

Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina

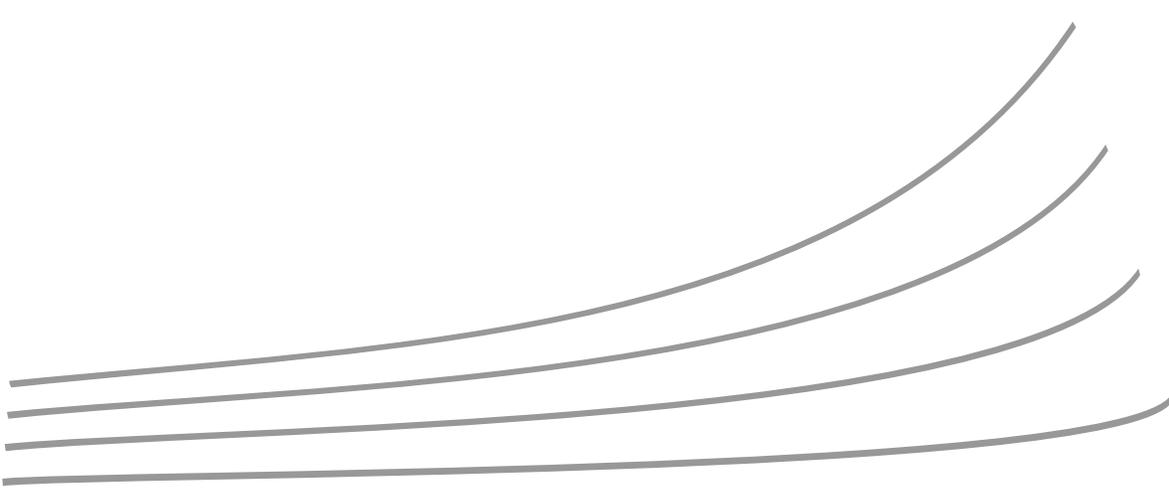
Textos seleccionados 2010-2014

Oswaldo Rosales (compilador)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Capítulo VII

El vínculo entre la integración y la industrialización

Fuente: *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/S2014216_es.pdf

Este capítulo se inicia con un breve balance de los logros y carencias del proceso de construcción de un mercado regional integrado en América Latina y el Caribe. Pese a los importantes avances logrados en materia arancelaria, el progreso ha sido mucho menor en el ámbito regulatorio. Esta situación dificulta la conformación de cadenas de valor plurinacionales, y por ende una mayor integración productiva regional. En este contexto, se releva la importancia de que los países de la región perseveren en los esfuerzos por avanzar hacia un mercado regional con reglas comunes para el comercio y la inversión. Se destaca asimismo la importancia de explorar enfoques novedosos para la política industrial, que superen la óptica puramente nacional incorporando componentes plurinacionales. Por último, se enfatiza la necesidad de avanzar paralelamente en otras dimensiones complementarias de la integración regional, como la financiera, la digital, la energética, la de infraestructura, la social y la ambiental.

A. Integración productiva y comercial

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

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

América Latina y el Caribe registra importantes avances en la disminución de las barreras (sobre todo arancelarias) al comercio intrarregional de bienes. Ello es el resultado de los esfuerzos desplegados dentro de los distintos esquemas subregionales de integración, de la suscripción de una amplia red de acuerdos que vinculan a países y agrupaciones de distintas subregiones y de los procesos de apertura unilateral emprendidos en numerosos países a partir de la segunda mitad de los años ochenta. La liberalización alcanzada es un activo que es preciso valorar y preservar. No obstante, también es necesario reconocer las limitaciones de dicho proceso. Por una parte, persisten importantes “eslabones faltantes”, esto es, relaciones intrarregionales que no han sido liberalizadas. Entre estas se destaca nítidamente el comercio entre México y el MERCOSUR⁹³, así como entre esta agrupación y los países centroamericanos. Los avances también son muy incipientes en la liberalización de los intercambios entre el Caribe y el resto de la región.

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

⁹³ Dos excepciones en este sentido son el sector automotor (cuyo comercio entre México y el MERCOSUR se encuentra parcialmente liberalizado a través de varios protocolos bilaterales) y la relación entre México y el Uruguay, que está regida por un tratado de libre comercio bilateral.

■ Cuadro VII.1

América Latina y el Caribe: cobertura temática de los acuerdos comerciales entre países de la región, a marzo de 2014

Acuerdo	Comercio transfronterizo de servicios	Inversión	Propiedad intelectual	Política de competencia	Contratación pública	Comercio electrónico	Entrada temporal de personas de negocios	Facilitación del comercio	Armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios
Alianza del Pacífico (Protocolo)	Sí	No	No	Sí ^a	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Comunidad Andina (CAN)	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcial ^b	No	Sí	Sí	Sí
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Sí	Sí	Sí	Sí	En preparación	No	Sí	Sí	Sí
Mercado Común Centroamericano	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
MERCOSUR	Sí	No ^c	Sí	No ^d	No ^e	No	Sí	Sí ^f	Sí
CAN-MERCOSUR ^g	Exhortativo	Exhortativo	No ^h	Exhortativo	No	No	No	No	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)-México	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Centroamérica-México	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Centroamérica-Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Centroamérica	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Colombia	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile-Ecuador	Por negociar	Por negociar	No	No	Por negociar	No	Por negociar	Sí	Sí
Chile-MERCOSUR	Sí	No	No	Exhortativo	No	No	No	No	Exhortativo
Chile-México	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Panamá	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Chile-Perú	Sí	Sí	No	Sí	Por negociar	No	Sí	Sí	Sí
Colombia-Centroamérica ¹	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-México	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Colombia-Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-Venezuela (República Bolivariana de)	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Costa Rica-CARICOM	Exhortativo	Sí	No	Exhortativo	Exhortativo	No	Sí	Exhortativo	Exhortativo
Costa Rica-Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Ecuador-Guatemala	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
México-Perú	Sí	Sí	No	No	Por negociar	No	Sí	Por negociar	Sí
México-Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Por negociar	No	Sí	Sí	Sí
Panamá-Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
República Dominicana-CARICOM	Exhortativo	Exhortativo	Exhortativo	No	Exhortativo	No	Sí	No	Sí

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La contratación pública es empleada en varios países de la región como un mecanismo de política industrial y de promoción de las pymes⁹⁴. Ello explica la renuencia de algunos gobiernos a adoptar compromisos de apertura en esta materia en el marco de acuerdos comerciales y de integración. No obstante, con suficiente flexibilidad parece perfectamente posible conciliar los beneficios de una mayor apertura a nivel regional o subregional (en términos de escala y mejor relación costo-calidad de los bienes y servicios adquiridos) con la preservación de espacios para promover diversos objetivos de política pública. Así, por ejemplo, en los eventuales acuerdos se podrían incluir distintas modalidades de preferencias para las pymes locales o para las empresas que cumplan con determinados objetivos ambientales (por ejemplo, el uso de tecnologías verdes o de fuentes energéticas renovables no convencionales).

A la luz de los antecedentes ya expuestos, mantiene plena vigencia el objetivo de transitar hacia un espacio regional integrado mediante la gradual convergencia de los acuerdos existentes. No obstante, cabe recordar que intentos de avanzar en esa dirección durante la pasada década no prosperaron, lo que refleja las profundas diferencias que los temas comerciales originan dentro de la región⁹⁵. En consecuencia, se requerirá una gran dosis de flexibilidad y pragmatismo para acomodar los progresos que se vayan produciendo entre grupos más pequeños de países, siempre dejando las puertas abiertas para una posterior convergencia entre dichas iniciativas a nivel regional.

Dado que un objetivo compartido por los gobiernos de la región es promover la creación y desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales, resulta conveniente explorar opciones que permitan avanzar gradualmente hacia una plena acumulación regional de origen⁹⁶. También sería deseable una mayor coordinación regional o subregional de las acciones que varios gobiernos están implementando en materia de facilitación del comercio (por ejemplo, las ventanillas únicas de comercio exterior), así como una gradual armonización o reconocimiento mutuo de los estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios de cada país. Todo ello beneficiaría particularmente a las pymes exportadoras, ya que ellas tienen una menor capacidad que las grandes empresas de lidiar con obstáculos administrativos o regulatorios al comercio.

⁹⁴ Lo mismo ocurre en países desarrollados como los Estados Unidos y el Japón.

⁹⁵ Este fue el caso de las iniciativas orientadas a establecer áreas de libre comercio entre los miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la entonces denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (actual UNASUR).

