

# COHESIÓN SOCIAL: UNA PERSPECTIVA EN PROCESO DE ELABORACIÓN

*Martín Hopenhayn*

Oficial de Asuntos Sociales  
División de Desarrollo Social, CEPAL

SEMINARIO INTERNACIONAL "COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
UNA REVISIÓN PERENTORIA DE ALGUNAS DE SUS DIMENSIONES", CEPAL y Gobierno de  
Panamá, 7 y 8 de septiembre de 2006, Ciudad de Panamá.

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

*José Luis Machinea\* y Andras Uthoff*

### Introducción

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

\* Ex-Secretario Ejecutivo de CEPAL.

La integración a los mercados de financiamiento privado internacional ha venido a sumar vulnerabilidades a las resultantes de las variaciones de los términos del intercambio que han caracterizado a la región durante décadas, y produjo nuevas conmociones desestabilizadoras de origen externo. La exclusión de algunos países de las principales fuentes privadas de financiamiento o la volatilidad de dichas fuentes han generado incertidumbre sobre la restricción externa con que deben operar los países para formular sus políticas de estabilización y desarrollo.

De hecho, durante gran parte de la década de 1980 la región debió exportar capitales al exterior para servir la deuda. Durante los años noventa, el financiamiento

externo fue muy variable, observándose períodos de euforia seguidos por otros de clara depresión. Esta situación se agravó por el carácter procíclico de las políticas macroeconómicas, que transformó la volatilidad del financiamiento externo en vulnerabilidad económica interna afectando el crecimiento, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

El crecimiento anual de la región ha sido de solo 2,7% entre 1990 y el 2003. Si bien se ha logrado disminuir la volatilidad nominal mediante un mejor manejo de la política macroeconómica, no se ha reducido la inestabilidad real, que se manifiesta en una considerable volatilidad del crecimiento. El bajo crecimiento y la alta volatilidad han determinado una merma de la inversión que, a pesar de los avances, será todavía de alrededor del 20% del PIB en el 2004.

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

No obstante, cabe señalar que en los últimos años hubo algunos cambios positivos, entre ellos un mayor dinamismo exportador, políticas macroeconómicas más responsables, modernización de parte de

la estructura productiva y reformas estructurales. Aunque estas últimas eran necesarias, en diversos casos no se instrumentaron adecuadamente y generaron perdedores y ganadores.

Es evidente que existe una gran diferencia entre lo que los mentores de las reformas prometían a comienzos de los años noventa y los resultados obtenidos. Conforme a nuestro último informe, se debe poner en marcha un nuevo modelo de crecimiento, que revalorice el papel del Estado en la concepción de una estrategia de desarrollo, incluya políticas productivas y, por sobre todas las cosas, tenga a la equidad como eje de la política económica y social.

Se debe mejorar la cohesión de nuestras economías entendida en un sentido amplio, es decir, mejorar las oportunidades sociales mediante el acceso a alternativas productivas. Además, las políticas de gestión macroeconómica deben complementarse con el establecimiento de un marco institucional y de políticas de desarrollo productivo, para que, al mejorar las condiciones de competitividad, también la situación de bienestar de las regiones y de los sectores sociales más rezagados.

El análisis de las características vinculadas con el desarrollo y la cohesión social que debe adoptar la integración se divide en siete secciones. En la primera se ofrece una perspectiva del proceso actual de integración regional, mientras que en la segunda se recalca la importancia de la cohesión social como un objetivo prioritario de las estrategias de desarrollo. En la tercera sección se realiza un diagnóstico sobre la cohesión social y la forma en que ha evolucionado en el contexto actual de globalización e integración comercial y financiera. En la cuarta sección, se abordan los

instrumentos disponibles para reforzar la cohesión social y en la quinta la necesidad de mejorar la política social en términos de viabilidad. Por último, en la sexta sección se propone una agenda para la integración y la cohesión social y en la séptima se resumen las principales conclusiones.

