de nuestra región. El ejemplo de la Unión Europea nos muestra claramente que sí es posible consolidarse como un bloque fuerte y alcanzar objetivos comunes en beneficio de los ciudadanos. Solo la suma de nuestras voluntades nos permitirá llegar a una integración sólida que se traduzca en el

desarrollo constante y el abatimiento de los problemas y de la desigualdad, que tanto aquejan hoy a nuestros países y que ponen en peligro la noción de economía de mercado y democracia en nuestras sociedades.

No podemos condenar a nuestras sociedades al estancamiento, tenemos que marchar de manera conjunta y no unilateral en el desarrollo de nuestra región. Los fondos de cohesión social deben tener estas prioridades y este propósito. México se compromete a impulsar la integración y el establecimiento de fondos de cohesión social que permitan el desarrollo de toda América Latina, porque sabemos que solamente con esta capacidad, con esta voluntad, podremos insertarnos de manera adecuada en el proceso de globalización actual.

Los intereses estratégicos de México son los intereses estratégicos de nuestra región. Aprendamos de la Unión Europea, apliquemos la visión que tanto le ha servido para integrar a todos sus habitantes y ayudémonos unos a otros a disminuir la diferencia social, la pobreza y, sobre todo, la incapacidad de insertarnos adecuadamente al proceso de globalización.

Si me permiten, voy a proceder a la declaración inaugural. Les pido que nos pongamos de pie.

Es para mí un honor declarar formalmente inaugurados los trabajos de este seminario sobre Fondos de Cohesión Social, a las 9 horas y 50 minutos de la mañana del día 11 de noviembre del año 2004. Les deseo mucho éxito, los felicito y les doy la bienvenida a todos a nuestro país.

Muchas gracias.



# La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina

José Luis Machinea \*  
Andras Uthoff \*\*

## Introducción

En los albores del nuevo milenio, transcurrida ya la mitad de la primera década, los países de América Latina no han conseguido dejar atrás los efectos de la crisis de la deuda que azotó a la región en los años ochenta ni disminuir la vulnerabilidad debida a su creciente inserción en los mercados de comercio y financieros internacionales durante los inestables años noventa.

La integración a los mercados de financiamiento privado internacional ha venido a sumar vulnerabilidades a las resultantes de las variaciones de los términos del intercambio que han caracterizado a la región durante décadas, y produjo nuevas conmociones desestabilizadoras de origen externo. La exclusión de algunos países de las principales fuentes privadas de financiamiento o la volatilidad de dichas fuentes han generado incertidumbre sobre la restricción externa con que deben operar los países para formular sus políticas de estabilización y desarrollo. De hecho, durante gran parte de la década de 1980 la región debió exportar capitales al exterior para servir la deuda. Durante los años noventa, el financiamiento externo fue muy variable, observándose períodos de euforia seguidos por otros de clara depresión. Esta situación se agravó por el carácter procíclico de las políticas macroeconómicas, que transformó la volatilidad del financiamiento externo en vulnerabilidad económica interna afectando el crecimiento, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

El crecimiento anual de la región ha sido de solo 2,7% entre 1990 y el 2003. Si bien se ha logrado disminuir la volatilidad nominal mediante un mejor manejo de la política macroeconómica, no se ha reducido la inestabilidad real, que se manifiesta en una considerable

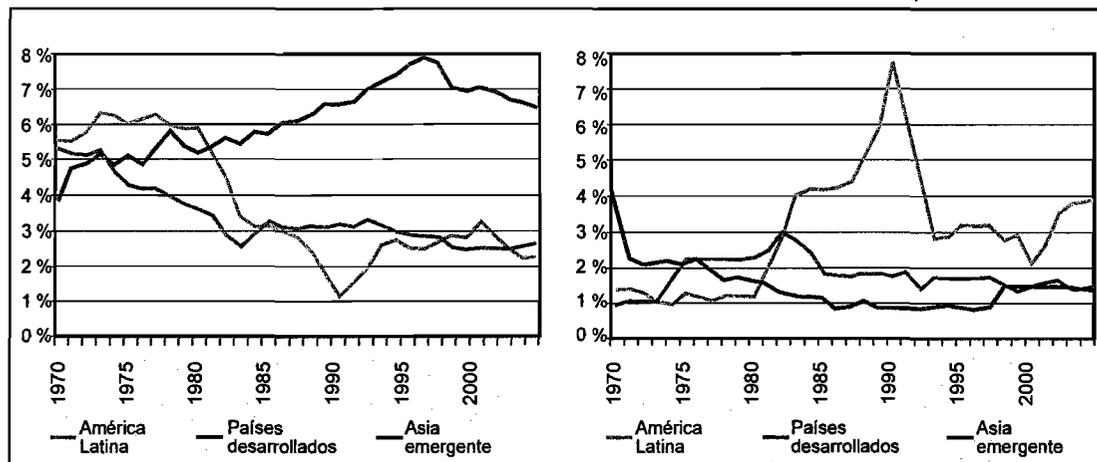
---

\* Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

\*\* Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

volatilidad del crecimiento (véase el gráfico 1). El bajo crecimiento y la alta volatilidad han determinado una merma de la inversión que, a pesar de los avances, será todavía de alrededor del 20% del PIB en el 2004.

**Gráfico 1**  
**TENDENCIAS Y VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1970-2003<sup>a</sup>**



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

<sup>a</sup> Promedios móviles decenales.

Estos rasgos del desarrollo regional han tenido claros efectos negativos en cuanto a la pobreza y la generación de empleo productivo. El número absoluto de pobres, el desempleo y la informalidad han aumentado. La mayor vulnerabilidad económica ligada a la volatilidad externa que caracteriza la inserción internacional de América Latina se ha traducido en vulnerabilidad social. La adaptación de la estructura productiva a las nuevas condiciones de competitividad y financiamiento externo y las políticas de flexibilización laboral han disminuido la calidad de una parte importante del empleo y acentuado la heterogeneidad, entre sectores de punta altamente competitivos y otros rezagados y deprimidos.

No obstante, cabe señalar que en los últimos años hubo algunos cambios positivos, entre ellos un mayor dinamismo exportador, políticas macroeconómicas más responsables, modernización de parte de la estructura productiva y reformas estructurales. Aunque estas últimas eran necesarias, en diversos casos no se instrumentaron adecuadamente y generaron perdedores y ganadores.

Es evidente que existe una gran diferencia entre lo que los mentores de las reformas prometían a comienzos de los años noventa y los resultados obtenidos. Conforme a nuestro último informe, se debe poner en marcha un nuevo modelo de crecimiento, que revalorice el papel del Estado en la concepción de una estrategia de desarrollo, incluya políticas productivas y, por sobre todas las cosas, tenga a la equidad como eje de la política económica y social.<sup>1</sup> Se debe mejorar la cohesión de nuestras economías entendida en un sentido amplio, es decir mejorar las oportunidades sociales mediante el acceso a alternativas productivas. Además, las políticas de gestión macroeconómica, deben complementarse con el establecimiento de un marco institucional y de políticas de desarrollo productivo, para que, al mejorar las condiciones de competitividad, también la situación de bienestar de las regiones y de los sectores sociales más rezagados.

<sup>1</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio del 2004.

El análisis de las características vinculadas con el desarrollo y la cohesión social que debe adoptar la integración, se divide en siete secciones. En la primera se ofrece una perspectiva del proceso actual de integración regional, mientras que en la segunda se recalca la importancia de la cohesión social como un objetivo prioritario de las estrategias de desarrollo. En la tercera sección se realiza un diagnóstico sobre la cohesión social y la forma en que ha evolucionado en el contexto actual de globalización e integración comercial y financiera. En la cuarta sección, se abordan los instrumentos disponibles para reforzar la cohesión social y en la quinta la necesidad de mejorar la política social en términos de viabilidad. Por último, en la sexta sección se propone una agenda para la integración y la cohesión social y en la séptima se resumen las principales conclusiones.

## **1. Tendencias del crecimiento y del proceso de integración regional**

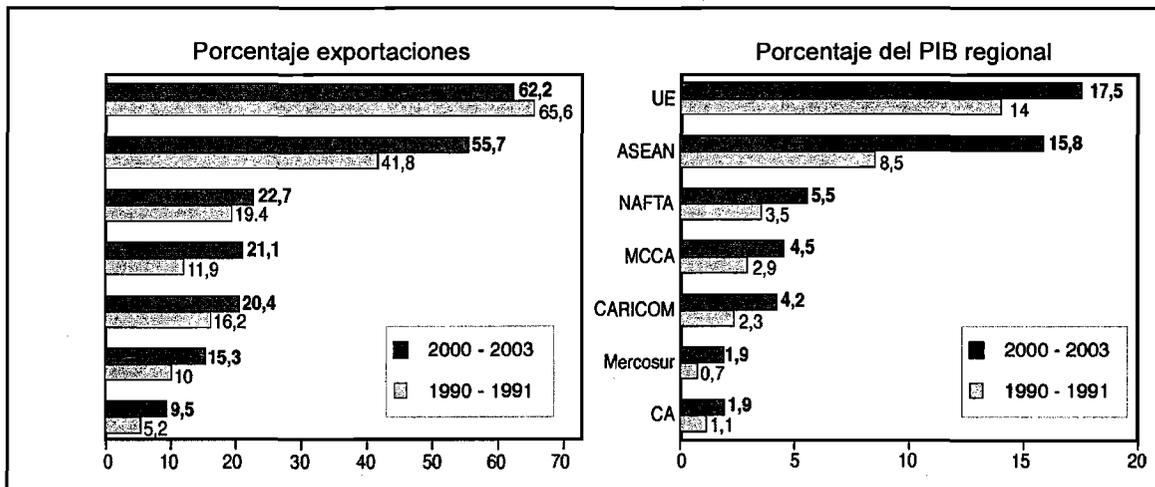
En esta sección se aborda el estado actual de los procesos regionales de integración que involucran a las economías de América Latina, las tendencias que han seguido las negociaciones en el pasado reciente y las proyecciones de estos procesos hacia el futuro. En particular, se analizan las diversas alternativas de integración, que incluyen negociaciones de acuerdos de libre comercio de tipo unilateral, bilateral y multilateral. En el contexto general de estas opciones, se estudia la experiencia reciente de la región, la relevancia de los acuerdos subregionales, el estancamiento del acuerdo hemisférico, las fallas de los esquemas multilaterales y la creciente importancia de los acuerdos bilaterales norte-sur. En función de estos temas, el análisis ofrecido hace hincapié en los acuerdos de integración subregionales vinculados a la necesidad y factibilidad de una coordinación macroeconómica y en la coyuntura y proyección de los acuerdos preferenciales de comercio.

### **Acuerdos de integración subregionales y coordinación macroeconómica**

Los acuerdos subregionales de integración tienen una larga historia. Sin embargo, a los avances registrados a comienzos de los años noventa siguió un estancamiento en el período más reciente. Si bien se podría argumentar que ha sido consecuencia de la falta de compromiso político para profundizar estos acuerdos, se debe reconocer la existencia de factores estructurales que han incidido en forma negativa. En particular, la ausencia de mecanismos de coordinación macroeconómica se explica no solo por la falta de voluntad política, sino también por la ausencia de incentivos económicos para avanzar en este proceso. Un breve análisis de las razones detrás de la coordinación macroeconómica posiblemente nos ayude a entender esta realidad.

En la medida en que la integración regional se visualice más allá de los acuerdos de libre comercio, la coordinación macroeconómica se convierte en una cuestión clave. Desde un punto de vista conceptual, la idea subyacente es simple: cuando las economías son interdependientes, los acontecimientos y las políticas instrumentadas en cada una de ellas afectan el funcionamiento del resto de los países a través de los distintos canales de transmisión (reales y monetarios), en cuyo caso la coordinación de la política macroeconómica parece ser el medio para los efectos de las interrelaciones recíprocas en las decisiones individuales y mejorar los resultados para todos. Esto significa que cuanto mayor sea la interrelación económica, mayores serán los motivos para coordinar la política macroeconómica. Al analizar el grado de interrelación en América Latina, los indicadores muestran que aunque la interdependencia comercial en los acuerdos subregionales ha crecido en la última década, sigue siendo considerablemente menor que en otras regiones (véase el gráfico 2). Estos resultados son más evidentes cuando se analiza el comercio intrarregional en términos del PIB y no solo respecto de las exportaciones. Las diferencias entre los dos indicadores se explican por la diversidad en el tipo de apertura de los países.

**Gráfico 2**  
**EXPORTACIONES INTRARREGIONALES, 1990-1991 Y 2000-2003<sup>a</sup>**



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

<sup>a</sup> Promedios anuales.

Debe tenerse en cuenta que la extensión del comercio intrarregional está claramente limitada por el tamaño del bloque. Ningún acuerdo subregional en América Latina representa más del 1% del comercio mundial, con excepción del Mercosur, que representa el 1,4%. El tamaño del bloque es un factor importante en la determinación del volumen de comercio relativo dentro de la región; aunque la interdependencia comercial pueda aumentar, es impensable que alcance niveles similares a los de la Unión Europea.<sup>2</sup>

El impacto macroeconómico de los mercados financieros también ha sido extremadamente importante, aunque la integración de mercados financieros en términos de transacciones financieras o actividades relacionadas es casi inexistente.<sup>3</sup> Sin embargo, las condiciones financieras en los países de los bloques subregionales están conectadas de dos maneras. Por una parte, dado que la vulnerabilidad externa es un rasgo compartido por todos los países miembros, los cambios en las condiciones internacionales del financiamiento tienen similar impacto en todas las economías. Por otra, los efectos del contagio derivados de la información imperfecta que predomina en los mercados financieros internacionales tienden a magnificar su interdependencia.<sup>4</sup>

La presencia de estas externalidades comerciales y financieras no ha dado origen a una demanda recíproca de coordinación macroeconómica permanente. La razón es simple: aunque la expansión del comercio intrarregional fue considerada un fenómeno permanente, la reacción más frecuente ante una crisis en uno de los países asociados fue el miedo al contagio en los mercados financieros. En tales situaciones, la respuesta habitual de los responsables de políticas en algunos

<sup>2</sup> Véase al respecto, J. L. Machinea, "MERCOSUR: en busca de una nueva agenda. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: causas, problemas y posibles soluciones", BID/INTAL-ITD, 2003. Véase también J. L. Machinea y Guillermo Rozenwurcel, "Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?" [en línea] <http://www.eclac.cl/noticias/paginas/7/20627/Macroeconomiccoordination-final.pdf>.

<sup>3</sup> Véase, J. L. Machinea y V. Rappoport, "Redes de seguridad financiera e integración regional", artículo preparado para el seminario Integration and financial safety nets in Latin America and the Caribbean, BID-INTAL, septiembre del 2003.

<sup>4</sup> Véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Coordinación macroeconómica en la región", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002, cap. 7.

países ha sido enviar señales que les permitan diferenciarse de sus vecinos, influenciando así la opinión hegemónica en los mercados financieros. Esto se debe a que los efectos nocivos esperados en el corto plazo son de tal magnitud y la libertad de los agentes gubernamentales y del sector privado para tomar decisiones se ha limitado a tal punto, que la percepción del cociente entre los costos y las ventajas a mediano plazo de la integración ha crecido drásticamente.

No obstante, los incentivos para la coordinación van más allá de la interdependencia financiera o comercial. Otros factores relevantes que han de coordinarse son: i) el sincronismo cíclico para que las decisiones de política económica sean similares y por lo tanto el costo de renunciar a políticas autónomas sea menor; ii) el compromiso político para la elaboración de una agenda a largo plazo que genere los incentivos adecuados para una cooperación macroeconómica sostenible; iii) la capacidad para imponer disciplina frente a las presiones internas, factor que depende, en última instancia, de la percepción que tengan los agentes involucrados respecto de las ventajas del acuerdo comercial para el país; y iv) su uso como mecanismo para reducir la volatilidad macroeconómica.

Como puede apreciarse en el gráfico 3, los países de los bloques subregionales de América Latina han registrado históricamente una baja sincronización de los ciclos económicos, por lo menos cuando se los compara con los de la Unión Europea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Al respecto, si bien los procesos de integración en América Latina y el Caribe se han caracterizado por establecer metas que van más allá de los objetivos de libre comercio, la capacidad para sostener los compromisos acordados en materia extracomercial ha sido superada por las presiones políticas internas que deben enfrentar los gobiernos.

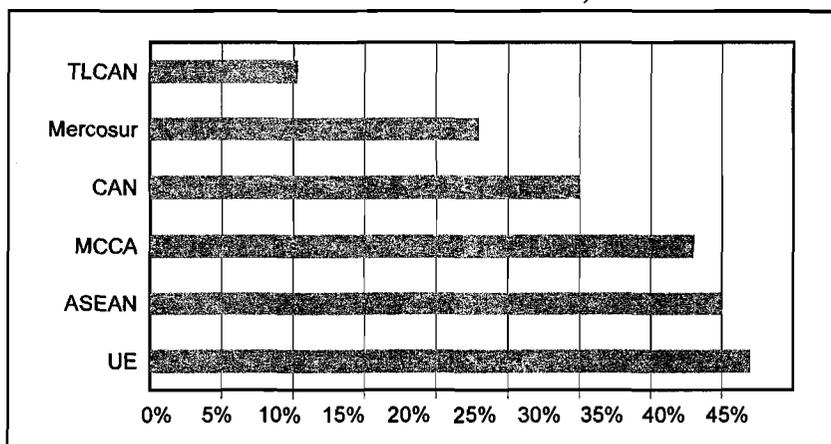
Es importante relevar el papel de la volatilidad cambiaria, debido a sus efectos sobre el comercio y la economía política del proceso de integración. Aunque esta no parece tan intensa en América Central, es particularmente severa en el Mercosur y en la Comunidad Andina, los dos bloques económicos más grandes de América Latina. En el gráfico 4 se ilustra la regularidad empírica de la volatilidad cambiaria en la Comunidad Andina, y más precisamente el caso de Colombia, en comparación con Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

Hay varias razones que podrían explicar la volatilidad del tipo de cambio, entre ellas la coexistencia de distintos regímenes cambiarios dentro de los bloques. En efecto, la inestabilidad registrada a partir de 1998 podría deberse a la coexistencia de sistemas cambiarios rígidos (dolarización en Ecuador y convertibilidad en Argentina) con sistemas flexibles.

La volatilidad de los tipos de cambio bilaterales no solo mina el comercio intrarregional, sino que también exacerba las tensiones políticas dentro del esquema de integración. Por su parte, la adopción de regímenes cambiarios similares ayuda a aliviar el problema porque elimina una de las razones de la variabilidad de los cambios bilaterales: las diferencias en el ajuste interno a las crisis externas comunes.

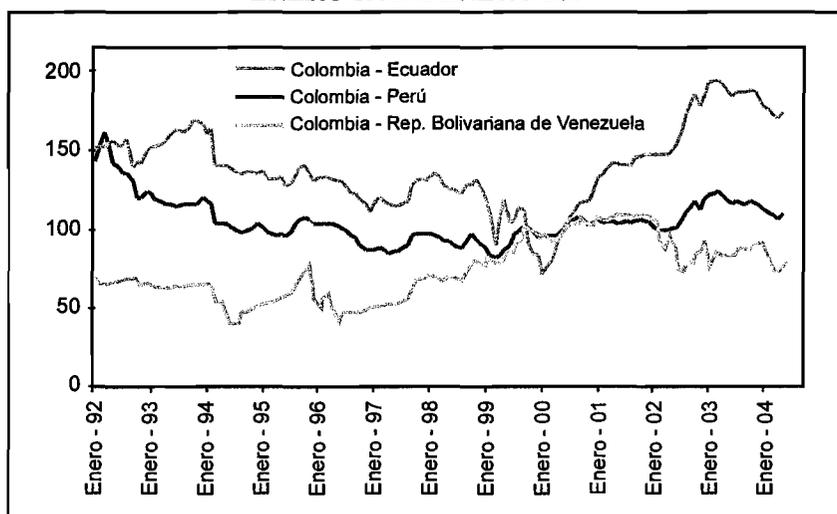
Desde el punto de vista de la integración regional, las asimetrías en cuanto a la vulnerabilidad de los países de la región ante las crisis reflejan que las principales fuentes de la volatilidad del tipo de cambio continúan existiendo. La coordinación de políticas macroeconómicas puede ayudar a reducir esta volatilidad, pero no eliminará el problema. Por esta razón, es muy importante que los países avancen hacia un cierto grado de coordinación de sus regímenes cambiarios.

**Gráfico 3**  
**SINCRONISMO CÍCLICO - PROMEDIO PONDERADO DEL**  
**COEFICIENTE DE CORRELACIÓN, 1962-2002**



Fuente: José Luis Machinea, "Mercosur: en busca de una nueva agenda. La inestabilidad cambiaria en el Mercosur: causas, problemas y posibles soluciones", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2003, p.22.

**Gráfico 4**  
**COMUNIDAD ANDINA - TIPO DE CAMBIO REAL BILATERAL,**  
**ENERO 1992 A ENERO 2004 <sup>a</sup>**



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

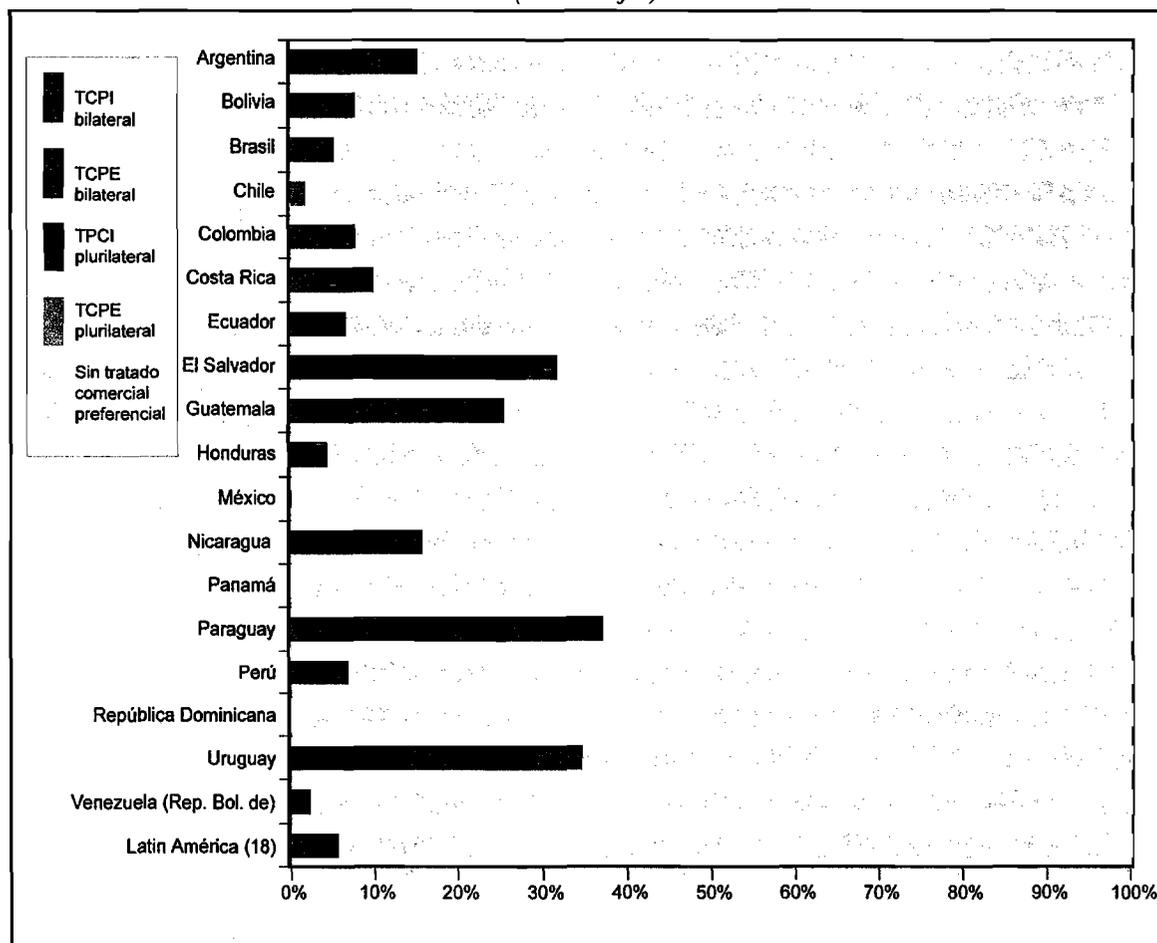
<sup>a</sup> Índice 2000=100.

## Acuerdos preferenciales de comercio

En los últimos años, han proliferado en América Latina los acuerdos de comercio preferencial, sobre todo norte-sur. Esto se debe en parte a las dificultades para profundizar los acuerdos intrarregionales, pero especialmente a la necesidad de insertarse en un mundo globalizado e incrementar el acceso a los mercados de los países de mayor tamaño relativo. Mientras que a comienzos de los años noventa la región exportaba aproximadamente el 10% de sus bienes y servicios en el marco de algún tipo de acuerdo comercial preferencial, según se indica en el gráfico 5, se estima que en el 2004 esa cifra había aumentado a más del 60% (véase el

gráfico 6). México y Chile encabezan este proceso, en virtud de que la proporción de sus exportaciones sujetas a acuerdos se expande significativamente. En el primer caso esto se debe al acuerdo con Estados Unidos y Canadá, mientras que en el segundo es el resultado de una mayor variedad de acuerdos, tanto dentro como fuera de la región y en particular de estos últimos. En el caso de los países de la Comunidad Andina, si bien un alto porcentaje de sus exportaciones no están sujetas a acuerdos de comercio preferencial, la incidencia de las exportaciones intrarregionales, tanto bilaterales como plurilaterales, ha aumentado. Sin duda la situación cambiará considerablemente para varios países de dicho bloque, en caso de llegar a feliz término las negociaciones de un acuerdo comercial con Estados Unidos.

**Gráfico 5**  
**EXPORTACIONES POR ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES, 1991**  
*(Porcentajes)*

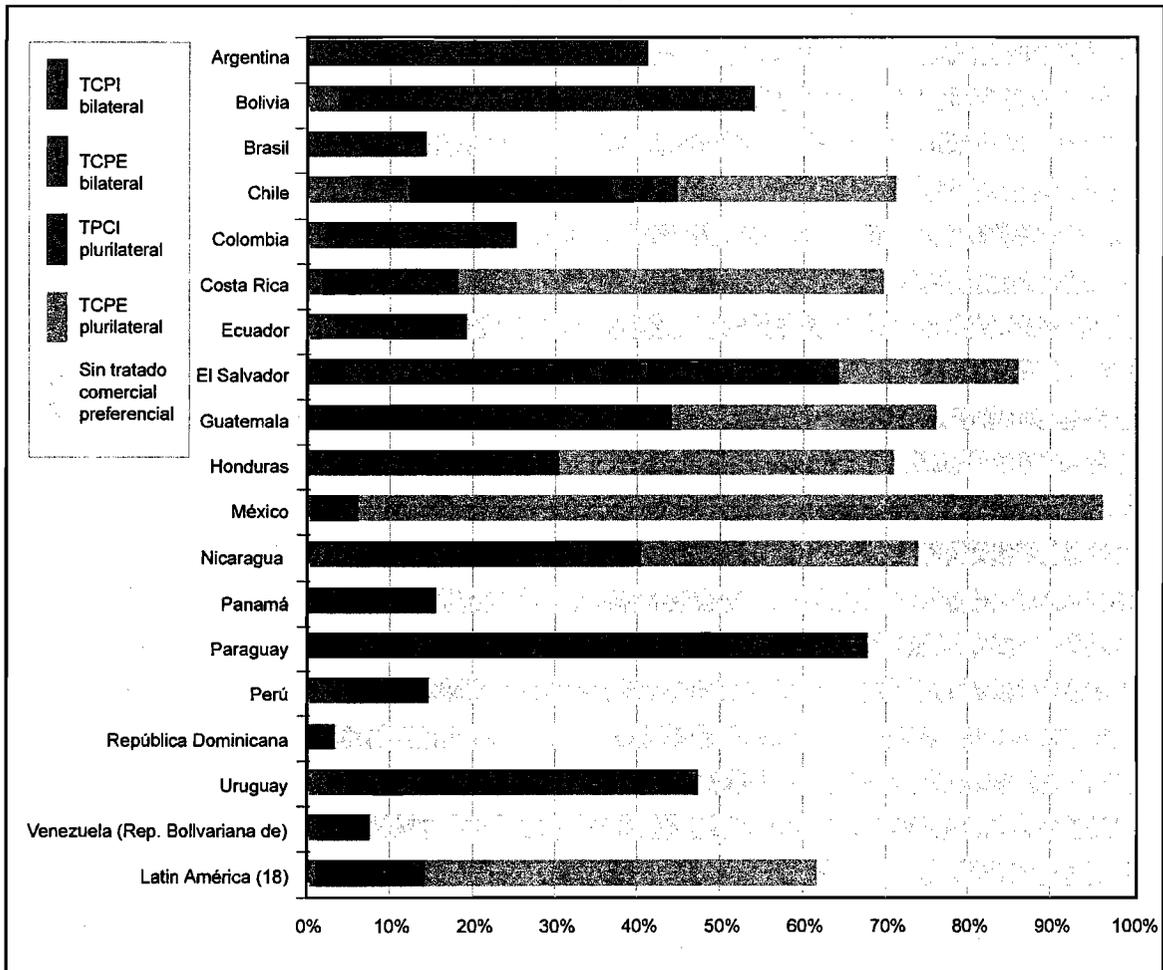


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> TCPI: Tratados comerciales preferenciales internos.

<sup>b</sup> TCPE: Tratados comerciales preferenciales externos.

**Gráfico 6**  
**EXPORTACIONES POR ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES, 2004**  
*(Porcentajes)*



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

<sup>a</sup> TCPI: Tratados comerciales preferenciales internos.

<sup>b</sup> TCPE: Tratados comerciales preferenciales externos.

Las razones de la proliferación de estos acuerdos deben buscarse en: a) un relativo estancamiento de las alternativas interregionales sur-sur, b) los escasos avances en las negociaciones de un acuerdo de integración hemisférica y c) los sucesivos fracasos de las rondas de acuerdos comerciales multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) —entre ellas la Ronda de Cancún— o el creciente escepticismo que existe con respecto a la Ronda de Doha.

Estas tendencias revelan, en muchos casos, la voluntad y conveniencia de cada país en forma aislada y no necesariamente una estrategia regional de integración. Es así como la posibilidad de actuar como bloque en las negociaciones comerciales comienza a debilitarse. Es importante entender que estos acuerdos no invalidan la profundización de los acuerdos intrarregionales, sino que en muchos casos pueden ser absolutamente complementarios. Los prometedores avances hacia un acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina son de gran importancia para mantener viva la posibilidad de acuerdos regionales que potencien las posibilidades productivas de los países de la región. En este sentido, la experiencia europea debe ser un ejemplo de cómo la voluntad política permitió, luego de dos guerras mundiales y el efecto de la gran depresión, generar paulatinamente

un sentido de regionalismo que derivó en posiciones encaminadas a crear no solo un mercado común, sino también una moneda y un presupuesto comunes.

## 2. La cohesión social y su relevancia en la región

Como se argumentó en la introducción, los avances en la integración comercial al mundo son una oportunidad, pero de ninguna manera resuelven los problemas del desarrollo productivo y de cohesión social. Más aún, la integración requiere, cada vez con mayor urgencia, la puesta en marcha de mecanismos de integración social. Las políticas de cohesión social procuran conciliar las medidas destinadas a reducir el riesgo social con aquellas destinadas a reducir el riesgo país, dado que el logro de uno de estos objetivos afecta negativamente al otro, puesto que muchas veces los instrumentos utilizados se contraponen. Un caso extremo es el de las políticas procíclicas, en las que reducir el riesgo país supone ser consecuente con la restricción fiscal. Esta se hace más aguda en los periodos de recesión, que es cuando el Estado debería compensar con mayores gastos en protección social.

En virtud de los efectos de una década perdida y de la vulnerabilidad económica y social ligada a los nuevos desafíos de la globalización, es necesario que el diálogo de los líderes políticos se concentre en la integración, el desarrollo y la cohesión social. En el contexto señalado, la cohesión y la integración conllevan el trazado de un proyecto común, en el que la equidad sea el eje central de la estrategia de desarrollo.

Esta ha sido una de las principales lecciones de la experiencia europea; se plantea que “es necesario que todas las regiones, cualquiera sea el lugar en el que se encuentren, ya sea dentro de sus Estados miembros actuales o en los nuevos países que están a punto de entrar a la Unión, se involucren en el esfuerzo del crecimiento y que todas las personas que viven en la Unión tengan la oportunidad de contribuir. El costo de no seguir una enérgica política de cohesión para luchar contra las disparidades conllevaría no solo una pérdida de bienestar personal y social sino también, desde el punto de vista económico, una pérdida de renta potencial y de un nivel de vida más alto”. En la Comisión Europea se reconoce que “dadas las interdependencias inherentes a una economía integrada, estas pérdidas afectarían no solo a las regiones menos competitivas o a los individuos que no están trabajando o que tienen un empleo improductivo sino a todos los ciudadanos de la Unión”. Por ese motivo, la necesidad de reforzar la competitividad regional de todo el bloque y el apoyo a los individuos para que aprovechen al máximo sus capacidades se consideran incentivos que estimulan el crecimiento potencial conjunto de la Unión Europea.<sup>5</sup>

La situación y tendencias de América Latina en términos de cohesión difieren notablemente respecto de la experiencia europea, tanto en el planteamiento de sus objetivos normativos como de los resultados obtenidos. Se observan tendencias que no deberían pasar inadvertidas, entre ellas: a) la acentuación de las disparidades entre la región y el resto del mundo, b) el aumento de la desigualdad dentro de los países de la región, y c) la relativa ineficacia en la lucha contra la pobreza. A continuación se analiza con mayor profundidad cada una de estas tendencias.

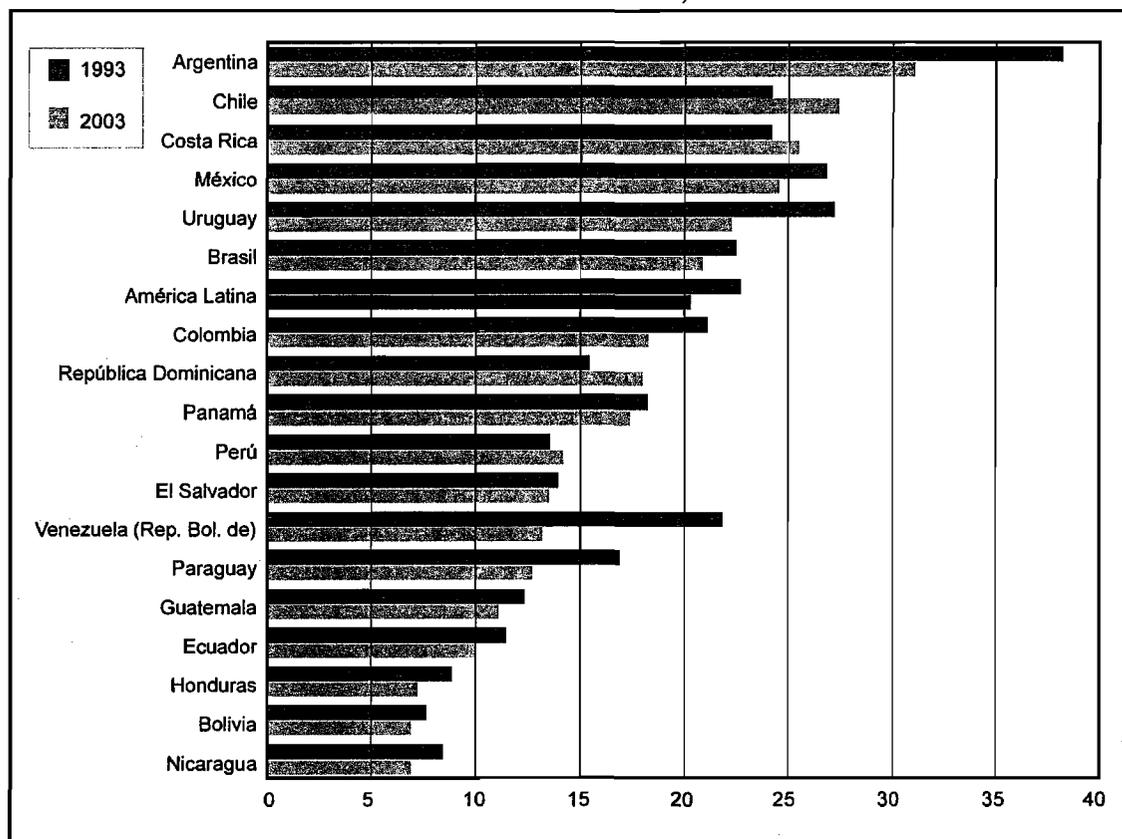
### a) Las disparidades entre los países de la región y aquellos más desarrollados han aumentado

El PIB per cápita de la región, que en 1993 equivalía al 22,5% del PIB de Estados Unidos disminuyó al 20% en el 2003. La diferencia se amplió en todos los países excepto Chile, Costa Rica, República Dominicana y Perú, donde tendió a reducirse (véase el gráfico 7).

---

<sup>5</sup> Véase Comisión Europea, “Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia competitividad cooperación”, tercer informe sobre la cohesión económica y social, febrero del 2004.

**Gráfico 7**  
**PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN COMO PORCENTAJE**  
**DEL DE ESTADOS UNIDOS, 1993-2003**



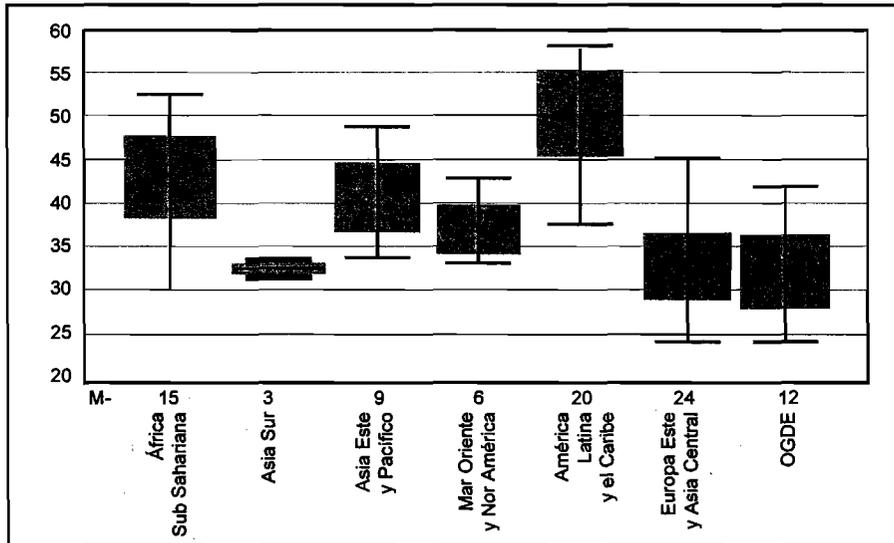
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial.

### **b) Las disparidades de ingreso dentro de los países se mantuvieron o aumentaron**

El indicador de concentración del ingreso (coeficiente de Gini) de América Latina está entre los más altos del mundo, lo que indica mayor desigualdad. Aunque hay amplias diferencias entre los países, los índices de los que presentan la mejor distribución del ingreso (Jamaica y Guayana) son muy similares al de Estados Unidos, que a su vez es por lejos uno de los peores de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por otra parte, la comparación de este indicador entre 1990 y el 2002 indica que en la mayoría de los países la desigualdad ha permanecido igual o ha aumentado considerablemente. Los paneles (A) y (B) del gráfico 8 ilustran respectivamente estos dos hechos, es decir la grave situación distributiva de la región en el contexto mundial y la persistencia regresiva de la distribución de ingresos en la mayoría de las economías regionales.