⁹⁶ Este concepto se refiere a la posibilidad de que los insumos originarios de un país de la región que sean incorporados en un bien final que será exportado por otro país de la región a un tercer país, también de la región, se consideren como originarios del país que exporta el bien final. Con ello, se expande el rango de proveedores regionales a los que pueden acceder las empresas exportadoras de América Latina y el Caribe sin perder los beneficios arancelarios negociados en el marco de acuerdos de integración.

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

La apuesta por el comercio intrarregional no debe ser entendida como un llamado al proteccionismo frente al resto del mundo. Las nuevas formas de organización de la producción en cadenas de valor inducen procesos de segmentación, estimulando el comercio de bienes intermedios y el comercio intraindustrial como rasgos típicos de la complementariedad productiva. En este sentido, corresponde evaluar con suma atención el efecto neto de las medidas que limitan el acceso a las importaciones. Específicamente, se debe incorporar en el análisis el impacto adverso que ellas podrían tener sobre la competitividad de los procesos productivos nacionales, al encarecer o limitar en demasía el acceso oportuno a bienes de capital, insumos, servicios o tecnologías de origen importado⁹⁷.

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

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

2. La centralidad de la política industrial

El desafío de potenciar el comercio y la integración productiva entre las economías de la región excede con mucho la agenda propiamente comercial, abarcando una amplia gama de políticas públicas. En particular, existe un reconocimiento creciente en la región del rol crucial que le cabe a una política industrial moderna en dicho esfuerzo. En efecto, la persistencia en la mayoría de los países de la región de patrones exportadores basados en recursos naturales escasamente procesados o mano de obra de bajo costo ha estimulado un debate en torno a cómo la política industrial —también

⁹⁷ Por ejemplo, alrededor de un 85% de las importaciones brasileñas de manufacturas procedentes de China corresponde a bienes intermedios y de capital, adquiridos por la industria brasileña para manufacturar bienes finales que esta exporta y vende en el mercado local (Pedro da Motta Veiga, presentación en el Foro Público de la OMC, septiembre de 2012). En trabajos recientes también se confirma el rol determinante que cumple el acceso a servicios modernos en la evolución de la competitividad y en la agregación de valor a las exportaciones (OMC, 2013a).

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

La política industrial, entendida en un sentido amplio, comprende un rango muy diverso de instrumentos (véase el cuadro VII.2). Entre estos se cuentan los orientados a la mejora del acceso de las empresas al financiamiento, los de generación y difusión de nuevas tecnologías y conocimientos, los de capacitación, los incentivos a la asociatividad e internacionalización de las pymes, los programas de certificación de calidad y las políticas de clústeres productivos. Para superar los importantes déficits que mantiene en estos ámbitos, la región debe zafarse de los dogmas neoliberales que siguen pregonando que la mejor política industrial es la que no existe y que el instrumento más idóneo para asignar recursos orientados al mediano y largo plazo es el mercado⁹⁸.

■ Cuadro VII.2

Tipos de políticas industriales

Tipos de políticas	Objetivos	Instrumentos
Políticas horizontales pasivas	No discriminar entre actividades	Políticas de competitividad Macroeconomía estable Garantías para el cumplimiento de contratos Facilidad para la apertura de nuevos negocios Protección de inversiones y construcción de infraestructura Políticas comerciales y de atracción de inversión extranjera directa Acciones de apertura unilateral generalizada Firma de acuerdos bilaterales o multilaterales en que no se distinguen o protegen sectores específicos Apertura al capital extranjero
Políticas horizontales activas	Corregir fallas de mercado	Políticas para impulsar el desarrollo científico y tecnológico y la innovación Apoyos directos para las actividades privadas de investigación y desarrollo (I+D) Promoción de proyectos conjuntos de I+D que permitan internalizar externalidades Políticas orientadas a la formación de recursos humanos y la capacitación empresarial Financiamiento a la formación de recursos humanos especializados y la protección de la propiedad intelectual Políticas de apoyo a las pymes y las microempresas Políticas de apoyo en materia de acceso al crédito Políticas para corregir problemas derivados de información imperfecta Organización de eventos, ferias y encuentros, elaboración de directorios empresariales Organización de seminarios y conferencias
Políticas para el cambio estructural sin desafiar ventajas comparativas	Impulsar estrategias de desarrollo basadas en ventajas comparativas ya existentes	Políticas de acción directa del Estado Proporcionar información sobre industrias nuevas consistentes con las ventajas comparativas Coordinar inversiones en industrias relacionadas y mejorar la infraestructura Subsidios fiscales directos Exenciones tributarias no focalizadas Crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas Catalizar el desarrollo de industrias nuevas a través de la incubación o la atracción de inversión extranjera directa Aranceles sobre el comercio exterior
Políticas para el cambio estructural que crean nuevas ventajas competitivas	Modificar y desafiar ventajas comparativas	Los instrumentos de política industrial utilizados en este enfoque combinan todos los anteriores con instrumentos de intervención directa del Estado en materia de financiamiento, estímulos fiscales, inversión pública y compras públicas, entre otros. En este enfoque la política industrial debe confluir con políticas macroeconómicas, sociales y laborales para alcanzar el cambio estructural.

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

⁹⁸ Estas aseveraciones no se sustentan en ninguna experiencia real. Todas las experiencias exitosas de desarrollo (en los Estados Unidos, Europa, el Japón, las economías asiáticas de reciente industrialización y ahora China y la India) convergen rápidamente hacia senderos de industrialización en que el rol de la política industrial y la intervención del Estado han sido decisivos. Discutir sobre los límites y especificidades de esta intervención en cada contexto es, sin duda, muy necesario. Pero negar esta evidencia y suponer que en estos casos ha sido únicamente el mercado el responsable de la construcción de competitividad es ideología pura.

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

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

■ **Recuadro VII.1**

Espacios para la coordinación de las políticas industriales en Centroamérica

En algunos estudios recientes de cadenas de valor centroamericanas se arrojan luces sobre las posibilidades de coordinar políticas industriales entre los países participantes en dichas cadenas. Por ejemplo, Zúñiga (2011) analiza el caso de la industria láctea en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. A partir del estudio de un conjunto de factores que inciden en la conformación de cadenas de valor, se concluye que, para que los tres países puedan aprovechar la potencialidad del sector en sus mercados nacionales y posteriormente en el mercado subregional y en terceros mercados, es necesario que avancen en un mayor aprovechamiento de sus respectivas ventajas³. Así, El Salvador podría transferir información sobre tecnología productiva de alto impacto a Costa Rica y Nicaragua, ya que de los tres países es el que cuenta con mayor tecnificación y más altos rendimientos, pese a ser importador neto. Asimismo, podría realizar mayores inversiones en el resto de los países, especialmente en Nicaragua. Para esto, es posible aprovechar la apertura existente para los flujos comerciales y de inversión extranjera directa a nivel subregional. A su vez, El Salvador y Nicaragua podrían beneficiarse de la experiencia costarricense en el desarrollo de programas de asociatividad, para superar el problema de la atomización de la producción y aumentar la calidad del producto. En Costa Rica, la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos controla el 80% del acopio de leche. De ese modo garantiza que los productores accedan a buenos precios, lo que no se logra en Nicaragua ni El Salvador. Cabe notar que el mercado subregional concentra casi dos tercios de las exportaciones de lácteos del conjunto de los países centroamericanos (véase el cuadro 1).

Recuadro VII.1 (conclusión)

■ Cuadro 1

Países de Centroamérica: distribución de las exportaciones de productos lácteos (leche, mantequilla y queso) según país, por mercados de destino, 2012^a
(En porcentajes)

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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

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

^b Corresponde a información de 2011.