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

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

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

Los acuerdos subregionales de integración tienen una larga historia. Sin embargo, a los avances registrados a comienzos

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

En la medida en que la integración regional se visualice más allá de los acuerdos de libre comercio, la coordinación macroeconómica se convierte en una cuestión clave. Desde un punto de vista conceptual, la idea subyacente es simple: cuando las economías son interdependientes, los acontecimientos y las políticas instrumentadas en cada una de ellas afectan el funcionamiento del resto de los países a través de los distintos canales de transmisión (reales y monetarios), en cuyo caso la coordinación de la política macroeconómica parece ser el medio para los efectos de las interrelaciones recíprocas en las decisiones individuales y mejorar los resultados para todos.

Esto significa que cuanto mayor sea la interrelación económica, mayores serán los motivos para coordinar la política macroeconómica. Al analizar el grado de interrelación en América Latina, los indicadores muestran que aunque la interdependencia comercial en los acuerdos subregionales ha crecido en la última década, sigue siendo considerablemente menor que en otras regiones. Estos resultados son

más evidentes cuando se analiza el comercio intrarregional en términos del PIB y no solo respecto de las exportaciones. Las diferencias entre los dos indicadores se explican por la diversidad en el tipo de apertura de los países.

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

El impacto macroeconómico de los mercados financieros también ha sido extremadamente importante, aunque la integración de mercados financieros en términos de transacciones financieras o actividades relacionadas es casi inexistente.

Sin embargo, las condiciones financieras en los países de los bloques subregionales están conectadas de dos maneras. Por una parte, dado que la vulnerabilidad externa es un rasgo compartido por todos los países miembros, los cambios en las condiciones internacionales del financiamiento tienen similar impacto en todas las economías. Por otra, los efectos del contagio derivados de la información imperfecta que predomina en los mercados financieros internacionales tienden a magnificar su interdependencia.

La presencia de estas externalidades comerciales y financieras no ha dado origen a una demanda recíproca de coordinación macroeconómica permanente. La

razón es simple: aunque la expansión del comercio intrarregional fue considerada un fenómeno permanente, la reacción más frecuente ante una crisis en uno de los países asociados fue el miedo al contagio en los mercados financieros. En tales situaciones, la respuesta habitual de los responsables de políticas en algunos países ha sido enviar señales que les permitan diferenciarse de sus vecinos, influenciando así la opinión hegemónica en los mercados financieros. Esto se debe a que los efectos nocivos esperados a corto plazo son de tal magnitud y la libertad de los agentes gubernamentales y del sector privado para tomar decisiones se ha limitado a tal punto, que la percepción del cociente entre los costos y las ventajas a mediano plazo de la integración ha crecido drásticamente.

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

Los países de los bloques subregionales de América Latina han registrado históricamente una baja sincronización de los ciclos económicos, por lo menos cuando

se los compara con los de la Unión Europea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Al respecto, si bien los procesos de integración en América Latina y el Caribe se han caracterizado por establecer metas que van más allá de los objetivos de libre comercio, la capacidad para sostener los compromisos acordados en materia extracomercial ha sido superada por las presiones políticas internas que deben enfrentar los gobiernos.

Es importante relevar el papel de la volatilidad cambiaria, debido a sus efectos sobre el comercio y la economía política del proceso de integración. Aunque esta no parece tan intensa en América Central, es particularmente severa en el Mercosur y en la Comunidad Andina, los dos bloques económicos más grandes de América Latina.

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

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

Desde el punto de vista de la integración regional, las asimetrías en cuanto a la vulnerabilidad de los países de la región ante las crisis reflejan que las principales

fuentes de la volatilidad del tipo de cambio continúan existiendo. La coordinación de políticas macroeconómicas puede ayudar a reducir esta volatilidad, pero no eliminará el problema. Por esta razón, es muy importante que los países avancen hacia un cierto grado de coordinación de sus regímenes cambiarios.

### **Acuerdos preferenciales de comercio**

En los últimos años, han proliferado en América Latina los acuerdos de comercio preferencial, sobre todo norte-sur. Esto se debe en parte a las dificultades para profundizar los acuerdos intrarregionales, pero especialmente a la necesidad de insertarse en un mundo globalizado e incrementar el acceso a los mercados de los países de mayor tamaño relativo.