**Gráfico 8**  
**DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE LOS INGRESOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

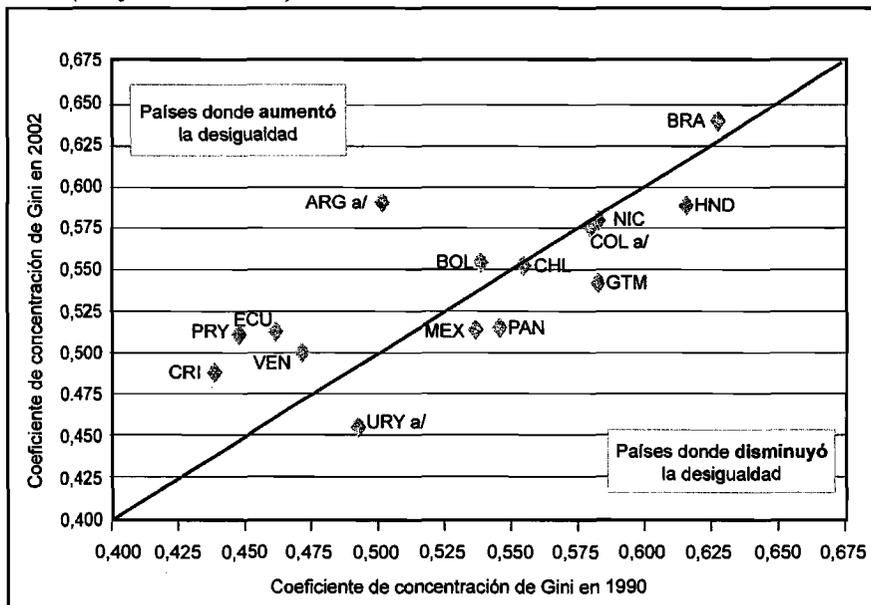
a) **La distribución de ingresos de América Latina y el Caribe en el contexto mundial**  
*(Índices de Gini correspondientes a la concentración del ingreso)<sup>a</sup>*



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

<sup>a</sup> Promedios simples.

b) **Evolución de la distribución de los ingresos en la región, 1990-2002**  
*(Coeficiente de Gini)*



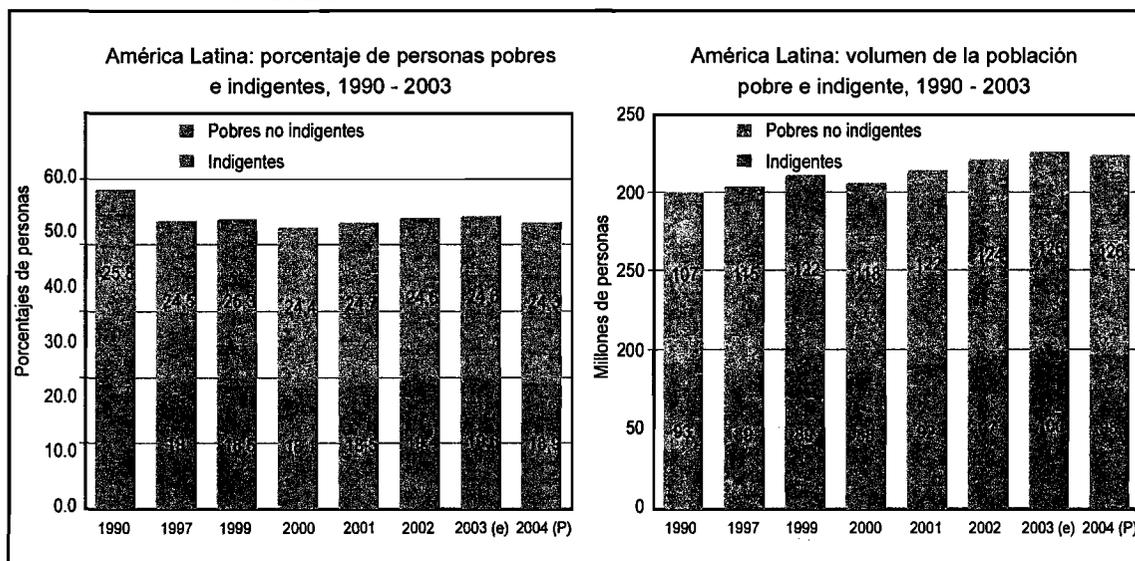
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Calculada a partir de la distribución de las personas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, los de Bolivia (1990) a las ocho ciudades principales y El Alto, y los de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción.

### c) Falta de cohesión y magros avances en la reducción de la pobreza

La incidencia de la pobreza continúa siendo alta en la región. Aunque disminuyó con respecto a 1990, cuando era 48,3%, continuó afectando a más del 42% de la población a lo largo de toda la década. En virtud de la dinámica demográfica de la región, esto significa que el número de pobres aumentó de 200 a 224 millones de personas en el período 1990-2004 (véase el gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**POBREZA RELATIVA Y EN NÚMERO DE HABITANTES**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

(e): Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. (P): Proyecciones.

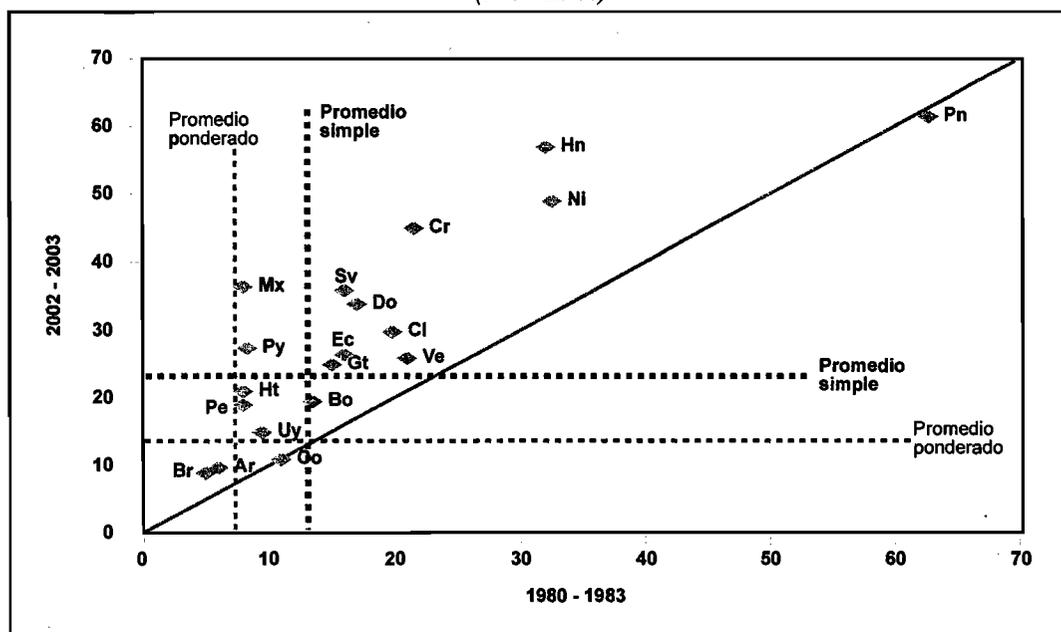
En definitiva, los niveles de desigualdad de la región constituyen un triste record que, entre otros factores, resulta de la incapacidad de las personas para acceder a activos productivos de calidad que les permitan superar su situación de vulnerabilidad y la persistencia de instituciones que transmiten la desigualdad de una generación a otra. Entre estos factores se cuentan las marcadas desigualdades en cuanto a la calidad de los sistemas educativos, las fuertes regulaciones prudenciales que impiden que el sistema financiero atienda las necesidades de una estructura productiva muy heterogénea por regiones y sectores, la falta de oportunidades de capacitación para los desplazados y la baja cobertura de los mecanismos de protección social en un mercado de trabajo cada vez más precario y vulnerable.

En estas condiciones, y al contrario de lo que ocurre en la Unión Europea, no solo se limita el potencial productivo de América Latina, sino que también se debilita la gobernabilidad, debido a que gran parte de los grupos excluidos no reciben respuestas a sus problemas en el marco de la institucionalidad social y política de la región. Por último, se reproduce la pobreza, porque en la medida en que la desigualdad para acceder a activos es muy grande, los beneficios del crecimiento no se materializan en forma similar para todos.

### 3. Cohesión e integración en la globalización y la economía del conocimiento

La apertura comercial ha sido un factor importante de la globalización. Medida en relación con el PIB per cápita, la apertura se ha prácticamente duplicado respecto del promedio (simple o ponderado) de los países de la región (véase el gráfico 10). Los mayores avances entre principios de los años ochenta (1980-1983) e inicios del presente milenio (2000-2003) se aprecian en Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Por otra parte, se observa que junto a Panamá, Uruguay, Argentina y Brasil, los países de la Comunidad Andina de Naciones son los que menos variación han experimentado en ese lapso.

**Gráfico 10**  
**APERTURA COMERCIAL**  
(Promedios)



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

Es importante destacar que en un proceso acelerado de apertura comercial siempre habrá que distinguir entre países ganadores y perdedores. Este resultado depende de las condiciones de competitividad imperantes en las economías involucradas y de su capacidad para potenciarlas. Por lo tanto, la distribución de los beneficios dependerá de las disparidades entre regiones, sectores y grupos socioeconómicos en cuanto al acceso a los factores de competitividad. Para que el desarrollo económico y el empleo se mantengan en un entorno competitivo, es necesario satisfacer las condiciones complementarias. En primer lugar, tales condiciones no solo requieren de una dotación suficiente de infraestructura física y capital humano calificado, sino que también se debe garantizar un acceso adecuado a esos dos activos. En segundo lugar, en la nueva sociedad del conocimiento, las regiones deben tener capacidad para innovar y utilizar eficazmente tanto los conocimientos técnicos como las nuevas tecnologías, que les permitan tomar sendas de desarrollo

económico y ambiental sostenibles. A su vez, para satisfacer estos dos requisitos, es necesario establecer un marco institucional y administrativo eficaz, funcional a las estrategias desarrollo.<sup>6</sup>

En ausencia de estas condiciones, la distribución desigual de los beneficios del comercio, la concentración de las exportaciones en sectores con ventajas comparativas transitorias o la exportación de bienes con escasa agregación de valor resultan muy probables. Dicho de otro modo, mientras no se satisfagan las condiciones complementarias, la ampliación del comercio por sí sola no generará un efecto multiplicador sobre las economías, y, por la misma razón, mayor será la probabilidad de que las exportaciones crezcan generando un impacto menor sobre el producto y el empleo total. Como corolario, la sustentabilidad del desarrollo basado en una estrategia de apertura comercial requiere de una cuidadosa estructura de incentivos que ayuden a modernizar instituciones y servicios y “densificar” la estructura productiva y velar por la preservación del medio ambiente.<sup>7</sup> La política de cohesión, por tanto, debe tener un componente importante de desarrollo productivo y hacer hincapié en los grupos sociales, sectores, regiones y empresas de menor tamaño, que deben acceder a instrumentos y herramientas que mejoren su competitividad para beneficiarse del desarrollo mediante la apertura externa.

#### 4. Instrumentos de cohesión en la experiencia de la Unión Europea

En la experiencia europea existen tres tipos de políticas destinadas a impulsar la estrategia de cohesión. En primer lugar, se encuentran las **políticas de cohesión propias de los Estados miembros**. Se refieren al gasto público, cuyo monto supera en importancia al del presupuesto para cohesión de la Unión Europea (47% y menos del 0,4% del PIB de la Unión, respectivamente). Tienen por objeto principal suministrar servicios básicos y mantener la renta. Esto incluye el suministro de servicios para garantizar el acceso a la educación, la asistencia sanitaria y la protección social. Estas funciones representan dos tercios del gasto público total en el bloque europeo, mientras que el dedicado a la inversión en capital humano y físico solo representa en promedio entre un 2% y un 4% del PIB en todos los países, salvo Irlanda y Luxemburgo. La inversión en ayuda a las empresas, a la enseñanza superior, a la innovación e investigación y desarrollo (I+D) también es baja (0,3% del PIB de la UE).

Estos gastos se distribuyen en forma proporcional a la población en cuanto a educación y asistencia sanitaria, para equiparar el nivel de servicios ofrecidos a los individuos independientemente de donde viven. La principal disparidad se observa respecto del gasto en protección social, ya que este se destina a los desempleados y pensionados, cuyo número varía según las regiones. Como resultado de estos criterios, la contribución es mucho mayor en las regiones menos prósperas. A su vez, como los ingresos del Estado son proporcionales a la renta, existen mecanismos que benefician a las regiones menos prósperas. Esto se debe, en parte, a que la tendencia a traspasar a las autoridades regionales y locales la responsabilidad de los servicios públicos, no ha sido acompañada por una tendencia similar en lo que se refiere a la recaudación de los fondos necesarios para financiar esos servicios.

En este mismo sentido, la inversión extranjera directa (IED) actúa como un importante factor en el desarrollo regional. Sin embargo, tiende a canalizarse en manera desproporcionada hacia las regiones más fuertes. Se concentra en las grandes ciudades, especialmente en las capitales y sus alrededores y solo una pequeña parte se destina a las regiones rezagadas.

---

<sup>6</sup> Comisión Europea, op. cit.

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004), op. cit.

En segundo lugar están las **políticas comunitarias para mejorar la competitividad, el empleo y la cohesión**. A diferencia de la política estructural, no tienen como principal objeto reducir las disparidades entre las regiones o las desigualdades entre los individuos. No obstante, actúan a favor de la cohesión y, en muchos casos tienen en cuenta específicamente las disparidades. Estas medidas apoyan la construcción de la economía basada en el conocimiento, mediante una política comunitaria de empresa, industria e innovación para reforzar la competitividad de los productores de la Unión Europea, fomentando la competencia, garantizando el acceso a los mercados y creando un entorno propicio a la investigación y el desarrollo en todo el bloque. También fomentan la educación y la formación profesional, mejorando el acceso de todos los habitantes a un nivel elevado de estudios y una formación de calidad durante toda la vida profesional. Asimismo, promueven la creación de más y mejores puestos de trabajo en una sociedad integrada, para reformar sus mercados de trabajo, lograr el pleno empleo, aumentar la calidad y productividad en el trabajo y reducir las disparidades sociales y sus causas. En particular, se impulsa un combate multidimensional a la marginación social y la desigualdad de género, utilizando una gran variedad de medidas para que las políticas económica, social y de empleo se refuercen mutuamente y actúen sobre las causas de las disparidades.

Las políticas comunitarias se ocupan a su vez de la **protección del medio ambiente para el crecimiento sostenible y el empleo**. Se incluyen aquí la limitación del cambio climático, la preservación del medio ambiente natural y la biodiversidad, la reducción de las emisiones perjudiciales para la salud y la disminución del uso de los recursos naturales. Estas costosas medidas pueden producir beneficios considerables, derivados de las mejoras en la salud y la creación de empleo en la denominada ecoindustria. También se ocupan del mercado interno y los servicios de interés económico general en materia de telecomunicaciones y energía y establecen obligaciones de servicio público a una calidad y precio razonables (como lo exige el Tratado de la Unión Europea).

La reforma de algunas políticas comunitarias, entre ellas las referentes a agricultura y pesca, constituyen otra prioridad en el ámbito de acción de la Unión. Respecto de la agricultura, si bien el gasto destinado a la política agrícola común (PAC) ha disminuido, aún representa el 47% del presupuesto comunitario, mientras que las ayudas directas otorgadas a los productores han pasado a representar un 70% del gasto. Las grandes y medianas explotaciones son las que reciben más ayuda. En el período 2000-2006 la ayuda se concentra en las regiones prioritarias de la UE, pero solo un 10% está destinada al desarrollo rural. La política pesquera común (PPC), por su parte, procura la conservación de los recursos y la reestructuración del sector para asegurar su viabilidad. Es responsabilidad de los estados miembros atenuar las consecuencias sociales y económicas negativas a corto plazo.

La ayuda estatal contribuye a reforzar la política de cohesión, pero sigue siendo mayor en los estados más prósperos que en los países en los que su instrumentación es prioritaria. El control de la ayuda estatal es de suma importancia en el contexto de la ampliación del bloque y se espera que en el período que comienza en el 2006 la ayuda estatal sea menor pero esté mejor orientada. En el plano de la justicia, se busca mejorar las condiciones para su desarrollo, tratando de luchar contra la elevada tasa de delincuencia, el crimen organizado y la corrupción. La percepción de las políticas comunitarias en regiones adquiere visibilidad con la financiación comunitaria, y otorga sentido de pertenencia a los países.

Se considera que los proyectos financiados con los fondos estructurales son los más visibles y los que producen mayores efectos, pero se critica el elevado costo de su gestión y su creciente complejidad. Una mayor participación de las empresas y de los interlocutores sociales en la administración de dichos fondos ha sido evaluada en forma positiva.

En tercer lugar están precisamente las **políticas estructurales**. A estas corresponden el 0,9% del PIB de España y más del 2,5% del PIB de Grecia y Portugal, que equivalen un aumento de la inversión del 3% en España y entre el 8% y el 9% en Grecia y Portugal. El gasto público nacional complementa estas intervenciones de los fondos y este aumento se amplifica como consecuencia de la financiación privada. El Banco Europeo de Inversiones también complementa estos recursos. Los fondos estructurales se han utilizado para disminuir las disparidades entre las regiones prioritarias y otras zonas de la Unión Europea en lo que se refiere a dotaciones de infraestructura y capital humano, pero también se ha dedicado una parte (14% en 2000-2006) a financiar inversiones para mejorar el medio ambiente. Las evaluaciones muestran que en las regiones prioritarias el crecimiento del PIB y de la productividad ha sido mayor desde mediados de los años noventa, la convergencia ha sido mayor en las áreas menos prósperas y las intervenciones estructurales han impulsado el crecimiento (estimulando tanto la oferta como la demanda) y han fomentado el comercio entre estos países y los demás miembros de la Unión. En otras 82 regiones de 12 países, donde las industrias se encuentran en declive, la reestructuración y creación de empleo fueron prioritarias. Los gastos se concentraron sobre todo en la reconversión de viejas zonas industriales y el apoyo a las empresas (50%), mientras que se destinaron menos fondos al desarrollo de recursos humanos, la investigación y el desarrollo y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estas intervenciones derivaron en la creación de 500.000 puestos de trabajo en términos netos. Unas 300.000 pequeñas y medianas empresas recibieron ayuda para mejorar sus métodos de producción y buscar nuevos mercados. El desempleo en estas zonas disminuyó más que en resto de la Unión Europea. Cabe destacar que los efectos habrían sido más positivos si los proyectos hubiesen durado más tiempo.

Las iniciativas para mejorar la eficiencia de la agricultura y contribuir a salvaguardar el paisaje fueron realmente eficaces, ya que dieron como resultado una diversificación de la producción agrícola y un aumento de las actividades como el agroturismo y los servicios medioambientales. En materia de fomento del empleo, la educación y la formación se suministró ayuda por medio del Fondo Social Europeo (FSE), al desarrollo de recursos humanos por un tercio del total de las intervenciones de los fondos estructurales, la mitad de los cuales se destinó a las regiones prioritarias. El FSE aporta además fondos para los sistemas de empleo, educación y formación a escala nacional y regional, y desde 1997 apoya las políticas incluidas en los Planes de acción nacionales (PAN) para el empleo. También se utilizaron los fondos para el fomento de la cooperación y la creación de redes (INTERREG II), que apoyan tres grandes tipos de programas. La mayoría de los recursos se destinaron a la cooperación transfronteriza para mejorar el medio ambiente, promover actividades culturales, el turismo, los servicios a las pequeñas y medianas empresas y contribuir al desarrollo de las conexiones de transporte. La iniciativa URBAN, que abarca al 44% de la población que vive en ciudades de 50.000 habitantes o más y fomenta la participación local en los proyectos que afectan directamente la vida de la población, contribuye a aumentar la visibilidad de la política estructural de la Unión Europea y a atraer inversión privada. Otras iniciativas en este campo son: EMPLOYMENT, ADAPT, EQUAL, LEADER II, LEADER+.

También hubo acciones piloto innovadoras, en el marco de las cuales una de cada tres autoridades regionales formuló una Estrategia Regional para la Innovación (RIS) o una Iniciativa Regional de la Sociedad de Información (RISI), que resultaron en proyectos de colaboración entre el sector público y privado y ayudaron a las pequeñas y medianas empresas a acceder a las nuevas tecnologías. A su vez, se ha procurado mejorar la eficacia de la gestión de los fondos estructurales, intentando simplificar el sistema y descentralizar la administración diaria a favor de los estados miembros. Estos son cada vez más responsables de la manera en que se gasta el dinero pero la Comisión sigue siendo responsable en última instancia ante la autoridad presupuestaria, i) buscando principios básicos de programación, cooperación, concentración y adicionalidad, ya que el 41% de la población de los 15 miembros originales de la Unión Europea vive en regiones

prioritarias; ii) buscando una mayor eficacia mediante el establecimiento de normas para mejorar la utilización del dinero de los fondos estructurales; y iii) ampliando los fondos estructurales para ayudar a los nuevos estados miembros a aumentar su competitividad, ofreciéndoles 3.000 millones de euros al año para proyectos relacionados con el transporte, la agricultura y el desarrollo rural y el reforzamiento de la cohesión económica y social y la capacidad administrativa e institucional.

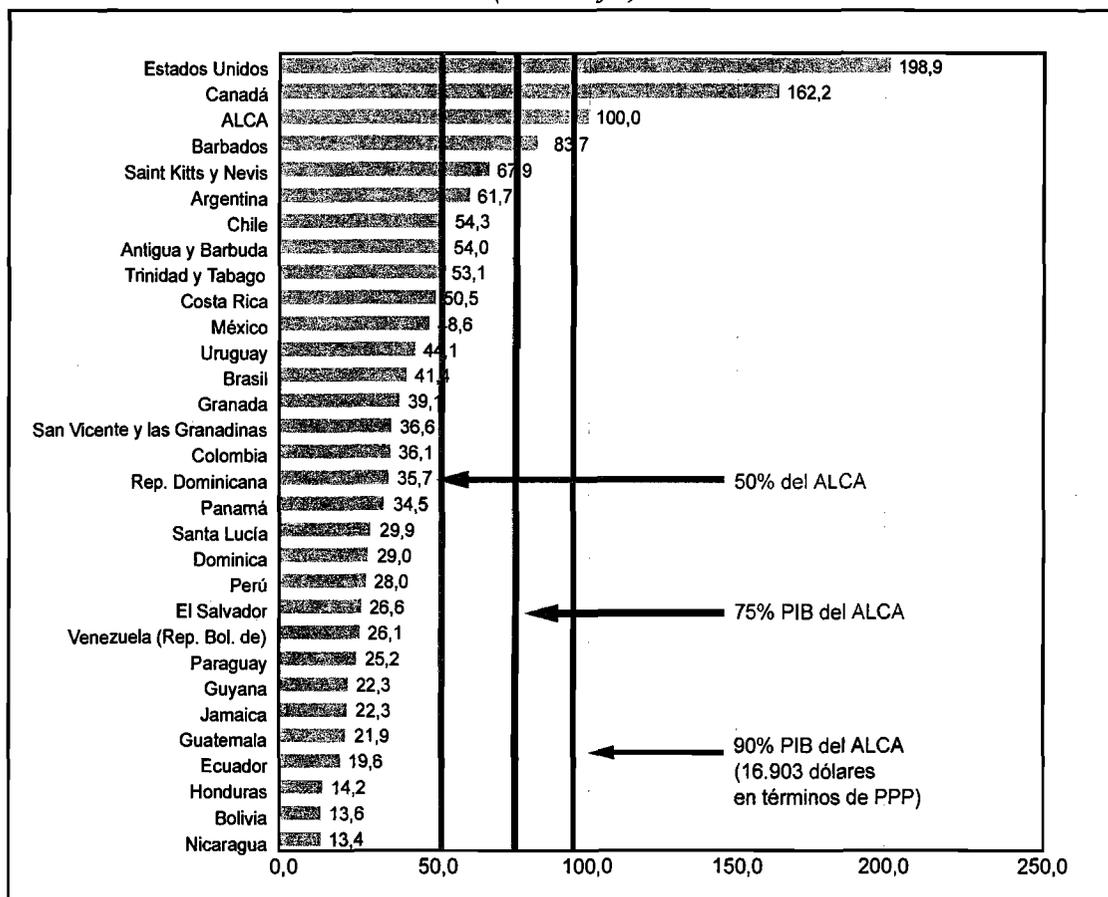
Esta política no carece de retos para los nuevos estados miembros, ya que se deben determinar las deficiencias estructurales que afectan la competitividad y el potencial de crecimiento de cada región, formular una estrategia de desarrollo a largo plazo para cada una de ellas, dar la debida importancia a las consideraciones medioambientales, evitar una concentración excesiva de las inversiones en los polos de crecimiento y contribuir a reforzar la capacidad administrativa para idear, aplicar y gestionar programas de desarrollo a escala regional.

## 5. Viabilidad de una política de cohesión en América Latina

En comparación con el caso recién descrito, el contexto latinoamericano deja mucho que desear ya que, además de las restricciones internas, la región debe hacer frente a muchos más factores condicionantes externos que la Unión Europea. En particular, esto se debe a que no existen las condiciones para la convergencia macroeconómica y, por ende, para operar con una moneda, un mercado y un presupuesto comunes. La dolarización se presenta como una falsa analogía en el avance hacia una moneda común, ya que hay marcadas asimetrías entre los países latinoamericanos y Estados Unidos, en particular porque presentan fuertes disparidades en cuanto a las perturbaciones externas.

En ese contexto, hay dos alternativas para instrumentar mecanismos de cohesión funcionales a los procesos de integración regional. En primer lugar, es posible pensar en un proceso de **integración hemisférica**. Si bien esta alternativa permitiría la creación de fondos regionales de cohesión al “estilo europeo”, presenta dos dificultades: a) la falta de voluntad política de Estados Unidos, dado que resultaría ser el principal contribuyente neto junto a Canadá y b) las grandes disparidades dentro de los países de la región, según se ilustra en el gráfico 11. Si se deseara establecer fondos de cohesión para las regiones con menos del 90% (e incluso en algunos casos menos del 75%) del producto medio regional como se hace en Europa, solo Estados Unidos y Canadá podrían contribuir a esos fondos, algo poco probable desde el punto de vista político. Si en cambio se optara por hacer elegibles a los países con un ingreso inferior al 50% del producto por habitante regional, Barbados, Saint Kitts y Nevis, Argentina, Chile, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tabago y Costa Rica dejarían de ser beneficiarios de estas ayudas, e inclusive tal vez deberían contribuir a esos fondos de cohesión regionales. Esto plantea una gran dificultad para esos países, puesto que ya tienen estructuras sociales internas bastante desiguales. En países como Argentina, Chile, Costa Rica o México existen regiones en las que una cantidad considerable de personas vive aún bajo la línea de pobreza.

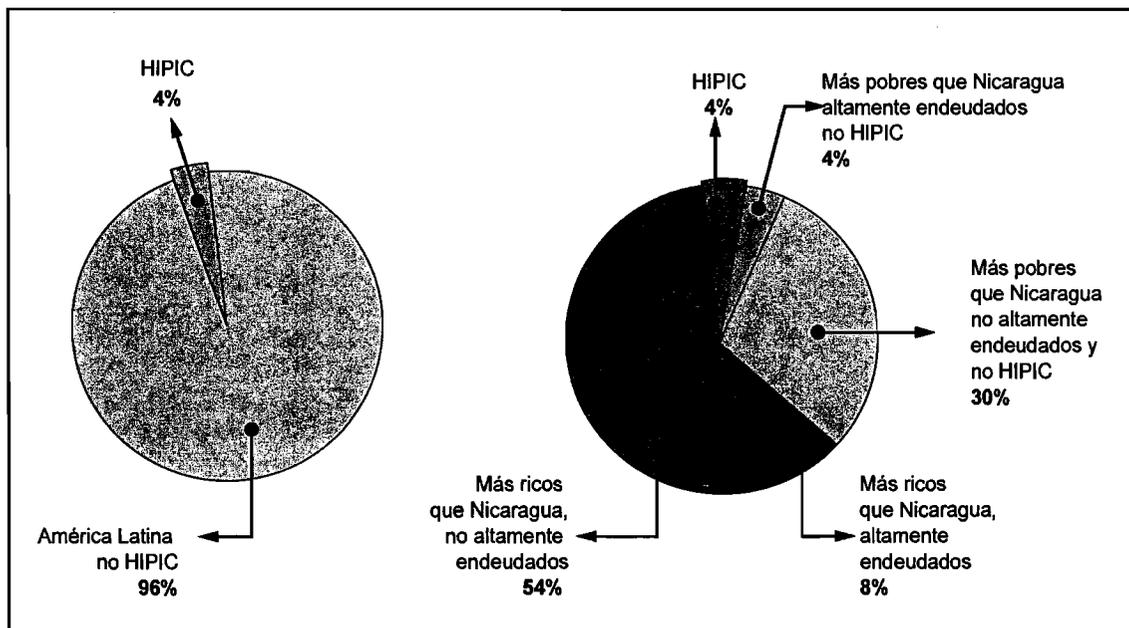
**Gráfico 11**  
**ALCA PIB PER CÁPITA (PPP)**  
*(Porcentajes)*



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

La segunda alternativa, que es la puesta en marcha de fondos de cohesión social dentro de América Latina y el Caribe, plantea las mismas dificultades que la alternativa hemisférica: los países con mayor nivel de ingreso per cápita serían los principales contribuyentes y no tendrían incentivos para contribuir dado que en ellos mismos existen zonas con problemas de inequidad y pobreza. Para estimar el esfuerzo que supondría esta segunda alternativa, se ha hecho el ejercicio de calcular el porcentaje de la población de América Latina que debería beneficiarse según los criterios de elegibilidad de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (véase el gráfico 12). El procedimiento consistió en establecer el porcentaje de la población que vive con una renta inferior al ingreso medio de los países beneficiarios de la iniciativa PPME. Para realizar ese cálculo, se aplicaron las estadísticas de distribución de ingresos al PIB per cápita de cada país y se consideró como grupo elegible, dentro de cada país, a la población que vive con un ingreso per cápita menor que el de Nicaragua. De ese modo, al 4% de la población de los países abarcados por la iniciativa PPME, se debería agregar otro 4% para incluir a la población en situación de pobreza de los países altamente endeudados y otro 30% para incluir a la población en situación de pobreza de los países menos endeudados.

**Gráfico 12**  
**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE CALIFICARÍA PARA AYUDA**  
**BAJO DIFERENTES MODALIDADES DE LA INICIATIVA HIPIC**



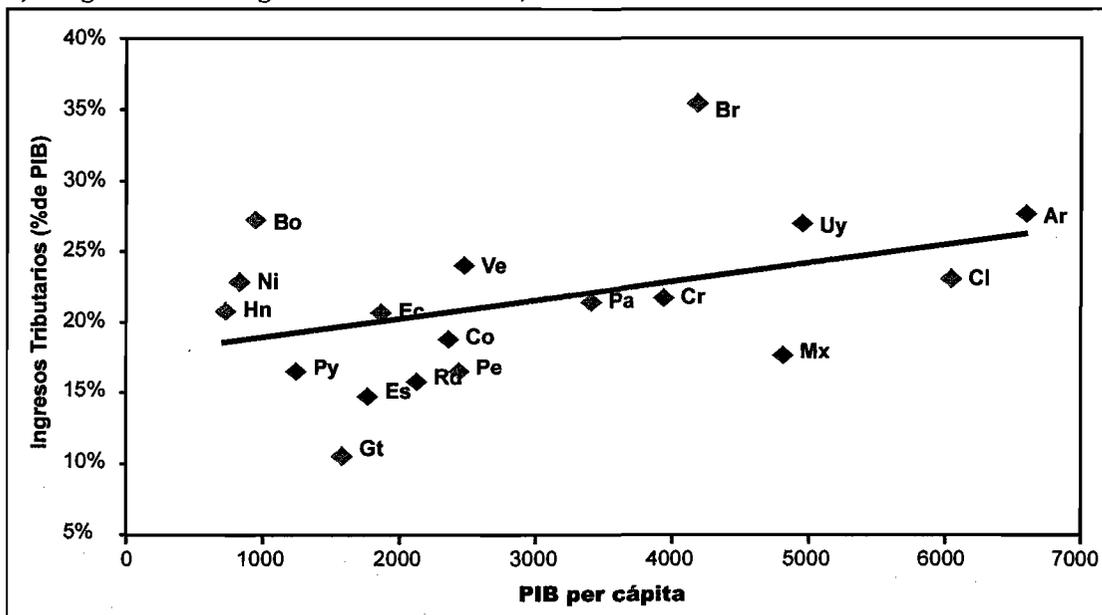
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Se concluye que un fondo regional de estas características enfrenta dos dificultades: a) la enorme cantidad de recursos necesarios, básicamente debido a la mala distribución del ingreso dentro de los países y b) la inviabilidad política como resultado de que los países que aportarían al fondo tienen fuertes demandas para asistir a sus propios sectores más postergados.

Más allá de estos ejercicios, sigue vigente la necesidad de encontrar mecanismos de cohesión social dentro de los países, que permitan lograr un mayor equilibrio social y territorial vinculado a procesos de integración al mundo. Mientras se analiza la viabilidad de ciertos mecanismos regionales, los países deben abordar este problema con sus propios recursos. Esto requiere un **pacto fiscal** nacional, que permita disponer de los recursos mínimos para las políticas de cohesión social. En la actualidad, los altos niveles de exclusión social contrastan con la capacidad de financiamiento de los países miembros, que se refleja en su carga tributaria. Esta aumenta con el nivel de desarrollo alcanzado en cada país, o sea, según el PIB per cápita (véase el gráfico 13 (A)). La carga fiscal promedio en la región es de las más bajas en el mundo y solo supera a la del sudeste asiático y, por cierto, a la de África. No obstante, se observa una gran disparidad en el ámbito regional: en un extremo se encuentra Brasil, con una carga tributaria superior al 35% del PIB (mayor que la de Estados Unidos y ligeramente inferior a la de los países de la OCDE), mientras que en el otro se ubican Guatemala, Haití, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela, con cifras cercanas al 10% del PIB. Es evidente que las cargas tributarias excesivamente bajas (inferiores al 15%) limitan en gran medida la puesta en marcha de políticas de cohesión. El problema no es sencillo porque el aumento de los impuestos requiere de acuerdos políticos y sociales para que permita realzar la cohesión social y la gobernabilidad.

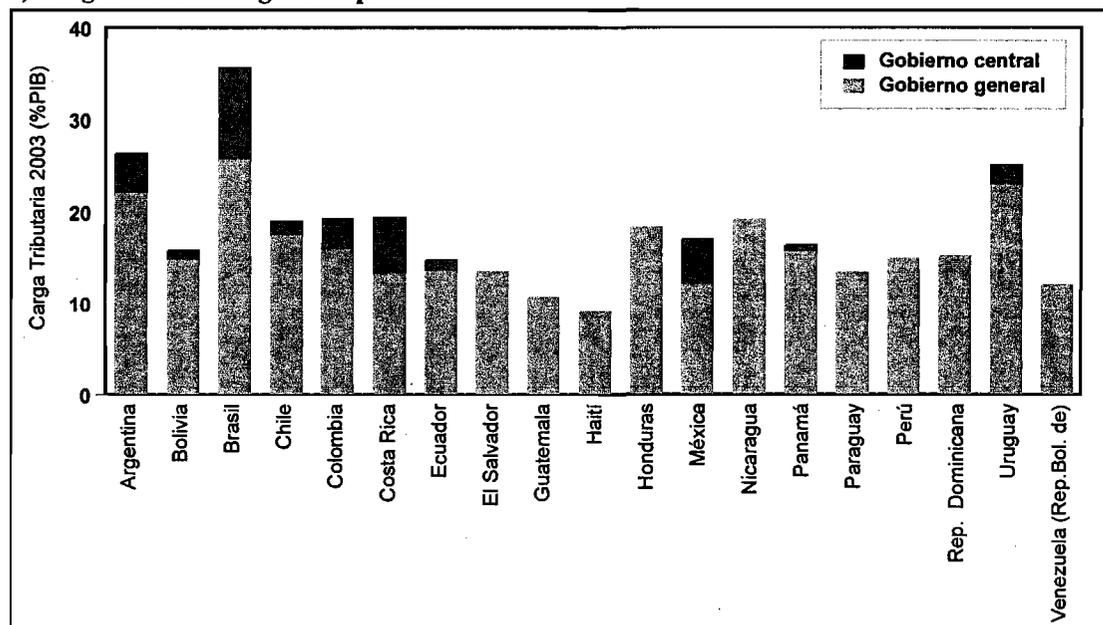
**Gráfico 13**  
**ASPECTOS TRIBUTARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**a) Carga tributaria según nivel de desarrollo, 2003**



Fuente: CEPAL para cifras de PIB y elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país para ingresos tributarios. Notas: <sup>a</sup> El PIB se expresa a precios constantes de 1995; <sup>b</sup> Los datos de ingresos tributarios incluyen contribuciones a la seguridad social y tienen cobertura de Gobierno General en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; <sup>c</sup> Los datos de Uruguay corresponden al año 2002.

**b) Carga tributaria según composición**



Fuente: ILPES/CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Notas: <sup>a</sup> La carga tributaria incluye contribuciones a la seguridad social; <sup>b</sup> Los datos de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador corresponden al año 2003; los de Uruguay al 2002, y los correspondientes a México y Panamá pertenecen al año 2000.

## 6. Una agenda de integración y cohesión social

A pesar de estos problemas, no todo está perdido. En América Latina es posible crear bases comunes que consoliden la voluntad política necesaria para llegar a acuerdos institucionales (tanto de carácter regional como nacional) orientados al logro de la integración económica y la cohesión social. Dichas bases constituyen una agenda para la integración económica con cohesión social como eje del desarrollo regional.

Esa agenda debe apuntar a revertir ciertas tendencias que persisten en la actual matriz de desarrollo y que se caracterizan por: i) un ciclo social en el que imperan la desigualdad y la pobreza; ii) la falta de profundización de la integración subregional y una estrategia de negociaciones comerciales que privilegia los acuerdos preferenciales de fuera de la región, que tienen escasa identidad regional y débiles efectos productivos; iii) un desarrollo financiado con capitales privados volátiles, que no se complementan con el ahorro nacional; iv) un manejo procíclico de las políticas macroeconómicas, y por ende una alta volatilidad real; v) un paulatino deterioro del medio ambiente y vi) el nacimiento de nuevos factores de exclusión debido a las asimetrías en el acceso a la sociedad de la información. Superar estas tendencias adversas del desarrollo latinoamericano debería ser un motivo suficiente para llegar a un acuerdo basado en la voluntad política de los presidentes con el objeto de impulsar una estrategia de integración y cohesión en América Latina.

A estos efectos, se pueden instrumentar diversas medidas, en particular la provisión de bienes públicos a través de una red de instituciones regionales o subregionales que ya existen. Entre estos bienes se destacan la garantía de la estabilidad macroeconómica mediante la convergencia de políticas macroeconómicas y financieras y el apoyo al financiamiento estable y anticíclico para las necesidades de desarrollo a largo plazo. El suministro de tales bienes públicos se justifica, sobre todo, por la necesidad de evitar efectos de contagio en el ámbito regional.

Las instituciones regionales o subregionales pueden desempeñar un papel decisivo, porque abarcan los acuerdos de integración comercial que son claves para la diversificación de la canasta de exportaciones y la nutrida red de bancos de desarrollo conformada por el Banco Interamericano de Desarrollo y los bancos de desarrollo subregionales, en particular la Corporación Andina de Fomento. Estos constituyen la principal fuente de financiamiento multilateral y a largo plazo en la región.

Estas instituciones también contribuyen a la integración física, social y política mediante proyectos supranacionales. Junto a ellas, se cuenta además con el Fondo Latinoamericano de Reservas, institución casi única en el mundo en desarrollo, que ha cumplido una tarea destacada en la Comunidad Andina en las últimas décadas. Por último, forman parte de esta categoría los nuevos mecanismos de coordinación de las políticas macroeconómicas que se han comenzado a desarrollar en el marco de diferentes procesos de integración. América Latina debe continuar apostando a la consolidación de todos estos procesos e instituciones y a la profundización de la cooperación regional. Las instituciones regionales sólidas no son antagónicas a la globalización. Por el contrario, constituyen un aporte a la construcción de un edificio global mucho más sólido y equilibrado.<sup>8</sup>

En el ámbito nacional, la búsqueda de cohesión supone actividades en varios planos. El propósito es construir pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política y la gobernabilidad. Estos deben basarse en políticas macroeconómicas con objetivos a

---

<sup>8</sup> Véase, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional (LC/G.2117(CONF.89/3))*, Santiago de Chile, 2001.

corto plazo, que generen los incentivos correctos para asignar recursos a largo plazo de manera eficiente. Uno de los objetivos de los pactos debe ser mitigar la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva. Mediante estas asignaciones de recursos de inversión se debe impulsar el desarrollo productivo, influyendo sobre los factores de competitividad de los agentes y en particular sobre la competitividad sistémica.

La CEPAL ha sugerido elaborar una estrategia de cohesión sobre la base de cuatro pilares.<sup>9</sup> El primero, es un pilar macroeconómico destinado a evitar déficit insostenibles, ya sean públicos o privados, y que además promueva la regulación y supervisión financieras necesarias para evitar desajustes en los flujos y en la estructura de balance, a fin de prevenir descalces de plazos y monedas en los contratos y reducir la probabilidad de crisis. La propuesta no solo considera variables nominales como el déficit fiscal, la emisión y la inflación, sino también variables reales como el crecimiento y la generación de empleo. La propuesta también procura impulsar políticas anticíclicas que consideren el ciclo económico en su concepción, a fin de garantizar el principio universal de ahorrar durante los períodos de euforia y gastar durante las recesiones. Se fomenta asimismo el manejo prudente de la flexibilidad, sobre todo teniendo en cuenta que, dada la multiplicidad de objetivos que debe perseguir la política macroeconómica, no pueden perderse instrumentos de política. En términos de cohesión, este pilar supone un amplio debate acerca de la carga tributaria, la eficiencia de la recaudación y el establecimiento de objetivos de inclusión en los que puedan definirse responsabilidades fiscales respecto de la apertura y el acceso de la ciudadanía a las oportunidades de desarrollo y protección social.

El segundo pilar, se concentra en el mercado de trabajo. Es indispensable fortalecer el trazado de las políticas necesarias para reducir la vulnerabilidad causada por las medidas de flexibilización laboral en el sector formal. También se debe definir un conjunto de políticas de productividad, financieras, comerciales y de protección para el sector informal, a fin de evitar el constante deterioro de la calidad de los empleos. Las políticas de flexibilidad sin seguridad laboral deben sustituirse por políticas que garanticen la seguridad en el segmento formal y adaptarse al sector informal y las instituciones, de modo que los trabajadores informales también puedan beneficiarse de los efectos de la integración y la protección social.

El tercer pilar, corresponde específicamente a la protección social. Los sistemas tradicionales se caracterizaban por ser excluyentes, de baja cobertura, caros e ineficientes, pero las reformas estructurales realizadas para perfeccionarlos no han dado buenos resultados. En ellas se privilegió el principio de equivalencia a nivel de individuo, avanzando hacia esquemas de contribuciones definidas, donde las primas determinan los beneficios al nivel de contratos individuales y por ende pasan a llevar los principios de universalidad y solidaridad. Como resultado, los nuevos mercados son difíciles de regular y presentan marcadas asimetrías de información, selección adversa de riesgos, problemas de riesgo moral y otros que, a la larga, han producido nuevas formas de ineficiencia. En resumen, las reformas estructurales han sido costosas, excluyentes y no han logrado proteger a las personas contra los nuevos riesgos ligados a la vulnerabilidad de empleo e ingreso, por lo que deben revisarse con claros criterios de universalidad y solidaridad.<sup>10</sup>

Por último, el cuarto pilar se refiere a la educación y la capacitación, e incluye la igualdad de acceso a las nuevas tecnologías de la información, que comienzan a transformarse en una nueva fuente de exclusión y desigualdad. De los activos incluidos en la definición de capital humano, la educación es el que tiene mayor potencial para contribuir a las políticas de igualdad a largo plazo. No obstante, existe la contradicción de que el sistema escolar formal se ha

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004, op. cit., capítulo 9.