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

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

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

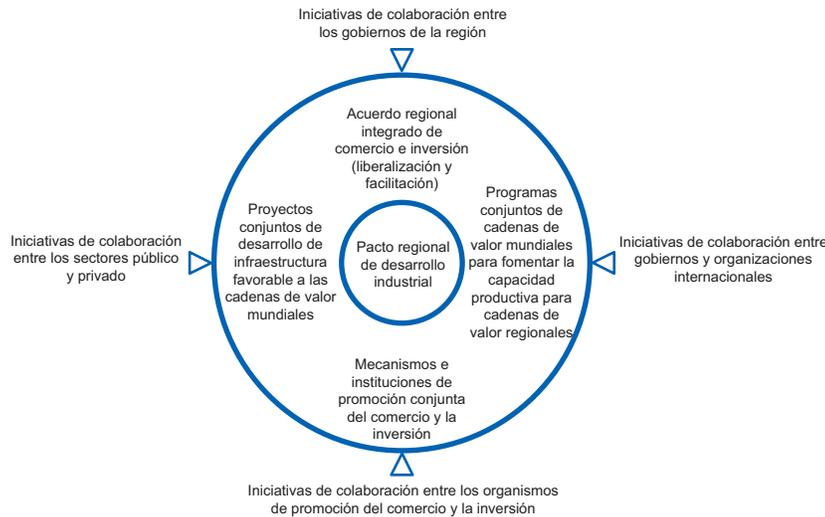
En este sector, al igual que en el de los lácteos, hay un gran potencial para la generación de cadenas de valor subregionales, en este caso vinculadas al mercado de los Estados Unidos, principal comprador de artículos de confección de diferente tipo (ropa interior, ropa exterior de punto, ropa para niños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

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

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

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

■ Diagrama VII.1
Pactos regionales de desarrollo industrial para las cadenas de valor



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

Un ejemplo concreto del potencial que ofrece la cooperación regional o subregional en la implementación de la política industrial dice relación con la internacionalización de las pymes. En la región, las pymes exportadoras presentan en general una menor productividad y una mayor informalidad que las empresas del mismo tipo en los países desarrollados y su acceso al crédito suele ser más dificultoso. Estas empresas tienen serias restricciones de capital humano, problemas de gestión estratégica y costos fijos relativamente mayores para acceder a los mercados externos. Además, disponen de una menor capacidad que las empresas de mayor tamaño para cumplir con los requerimientos aplicados en sus mercados de destino (por ejemplo, normas técnicas, de calidad, sanitarias, fitosanitarias y de sustentabilidad ambiental). Por todos estos motivos, las pymes regionales suelen enfrentar grandes dificultades para exportar, tanto de manera directa como indirecta (es decir, mediante encadenamientos con empresas exportadoras de mayor tamaño). De hecho, las microempresas y pequeñas empresas latinoamericanas casi no exportan, en fuerte contraste con lo que ocurre en las economías industrializadas (véase el cuadro VII.3).

■ Cuadro VII.3
Países seleccionados: participación en las exportaciones totales por tamaño de las empresas, alrededor de 2010^a
(En porcentajes)

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

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

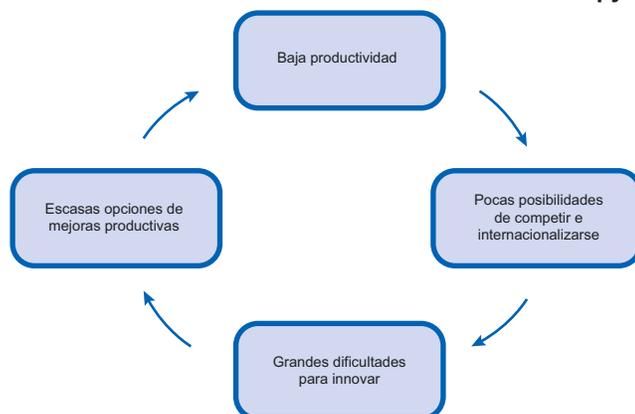
^a En las cifras del Brasil no se incluyen las microempresas y las pequeñas empresas especiales, que representan el 6,6% de las exportaciones totales. En el caso de Chile, en la cifra de pequeñas empresas se incluyen las microempresas. En España, el 5,9% de las exportaciones corresponde a empresas cuyo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

Como ya se ha indicado, la dinámica de las cadenas de valor implica que muchas actividades antes radicadas en un solo país se trasladan a diferentes localizaciones por todo el mundo. En este contexto, las grandes empresas crecientemente externalizan procesos productivos a pymes especializadas. Ello plantea a las pymes de la región posibilidades antes insospechadas como proveedoras de bienes y servicios para empresas de mayor tamaño. No obstante, a fin de aprovechar dichas oportunidades se requiere romper el círculo vicioso que condiciona y limita la internacionalización de las pymes regionales (véase el diagrama VII.2). Para ello es fundamental reducir las brechas de productividad, incorporando tecnología, innovaciones y conocimiento a los productos, así como impulsar mejoras en la gestión. En suma, se requiere hacer política industrial. Resulta conveniente concentrar esfuerzos en sectores y cadenas de valor específicas que ofrezcan el mayor potencial para la participación de dichas empresas, identificando cuellos de botella y barreras a la entrada. Específicamente, es importante avanzar en cuatro áreas interrelacionadas de las políticas de apoyo: i) innovación para el fortalecimiento de capacidades productivas y gerenciales; ii) acceso a mercados; iii) articulación productiva y cooperación empresarial, y iv) acceso al financiamiento⁹⁹.

En segundo término, hay que aprovechar la relación virtuosa entre competitividad e internacionalización. La mejora de la competitividad permite a las pymes internacionalizarse y llegar a nuevos mercados. A su vez, la internacionalización estimula la competitividad de las pymes, al hacer que operen en mercados más complejos y tengan acceso a nuevas tecnologías, prácticas empresariales, redes e información de mercado, entre otros recursos. Para aprovechar esta relación virtuosa se requieren acciones en dos grandes áreas de política: i) la capacitación y sensibilización de las pymes para la internacionalización, y ii) la promoción de encadenamientos productivos y la identificación de oportunidades de negocios con empresas multinacionales (incluidas las translatinas). Aquí se presenta un espacio privilegiado para la cooperación regional o subregional, mediante programas que articulen la demanda de proveedores de las empresas internacionalizadas de mayor tamaño que operan en la región con la oferta de las pymes. Estos programas podrían también apoyar a las pymes con potencial como proveedoras, de modo de permitirles satisfacer las exigencias (por ejemplo de calidad, diseño o inocuidad) planteadas por las empresas mayores dentro de la misma cadena. Cabe notar que en diversos países de la región ya hay experiencias exitosas de programas de desarrollo de proveedores, si bien no todos están orientados explícitamente a la exportación¹⁰⁰. El desafío ahora es dar el siguiente paso, es decir, articular estas experiencias nacionales, con el objetivo de promover encadenamientos productivos plurinacionales en la región.

■ Diagrama VII.2

El círculo vicioso de la internacionalización de las pymes



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

⁹⁹ Sobre este último aspecto, véase el apartado 1 de la sección B, “La cooperación financiera regional”.

¹⁰⁰ Entre estos últimos, cabe destacar el programa de encadenamientos productivos que administra la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Existen también iniciativas público-privadas orientadas a sectores específicos, como el Programa de proveedores de clase mundial para la minería, implementado en Chile por BHP Billiton y la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO).

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

Otro conjunto fundamental de políticas se refiere a la formación de los recursos humanos. Entre estas iniciativas se incluyen la enseñanza de inglés para trabajadores de los centros de llamadas orientados al mercado estadounidense, así como el fortalecimiento de habilidades específicas para servicios especializados como la contabilidad, la ingeniería de distintos tipos y las tecnologías de la información¹⁰¹. Estos conocimientos específicos son cada vez más importantes en un contexto internacional en que se requiere escalar hacia tareas más complejas y en que, por consiguiente, resulta cada vez más difícil competir únicamente sobre la base de bajos costos laborales.

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

Varios gobiernos de la región ofrecen asimismo apoyos específicos a empresas locales para promover su internacionalización. Estos esfuerzos deberían dirigirse tanto a las empresas que tienen potencial para vender sus servicios a otras empresas exportadoras en el país (internacionalización indirecta) como a aquellas que tienen potencial para comercializar sus servicios en los mercados extranjeros (internacionalización directa). Muchas firmas de la región disponen de buenas capacidades técnicas, pero carecen de conocimientos específicos de gestión y mercadeo para vender sus servicios en el exterior. El apoyo público podría dirigirse a la superación de estas debilidades, por ejemplo mediante la preparación de las empresas para que obtengan ciertas certificaciones requeridas a nivel internacional para la venta de servicios¹⁰².

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

¹⁰¹ En la medida en que los currículos de la educación superior no están adaptados específicamente a las necesidades de las empresas, en algunos países como Colombia y Costa Rica se han creado cursos con una duración de entre seis meses y dos años orientados a la entrega de dichos conocimientos (*finishing schools*).