<sup>10</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/REV.1-8), Santiago de Chile, 2000.

transformado en uno de los principales vehículos de transmisión de desigualdades. En efecto, las importantes diferencias entre la educación pública y privada y la educación rural y urbana se suman a los rasgos sociales y culturales que impiden a ciertos jóvenes acceder al sistema en igualdad de condiciones. Es preciso actuar sobre los factores que determinan el acceso al sistema y la homologación de la calidad educativa impartida en todos los establecimientos. En este contexto, es viable fijar como meta en América Latina la universalidad de la educación secundaria completa. Sin embargo, también hay deficiencias en los sistemas de formación profesional y capacitación. Aunque existe una gran variedad de modalidades de provisión y contratación de formación profesional, esta no llega a los más necesitados. La concepción de los sistemas ha evolucionado hacia métodos de financiamiento y provisión público-privados. Se debe mejorar la regulación y establecer un mecanismo de financiamiento solidario para facilitar el acceso de los más pobres, labores que requieren de importantes aportes de la política de cohesión.

## 7. Resumen y conclusiones

En la coyuntura actual, hay dos aspectos que diferencian el reto de la integración económica con cohesión social en América Latina y de la experiencia europea, a saber:

- nuestros magros niveles de desarrollo en comparación con el de nuestros actuales y principales socios comerciales (por ejemplo Estados Unidos y Canadá); y
- nuestros altos niveles de desigualdad y bajas cargas tributarias.

Abordar simultáneamente los múltiples objetivos de la nueva etapa de desarrollo de nuestra región supone lo siguiente:

- hacerse cargo de las asimetrías de la integración regional;
- resolver los problemas de la globalización; y
- superar las grandes desigualdades sociales.

Sin embargo, no basta con lograr un buen desempeño macroeconómico y aplicar políticas macroeconómicas de incremento de la capacidad de adaptación laboral, protección social y educación y capacitación. Es preciso mejorar los factores de competitividad de los diferentes agentes para que se beneficien cada vez más de la integración a un mundo competitivo. La cohesión debe complementarse con medidas estructurales de apoyo a la competitividad. Estas deberán impulsar sistemas innovadores que estimulen y aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas, modificar los sistemas de producción para diversificar la base exportadora, establecer vínculos claros entre las actividades exportadoras y el resto de la economía y formar conglomerados productivos. También deberán incluir el mejoramiento de la infraestructura, mediante viviendas dignas, carreteras, almacenaje, refrigeración, telecomunicaciones, regadíos, puertos, aeropuertos, entre otras cosas.

No se puede dejar de lado el tema de la gobernabilidad, en el marco del cual deben realizarse estos esfuerzos. La instrumentación de políticas de cohesión social requiere la participación ciudadana en los aspectos de interés colectivo, especialmente dentro de un proceso de mejora de las instituciones sociales. Durante una década se lograron importantes avances en la institucionalidad económica. Del mismo modo, es necesario ahora mejorar la institucionalidad social, que debe cumplir con al menos seis requisitos: a) continuidad, que supone un pacto fiscal que asegure los recursos fiscales y un acuerdo político y social respecto de las políticas sociales; b) una gestión eficaz, que además de la estabilidad de los funcionarios dedicados a estas políticas exige la difusión de información adecuada para aumentar la transparencia, la evolución y la rendición de cuentas; c) coordinación, para articular en forma eficiente las distintas áreas del Estado, un aspecto crucial dada la característica multidimensional de la pobreza; d) una activa participación de la sociedad civil, tanto en los ámbitos locales como nacionales;

e) descentralización territorial, que debe hacerse en forma gradual y complementarse con la construcción de capacidades locales e información adecuada (en especial a los beneficiarios de los programas) y f) regulación de los servicios prestados por el sector privado.

Es necesario analizar la integración en el contexto de los problemas estructurales, que fueron exacerbados o reformulados por los procesos de apertura comercial y financiera, sobre todo mientras no se definan políticas públicas e instituciones complementarias para matizarlos.

Se observa una creciente acentuación de la vulnerabilidad social de la población, como resultado de tres características de nuestras sociedades que preocupan desde hace ya muchos años: la alta incidencia de la pobreza que aún persiste, la baja cobertura de la protección social y las enormes desigualdades en la distribución de las oportunidades de desarrollo y de generación de ingresos entre los diferentes estratos de la población.

Estas características plantean dos retos importantes para la definición de nuestras estrategias de integración y desarrollo: la coordinación de las políticas macroeconómicas y la viabilidad de las políticas de cohesión.

### **Coordinación de políticas macroeconómicas**

Hasta ahora, los avances en materia de cooperación macroeconómica y coordinación en América Latina han sido escasos. Desde un punto de vista económico, la potencial asimetría de los ciclos debilita la demanda de coordinación de política entre los países involucrados. Una de las causas principales es el bajo nivel de interdependencia comercial. Por otra parte, como la integración financiera es insuficiente, las externalidades recíprocas en este campo se deben exclusivamente al contagio de conmociones financieras externas.

Si se opta por no avanzar más allá de las relaciones comerciales, un área de libre comercio será suficiente y la coordinación macroeconómica innecesaria. Sin embargo, si la alternativa elegida es profundizar el proceso de integración, los países deberán estar dispuestos a crear un mercado común. Esto supondría convenir niveles comunes de protección y, por lo tanto, una agenda de desarrollo similar, que conlleva cierta pérdida de soberanía. La pérdida es más costosa para los países grandes, sobre todo si se asocian a economías relativamente pequeñas, puesto que al ser los socios de mayor peso tienen la responsabilidad de encabezar el proceso de integración. Solo bajo estas condiciones tiene sentido la búsqueda de coordinación macroeconómica, pero se plantea el siguiente dilema: para profundizar la integración, las políticas macroeconómicas deben ser coordinadas, pero para lograr la coordinación se requiere un grado significativo de interdependencia económica.

Los incentivos que caracterizaron a la experiencia europea no son suficientemente fuertes en América Latina. La creación de fondos de estabilización y otros mecanismos financieros subregionales pueden convertirse en incentivos adicionales para la coordinación macroeconómica. Los fondos de estabilización proporcionan recursos de rápido desembolso, que pueden facilitar el ajuste de los países miembros frente a las conmociones externas. Si el cumplimiento de los objetivos convenidos para la convergencia es uno de los requisitos para recibir desembolsos, estos fondos también podrían fomentar la coordinación macroeconómica. Los bancos de desarrollo subregionales, además de ser un complemento eficaz de las instituciones multilaterales de crédito en ciertas áreas, pueden desempeñar un papel importante en facilitar el acceso de los países a los mercados financieros internacionales.

### **Políticas de cohesión**

Según los criterios de la Comunidad Europea, toda la región sería elegible para recibir apoyo mediante fondos estructurales y de cohesión social en caso de establecerse una Unión Americana. Sin embargo, esta opción no sería viable políticamente porque demandaría mayores recursos de

Canadá y Estados Unidos. En el caso de fondos estructurales de financiamiento intrarregional, la limitación surge de la baja carga tributaria de los países de la región. Si la integración se circunscribiera exclusivamente a América Latina, consideradas las tremendas desigualdades dentro de cada país, la Unión Latinoamericana debería ocuparse con prioridad de “por lo menos” el 40% de la población más pobre, ya que las familias que componen ese porcentaje viven en condiciones similares o peores a las correspondientes a los países que califican para la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que usamos como referencia en este trabajo.

Nuestra propuesta es apoyar la proyección de medidas públicas y privadas para revertir estas tendencias y sugerimos que se haga con arreglo a políticas de cohesión tanto a escala regional como nacional. En el plano regional existe ya una amplia red de bancos regionales y subregionales de desarrollo, que han mejorado la calificación de riesgo y el acceso a recursos para el desarrollo. Igualmente existe un mecanismo único de apoyo a la estabilidad de las balanzas de pagos por medio del Fondo Latinoamericano de Reservas. También, y a pesar de la frustración respecto del crecimiento, se han mantenido y en ciertos casos profundizado los acuerdos subregionales. De esta forma se han ido sentando las bases para que, una vez adoptados los objetivos de cohesión, se impulsen esfuerzos para construir una región más integrada económica y socialmente.

En el plano nacional se sugieren tres tareas fundamentales para el desarrollo de una sociedad más equitativa. La primera, es la reducción de la volatilidad real de nuestras economías, que es de la más alta del mundo en lo que respecta a la variación del PIB real. Además de afectar la capacidad de crecimiento al generar incertidumbre respecto de la rentabilidad de la inversión, aumenta la vulnerabilidad de los sectores de la sociedad con menos recursos, que en los períodos de recesión dejan de estar cubiertos por los distintos mecanismos de protección social ligados al empleo formal. Es por lo tanto necesario mejorar la política macroeconómica para poder instrumentar medidas anticíclicas.

La segunda, es reconocer que la distribución del ingreso no es independiente del modelo de desarrollo productivo. Sin acciones orientadas al fomento de las pequeñas y medianas empresas y del desarrollo territorial, es muy probable que aumente la concentración de la riqueza y se profundicen las diferencias regionales, porque no todos los sectores y regiones tienen acceso a los activos necesarios para el crecimiento (tierra, capital, conocimiento y tecnología). La experiencia europea ofrece lecciones valiosas en este sentido, ya que uno de los objetivos centrales de su política fue el de la cohesión de las distintas regiones que conforman el bloque. En América Latina, las políticas productivas deben tomar en cuenta una estructura que funciona en tres categorías: grandes empresas cercanas a la frontera tecnológica y con acceso al crédito, pequeñas y especialmente medianas empresas que enfrentan claras fallas del mercado y microempresas y trabajadores independientes con muy baja productividad y creciente informalidad. Por lo tanto, se necesitan políticas distintas (densificación, modernización e inclusión) para hacer frente a una realidad productiva y social diversa.

La tercera tarea consiste en recuperar políticas de protección social que se basen en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. La combinación de los esfuerzos para alcanzar estos principios se debería concretar en pactos de cohesión, que deberían servir de base para renovar el papel del Estado y del mercado en aras del desarrollo y la integración.



## Efectos de la política regional de la Unión Europea

Jos Chabert \*

En un principio, en el Tratado de Roma de 1957, ni siquiera se mencionaba la política regional. Es solo a partir de 1973 que se crea el primer mecanismo de solidaridad, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo objetivo era garantizar que todas las regiones de la Comunidad tuvieran iguales oportunidades para alcanzar el desarrollo. En consecuencia, las regiones que más se beneficiarían con este fondo serían las de menor grado de desarrollo, denominadas regiones del Objetivo I, y las que estuvieran atravesando un período de contracción industrial, o regiones del Objetivo II.

En los años ochenta se crearon los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión Social. Este último con el objetivo primordial de mejorar la infraestructura de transporte de los Estados miembros cuyo PIB per cápita fuese un 10% inferior al promedio de la Unión Europea, es decir Irlanda, Portugal, España y Grecia, mientras que los Fondos Estructurales podían utilizarse en todos los países.

En 1980, los Fondos Estructurales ascendieron a 3.000 millones de euros. El presupuesto correspondiente al 2005 es de 37.000 millones de euros, cifra que equivale al 35% del presupuesto de la Unión. De este modo, en el lapso de 25 años, la política de cohesión ha pasado a ser una de las más importantes del bloque.

Esta política ha estimulado la cohesión económica y social. Las regiones en desarrollo, que representan alrededor del 25% de la población de la Unión Europea, reciben el 75% del financiamiento destinado a la política de cohesión. Esto ha permitido un crecimiento más dinámico que el promedio de todos los miembros y, por ende, la reducción de la brecha entre estas regiones y las más desarrolladas. En las regiones del Objetivo I se ha mejorado considerablemente la infraestructura básica, mientras que en la mayoría de las del

---

\* Ex presidente y miembro actual del Comité de las Regiones de la Unión Europea y primer vicepresidente del Consejo Regional de Bruselas.

Objetivo II los programas de reconversión se han traducido en el mantenimiento de niveles razonables de empleo.

La incorporación de 10 nuevos Estados miembros de Europa central y oriental a la Unión Europea el 1° de mayo del 2004 hace que la política de cohesión sea aún más necesaria, dado que la infraestructura económica y social de estos nuevos miembros es muy deficiente en comparación con la del resto.

Para finalizar, cabe enumerar las propuestas de la Comisión Europea para la nueva política de cohesión que ha de aplicarse en el período 2007-2013, a saber: reducir el número de objetivos y simplificar los procedimientos, de modo de disminuir la burocracia y aumentar la eficiencia; fijar el presupuesto en un 1,14% del PIB, es decir, mantener la cifra actual, a menos que un mínimo de seis Estados miembros deseen congelarlo en un 1% del PIB; fortalecer la participación de las autoridades regionales y municipales y, al mismo tiempo, reducir la intervención de la Comisión. Esta debería estar en condiciones de proporcionar previamente pautas generales y fiscalizar la adecuada ejecución de los programas, mediante muestreos *ex post*.

## Integración económica y cohesión social: la experiencia de la Unión Europea

Vasco Cal \*

La política de cohesión de la Unión Europea se funda en el artículo 158 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea —aprobado en 1986 tras la incorporación de Portugal y España— en el que se dispone lo siguiente:

*“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.*

*La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.*

Por ende, la cohesión económica y social se convirtió, junto con la unión económica y monetaria y el mercado único, en uno de los tres pilares de la integración europea. Se trata de una decisión política. La idea misma de la Unión Europea entraña el concepto de **solidaridad**, esto es, un interés común en el bienestar de todos los países, regiones y, en definitiva, de todos los individuos que pertenecen a la Unión.

En un principio, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, esto debía lograrse mediante las fuerzas de mercado en una economía cada vez más integrada, que llevaría a la convergencia gradual de los niveles de ingreso per cápita. Con el tiempo, se hizo necesario ampliar este enfoque basado en el mercado mediante la aplicación de políticas concretas dirigidas a las regiones que se encontraban en problemas. Pese a que ello se justificaba en función de la eficiencia, estas transferencias tenían un elemento redistributivo cada vez más manifiesto, estimulado por la creciente desigualdad entre los países miembros de la UE como resultado de sus ampliaciones sucesivas.

La profundización de la integración económica, por medio del mercado interno y la unión económica y monetaria, justificó un mayor desarrollo de las políticas de cohesión, pero no fue el

---

\* Especialista en políticas regionales de la Comisión Europea.

único elemento a su favor. En el ámbito de la Comunidad, la política regional estuvo también respaldada por consideraciones económicas implícitas. Cabe notar que el proyecto de mercado único supone una mayor integración económica entre los Estados miembros y, en consecuencia, el aumento del comercio. De acuerdo con teorías económicas contrapuestas, una mayor integración debería traducirse, en términos generales, en la reducción de las desigualdades entre las economías involucradas, pero esta convergencia dista mucho de estar asegurada y, en caso de producirse, podría tardar más de lo social o políticamente aceptable. Pese a que el comercio beneficia a todos los participantes, en todos los países hay personas que resultan perjudicadas. Estas tienden a concentrarse en el plano regional, del mismo modo que determinadas actividades económicas.

La política de cohesión no es una política redistributiva y no tiene por objeto respaldar el consumo. Por el contrario, está dirigida a los factores de competitividad y comprende una estrategia a mediano plazo para cada región o país, dotada de un marco financiero estable de siete años, es decir que no depende de la aprobación de presupuestos anuales. La UE promueve la diversidad de sus pueblos, idiomas y culturas nacionales o regionales, por lo que resulta imposible pretender que la mano de obra se desplace tan libremente como puede hacerlo desde el punto de vista legal.

La política de cohesión tiene un valor agregado en múltiples aspectos:

En primer lugar, representa un aporte a una **mejor gobernabilidad y una mayor visibilidad de la labor de la UE**. El uso de los Fondos Estructurales proporciona un valor agregado cualitativo fácilmente discernible. Comprende una programación multianual y su evaluación, la cooperación a escala local y regional —en especial con los socios en los ámbitos económico y social— y la intensificación de la movilidad del capital privado y del intercambio de buenas prácticas. Asimismo, los beneficios que asegura la política de cohesión no derivan únicamente de la asistencia financiera que se proporciona a las regiones más débiles sino también del proceso utilizado para administrar las transferencias y de la naturaleza de los programas en ejecución. Del mismo modo, por una serie de razones, generalmente se considera que el sistema de aplicación de los fondos contribuye de manera importante a mejorar las políticas y estructuras administrativas en toda la Unión.

El **método de programación** multianual exige una rigurosa planificación estratégica a mediano plazo de parte de los principales países y regiones beneficiarios, que influya en su desarrollo futuro. En condiciones de inestabilidad económica, los planes de desarrollo reducen la incertidumbre y brindan mayor **estabilidad** en materia de disponibilidad de recursos financieros que los presupuestos anuales de los Estados miembros. Este aspecto es pertinente sobre todo cuando se trata de grandes inversiones en infraestructura, que requieren de un período relativamente prolongado para completarse, y de políticas de desarrollo y conversión en general. Al respecto, cabe destacar el caso del Mezzogiorno, en la medida en que los Fondos Estructurales han contribuido al logro de los objetivos estratégicos de ajuste estructural y crecimiento y no han representado una simple compensación por las desventajas estructurales.

La Unión cumple una función irremplazable en el apoyo a las inversiones públicas para el desarrollo económico. Mientras que los presupuestos públicos fluctúan entre el 30% y el 60% del PIB según el país, solo un 2% de los recursos disponibles se destina a inversión en capital físico y humano. Sin embargo, la influencia del apoyo europeo es mucho mayor cuando no sustituye el esfuerzo financiero de los Estados y regiones miembros ni se limita a sumarse a los créditos asignados a actividades que de todas formas se habrían llevado a cabo. Cabe destacar que, en los últimos dos períodos de programación, la inversión pública total (menos los Fondos Estructurales) ha aumentado claramente en Irlanda (66%), Grecia (24%) y Portugal (18%).

En algunos Estados miembros más desarrollados, **la disponibilidad de Fondos Estructurales ha influido en el nivel del gasto público de los países.** En Austria y Suecia, la política regional ha adquirido más importancia y el aporte público a la política regional ha aumentado de manera apreciable, un 36% y un 14%, respectivamente. La necesidad de proporcionar cofinanciamiento nacional ha “protegido” los gastos para desarrollo económico de presiones presupuestarias que podrían pretender limitarlos. Esta influencia es particularmente significativa en aspectos clave como la investigación y desarrollo, rubro en que el gasto se concentra en las regiones más avanzadas.

En los últimos 15 años, **la cooperación** se ha ampliado y profundizado y, en algunos casos, ha trascendido los Fondos Estructurales. Cuando este principio se aplica de manera eficaz se produce un marcado valor agregado, puesto que las intervenciones se centran más en las necesidades regionales, la participación de los socios aumenta y hay más estímulos a los proyectos de desarrollo y el intercambio de información y experiencias.

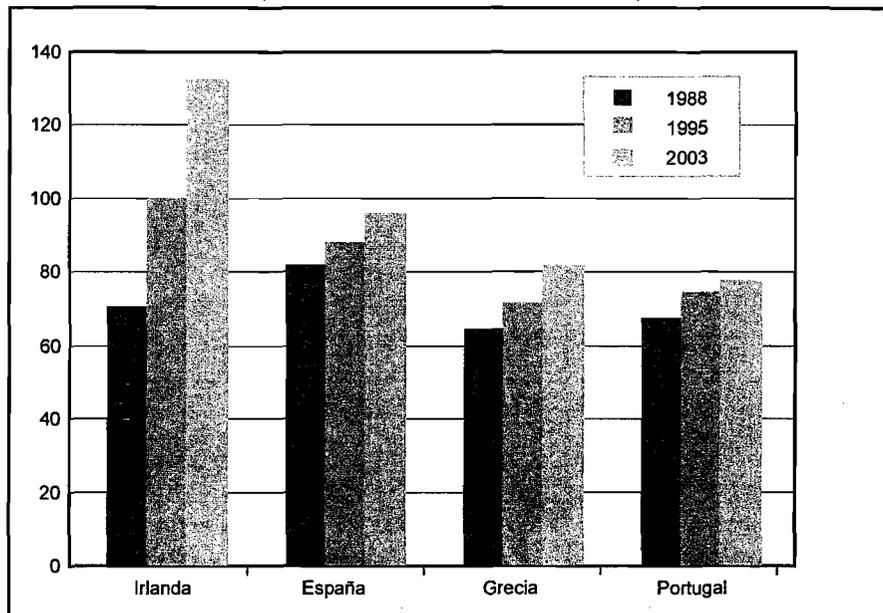
En la última serie de programas (2000-2006) la puesta en práctica de las estrategias de desarrollo regional se basa en sistemas de **administración, supervisión y evaluación** más rigurosos. Estos se han reforzado con mecanismos de incentivos, que han desempeñado un papel importante con respecto a la transparencia y la eficacia. En Italia, Irlanda y Austria se ha institucionalizado en mayor medida la evaluación, práctica que a menudo se extiende a las políticas nacionales, como en el caso de Francia. Otro aspecto importante es el fortalecimiento de los sistemas de **control e inspección de cuentas** en los Estados miembros y sus regiones.

Un efecto intangible de los Fondos Estructurales, difícil de medir pero de todas formas fundamental, es que contribuyen a que la Unión resulte más **visible** para la ciudadanía, las empresas y las autoridades locales. Entre los beneficios que se señalan con frecuencia, cabe mencionar el mayor apoyo a la integración europea. Los ciudadanos que perciben que su calidad de vida ha mejorado —por ejemplo, porque el transporte público es más eficiente o porque ha habido avances en el medio ambiente natural— se forman una impresión más precisa acerca de la labor de la Comunidad.

Los Fondos Estructurales también han contribuido a promover la paz y la estabilidad en regiones afectadas por prolongados conflictos, como en el caso del programa de paz para Irlanda del Norte, y la solidaridad con regiones que han sufrido catástrofes naturales, como las inundaciones en Alemania oriental y en la República Checa.

En segundo lugar, la política de cohesión **promueve la convergencia.** Financiada con arreglo a los Fondos Estructurales y con una asignación total de 213.000 millones de euros en el periodo 2000-2006, esta política se ha convertido en el segundo gasto en orden de magnitud después de la política agrícola común y equivale a un 33% del gasto total (en comparación con un 47% correspondiente a la política agrícola). Las normas de cohesión se aplican principalmente en forma descentralizada, mediante programas regionales de desarrollo. En virtud del objetivo de convergencia, más de dos tercios de los fondos estructurales disponibles se asignan a las regiones menos desarrolladas y que enfrentan mayores dificultades en materia de ingresos, empleo, sistema productivo e infraestructura. El último tercio se destina a la reestructuración económica y social de otras regiones que sufren problemas estructurales, de acuerdo con el objetivo regional de competitividad y empleo. Se trata de zonas en que se están produciendo transformaciones económicas en la industria o los servicios, zonas rurales en declive, zonas que dependen de la industria pesquera y se ven afectadas por situaciones de crisis o zonas urbanas en dificultades. Todos estos casos se caracterizan por problemas estructurales vinculados con la reestructuración económica, tasas de desempleo elevadas o emigración.

**Gráfico 1**  
**INGRESO PER CÁPITA DE LOS PAÍSES OBJETO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN,**  
**EN COMPARACIÓN CON EL PROMEDIO DE LA UNIÓN EUROPEA DE LOS 25**  
*(Promedio de la UE de los 25=100)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la Comisión Europea.

En lo que respecta a la relación entre **convergencia y competitividad regional**, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) otorga financiamiento en el marco de los mencionados objetivos de “convergencia” y “competitividad regional y empleo”. En el primer caso, se brinda apoyo al desarrollo tecnológico y la investigación, la innovación y el espíritu empresarial, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención del riesgo, el turismo, la red transeuropea de transporte, las redes de energía y las fuentes de energía renovables, las inversiones en educación y salud y la ayuda directa a las pequeñas y medianas empresas (pyme). En el segundo, se apoya la innovación y la economía del conocimiento (investigación y desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, innovación en las pyme), el medio ambiente y la prevención del riesgo (Natura 2000, recuperación de tierras contaminadas, fomento de la eficiencia en el uso de la energía y de las fuentes de energía renovables), y el acceso, fuera de las zonas urbanas, a servicios de transporte y telecomunicaciones de interés económico general.

En relación con el **aumento de la convergencia regional y de los Estados miembros**, los Fondos Estructurales han impulsado el proceso de crecimiento y convergencia económica de los países y regiones que son sus principales beneficiarios. En el 2001, el PIB per cápita expresado en estándares de poder adquisitivo (EPA) de los tres países objeto de la política de cohesión (España, Grecia y Portugal) se había elevado a un 81% del promedio de la Comunidad; mientras que el de Irlanda prácticamente se duplicó entre 1988 y ese año, y pasó del 64% —cifra equivalente a la de Calabria— al 117%. A partir de 1994, el crecimiento del PIB per cápita ha superado en un punto el promedio comunitario en España, Grecia y Portugal, y en Irlanda lo cuadruplicó. Este desempeño es más importante porque se produce en un contexto de estabilidad macroeconómica, vinculada con las restricciones de la unión económica y monetaria.

En las regiones del Objetivo I, la diferencia del ingreso por habitante respecto del promedio comunitario se redujo una sexta parte entre 1988 y el 2001, mientras que el PIB per cápita aumentó del 63% al 70% del promedio de la UE de los 15. En algunos países y regiones, en especial Irlanda, los estados federados alemanes y Lisboa, el desempeño económico medido en

términos de productividad ha superado con creces la tendencia general.<sup>1</sup> En conjunto, las regiones del Objetivo I han convergido a un ritmo tres veces superior al resto de Europa. En el período 1989-1999, el aumento del PIB como consecuencia de intervenciones estructurales se aproximó al 10% en Grecia y al 8,5% en Portugal. En Irlanda y España, los efectos han sido menos pronunciados (3,7% y 3,1%, respectivamente), ya que las asignaciones con cargo a los Fondos de Cohesión y Estructurales expresadas en porcentajes del PIB fueron menos significativas. Se prevé que en el período 2000-2006 la convergencia será aún mayor, con un crecimiento del PIB real cercano al 6% en Grecia y Portugal y al 2,4% en España. De acuerdo con las simulaciones, en los estados federados alemanes el PIB se incrementará un 4% en el 2006. En todos los casos, se espera un aumento del PIB a largo plazo, debido al crecimiento inducido por el incremento de la oferta, tendencia que debería persistir más allá del período de programación. En el período 1994-1999, las intervenciones comunitarias influyeron de manera significativa en el nivel de inversión y supusieron un incremento del 24% en Portugal, el 18% en Grecia y el 12% en Irlanda. Este efecto ha adoptado la forma de un crecimiento del acervo de capital físico (infraestructura) del orden del 15% en Portugal y del 6% en Grecia; el acervo de capital humano ha aumentado un 20% en Portugal y un 12% en Irlanda.

Pese a que las políticas estructurales suelen apreciarse de acuerdo con sus efectos en materia de crecimiento y convergencia, es igualmente importante tener en cuenta sus consecuencias en los principales factores que determinan la competitividad de las economías en juego. Se han logrado avances considerables en la esfera de la infraestructura básica, así como en otros sectores en que los desequilibrios territoriales son particularmente pronunciados, como la investigación y desarrollo, el acceso a la sociedad de la información y las posibilidades de capacitación y educación permanente.

Además de la ayuda proporcionada a las regiones del Objetivo I, los Fondos Estructurales contribuyen a respaldar el desarrollo económico en otras regiones de la Unión que enfrentan problemas estructurales relacionados con la competitividad, es decir, las regiones del Objetivo 2. Las evaluaciones realizadas revelan que las intervenciones comunitarias han contribuido a aliviar el deterioro económico de regiones industriales y rurales. En el período 1995-2000, el desempleo en estas regiones disminuyó un 1% más que en el resto de la Unión, reducción que fue particularmente manifiesta en las zonas de marcada presencia de industrias de transición, que representaban el 40% del empleo. Esto demuestra que la pérdida de empleos en estas industrias se compensó con creces con la creación de puestos de trabajo nuevos, sobre todo en el sector servicios. En el período 1994-1999, alrededor de la cuarta parte de la asistencia se concentró en medidas de apoyo a empresas, un 27% en infraestructura económica —en especial el desarrollo de parques industriales— cerca del 20% en capacitación y readiestramiento y casi el 10% en investigación y nuevas tecnologías.<sup>2</sup> Estas inversiones influyeron de manera importante en la reestructuración y diversificación de las actividades económicas.

En suma, aunque las intervenciones relacionadas con el Objetivo 2 han tenido efectos positivos palpables, no hay que olvidar los obstáculos que han limitado su eficacia. La reducida escala de muchas zonas dificultó la aplicación de estrategias integrales y condujo a la dispersión

---

<sup>1</sup> El aumento de la productividad de las regiones del Objetivo I también ha sido superior al de otros lugares de la UE. Entre 1994 y el 2001 su crecimiento promedio fue del 1,5%, en comparación con el 1% correspondiente a la totalidad del bloque (Unión Europea, Tercer informe sobre la cohesión económica y social: situación socioeconómica de la Unión e impacto de las políticas europeas y nacionales, 2004).

<sup>2</sup> En el período 1994-1999, la asistencia estructural se elevó a 2.800 millones de euros al año, con un coeficiente de ayuda de 44 euros. En el período 2000-2006 la asistencia estructural representó 3.200 millones de euros y el coeficiente de ayuda actual es de 41 euros. En total, 82 regiones, con una población de 62 millones de habitantes, que representan un 17% de la población de la UE de los 15, recibieron ayuda con arreglo al Objetivo 2.

de los recursos en múltiples actividades, en lugar de concentrarlos en un número menor de proyectos bien elegidos. Debido al tamaño limitado de las actividades financiadas, a menudo resultó difícil obtener recursos suficientes para costear proyectos que podrían haber influido de manera decisiva en el desarrollo regional, en especial si se considera que los Fondos Estructurales casi siempre fueron la principal fuente de financiamiento o, por lo menos, una fuente adicional de recursos indispensable para las políticas de inversión regionales y locales. En consecuencia, el reto principal para el futuro es **incrementar la concentración** de las intervenciones en los factores clave de la competitividad (por ejemplo, la innovación) y desarrollar un **enfoque estratégico** que responda a las necesidades de las regiones.

En tercer lugar, la política de cohesión se traduce en el **fortalecimiento de la integración europea**. Las economías de Europa están cada vez más integradas gracias al intercambio y a las corrientes de inversión directa. Las políticas comunitarias han contribuido en gran medida al logro del **mercado interno** y a la introducción de la moneda única. La política de cohesión ha estimulado las corrientes comerciales e influido también en la elección de la sede de las actividades económicas, contribuyendo así a reducir las diferencias en el grado de desarrollo de las economías. El intercambio entre los países objeto de la política de cohesión y el resto de la Unión se ha duplicado con creces en la última década. Parte de este crecimiento es un reflejo de los beneficios que han obtenido otros países del apoyo estructural otorgado a las regiones menos favorecidas. Las estimaciones sugieren que alrededor de la cuarta parte del gasto se recupera en forma de importaciones, en especial de maquinaria y otros equipos, gracias al aumento de la inversión y al crecimiento registrado. Este efecto de “filtración” ha sido particularmente importante en Grecia (42%) y Portugal (35%).

Más del 40% del apoyo otorgado se destinó al financiamiento de **infraestructura** básica. Entre 1994 y el 2001, más de 40.000 millones de euros de las asignaciones de los Fondos Estructurales se invirtieron en infraestructura de transporte en las regiones del Objetivo I y casi 14.000 millones de euros en las **redes transeuropeas**. Este tipo de infraestructura influye en la localización de las actividades económicas, ya que realza el atractivo que ofrecen las regiones involucradas. Asimismo, estimulan la actividad económica porque reducen los costos del transporte y, a largo plazo, traen aparejado un aumento de la productividad. Por ejemplo, en Macedonia oriental, el efecto combinado de los proyectos carreteros de Egnatia y Pathe elevará el ingreso real aproximadamente un 9%.<sup>3</sup>

Los Fondos Estructurales estimulan el establecimiento de actividades de elevado coeficiente de investigación y desarrollo, gracias a las inversiones en investigación y en redes de comunicación electrónica de banda ancha. De esta forma se promueve, a largo plazo, una difusión más equilibrada de las actividades en los territorios europeos. Estas inversiones —que representan casi el 10% de la ayuda— se destinan a mejorar el nivel científico y tecnológico y a crear fuentes de actividad económica en las regiones más débiles. En este sentido, contribuyen al logro de los objetivos de Lisboa, entre ellos el referido al plan de acción de invertir un 3% en investigación y cobertura de conexiones de alta velocidad. También pueden promover un reequilibrio territorial, en vista de que en las regiones en que se desarrollan actividades de investigación e innovación se crean oportunidades que producen un efecto “bola de nieve” respecto de actividades económicas nuevas. En las regiones afectadas por la merma de la actividad industrial, el apoyo al **proceso de reestructuración** y gestión del cambio permite reaccionar mejor a las perturbaciones asimétricas ocasionadas por el euro. De hecho, dado que la insuficiente especialización de estas regiones las torna más vulnerables a estas conmociones, al influir en los factores estructurales que determinan la competitividad, los Fondos Estructurales fortalecen la capacidad de adaptación al cambio.

---

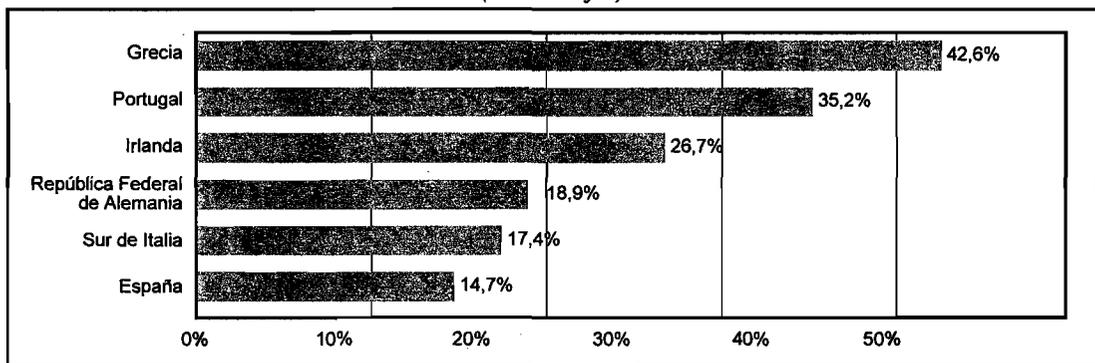
<sup>3</sup> London School of Economics, *The Economic Impact of the Cohesion Fund, Report to the European Commission*, 2000.

El medio ambiente es un campo en el que la labor comunitaria tiene importantes consecuencias en cuanto al cumplimiento de las normas de la Unión y respecto de la introducción del principio de “quien contamina paga”.

Los programas de Interreg también han contribuido a la apertura de las zonas fronterizas. Es el caso del puente sobre el Guadiana y la carretera Huelva-Lagos en la frontera hispano-lusa, y el puente Oresund entre Copenhague y Malmö. Estas iniciativas han puesto en marcha procesos de cooperación entre regiones que solo podían organizarse a nivel transnacional. De esta manera, Interreg ha contribuido a aumentar la cohesión y reducir los efectos de las barreras nacionales, económicas y culturales.

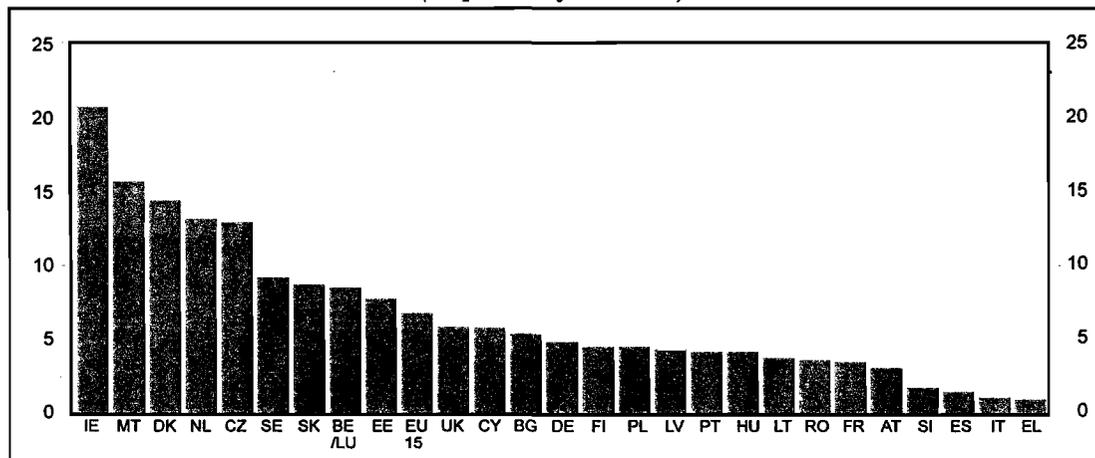
Por consiguiente, la política de cohesión contribuye directamente a fortalecer la integración económica de Europa, ya que favorece las políticas comunitarias. Esto es, facilita el acercamiento entre los ciudadanos y promueve la cooperación y la innovación a escala transnacional, aspecto cuya importancia se verá realzada por los cambios a que darán lugar las sucesivas ampliaciones de la Unión a 25 y 27 Estados miembros.

**Gráfico 2**  
**PROPORCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PRINCIPALES BENEFICIARIOS QUE SE DESTINA A IMPORTACIONES DESDE OTROS ESTADOS MIEMBROS**  
*(Porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la Comisión Europea.

**Gráfico 3**  
**CORRIENTES DE IED HACIA LOS ESTADOS MIEMBROS Y PAÍSES ADHERIDOS**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la Comisión Europea.

A continuación, se consideran las **principales propuestas de la Comisión relacionadas con las perspectivas financieras en el período 2007-2013**. Estas incluyen: mantener el actual límite máximo del gasto, del 1,24% del ingreso nacional bruto (INB) de la Unión; ratificar el monto global de pagos dispuesto en la decisión de Berlín para el período 2000-2006 (1,12% del INB); modificar la estructura del gasto para destacar las prioridades políticas de la Unión en materia de competitividad y crecimiento, y remplazar la rebaja otorgada al Reino Unido por un mecanismo general de corrección.

La futura estructura financiera de la Unión Europea debería brindar la estabilidad necesaria para respaldar durante varios años sus objetivos políticos y orientarse al logro de prioridades específicas y seleccionadas, que favorezcan a los Estados miembros y a la ciudadanía.

Las políticas comunes pueden y deben seguir siendo uno de los principales instrumentos para alcanzar los objetivos de la Unión ampliada y no un elemento adicional optativo, ya que en estos aspectos solo podrá tener éxito la acción conjunta en el ámbito europeo. Las políticas de la UE siempre se han centrado en el sector agrícola, la cohesión, la creación de un mercado interno integral y el logro de la estabilidad macroeconómica, materias en que han demostrado ser singularmente exitosas. Abandonarlas, cuando ya se han perfeccionado y están en condiciones de consolidar su éxito y contemplar necesidades nuevas, sería un error. La Unión debe seguir racionalizando la labor en estos campos y extenderla a los nuevos Estados miembros. Sin embargo, como la ampliación tendrá efectos asimétricos en el presupuesto de la Comunidad —ya que los gastos aumentarán más que los ingresos— se deberá intensificar el esfuerzo financiero incluso para conservar lo ya logrado.

Cabe fijar **tres prioridades para las próximas perspectivas financieras**, a saber: la plena concreción del mercado interno, de manera que pueda contribuir al logro del objetivo más general de **desarrollo sostenible**, orientando las políticas económica, social y ambiental hacia ese fin y teniendo en cuenta los principios de competitividad, cohesión, y gestión sostenible y protección de los recursos naturales; el concepto político de **ciudadanía europea**, que requiere un ambiente en el que la libertad, la justicia, la seguridad y el acceso a los bienes públicos fundamentales estén garantizados, y la participación coherente de Europa como **socio mundial**, papel que debe fundarse en sus valores esenciales para asumir responsabilidades regionales, promover el desarrollo sostenible y contribuir a la seguridad, tanto estratégica como de la sociedad civil.

La proyectada reducción del número de **rubros** no solo refleja las metas generales de política sino que también permite suficiente margen de maniobra ante acontecimientos que no siempre pueden predecirse con exactitud con diez años de antelación. La Comisión propone que la nueva estructura financiera contemple los cinco grandes rubros de gastos que se indican a continuación.

El primero tiene por objeto aumentar la competitividad y la cohesión para el logro del **crecimiento sostenible** y tiene dos componentes, a saber: i) la **competitividad para el crecimiento y el empleo**, que abarca los gastos en investigación e innovación, educación y formación, seguridad y sostenibilidad ambiental de las redes de la UE, apoyo a un mercado único integrado y a las políticas concomitantes, así como la ejecución del programa de política social, y ii) la **cohesión para el crecimiento y el empleo**, que comprende los gastos destinados a aumentar la convergencia de los Estados miembros y sus regiones menos desarrollados, complementar la estrategia de desarrollo sostenible de la UE en las regiones más prósperas y prestar apoyo a la cooperación interregional.

El segundo se refiere a la **gestión sostenible y protección de los recursos naturales** y, además del gasto relacionado con las políticas comunes en materia de agricultura y pesca, abarca los gastos vinculados al medio ambiente.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA) y los Fondos del FIG (Financial Instruments for Fisheries Guidance) que actualmente se incluyen en los Fondos Estructurales se transfieren a

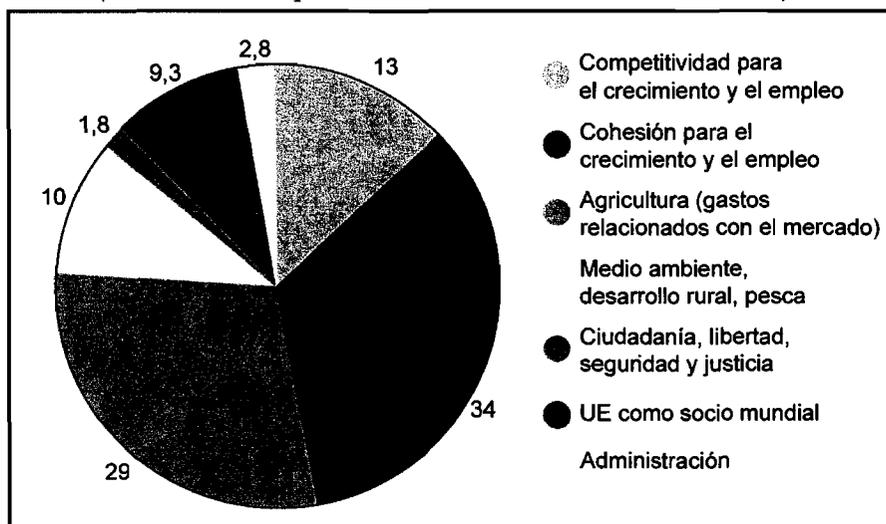
El tercero corresponde a **ciudadanía, libertad, seguridad y justicia**, incluida la realización de actividades en las esferas de la libertad, la justicia, los asuntos internos y la ciudadanía.<sup>5</sup>

El cuarto rubro refleja el concepto de **UE como socio mundial**.<sup>6</sup>

Por último, **los gastos administrativos de la Comisión** se vinculan directamente con los gastos operativos, de acuerdo con el principio de que la gestión debe basarse en la actividad, principio que rige el establecimiento del presupuesto anual. En consecuencia, estos gastos deben incluirse en las asignaciones para cada uno de los cuatro rubros anteriores. Se contemplará un rubro **administrativo** de carácter residual, que incluirá los gastos en instituciones distintas de la Comisión, en el sistema de pensiones y en las escuelas europeas.

Las perspectivas financieras —que en 1988 ascendían a 45.000 millones de euros al año para el cumplimiento de compromisos, con pagos que correspondían al 1,12% del PIB de los 12 Estados miembros— se elevaron a 85.000 millones de euros, con pagos por valor del 1,26% del PIB de los 15 Estados miembros en 1999, y se prevé que en el 2006 los compromisos alcanzarán a 121.000 millones de euros, con pagos correspondientes al 1,08% del INB (a partir del 2002 el ingreso reemplazará al producto en el nuevo sistema de cuentas nacionales).

**Gráfico 4**  
**PERSPECTIVAS FINANCIERAS, 2007-2013**  
(Promedio de compromisos anuales: 146.000 millones de euros)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la Comisión Europea.

Nota: El gasto anual correspondiente al período 2007-2013 es un 35% superior al del período 2000-2006.

este rubro. Sin embargo, los valores pertinentes transferidos seguirán considerándose en el cálculo del 4% máximo de los Fondos Estructurales y de Cohesión que se destinan a los nuevos Estados miembros.

<sup>5</sup> También incluye la protección de las fronteras y la política de asilo, la habilitación de la sociedad civil, la creación de instituciones, el acceso a los bienes públicos, la seguridad alimentaria, la protección de la salud pública y de los consumidores, la cultura y el sector audiovisual, la juventud, la información y el diálogo con la ciudadanía.

<sup>6</sup> Este rubro abarca todas las acciones externas, incluidos los instrumentos previos a la adhesión, la política vecinal, la reducción de la pobreza, la prevención y gestión de crisis civiles. También incluirá las reservas actuales para ayuda de emergencia y garantía de los préstamos, así como el Fondo Europeo de Desarrollo, cuando este se haya incorporado en el presupuesto de la UE.



# La experiencia del sistema de la integración centroamericana

Oscar Alfredo Santamaría \*

## 1. Introducción

Con respecto al proceso de integración regional en Centroamérica, se viven hoy momentos de progreso y esperanza. Tras el punto muerto al que se llegó luego de 1995 en los acuerdos regionales, y mientras la región se enfrentaba a los daños producidos por el huracán Mitch y los terremotos de El Salvador, se produjo una serie de acontecimientos que generaron un amplio y rico debate en los países de Centroamérica. Estos tuvieron lugar en el seno de los Grupos Consultivos de Estocolmo y Madrid, las negociaciones para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana, la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, los avances en las negociaciones comerciales de la región con otros países del mundo, la puesta en marcha del programa de apoyo a la integración regional centroamericana (PAIRCA) de la Unión Europea y el inicio de las negociaciones para la definición de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Cabe mencionar también el estimulante diálogo basado en estudios de gran magnitud como el denominado Centroamérica 2020, patrocinado conjuntamente por la Unión Europea y la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID), o el estudio sobre los beneficios y costos de la integración centroamericana que, con la inestimable colaboración de Paolo Cecchini, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y la CEPAL se ha divulgado recientemente.

Destacaré especialmente las reuniones de los Grupos Consultivos celebradas en Estocolmo en 1999 y en Madrid en el 2001, en las que se hizo hincapié en la importancia y el valor de sumar los esfuerzos de los gobiernos de Centroamérica, sus sociedades civiles y la cooperación internacional. Los agentes de la región del Grupo Consultivo de Madrid elaboraron una estrategia de transformación y modernización del área y un catálogo de proyectos, en los que

---

\* Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana.

se demostró también el valor agregado que aporta la visión regional a la solución de nuestros problemas. De la Agenda de Madrid surgió posteriormente el Plan Puebla - Panamá que impulsan el gobierno de la República de México y los países de Centroamérica.

## **2. Los antecedentes del Mercado Común Centroamericano en los años sesenta**

En los años cincuenta y a raíz de la gran ola integradora de esa época y el poderoso influjo teórico y político de la CEPAL en Centroamérica, se llegó al primero de los procesos de integración latinoamericanos tras la firma de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951 y del Tratado General de integración económica de Managua de 1960. El llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue debilitándose debido a las presiones de los partidarios de la estrategia de libre comercio frente al modelo de sustitución de importaciones, a los excesos proteccionistas y otros errores del proceso y a la gestación de los conflictos que explotaron en la región en los años ochenta.

Pese a las críticas a este período, tanto fuera como dentro de la región, y a los problemas y efectos negativos que indudablemente produjo esa experiencia, en esos años se observó la principal modernización de las economías y sociedades centroamericanas desde su independencia. Quiero destacar entre sus efectos positivos los siguientes:

- En algunas áreas concretas la acción regional tuvo una gran eficacia. El caso más evidente y que produjo mejores resultados fue la construcción de una importante red de infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, ahora bastante deteriorada.
- El Mercado Común Centroamericano repercutió positivamente en la expansión de la actividad productiva en la región e incrementó las ventajas de un entorno internacional favorable también a los países centroamericanos. Además, promovió el bienestar regional y condujo al mayor crecimiento absoluto y relativo de la actividad industrial en la historia de Centroamérica.
- Mediante este proceso se alcanzó el mayor grado de interrelación económica entre los países centroamericanos en toda su historia. El marco generado por los acuerdos de integración incentivó la inversión interna y la captación de recursos externos.
- El proceso de integración e industrialización se tradujo en ciertos cambios estructurales en las economías, que sin embargo no alcanzaron la profundidad deseada. En esta etapa surgió el sector moderno de la economía centroamericana, que contribuyó a la diversificación de la actividad productiva.

No obstante sus evidentes y graves limitaciones la experiencia de integración de estos años fue el principal esfuerzo endógeno realizado en lo que se refiere a la modernización de los Estados centroamericanos.

Aunque las diferencias son muchas, la reunión del Grupo Consultivo regional para la transformación y modernización de Centroamérica celebrada en marzo del 2001 en Madrid es otro acontecimiento que revela el esfuerzo regional que, con el apoyo internacional, ofrece como resultado un catálogo de acciones y estrategias para enfrentar los problemas fundamentales que las catástrofes naturales habían puesto en evidencia.

### **3. La integración de los años noventa: el sistema de la integración centroamericana**

Los procesos de Contadora y Esquipulas permitieron a los países de Centroamérica superar los conflictos que habían afectado a la experiencia de integración regional de los años sesenta y setenta, iniciada con la Carta de la ODECA en 1951.

Las Cumbres presidenciales de los primeros cinco años de la década de 1990 dieron lugar al nuevo marco político y jurídico de la integración regional, del cual el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, base política del resto de nuestros tratados fundamentales, es el primer ejemplo. El ámbito institucional se desarrolló a partir del Protocolo de Guatemala de 1993, el Tratado de la Integración Social de 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995 y la Alianza para el Desarrollo Sostenible de 1994. Este conjunto de acuerdos permitió a los centroamericanos contar con un conjunto de principios, normas y objetivos, centrados en la paz, el desarrollo, la libertad y la democracia.

La nueva integración de la década de 1990 pretendió responder a los retos del desarrollo centroamericano fomentando un escenario regional de crecimiento y modernización de nuestras sociedades, que al mismo tiempo mejorase las condiciones de nuestra inserción en la economía mundial y en las instituciones y acuerdos que la rigen. Se optó por un modelo de crecimiento dual, hacia adentro, con el objeto de lograr la integración económica, y hacia afuera, con políticas regionales que favorecieran el desarrollo de las exportaciones a terceros países o grupos de países, mediante tratados de libre comercio.

El conjunto de instituciones que participan en el proceso está llamado a impulsar el desarrollo de los aspectos políticos, económicos, sociales, medioambientales y culturales, mediante el pronto establecimiento de una Unión Aduanera, que conduciría al mercado único y a la aplicación de las políticas y acciones comunes en todos los ámbitos. Las principales novedades institucionales del Protocolo de Tegucigalpa con respecto a la integración original fueron la creación de la Secretaría General, la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo de la Integración Centroamericana.

En el esquema institucional de Centroamérica la toma de decisiones se concentra en el órgano de máxima jerarquía, que es la Reunión de Presidentes. La Corte Centroamericana de Justicia debe asegurar el cumplimiento de los acuerdos regionales y ordenar el marco jurídico del proceso de integración, así como los conflictos que surjan en torno a él.

El Parlamento Centroamericano fue un elemento esencial en la recuperación del proceso en los años ochenta. Al valorar sus funciones actuales, se olvida con frecuencia la importancia que tuvo como foro de diálogo tras su creación en una región en pleno conflicto en 1987, años antes de que se aprobara el protocolo de Tegucigalpa.

El Consejo de Ministros es otro órgano institucional y abarca una amplia variedad de sectores y políticas en la región. Es preciso subrayar el papel del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como rector del proceso de integración y el destacado protagonismo del Consejo de Ministros de Economía.

El Comité Consultivo es otra de las novedades del marco institucional. Ha funcionado durante estos años con la presencia de numerosos agentes de la región. A pesar de su carácter consultivo, desempeña un papel de máxima importancia. En la actualidad, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana trata de impulsar su participación en los debates respecto de la agenda presidencial y fortalecer su capacidad de opinión. La relación de la

sociedad civil con la agenda regional y su percepción del proceso de integración constituyen un factor fundamental para su avance.

Junto a estos órganos, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana encabeza la red de secretarías, direcciones e instituciones del sistema. La coordinación de estas secretarías e instituciones se convierte en un elemento determinante para los buenos resultados de los esfuerzos de integración.

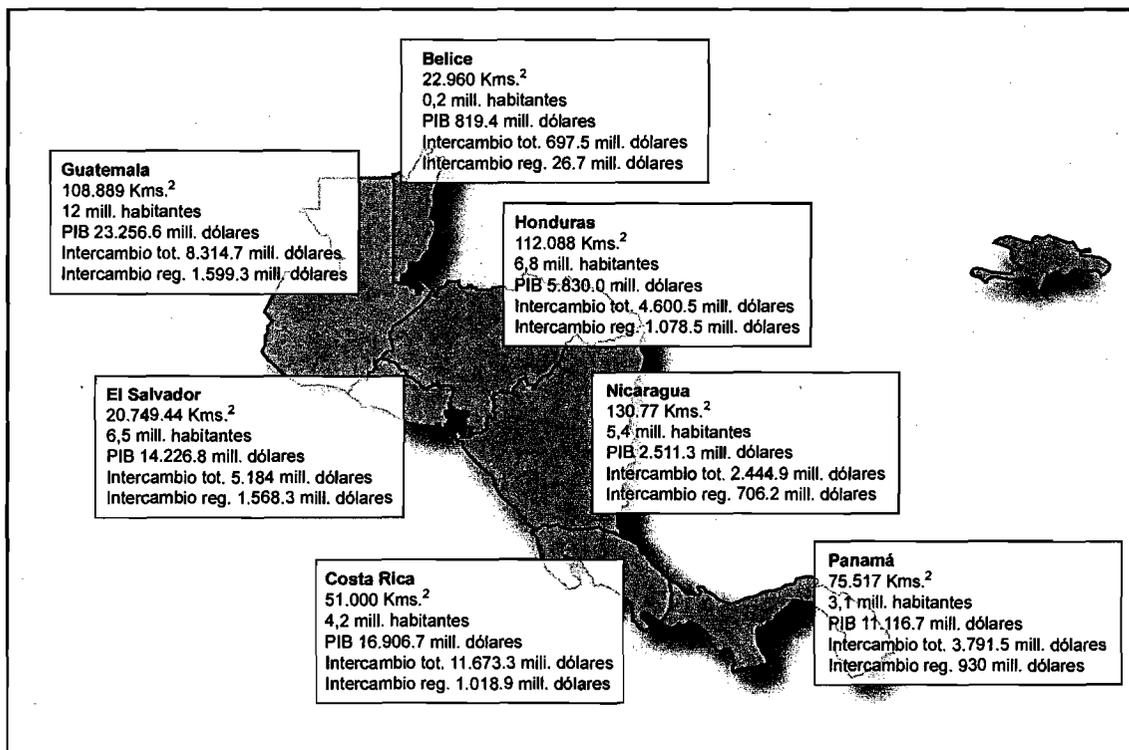
## 4. Los fundamentos de la cohesión regional en la integración centroamericana

Una idea muy presente en la integración centroamericana ha sido desde sus inicios la del desarrollo equilibrado del proceso, es decir el logro de una cohesión regional mediante el reparto adecuado de sus beneficios. Honduras y Nicaragua han presentado problemas en este sentido, y —como se observa en los gráficos 1 y 2— no todos los países participan de la misma forma en la integración económica.

En el gráfico 1 se representa la evolución de las exportaciones regionales en el período 1990-2003 y se muestra la divergencia constante y nunca decreciente en el comportamiento de las economías de Honduras y Nicaragua.

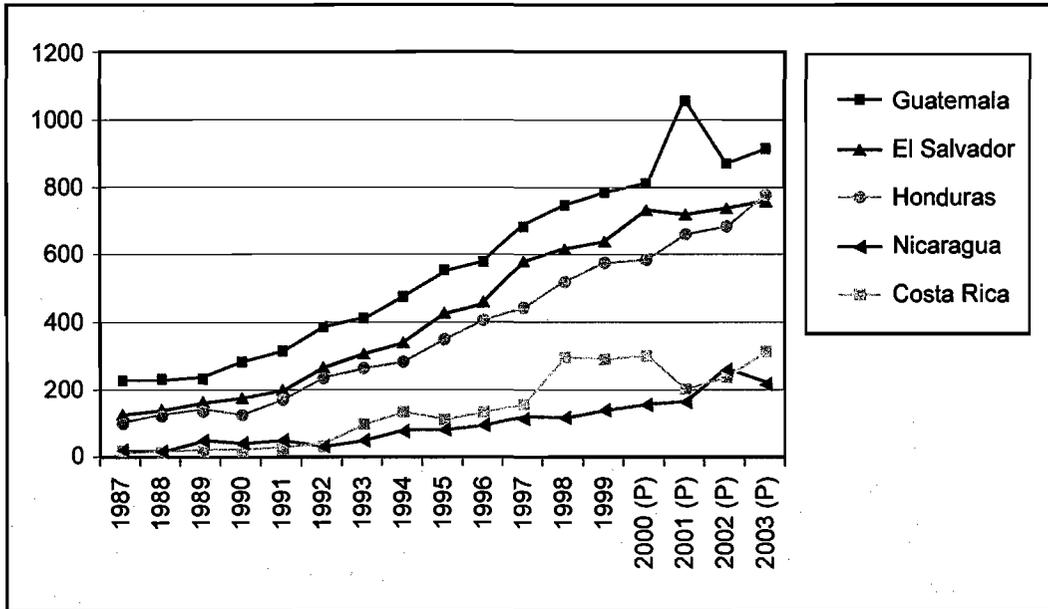
En el gráfico 2 se representa la proporción relativa de los países de la región en el comercio intrarregional en el período 1990-2003. Se observa nuevamente el rezago de Honduras y Nicaragua y se muestran concretamente los comportamientos que causan un desequilibrio y que ya representaron un problema hace algunas décadas.

**Figura 1**  
**INDICADORES DE LOS PAÍSES DEL SICA**



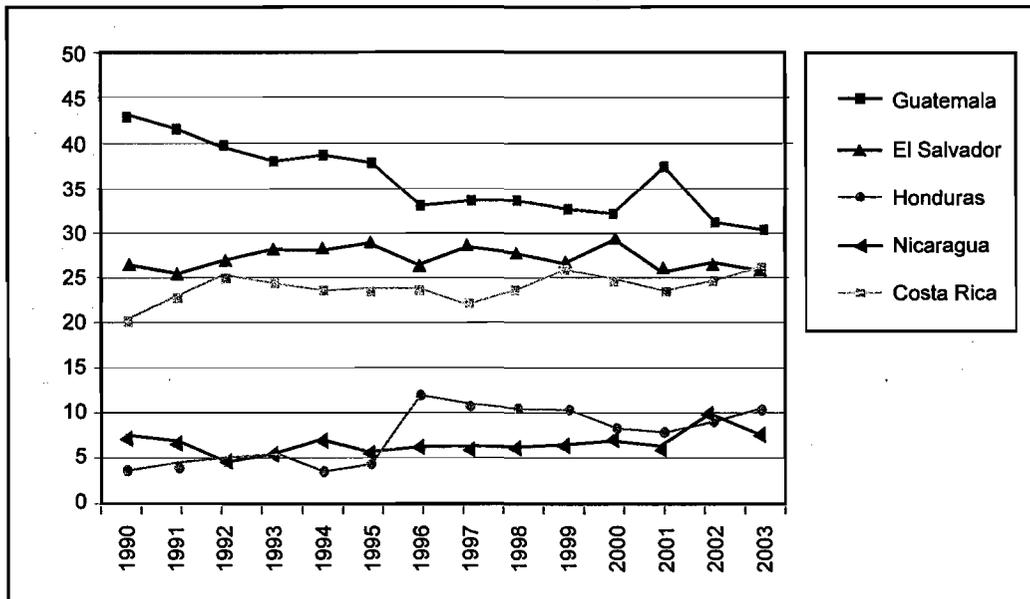
Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) [[www.sieca.org.gt](http://www.sieca.org.gt)].

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES, 1987-2003**  
*(Millones \$CA)*



Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) [[www.sieca.org.gt](http://www.sieca.org.gt)].

**Gráfico 2**  
**PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA PAÍS EN LAS EXPORTACIONES CENTROAMERICANAS, 1990-2003**  
*(Millones \$CA)*



Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) [[www.sieca.org.gt](http://www.sieca.org.gt)].

**Cuadro 1**  
**CENTROAMÉRICA: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**  
**SEGÚN EL INFORME MUNDIAL SOBRE DESARROLLO HUMANO, 2000 Y 2001**

	Índice de desarrollo humano		Esperanza de vida		Tasa de alfabetismo de adultos		Tasa bruta de matriculación combinada		PIB per cápita	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
<b>Costa Rica</b>	0,820	0,832	76,4	77,9	95,6	95,7	67,0	66,0	8 650	9 460
<b>Panamá</b>	0,787	0,788	74,0	74,4	91,9	92,1	74,0	75,0	6 000	5 750
<b>Belice</b>	0,784	0,776	74,0	71,7	93,2	93,4	73,0	76,0	5 606	5 690
<b>El Salvador</b>	0,706	0,719	69,7	70,4	78,7	79,2	63,0	64,0	4 497	5 260
<b>Honduras</b>	0,638	0,667	65,7	68,8	74,6	75,6	61,0	62,0	2 453	2 830
<b>Guatemala</b>	0,631	0,652	64,8	65,3	68,6	69,2	49,0	57,0	3 821	4 400
<b>Nicaragua</b>	0,635	0,643	68,4	69,1	<sup>a</sup>	<sup>a</sup>	63,0	65,0	2 366	2 450

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 2002 y 2003*, Nueva York.

<sup>a</sup> En el Informe sobre desarrollo humano del año 2002 el PNUD estimó la tasa de alfabetismo de Nicaragua. Esta estimación (67) difiere de la estimación correspondiente al año 2000 consignada en el Informe sobre desarrollo humano de Nicaragua 2002 (77).

El reparto desequilibrado de los beneficios de la integración supone, en acuerdos como los de Centroamérica, la necesidad de establecer mecanismos de compensación. En el caso europeo estos mecanismos se han construido a partir de políticas comunes ampliamente financiadas, posibilidad que con frecuencia se descarta en Centroamérica por falta de financiación. Es difícil exigir a los países de mayor desarrollo relativo de la región que afronten saldos deficitarios cuando todos los países de Centroamérica son objeto de ayuda internacional y algunos inclusive forman parte de la lista de países de atención prioritaria por la gravedad de sus problemas.

Aunque el entorno presenta dificultades evidentes, dos ámbitos del proceso parecen especialmente adecuados para abordar el desarrollo equilibrado, a saber: la coordinación de la cooperación internacional en torno a los acuerdos de integración y el espacio de acción generado por los grupos consultivos de Estocolmo (1999) y Madrid (2001) y posteriormente el Plan Puebla Panamá. Además de estos espacios, conviene señalar el intercambio de ideas que se está realizando en el marco de las negociaciones de la unión aduanera acerca de la factibilidad de utilizar los ingresos aduaneros con arreglo a la cohesión o el desarrollo equilibrado de la región.

Una muestra de la importancia que la cohesión regional tiene para los países de Centroamérica y su proceso de integración fue la Cumbre de Presidentes realizada en diciembre del año 2003 en Belice. En esa cumbre, los Presidentes encargaron al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que redactara una propuesta social regional de Fondo de Cohesión, en el marco de la integración, con el apoyo de la Secretaría General de Integración Económica (SIECA). El proyecto se encuentra en la etapa de elaboración y está sujeto a revisiones periódicas en las instancias correspondientes.

## Fondo de cohesión social de la Unión Aduanera

### Objetivo general del Fondo:

Promover un instrumento financiero adicional y complementario para acompañar a los países centroamericanos en el proceso de unión aduanera, mitigar los potenciales efectos negativos de su instrumentación y promover los efectos positivos de la dinamización del comercio intrarregional.

## **Fondo estructural de cohesión social (FECS)**

### **Objetivo general del Fondo:**

Contribuir a la disminución de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, mitigando el retraso de las menos favorecidas, y promover la competitividad en Centroamérica con el fin de alcanzar la integración regional.

### **5. Algunos aportes embrionarios de las instituciones regionales a la cohesión regional**

Más allá de los avances reseñados en cuanto a la unión aduanera y las negociaciones comerciales, se han producido otros progresos con un papel destacado de las instituciones regionales. No se trata de medidas que promuevan la cohesión sino de acciones y propuestas en ámbitos que favorecen un marco adecuado para ella. Podemos citar, entre otras, las siguientes:

En el ámbito del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y respecto de la convergencia de políticas monetarias y financieras, la Secretaría del Consejo monetario centroamericano, las superintendencias de bancos de la región y el Banco Centroamericano de Integración Económica han avanzado en el análisis de la legislación vigente en materia de supervisión financiera en los países del área, con el objeto de modernizarla, coordinarla y ajustarla a los principios de Basilea. Se analiza también la arquitectura de los mercados de valores y el Consejo Monetario Centroamericano formuló recomendaciones específicas con la meta de conformar el “mercado regional de valores”, cuya aplicación empieza con el establecimiento de un mercado regional de valores de títulos de deuda pública.

- Los avances en el sector turístico muestran un gran dinamismo. Se adoptó el sistema centroamericano de certificación para la sostenibilidad turística y se aprobó el plan de acción para instrumentarlo.
- Se estableció la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (APTC) con sede en Madrid, que tiene la función de promover a Centroamérica como destino turístico y realizar actividades con la nueva marca común “Centroamérica, tan pequeña, ... tan grande...”.
- En el sector agropecuario se produjeron también algunos avances. En octubre del 2001, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) aprobó una agenda regional, con el propósito de orientar, con una visión de mediano plazo, las actividades que se desarrollen en el marco de la integración del sector agropecuario y del medio rural en la región.
- En el ámbito económico, se observan avances en el proyecto de interconexión eléctrica en Centroamérica, que se definió antes de la reunión del grupo Consultivo de Madrid, se fortaleció como resultado de la estrategia regional allí establecida y ahora se desarrolla en el ámbito del Plan Puebla-Panamá, que ha retomado algunos de los proyectos del catálogo regional.

Respecto del ámbito social, pueden mencionarse los siguientes ejemplos de desempeño institucional que podrían favorecer la cohesión:

- El consejo de ministros del área social aprobó la propuesta “lineamientos de políticas y estrategias para el desarrollo y la integración social” en el período

2000-2020 y estableció metas para el primer decenio. Del mismo modo, dando continuidad al proceso de Madrid, aprobó una cartera regional de proyectos para el desarrollo social, derivada de los lineamientos anteriores. Ha servido además de base para la propuesta social en el marco del Plan Puebla-Panamá.

- El mismo consejo está instrumentando medidas transfronterizas en temas de salud y seguridad alimentaria y nutricional, como parte de la promoción de una política de desarrollo integral de los municipios fronterizos. Se destacan las iniciativas en ejecución en el Golfo de Fonseca y en el Trifinio.

En cuanto al ámbito medioambiental, sirven como ejemplo los siguientes avances:

- El Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), cuya cartera de proyectos incluye el “Sistema Arrecifal Mesoamericano”, el Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA) con el que se busca mejorar el manejo ambiental del Corredor Biológico Mesoamericano y el Programa de Modernización de la Gestión Ambiental en Centroamérica (PROSIGA) que aspira a la armonización de marcos regulatorios ambientales en la región.
- En cuanto a la prevención y mitigación de desastres, en la X reunión de Presidentes centroamericanos celebrada en Guatemala en octubre de 1999 se adoptó un modelo regional para disminuir la vulnerabilidad y los desastres en Centroamérica y se decidió establecer un quinquenio centroamericano para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres en el período 2000-2004.

Por último, en el ámbito político, pueden señalarse los siguientes avances:

- En materia de seguridad, se han alcanzado logros concretos gracias al trabajo de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y de las Subcomisiones de Seguridad, Defensa y Jurídica. En este contexto, se está desarrollando un modelo de seguridad democrática en el que se destacan la adopción del “mecanismo regional de coordinación de ayuda mutua ante desastres” y el “plan regional contra el crimen organizado”.

## 6. Conclusiones

La integración centroamericana ha recuperado un cierto dinamismo tras el empuje de principios de los años noventa, como lo demuestran las múltiples iniciativas y avances relacionados con la unión aduanera, la reforma institucional o las propuestas de acciones y políticas de desarrollo que surgen en su marco institucional, entre otras.

Persiste, como en los años sesenta y setenta, el problema del reparto desequilibrado de los beneficios de la integración regional, que explica la necesidad de incorporar la cohesión regional a la agenda de la integración.

Ante las dificultades de contar para ello con la recaudación arancelaria de una unión aduanera establecida definitivamente, la cooperación internacional parece una opción inevitable, aunque no exclusiva. El Banco Centroamericano de Integración Económica es una institución centroamericana con un papel determinante en este ámbito.

La construcción de infraestructuras, es decir, de “corredores”, vuelve a ser un elemento central en el desarrollo equilibrado, como se ha demostrado en la agenda de Madrid y el Plan Puebla-Panamá. No obstante, las instituciones del SICA están analizando las posibilidades de impulsar el desarrollo equilibrado a partir de determinados criterios económicos, políticos, sociales o ambientales.

En este momento marcado por el análisis y el debate, toda experiencia de integración en otras regiones es de máximo interés para los países centroamericanos.



## Treinta y cinco años de integración andina: un balance de los cambios estructurales

Saúl Pineda Hoyos \*

Es un verdadero honor compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el proceso de integración andino en sus 35 años de existencia, en el marco de este excepcional escenario para el diálogo creado por la CEPAL, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Comisión Europea, para analizar los lazos necesarios entre integración económica y cohesión social. Al respecto, debo precisar algunos supuestos sobre los cuales se construye mi exposición:

- A pesar de que la integración andina va más allá del ámbito comercial, me concentraré en las transformaciones estructurales producidas por el intercambio intracomunitario, sin duda la dimensión de mayor desarrollo en la Comunidad Andina, aunque el estudio que respalda este enfoque también considera la evolución de la inversión y la cooperación financiera.<sup>1</sup> Los avances en ámbitos como la política exterior común y la cooperación política son relativamente más recientes y aún difíciles de evaluar. Por lo tanto, la medición de sus efectos seguramente requerirá más tiempo. En todo caso, estos y otros esfuerzos orientados hacia la construcción del mercado común en temas clave como los servicios, la integración energética y la libre circulación de personas y capitales demostrarían que el potencial de la integración andina es mayor del que podría surgir de este análisis.
- Es necesario advertir, además, que las transformaciones estructurales de la integración andina que aquí se presentan están necesariamente influenciadas por el grado de compromiso político con la integración que ha asumido cada uno de sus miembros a lo largo del proceso y por la consistencia de las políticas internas aplicadas en cada uno de ellos.

---

\* Asesor del Secretario General de la Comunidad Andina.

<sup>1</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina, *Treinta y cinco años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*, Lima, febrero del 2004.

- No es posible abordar el proceso de integración únicamente sobre la base de indicadores convencionales. Puede ocurrir que cuando algunos países miden sus beneficios o costos en términos de la balanza comercial, el resultado obtenido sea igual a cero. De esta manera, los países que aparecen como importadores netos suelen afirmar que el proceso es muy costoso, sin tomar en cuenta que la relación de precios hace más competitivas las importaciones de los productos andinos en relación con otros países y que, en todo caso, existen oportunidades para profundizar las ventajas dinámicas en otros sectores que podrían generar intercambios crecientes en ese mismo mercado.

Con estas consideraciones, cabe destacar los siguientes aspectos del proceso de integración vinculados al intercambio comercial:

- **Patrimonio jurídico y supranacionalidad.** La naturaleza del ordenamiento jurídico, establecido en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia (1984), incluye entre sus principios la supranacionalidad, que conlleva la supremacía de la norma comunitaria sobre la ley nacional en caso de conflicto. Además, la norma comunitaria es vinculante y directamente aplicable desde su publicación en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina.
- **Consolidación de la zona de libre comercio y perspectivas de la unión aduanera.** Desde 1993 se encuentra vigente una zona de libre comercio entre cuatro de los cinco países andinos, a la cual Perú se incorporará plenamente en diciembre del 2005. Además de la eliminación de aranceles, se ha ido elaborando una normativa andina a favor de la reducción de restricciones no arancelarias al libre comercio, como las reglas de competencia y las normas protectoras contra la importación a precios arbitrarios (*antidumping*); normas de protección de los derechos de propiedad intelectual; normas de sanidad animal y vegetal; el sistema andino de normalización, acreditación, ensayos, certificación, reglamentos técnicos y metrología; reglas de origen y procedimientos aduaneros, entre otras. Asimismo, se trabaja en la adopción de un arancel externo flexible para los cinco países miembros, que se aplicaría a partir de mayo del 2005.
- **Avances hacia el mercado común.** En los últimos años se han adoptado importantes decisiones para avanzar en la constitución de un mercado común. Se han registrado considerables progresos en materia del libre movimiento de personas. La Decisión 503 establece que los ciudadanos andinos pueden viajar con su documento de identidad por cuatro de los cinco países andinos y que desde el 1° de enero del 2005 podrán viajar a República Bolivariana de Venezuela sin el requisito del visado. Por su parte, la Decisión 545 establece un marco común para la migración con fines laborales.

Existe un marco normativo para la liberalización del comercio de servicios (Decisión 439) y la identificación y remoción de restricciones en los diferentes sectores y modos de prestación, que deberá llevarse a cabo de manera gradual (Decisión 510).

Desde una perspectiva sectorial, se han producido avances específicos en materia de transporte, energía, turismo y telecomunicaciones, y se está trabajando en la liberalización de los servicios profesionales. Debe destacarse, en particular, la integración energética subregional (Decisión 536), que en su primera etapa de implantación ha generado importantes beneficios en relación con el intercambio eléctrico entre Colombia y Ecuador.

Respecto del movimiento de capitales, los países andinos presentan interesantes avances en la armonización financiera y regímenes favorables para regular la inversión extranjera directa.

## Breve repaso de las transformaciones estructurales

Los avances en la zona de libre comercio y la unión aduanera permitieron un notable crecimiento de las exportaciones intracomunitarias a partir de la década de 1990. Así, entre los años 1992 y 2003 los flujos comerciales intracomunitarios —a pesar de los altibajos de los últimos cinco años— mostraron un incremento anual del 10,6%, mientras que los flujos a terceros países crecieron a una tasa anual del 3,9%, aunque ciertamente sobre la base de cifras superiores.

En opinión de algunos colegas economistas, este crecimiento podría relacionarse con las elasticidades ingreso como resultado del buen desempeño de las economías andinas, especialmente durante la primera mitad de la década de 1990. Incluso, según otros autores, el peso del mercado andino no es suficiente para justificar su promoción frente a mercados grandes como Estados Unidos o Europa. Sin embargo, habría que aceptar que las importantes reducciones arancelarias en un contexto de reglas de juego claras y estables contribuyeron a elevar el volumen y la calidad de los intercambios entre los países andinos.

En la actualidad, si bien la Comunidad Andina es poco significativa como mercado de destino de las exportaciones de República Bolivariana de Venezuela (4,3%) y Perú (6,3%), en directa relación con las políticas internas y sus estructuras productivas, no deja de ser un mercado considerable para el resto de países miembros: Colombia (20% sin la caída del mercado venezolano en el 2003), Ecuador (17,2%) y Bolivia (25,8%). Sin embargo, estos porcentajes se elevan cuando se consideran solo las exportaciones industriales de cada país. Así, por ejemplo, el 40% de las exportaciones colombianas de manufacturas y el 31% de las ventas externas industriales de Ecuador se dirigen a la subregión andina.

Un indicador interesante es la importancia relativa de las exportaciones intracomunitarias con respecto al tamaño de la población. En este caso, Ecuador es el país más beneficiado, con exportaciones intracomunitarias per cápita equivalentes a 60 dólares, seguido por Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Bolivia con valores mayores a 45 dólares y, por último, Perú con 19 dólares. En todos los casos, los valores actuales son bastante mayores que los registrados a inicios de los años setenta, cuando no superaban los 2,5 dólares por persona.

Sin embargo, más importante que el tamaño actual del mercado andino y su peso relativo, es el hecho de que se trata de un mercado con características peculiares que, de ser promovidas, podrían profundizar las transformaciones estructurales producidas por el intercambio dentro de la subregión. En síntesis, pueden destacarse los siguientes efectos visibles en una perspectiva a largo plazo.

- **La calidad del comercio intracomunitario:** El 90% de las exportaciones dentro de la subregión son manufacturas con algún valor agregado, mientras que estas solo representan el 44% de las exportaciones de la Comunidad Andina al mundo. Más aún, si consideramos solamente las manufacturas con alto valor agregado, es decir, excluyendo algunos productos de la clasificación industrial internacional uniforme (CIU) de escasa elaboración como los productos primarios, alimentos y bebidas, fabricación de coque, refinados del petróleo y fabricación de metales comunes, se observa que el 58% del valor de las exportaciones al mercado andino son de alto valor agregado, mientras que este porcentaje es solo el 13% en terceros mercados. Estas características se traducen en una mayor inversión productiva y generación de empleo de mejor calidad. Se estima que en el año 2001 el empleo remunerado vinculado a las exportaciones intracomunitarias representó una cifra cercana a los 600.000 puestos de trabajo.
- **La desconcentración del mercado andino:** En Colombia, Ecuador y Perú, el nivel de concentración de las exportaciones dirigidas al mercado andino es bastante menor

que el de aquellas que se dirigen al resto del mundo. El caso más destacado es el de Perú, donde no solo el mercado andino es más desconcentrado —las 25 primeras subpartidas representan el 47% en la Comunidad Andina, comparadas con el 75% en terceros países—, sino que existe una tendencia continua a la desconcentración de las exportaciones intracomunitarias —las 25 primeras subpartidas representaban el 78% del mercado andino en el año 1990.

El caso de República Bolivariana de Venezuela es peculiar, pues si bien podría decirse que sus exportaciones hacia el mercado andino presentan todavía un alto nivel de concentración —el petróleo y derivados correspondieron al 16% y las otras primeras 25 subpartidas al 43% de las exportaciones intracomunitarias en el año 2002—, en el caso de terceros mercados la concentración es aún más elevada. Solo el petróleo y derivados constituyeron el 83% del total en el año 2002.

El caso de Bolivia sí es diferente al del resto de países miembros, pues la concentración en el mercado andino es muy alta. Las primeras 25 subpartidas representaron el 94% de las exportaciones intracomunitarias, al contrario de lo que ocurre con el resto del mundo donde las primeras 25 subpartidas significan solo el 47%.

- **El efecto plataforma:** El mercado andino ha servido como plataforma inicial de aprendizaje y proyección de los empresarios de la subregión hacia mercados más grandes y exigentes. El espacio comunitario se ha consolidado como instrumento de crecimiento y desarrollo para las pequeñas y medianas empresas. Se estima que aproximadamente 1.218 millones de dólares que los países andinos exportaron en el año 2002 al resto del mundo provinieron de productos para los que se utilizó el mercado andino como plataforma de proyección hacia mercados más sofisticados.
- **El efecto boomerang o efecto de retorno:** La profundización de un acuerdo de integración supone una mayor interrelación entre las economías que lo conforman, de modo que un efecto positivo o también un impacto negativo puede trasladarse más rápidamente y tener repercusiones importantes en sus socios.

Sobre la base de la metodología utilizada por Comboni (2001), se realizó un cálculo de lo que podríamos llamar el “efecto boomerang” entre las economías andinas.<sup>2</sup> Colombia resultó ser el país más afectado por los cambios en la demanda agregada del resto de sus socios andinos, lo cual podría explicar, en parte, su interés reciente en fortalecer su presencia en otros mercados, especialmente el de Estados Unidos. Ecuador, cuya dolarización se tradujo en una mayor tendencia a importar productos comunitarios, y República Bolivariana de Venezuela, cuyo mercado se ha constituido históricamente en masa crítica del proceso, son los países que provocarían mayores repercusiones en el resto de los países andinos mediante el efecto de la demanda y sus efectos multiplicadores.

En este sentido, cobran importancia los esfuerzos que se realizan a favor de una convergencia macroeconómica que garantice cierta estabilidad a la subregión y al proceso de integración.

## Las barreras estructurales que persisten

Aún persisten dificultades de carácter estructural que retrasan el proceso de integración y que requieren la intervención conjunta de los países:

<sup>2</sup> Javier Comboni y otros, Apoyo al proyecto de evaluación de costos y beneficios de la armonización de políticas macroeconómicas en la Comunidad Andina, julio del 2002.

- **Pérdida de competitividad y presencia en el comercio global:** Según los índices de competitividad para el crecimiento del Foro Económico Mundial, tres de los países andinos —Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela— están entre los últimos 20 puestos de un conjunto de 102 naciones, mientras que Perú y Colombia figuran en la mitad inferior de la muestra. Como consecuencia de la pérdida de competitividad relativa frente a otros países en desarrollo, la subregión andina, vista en su conjunto, fue perdiendo participación en el comercio internacional. Es así como en comparación con el 3% del comercio mundial que les correspondía en los años cincuenta, hoy los países de la Comunidad Andina representan menos del 1% de las corrientes globales de intercambio.
- **Poca gravitación en la geopolítica global:** Los países andinos han realizado algunos esfuerzos de coordinación conjunta en las negociaciones con terceros, entre ellos la renovación y ampliación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA), la vocería única en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la suscripción de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con la Unión Europea y el importante acuerdo reciente de libre comercio con el Mercosur. Sin embargo, no han sabido aprovechar todas sus fortalezas para desempeñar un papel más relevante en las relaciones internacionales, tanto en el escenario bilateral como multilateral. Las negociaciones se han centrado principalmente en la “agenda negativa”, ligada a los problemas hemisféricos de seguridad y la responsabilidad conjunta en la lucha contra las drogas. Estos factores han sido fundamentales para lograr condiciones de preferencia por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, que cada vez exigen mayores requisitos para renovar sus concesiones. No obstante, hoy resulta evidente que los países andinos podrían convertirse en actores relevantes en los distintos foros y negociaciones internacionales si fortalecieran una alianza sostenida para obtener beneficios de su potencial en sectores estratégicos, como la provisión de energía e hidrocarburos, y su condición de países muy diversos.
- **Poca profundización del comercio intracomunitario:** A pesar del crecimiento del comercio intracomunitario, su proporción en las exportaciones totales de la Comunidad Andina es aún muy baja en comparación con otros bloques económicos.