¹⁰² Por ejemplo, ISO 9000, Modelo Integrado de Madurez de Capacidad (*Capability Maturity Model Integration*, CMMI) y Biblioteca de Infraestructura de Tecnología de la Información (*Information Technology Infrastructure Library*, ITIL).

intensivos en conocimiento. Esto es fundamental tanto debido al proceso de rápido cambio tecnológico por el que atraviesa el mundo, como debido al rol central que dichas políticas cumplen en la construcción de un desarrollo orientado hacia la igualdad.

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

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

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

B. Dimensiones complementarias para la integración productiva regional

1. La cooperación financiera regional

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

La primera propuesta es la creación de un fondo regional de reservas, a partir de la exitosa experiencia del FLAR. Establecido en 1978, este Fondo está integrado por ocho países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El FLAR tiene tres funciones: i) proporcionar apoyos de balanza de pagos a través de préstamos o garantías; ii) mejorar las condiciones de inversión de reservas de los países miembros, y iii) contribuir a armonizar las políticas cambiarias, monetarias y financieras de dichos países. En la práctica, la primera función ha sido la más importante. En la actualidad, el FLAR registra un capital suscrito total de 3.282 millones de dólares y un capital pagado cercano a los 2.400 millones de dólares. Esta última cifra representa en promedio el 0,2% del PIB y el 1,6% de las reservas internacionales de los países miembros. Para brindar liquidez, el FLAR funciona como una cooperativa de crédito en que los bancos centrales de los países miembros pueden obtener créditos en proporción a los aportes de capital realizados al Fondo y según sea la facilidad crediticia elegida.

Entre las diferentes modalidades de crédito que ofrece el FLAR, las utilizadas con mayor frecuencia son la de balanza de pagos y la de liquidez. La línea de crédito de balanza de pagos provee financiamiento con un plazo de tres años y con un límite de acceso equivalente a 2,5 veces el capital pagado. Por su parte, la línea de liquidez ofrece financiamiento de hasta un año con un límite de acceso equivalente a 1,0 vez el capital pagado. Todos los países miembros (con excepción del Uruguay, que recién se incorporó en 2009) han utilizado las facilidades crediticias del FLAR, que ha otorgado financiamiento de manera oportuna y expedita ante solicitudes de sus países miembros. Las líneas de crédito del FLAR han sido utilizadas mayormente en períodos de crisis, en particular durante la crisis de la deuda externa en los años ochenta. Sin embargo, en todas las crisis posteriores solo una minoría de los países miembros han solicitado apoyo de liquidez simultáneo.

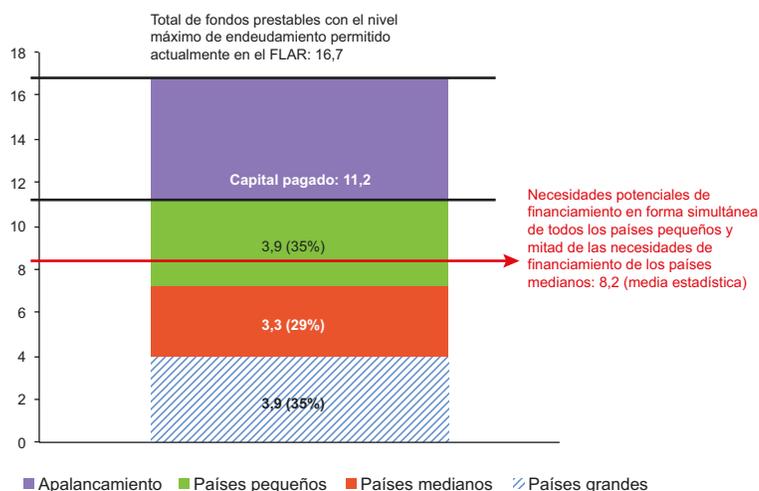
Un fondo regional de reservas de mayor alcance sería un aporte relevante a la provisión de un bien público regional y mundial como es la estabilidad financiera. Esta opción es factible y se sustenta en el hecho de que los problemas de balanza de pagos y las crisis que enfrentan los países por lo general no tienen un carácter simultáneo. La evidencia empírica muestra que las crisis sistémicas y el contagio generalizado no parecen ser la regla (Titelman y otros, 2013). Además, la experiencia indica en general que, de existir alguna simultaneidad entre las crisis que afectan a los países, esta tiene lugar más bien entre los pequeños; en las economías de tamaño grande y

mediano la simultaneidad es poco frecuente. Para enfrentar casos extremos, por ejemplo una crisis de naturaleza sistémica o contagio generalizado, e incluso ante escenarios intermedios, en que su capital no resulte suficiente para enfrentar las demandas de los países miembros, el fondo debiera tener la capacidad de “ampliar sus espaldas”. Esto puede hacerlo ya sea apalancando su capital, mediante la emisión de deuda que le permita movilizar un mayor monto de recursos, o realizando acciones en conjunto con otras instancias de la arquitectura financiera regional.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estima que para un conjunto de 19 países de la región, por ejemplo, en un escenario en que los aportes de capital de los países siguieran la lógica que rige actualmente en el FLAR, el fondo regional llegaría a un total superior a 11.000 millones de dólares (equivalente al 1,7% de las reservas internacionales de ese conjunto de países). Con un fondo de este tamaño -sin ningún grado de apalancamiento- se alcanzarían a cubrir de manera simultánea las potenciales demandas de todos los países pequeños, junto con la mitad de las necesidades del grupo de países medianos, por un total de 8.200 millones de dólares (mediana estadística). Por otra parte, si el fondo apalancara su capital mediante endeudamiento de mediano y largo plazo por el 65% del capital pagado -que es el máximo autorizado en el FLAR-, se generarían recursos prestables que llegarían hasta 16.700 millones de dólares (véase el gráfico VII.1).

■ Gráfico VII.1

Dimensiones de un fondo regional de reservas para 19 países de América Latina^a
(En miles de millones de dólares)



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

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

Una segunda área de trabajo en la cooperación financiera regional es el fortalecimiento del rol de la banca subregional como proveedora de crédito para el desarrollo productivo. La banca subregional ha asumido paulatinamente un mayor protagonismo en el desarrollo financiero de los países de la región. Además, los bancos de desarrollo subregionales han incorporado a miembros no fundadores e incluso a miembros extrarregionales. Desde principios de la década de 2000, la banca subregional ha aumentado también en forma significativa tanto el volumen de recursos otorgados como su participación relativa en el total de créditos concedidos por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe. En efecto, en 2011 la banca subregional concedió préstamos a la región

por un total de casi 12.000 millones de dólares. Esta cifra representa un 36% del total de créditos otorgados ese año por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe, de modo que superó la participación del BID (34%) y del Banco Mundial (30%). Esta distribución contrasta fuertemente con la que existía en 1990, cuando la banca subregional otorgaba el 10% del total del crédito, el BID el 35% y el Banco Mundial el 55%.

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

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

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

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

El foco en las pymes resulta muy relevante para los países de América Latina y el Caribe, ya que son agentes fundamentales del entramado productivo y del empleo. No obstante, tienen un menor acceso al financiamiento en comparación con las empresas de mayor tamaño. Además, en los casos en que acceden a financiamiento bancario, su costo es sustantivamente más elevado, los plazos de vencimiento más cortos y los requisitos de garantía más exigentes que los que se

establecen para las empresas de mayor envergadura (Avendaño, Daude y Perea, 2013). El esfuerzo que es posible hacer a través de los sistemas de pagos a fin de incorporar a las pymes puede ser complementado por las bancas de desarrollo.

El financiamiento del comercio intrarregional también puede ser apoyado por los bancos nacionales de desarrollo y su articulación con la banca subregional. Los primeros han desempeñado un rol importante en el apoyo al comercio, principalmente mediante la provisión de financiamiento. Si bien en la actualidad, según datos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), los créditos al comercio exterior representan un bajo porcentaje del total de la cartera de las bancas de desarrollo nacionales —un 5% en promedio para un total de 24 bancos de desarrollo seleccionados en 2011—, existe mucha disparidad entre bancos. En el caso de aquellos cuyo foco es precisamente el comercio exterior (por ejemplo, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México, Bancomext), el porcentaje es mucho más alto.