En el año 1958, el nivel de intercambio entre los miembros de la Unión Europea, que en ese momento eran solo seis, era muy importante y representaba el 32% de su comercio con el mundo. Hoy ese intercambio corresponde al 61%, cifra que indica que se trata de un bloque que básicamente comercia con sus propios socios. En el Mercado Común Centroamericano, ese porcentaje aumentó del 7,5% en 1960 a un notable 29% en el 2002, si se excluye, como lo hace la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el comercio por maquila para identificar el valor agregado real. En el caso del Mercosur, el comercio intracomunitario es bastante menor, ya que representa el 11,6% de su comercio total. Sin embargo, cabe recordar que esta medición se hizo respecto del año 2002, cuando se produjo una reducción importante del intercambio entre Argentina y Brasil. Ese mismo año, el intercambio dentro de la Comunidad Andina fue de solo un 10,7%. Esta cifra expresa un gran avance con respecto a los inicios del proceso de integración en que el comercio entre los países andinos era prácticamente inexistente (2% del comercio total), pero es necesario reconocer que aún no es suficientemente profundo para incidir de una manera más notable en el crecimiento económico y en la mayor cohesión de los países miembros.

- **Pobreza, exclusión y desigualdad:** A pesar de las repercusiones evaluadas, existen factores estructurales que no se solucionan con políticas comerciales de corto y mediano plazo. Así, según cifras recientes de la CEPAL, en nuestra subregión la

pobreza afecta al 49% y al 63% de la población en República Bolivariana de Venezuela y Bolivia respectivamente. En las zonas rurales la situación es aún más grave, pues el porcentaje de la población pobre llega al 80% en algunos países miembros. La población indigente o en condiciones de pobreza extrema, es decir, aquella que subsiste con un dólar diario o menos, representa el 19% de la población urbana de República Bolivariana de Venezuela y el 37% de la de Bolivia, mientras que en las áreas rurales estas cifras ascienden al 35% en el caso de Colombia y al 63% en el de Bolivia.

Asimismo, nuestros países presentan índices de desempleo abierto que van desde el 8% en Perú hasta el 15% en República Bolivariana de Venezuela, sin tomar en cuenta el subempleo por ingresos. Estos indicadores señalan de manera contundente la existencia de un problema social y económico crítico, que hace que todavía sea una ilusión pensar en términos de “empleo decente” —de acuerdo con la expresión de la OIT— en que el trabajador cuente con un contrato, condiciones de seguridad social y mejoras reales en su remuneración.

- **Disparidades entre los países miembros:** Subsisten grandes disparidades económicas que no han podido compensarse con instrumentos comerciales como el trato preferencial ni con los esfuerzos de la cooperación financiera. Por otra parte, los limitados recursos de los países andinos han impedido el establecimiento de fondos estructurales propios como los que posee la Unión Europea para compensar los efectos de las conmociones externas y la insuficiencia de las políticas internas para promover el crecimiento económico sostenido y redistributivo. En consecuencia, 35 años después del Acuerdo de Cartagena, Bolivia y Ecuador juntos representan apenas el 14% del producto interno bruto (PIB) del conjunto de los países comunitarios, mientras que su PIB per cápita, medido en términos de paridad de compra, se mantiene muy por debajo del promedio andino que es el 50% en el caso de Bolivia y el 69% en el caso del Ecuador.
- **Disparidades dentro de los países miembros:** Además, existen desigualdades en la distribución del ingreso dentro de cada país miembro, que dificultan los procesos de desarrollo con cohesión social. En nuestros países, la brecha entre la proporción de ingresos que recibe el percentil más rico de la población y la correspondiente al percentil más pobre es muy grande.

Estas desigualdades también se manifiestan a nivel territorial. En un estudio reciente se muestra que de las 83 regiones que conforman la Comunidad Andina solo 14 son “activas en alto grado” en la integración (16%); es decir que son responsables de los bienes que se exportan mayoritariamente en la subregión. Paradójicamente, las regiones fronterizas están en recesión y se encuentran entre las más pobres.<sup>3</sup>

El deterioro reciente de los flujos de intercambio entre las naciones andinas puede haber alimentado algunas percepciones pesimistas sobre el futuro del proceso y explica, en gran medida, las tendencias centrífugas de los países miembros dirigidas a mercados que ofrezcan una mayor estabilidad a sus exportaciones. En efecto, las conmociones externas y las dificultades internas que han enfrentado recientemente los países andinos debido a transiciones económicas y políticas internas, han determinado la proliferación de restricciones recíprocas e incumplimientos de la normativa andina que causaron distorsiones en los flujos de comercio intracomunitario.

---

<sup>3</sup> Edgard Moncayo, *Geografía económica de la Comunidad Andina. Las regiones, nuevos actores en la integración*, mayo del 2003.

Mientras que en el 2001 el intercambio comunitario se acercó a los 6.000 millones de dólares, una cifra similar a los flujos máximos alcanzados en 1997, durante los dos años siguientes se contrajo de manera notable hasta llegar a menos de 5.000 millones de dólares en el 2003. Esta contracción fue resultado, en gran medida, de la evolución desfavorable del comercio de Colombia y República Bolivariana de Venezuela, que desde la década de 1990 se había consolidado como un núcleo duro de la integración. Sin embargo, esta coyuntura está lejos de convertirse en una tendencia estructural hacia el estancamiento del proceso de integración comercial. Por el contrario, nuestras estimaciones indicaban una visible recuperación del comercio intracomunitario en el año 2004, que permitió a los países miembros obtener un récord histórico, superior a los 6.200 millones de dólares.

## Hacia la recuperación del desarrollo en el marco de la integración andina: un nuevo diseño estratégico

Respecto del balance realizado deben destacarse, a modo de síntesis, los siguientes elementos que articulan esta presentación:

- Los efectos de la integración deben evaluarse no solo con referencia a la calidad y profundidad del intercambio comercial entre las naciones andinas, sino también con referencia a las políticas internas de los países miembros y a la actitud de cada uno de ellos frente al proceso que conduce a la construcción del mercado común.
- El análisis realizado por la Secretaría General de la Comunidad Andina pudo determinar cambios estructurales relevantes relacionados con la dinámica de la integración comercial, especialmente en los últimos 15 años.
- Existe todavía un amplio espacio para profundizar el proceso en áreas como las inversiones, los servicios, las interconexiones de electricidad y gas y la cooperación financiera, entre otras, que podrían contribuir a robustecer a la región frente a los efectos estructurales de la integración.
- La excesiva comercialización del proceso debilitó la incidencia de la integración en aspectos centrales del desarrollo de los países miembros. El crecimiento exponencial de las exportaciones comunitarias —derivado de las políticas comerciales de liberalización y apertura de los años noventa—, no se complementó con una integración subregional más profunda en el mercado de bienes, servicios y capitales ni con políticas para abordar las asimetrías sociales y económicas, lo que retrasó el avance hacia los propósitos iniciales del Acuerdo de Cartagena.<sup>4</sup>

Frente a estos desafíos, el nuevo Diseño Estratégico de la Comunidad Andina, cuyos principios orientadores fueron acogidos por los presidentes en la Cumbre de Quito del pasado mes de julio, concibe a la integración andina como eje articulador entre la agenda externa de la globalización, que incluye negociaciones comerciales en los ámbitos regional, hemisférico y mundial, y la agenda interna, caracterizada por la subsistencia de brechas nacionales en diferentes aspectos que se han convertido en visibles amenazas a la gobernabilidad democrática.

Este enfoque adquiere particular relevancia en momentos en que los países andinos reclaman la necesaria convergencia entre desarrollo y libre comercio, pero no por la vía de la apertura indiscriminada de los años noventa, sino por la vía del desarrollo de capacidades productivas y sociales que contribuyan a hacer más eficiente e incluyente esta fase de la internacionalización de nuestros países.

---

<sup>4</sup> Cabe recordar que en el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena se indica como objetivo central el mejoramiento continuo del nivel de vida de los habitantes de la subregión.

En esa misma cumbre, los jefes de Estado de la subregión acordaron la realización de un Consejo Presidencial Extraordinario en Perú el 7 de diciembre de 2004, con el fin de realizar una reflexión conjunta acerca del vínculo entre integración, desarrollo y cohesión social y articular esfuerzos respecto de los siguientes ejes temáticos.

- La construcción de un consenso andino y latinoamericano para reincorporar el desarrollo a la integración regional, combinando en un solo enfoque la competitividad y la inclusión social.
- El avance conjunto hacia una nueva generación de políticas sociales sostenibles que fortalezcan la cohesión social y, por esta vía, contribuyan a la recuperación del crecimiento económico a largo plazo.
- La búsqueda de alternativas para fomentar un entorno de solidez institucional, estabilidad política y gobernabilidad democrática, sobre la base de un intercambio de ideas que busque analizar nuevamente el papel del Estado y de los partidos políticos en el necesario restablecimiento de los nexos entre economía y democracia.
- La búsqueda conjunta de una mayor equidad en las relaciones internacionales, afianzada mediante la decisión de la Cumbre de Quito de preservar la normativa comunitaria en los compromisos con terceros, el compromiso de profundizar la integración andina, y el acuerdo para fortalecer las relaciones de la Comunidad Andina con los demás países de América Latina en todos los ámbitos, ratificándose la integración latinoamericana como uno de los objetivos centrales del Acuerdo de Cartagena.<sup>5</sup>

En este sentido, resulta de gran trascendencia la iniciativa de los presidentes de América del Sur, en la reciente Cumbre del Grupo de Río celebrada en Brasil, de unir esfuerzos para la creación de la Comunidad Sudamericana, espacio de integración que deberá construirse a partir de las fortalezas de la Comunidad Andina y el Mercosur, y que podría servir de base para un posterior avance hacia una Comunidad Latinoamericana.

A nuestro juicio, más que una expresión retórica de la diplomacia de las Cumbres, como afirman algunos observadores, esta es una decisión que surge de la búsqueda de un consenso político, que se abre paso de manera franca entre los primeros mandatarios de América del Sur, en pos de una estrategia compartida para recuperar la senda del desarrollo y la cohesión social en nuestros países.

Como señalara recientemente nuestro Secretario General, Allan Wagner, esta decisión ofrece una oportunidad histórica para aumentar la complementariedad productiva, profundizar el intercambio comercial, impulsar el desarrollo de economías descentralizadas con un enfoque territorial, promover los procesos sectoriales y la articulación de la infraestructura física regional empleada en el transporte, las telecomunicaciones y la energía, y fortalecer el poder de negociación frente a terceros países y a organizaciones de alcance global.

Tal vez por esta vía construiremos mecanismos innovadores para fortalecer la cohesión social en la región, propuesta que ya cuenta con algunas iniciativas de distintos actores en la subregión, pero que parecería una tarea poco realista si participaran en forma exclusiva los países andinos.

---

<sup>5</sup> Este propósito se menciona en el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena: "...promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano...".

# Mecanismos para enfrentar las asimetrías sociales y económicas en el proceso de integración en América Latina y el Caribe: el caso de América del Norte

Robert A. Blecker \*

## Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es una experiencia única de integración “norte-sur” entre dos países industrializados (Canadá y Estados Unidos) y uno de los países en desarrollo más grandes de América Latina (México). Al cumplirse este año el décimo aniversario de este acuerdo, que entró en vigor en 1994, resulta oportuno evaluar los logros y limitaciones de este proceso de integración de América del Norte.

Sin embargo, es justo reconocer que el TLCAN ha sido solo en parte el motor que ha impulsado la integración económica de los tres países de América del Norte y que ha determinado su respectivo desempeño en los últimos diez años. En general, el crecimiento del comercio en la región no solo ha obedecido a la reducción de los aranceles y a otras disposiciones específicas del TLCAN, sino también a otros factores, como el cambio tecnológico, la proximidad geográfica, intentos anteriores de liberalización del comercio y factores macroeconómicos. También ha habido integración en otros campos además del comercio, entre ellos los mercados financieros y la migración de la mano de obra. Con respecto a la necesidad de aplicar políticas de cohesión social, lo importante no es determinar en qué ha influido el TLCAN sino comprender las tendencias reales y los resultados del proceso de integración tal y como se han registrado hasta la fecha. En consecuencia, me concentraré en la evolución de la economía mexicana desde la entrada en vigor del TLCAN, sin atribuirle causalidad.

---

\* Profesor del Departamento de Economía y Centro de Estudios Norteamericanos, American University, Washington, D.C., Estados Unidos.

También hay que reconocer que debido a su prolongada trayectoria como vecinos muy próximos, la integración de México y Estados Unidos tiene numerosas características singulares, que no se aplican del mismo modo a los demás países de la región. Sin embargo, el conocimiento de las asimetrías y desigualdades que surgieron en el proceso de integración de América del Norte puede ofrecer enseñanzas importantes para otros países de América Latina y el Caribe que están profundizando su integración económica a nivel regional y mundial. Lo más importante es que el caso del TLCAN pone de manifiesto las limitaciones de una forma de integración regional de naturaleza puramente económica y demuestra que para complementar los esfuerzos de integración económica es preciso aplicar políticas de cohesión social.

## El crecimiento del comercio y la inversión extranjera directa

El proceso de integración de América del Norte ha traído consigo un incremento apreciable de los flujos comerciales y de la inversión extranjera directa (IED) en la región, que ha favorecido principalmente el comercio bilateral entre Estados Unidos y México y entre Estados Unidos y Canadá, ya que entre México y Canadá continúa siendo precario. Canadá ha sido desde hace mucho el socio comercial más importante de Estados Unidos (considerando exportaciones más importaciones) y tras la entrada en vigor del TLCAN, México pasó a ocupar el segundo lugar. El valor total del comercio entre Estados Unidos y esos dos países (importaciones más exportaciones) se duplicó con creces, de 296.000 millones de dólares en 1993 a 630.000 millones de dólares en el 2002.<sup>1</sup> Sin embargo, la mayor parte de este incremento se produjo en los seis primeros años del TLCAN (1994-2000). A partir del 2000, el comercio dentro de América del Norte ha aumentado a un ritmo más pausado y de hecho, entre el 2000 y el 2003 las exportaciones de Estados Unidos a México (que se componen principalmente de bienes de capital e intermedios) se redujeron un 12,5%.

Si bien es cierto que esta pérdida de dinamismo obedece a numerosas razones, incluso a efectos cambiarios y del ciclo económico, que se examinarán más adelante, un nuevo elemento que ha de considerarse es el aumento acelerado de las importaciones estadounidenses desde China, que en parte han desplazado a las procedentes de México. En el 2003, las importaciones de Estados Unidos desde ese país superaron por primera vez a las de México (no obstante que las exportaciones estadounidenses a México continuaron superando ampliamente sus exportaciones a China).<sup>2</sup> Aunque en el período 1993-2003 aumentó el déficit comercial de Estados Unidos con México y Canadá, en el 2003 el déficit comercial con China fue muy superior al registrado con México (41.800 millones de dólares) y Canadá (54.300 millones de dólares). En consecuencia, la creciente dependencia de la economía de Estados Unidos de las importaciones de China no solo constituye un reto para la industria y los trabajadores estadounidenses, sino también para México y los demás países de América Latina y el Caribe que pretenden aumentar sus exportaciones al mercado estadounidense.

Además, a partir de 1994, año en que entró en vigor el TLCAN, se produjo un importante incremento de la inversión extranjera directa (IED) dentro de los flujos financieros netos a México, a lo que hay que agregar el comienzo de la depreciación del peso. Mientras que la mayor parte de las corrientes de capital que entraron a México a comienzos de la década de 1990 fueron inversiones de cartera a corto plazo (por ejemplo, bonos y acciones mexicanos), entre 1994 y el 2003 la gran mayoría

---

<sup>1</sup> Los datos sobre el comercio que figuran en este párrafo y en el siguiente se obtuvieron de la Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio de Estados Unidos (<http://www.bea.gov>).

<sup>2</sup> El desplazamiento de las importaciones estadounidenses desde México por importaciones de China también perjudica las exportaciones de Estados Unidos, porque México importa una proporción mucho mayor de bienes de capital e intermedios de este país que los que importa de China.

de los flujos netos de capital correspondieron a IED.<sup>3</sup> Este desplazamiento hacia flujos de capital de largo plazo era exactamente lo que México deseaba lograr cuando suscribió el TLCAN. Sin embargo, los flujos de IED son fluctuantes, ya que en el período 2002-2003 se redujeron, tras haber alcanzado un máximo en el 2001. Es probable que la IED sea más estable y rentable que la inversión de cartera, pero de todas formas el ritmo de los flujos aún está sujeto a variaciones.

En consecuencia, es innegable que en América del Norte la integración económica se ha traducido precisamente en la expansión del comercio y de las corrientes de IED que los países miembros pretendían lograr al suscribir el TLCAN y al realizar otras reformas centradas en el mercado. Sin embargo, al evaluar los logros de la integración regional en los últimos diez años hay que tener en cuenta varias salvedades. Ante todo, el comercio dentro de la región sigue siendo muy asimétrico, ya que alrededor del 90% de las exportaciones de México y Canadá se dirigen a Estados Unidos, mientras que menos del 40% de las exportaciones de este último van a México y Canadá en conjunto. Esta asimetría se ha mantenido pese a los esfuerzos de ambos países por diversificar sus mercados de exportaciones mediante otros acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales. La base económica de esta asimetría es el tamaño muy superior del mercado de Estados Unidos, que representa un 88% del PIB total de la región del TLCAN. Además, parte del crecimiento del comercio dentro de América del Norte se debe a que las normas de origen restrictivas que impone el TLCAN estimulan la producción dentro de los tres países miembros. Cabe señalar, en especial, que los sectores automotriz, textil y de vestuario, que representan una importante proporción del comercio dentro del TLCAN, están protegidos por severas normas de origen.

Por otra parte, las fluctuaciones cambiarias y de la tasa de crecimiento en los tres países de la región y los acuerdos de libre comercio han influido en gran medida en el comercio y las corrientes de IED.<sup>4</sup> Con respecto al tipo de cambio, a comienzos de los años noventa el dólar canadiense se depreció considerablemente, mientras que el valor del peso mexicano se derrumbó en la crisis financiera de 1994-1995 y durante varios años se mantuvo en un bajo nivel (en valores reales, ajustados de acuerdo con la inflación). La magnitud de la depreciación de ambas monedas fue superior a las reducciones arancelarias del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUFTA), de 1989, y del TLCAN y estimuló de manera importante las exportaciones canadienses y mexicanas a Estados Unidos y el creciente superávit comercial bilateral de ambas economías en la década de 1990. Si el dólar canadiense y el peso mexicano hubieran seguido estando sobrevaluados, como antes de su devaluación, lo más probable es que en este periodo las exportaciones de estos países al mercado estadounidense no habrían aumentado a un ritmo tan acelerado.

Además, el crecimiento económico de los tres países miembros del TLCAN ha llegado a estar estrechamente relacionado. Durante muchos años, la tasa de crecimiento de Canadá ha estado directamente vinculada con la de Estados Unidos, pero la de México solo comenzó a relacionarse con la tasa de crecimiento de Estados Unidos tras la entrada en vigor el TLCAN y después que terminó la crisis del peso, hacia 1996. A fines de la década de 1990, la reactivación

---

<sup>3</sup> A partir de datos de la base de datos en línea del Fondo Monetario Internacional (FMI), "International Financial Statistics" [en línea] <http://ifs.apdi.net/imf/ifsbrowser.aspx?branch=ROOT>.

<sup>4</sup> Las estimaciones de la medida en que el crecimiento del comercio dentro de América del Norte puede atribuirse al TLCAN varían mucho según los modelos y los métodos utilizados por los investigadores. Por ejemplo, Daniel Lederman, William F. Mahoney y Luis Serevn, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2003, sostienen que el TLCAN ha tenido un marcado efecto positivo en las exportaciones mexicanas, mientras que este efecto es relativamente reducido y estadísticamente insignificante para Anne Krueger, "Trade creation and trade diversion under NAFTA", *NBER Working Paper*, N° 7629, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1999, y para Penélope Pacheco-López y A. P. Thirwall, "Trade liberalisation in Mexico: rhetoric and reality", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 229, junio 2004, pp. 141-167.

de México se vio facilitada por el marcado crecimiento de Estados Unidos, el bajo valor del peso y la mayor apertura de los mercados. Sin embargo, a raíz de la recesión que afectó a Estados Unidos en el 2001 y de su débil reactivación posterior, el crecimiento de México también se ha desacelerado, mientras que en Canadá ha sufrido tropiezos durante el período. El aumento de la dependencia de México del crecimiento económico de Estados Unidos como mecanismo impulsor de su propio crecimiento centrado en las exportaciones entraña riesgos importantes para los próximos años, debido a la probabilidad cada vez mayor de que Estados Unidos deba realizar fuertes ajustes económicos para responder a sus crecientes déficit fiscal y de comercio y al declinante valor del dólar.

## Las asimetrías internas de México

A lo largo del proceso de integración de América del Norte, han surgido o se han ampliado una serie de asimetrías sociales y económicas en la economía mexicana. En general, el comercio no ha sido el gran generador de empleo que México esperaba cuando se suscribió el TLCAN. Pese al incremento acelerado de las exportaciones a que se hizo referencia, en valores netos la creación de empleos en las industrias de bienes comerciables (la industria fabril y la agricultura) ha sido en el mejor de los casos reducida, y tal vez incluso negativa según las encuestas y estadísticas en que se base su estimación.<sup>5</sup> En todo caso, no hay duda alguna de que el crecimiento del empleo en estos sectores ha sido relativamente pequeño comparado con el de la fuerza de trabajo en el país, a la que se suma casi un millón de trabajadores por año. Por ejemplo, entre 1993 y el 2003 el incremento neto del empleo en las industrias maquiladoras orientadas a las exportaciones solo alcanzó a 500.000 empleos. Como consecuencia de estos desalentadores resultados, a partir de comienzos de la década de 1990, tanto el empleo en el sector no estructurado del país como la migración de mano de obra a Estados Unidos han aumentado considerablemente.<sup>6</sup>

El poco alentador aumento del empleo que se ha registrado en México en los sectores de bienes comerciables obedece a varios factores. Ante todo, la creación de empleo en la industria manufacturera y en la agricultura de exportación fue contrarrestada por la pérdida de puestos de trabajo en las manufacturas y la agricultura para el consumo interno, en especial en las actividades que compiten con las importaciones o que han dejado de ser competitivas en mercados más abiertos. Datos empíricos sobre Canadá indican que gran parte de los aumentos de la productividad originados por la liberalización del comercio se deben más que nada a la eliminación de la capacidad menos eficiente y al ingreso de productores nuevos, más eficientes, y lo más probable es que en México se haya producido un fenómeno similar.<sup>7</sup> Sin embargo, estos aumentos de la productividad se logran a expensas de la reducción del empleo en las plantas o

---

<sup>5</sup> Véase Sandra Polaski, “Jobs, wages and household income”, *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, J.J. Audley y otros (eds.), Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2003 y Robert A. Blecker, “The North American economies after NAFTA: a critical appraisal”, Washington, D.C., American University, octubre de 2004, inédito. Ambas fuentes utilizan diversas encuestas sobre el empleo realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México (<http://www.inegi.gob.mx>).

<sup>6</sup> Véase Carlos Salas y Eduardo Zepeda, “Employment and wages: enduring the costs of liberalization and economic reform”, *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), Stanford University Press, 2003 y Dimitri G. Papademetriou, “The shifting expectations of free trade and migration”, *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, J.J. Audley y otros (eds.), Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

<sup>7</sup> Véase Daniel Treffer, “The long and short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement”, Toronto, University of Toronto, febrero del 2004, inédito.

empresas menos eficientes, que son eliminadas, mientras que el número de puestos de trabajo nuevos que ofrecen las fábricas nuevas, más eficientes, es relativamente menor.

En segundo lugar, las exportaciones mexicanas de manufacturas están cada vez más integradas a cadenas productivas regionales (norteamericanas) y mundiales y no a la economía interna.<sup>8</sup> El caso más extremo se encuentra en el sector de maquiladoras, en el cual las importaciones de materia prima, repuestos y piezas representa un 76% de las exportaciones.<sup>9</sup> En consecuencia, las exportaciones netas de las maquiladoras solo alcanzan al 24% de las exportaciones brutas del sector, lo que significa que una parte importante del aparente incremento de las exportaciones totales no indica que la producción para el consumo interno haya aumentado a un ritmo similar. Aunque las cifras son menos espectaculares, las exportaciones de otras manufacturas mexicanas (distintas de las maquiladoras) también tienen un elevado coeficiente de importaciones.<sup>10</sup> Como consecuencia, el incremento del valor agregado en el sector manufacturero no ha guardado relación con el crecimiento de las exportaciones y en México, el empleo depende del valor agregado de la producción manufacturera y no del volumen bruto de las exportaciones, incluidos los insumos importados.<sup>11</sup>

Pese a que en la década pasada la productividad de la mano de obra ha aumentado considerablemente, los salarios reales (es decir, las remuneraciones por hora ajustadas por la inflación) de los trabajadores fabriles mexicanos no han subido desde comienzos de los años noventa. Estos salarios se han recuperado parcialmente tras su marcada caída durante la crisis del peso en 1995-1996, pero en el 2003 aún no habían alcanzado los niveles anteriores a la crisis. En rigor, los salarios reales se han situado por debajo del crecimiento de la productividad de los sectores manufactureros de los tres países de la región, pero en México la diferencia entre la productividad y los salarios se ha ensanchado y se ha traducido en un incremento de los márgenes de rentabilidad de las empresas manufactureras que operan en el país.<sup>12</sup>

Como el aumento del comercio y de la IED solo ha dado un limitado impulso a los salarios y al empleo, hasta ahora México no ha logrado la convergencia con Estados Unidos y Canadá que esperaba alcanzar mediante sus esfuerzos de integración. De acuerdo con una serie de indicadores, México no ha conseguido salvar la diferencia de ingreso que lo separa de Estados Unidos desde 1993. En valores globales, en 1993 el producto interno bruto (PIB) de México correspondía a un 6,1% del PIB de Estados Unidos, valor que seguía siendo el mismo en el 2002.<sup>13</sup> Con respecto al ingreso per cápita, la situación no era muy diferente de acuerdo con una serie de medidas.<sup>14</sup> El PIB real per cápita en valores constantes expresado en dólares de 1995 cayó del 12,5% del PIB de Estados Unidos en 1993 al 11,7% en el 2002, en circunstancias en que el ingreso nacional bruto (INB) per cápita en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) cayó del 26,1% al 24,4% de su nivel en Estados Unidos en el mismo período. Medido según el INB per cápita en dólares corrientes al tipo de cambio de mercado, México mejoró levemente, pasando del 16,4% del nivel de Estados Unidos en 1993 al 16,7% en el 2002. La remuneración media por hora

<sup>8</sup> Véase Pablo Ruiz-Nápoles, "Liberalization, exports and growth in Mexico, 1978-1994, a structural analysis", *International Review of Applied Economics*, vol. 15, N° 2, 2001, pp. 163-180.

<sup>9</sup> Basado en datos del INEGI, 2003.

<sup>10</sup> Véase Pablo Ruiz-Nápoles, "Growth and employment in Mexico: 1978-2000", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, N° 1, 2004, pp. 105-123.

<sup>11</sup> Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Trade and Development Report, 2002*, Ginebra, 2002, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.D.2.

<sup>12</sup> Véase las fuentes citadas en la nota 25, supra.

<sup>13</sup> Salvo indicación en contrario, las estadísticas que figuran en este párrafo se basan en la versión en línea de la base de datos del Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) <http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html>.

<sup>14</sup> En otras palabras, hubo pocas variaciones respecto de los Estados Unidos; de acuerdo con las tres medidas aquí citadas, entre 1993 y 2002 en México efectivamente aumentó el ingreso per cápita.

(salarios más prestaciones) de los obreros del sector manufacturero mexicano, medida en dólares, se redujo del 14,6% del salario por hora de Estados Unidos en 1993 al 12,2% en 2002. En general, en el decenio pasado no se produjo una convergencia importante de los niveles de ingreso mexicanos con los de su vecino, y en ciertos sentidos fueron divergentes.

Además de estos desalentadores resultados globales, la integración no ha impedido, e incluso puede haber exacerbado, una serie de crecientes desigualdades entre los tres miembros del TLCAN. En primer lugar, tanto en México como en Estados Unidos y Canadá, los salarios de los obreros más calificados (especializados) han aumentado más que los de los trabajadores de menor especialización.<sup>15</sup> En segundo lugar, en México se han producido crecientes disparidades regionales, ya que los salarios han disminuido más marcadamente en las regiones del centro y sur del país que en el norte y en las regiones fronterizas.<sup>16</sup> En consecuencia, si bien es cierto que los trabajadores de las regiones que están vinculadas más estrechamente con el mercado estadounidense y con la economía mundial se han visto relativamente más beneficiados, el proceso de integración ha dejado rezagados a grandes segmentos del mercado laboral mexicano. A raíz de estas crecientes disparidades geográficas y de la concentración del crecimiento económico en las regiones del norte del país, se han producido importantes migraciones internas, así como emigración a Estados Unidos, y tanto las regiones en expansión como aquellas cuya actividad se ha contraído han debido enfrentar graves costos sociales y no han podido satisfacer algunas necesidades de la población (entre otras, de infraestructura, educación y saneamiento).

## Las exportaciones de manufacturas y las perspectivas de desarrollo

Una muestra más amplia de países que se especializan en la exportación de manufacturas (incluido México) pone de manifiesto algunas de las limitaciones de una estrategia de crecimiento centrada en las exportaciones y la importancia que reviste el tipo de industrias de exportación en que se especializa el país.<sup>17</sup> Los resultados del presente estudio indican que la mayoría de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo son más sensibles a los precios relativos (los tipos de cambio real) respecto de otros países en desarrollo que exportan productos análogos que a sus precios relativos respecto de los países industrializados en que se venden sus exportaciones. Además, en los países en desarrollo que se especializan en exportaciones más tradicionales (por ejemplo, textiles, vestuario y calzado) la elasticidad ingreso es menor y la elasticidad precio superior que en los que exportan productos de tecnología más avanzada (artículos electrónicos, equipo eléctrico y repuestos para la industria automotriz, entre otros).

---

<sup>15</sup> Véase Gordon H. Hanson, "What has happened to wages in Mexico since NAFTA? Implications for hemispheric free trade", *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Antoni Esteve de Odeal y otros (eds.), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2004.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Esta discusión se basa en un proyecto conjunto de investigación de este autor y el profesor Arslan Razmi de la Universidad de Massachusetts, en el que estudiamos el comportamiento de las exportaciones de los países en desarrollo que se especializan en manufacturas y comprobamos la existencia de una "falacia de composición" en los esfuerzos que realizan estos países por aumentar sus exportaciones de productos similares a los mercados de los mismos países industrializados. Definimos los países en desarrollo que se especializan en manufacturas como aquellos en que éstas representan más del 70% de sus exportaciones. Esta definición incluye únicamente a tres países de América Latina y el Caribe: México, la República Dominicana y Jamaica. La mayoría de los demás países de la muestra pertenecen a Asia o al Medio Oriente. Para una exposición preliminar de nuestras conclusiones, véase Arslan Razmi y Robert A. Blecker, "The limits to export-oriented growth: an empirical study", Amherst, University of Massachusetts y Washington, D.C., America University, diciembre del 2004, inédito.

Estos resultados indican que en América Latina la competencia de otras regiones donde el costo de la mano de obra es inferior y cuya moneda está subvaluada (en especial China y otros países de Asia oriental) puede reducir significativamente las perspectivas de crecimiento centrado en las exportaciones y que la intervención cambiaria en las monedas que están subvaluadas respecto del dólar estadounidense perjudica tanto a los exportadores de América Latina como a los productores nacionales de Estados Unidos. Estos resultados también indican que, a la larga, las actividades de montaje que exigen escasa especialización son un callejón sin salida para el desarrollo debido a la mayor competencia de salarios y precios entre los países que procuran atraer estas instalaciones productivas, y a las limitadas perspectivas de crecimiento a largo plazo de estas actividades.<sup>18</sup> En consecuencia, para atraer industrias más avanzadas que puedan ofrecer mejores oportunidades de crecimiento a largo plazo con presiones menos competitivas en los precios y los salarios, es preciso mejorar la educación y realizar inversiones en infraestructura.

## Conclusiones

A juzgar por la experiencia de integración económica de América del Norte en el decenio pasado, no hay duda alguna de que la liberalización del comercio y los acuerdos de libre comercio contribuyen a promover el incremento del comercio y las corrientes de inversión, lo que por su parte se traduce en mayor eficiencia y en aumentos de la productividad. Sin embargo, según las circunstancias, es posible que en términos cuantitativos las políticas cambiarias y macroeconómicas sean más importantes que los acuerdos comerciales para determinar el comportamiento de las exportaciones y del crecimiento. Además, parece poco realista pretender que este tipo de políticas comerciales pueda producir aumentos notables en el empleo y, a menos que se apliquen políticas sociales compensatorias, lo más probable es que den lugar a importantes perturbaciones sociales y a un incremento de la desigualdad.<sup>19</sup> La integración económica lograda solo mediante acuerdos comerciales no asegura necesariamente que las ventajas de la integración se distribuirán en forma equitativa o que se producirá la convergencia de los países en desarrollo con sus socios comerciales más ricos. Esta es precisamente la razón por la cual, para asegurar una participación más generalizada en los beneficios de la integración, América Latina debe complementar el comercio internacional y las corrientes de capital privado con fondos de cohesión social o fondos regionales de desarrollo.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Véase Raphael Kaplinsky, "Export processing zones in the Dominican Republic: transforming manufactures into commodities", *World Development*, vol. 21, 1993, pp. 1851-1865.

<sup>19</sup> Un enfoque de política que podría contribuir a que los salarios reales se mantuvieran a la par del crecimiento de la productividad, no solo en México sino también en toda América Latina y el Caribe, sería prestar más atención al respeto de los principales derechos y normas laborales, como las aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Muchos países en desarrollo se han resistido a incorporar los derechos y normas laborales en los acuerdos comerciales, sosteniendo que los países industrializados podrían valerse de estas disposiciones para imponer sanciones al comercio que cumplirían una función proteccionista. En la situación política actual, tras la reelección del Presidente George W. Bush, es muy poco probable que en los próximos años los países industrializados pretendan incorporar estas disposiciones en los acuerdos. Sin embargo, la situación es una magnífica oportunidad para que los países de América Latina y el Caribe adopten y apliquen sus propias normas laborales, basadas en su propia realidad política y económica, como mecanismo para permitir que sus trabajadores obtengan una proporción más equitativa de los beneficios que acarrea el aumento de su productividad —y no como medio para proteger los empleos de los trabajadores de otros países.

<sup>20</sup> Para una propuesta sobre un Fondo norteamericano de inversiones que sería financiado por Estados Unidos y Canadá, véase Robert A. Pastor, "North America's second decade", *Foreign Affairs*, vol. 83, N° 1, enero-febrero del 2004, pp. 124-135.



# Integración económica y cohesión: una visión española de la experiencia europea

Laureano Lázaro Araujo \*

## 1. Modelos de integración económica y cohesión

Cuando se habla de modelos de integración a propósito de Europa se tiende a pensar, entre otras, en fórmulas como la federación de Estados, la confederación, la cooperación intergubernamental, la geometría variable o las distintas velocidades. De ese modo, el análisis se plantea en torno al mantenimiento de áreas de poder nacional o de cesión de soberanía a una entidad supranacional. Sin embargo, las clasificaciones citadas, u otras semejantes, se refieren a modelos de organización del Estado, o de las relaciones entre Estados, o de reparto del poder entre diferentes niveles y entidades territoriales, sean estas regionales o nacionales. Son formulaciones realizadas desde el punto de vista de la teoría político-constitucional, que no son válidas para referirse a los modelos de integración económica.

Al hablar de estos modelos, el criterio clasificador fundamental ha de ser el del objetivo último y definitivo del proceso integrador, que no es independiente de los métodos seguidos ni del reparto final del poder y de la soberanía, pero que se diferencia claramente de ellos. Tal vez porque la separación entre economía y política es cada vez más difícil y la línea que delimita ambos conceptos se hace más difusa, puede decirse que la clasificación que sigue de los modelos de integración obedece a un criterio político-económico.

La historia, más que la teoría, enseña que pueden diferenciarse tres modelos esenciales, que se denominan economicista, funcionalista y solidario o de cohesión. En cada uno de ellos predomina, respectivamente, lo económico, lo político y lo socioeconómico, si bien estos tres factores tienden a combinarse en diferente medida en cualquiera de los modelos. En el funcionalista la economía juega un papel muy importante, aunque los objetivos finales sean

---

\* Profesor de la Universidad Carlos III y ex Subdirector del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

políticos, y en el solidario están presentes la economía y la política, pero con una finalidad político-social.<sup>1</sup>

El modelo economicista o tecnocrático limita los objetivos de la integración a la economía y los mercados, cuya fusión se pretende, con grados de intensidad variable, según se afecte en todo o en parte a las mercancías, los servicios, los capitales o la mano de obra. Se trata de disminuir o incluso eliminar la discriminación existente entre las distintas unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados.<sup>2</sup> El fin principal es aprovechar las ventajas económicas resultantes del proceso, que provienen de la incidencia de factores de naturaleza estática o dinámica. Las ganancias son consecuencia de la creación y desviación del comercio, el aumento del tamaño de los mercados, las economías de escala que se generan, la mayor competitividad que suele desencadenarse, las posibilidades de utilizar los recursos de forma más eficiente y racional por efecto del ajuste geográfico y sectorial en su asignación y la aceleración del crecimiento económico, por citar algunos factores. Estos y otros han sido suficientemente estudiados por la teoría económica.<sup>3</sup> Lo esencial de este modelo es la limitación de su alcance al logro de ciertos objetivos económicos, actuando técnicamente solo sobre las variables apropiadas. Aunque no llega a formularse de manera explícita, puede admitirse que la hipótesis subyacente en algunos autores es la de que el mercado y la mano invisible son capaces de distribuir equitativamente los beneficios de los procesos de integración económica. Entre los analistas recientes, podría ubicarse a Sapir como partidario de este enfoque (Sapir 2003). Algunos ejemplos relativamente recientes de este modelo, con matices diferenciales, son el Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con otros países asociados y, más claramente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), celebrado entre Estados Unidos, México y Canadá, así como el conjunto de Tratados de Libre Comercio entre Estados Unidos y los países de Centroamérica (TLC CA-EU) y el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En ningún momento se pensó en algo parecido a los casos citados cuando se puso en marcha lo que luego se conocería como Unión Europea o Comunidades Europeas, según se haga hincapié en la vertiente política o en la económica. Siempre se pensó en un tipo de integración que superara las visiones economicistas y, consciente o inconscientemente, en seguir el modelo funcionalista, cuyo padre es Mitrany, y cuyas primeras propuestas, en plena segunda guerra mundial, se orientaron a la creación de un sistema que garantizara la paz.<sup>4</sup> En esencia, el modelo consiste en la creación de un entramado de relaciones económicas entre los Estados comprometidos en el proceso, para conseguir determinados objetivos políticos. Se trata de llegar a la política a través de la economía. Las discusiones sobre asuntos políticos suelen separar más que las concernientes a cuestiones técnicas o económicas. De ahí que el modelo funcionalista propugne la selección de zonas de interés común para avanzar en la integración, basándose en funciones técnico-económicas, a fin de mantener bajo control las discusiones políticas, posiblemente disgregadoras.

Un elemento esencial de este modelo es la creación de una instancia supranacional, que se hace cargo de determinadas funciones por cesión de parcelas de soberanía de las partes integradas, cuya autonomía se reduce. Es evidente que, aunque no lleguen a formularse explícitamente unos objetivos políticos, es imprescindible un acuerdo político previo sobre las

---

<sup>1</sup> L. Lázaro, "La convergencia real y la cohesión económica y social de la Unión Europea: evaluación desde la perspectiva española", *Papeles de economía española*, N° 63, 1999.

<sup>2</sup> B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Richard D. Irwin Inc., 1961.

<sup>3</sup> J. Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

<sup>4</sup> D. Mitrany, *A Working Peace System: An argument for the Functional Development International Organizations*, Chicago, Quadrangle Books, 1966.

cuestiones esenciales. Pero no es menos cierto que se trata de procesos abiertos, con punto de partida conocido, pero sin un punto de llegada definido a priori. Este carácter abierto dota al modelo funcionalista de una dinámica expansiva que ha causado no pocos recelos de algunos Estados participantes ante cualquier propuesta de integración de nuevas áreas, por temor a perder el control del proceso. En definitiva, el seguimiento de este modelo puede conducir al logro de una entidad política con personalidad propia o no. Es un objetivo que ni se busca ni se excluye. Se diría que la integración económica es, en el planteo funcionalista, la infraestructura de la unión política, si este fuera el objetivo final.

Lo hayan querido o no los creadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, Tratado de París, 1951) y de la Comunidad Económica Europea (CEE, Tratado de Roma, 1957), el proceso iniciado por Schuman, Monnet y otros en la década de 1950 se ajusta perfectamente al funcionalismo, al punto de ser tomado por los analistas como ejemplo inexcusable y referencia obligada. No entraremos en detalles, pero la famosa declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950, en la que se proponía someter el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, se atiene perfectamente al modelo, en favor de las tesis funcionalistas de Monnet y en perjuicio de las federalistas de Spinelli.

Tanto en el modelo economicista como en el funcionalista los participantes esperan obtener ventajas económicas mutuas, de forma que todos se vean beneficiados. Las teorías más solventes y de mayor aceptación entre los profesionales y expertos, excepción hecha de los neoliberales, concluyen sin embargo que no todos ganan en la misma proporción. La liberalización de los intercambios inherentes a los procesos de integración económica genera una dinámica de desequilibrios territoriales, como consecuencia de la concentración de población, actividades, producción y renta en las zonas más ricas, con retiro y reubicación de las empresas. Las regiones más débiles y menos desarrolladas resultarían también beneficiadas con la integración, que suele favorecer e impulsar el crecimiento económico, pero en menor medida que las regiones ricas. Por tanto, las diferencias iniciales en los niveles de desarrollo entre regiones, Estados y los desequilibrios regionales aumentarían.

Este tipo de distorsiones son las que trata de afrontar el modelo solidario o de cohesión, atacando problemas que superan el ámbito del comercio internacional, objetivo principal del modelo economicista, y aun el de la economía en sentido amplio, al menos en los términos del modelo funcionalista en su versión más convencional. Como señaló acertadamente Myrdal, ganador del premio Nobel de economía y excelente conocedor noruego de Europa y Estados Unidos, que fue su segunda patria, “la integración económica internacional, como la integración nacional, es también, en el fondo, un problema mucho más amplio que el comercio y aun la economía. Incluye problemas de cohesión social y de solidaridad internacional práctica”.<sup>5</sup> Puede observarse que la clave del éxito de los procesos de integración económica se encuentra en las políticas de solidaridad y cohesión. Los puntos débiles de los dos modelos antes descritos son, por una parte, el encubrimiento y olvido del problema de la desigualdad, como si no existiera y, por otra, la excesiva confianza en la capacidad del comercio internacional.<sup>6</sup>

Es llamativo que Myrdal —que un año más tarde, en 1957, tratara detenidamente el problema de la dinámica de los desequilibrios regionales—, expusiera sus agudas observaciones hace medio siglo, refiriéndose precisamente a la integración económica de Europa occidental, en un momento en que ya se había firmado el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, pero todavía estaba pendiente la firma del Tratado de Roma. “Es desalentador pensar” dice, “que durante años de discursos y escritos públicos acerca del ‘mercado único’ estos problemas más profundos se hayan eludido sistemáticamente. Prácticamente, esto significa evadir

<sup>5</sup> G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth and Co., 1957.

<sup>6</sup> B. Ohlin, *Interregional and International Trade*, Cambridge, Harvard University Press, 1967.

los problemas fundamentales de la integración económica”, porque “la liberalización del comercio tendrá que detenerse de modo inevitable precisamente en el punto en que conduciría al progreso de la productividad mediante cambios internacionales en la localización de la industria” (subrayado en el original). “El comercio por sí solo no aporta ninguna solución a este problema, y la liberalización del comercio que ha tenido lugar realmente ha tendido a perpetuar, cuando no a aumentar, esta desigualdad”.

Si bien los resultados son hoy más alentadores y apreciables que entonces, a pesar de la tendencia de algunos Estados a plantearse la solución de los problemas comunes en función exclusivamente de los intereses nacionales, como si escribiera sobre lo que sucede actualmente en la Unión Europea, Myrdal denuncia que “la razón por la cual los esfuerzos hacia la integración internacional en Europa occidental han logrado tan pocos resultados estriba en que los problemas más profundos no se han afrontado con honradez y valor. Se suponía que se podía lograr la integración internacional sin la base de solidaridad que requería la integración internacional, y sin aceptar las consecuencias de esa solidaridad amplificada”. Esta forma de proceder se debe, a su juicio, a la creencia egoísta, fría y recelosa de que las políticas de solidaridad hacia otras naciones son “un nuevo modo de elevar obstáculos a las políticas de bienestar nacional”. ¿Cómo afrontar, en estas circunstancias, el reto de la igualdad económica? Porque es cierto que en Europa nada se ha hecho por acercarse al ideal de la igualdad de oportunidades entre los Estados nacionales, dice Myrdal, empezando por el mercado de trabajo. La organización común de un mercado de trabajo, que todavía en la Unión Europea se articula mediante una simple coordinación de las políticas nacionales, es considerada por el autor una de las claves del éxito de Estados Unidos.

Pero Myrdal no se muestra derrotista “en este período decisivo de la historia europea”. Como si hubiera tenido una visión anticipada y profética de lo que actualmente ocurre en la Unión Europea respecto de las discusiones sobre saldos financieros nacionales con la Unión por razones de clientelismo electoral, lanza a los políticos el reto de que, poniéndose a la altura que exigen las circunstancias, enfrenten a la opinión pública nacional y le expliquen la verdad con honradez: “Los dirigentes políticos tienen que aceptar siempre, hasta cierto punto, la opinión general; pero las grandes épocas —en que se realizan grandes cosas— se han señalado siempre porque los propios dirigentes reformaron las actitudes de sus pueblos y cambiaron las condiciones de una política práctica. Creo que nuestras naciones de Europa occidental poseen reservas sin explotar hasta ahora de generosidad y de sentido común, a condición de que los problemas se presenten a los pueblos con franqueza y rectitud”. Magnífico consejo, que no necesitaron los padres de Europa. De hecho, en los 16 párrafos, escuetos pero enjundiosos, de la ya citada declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950, se utiliza más de una vez la palabra “solidaridad”.

Los seis países fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) se pusieron en marcha por la vía del modelo funcionalista. Algunos, incorporados posteriormente, dan con demasiada frecuencia la impresión de que preferirían quedarse en el modelo economicista, limitando sus aspiraciones a la formación de un gran mercado interior europeo. Con el tiempo comenzaron a aplicarse políticas de solidaridad y de cohesión económica, social y territorial, pero cuando parecía una conquista consolidada, surgieron opiniones que reclaman dar un paso atrás.

Este es uno de los grandes retos del momento actual de la Unión: decidir por qué modelo se opta para la Europa del futuro. El 1° de mayo del 2004 se incorporaron a la Unión Europea 75 millones de personas. Pero más europeos en el mercado único no es lo mismo que más Europa.

## 2. La dialéctica entre integración y cohesión en la Unión Europea

A grandes rasgos, pueden diferenciarse tres grandes etapas en la historia de la Unión Europea, tomando como criterios orientadores los avances en la integración económica y las medidas para reforzar la cohesión económica y social.<sup>7</sup> La selección de estos criterios se fundamenta en que, desde los comienzos del mercado común hasta ahora, ambos han sido piezas importantes en la evolución del entramado común, así como en la relación que hay entre los conceptos de integración económica y cohesión económica, social y territorial. Con frecuencia se establece un vínculo entre los diferentes procesos de ampliación de la Unión Europea y el fomento de medidas tendientes a impulsar la cohesión. Del mismo modo, puede apreciarse una dialéctica entre integración y cohesión.

Hay teorías de profesionales muy solventes que sostienen que los beneficios de la integración no se reparten de forma homogénea entre los sectores productivos, los Estados, las regiones y los grupos sociales participantes en el proceso. Se acepta que el mercado es eficiente como mecanismo de asignación de recursos, pero ha mostrado sobradamente sus limitaciones y defectos como instrumento de distribución. Para corregir las tendencias centrípetas y concentradoras que suelen acompañar a los procesos de integración, se necesita el contrapeso de una política activa de reequilibrio, que en la terminología comunitaria europea se ha denominado política de cohesión económica, social y territorial. La combinación de integración y cohesión, es decir, la presencia equilibrada o el predominio de una de las dos, pone de manifiesto el modelo de Unión Europea al que se aspira en cada circunstancia.

La primera de las tres fases de la historia de la Unión Europea a que se ha hecho referencia va desde el tratado de Roma hasta el Acta Única Europea, adoptada en febrero de 1986 y en vigor desde el 1° de julio de 1987. Apelando al símil de la construcción de edificios, podría decirse que en esta etapa se sentaron los cimientos y comenzó la construcción de la casa comunitaria.

Hay que señalar como factores de integración la política agrícola común (PAC) y la Unión Aduanera (UA), sin dejar de citar, con ciertos matices, la creación del Sistema Monetario Europeo. Respecto de la cohesión, han de figurar la PAC, no exenta de críticas por su indudable carácter ambivalente y ambiguo, y la instauración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

### La política agrícola común

En orden cronológico, ha de citarse como primer factor de integración la PAC de 1962, la más común de todas las políticas. Los tres principios que inspiraron su establecimiento, es decir los de mercado común o único, financiación común total o solidaridad financiera, y preferencia comunitaria, dejan claro el carácter integrador de esta política, particularmente los dos primeros.

Desde el punto de vista de la política comercial, el punto culminante del período fue la implantación, en 1968, de la Unión Aduanera, con el establecimiento del arancel externo común. Desde entonces, han ocurrido tantas cosas en Europa y en el mundo que casi se ha perdido la perspectiva para valorar en toda su extensión el significado de aquel paso integrador, después de una década de aproximación arancelaria de los seis países fundadores.

---

<sup>7</sup> L. Lázaro, "La Unión Europea entre la cohesión y la desintegración", *Política exterior*, vol. 13, N° 68, marzo-abril de 1999.

Otro hito de esta fase fue la decisión del Consejo Europeo de París en 1979 de adoptar el Sistema Monetario Europeo (SME), que comenzó a funcionar el 13 de marzo de ese año. La adhesión voluntaria —ya entonces la libra quedó fuera del mecanismo—, frente a la obligatoriedad del arancel externo común y al signo general y vinculante de la PAC, permite valorar más positivamente el significado integrador de esta política y de la Unión Aduanera, por más que el SME pueda señalarse como precedente lejano de la actual Unión Monetaria.

Desde el punto de vista de la cohesión, pocos fueron los pasos que se dieron en esta etapa típicamente funcionalista. La PAC puede tomarse como un factor ambivalente y ambiguo, en la medida en que tiene elementos de integración y de cohesión, como ha quedado de manifiesto. Acompaña, en cierto modo, a la cohesión, como forma de compensar los efectos de la integración en esta primera época. Puede considerarse como tal, en la medida en que favorece a un sector económico (agricultura), un grupo social (agricultores) y unos territorios (medio rural) débiles, si bien la distribución de las ayudas dentro del sector desde siempre ha sido objeto de críticas.

Las valoraciones de la PAC están con frecuencia teñidas de connotaciones ideológicas, más fácilmente perceptibles si proceden de los sindicatos agrarios. No obstante, las diferencias en la evaluación de sus efectos se encuentran también en los análisis científicos. Para algunos autores, las ayudas europeas a la agricultura pueden estar agravando los desequilibrios regionales.<sup>8</sup> La distorsión que la PAC ejerce sobre cualquier medida de reequilibrio territorial obedecería a la disociación entre el volumen de las ayudas que recibe un país por este concepto y su nivel de renta o su potencial de desarrollo, “escapando a toda lógica socioeconómica el impacto de sus beneficios”.<sup>9</sup> Para otros, se ha producido un acercamiento de las rentas regionales agrarias, en el que la influencia de la PAC adquiere un papel relevante, aunque con matices en el caso de las regiones ganaderas.<sup>10</sup> Lo que nadie ha negado hasta ahora es que el 80% de las ayudas de la PAC se concentra en el 20% de los agricultores a escala comunitaria, concentración que se hace más llamativa en algunos países, regiones y productos. Se justifica, pues, hablar de ambigüedad y ambivalencia de la PAC, de la que se ha dicho, no sin razón, que neutraliza en gran medida los efectos cohesivos de los fondos estructurales.<sup>11</sup>

La reforma de esta política de 1992 no cambia esencialmente el juicio que sobre ella pueda emitirse. El cambio del viejo régimen de subvenciones cristalizó y perpetuó los fundamentos de la situación anterior, al computar las ayudas directas del nuevo sistema en función de los rendimientos históricos consolidados en la PAC. El Tribunal de Cuentas Europeo llamó la atención sobre este asunto unos años después de la reforma, con motivo del dictamen que se le solicitó antes de la adopción de los reglamentos vinculados con la Agenda 2000. “El apoyo de la política agrícola común se distribuye de manera desigual, pues el 40% de los pagos se destina al 4% de los productores, que son los de mayor importancia (...). Habría que pensar en la posibilidad de limitar de manera general y progresiva las subvenciones en pro de una mayor eficacia”.<sup>12</sup> Desde el punto de vista de la cohesión, algo similar puede decirse de la “revolución” aprobada el 26 de junio del 2003. Una de las características más pregonadas del nuevo cambio es la desvinculación establecida entre las subvenciones otorgadas y el volumen de producción. Lo cierto es que la desvinculación, en el sentido de separación entre los niveles de subvención y las

---

<sup>8</sup> J. Arango, “Los desequilibrios de la política agraria común: un análisis de la diferencias entre regiones españolas”, *Revista española de economía agraria*, N° 171, 1995.

<sup>9</sup> M. Molina y A. Rodríguez Pose, “El principio de la cohesión económica y social y las políticas sectoriales en la CE”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 17, 1993.

<sup>10</sup> J. S. Castillo Valero, “La PAC y la convergencia regional en la agricultura española”, *Revista española de economía agraria*, N° 183, 1998.

<sup>11</sup> Lázaro y Cordero, op. cit.

<sup>12</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen N° 10/98 sobre algunas propuestas de Reglamentos contenidas en la Agenda 2000, D.O.C.E., N° C401, 22 de diciembre de 1998.

cantidades producidas, ya era un hecho respecto de alrededor de dos tercios del gasto de la PAC (cultivos herbáceos y primas por cabeza de ganado, entre otros), mientras que el dato de los rendimientos históricos se mantiene como criterio orientador. En consecuencia, se consolidan una vez más los antiguos desajustes que pudieran existir.

En resumen, puede admitirse que la PAC no fortalece la cohesión social, debido a la gran concentración de ayudas en un reducido número de explotaciones. Sin embargo, tal vez se requiera más cautela al referirse a la cohesión económica y territorial. Hay argumentos para sostener que la PAC ha contribuido a mejorar el nivel de vida en el medio rural, tanto en virtud del primer pilar -la política de precios y mercados, y las ayudas directas- como del segundo, es decir, la reforma de estructuras agrarias y el desarrollo rural.

No es el momento de hacer más consideraciones acerca de la mejor forma de potenciar el desarrollo rural, entendido como desarrollo territorial. En principio, debería considerarse una rama de la PAC diferenciada de la reforma de estructuras, a pesar de la tendencia a equiparar y confundir los conceptos de desarrollo rural y reforma de estructuras agrarias, por estar encuadrados dentro del segundo pilar. Podría sostenerse, con buenos argumentos, que al desarrollo territorial en el medio rural contribuyen tanto las ayudas directas como las de apoyo a la reforma de estructuras, y, por supuesto, las específicamente dedicadas a ese fin, como las de los programas *Liaison entre activités de développement économique rural* (LEADER). Si esto fuera cierto, habría que justificar con mejores razones la decisión de disminuir las ayudas directas para aumentar las dedicadas al desarrollo rural y territorial, dado que unas y otras lo impulsan.

## El Fondo Europeo de Desarrollo Regional

El FEDER, cuyo fin es ayudar a las regiones con problemas estructurales de diversa índole como el atraso económico, el declive industrial y el deterioro urbano, entre otros, se creó en 1975. Debido a su escasa dotación económica inicial y la descoordinación con las actuaciones de los demás Fondos Estructurales no se podía prever que llegaría a tener la importancia que más tarde alcanzó.

Según la literatura oficial y oficiosa, el FEDER se creó por la persistencia, incluso la tendencia al aumento, de los desequilibrios regionales. Es una justificación necesaria, pero insuficiente. Habían pasado bastantes años desde la entrada en vigor del Tratado de Roma el 1º de enero de 1958 por lo que se hubiera podido detectar antes el problema. La razón suficiente, además de la necesaria, fue que el Reino Unido presionó para conseguir retornos del presupuesto comunitario que se añadieran a los que pudieran corresponderle por una PAC muy orientada en aquel momento al apoyo de la agricultura continental, más aún que en la actualidad. El problema económico regional del Reino Unido era el declive industrial, no el atraso, como sucedía con el subdesarrollado Mezzogiorno. Por ese motivo, los recursos del FEDER, desde su creación, se destinaron a las regiones menos desarrolladas y más afectadas por la crisis industrial, agravada por la crisis de la energía. Por la cuantía, el Reino Unido fue el segundo país receptor de las ayudas del FEDER en los años setenta y ochenta, después de Italia, hasta el ingreso de España.<sup>13</sup>

Puede decirse, en definitiva, que desde el tratado de Roma hasta el Acta Única Europea (AUE) se destaca la incidencia de la PAC y de la UA. Poco más se hizo en pro de la integración, salvo la adopción del SME. Las únicas medidas compensadoras son las que indirectamente surgieron de esa política común, la PAC, que absorbía la inmensa mayoría del presupuesto comunitario y, más directamente, de la política regional del FEDER, cuya capacidad financiera era limitada.

---

<sup>13</sup> L. Lázaro, "Política regional comunitaria. Evolución y reforma del FEDER", *Documento de trabajo*, N° D91006, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Planificación, 1991.

En esta primera etapa, y con muchos matices, predominó en la entonces Comunidad Económica Europea el enfoque neoclásico. Conviene recordar que el Tratado de Roma tiene una importancia política fundamental en el contexto de las relaciones internacionales de la época. Es uno de los instrumentos utilizados para demostrar en la Europa de la guerra fría la superioridad de la economía de mercado frente a la economía dirigida de planificación centralizada de los países del este. A raíz de eso el proyecto recibió el respaldo de Estados Unidos. De ahí la importancia dada en el texto al papel del mercado como instrumento capaz de resolver el conjunto de problemas económicos. Esta filosofía, que inspira el Tratado de Roma, lleva a la prohibición general de todo tipo de ayudas a sectores económicos y empresas, por considerarlas incompatibles con el mercado común. En el Tratado se descartó, no sin discusión, la creación de un fondo financiero regional. Es significativo que los únicos incentivos regionales que el Tratado considera inmediatamente compatibles con el sistema sean “las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división”. Téngase en cuenta que estamos hablando precisamente de la línea divisoria no solo de las dos Alemanias, sino de los dos sistemas socioeconómicos opuestos. Esta concesión a favor de las ayudas regionales, pero limitándolas exclusivamente a la zona fronteriza de los dos sistemas económicos, sociales y políticos que entonces pugnaban por demostrar sus respectivas ventajas, tenía por finalidad impulsar el desarrollo de una zona llamada a ser el escaparate en el que el capitalismo expondría a la vista de los alemanes orientales sus ventajas sobre el comunismo.

La PAC fue la excepción en un tratado de clara inspiración económica neoclásica, pues se formuló desde el principio como una política intervencionista. La aplicación práctica de los principios contenidos en el Tratado de Roma fue acentuando cada vez más su carácter fuertemente normativo. Hay que tener en cuenta que el tratado se redactó en una coyuntura histórica en la que garantizar el autoabastecimiento alimentario era una obsesión y una obligación de primera magnitud. Por otra parte, la elevación del nivel de vida de los agricultores y de los habitantes del medio rural tendría el efecto político de mantener un buen puñado de votos conservadores opuestos a los de los obreros industriales y a los de los habitantes de las áreas urbanas.

En este contexto, la creación del FEDER supone un ligero cambio de rumbo. Con su instauración se reconoce la necesidad de apoyar desde la Unión Europea las políticas regionales de los Estados miembros. Al mismo tiempo, no debe olvidarse su escasa dotación financiera inicial y la conveniencia de facilitar a alguno de los países incorporados en 1973 recursos del presupuesto común que complementarían los que pudieran corresponderle por la PAC.

## **El Tratado de Amsterdam y el fomento de la cohesión**

La segunda etapa de la historia integradora se abre con el AUE y se cierra con el Tratado de Amsterdam, adoptado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1º de mayo de 1999. Con razón, se ha llamado a este período el de la gran galopada europea, marcada por acontecimientos históricos, tanto desde el punto de vista de la integración, como desde el punto de vista de la cohesión. En el primer aspecto, descuellan la formación del Mercado Único Interno (MUI) y la Unión Monetaria Europea (UME). Respecto del segundo, hay que señalar la reforma de los Fondos Estructurales y la creación del Fondo de Cohesión.

Sin entrar en otros aspectos de un período que se inicia con la que fue la primera reforma del Tratado de Roma, el AUE dio paso a dos transformaciones de largo alcance en la historia de la Unión Europea. Por una parte, se dispone la formación del mercado único interno, con libertad de circulación de factores productivos, bienes y servicios. Por otra parte, y al mismo tiempo, se decide aplicar medidas directamente encaminadas a reforzar la cohesión económica y social,

ordenando una reforma radical de los Fondos Estructurales, aprobada entre junio y diciembre de 1988 y en vigor desde el 1° de enero de 1989, para financiar la nueva política. Vale la pena destacar que por primera vez y de forma casi explícita se reconoce el riesgo de que las ventajas globales de la integración de los mercados se distribuyan de forma desequilibrada, a favor de las regiones y los Estados más desarrollados y dinámicos, y en perjuicio de los atrasados, agravando la brecha interna entre regiones ricas y pobres. Frente a la perspectiva de segregación, se opta decididamente por el fomento de la cohesión.

La gran diferencia entre la creación del FEDER y la reforma de los Fondos Estructurales está marcada por el cambio del enfoque neoclásico a otro más próximo al de Myrdal. En términos políticos, podría decirse que se aprecia cierto giro de las posiciones conservadoras hacia otras de corte socialdemócrata. La reforma se caracterizó por dos rasgos fundamentales, además de otros secundarios que han generado bastante literatura. Por una parte, los recursos financieros dedicados a los Fondos Estructurales aumentaron considerablemente en el presupuesto comunitario en términos absolutos y relativos. Por otra parte, se destinaron al apoyo de las regiones menos desarrolladas, aunque sin olvidar otro tipo de problemas territoriales. Fue en esta etapa cuando España pasó a ser el primer receptor de ayudas estructurales en cantidad. En términos relativos, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), ocupaba el cuarto lugar.

Con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1° de noviembre de 1993, no se hace otra cosa que seguir el rumbo marcado por el AUE. Como lógica culminación del MUI, se prepara la Unión Monetaria Europea, en vigor desde el 1° de enero de 1999 (los billetes y monedas de euros empezaron a circular tres años más tarde, el 1° de enero del 2002). Se ha hablado tanto de la importancia política y económica del euro, que no parece necesario insistir aquí en ello. No se ha llamado tanto la atención, sin embargo, sobre la contradicción que supone dar el salto a la moneda única, con una política monetaria centralizada, pasando por alto la culminación de la Unión Económica, sin armonizar la política fiscal y la política social y de empleo. Estas grandes lagunas dejadas en el camino indican que, sin entrar en temas más directamente políticos, algo le falta al edificio común desde el punto de vista económico.

## **El Tratado de Maastricht y el fortalecimiento de la cohesión**

La política de cohesión económica, social y territorial prosiguió con el Tratado de Maastricht, que añadió a los Fondos Estructurales el Fondo de Cohesión, destinado a ayudar a España, Grecia, Irlanda y Portugal, los cuatro países menos desarrollados de la Unión a cumplir los criterios de la convergencia nominal para poder incorporarse a la UME sin desviar su propensión a la convergencia real.

Más que por los avances en la convergencia real, esta década seguramente pasará a la historia por los logros de la integración en el mercado único y en el euro. No obstante, la galopada también ha sido evidente, aunque haya quien la juzgue insuficiente, en lo que atañe a las políticas de cohesión. Baste recordar que las medidas estructurales, que en 1988 representaban el 15,1% del presupuesto comunitario, alcanzaron el 37,7% en 1999.

La reforma de los Fondos Estructurales con que se inicia esta segunda etapa supone el reconocimiento de que el mercado por sí solo no conduce a la senda de la convergencia regional. Junto a sus indudables méritos como mecanismo de asignación de recursos, se admiten sus defectos para impulsar una redistribución de los beneficios del crecimiento y del desarrollo económico, en particular, los esperados del mercado interior. La reforma supone un cambio de rumbo significativo. Su importancia es mayor si se tiene en cuenta que coincide con el inicio del proceso de establecimiento del mercado interior, uno de los hitos de la integración económica de la Unión Europea. En cierto modo, equivale a reconocer no solo la necesidad de establecer

contrapesos a la integración, sino también, y sobre todo, que una de las claves del éxito de la integración económica es el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial.

El tercer periodo comenzó con el Tratado de Ámsterdam, que se concretó en su aspecto financiero en los acuerdos sobre la Agenda 2000 y todavía sigue abierto a ratificación. Durante esta etapa no se prevén nuevos pasos en materia de integración ni de cohesión. Al contrario, han aparecido tendencias hacia una nueva nacionalización de políticas comunes. Después de la caída del muro de Berlín, disuelta la Unión Soviética, afirmado el capitalismo global, globalizante y globalizador, es como si la Unión Europea, sin el vecino enemigo comunista, no sintiera la necesidad de seguir avanzando.

Las políticas de empleo siguen siendo de responsabilidad nacional, con una simple coordinación en el plano comunitario, pero sin dirección única. La armonización fiscal continúa enfrentando escollos. En el año 2006 las acciones estructurales representarán el 32,3% del presupuesto comunitario, menos que cuando se aprobó la Agenda 2000.

Hasta ahora, siempre que se producía un acontecimiento político significativo, y cada paso integrador lo es, se observaba un avance cualitativo y cuantitativo importante de la política de cohesión económica, social y territorial. En 1999, año del inicio de la unión monetaria, se rompió esta importante tradición de la Unión Europea. Más aún, por primera vez, y como consecuencia de la Agenda 2000, se impone reglamentariamente un techo a la asignación de Fondos Estructurales a cada Estado del 4% del PIB del país beneficiario (Reglamento (CE) N° 1260/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales). Además, por primera vez se introduce, en el Capítulo II, artículo 31, del mismo Reglamento, la novedad de la liberación automática de las partes de los compromisos presupuestarios que no hayan sido pagados a cuenta o para los cuales no se haya presentado ninguna solicitud de pago admisible al vencimiento del segundo año del compromiso. Antes era posible la reprogramación del gasto no aplicado. En adelante, pueden producirse reducciones de recursos irrecuperables.

Al entrar en vigor la unión monetaria, hubo propuestas a favor de la aprobación de medidas que reforzaran más aún la cohesión económica, social y territorial con apoyo en la teoría económica. La teoría convencional de las áreas monetarias óptimas reconoce que, ante la pérdida del tipo de cambio como mecanismo de ajuste en el caso de impactos asimétricos o desiguales, solo cabe pensar en tres vías de solución. Se trata de la movilidad de la mano de obra (una solución poco frecuente en Europa y descartada en la práctica en cantidades significativas), la flexibilidad de los salarios (solución neoclásica) o la creación de un fondo de ayuda a las regiones afectadas (solución neokeynésiana). Son las tres fórmulas posibles para evitar el aumento del paro en las áreas afectadas por los impactos asimétricos. En lugar de adoptar la última alternativa, es decir, la creación de un nuevo fondo de compensación, los gastos de solidaridad empiezan a perder peso en las nuevas perspectivas financieras.

En la tercera etapa se detienen los progresos anteriores de la dotación presupuestaria de los Fondos Estructurales como porcentaje del total del presupuesto. Al margen de los motivos políticos y financieros de los Estados miembros, el freno a los avances de la política de cohesión tiene lugar en circunstancias particularmente relevantes. Por un lado, la evidencia empírica señala que se está produciendo una convergencia real del PIB per cápita de los Estados, más que el de las regiones. Por otra parte, durante esta etapa, ha tenido lugar la ampliación más importante y políticamente más significativa de toda la historia de la Unión. Se han incorporado 10 nuevos Estados, con 75 millones de habitantes y un PIB por habitante de alrededor del 45% de la media de los 15 socios anteriores, establecida en cerca de 25.000 euros en el 2004. A pesar de las carencias económicas de los nuevos miembros, no se ha intensificado el esfuerzo presupuestario en pro de la cohesión. El límite de recursos estructurales que puede recibir un país, establecido

actualmente en el 4%, se impuso pensando en la gran ampliación del 2004. No se apuntaba a ninguno de los 15. La suma de los recursos brutos, sin descontar los aportes nacionales al presupuesto de la Unión Europea, de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión recibidos por España nunca ha superado el 1,5% de su PIB. El país que ha alcanzado la cota más alta ha sido Portugal, y no ha llegado al 3,5% de su PIB.

### El informe Sapir

En el informe Sapir se recalca la necesidad de concentrarse en impulsar el crecimiento económico.<sup>14</sup> Una lectura sesgada del informe puede reforzar la posición de quienes se oponen al afianzamiento de la política de cohesión económica, social y territorial. La discusión acerca de si las políticas de apoyo al crecimiento económico actúan en detrimento de la redistribución y la convergencia puede vincularse con determinadas recomendaciones ante la actual situación de débil crecimiento de la economía de la Unión Europea. En efecto, el ritmo de crecimiento durante la última década deja mucho que desear. El Informe Sapir ha propuesto reexaminar varias políticas comunitarias, entre otras, la de cohesión y convergencia. El énfasis que pone en la necesidad de impulsar el crecimiento, exigencia que nadie pone en duda, frente a los planteamientos de fortalecimiento de la cohesión, podría interpretarse por algunos lectores interesados como un apoyo al enfoque que sostiene que el crecimiento global conduce automáticamente a la redistribución, como se decía antes, o a la convergencia, como se dice ahora.

No hay que descartar la aparición de exégetas que utilicen este informe para hacerle decir lo que no dice. De manera indirecta, puede contribuir a resucitar la vieja polémica sobre la incompatibilidad y, por tanto, la necesidad de elegir entre dos objetivos de política económica supuestamente incompatibles, a saber: eficacia —maximizar el crecimiento del PIB global— y equidad —la redistribución del crecimiento o convergencia. Se podría utilizar el falso argumento de que la atención y esfuerzo dedicados desde 1989 a impulsar la convergencia y la cohesión han sido en detrimento del desarrollo del potencial de crecimiento. Hasta ahora, sin embargo, no se ha demostrado que la aplicación de más recursos a los fondos con finalidad estructural haya perjudicado el crecimiento. Al contrario, la concentración de estos recursos en los países y regiones menos desarrollados ha servido para mantener la demanda de inversión en niveles más altos que en ausencia de los recursos de los Fondos. El Informe Sapir no debería sumarse a los síntomas de debilitamiento de la política de refuerzo de la cohesión económica, social y territorial aparecidos en la tercera etapa.

El principal indicador del futuro de la política de cohesión será el porcentaje del PIB comunitario dedicado a ese fin a partir del 2007. Cuando se conozca, con la aprobación definitiva de los reglamentos reguladores del funcionamiento de estos fondos para el período 2007-2013, se podrá valorar si los síntomas inicialmente puestos de manifiesto durante esta etapa apuntan a un rebrote del enfoque neoclásico o al fortalecimiento de la cohesión.

### 3. El caso de España. La paradoja de la convergencia divergente

Según los últimos datos oficiales disponibles homologados por Eurostat para toda la Unión Europea, el PIB por habitante en paridades de poder adquisitivo de España se ha acercado a la media comunitaria al ritmo de un punto por año entre 1986, cuando se incorpora al bloque, y el 2001, tomando siempre como referencia la Unión Europea de los 15 Estados antes de la gran

---

<sup>14</sup> A. Sapir y otros, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Bruselas, julio del 2003.

ampliación. En 1986 el PIB por habitante español equivalía al 70% de la media comunitaria y en el 2001 al 84%.

¿Hubiera sido posible ese salto sin las ayudas de los fondos con finalidad estructural? ¿Cuál habría sido la evolución de la economía si España no hubiera tenido acceso a las ayudas de la Unión Europea? La respuesta no es fácil. Las evaluaciones independientes que se han llevado a cabo permiten concluir que un 0,3% del crecimiento anual del PIB español se debe a los fondos estructurales y al Fondo de Cohesión. Además de este impulso, se hace difícil, pero no imposible, imaginar el escenario alternativo, sin esta financiación extraordinaria. El aporte de la Unión Europea es más evidente en la modernización de la infraestructura de transporte. Aunque la infraestructura no es condición suficiente para impulsar el desarrollo de un país o región, es una condición necesaria, en opinión de expertos muy solventes.

Es cierto que desde 1989 España es el país que ha recibido más recursos para acciones estructurales en volumen absoluto. No es menos cierto que, si se aplica a todos los países el mismo criterio de medición, Alemania es el segundo. Ahora bien, en términos relativos, España desciende al cuarto o tercer lugar, según el período que se considere, y Alemania mucho más. En el período de programación 1994-1999, cuando las ayudas europeas para la cohesión fueron más intensas para España, representaron el 1,5% del PIB y el 6,7% de la formación bruta de capital respectivamente. El país que ha llegado a las cifras más elevadas es Portugal, que en el mismo período recibió ayudas equivalentes al 3,3% de su PIB.

Para valorar mejor el aporte europeo al impulso económico español se debe tener en cuenta que el saldo financiero presupuestario de España con la Unión Europea, es decir, la diferencia entre lo que aporta al presupuesto común y lo que recibe, nunca ha superado el 1,5% del PIB de España. De igual modo, para evaluar correctamente el esfuerzo de solidaridad de los países ricos de la Unión Europea respecto de los menos desarrollados, debe saberse que el saldo negativo de los Estados “contribuyentes” no supera el 0,6% de su PIB. Tiende a pensarse que Alemania está gastando la herencia de sus futuras generaciones en el proyecto europeo. Pues bien, su saldo financiero presupuestario negativo con la Unión Europea ha oscilado entre el 0,58% y el 0,24% de su PIB en 1997 y 2002, respectivamente.

Si se analizan los datos disponibles, se observa que, en general, la convergencia de España con la Unión Europea en términos de PIB por habitante se ha realizado a mejor ritmo que la del conjunto de las regiones españolas menos desarrolladas: 14 puntos de aproximación de España en comparación con 9 puntos de las regiones menos desarrolladas. Solo una de ellas, Cantabria, ha reducido su diferencia con la Unión Europea a un ritmo algo más elevado que la media española, mientras que solo dos de las que tienen un PIB por habitante superior al 75% de la Unión Europea, Baleares y La Rioja, han quedado por debajo de los 14 puntos de convergencia de España. En el año 2001, último año sobre el que hay datos regionales comparables del PIB por habitante en el conjunto de la Unión Europea, cinco comunidades autónomas (Madrid, Navarra, Baleares, País Vasco y Cataluña) superan la media comunitaria.

Por otra parte, se ha comprobado que la convergencia respecto de la Unión Europea no se ha visto acompañada de una disminución significativa de los desequilibrios regionales internos, que, por el contrario, han aumentado en algún período. Es lo que se puede llamar la paradoja de la convergencia (hacia afuera) divergente (hacia adentro). Esto se debe a que el crecimiento económico se ha concentrado en las regiones más desarrolladas y con mayor capacidad previa de captación e innovación tecnológica. Una vez más, el mercado ha tendido a acentuar la concentración.

Madrid, con 25 puntos, es la región que más rápidamente se ha acercado a la Unión Europea. Desde que España se unió al bloque, Madrid ha saltado del tercer al primer puesto en cuanto al PIB por habitante, adelantando entre 1986 y el 2001 a Baleares y al País Vasco. Esta es

una prueba del dinamismo de la economía madrileña, a pesar de algunos temores manifestados a raíz del proceso de descentralización política.

En efecto, con la generalización del proceso autonómico, no faltaron quienes vaticinaron una pérdida del peso económico relativo de Madrid en el concierto español, como consecuencia del reparto regional del poder político. Se equivocaron, porque no tuvieron en cuenta que la importancia económica de Madrid no depende solo de ser la capital política, que tuvo una indudable influencia histórica originaria, sino también de otros factores estrictamente económicos.

Además, la integración de España en la Unión Europea y el fortalecimiento de los procesos de globalización consolidaron el papel de Madrid como eslabón entre la economía española y la “globalidad”. A pesar de todo, la descentralización de la producción que indudablemente ha tenido lugar apenas ha afectado a Madrid como centro de decisiones. Las empresas multinacionales siguen mostrando preferencias por la capital de España a la hora de establecer sus sedes sociales, aunque no pocos establecimientos fabriles o de servicios se establecen en otras comunidades autónomas, en las que también generan valor agregado. Los procesos de descentralización territorial y de difusión de la producción son perfectamente compatibles, incluso coincidentes, con una mayor centralización de las decisiones.

El tan comentado efecto-frontera, en virtud del cual buena parte de las inversiones que podrían localizarse en Madrid se desplazan hacia alguna de las comunidades autónomas limítrofes, incluidas en el objetivo 1 de los fondos estructurales, en busca de subvenciones permitidas por la normativa comunitaria, puede haber desempeñado algún papel en el crecimiento del PIB por habitante de Castilla y León, Castilla-La Mancha e incluso Extremadura, que es superior a la media española. Pero no es tanto como se dice ni es tan importante como la mejora en la dotación de infraestructura y equipamientos. Las tres comunidades autónomas citadas, sobre todo Extremadura, registran cifras inferiores a la media española. Castilla y León, con un índice del 75,9% en 1996, no corre peligro de salir del objetivo 1, pues tomando la media de los años 1994, 1995 y 1996 el índice es 74,6%.

No puede dejar de señalarse que Madrid no es la comunidad autónoma con mayor crecimiento relativo del PIB por habitante entre 1986 y 1996. Cataluña, que ocupó el segundo lugar de España según este indicador, creció 16,8 puntos en ese período, correspondiendo a Madrid el segundo puesto en variación absoluta, con 14,7 puntos. Es muy probable que el mayor dinamismo catalán se relacione con la inversión en infraestructura que se realizó en el entorno de Barcelona en los primeros años de la década de 1990, debido a la celebración de las olimpiadas de 1992. Madrid, en cambio, no supo o no pudo rentabilizar suficientemente su carácter de capital cultural europea ese mismo año.

Alguna conclusión debería sacarse de esta enseñanza de la historia reciente, para concebir y ejecutar programas estratégicos que permitan resolver los problemas y estrangulamientos que amenazan con transformar a las que fueron economías de aglomeración en deseconomías y maximizar la capacidad de innovación, adaptación tecnológica y de atracción de inversiones nacionales y extranjeras.

La comunidad autónoma de Madrid, que ha aprovechado su ubicación geográfica en el centro de la Península Ibérica, ocupa una posición periférica en Europa, factor que la perjudica, por quedar alejada físicamente de los grandes centros de la región. Aunque, como se ha señalado, ocupa el primer lugar en PIB por habitante de España, en 1996 tenía por delante a otras 73 regiones europeas. Si se considera que en 1986 eran 125, significa que en 10 años ha avanzado unos 50 puestos y ha desarrollado, pues, una carrera nada despreciable, que deberá continuar.

El carácter periférico de Madrid en el conjunto de la Unión tiene, sin embargo, una lectura positiva, si se sabe aprovechar su posición como cabeza de puente hacia el norte de África y América Latina. Es cierto que actualmente, por el fuerte peso político de Alemania, la Unión Europea está más pendiente del centro y este de Europa que del sur, pero el futuro de la región no acaba en los PECO. España, junto con Francia e Italia, puede y debe contribuir a que la Unión mire atentamente al Mediterráneo, cuya ribera austral puede ser un foco de conflictos a mediano plazo, y a América Latina, un área con grandes posibilidades de futuro.

#### 4. Situación de Irlanda

Cuando España se integró a la Unión Europea era el mejor situado entre los cuatro países de la cohesión, es decir, España, Grecia, Irlanda y Portugal, así llamados por ser los beneficiarios del Fondo de Cohesión cuando se creó. Desde 1992, Irlanda se ubica delante de España. Actualmente el PIB de Irlanda es el tercero más alto de toda la Unión Europea, razón por la que ha dejado de recibir las ayudas del Fondo de Cohesión, pues supera ampliamente el requisito de un producto nacional bruto (PNB) por habitante inferior al 90% de la media comunitaria.

Sin profundizar en la explicación de los elevados ritmos de crecimiento de Irlanda, notoriamente más altos que los de España en los últimos años, vale la pena apuntar seis factores: i) el **factor tiempo**, es decir, su temprana incorporación a la Unión en 1973, fecha de la primera ampliación, que le ha permitido disfrutar de las ventajas de las políticas estructurales comunes trece años antes que España; ii) el **factor intensidad**, es decir, la mayor intensidad de las ayudas, pues si bien España es el primer receptor de fondos estructurales en cifras absolutas, en términos relativos —porcentaje de PIB por habitante—, Irlanda se ubicaba muy por delante de España; iii) el **factor país**, es decir, la dimensión del país, tanto en términos demográficos como de superficie y de volumen económico, y su configuración política, que facilita una aplicación más manejable y eficiente de los recursos, ya que se sobrepasa un umbral de desarrollo; iv) el **factor Estados Unidos**, que se refiere a sus peculiares relaciones económicas, financieras, sociales y políticas con Estados Unidos, país tradicionalmente receptor de emigrantes irlandeses; v) el **factor Dublín**, es decir, la concentración de la mayor parte del crecimiento en el área metropolitana de Dublín, que aumenta los desequilibrios territoriales internos; vi) no menos importante, el **factor fiscalidad**, la baja fiscalidad sobre las empresas como arma para atraer inversiones, que ha hecho que en alguna ocasión se haya hablado de competencia desleal y la aplicación de impuestos disminuidos en perjuicio de la competencia (*dumping fiscal*). Conviene recordar que en la Unión Europea no está armonizada la fiscalidad, salvo en el impuesto sobre el valor agregado —IVA— y que los acuerdos sobre esta materia requieren la unanimidad de los 25 miembros.

#### 5. Reflexión

Valorar el impacto de la pertenencia de España o de cualquier otro país a la Unión Europea en función del saldo de sus relaciones financieras o del aporte de los fondos con finalidad estructural al crecimiento del PIB es sin duda importante, pero no es todo lo que hay que tener en cuenta. Aun manteniéndose en el terreno económico, habría que considerar, entre otros factores:

- El saldo financiero del Estado con la Unión Europea.
- El saldo de la balanza comercial, en un contexto de penetración comercial de los productos de los países más competitivos en los mercados de los menos desarrollados. Precisamente la reforma de los Fondos Estructurales fue el resultado de un pacto político por el que los países menos avanzados económicamente

aceptaban el riesgo de abrir sus mercados a la competencia y establecer un mercado interior, a cambio de lo cual recibirían financiación para hacer frente al reto.