La banca de desarrollo nacional puede vincularse con la banca subregional en la promoción del comercio intrarregional. De hecho, instituciones multilaterales como el BID y el Banco Mundial actúan como intermediarios en el financiamiento del comercio a través de los bancos de desarrollo nacionales y de las agencias de comercio exterior de los países. La banca de desarrollo nacional debe seguir aprovechando estas oportunidades, teniendo en cuenta la importancia de la banca de desarrollo subregional en el financiamiento al comercio intrarregional. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ha definido como una de sus orientaciones estratégicas el apoyo a la producción y el comercio intrarregional. El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), por su parte, también ha puesto énfasis en el apoyo al comercio. Ello se evidencia en el financiamiento directo que concede a empresas para operaciones de comercio exterior, capital de trabajo e inversiones. Asimismo, opera como banco de segundo piso, otorgando líneas de crédito a instituciones financieras que a su vez destinan recursos hacia el sector productivo, con los que pueden financiarse operaciones de comercio exterior. También el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) ha puesto en marcha en conjunto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) programas de capacitación sobre el uso de instrumentos de financiamiento del comercio, como el *factoring*, de forma de lograr extender su uso a nivel subregional¹⁰³. Finalmente, en 2012 se constituyó el Banco del Sur, con un capital suscrito de 7.000 millones de dólares. Su objetivo general es funcionar como una banca de desarrollo para sus miembros en el ámbito de la UNASUR, impulsando las áreas de infraestructura, energía, soberanía alimentaria, mejora de las condiciones sociales, talento humano, ciencia y tecnología, entre otras.

En el ámbito de las bancas de desarrollo nacionales, existe todavía el desafío de compatibilizar los criterios de rentabilidad comercial con un mayor peso de criterios de desarrollo económico en el proceso de financiamiento para el comercio internacional. Desde esta óptica, sería necesario orientar los instrumentos financieros hacia el fomento de una canasta de exportación con mayor valor agregado, así como hacia la promoción de la inserción de las pymes en el esfuerzo exportador, de los encadenamientos productivos y de la adopción de nuevas tecnologías por parte del sector exportador, entre otros criterios relevantes para el desarrollo económico.

La integración de los mercados de capitales constituye una forma adicional de abrir espacios para la cooperación regional. Un mercado de capitales regional o subregional daría origen a economías de escala que posibilitarían ofrecer financiamiento de mediano y largo plazo a un menor costo. La integración de los mercados de capitales también permitiría reducir los riesgos de falta de liquidez y disminuir la inestabilidad de precios de los activos y de las tasas de retorno. A su vez, esto afectaría positivamente la confianza de los inversionistas y mejoraría las posibilidades de obtener tasas de retorno más elevadas mediante la reducción de los costos de transacción.

¹⁰³ Véase [en línea] [http://www.unctad.info/upload/SUC/Success%20Stories/English/06_SuccessStory\(SCF_Caribbean\).pdf](http://www.unctad.info/upload/SUC/Success%20Stories/English/06_SuccessStory(SCF_Caribbean).pdf).

Los esfuerzos para la creación de un mercado de capitales a nivel regional se han materializado hasta ahora en la creación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), que empezó a funcionar en mayo de 2011. Se trata de un acuerdo entre las bolsas de valores de Chile, Colombia y el Perú¹⁰⁴. En la región, el MILA es actualmente el mayor mercado de valores medido en términos del número de compañías listadas, el segundo en capitalización bursátil y el tercero en volumen de negociación. En 2012, la capitalización bursátil del MILA fue de 695.000 millones de dólares en promedio, superada solo por la bolsa de valores del Brasil (1,5 billones de dólares). En el mismo año, su volumen medio de negociación mensual fue de 7.500 millones de dólares. Se espera que en 2014 se concrete la incorporación al MILA de la Bolsa Mexicana de Valores. Entre los desafíos pendientes del Mercado Integrado, se destaca avanzar hacia una mayor armonización normativa y hacia un diálogo integrado entre los reguladores, de forma de mejorar los requisitos de difusión de información y los estándares de los mercados. A más largo plazo, se trata de incorporar al MILA las transacciones de renta fija.

2. Hacia una agenda regional de cooperación digital

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

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

Después de dos décadas de implementación de estrategias digitales, la evidencia muestra una participación relevante de la economía digital en el PIB regional. En promedio, en la Argentina, el Brasil, Chile y México esa contribución alcanza al menos al 3,2%, cifra significativa si se considera que en los países de la Unión Europea el porcentaje correspondiente es del 5% (CEPAL, 2013). No obstante, el progreso de la economía digital no ha sido homogéneo en la región: los países avanzan a dos velocidades en la implementación de sus estrategias digitales. Mientras los tres países con más alto desempeño presentan un índice de desarrollo de las TIC equivalente al 75% del nivel de desarrollo logrado en los países de la OCDE, los tres de más bajo desempeño solo alcanzan un 38%. El desarrollo de la infraestructura crítica es también muy asimétrico entre los países; por ejemplo, la razón entre la penetración de la banda ancha móvil en los tres países más avanzados y los tres más rezagados alcanza a 15 veces.

¹⁰⁴ Otra iniciativa subregional de integración de mercados de capitales es la Alianza de Mercados Centroamericanos (AMERCA), lanzada en 2008. Sin embargo, actualmente la integración de las bolsas de valores de Costa Rica, El Salvador y Panamá, que lideran esa alianza, se mantiene en pausa, debido a la falta de acuerdo en temas regulatorios que frenan la homologación de las normas bursátiles (*Capital*, 2012).

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

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

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

La falta de información sobre las TIC que existía en la mayoría de los países de la región llevó a la creación en 2003 del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), que ha desempeñado un papel relevante en el proceso de medición armonizada de las TIC en la región. Por ejemplo, el OSILAC contribuye a la difusión de indicadores de acceso y uso de las TIC mediante un sistema de información estadístico de TIC en línea. Este sistema permite comparar datos e indicadores sobre las TIC procedentes de las encuestas de hogares de 18 países de la región, a fin de cuantificar brechas en el acceso y uso de estas tecnologías según factores socioeconómicos¹⁰⁵. Gracias a este sistema, es posible cruzar variables de conectividad de TIC (lugar de acceso, tipo y actividades en línea, entre otros) con variables socioeconómicas como el nivel de ingreso, el grado educativo, el género, la edad y la localización geográfica (urbana o rural) de los usuarios, de tal forma de identificar las distintas dimensiones de la brecha. Asimismo, el OSILAC ha contribuido a la creación de capacidades para la medición de las TIC, por medio de talleres de capacitación para funcionarios de las oficinas nacionales de estadística y de los organismos gubernamentales responsables de las políticas del área.

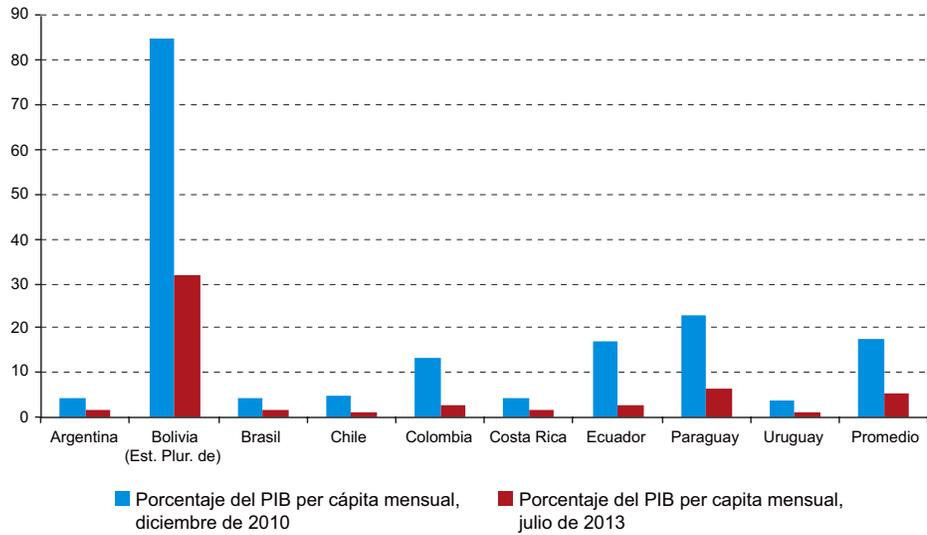
¹⁰⁵ Véase [en línea] <http://www.cepal.org/tic/flash/>.

■ **Gráfico VII.2**

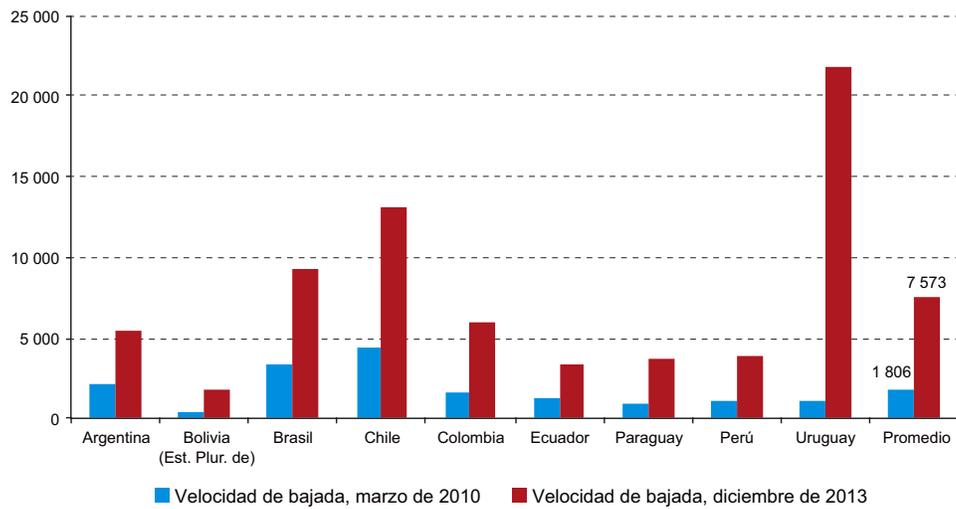
América Latina (países seleccionados): indicadores seleccionados sobre banda ancha, 2010 y 2013

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

A. Asequibilidad del servicio



B. Calidad del servicio^a



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

^a Velocidad expresada en kilobits por segundo.

3. Infraestructura física de transporte y logística

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

La insuficiencia de los montos que América Latina y el Caribe destina a su infraestructura económica queda en evidencia al proyectar sus necesidades de los próximos años¹⁰⁶. La CEPAL ha estimado que la región debería invertir anualmente en torno al 5,2% de su PIB entre 2006 y 2020 para satisfacer las necesidades derivadas de su crecimiento económico proyectado¹⁰⁷. Si el objetivo es cerrar hacia 2020 la brecha en el acervo de infraestructura per cápita existente en 2005 entre la región y un grupo de economías de alto crecimiento de Asia Oriental¹⁰⁸, la inversión anual requerida se eleva a un 7,9% del PIB en el mismo período, esto es, cuatro veces el gasto medio registrado en el período 2007-2008 (CEPAL, 2011a).

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

A septiembre de 2013, la cartera de la IIRSA estaba compuesta por 589 proyectos, equivalentes a más de 156.000 millones de dólares (véase el gráfico VII.3). De ese monto de recursos, un 67% corresponde a proyectos de transporte y un 33% a proyectos de energía, en tanto que los proyectos de comunicaciones representan apenas un 0,1% del total. Entre los proyectos de infraestructura de transporte, el 55% de la inversión total corresponde a carreteras, el 27% a ferrocarriles, el 10% a puertos marítimos, el 4% a puertos fluviales y el 3% a aeropuertos. Tanto los proyectos de pasos y fronteras como los proyectos de transporte multimodal tienen participaciones inferiores al 1%. Esta distribución refleja una marcada preferencia por la construcción de carreteras en comparación con otras infraestructuras de transporte, el mejoramiento de los pasos de frontera y los avances hacia la convergencia de regulaciones y normativas sectoriales.

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

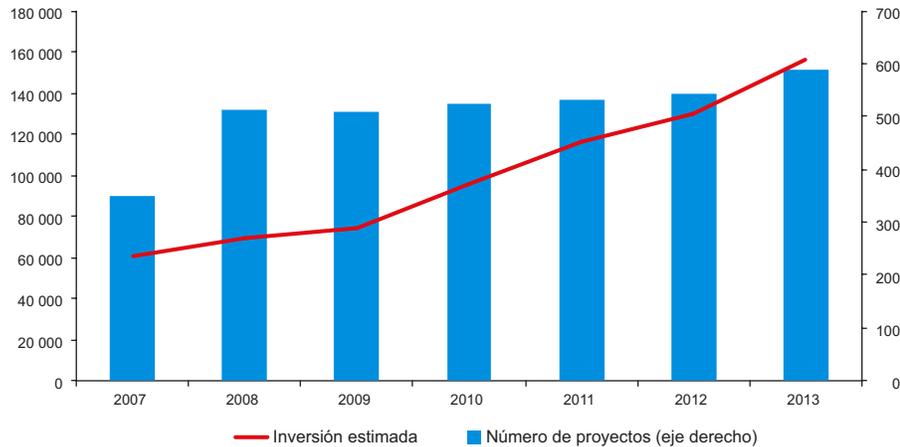
¹⁰⁶ El concepto de infraestructura económica es más amplio que el de infraestructura física de transporte y logística. Se lo define como “el conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil vinculadas a los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento, las cuales constituyen la base sobre la cual se prestan servicios para los sectores productivos y los hogares” (CEPAL, 2011a).

¹⁰⁷ Estimación realizada sobre la base de una tasa de crecimiento del PIB regional de un 3,9% anual y una tasa de crecimiento de la población de un 1% anual.

¹⁰⁸ Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Malasia, República de Corea y Singapur.

■ Gráfico VII.3

Evolución de la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), 2007-2013^a
(En millones de dólares y número de proyectos)



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

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

La cartera de proyectos de infraestructura de transporte del Proyecto Mesoamérica incluye 17 iniciativas (3 concluidas, 4 en ejecución y 10 aprobadas) y suma una inversión total cercana a los 1.900 millones de dólares. Uno de los proyectos más importantes de infraestructura de transporte es la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), con la que se busca aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 13.132 kilómetros de carreteras. Se estima que se han invertido cerca de 7.200 millones de dólares en obras de construcción y modernización de más de 6.600 kilómetros de carreteras. Actualmente, el proyecto presenta un avance de un 50% (Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, 2013).

Los desafíos que hoy se enfrentan en materia de infraestructura regional son similares a los desafíos que existen a nivel nacional. La inadecuada provisión de infraestructura y servicios, tanto en cantidad como en calidad, es el elemento más evidente. Sin embargo, otros factores, como los asociados a la institucionalidad, el financiamiento y en especial la multiplicidad de visiones sobre la concepción, implementación y fiscalización de las infraestructuras económicas y sus servicios, originan también importantes obstáculos que tienen serias repercusiones sobre el desarrollo económico y social de la región (CEPAL, 2011a). Por ello, las nuevas iniciativas de integración, como la UNASUR y la CELAC, junto con reconocer los procesos de integración subregional ya iniciados, buscan avanzar en la concertación política regional, sustentada en una visión estratégica de ciertos sectores estructuradores de un desarrollo endógeno. Entre estos, el sector del transporte y particularmente el energético son considerados pilares del nuevo paradigma integracionista y sientan las bases para una coordinación de normativas regionales que favorezcan una plena integración logística, en beneficio de un desarrollo económico y social sostenible para toda la región.

Si bien se han identificado inversiones transnacionales estratégicas en los ámbitos de la infraestructura y los servicios de transporte y logística, con potencial para fortalecer la integración de la región, su ejecución podría acelerarse si se superaran ciertos obstáculos institucionales, financieros, regulatorios y operativos. Entre ellos se cuentan ineficacias en la organización de los mercados, fallas regulatorias, ausencia de criterios de sostenibilidad y la persistencia de problemas históricos relacionados con la falta de inversión y mantenimiento de las redes. Estos factores constituyen una limitación para la integración regional y para la propia inserción competitiva de cada

una de las economías de la región. Se requiere, por lo tanto, converger hacia acciones concretas que no solamente remuevan las barreras comerciales o físicas, sino que promuevan la articulación de políticas comunes para regular y distribuir los beneficios de forma igualitaria, en fomento de un desarrollo económico y social sostenible y equitativo para la región en su conjunto.

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

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

- i) Avanzar hacia políticas comunes, nacionales y subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad. Dicha estrategia debe considerar la formalización de estructuras regulatorias y de acción pública —a partir de los elementos constitutivos de políticas comunes— en un marco supranacional que permita coordinar más eficientemente la ejecución de proyectos de infraestructura entre los distintos países, la facilitación de los procesos y la convergencia regulatoria.
- ii) Evaluar la creación de un fondo de cohesión contra asimetrías y/o de fondos de inversión regionales que permitan la construcción, mantenimiento o mejoramiento de infraestructura económica, principalmente en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones.
- iii) Coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole eminentemente supranacional, y en particular subregional, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías para reducir de ese modo los costos de operación, así como las externalidades negativas ocasionadas sobre el medio ambiente y la sociedad.