- El saldo de la balanza de capitales, con crecimientos importantes de la inversión extranjera directa en las áreas menos desarrolladas.
- Las transferencias tecnológicas a cambio de los consiguientes pagos de regalías por su uso.
- Los retornos financieros a favor de los países llamados contribuyentes por la realización de proyectos de infraestructura y de otro tipo por empresas no nacionales. No puede olvidarse que, en el caso de los proyectos que reciben subvenciones de la Unión Europea, es una obligación ineludible ofrecer la posibilidad de ejecutarlos a todas las empresas de la Unión Europea, en concurso público y abierto.

No obstante, todas las consideraciones anteriores responden a ópticas economicistas de corto alcance. Para España lo más importante ha sido la modernización política, social y económica, la estabilidad, la incorporación a la comunidad internacional a través de la Unión Europea y la participación en un proyecto político de largo alcance. Sabido es que dentro de la Unión Europea hay discrepancias sobre su futuro. Me cuento entre los convencidos de que una de las claves para descifrar el porvenir de la Unión reside en el papel que se asigne al fomento de la cohesión económica, social y territorial. La cohesión es un valor en sí misma, pero, además, es necesaria para garantizar el éxito de la integración económica. Sin disminución de las diferencias en los niveles de desarrollo es difícil evitar reacciones contrarias a la integración económica.

Lo importante, en todo caso, es que los países que lo deseen puedan seguir avanzando por la senda de la integración económica hacia la integración política, sin que nadie, ni dentro ni fuera de la Unión Europea, pueda impedirlo y nadie pueda obligar a los demás a forzar el paso, si no quieren avanzar más rápidamente.

**Cuadro 1**  
**DIMENSIÓN MACROECONÓMICA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES**  
**Y DEL FONDO DE COHESIÓN**  
*(Porcentajes)*

	Grecia	Irlanda	España	Portugal
<b>PIB</b>				
1989-1993	2,6	2,5	0,7	3,0
1994-1999	3,0	1,9	1,5	3,3
2000-2006	2,8	0,6	1,3	2,9
<b>Formación bruta de capital fijo (FBCF)</b>				
1989-1993	11,8	15,0	2,9	12,4
1994-1999	14,6	9,6	6,7	14,2
2000-2006	12,3	2,6	5,5	11,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la Comisión Europea.

**Cuadro 2**  
**CONVERGENCIA DEL PIB POR HABITANTE DE ESPAÑA,**  
**POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1986-2001**  
*(Índice del PIB por habitante UE-15= 100, en paridades de poder adquisitivo)*

<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>1986</b>	<b>2001</b>	<b>Convergencia</b>
Andalucía	53	63	+10
Asturias	71	72	+1
Canarias	70	79	+9
Cantabria	68	83	+15
Castilla-La Mancha	55	67	+12
Castilla y León	66	78	+12
Extremadura	45	54	+9
Galicia	56	67	+11
Murcia	68	71	+3
Valenciana, C.	72	81	+9
Ceuta y Melilla	64	70	+6
España obj.1	61	70	+9
Aragón	77	91	+14
Baleares	92	105	+13
Cataluña	83	101	+18
Madrid	87	112	+25
Navarra	86	106	+20
País Vasco	91	105	+14
Rioja, La	84	97	+13
ESPAÑA	70	84	+14
UE - 15	100	100	

Fuente: Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, febrero del 2004.

**Nota técnica:** Hasta 1996 se emplea la metodología SEC-79. Desde 1995 se emplea la metodología SEC-95.

## Algunos aspectos de la integración económica y social en la Unión Europea: el caso de Italia

**Michele D'Ercole\***

Italia ostenta una larga tradición de intervenciones para mejorar la integración económica y social de las regiones del sur. La reducción de las disparidades socioeconómicas internas entre el norte desarrollado y el sur relativamente rezagado ha sido un objetivo constante de la política económica, sobre todo desde 1950. En la actualidad está ampliamente reconocido como un tema central de la política económica nacional y un factor significativo que contribuye a permitir que la economía italiana reanude su curso hacia mejores perspectivas de desarrollo a largo plazo.

El presente trabajo tiene por objeto resumir las actividades más recientes en la aplicación de la política de desarrollo en Italia, sobre la base de la experiencia del plan de desarrollo 2000-2006 para las regiones del sur, preparado con el fin de usar los fondos estructurales de la Unión Europea.

El trabajo consta de tres partes: una breve referencia a algunos datos básicos sobre el contexto socioeconómico del sur de Italia, a fin de determinar sucintamente sus principales problemas de desarrollo (parte 1), un panorama de los principales aspectos de la política de desarrollo que actualmente se aplica en las regiones del sur de Italia (parte 2) y algunas notas finales sobre las lecciones aprendidas y las posibles perspectivas futuras (parte 3).

---

\* Funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas, Departamento de políticas de desarrollo y cohesión. Versión actualizada del documento preparado para la Conferencia sobre integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas, celebrada en México, D.F, el 11 y 12 de noviembre del 2004.

## 1. Datos básicos sobre el sur de Italia

El sur de Italia —o “Mezzogiorno”— cuenta con una población de unos 21 millones de habitantes que viven en una superficie de cerca de 120.000 kilómetros cuadrados, con un PIB de alrededor de 255.000 millones de euros (respectivamente, 36%, 41% y 25% de los valores italianos). Se compone de ocho regiones administrativas.<sup>1</sup>

El PIB per cápita ronda el 68% del promedio italiano (cifras del 2002). La composición sectorial del producto permite comprender mejor los factores que intervienen en el relativo rezago de la zona en comparación con el resto del país: cerca del 5% se obtiene en el sector agropecuario, o sea 1,5 veces la cifra correspondiente a nivel nacional, en tanto solo un quinto (21%) proviene de la industria, es decir, menos de tres cuartos del promedio nacional, y el 74% se origina en los servicios (superior al promedio nacional de alrededor del 68%).

**Cuadro 1**  
**DATOS BÁSICOS SOBRE EL SUR DE ITALIA**  
(Unidad de medida indicada en cada fila)

		Sur (a)	Italia (b)	(a)/(b) Porcentajes
<b>Población</b>	(en millones)	20,5	57,3	36
<b>Superficie</b>	(en miles de km <sup>2</sup> )	123	301	41
<b>PIB 2002</b>	(en miles de millones de euros)	255	1.041	25
<b>Agricultura y ganadería</b>	(como porcentaje del PIB)	5	3	
<b>Industria</b>	(como porcentaje del PIB)	21	29	
<b>Servicios</b>	(como porcentaje del PIB)	74	68	
<b>Mercado laboral</b>	(tasa de empleo 2003)	44,4	56,4	79
<b>Mercado laboral</b>	(tasa de desempleo 2003)	17,7	8,7	203
<b>Exportaciones (2004, primer trimestre)</b>	(miles de millones de euros)	6,7	62,2	11

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Departamento de políticas de desarrollo y cohesión (MEF-DPS), sobre la base de información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), Roma.

Las cifras sobre el mercado laboral confirman que en el sur los problemas nacionales son más graves. En primer lugar, el tamaño de la fuerza de trabajo no es proporcional a la población, ya que es menor, lo que equivale a una población menos activa (54% en comparación con un 62% en promedio) y a una tasa de empleo menor (44% en comparación con un ya bajo promedio nacional del 56% y un nivel menor que cualquiera de los 10 nuevos Estados miembros de la UE de Europa Central). Además, casi dos tercios de quienes buscan trabajo (o 1,3 millones de un total de 2,1 millones) están en el sur, lo que implica una tasa de desempleo cercana al 18%, el doble del promedio nacional (9%).

<sup>1</sup> Las regiones incluidas en el Mezzogiorno, para efectos de política nacional regional, son Abruzzos, Apulia, Basilicata, Calabria, Campania, Cerdeña, Molise y Sicilia. Cabe señalar que, sobre la base de las normas vigentes de la política de cohesión de la Unión Europea, Apulia, Basilicata, Calabria, Campania, Cerdeña y Sicilia también pueden optar a la participación en las intervenciones contempladas en el objetivo N° 1 (Molise podrá optar a la reducción gradual de la participación en virtud del objetivo N° 1 y Abruzzos del objetivo N° 2). El Reglamento N° 1260/99 del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales contiene definiciones para los objetivos N° 1 y 2 y para la ayuda transitoria a las regiones de la UE (en particular los artículos 1, 3, 4 y 6). Las intervenciones contempladas en el objetivo N° 1 están destinadas a aquellas regiones cuyo desarrollo económico y social es menor (es decir, cuyo producto interno bruto (PIB) per cápita, medido en estándar de poder adquisitivo, sea inferior al 75% de la media comunitaria); las intervenciones contempladas en el objetivo N° 2 están destinadas a zonas relativamente más ricas, con problemas estructurales.

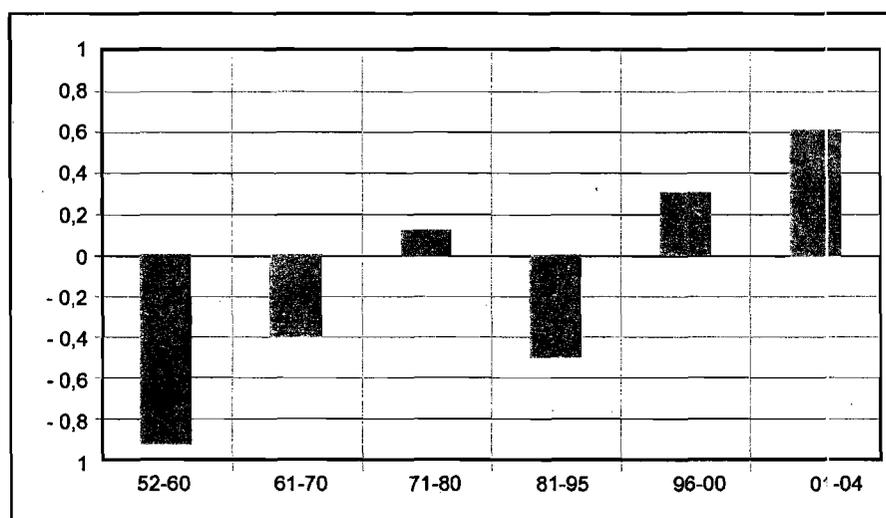
La geografía también es relevante. Las islas más grandes del Mediterráneo —Cerdeña, a 120 km de la costa italiana más cercana, y Sicilia— son dos regiones del sur, donde habita un segmento importante de la población del Mezzogiorno. En el 80% del territorio hay colinas o montañas, incluidos tres volcanes activos. Cerca de tres cuartos de las costas marítimas italianas están en el sur, y no siempre son de fácil acceso. Por todos estos factores, es difícil establecer vínculos entre los distintos sistemas laborales locales y, de hecho, cada vez hay más similitudes con zonas de mucho menor densidad de población (tales como las zonas rurales de Estados Unidos). Asimismo, se reducen los niveles de productividad, sobre todo en el sector agropecuario, y se dificultan el abastecimiento de agua y el acceso a los mercados.

Como es habitual, la geografía y la historia también son factores cruciales que inciden en los resultados muy diferentes de las distintas zonas del sur, que revelan una variación altísima de los indicadores mencionados entre regiones y dentro de ellas. A su vez, es este uno de los aspectos más interesantes del sur, ya que muestra que, pese a una condición estructural más bien pobre, también se están produciendo cambios significativos.

Por otra parte, las cifras mencionadas apuntan en una clara dirección: el desarrollo del sur es un factor clave en la evolución de la economía italiana. Las mayores tasas de crecimiento (y la consiguiente mejora de las finanzas públicas) para todo el país solo podrán alcanzarse con el “despegue” de las zonas subutilizadas del sur. El sur tiene un potencial desaprovechado que podría beneficiar a todo el país. El aprovechamiento de ese potencial ya no es un tema local, sino más bien uno de los de mayor interés nacional.

Por todas estas razones, es importante tener en cuenta la reciente dinámica de la economía de las regiones del sur de Italia. Como se aprecia en el gráfico 1, en la era de la posguerra el reciente período de 1996 a 2004 es el más largo de que se tenga registro de altas tasas de crecimiento en las regiones del sur, en comparación con el Centro-Norte, exactamente el tipo de dinámica coherente con el establecimiento de procesos de recuperación. No obstante, cabe mencionar que esta evolución ocurre en un contexto de crecimiento relativamente bajo de la economía italiana en general.

**Gráfico 1**  
**CRECIMIENTO DEL PIB DEL SUR DE ITALIA (1952-2004) - DIFERENCIAL DE**  
**CRECIMIENTO RESPECTO DEL CENTRO-NORTE, SOBRE LA BASE**  
**DEL CAMBIO DE LOS PRECIOS CONSTANTES DE 1995**  
*(En promedios porcentuales anuales)*



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Departamento de políticas de desarrollo y cohesión (MEF-DPS) sobre la base de información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), Roma.

## 2. Las cambiantes circunstancias de fines de los años noventa: la política de desarrollo para el período 2000-2006

### 2.1. Panorama de la política de desarrollo regional hasta los años noventa

Ya al momento de la unificación del país en el siglo XIX, el problema de las grandes diferencias de nivel de desarrollo social y económico entre el sur y el norte del país revestía suma importancia. Cabe señalar que —sobre todo por la relevancia de los problemas de desarrollo del sur— un siglo atrás Italia era el país de origen de grandes corrientes migratorias hacia América del Norte y en general hacia Europa septentrional durante los años cincuenta y sesenta.

La política adoptada en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, durante la reconstrucción del país, tiende a la modernización del sur, sobre la base de tres grandes iniciativas, que conciernen tanto al sector público como al privado: la reforma del sector agropecuario, la construcción de infraestructura básica (como las instalaciones de abastecimiento de agua y carreteras) y ayuda estatal para instalar grandes fábricas en sectores con elevadas economías de escala y ciclos de producción altamente integrados (acero; productos químicos; refinerías de petróleo) en algunas zonas del sur.

Los resultados de la intervención son variados.

En un primer periodo, entre los años cincuenta y sesenta, la intervención de política reporta resultados positivos. Se basa en la creación de una institución financiera pública (Cassa per il Mezzogiorno) destinada a identificar ámbitos cruciales de inversión y los proyectos que se han de financiar, sobre la base de un proceso de selección de abajo hacia arriba. Se observa un significativo desplazamiento de la fuerza laboral del sector agropecuario al sector industrial, lo que repercute en un aumento sensible de los niveles de productividad. La variación de los niveles del PIB per cápita medidos en el plano subregional (provincias) entre el norte y el sur se reduce sistemáticamente durante unos 20 años. Las condiciones sociales también mejoran, al contar con servicios públicos mucho más amplios y regulares, aunque no plenamente satisfactorios aún (abastecimiento de agua y energía; vivienda; educación).

Tras el ciclo de contracción de 1973, comenzó una segunda etapa más difícil, que abarca 20 años. Las grandes plantas industriales diseñadas en un período de ciclos productivos estandarizados y los sectores de uso intensivo de energía enfrentan enormes problemas. Al mismo tiempo, en los territorios donde estas se ubican se observan escasos efectos secundarios en cuanto a procesos de desarrollo inducidos. Las grandes plantas no están en condiciones de manejar tanto una demanda mucho más fragmentada y volátil como el alza de los precios de las materias primas. En consecuencia, su situación financiera empeora notablemente. Además, debido a un presupuesto nacional cada vez más deteriorado, el proceso de reducción progresiva de la brecha en la dotación de infraestructura se detiene y no se financian grandes proyectos de infraestructura.

En los años ochenta, en un contexto de crisis nacional, muchos analistas señalan que el grueso de la intervención pasa a apoyar el ingreso personal a través del gasto público.<sup>2</sup> Se canalizan transferencias sustanciales al sur, también en forma de empleo en el sector público, lo que asegura el apoyo a los niveles de consumo —que, comparados con los del norte (70%), son muy superiores que su proporción del producto (60%)— pero ya las disparidades de productividad no mejoran. Aumenta la dependencia que el sur tiene del gasto público corriente. Aun peor, la significativa transferencia de recursos financieros al sur ocurre en un contexto de gestión de las finanzas públicas que induce sostenidos incrementos del déficit presupuestario, que

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, G. Bodo y G. Viesti, *La grande svolta*, Roma, Donzelli, 1997.

a su vez genera la duplicación con creces de la deuda pública en cerca de una década (de alrededor del 55% como porcentaje del PIB en 1980 a cerca del 110% en 1992). Evidentemente, las consecuencias en términos de sostenibilidad a largo plazo y repercusiones intergeneracionales de tal estrategia son muy negativas para el país en general y altamente perjudiciales para las perspectivas de desarrollo del sur, en particular.

Junto con la insostenible situación de fines de la década de 1980, la evolución del contexto de política a nivel de la UE a principios de los años noventa (Tratado de Maastricht y la Unión Económica y Monetaria) cumple un papel crucial en provocar un cambio excepcional de la política económica implementada a principios de ese decenio. Estos cambios fundamentales se refieren a la política económica a escala nacional pero inevitablemente tienen un enorme impacto en las políticas de desarrollo para el sur. Los ajustes necesarios de las finanzas públicas con el fin de cumplir con los requisitos acordados en el ámbito comunitario para optar a la unión monetaria (tasa de inflación, tasa de interés, déficit presupuestario y volumen de deuda pública) suponen necesariamente un amplio programa de reformas económicas. La reducción de los déficit presupuestarios, mediante la disminución de las transferencias y el aumento de los ingresos (privatización, incrementos tributarios), no puede posponerse. En 1993, en virtud de un acuerdo entre el gobierno, las asociaciones empresariales y los sindicatos, se asegura el consenso necesario para ese ambicioso programa, que en definitiva tendrá éxito. En 1998, el Consejo Europeo decide que Italia se cuenta entre los Estados miembros que participan de la Unión Económica y Monetaria.

Los profundos cambios de la política económica de principios de los años noventa también afectan la forma en que se formulan las políticas de desarrollo. De hecho, se considera necesario pasar por una fase de transición a partir del enfoque de arriba hacia abajo previamente adoptado desde la fase de reconstrucción de la década de 1950 y basada principalmente en los organismos gubernamentales (tales como la Cassa per il Mezzogiorno) especialmente dedicados a encarar los problemas de desarrollo del sur. Pero lleva tiempo materializar una propuesta concreta y exhaustiva para una nueva política de desarrollo, sobre la base de estructuras administrativas y herramientas de política ordinarias, más que coyunturales. Hasta 1996 no está disponible un instrumento de política, que garantice la ayuda estatal a las empresas, con disposiciones específicamente favorables a las inversiones en las zonas rezagadas (ley 488/92). En forma sistemática (aunque en cierta medida paradójicamente), hacia mediados de los años noventa los recursos financieros disponibles para la cofinanciación de inversiones en las regiones del sur de Italia en el marco de los programas de los Fondos Estructurales de 1994-1999 revelan una tasa de utilización extremadamente pobre (menos del 10% en 1996). Sin embargo, ya después de 1996 se aprecian algunos resultados de la transición, con la notable recuperación de la eficiencia en el manejo de los fondos comunitarios, cuya tasa de utilización a fines del período 1994-1999 ronda el 95%, de acuerdo con los resultados de los demás socios europeos. En la segunda parte de la década de 1990, ya se observa un creciente énfasis en la importancia de medidas encaminadas al fortalecimiento de la capacidad en distintos niveles administrativos.

A partir de 1998, se adopta de manera más clara y completa un nuevo enfoque de la política del desarrollo para el sur, también basado en la necesidad de preparar adecuadamente la fase de programación de los Fondos Estructurales correspondientes al período 2000-2006.

## 2.2. El marco conceptual de la política de desarrollo regional en el período 2000-2006

La nueva política de desarrollo —conforme a un cambio de paradigma en este tipo de medidas— es innovadora. En comparación con el marco anterior, fundamentalmente en temas clave, tales como los siguientes:<sup>3</sup>

- Los objetivos elegidos, con una mayor participación de las inversiones públicas tendientes a eliminar o reducir deseconomías externas para las empresas en lugar de compensar a los actores económicos por su carácter permanente. Aunque la ayuda estatal puede ser una herramienta de política complementaria útil, cabe tener en cuenta que la compensación que otorga es temporaria. Además, está más bien destinada a la base productiva existente. En otras palabras, no aborda el problema de aumentar el número de empresas, que en general es la necesidad más urgente en las regiones rezagadas, y si lo hace, está estrictamente condicionada a la existencia de mecanismos de incentivos en una zona desfavorecida: cuando se terminan los incentivos, las empresas tienden a trasladarse nuevamente a los sitios donde encuentren condiciones más favorables. Por último, en una estrategia basada en incentivos se supone en forma implícita que las causas de los costos extraordinarios del subdesarrollo no pueden eliminarse y que la única política posible es compensar a los actores privados que estén dispuestos a invertir en zonas permanentemente desfavorecidas. Sin embargo, en países y regiones de relativa pobreza, surge el tema de la sostenibilidad de tal política, dado que las finanzas públicas no siempre están en condiciones de financiar onerosos mecanismos de incentivos.

Inversamente, las políticas encaminadas a aumentar en forma sistemática el rendimiento de la inversión en una zona en particular tienen que abordar el tema de su atractivo general, que determina los niveles de productividad que se espera obtener. Al encarar este problema, se estimulan las nuevas oportunidades de inversión, en lugar de aumentar la competencia de distintas regiones por un volumen dado de inversión; la adopción de una nueva estrategia, con tendencia a integrar las políticas. Las políticas sectoriales tradicionales pueden no ser suficientes para un completo proceso de desarrollo: o son muy onerosas en términos de eficiencia económica, debido a las posibles duplicaciones que su falta de coordinación puede provocar, o, en casos peores, son genuinamente contrarias a un objetivo de cohesión económica y social.<sup>4</sup> La necesidad de establecer procesos de desarrollo sobre una base sostenible y de largo plazo exige que se consideren a la vez distintas dimensiones de rezago y que se encaren mediante la provisión de bienes públicos y servicios. Ello equivale a identificar correctamente las fortalezas de la zona, que puede abarcar recursos naturales y culturales, fuera de la base productiva existente, y establecer la combinación apropiada de intervenciones que mejor pueden apoyar el activo local. Las intervenciones pueden comprender un espectro relativamente amplio de medidas que van desde las necesidades de las redes de transporte y comunicaciones hasta las empresas de servicios, tales como el abastecimiento de

<sup>3</sup> Véase F. Barca, “Rethinking partnership in development policies: lessons from a European policy experiment”, documento presentado en la conferencia Exploring Policy Options for a New Rural America, Kansas, 30 de abril al 1º de mayo del 2001. Véase también Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Italy: Territorial Development Review*, París, 2001.

<sup>4</sup> Es el caso de la política agrícola común europea, cuando se consideran sus repercusiones sobre el desarrollo regional (véase, J. Robert y otros “Spatial impact of Community policies and the cost of non-coordination”, 2001, inédito).

agua y energía, hasta los servicios públicos, incluida la inversión en educación, estructuras y servicios sociales para grupos desfavorecidos e iniciativas culturales. Evidentemente, la propia identificación de tales fortalezas (en general desaprovechadas) con una precisa evaluación ex ante, por no mencionar el diseño efectivo de una estrategia específica, son tareas muy difíciles de realizar en zonas menos desarrolladas. Para ello es preciso contar con la participación de los actores adecuados y el apoyo de su capacidad, por medio de acciones destinadas al fortalecimiento de la capacidad.

- La participación de una amplia gama de actores, mediante la cooperación y un enfoque de abajo hacia arriba, se basa en la premisa de que el conocimiento local es un elemento esencial de una estrategia de desarrollo exitosa y un recurso altamente repartido entre un numeroso grupo de protagonistas. Se necesita la cooperación entre el gobierno central y los distintos estratos del gobierno local, junto con el establecimiento de una asociación eficaz con los actores privados, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales. Se trata de un requisito necesario para realizar una evaluación acuciosa de las fortalezas y debilidades de las zonas donde se habrá de realizar la inversión pública e implementar políticas integradas. El Reglamento de la Unión Europea sobre los Fondos Estructurales incluye la cooperación entre sus principios básicos, con el fin de garantizar que todos los actores interesados participen a la hora de formular las estrategias para inversiones cofinanciadas.<sup>5</sup>
- El reconocimiento del papel que cumplen las políticas tendientes al fortalecimiento de la capacidad, es decir, las medidas destinadas a apoyar la capacidad de los actores y administraciones locales de complementar correctamente estrategias de desarrollo más amplias. Para promover procesos de desarrollo de largo plazo, las administraciones locales deberían profundizar y ampliar el ámbito de sus tareas. Es preciso añadir o robustecer actividades nuevas y más complejas, que vayan desde la capacidad de participar activa y eficazmente en asociaciones verticales y horizontales, hasta mayores habilidades de evaluación, a fin de aumentar el rendimiento de las inversiones privadas y públicas. Una mejor capacidad de evaluación es crucial en zonas rezagadas, ya que contribuye a identificar necesidades, seleccionar las mejores maneras de atenderlas, así como sus costos, repercusiones y posibles interconexiones entre los diferentes actores. La adopción de mecanismos de incentivos es fundamental en las estrategias de fortalecimiento de la capacidad, ya que asigna recompensas (o sanciones) a aquellas administraciones que demuestren un compromiso claro (o pobre) para lograr mejores niveles en las medidas que se espera generen el mayor impacto en las perspectivas de desarrollo.

### **2.3. Marco comunitario de apoyo para el período 2000-2006**

El plan de desarrollo 2000-2006 para las regiones del sur de Italia, financiado con los Fondos Estructurales de la Unión Europea, se preparó de acuerdo con este amplio marco conceptual y, tras una negociación con la Comisión Europea, se aprobó en agosto del 2000, con el nombre de “Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para las regiones italianas del objetivo 1”.

Se trata de un importante paquete, de unos 50.000 millones de euros entre recursos nacionales y comunitarios, que se gastarán entre el año 2000 y el 2008 según un programa multianual, con la condición de que estas inversiones no sustituyan a la intervención nacional

---

<sup>5</sup> Véase el artículo 8 del Reglamento del Consejo (1260/99).

en las regiones rezagadas sino que representen un esfuerzo adicional, de acuerdo con el concepto de “adicionalidad” de los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

Según el programa italiano, en cuya elaboración participaron numerosos agentes institucionales, económicos y sociales, los recursos financieros disponibles se destinan al apoyo de los sistemas productivos locales (33%), los recursos humanos (19%), el uso sostenible de los recursos naturales y culturales para los objetivos de desarrollo (23%), las redes de servicios, sobre todo en el sector de las comunicaciones (20%) y las ciudades (5%).

Una característica muy innovadora del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 es la transferencia a las regiones de la responsabilidad directa por el uso de aproximadamente el 70% de los recursos del MCA. Por lo tanto, las regiones reciben medios financieros considerables para poner en práctica estrategias de desarrollo. Esto se vincula con un proceso más amplio de cambio institucional que se está llevando a cabo en Italia y abarca la transferencia de cada vez más poderes y responsabilidades al nivel regional. De los resultados disponibles hasta el 2004 respecto de la reciente disposición de la Comisión Europea de “liberación de oficio” de los fondos por parte de la Comisión, se puede concluir que el intento de mejorar la capacidad de las regiones de Italia para la gestión financiera de los Fondos Estructurales de la Unión Europea ha arrojado resultados positivos.<sup>6</sup> Italia, cuyo desempeño en materia de gestión financiera de los Fondos Estructurales de la Unión Europea había sido relativamente insatisfactorio, no ha incurrido en ninguna liberación de oficio importante, en parte gracias a la cooperación entre la administración central y regional para diseñar los instrumentos de seguimiento y acelerar el gasto de los fondos en proyectos de desarrollo.

Las intervenciones integradas y las medidas de apoyo a la capacidad administrativa son dos aspectos de fundamental importancia en la fase de programación correspondiente al período 2000-2006 del Marco Comunitario de Apoyo en Italia. El concepto de integración se pone en práctica sobre todo mediante los Proyectos Integrados Territoriales. La adopción generalizada de mecanismos de incentivos está orientada a mejorar la capacidad de gestión de las regiones y administraciones centrales para aplicar los programas de desarrollo.

### **Proyectos Integrados Territoriales**

Estos proyectos constituyen un intento innovador de llevar a la práctica el principio, reconocido a nivel comunitario, de que las estrategias de desarrollo deben integrar varias medidas para ser plenamente efectivas. Los Proyectos Integrados Territoriales se orientan al desarrollo de una cierta zona y se componen de una serie de intervenciones, cuya interacción contribuye a una estrategia de desarrollo común, ideada por los actores locales en respuesta a necesidades y oportunidades concretas. El monto de los recursos financieros que se invierten en estos proyectos (unos 6.000 millones de euros o el 21% de los recursos públicos de los programas operativos regionales, fondos nacionales y comunitarios incluidos), su elevado número, que supera los 200, y la gran cantidad de municipalidades que participan en las regiones del sur de Italia (unas 2.000) muestran su importancia en el programa italiano correspondiente al período 2000-2006.

Los Proyectos Integrados Territoriales se fundan en la identificación, por parte de una comunidad local (normalmente en una municipalidad, aunque en muchos casos participen varias), de un único objetivo estratégico importante para el desarrollo de la zona considerada

---

<sup>6</sup> La “liberación de oficio” es una disposición del reglamento vigente de los Fondos Estructurales (artículo 31 del Reglamento 1260/99), según la cual los compromisos presupuestarios de la UE para un determinado Estado miembro correspondientes a un año “n” que no se hayan gastado al término del año “n+2” dejarán de estar disponibles y se liberarán del presupuesto de la UE.

(por ejemplo, el fomento del turismo cultural). Cuando se ha seleccionado este objetivo, se determinan las actividades que se requieren para lograrlo e integrarlo a un proyecto coherente y unificado. En el caso del ejemplo considerado, estas pueden ser, entre otras, medidas relativas a la preservación histórica; intervenciones para contar con la infraestructura necesaria, como carreteras, telecomunicaciones, puntos de información; capacitación de personal, e incentivos para las empresas locales dedicadas a la fabricación de productos típicos. Es preciso asignar claramente la responsabilidad del proyecto a uno de los participantes (por ejemplo, una de las municipalidades) y hacer especial hincapié en el seguimiento de los resultados previstos de su aplicación (aumento del número de turistas, incremento del empleo en los sectores relacionados, reducción de la emigración).

El concepto de los PIT combina el necesario aumento de la integración y coherencia entre las intervenciones con el intento de incorporar efectivamente el conocimiento local al diseño de los proyectos y de fomentar una cooperación eficaz. Esto debería garantizar la existencia simultánea de procesos de abajo hacia arriba, que se traduzcan en un incremento de la calidad, y de sinergias sectoriales que den lugar a mejores resultados. Asimismo, la adopción de una estructura de gobernanza incrementa los procesos de participación de las comunidades y la responsabilidad de los administradores locales respecto del electorado, que a su vez, mejora la transparencia y la subsidiariedad en materia de aplicación de los proyectos de desarrollo. Dado que se trata de una iniciativa muy innovadora, los participantes se encuentran en un proceso de aprendizaje que aún no ha concluido.

### **Mecanismos de incentivos orientados al fortalecimiento de la capacidad<sup>7</sup>**

En el Reglamento de la Unión Europea para la programación correspondiente al período 2000-2006 se introdujo un incentivo denominado “reserva de eficacia”, destinada a otorgar una asignación extra a los programas de mejor gestión financiera y constituida con el 4% de los créditos, que no se asigna a ningún programa específico al inicio del período.

En Italia se suma un 6% adicional al paquete financiero, dada la necesidad de introducir mayores incentivos para impulsar los progresos en materia de gestión. Este elemento adicional del mecanismo de incentivos también depende del logro de las metas referentes a la mejora de la capacidad administrativa, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de las reformas institucionales. Los principales resultados de la puesta en práctica de este mecanismo de incentivo se presentan en el cuadro 2.

---

<sup>7</sup> El autor agradece a Laura Raimondo su sugerencia relativa a los mecanismos de incentivos orientados al fortalecimiento de la capacidad.

**Cuadro 2**  
**MECANISMOS DE INCENTIVOS MEDIANTE RESERVAS DEL 6% Y EL 4%<sup>a</sup>**

Orden	Administraciones y proporción de los recursos asignados en virtud los mecanismos de incentivos mediante reservas respecto de los recursos potenciales <sup>b</sup>			
	Reserva del 6%		Reserva del 4%	
	Regiones		Regiones	
1	Basilicata	153,7	Apulia	108,6
2	Campania	116,4	Sicilia	107,6
3	Apulia	108,2	Campania	103,9
4	Sicilia	99,2	Basilicata	103,3
5	Cerdeña	67,0	Cerdeña	102,8
6	Calabria	65,0	Calabria	62,5
Administraciones Centrales <sup>c</sup>				
1	Desarrollo local	139,8	Educación	157,1
2	Educación	98,7	Investigación	130,0
3	Seguridad	81,0	Pesca	109,5
4	Investigación	80,6	Desarrollo local	109,5
5	Pesca	61,4	Asistencia técnica	108,9
6	Transporte	55,2	Seguridad	107,9
7			Transporte	50,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Departamento de políticas de desarrollo y cohesión (MEF-DPS) Roma.

<sup>a</sup> El Comité Nacional de Seguimiento asignó los recursos correspondientes al 6% en marzo del 2003 y del 2004; el 4% se asignó en virtud de una decisión de la Comisión Europea de fecha 23 de marzo del 2004 (publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* L 111, del 17 de abril del 2004).

<sup>b</sup> Los recursos potenciales son aquellos que se habrían asignado mediante los mecanismos normales del Marco Comunitario de Apoyo si no se hubiera aplicado el mecanismo de incentivos mediante reservas.

<sup>c</sup> Los programas de asistencia técnica se vinculan exclusivamente a la reserva del 4%.

Como puede apreciarse en el cuadro, la aplicación del nuevo reglamento se tradujo efectivamente en una diferencia respecto de la asignación final de recursos a las regiones y administraciones centrales.

De la evaluación de los resultados y el funcionamiento de los sistemas de reservas comunitario y nacionales que se pusieron en práctica en el período de programación 2000-2006 en Europa e Italia parece desprenderse que, para que los mecanismos financieros de recompensas sean eficaces deben concebirse y aplicarse de manera apropiada. Sobre todo, deben orientarse a un grupo homogéneo de actores, capaces de incidir de forma directa en el logro del objetivo, en un contexto en el que el riesgo de conmociones externas sea reducido; basarse en indicadores y metas comparables, fáciles de medir y que no fomenten ni creen incentivos para la manipulación de los datos; incluir recompensas de un monto acorde al esfuerzo necesario para alcanzar la meta, y funcionar de acuerdo con un mecanismo de asignación preestablecido y fiable, que responda únicamente a los resultados de la competencia.

Los fondos de la UE son un factor fundamental para la política regional italiana actual. Sin, embargo, las medidas nacionales de política regional son también muy importantes, y la principal fuente de financiamiento de las intervenciones. El gasto de Italia en desarrollo regional comprende tres tipos de recursos principales, a saber: ordinarios, nacionales adicionales y adicionales de la UE.

Aunque los Fondos Estructurales de la UE representan una parte relativamente pequeña del gasto total anual en programas de desarrollo en Italia (alrededor del 25%), contribuyen de

manera esencial a definir normas a las que pueden adecuarse las intervenciones nacionales. En la actual fase de programación 2000-2006 se registra una “contaminación” virtuosa entre ciertas prácticas de las políticas nacionales y de la Unión. Esto es, las políticas financiadas con recursos nacionales presentan, en su aplicación, varias similitudes con los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Estas abarcan la adopción de mecanismos de “ruptura automática del compromiso”, normas comunes de selección de proyectos, sistemas de reserva de eficacia y de cooperación, así como técnicas de evaluación. Asimismo, puede observarse una convergencia entre las políticas nacionales y de la UE, dado que las recompensas por eficacia de los fondos nacionales están concebidas de tal forma que funcionan como incentivos para el cumplimiento de los plazos europeos en materia de ruptura automática del compromiso de los Fondos Estructurales. Por último, también se registran sinergias, entre las que se destaca el respeto del principio de adicionalidad, que condiciona la entrega de los fondos de la UE a que el empleo de recursos nacionales no disminuya. Otro caso es el uso de fondos nacionales en áreas de política no elegibles, pero que resultan complementarias de los Fondos Estructurales, entre otras, la inversión en vivienda social y el fortalecimiento de las estructuras del sector judicial.

### 3. Conclusiones

El breve análisis contenido en este artículo permite establecer ciertas conclusiones generales acerca de las principales lecciones aprendidas gracias a la aplicación de las políticas de desarrollo regional en Italia.

Las normas que rigen las políticas de desarrollo regional, tanto nacionales como de la UE, traen aparejado un considerable valor agregado. La asignación de los fondos por sí sola, sin normas estrictas, no alcanza para solucionar los problemas relativos al desarrollo y favorecer la cohesión económica y social, ya que los fondos podrían emplearse de manera muy ineficiente. La adopción de métodos “menos rígidos”, que se gobiernen únicamente por normas comunes y cuya puesta en práctica dependa de fondos nacionales, puede resultar ineficaz, sobre todo cuando la diferencia entre los niveles de desarrollo es muy importante y es preciso reducirla en un plazo razonablemente corto. De hecho, la combinación de fondos adecuados y normas apropiadas es clave para el diseño de estrategias de desarrollo. El caso de Italia demuestra que las normas que rigen las políticas de cohesión pueden producir valor agregado, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

- se eviten políticas “equivocadas”, es decir, que garanticen que un marco común compartido entrañe la supresión (o la reducción) de la posibilidad de aplicar políticas que puedan perjudicar el desarrollo de las regiones y países vecinos. Este tipo de políticas representa, en definitiva, un mero desplazamiento de la inversión de una región o país a otro y se traduce en un “juego de suma cero”, en lugar de atraer nuevas inversiones y fomentar oportunidades en las regiones más atrasadas;
- se persiga, mediante la inversión pública, objetivos fidedignos y medibles y se haga hincapié en la transparencia de los procesos, mediante una evaluación adecuada, una cooperación más amplia y una subsidiariedad eficaz;
- se asegure una adecuada combinación entre la asistencia estatal y la infraestructura, lo que supone el reconocimiento de la contribución que pueden hacer los subsidios compensatorios a las empresas, en un contexto basado en medidas orientadas al mejoramiento a largo plazo de los factores de competitividad de las regiones;

- se garantice que los fondos gastados en el marco de una política regional (por ejemplo, la política de cohesión de la Unión Europea) no sustituyan a los recursos que se gastan normalmente en proyectos de desarrollo; esto es, que se cumpla el principio de adicionalidad de los recursos de la UE, de manera de evitar una reducción del potencial efecto multiplicador de las diferentes fuentes de financiamiento.

Las políticas regionales deberían orientarse a estimular la competitividad de las regiones rezagadas, mediante el aumento de su productividad. No pueden considerarse un instrumento de política redistributiva. El potencial sin explotar es crucial para el mejoramiento de la competitividad y el desarrollo de las oportunidades de las regiones menos desarrolladas pero, para que este potencial se aproveche en forma eficaz, el conocimiento local es un factor clave. Se requieren considerables mejoras en términos de gobernanza de los procesos, mediante el aumento de las responsabilidades inherentes a la cooperación a nivel local. Del mismo modo, las inversiones públicas deben complementarse con iniciativas de fortalecimiento de la capacidad en la esfera local.

Las intervenciones en las regiones del sur de Italia evolucionaron de manera apreciable en este sentido a fines de los años noventa. Si se considera el desempeño económico del sur en el mismo período, se observan hechos alentadores. En promedio, en el período 1996-2003 la tasa de crecimiento las regiones del sur ha superado a la del norte, pero los obstáculos al crecimiento siguen siendo considerables. Los procesos de desarrollo que la política regional italiana intenta impulsar se basan sobre todo en la generación de externalidades y en el cambio de las expectativas de los actores involucrados, que requieren tiempo para concretarse.<sup>8</sup>

En lo que respecta a las previsiones para el futuro, cabe mencionar que la política de cohesión de la UE para el período 2007-2013 se está debatiendo en las negociaciones que se están llevando a cabo en Europa. Sin duda, el resultado de esta compleja negociación tendrá una apreciable influencia en las políticas regionales nacionales. Sin embargo, en esta etapa no está claro aún si el enfoque italiano en materia de desarrollo regional podría verse fortalecido con este resultado. El debate parece girar en torno a dos perspectivas alternativas. De acuerdo con la primera, se da por sentado que el desarrollo regional responde más que nada a los mecanismos de mercado y a la intervención de los actores privados. Por ende, los subsidios a las empresas son instrumentos de política más “simples”, caracterizados por efectos más importantes y costos administrativos más bajos. De acuerdo con una perspectiva alternativa, que cuenta con el apoyo de Italia, un enfoque estratégico de la UE —es decir, un conjunto de normas básicas acordadas entre todos sus integrantes— brinda el contexto adecuado para poner en práctica actividades orientadas a mejorar la productividad de las regiones rezagadas a largo plazo, mediante intervenciones en las condiciones marco.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Véase Ministerio de Economía y Finanzas, Departamento de políticas de desarrollo y cohesión (MEF-DPS), “2004 Annual report on action in underutilised areas” [en línea] [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/rapp\\_annuale\\_2004/Executive\\_Summary.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/rapp_annuale_2004/Executive_Summary.pdf).

<sup>9</sup> La postura italiana acerca de la reforma de la política de cohesión de la Unión Europea para el período 2007-2013 puede consultarse en el “Second Italian memorandum on the reform of the EU regional cohesion policy” [en línea] <[http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Memorandum\\_2002.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Memorandum_2002.pdf)>.