En suma, urge mejorar las políticas públicas de provisión de infraestructura, velando no solo por el diseño y construcción de las obras, sino también por la calidad del servicio ofrecido (tanto en el ámbito nacional como en el regional). Para ello es fundamental concertar una visión de largo plazo y definir e implementar un plan de inversiones en que el desarrollo de los servicios de infraestructura constituya una herramienta competitiva para los países de la región. Esto implica que se deben alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos con la maximización de sus efectos en relación con el desarrollo, sobre bases y criterios comunes entre los países, a través de una política integrada y sostenible de logística y movilidad (Cipoletta Tomassian, Pérez-Salas y Sánchez, 2010).

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

■ Recuadro VII.2

El Plan Maestro de 2010 sobre Conectividad de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

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

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

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

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

4. Fortalecimiento de la integración energética ¹⁰⁹

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

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

¹⁰⁹ Esta sección se basa en el capítulo sobre integración regional de la publicación *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe* (CAF y otros 2013).

En el caso de la energía eléctrica, si bien ha habido avances significativos en la interconexión de la región y se espera la concreción de varios proyectos en los próximos años, los intercambios de energía son aún poco significativos (tan solo un 5% de la energía producida)¹¹⁰. Como se indicó en la sección precedente, un tercio (59) de la cartera total de proyectos de IIRSA/COSIPLAN/UNASUR son energéticos y concentran una inversión estimada cercana a los 51.000 millones de dólares. Cuarenta y dos de estos proyectos son nacionales y representan un 68% de la inversión, mientras que el 32% restante se reparte entre 17 proyectos binacionales. Tres cuartas partes de la inversión se orienta a la generación de energía (principalmente centrales hidroeléctricas), mientras que el resto corresponde a proyectos de interconexión energética.

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

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

Buena parte de las potenciales interconexiones de gasoductos en la región solo son factibles si se descubren o explotan nuevas reservas de gas. En este sentido, si bien existe potencial para el desarrollo de recursos convencionales en áreas no explotadas, así como de recursos no convencionales (como el gas de esquisto en la Argentina y México y las reservas de presal en el Brasil), se requiere de una importante inversión de capital de riesgo. Simultáneamente tiene que desarrollarse la infraestructura asociada para aprovechar esos recursos. La incertidumbre respecto al desarrollo regional de las reservas de gas representa uno de los principales obstáculos a la concreción de proyectos de integración energética¹¹¹.

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

¹¹⁰ Con la puesta en funcionamiento de la línea Guatemala-México en 2009, la posible construcción de la interconexión Panamá-Colombia y el proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA, que interconectará los países andinos del Pacífico con Chile), todos los países de América Latina estarán conectados entre sí. Por otra parte, el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) incrementará la capacidad instalada de transporte de electricidad para intercambios.

¹¹¹ A menos que tal suposición se base en un creciente comercio de gas natural licuado extrarregional, o bien que se pongan en marcha explotaciones de gas de esquisto y de presal en los próximos años, modificando radicalmente el panorama futuro de la oferta de gas.

y extrarregionales. México enfrenta dos realidades diferentes en la integración energética: por una parte, su relación con los Estados Unidos, marcada por una marcada vinculación en lo referente al gas natural —fuente energética de la que México es importador neto, con posibilidades de que se agudice esa tendencia— y, por otra, la relación con Centroamérica, a la que exporta electricidad.

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

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

5. Integración social

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

En la actualidad, la CELAC se ha instalado como un referente al más alto nivel político. Incluye entre sus espacios de discusión los desafíos sociales de la región y la búsqueda de convergencia en la definición de objetivos y planes de acción. Específicamente, en la Declaración de la I Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la CELAC se plantea la elaboración conjunta de una Agenda Estratégica de Coordinación Regional en materia social, “orientada a la complementariedad de los esfuerzos en materia social [...] aportando hacia un redimensionamiento de su papel en la región y a fin de lograr una mayor coherencia en las agendas de trabajo” (CELAC, 2013).

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

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

La creciente migración intrarregional (véase el recuadro VII.3) conlleva oportunidades y desafíos para los procesos de integración regional en el ámbito social. Es importante avanzar hacia una visión consensuada sobre la gobernanza de la migración, en que se promueva la protección de derechos de las personas independientemente de su condición migratoria. En particular, un desafío es la portabilidad de derechos y beneficios de los migrantes. Las restricciones que existen actualmente en este ámbito limitan la movilidad y generan problemas de integración entre los pueblos, sea porque no es posible migrar a un segundo país de la región con los derechos adquiridos en el primero o porque siendo extranjero se encuentran limitaciones para participar del sistema de protección social. Esta situación es clara en relación con los recursos aportados individualmente a la seguridad social y los derechos de acceso a salud, pensiones y jubilaciones, pero también abarca el componente no contributivo y los derechos adquiridos (por ejemplo, quien recibe una pensión social por incapacidad física y migra con su familia a otro país).

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

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

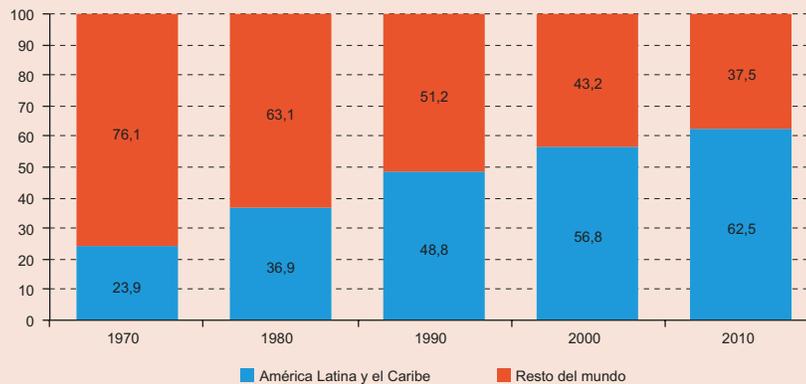
■ Recuadro VII.3

Algunas tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe

En la actualidad se observan elementos de continuidad y de cambio en el panorama de la migración internacional en la región. Se estima que cerca de 30 millones de migrantes regionales residen en países distintos a los de su nacimiento, cifra mayor que la observada 10 años atrás. La migración proveniente de la propia región —claramente minoritaria a comienzos de los años setenta— ha aumentado constantemente en importancia relativa desde entonces. De este modo, en 2010 más del 60% de la población inmigrante provenía de la propia región (véase el gráfico 1).

■ Gráfico 1

América Latina y el Caribe: distribución de la población inmigrante según procedencia, 1970-2010 (En porcentajes)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una propuesta lanzada recientemente por la CEPAL en el ámbito regional se refiere al lugar de las mujeres en la sociedad de la información y a la capacidad de ampliación de su autonomía en el marco de la instalación del nuevo paradigma tecnológico (CEPAL, 2013g). Las tecnologías pueden ser aliadas para alcanzar la igualdad y ayudar a reducir las inequidades de género, que implican una brecha social además de la propia brecha digital de género. Un mayor acceso a las TIC permite a las mujeres, especialmente las de los sectores más vulnerables, mejorar su productividad y sus

posibilidades de acceder a empleos de mayor calificación. Este es solo un ejemplo de cómo una acción decidida desde los distintos mecanismos de integración puede promover simultáneamente el cierre gradual de las brechas de género, el empoderamiento económico de las mujeres y la competitividad de las cadenas de valor regionales y subregionales.

■ Recuadro VII.4

Formación en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para empresarias y emprendedoras de MIPYME en Centroamérica

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

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

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

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

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

6. Medio ambiente y recursos naturales

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

La región ha sido también muy activa recordando principios y compromisos ya aprobados y no cumplidos en las cumbres internacionales, entre ellos: la aplicación del principio 7 de la Declaración de Río sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas; el cumplimiento de las promesas de contribuciones de asistencia oficial al desarrollo y a la adicionalidad de los fondos para la protección del clima mundial, y la necesidad de garantizar medios de implementación adecuados a la magnitud del esfuerzo que requiere la agenda de desarrollo sostenible.

■ Recuadro VII.5

El papel crítico del espacio regional en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible

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

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

La proximidad y semejanzas de los retos que hay que superar hacen del espacio regional un ámbito propicio para la armonización gradual de políticas y para el intercambio de experiencias que acorten las curvas de aprendizaje, por un lado, y que permitan proteger la competitividad económica legítima, por otro, al mismo tiempo que se avanza en el progreso social y se adecúa de mejor manera la actividad económica a su base natural.

La ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 requiere de un sistema de gobernanza mejorado, que en el marco de las Naciones Unidas oriente con la jerarquía que sea preciso para alinear la acción de las instituciones internacionales. El papel regional será fundamental en la construcción de acuerdos sobre la dirección, el monitoreo de los avances y la generación de la información necesaria para la toma de decisiones. Es, por decisión de los países, una construcción desde las regiones hacia lo global.

La coordinación de acciones encaminadas a la implementación de la agenda para el desarrollo favorecerá la creación de complementariedades entre las instituciones internacionales y regionales, lo que podría facilitar progresos incluso para los países más vulnerables. En el contexto de una comunidad internacional heterogénea, la acción regional genera efectos positivos, como un mayor sentimiento de pertenencia a las instituciones regionales y subregionales. Objetivos como los relacionados con la salud, la sostenibilidad urbana, la igualdad de género, la estabilización del clima global y otros requieren de cambios de escala civilizatoria.

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

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

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

Explícita en el documento “El futuro que queremos” (Naciones Unidas, 2012b), resultado de Río+20, está la idea de que la cooperación internacional es necesaria, incluso a nivel regional. Es más, el fortalecimiento del plano regional como espacio vital de encuentro entre las prioridades locales y las realidades globales y ámbito idóneo para la movilización de cooperación e intercambio de experiencias se plasma en los procesos de integración existentes. Una muestra de ello es el liderazgo de los países del Caribe en la definición de las pautas básicas del desarrollo sostenible en los pequeños Estados insulares, concretadas en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y la Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Asimismo, la cooperación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible ha sido tema de las agendas de integración en el MERCOSUR, la CAN, la CARICOM, el SICA y, más recientemente, en la CELAC, entre otros foros. El medio ambiente también ha sido tema de tratados de libre comercio de países de América Latina y el Caribe con países y grupos extrarregionales. En

suma, y tal como ocurre en otras partes del mundo, los temas ambientales y relacionados con el desarrollo sostenible han ido ganando espacio en las agendas regionales, de modo que han pasado de ser una preocupación dentro de la agenda comercial o de salud a un objetivo en sí mismo. Sin embargo, aún hay muchas oportunidades de profundizar la cooperación regional en este ámbito.

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

En la región existe un déficit de mecanismos de gobernanza para canalizar los recursos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables hacia la generación de condiciones de bienestar e igualdad de las personas, y hacia la creación de nuevas fuentes de ingreso y motores de crecimiento. El mismo patrón de desarrollo que ha sido social y económicamente insuficiente ha resultado devastador para el medio ambiente. La integración económica regional debería avanzar hacia un patrón de desarrollo ambientalmente sostenible. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la sostenibilidad no es una consecuencia automática del desarrollo económico ni puede ser considerada una “segunda etapa” de este proceso. Es más, a escala global, los pobres resultados a la hora de intentar solucionar los desafíos ambientales mundiales, el cambio climático, la desertificación y la pérdida de biodiversidad, encarados por las convenciones emanadas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992, son una muestra de ese patrón insostenible de producción y consumo global en el que está inserta la región y que difícilmente se modificará sin una estrecha colaboración en los ámbitos regional y mundial.

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

Un segundo grupo de oportunidades para la cooperación regional en materia ambiental se relaciona con la necesidad de adaptarse a un mercado global en que el medio ambiente es más valorado, ya sea por el consumidor o por efecto de medidas de políticas nacionales, iniciativas regionales de los principales mercados como la Unión Europea, o como resultado de acuerdos mundiales. La relación entre las medidas de protección ambiental y el comercio es particularmente importante en lo que respecta al cambio climático. Las acciones planteadas o puestas en marcha para mitigarlo (ajustes de carbono en frontera, regulaciones sobre combustibles y etiquetados, entre otras) han tenido o podrán tener consecuencias significativas para el comercio. La adopción de métodos para medir la huella de carbono de los productos comerciados presenta un gran oportunidad para la actuación conjunta de los países de América Latina y el Caribe (véase el recuadro VII.6).

■ Recuadro VII.6

La medición y la reducción de la huella de carbono como factor de competitividad exportadora

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

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

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

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

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

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

Un tercer grupo de oportunidades para la cooperación regional en materia de medio ambiente está relacionado con la gestión de áreas transfronterizas y ecosistemas compartidos. Así, las preocupaciones ambientales han desencadenado importantes procesos de colaboración que también han contribuido a la integración. Es el caso del Corredor Biológico Mesoamericano y del Tratado de Cooperación Amazónica. Un ejemplo significativo es la lucha contra la deforestación en la Amazonía. Brasil ha puesto en marcha un amplio y efectivo programa con este objetivo, el Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAm) (CEPAL, GIZ, IPEA, 2011). Este plan de acción, que ha involucrado distintas áreas y niveles de gobierno, incluía una combinación de acciones que iban desde el monitoreo satelital y la actuación policial hasta la creación de alternativas económicas y la restricción de crédito para ciertas actividades. Además de

haber brindado resultados destacables, el plan ha permitido un aprendizaje para el sector público sobre la gestión de la Amazonía que puede ser una referencia clave no solo para los demás países amazónicos, sino también para otros de la región que deben gestionar igualmente áreas sensibles donde la degradación ambiental requiere una articulación interinstitucional compleja. Además, dado que las fronteras naturales no coinciden con las políticas, para esas áreas las colaboraciones regionales son necesarias si se desea asegurar la efectividad de las iniciativas nacionales y la gestión compartida de recursos, al tiempo que se evitan conflictos socioambientales supranacionales.

Bibliografía

- Antunes, Bruno y Claudia Monge (2013), *Diagnóstico de la cadena de fibras sintéticas - ropa deportiva en El Salvador* (LC/MEX/L.1119), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Avendaño, Rolando, Christian Daude y José Ramón Perea (2013), "Internacionalización de las PYMES mediante las cadenas de valor ¿Cuál es el rol del financiamiento?", *Revista Integración y Comercio*, No 37, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), julio-diciembre.
- Bitar, Sergio (2014), "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina", *serie Gestión Pública*, N° 78 (LC/IP/L.328), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y otros (2013), *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe*, marzo.
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos", *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), marzo.
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2013), "Declaración de la I Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", Caracas, julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666(CRM.12/3), Santiago de Chile.
- _____(2011), "Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe", *Boletín FAL*, N° 293, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL/GIZ/IPEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Alemana de Cooperación Internacional/Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2011), *Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*, diciembre.
- Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica (2013), "Informe estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica", septiembre [en línea] http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/Documentos/Informes%20de%20Cartera/Informe_estadoPROYECTOS%2012SEPTIEMBRE%202013.pdf.

- Foro Económico Mundial (2013), The Global Gender Gap Index 2012 [en línea] http://www3.weforum.org/docs/GGGR12/MainChapter_GGGR12.pdf.
- Frohmann, Alicia y otros (2012), “Huella de carbono y exportaciones de alimentos. Guía práctica”, *Documentos de Proyecto*, N° 503 (LC/W.503), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hernández, René y otros (eds.) (2014), “Latin America’s emergence in global services. A new driver of structural change in the region?”, *Libros de la CEPAL*, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Joeques, Susan (1995), “Trade-related employment for women in industry and services in developing countries”, *Occasional Paper*, N° 5, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), agosto.
- Kyvik Nordas, Hildegunn (2003), “¿Es la liberalización del comercio una fuente de oportunidades para la mujer?”, *Documento de trabajo*, N° ERSD-2003-03, Organización Mundial del Comercio (OMC), Ginebra, agosto.
- Naciones Unidas (2012), “El futuro que queremos”, resolución 66/288 de la Asamblea General.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2012), *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y el Caribe (ALC)*, y *entre ALC y la Unión Europea* [en línea] http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_7&products_id=843.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2013), *Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra.
- Renzi, María Rosa (2004), *Perfil de género de la economía del istmo centroamericano (1990-2002): consideraciones y reflexiones desde las mujeres*, Managua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Titelman, Daniel y otros (2013), “Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 244 (LC/L.3703), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Zúñiga Arias, Guillermo (2011), “El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea”, *serie Estudios y Prospectivas*, N° 126 (LC/MEX/L.996.Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.