## **El papel de las entidades multilaterales regionales en el desarrollo sostenible**

**Luis Enrique Berrizbeitía\***

A comienzos del siglo XXI América Latina se halla inmersa en una situación económica, política y social muy compleja. Pese a los importantes avances respecto de la democracia y la estabilización macroeconómica, la región ha perdido importancia económica en el contexto internacional. En las últimas cinco décadas ha descendido de la segunda a la antepenúltima posición, ubicándose por encima de África y los países menos desarrollados de Asia.

Los países latinoamericanos se han caracterizado por tener un crecimiento bajo y volátil, sujeto a los efectos de diversas conmociones externas que han dado lugar a graves crisis económicas y sociales. En estas circunstancias, la situación de pobreza se ha agudizado en la mayor parte de los países y la distribución del ingreso regional continúa siendo la más desigual del mundo. Esta polarización social ha agravado los problemas de gobernabilidad, violencia y marginalidad, y se ha visto acompañada por un proceso de deterioro ambiental y utilización insostenible de recursos fundamentales como los bosques y el agua.

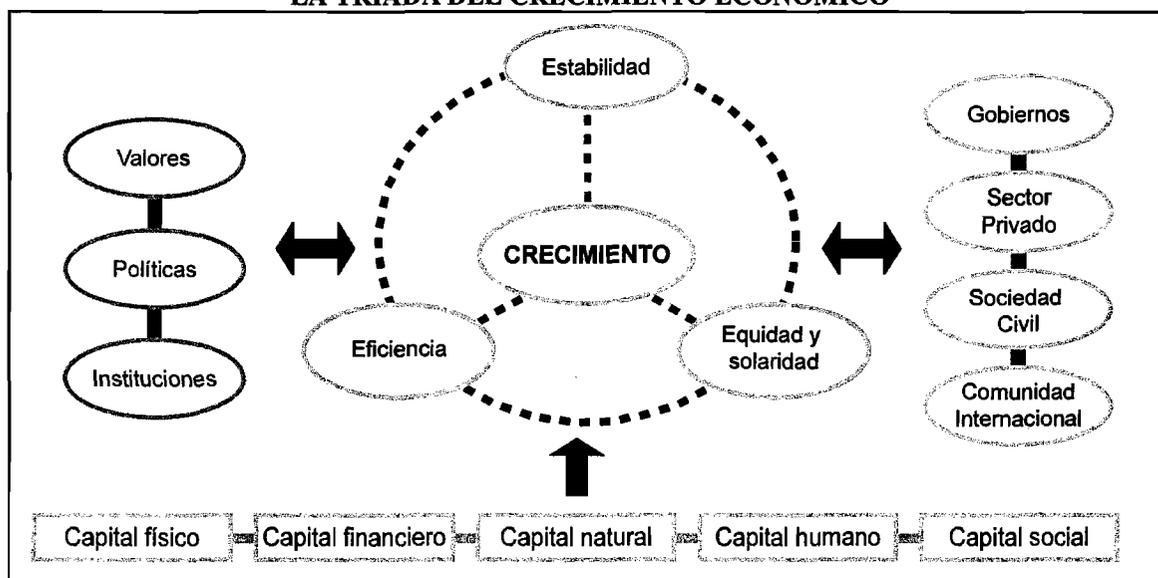
En estas circunstancias, el desafío de América Latina es lograr un crecimiento económico elevado y sostenido, que sea incluyente, participativo y que respete la diversidad cultural y el medio ambiente.

Esta meta requerirá la adopción de una agenda renovada de desarrollo que mejore las condiciones de vida de la mayoría de la población y que promueva la expansión sostenida de las diferentes formas de riqueza o capital que tiene nuestro continente, es decir el capital físico, financiero, natural, social y humano. La Corporación Andina de Fomento (CAF) promueve esta estrategia de desarrollo en la región y acompaña a los países mediante su apoyo financiero y programático.

---

\* Vicepresidente de la Corporación Andina de Fomento.

**Figura 1**  
**LA TRÍADA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**



Fuente: Corporación Andina de Fomento.

Las premisas básicas de esta agenda son la estabilidad, la eficiencia, la equidad y la solidaridad, con la incorporación integral de los factores determinantes de un crecimiento económico de calidad, en particular, la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, la equidad social, la ética, la responsabilidad ambiental y la valorización del acervo cultural.

## **El papel de la Corporación Andina de Fomento en la implementación de una agenda integral de desarrollo**

En línea con las premisas de estabilidad, eficiencia y equidad de la Agenda Integral de Desarrollo, las actividades de la Corporación Andina de Fomento para el cumplimiento de su misión pueden resumirse en la promoción del desarrollo sostenible y la integración regional.

### **1. Promoción de la estabilidad económica**

Entendemos que la estabilidad económica es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr el crecimiento sostenible de la región. Sin estabilidad macroeconómica es difícil lograr los niveles de ahorro e inversión necesarios para promover un crecimiento económico adecuado y sostenible. También, desde el punto de vista social y de equidad, diversos estudios muestran que normalmente los segmentos de la población menos favorecidos son los grupos que más sufren el impacto de las crisis macroeconómicas y financieras.

Una de las principales fuentes de inestabilidad económica en los países de la región es la gran vulnerabilidad de las economías respecto de los acontecimientos externos. La alta dependencia de la región de las exportaciones de bienes básicos por una parte, y las bajas tasas de ahorro interno y el difícil acceso a los mercados internacionales de capital, por la otra, configuran un escenario en el cual los acontecimientos adversos en los mercados internacionales de mercancías, los cambios repentinos en la dirección de los flujos de capital, o ambos, producen consecuencias importantes en el crecimiento económico y los niveles de empleo.

A este respecto, la labor de la Corporación Andina de Fomento en sus países miembros tiene varias facetas. Por una parte, la promoción de una Agenda de Desarrollo donde la transformación productiva se dirige al aprovechamiento de las ventajas comparativas y la generación de valor agregado. Esta transformación debe ser acompañada por una inserción más efectiva de la región en la economía global.

Por otra parte, se busca crear las condiciones para el buen funcionamiento de los mercados de capital domésticos y un adecuado flujo de capital externo que complemente el ahorro interno. En este contexto, la acción de las instituciones financieras regionales es primordial dadas las características de los flujos de capital en la región.

El importante incremento de los flujos de capital y su volatilidad en la década de 1990 revelaron las características de estos flujos y la manera en que las instituciones financieras regionales pueden desempeñar un papel fundamental en la regularización y potenciación de las bondades de los flujos financieros internacionales.

Los flujos de capital hacia la región han sido heterogéneos, ya que han adoptado una combinación entre inversión extranjera directa, mercado accionario, préstamos e inversión de cartera; han sido asimétricos, porque se han dirigido a los países de mayor ingreso per cápita; se han concentrado en los recursos naturales y las privatizaciones; y han sido volátiles y procíclicos.

Asimismo, la experiencia indica que estos flujos de capital han tenido una elevada volatilidad en la que el efecto de contagio es importante. En caso de crisis, los mercados financieros no diferencian las características individuales de los países que pertenecen a un ámbito geográfico común o que comparten características de desarrollo similares. Además, las asimetrías en el acceso a la información ocasionan procesos de racionamiento del crédito con profundas consecuencias en los mercados financieros internos y en el sector productivo.

En este contexto, las instituciones financieras multilaterales tienen un papel importante en el logro de un flujo de capitales menos concentrado, más regular, permanente y en volúmenes adecuados, el fomento del ahorro interno y la inversión, a fin de contrarrestar las tendencias observadas. Las principales acciones de la Corporación Andina de Fomento se relacionan con el papel de intermediación en los recursos, su papel catalítico y anticíclico.

Como intermediador, la calificación de riesgo favorable de organismos como la Corporación Andina de Fomento permite atraer recursos a bajo costo para la región. Esto se complementa con el papel catalítico que permite incrementar las fuentes de financiamiento mediante la alianza de la Corporación Andina de Fomento y otras entidades financieras internacionales o nacionales mediante operaciones A/B, cofinanciamientos, garantías parciales, seguros de riesgo político y apoyo a los países en la difusión internacional de las oportunidades de negocios e inversión en sectores prioritarios. En cuanto a la necesaria regularidad en el flujo de financiamiento a la región, la Corporación Andina de Fomento, mediante su labor anticíclica, se convirtió en la principal fuente de financiamiento de los países andinos en los difíciles períodos que siguieron a la crisis asiática de 1998.

Otro elemento importante en el trabajo de la Corporación Andina de Fomento para promover la reducción de la vulnerabilidad externa de la región es el apoyo a los países en las reformas que conduzcan a una mayor estabilidad macroeconómica. Cerca del 5% de la cartera de préstamos de la institución tienen este propósito. Entre las principales acciones está el desarrollo de instrumentos para mejorar la tributación, apoyar la sostenibilidad fiscal, optimizar la calidad del gasto público y la inversión social.

Por último, otra área que tenemos interés en promover y que se relaciona con la estabilidad macroeconómica es el desarrollo de los mercados internos de capital y su integración en el ámbito regional. Elementos como el buen gobierno corporativo, el desarrollo de los fondos

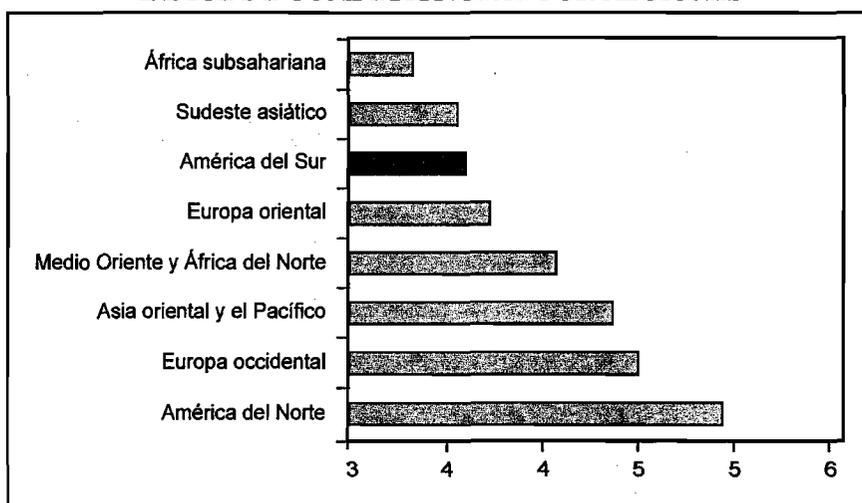
de pensiones y de los mercados de valores son vitales para la movilización e incremento del ahorro interno de la región.

## 2. Fortalecimiento de la eficiencia microeconómica

### 2.1 Competitividad

Uno de los problemas centrales que subyace detrás del lento crecimiento económico de la región en las últimas décadas ha sido el bajo nivel de competitividad y el rezago de la productividad en comparación con otras regiones del mundo. Según la última medición del Foro Económico Mundial, América Latina se encuentra entre las zonas con más baja competitividad a nivel mundial superando solamente a África y a las zonas menos desarrolladas de Asia.

**Gráfico 1**  
**ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD POR REGIONES**



Fuente: Corporación Andina de Fomento (CAF), sobre la base de datos oficiales del Fondo Económico Mundial.

Varios son los factores que explican los bajos niveles de competitividad. De acuerdo con la metodología utilizada por el Foro Económico Mundial (FEM), los principales determinantes de la competitividad tienen que ver con factores relacionados con las empresas, como el ambiente de negocios y la sofisticación empresarial, y otros relacionados con las condiciones de los países, como el ambiente macroeconómico, la calidad institucional y la tecnología. En todos estos factores, América Latina en general, y los países andinos en particular, están muy rezagados en comparación con la mayoría de los países en desarrollo.

Con el objeto de influir positivamente en el avance competitivo de la región, la Corporación Andina de Fomento creó el Programa Andino de Competitividad en el año 2000 para promover el diálogo y crear capital social entre los gobiernos, el sector empresarial, la sociedad civil y la comunidad académica, establecer prioridades de acción, generar estrategias y desarrollar iniciativas específicas que fortalezcan la participación competitiva de la región en la economía mundial. Las principales líneas de acción han sido las siguientes:

- establecer lineamientos para la estrategia de competitividad en países basados en recursos naturales;
- identificar y apoyar el desarrollo de conglomerados con potencial exportador;

- apoyar acciones concretas para mejorar el clima de negocios, la inversión, la innovación y el uso de las tecnologías de información;
- fortalecer las instituciones que promueven la competitividad;
- promover el diálogo y el logro de consensos en temas pertinentes para la mejora de la competitividad de los países.

Los proyectos anteriores han sido complementados con créditos de apoyo al desarrollo de la competitividad nacional que han identificado factores críticos y acciones consensuadas en algunos países del área, entre otros, Bolivia, Costa Rica y Ecuador.

## 2.2 Infraestructura

La infraestructura es clave para la competitividad así como para la integración económica y comercial, ya que afecta el acceso de los mercados mediante el transporte de materias primas a los centros de producción y, posteriormente, las distribuciones de esta producción a los centros de consumo nacionales e internacionales. En América Latina la provisión de infraestructura se complica por la relevancia que asumen los obstáculos geográficos como las grandes áreas y distancias con baja densidad poblacional, las importantes barreras naturales y una fuerte vulnerabilidad a los desastres naturales. Estas fallas en la provisión de infraestructura tienen como consecuencia un incremento en los costos de las transacciones, la pérdida de competitividad y la reducción en la productividad y en la actividad económica.

Los costos de una deficiente infraestructura pueden ser, incluso, mayores que las barreras proteccionistas que diferentes regiones imponen a nuestros mercados. Como documentan diversos estudios, el atraso de la región en materia de infraestructura es muy importante, y en la última década los procesos de ajuste fiscal han tenido altos costos en la inversión pública en infraestructura, que ha disminuido del 2% al 1% del PIB regional en el período mencionado. La caída de la inversión pública en infraestructura no ha sido compensada por una mayor participación del sector privado.

Desde hace 15 años, la Corporación Andina de Fomento, que conoce la necesidad de superar los obstáculos que presenta una infraestructura deficiente, ha concentrado sus esfuerzos en esta área con el objetivo de financiar proyectos de infraestructura que promuevan la integración regional. Más recientemente, la Corporación Andina de Fomento ha apoyado todas las facetas de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA) creada en el año 2000, entre ellas la priorización de ejes, la conceptualización de mecanismos de financiamiento y, desde luego, el financiamiento de proyectos. A este respecto la Corporación Andina de Fomento ha financiado, en los últimos años, 35 proyectos de integración física de América del Sur con una inversión de más de 7.000 millones de dólares, de los cuales 1.600 millones de dólares corresponden a financiamiento directo.

Para complementar este propósito, la Corporación también promueve la integración de los mercados regionales de infraestructura eléctrica y de comunicaciones, para aprovechar sinergias entre países y promover la racionalidad y la utilización eficiente de estos recursos. Asimismo entendemos que para una eficiente utilización de la infraestructura actual es importante desarrollar la logística del transporte de mercancías para lo cual es necesario, en primera instancia, mejorar los puntos de concentración del tránsito, como los pasos de frontera, y el funcionamiento de los puertos.



en el proceso de liberalización comercial de los países de la región a lo largo de los últimos 20 años, este tipo de reformas no se ha reflejado en el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza.<sup>1</sup>

Para que una mayor apertura comercial se traduzca en crecimiento y desarrollo, se necesita una estrategia basada en un mayor acceso a los mercados internacionales y una inserción de mayor calidad en el mercado. El mayor acceso debe realizarse aprovechando las oportunidades y minimizando los riesgos generados por las diferentes rutas de inserción a disposición de los países de la región: los tratados de libre comercio, el ALCA, la integración subregional y la liberalización multilateral de la OMC. Esta mayor inserción debe ser acompañada por un proceso de transformación productiva que enfatice en el valor agregado a las ventajas comparativas vigentes y en la diversificación de las economías.

La Corporación Andina de Fomento actúa mediante la elaboración y difusión de propuestas de estrategias de desarrollo que puedan ser apoyadas por este organismo en el ámbito financiero y programático. La Corporación también apoya a los gobiernos, al sector privado y a los grupos regionales en las negociaciones de acuerdos comerciales y tratados de libre comercio.

### 3. Promoción de la equidad y la solidaridad

El bajo crecimiento que ha experimentado América Latina ha sido un factor determinante que ha impedido disminuir la pobreza de manera significativa. Además, existen enormes disparidades en la distribución del ingreso entre los habitantes de América Latina y la exclusión es una característica común en muchos países. Esto significa que además de que el crecimiento no ha sido suficiente, sus frutos se han repartido en forma desigual y no han alcanzado a los más desposeídos. Al mismo tiempo, la desigualdad y la exclusión no han contribuido al proceso de desarrollo económico.<sup>2</sup>

Una mirada a las estadísticas sociales en años recientes muestra que no ha habido un progreso significativo en la reducción de la pobreza en los años noventa con respecto a la situación imperante en la década anterior. Además, la disparidad en la distribución del ingreso en América Latina continúa siendo la más marcada y, no obstante los importantes logros de la región en las áreas de la salud y la educación, persiste una importante brecha en esta materia con respecto a otras regiones en desarrollo.

El poco avance en el desempeño económico y social de la región puede explicar el desencanto de la mayoría de la población respecto de elementos característicos de las democracias. Según Latinobarómetro 2004, el nivel de confianza en las tres principales instituciones de la democracia, es decir el Congreso, el sistema judicial y los partidos políticos, es el más bajo entre el conjunto de instituciones relevantes para la sociedad latinoamericana.

En este contexto, la estrategia de la Corporación Andina de Fomento para promover la equidad y la solidaridad está basada en acciones en tres ámbitos. El primero se relaciona con la contribución a la generación de empleo y riqueza. El segundo con el desarrollo institucional y la promoción de la gobernabilidad y el tercero con el desarrollo cultural y comunitario.

Para contribuir a la generación de empleo y riqueza es fundamental el acceso de todos los segmentos de la población a las oportunidades. De esta manera, la Corporación Andina de Fomento financia programas sociales con la participación de los beneficiarios, promoviendo el desarrollo humano y creando sinergias entre sectores y actores para así garantizar una provisión

---

<sup>1</sup> Corporación Andina de Fomento (CAF), "Reflexiones para retomar el crecimiento: inserción internacional, transformación productiva e inclusión social", Caracas, 2004.

<sup>2</sup> *Ibid.*

de servicios básicos de calidad como educación, salud, agua y saneamiento a los grupos menos favorecidos de la sociedad.

Otra forma de ayudar en la promoción del empleo y la riqueza es mediante la creación de las condiciones para facilitar el acceso de iniciativas social y económicamente rentables al capital. Para esto las actividades relacionadas con las pequeñas y medianas empresas y microempresas, el sector agrícola y el desarrollo rural son las bases para extender las posibilidades del financiamiento productivo a amplios segmentos de la población.

Con respecto al segundo ámbito mencionado, la Corporación ha mantenido el compromiso de fortalecer la gobernabilidad democrática mediante cuatro líneas de acción dirigidas a: i) promover el comportamiento ético y la cultura democrática de los actores sociales, ii) el desarrollo institucional con reglas y procedimientos eficientes, transparentes y ágiles para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, iii) el apoyo a los procesos de descentralización y participación ciudadana y iv) la identificación y formación de líderes naturales emergentes. Estamos trabajando para rescatar la importancia de la esfera local y la capacitación y el liderazgo de los recursos humanos mediante programas con varias universidades y centros académicos en los diversos países.

Por último, en lo relativo al desarrollo cultural y comunitario, la Corporación Andina de Fomento impulsa proyectos para generar capacidades y promover la responsabilidad y el capital social, y la adopción de políticas públicas culturales como instrumentos de desarrollo e inclusión social. En este sentido, se destacan los programas musicales y deportivos, la gestión comunitaria productiva, sobre todo en el sector artesanal, la construcción comunitaria de agendas y portafolios de proyectos de autogestión y el fortalecimiento de procesos productivos y de comercialización a nivel comunitario.

## **La importancia de la integración**

Con respecto a lo que sucede internacionalmente, América Latina tiene un bajo coeficiente de comercio intraregional. A diferencia de Europa donde el comercio comunitario supera el 60% del comercio total, o en América del Norte donde el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México ha impulsado entre estos países cerca del 60% del comercio de la zona, el comercio intrarregional en América Latina y sus diferentes subregiones es de apenas un 20% . Además de otros factores como las características de las estructuras de producción y las exportaciones, las carencias de infraestructura han actuado como un freno al propósito de lograr una mayor integración regional.

Esto provoca diversas consecuencias en el funcionamiento del sector productivo y de las economías en general. Conduce a la fragmentación del territorio y de los mercados, lo que entorpece el logro de economías de escala en los procesos productivos.

También la baja integración regional ha dificultado la generación de un mayor valor agregado en las actividades de exportación de la región. A manera de ejemplo, las exportaciones intrarregionales tienen un mayor componente de productos industriales que las dirigidas a países más desarrollados, que se concentran en productos básicos.

La dificultad para explotar las economías de escala y la concentración de las estructuras de producción y exportación en productos básicos tiene importantes consecuencias en el nivel competitivo de la región y la baja rentabilidad del capital que se traduce en una inversión menos productiva, un crecimiento económico lento e inestable y bajos niveles de empleo.

La integración física puede ser un importante instrumento que facilite la integración y promueva la competitividad regional. Amplía los mercados y crea economías de escala.

Disminuye los costos de producción e incrementa la productividad. Crea nuevas oportunidades de negocios e inversión, y crea sinergias entre los diferentes actores económicos con lo cual se mejora la capacidad de negociación de la región en el contexto internacional.

¿Cuál es el papel de Corporación Andina de Fomento en el desarrollo de la infraestructura regional? Nuestra participación tiene diferentes facetas. Las principales se enumeran a continuación:

- facilitar y acelerar el proceso de financiamiento;
- mejorar los términos de financiamiento;
- catalizar recursos de terceros mediante el otorgamiento de garantías y otros mecanismos;
- financiar al sector privado;
- estimular el establecimiento de estructuras de asociación entre los actores públicos y privados;
- otorgar asistencia técnica para la creación de marcos legales y regulatorios confiables y estables.

Las acciones anteriores se enmarcan en la participación de la Corporación en los programas de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA), donde además del apoyo financiero, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) han tenido un importante papel en el proceso de planificación y promoción de inversiones, como la organización del espacio sudamericano en Ejes de Integración y Desarrollo que agrupan a los proyectos de infraestructura en función de una visión estratégica para la integración física en conjunto con los diferentes países de la región.

Un buen ejemplo de acciones complementarias dirigidas a crear las condiciones para la integración de mercados es el proceso de integración energética iniciado con la aprobación, en el seno de la Comunidad Andina (CAN), de la Decisión 536 que provee un marco jurídico para la interconexión de sistemas eléctricos y la compraventa de electricidad entre sistemas interconectados. Esta decisión ha permitido la construcción y puesta en funcionamiento de una muy exitosa interconexión entre Colombia y Ecuador, al tiempo que se están preparando interconexiones adicionales entre Ecuador y Perú, y entre Colombia y República Bolivariana de Venezuela. Sobre la base de esta experiencia, es necesario profundizar este proceso y avanzar hacia la eventual promoción de un acuerdo similar de alcance sudamericano.

Nuestro concepto de integración no se limita a la integración física principalmente relacionada con el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Para una integración efectiva debe trabajarse de forma integral en diferentes ámbitos como la integración comercial, los mercados de capital, la convergencia macroeconómica, y en ámbitos que faciliten la movilidad laboral y promuevan la integración cultural, social y política.

Este concepto se corresponde con la nueva situación de la integración regional ya que durante el año 2004 hubo importantes avances. Por una parte se destaca la ampliación del Mercosur mediante la aceptación de República Bolivariana de Venezuela como miembro asociado, la adhesión de México como observador y la invitación realizada a Colombia y Ecuador. Asimismo se destaca la firma del acuerdo de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur y los avances en los procesos de los tratados de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea por una parte, y diferentes agrupaciones regionales y países individuales como con Estados Unidos, CAFTA, Panamá, República Dominicana; Colombia, Ecuador, Perú, y Chile.

En el plano político, la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones a finales del 2004 con el objetivo de desarrollar un espacio sudamericano integrado en el plano político, social, económico, ambiental y de infraestructura, es un paso importante para consolidar los esfuerzos de integración regional en las diferentes áreas.

## **La Corporación Andina de Fomento y los fondos regionales**

América Latina no dispone de “fondos regionales solidarios” tal como fueron concebidos y aplicados en Europa. Esto se debe principalmente al menor grado de integración regional en materia comercial, institucional y de infraestructura, y a la escasez de recursos propios, debido a las permanentes limitaciones fiscales que afronta la mayoría de los países de la región.

Dada la anterior situación, los que podrían denominarse “fondos regionales” son los financiados por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), incluyendo las donaciones, y los fondos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Según cifras del Banco Mundial, el financiamiento neto de la Banca Multilateral a los países en desarrollo en el período 2000-2002 se ha reducido en comparación con los niveles de fines de la década de 1990.<sup>3</sup> Asimismo, las donaciones de los países desarrollados han disminuido de más de 55.000 millones de dólares anuales a cerca de 50.000 millones de dólares en los últimos años, lo que representa una contracción del 0,34% al 0,22% del PIB de los países donantes.

A pesar de la relativa reducción en los flujos de ayuda a la región, este rubro no deja de ser importante en la disponibilidad de recursos para el desarrollo. Muchas veces la concentración de la ayuda en proyectos institucionales y de desarrollo ha limitado la ayuda por las dificultades administrativas y de ejecución de los proyectos.

Hasta el momento no se ha considerado la integración física regional como una categoría en las posibilidades de ayuda de los países desarrollados. Pensamos que los avances institucionales del sector, el compromiso político y las amplias necesidades de financiamiento y el beneficio potencial de esta inversión, hacen que este sea un importante vehículo para canalizar la ayuda al desarrollo en los países de la región. Esquemas institucionales como la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana y el Plan Puebla-Panamá, y entidades regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata o el Banco Centroamericano de Integración Económica, pueden ser actores importantes en la implementación de esta idea.

---

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 2003.

# América del Norte: ¿un futuro de integración sin convergencia?

Raúl Rodríguez Barocio\*

## Una región con brechas crecientes

El panorama de la economía mexicana de los últimos 20 años presenta claroscuros. Está marcado por procesos sobresalientes de estabilidad e integración regional pero es pobre en materia de crecimiento, cohesión social y convergencia de niveles de ingreso y desarrollo.

Pese a los avances en relación con el combate a la pobreza extrema, la brecha de los niveles de ingreso per cápita entre México y Estados Unidos no se ha cerrado. En lo que respecta a México, el norte se hace un poco más próspero y el sur se estanca; el contraste entre los más ricos y los más pobres aumenta en todo el país, y los patrones de inversión, actividad económica y educación perpetúan las diferencias. El país se fractura cada vez más. Cerrar las brechas de bienestar es sin duda el principal reto para los mexicanos.

Entre tanto, como en todos los bloques económicos del mundo, en América del Norte se registra un ritmo de integración económica acelerado, que se refleja en la evolución de las corrientes comerciales y de inversión de los últimos años. En 1980, una tercera parte del total del comercio exterior de los tres países de la región consistía en transacciones entre estos; hoy dichas transacciones representan cerca del 60%. Los montos están aumentando a tasas sin precedentes y la composición de las corrientes se está transformando rápidamente.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido en gran medida un éxito respecto de los objetivos fijados. Su propósito era facilitar las corrientes comerciales y de inversión y consolidar reglas claras para los negocios entre los tres países participantes. Pero, independientemente de la opinión personal acerca de la globalización y la integración comercial como factores necesarios para el desarrollo, es claro que estas no son condiciones suficientes. En el mundo en desarrollo, para cerrar las brechas de ingreso, mejorar las condiciones de vida y

---

\* Director General del Banco de Desarrollo de América del Norte.

fomentar la competitividad, se requiere no solo de apertura y estabilidad; es preciso realizar reformas estructurales internas y alianzas más profundas a nivel internacional.

## Las reformas internas

Si no se procede a realizar las reformas pendientes en México, que han sido objeto de un intenso debate en los últimos años, los beneficios logrados con la apertura de la economía y una estabilidad macroeconómica arduamente alcanzada y cuidadosamente administrada seguirán sin extenderse al grueso de la población. Incluso, las ventajas competitivas derivadas del TLCAN se están erosionando. A medida que se ahondan las brechas de ingreso cobran fuerza las voces de quienes proponen soluciones populistas y viejas recetas del pasado. A pesar de los que creían desterrados esos tiempos, México corre hoy el riesgo de aislarse nuevamente.

Hay quienes afirman que el TLCAN mismo ha dado origen a la profundización de las brechas de desarrollo. Dichos críticos no se preguntan cuál sería la situación actual de México si la apertura comercial no hubiera tenido lugar. Por su parte, quienes se han beneficiado con la apertura no hacen lo suficiente para apoyarla.

El Tratado es una parte de un mecanismo que sigue incompleto. No es el instrumento requerido para propiciar la equidad, ni puede solucionar las carencias en materia de productividad y competitividad, que se hacen cada vez más notorios ante la falta de reformas estructurales. Cabe preguntarse por qué, en lugar de denostar los factores que tiene México a su favor en materia de competitividad —entre otros, el TLCAN, el excelente manejo macroeconómico que ha traído estabilidad, y el desarrollo de mercados e instrumentos financieros—, no se exploran a fondo los elementos que tienen en común las trayectorias exitosas de países afines en cultura e historia, que hace apenas unas décadas eran más pobres que México.

A diferencia de lo que prevaleció durante la negociación del TLCAN, hoy se carece de diagnósticos claros, propuestas coherentes y coordinadas y estrategias de convicción política. La capacidad de persuasión y para lograr consensos mínimos entre agentes clave dentro y fuera del país —indispensable para profundizar las reformas económicas y la integración— es insuficiente.

En México hace falta instaurar un sentido de urgencia, dado el tremendo dinamismo de los países competidores y la estructura de edades de la población, que otorga un “bono” demográfico que durará, como máximo, 20 años. Es la oportunidad para ser más prósperos antes de que el envejecimiento gradual del mexicano promedio dificulte los esfuerzos para lograr el desarrollo. Se dispone de un corto plazo para lograr los cambios profundos que han sido el común denominador de las economías del mundo que crecen con equidad. Se trata de mejorar la productividad por medio de reformas ambiciosas en materia del régimen fiscal, el ámbito laboral, la calidad de la educación, la gobernanza y la solidez de las instituciones —especialmente a nivel municipal—, el manejo de los recursos naturales, la inversión privada en prácticamente todos los ámbitos de la economía, el sistema judicial, el estado de derecho y la infraestructura productiva.

Las diversas evaluaciones de la competitividad a nivel internacional asignan a México una calificación preocupante, caracterizada por una tendencia a la baja, según la percepción de inversionistas actuales y potenciales. Como se expone con toda claridad en los estudios del Instituto Mexicano para la Competitividad, la inversión gubernamental en infraestructura y activos públicos ha descendido drásticamente en términos reales y como porcentaje del PIB en los últimos 25 años, y no se ha visto compensada por inversiones del sector privado. Siguen existiendo áreas vedadas a la inversión extranjera, se carece de marcos legales y contractuales adecuados, y se registran riesgos altos y rendimientos bajos para las inversiones. Se constituye así un perfil disfuncional al mundo actual.

## El contraste con Europa

Hace 50 años, México tenía un ingreso per cápita mayor que el de España y Portugal. Hoy, el ingreso promedio en España es el doble y el de Portugal es un 80% superior al mexicano. Los procesos de convergencia de estos países con relación a la media europea son admirables, y el de Irlanda aún más. Un mexicano puede imaginar excusas para no alcanzar los niveles de éxito de Estados Unidos, pero ante casos como el de España, Portugal, Irlanda, entre otros, ¿a qué pretexto se puede aludir?

Más allá de un gran contraste en el crecimiento demográfico, ¿qué explica esa diferencia tan notoria en procesos de desarrollo y convergencia? En esencia, responde a un consenso mínimo y un acuerdo político, mantenidos a lo largo de los cambios de gobierno y orientados al compromiso de lograr y preservar lo básico: estabilidad, apertura económica y buenas bases estructurales para la competitividad.

Lo mismo se repite en cada caso exitoso en el mundo, con matices en materia de estrategia, pero con una coincidencia en los elementos centrales. Es por ello lamentable que el enorme capital político amasado en México en el 2000 no haya resultado en una reforma del Estado y en el consenso básico para las reformas estructurales esenciales. Las oportunidades históricas de esa naturaleza no son frecuentes.

Se ha querido explicar el contraste con los casos europeos principalmente por el volumen de fondos estructurales y de cohesión que se han destinado de los países ricos a las regiones pobres de Europa en las últimas décadas. Se suele tener en América Latina una visión simplista de esa experiencia. Sin duda, esos recursos han desempeñado un papel medular. Pero se ignoran los grandes esfuerzos en materia de reformas internas realizados por los países que han accedido a la Unión Europea, esfuerzos que precedieron y condicionaron las corrientes citadas y que permitieron que las inversiones en infraestructura y capacitación tuvieran, en buena medida, un resultado productivo.

Pero, en todo caso, América del Norte no es Europa. Los antecedentes de dos guerras mundiales alimentaron decididamente la voluntad de integración en Europa. En América del Norte no hay un sentimiento similar de pertenencia a la región. Las asimetrías iniciales eran mayores en el contexto del TLCAN. Y no hay un Schuman, un Monnet o un Delors disponibles, con la perspectiva y los argumentos necesarios para vencer las resistencias internas a una integración más profunda y equitativa.

Aún más importante, en el gobierno de Estados Unidos —y en alguna medida también en el de Canadá— hay un rechazo hacia todo lo que se asemeje a instituciones supranacionales y a la constitución de nuevas instancias burocráticas regionales. En esos círculos de poder se privilegia la confianza en el mercado. Así, mientras en Bruselas se registra un exceso de instituciones, en América del Norte, una carencia.

Todo lo anterior no significa que no se puedan aprovechar las lecciones —buenas y malas— de la experiencia de países como España, tan cercanos a la situación mexicana y, por tanto, tan útiles como referente y acicate. Un reto que requiere de ese tipo de referentes es el de la agenda de cooperación para el desarrollo.

## La cooperación para el desarrollo en América del Norte

Aun si se registra una reforma fiscal profunda, y pese a los grandes avances en los mercados de capital nacionales y las alternativas para financiamiento a largo plazo en pesos, México enfrentará problemas serios para invertir en la infraestructura y los servicios básicos en los próximos años. Muchos de los servicios vitales para la calidad de vida y el progreso de las comunidades —agua y el saneamiento, entre otros— no presentan las condiciones administrativas, políticas y financieras necesarias para atraer la inversión y el financiamiento privado. Los rezagos en esos sectores continuarán profundizando las brechas de desarrollo, en detrimento de la competitividad de la región.

Para atender esos rezagos e impulsar mejores condiciones de competitividad regional, analistas académicos como Robert Pastor han propuesto la disposición de fondos para infraestructura y capacitación, con un aporte mayoritario de Estados Unidos y Canadá. En octubre del 2004, el Senador John Cornyn de Estados Unidos propuso un proyecto de iniciativa de ley al respecto. Diversos grupos de trabajo de alto nivel —entre ellos los auspiciados por el Consejo de Relaciones Exteriores y el *Woodrow Wilson International Center for Scholars* en Estados Unidos— han propiciado el análisis y realizado publicaciones recientes en la materia.

En relación con el posible éxito de una agenda de cooperación para el desarrollo cabe realizar las consideraciones siguientes:

- Las condiciones macroeconómicas que prevalecerán en el futuro previsible en Estados Unidos —déficit fiscal y en cuenta corriente— suponen un escenario poco propicio para establecer fondos de cooperación con México. Además, de acuerdo con encuestas recientes, no hay en estos tiempos una disposición del pueblo estadounidense a favor de la asistencia para el desarrollo de otros países. Habrá, por tanto, que encontrar respuesta a la pregunta más reiterada en los medios políticos de cualquier signo y nivel: “Y a mí, ¿en qué me beneficia?”. México tendrá que aprovechar los imperativos de política interna en Estados Unidos y los argumentos de seguridad, mercado, migración, programas orientados a los hispanos y agendas de competitividad con relación a otras regiones, para impulsar una iniciativa viable.
- La iniciativa tendrá que venir de México. Requerirá de una coherencia, profundidad, coordinación, decisión política y capacidad de cabildeo que no se ha visto desde la negociación del TLCAN. Dicha capacidad de convencimiento debe volcarse hacia dentro y al exterior. Las coyunturas propicias y las fuentes de respaldo en Estados Unidos son escasas; habrá que aprovecharlas. Las iniciativas recientes de los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá —la Sociedad para la Prosperidad y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)— son antecedentes que deben usarse, procurando que no se limiten a la reorientación y ampliación de programas ya existentes. Por su parte, los esfuerzos de colaboración subregionales que están proliferando entre comunidades y estados fronterizos de México y Estados Unidos constituyen un elemento valioso para alimentar la agenda bilateral de cooperación, sobre la base de la descentralización cada vez mayor de la vida política en México.
- Hará falta una idea precisa del propósito de un fondo de cooperación, esto es, definir para qué se utilizaría, cómo se aplicaría, el origen de los recursos, las formas de administración y los requisitos, entre otros aspectos. Este tendrá que enfocarse como inversión, no como beneficencia y comenzar con aquellos proyectos con mayores posibilidades de éxito. Se debe armar un portafolio inicial de proyectos de beneficio

mutuo y atraer recursos para infraestructura, educación y asistencia técnica, sobre todo en materia de gobernanza y de aumento de la capacidad de crédito a nivel local.

- A modo de ejemplo de lo limitado de la agenda de cooperación actual, cabe mencionar el único fondo disponible y que opera en México con recursos de Estados Unidos para infraestructura, que se negoció y es administrado por el Banco de Desarrollo de América del Norte. A la fecha, asciende a cerca de 500 millones de dólares no reembolsables en proyectos aprobados a ambos lados de la frontera. Pese a lo reducido de su monto y alcance —proyectos de agua y saneamiento en la franja fronteriza, que tengan efectos probados en territorio de Estados Unidos y que reciban recursos mexicanos equivalentes— representan un precedente eficaz, apreciado por ambas partes, para continuar negociando apoyos. Una lección importante es que la posibilidad de conseguir montos considerables de recursos no reembolsables gubernamentales es muy reducida; hay que impulsar fondos mixtos que atraigan la inversión privada. Los subsidios limitados pueden aplicarse por medio de fondos rotatorios y aprovecharse como capital semilla y apoyo técnico.
- La experiencia europea puede usarse como fuente de lecciones, pero no debe enarbolarse como modelo. Esto solo conduce a reacciones negativas e innecesarias en el gobierno de Estados Unidos.
- Por último, una vez más, poco se puede conseguir en ausencia de las reformas internas en México en materia fiscal, energética, laboral y municipal. Un fondo de cooperación puede plantearse como un incentivo para las reformas y un catalizador de estas pero, en última instancia, un modelo de desarrollo no puede depender de los subsidios improbables que puedan llegar del exterior. Tampoco se puede cifrar el futuro y el proyecto de país en la emigración, las remesas o el precio del petróleo. Nada exime en el mundo moderno de tener que poner la casa en orden para progresar, ya sea que este proceso reciba el nombre de reformas estructurales u otro.

## La vecindad inevitable

La relación con Estados Unidos abunda en contrastes, tanto en la historia como en el presente. En ninguna otra parte del planeta colindan hoy dos mundos tan diferentes y a la vez tan interdependientes y compenetrados.

Más allá de las posibilidades de cooperación formal, México vive ante esa realidad inevitable y medular para su futuro: la vecindad con el país más poderoso de la Tierra. Es una realidad que tiene su propia dinámica a ambos lados de la frontera, y se hace evidente en la migración, en los negocios, en la cultura. ¿Quién hubiera previsto hace pocos años los lazos profundos que emergerían de una vecindad “distante”, como la describió Alan Riding en 1985?

Esa realidad exige nuevas formas de conducción que, sin ignorar la historia, reconozcan tendencias económicas, sociales y demográficas a escala mundial que eran inimaginables hace pocos años. Para ello, se necesita una nueva visión de América del Norte.

Mejorar la calidad de vida y la distribución del ingreso por medio del incremento de la productividad y la competitividad constituye para México el propósito central de esa nueva perspectiva y de una asociación regional que se funde en lo logrado por el TLCAN. Esto requiere ante todo que en México se repiense la integración; se desarrolle una propuesta coherente para presentar a los socios del norte y a la propia sociedad mexicana, y se establezcan progresivamente las condiciones internas que serán necesarias para que el país y la alianza misma prosperen.

## Hacia una democracia productiva

Mientras una proporción creciente de los mexicanos no solo mira hacia el norte sino que encuentra su futuro allí, parte de la clase política no atina a precisar qué proyecto nacional hay que construir ni qué se quiere de la relación con Estados Unidos. La política debe adaptar un nuevo concepto de soberanía para hacer frente los cambios fundamentales que requiere la nación.

En 1984, el historiador mexicano Enrique Krauze publicó un ensayo precursor: “Por una democracia sin adjetivos”. En él invocó y prefiguró los caminos de la democracia en el México de los años siguientes. Recordó la Inglaterra de los siglos XVIII y XIX como referente. Fueron reflexiones que matizaron la discusión que acompañó la transformación política del régimen mexicano, a contrapelo de quienes aún veían la democracia como el territorio propio de la ingenuidad y lo improbable.

Para tomar el cauce democrático —Krauze apuntaba en su ensayo— se tenía un tiempo limitado: el de nuestras vidas. Hoy, para lograr ser competitivos, prósperos y equitativos, el tiempo apremia aún más. Cuando el sufragio efectivo en México debe transformarse en una democracia productiva, es preciso adaptar los intereses para enfrentar los retos más urgentes del presente, un llamado a la creatividad para convocar consensos en la sociedad: un llamado a una cohesión social sin adjetivos.