Mientras que a comienzos de los años noventa la región exportaba aproximadamente el 10% de sus bienes y servicios en el marco de algún tipo de acuerdo comercial preferencial, se estima que en el 2004 esa cifra había aumentado a más del 60%. México y Chile encabezan este proceso, en virtud de que la proporción de sus exportaciones sujetas a acuerdos se expande significativamente. En el primer caso esto se debe al acuerdo con Estados Unidos y Canadá, mientras que en el segundo es el resultado de una mayor variedad de acuerdos, tanto dentro como fuera de la región y en particular de estos últimos. En el caso de los países de la Comunidad Andina, si bien un alto porcentaje de sus exportaciones no están sujetas a acuerdos de comercio preferencial, la incidencia de las exportaciones intrarregionales, tanto bilaterales como plurilaterales, ha aumentado. Sin duda la situación cambiará

considerablemente para varios países de dicho bloque, en caso de llegar a feliz término las negociaciones de un acuerdo comercial con Estados Unidos.

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

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

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

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

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

Esta ha sido una de las principales lecciones de la experiencia europea; se plantea que “es necesario que todas las regiones, cualquiera sea el lugar en el que se encuentren, ya sea dentro de sus Estados miembros actuales o en los nuevos países que están a punto de entrar a la Unión, se

involucren en el esfuerzo del crecimiento y que todas las personas que viven en la Unión tengan la oportunidad de contribuir. El costo de no seguir una enérgica política de cohesión para luchar contra las disparidades conllevaría no solo una pérdida de bienestar personal y social sino también, desde el punto de vista económico, una pérdida de renta potencial y de un nivel de vida más alto". En la Comisión Europea se reconoce que "dadas las interdependencias inherentes a una economía integrada, estas pérdidas afectarían no solo a las regiones menos competitivas o a los individuos que no están trabajando o que tienen un empleo improductivo sino a todos los ciudadanos de la Unión".

Por ese motivo, la necesidad de reforzar la competitividad regional de todo el bloque y el apoyo a los individuos para que aprovechen al máximo sus capacidades se consideran incentivos que estimulan el crecimiento potencial conjunto de la Unión Europea.

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

A continuación se analiza con mayor profundidad cada una de estas tendencias.

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

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

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

El indicador de concentración del ingreso (coeficiente de Gini) de América Latina está entre los más altos del mundo, lo que indica mayor desigualdad. Aunque hay amplias diferencias entre los países, los índices de los que presentan la mejor distribución del ingreso (Jamaica y Guayana) son muy similares al de Estados Unidos, que a su vez es por lejos uno de los peores de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por otra parte, la comparación de este indicador entre 1990 y el 2002 indica que en la mayoría de los países la desigualdad ha permanecido igual o ha aumentado considerablemente.

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

La incidencia de la pobreza continúa siendo alta en la región. Aunque disminuyó con respecto a 1990, cuando era 48,3%, continuó afectando a más del 42% de la población a lo largo de toda la década. En virtud de la dinámica demográfica de la

región, esto significa que el número de pobres aumentó de 200 a 224 millones de personas en el período 1990-2004.

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

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

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

La apertura comercial ha sido un factor importante de la globalización. Medida en

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

Es importante destacar que en un proceso acelerado de apertura comercial siempre habrá que distinguir entre países ganadores y perdedores. Este resultado depende de las condiciones de competitividad imperantes en las economías involucradas y de su capacidad para potenciarlas.

Por lo tanto, la distribución de los beneficios dependerá de las disparidades entre regiones, sectores y grupos socioeconómicos en cuanto al acceso a los factores de competitividad. Para que el desarrollo económico y el empleo se mantengan en un entorno competitivo, es necesario satisfacer las condiciones complementarias. En primer lugar, tales condiciones no solo requieren de una dotación suficiente de infraestructura física y capital humano calificado, sino que también se debe garantizar un acceso adecuado a esos dos activos. En segundo lugar, en la nueva sociedad del conocimiento, las regiones deben tener capacidad para innovar y utilizar eficazmente tanto los conocimientos técnicos como las nuevas tecnologías, que les permitan tomar sendas de desarrollo económico y ambiental sostenibles. A su vez, para satisfacer estos dos requisitos, es necesario establecer un marco institucional y

administrativo eficaz, funcional a las estrategias de desarrollo.

En ausencia de estas condiciones, la distribución desigual de los beneficios del comercio, la concentración de las exportaciones en sectores con ventajas comparativas transitorias o la exportación de bienes con escasa agregación de valor resultan muy probables. Dicho de otro modo, mientras no se satisfagan las condiciones complementarias, la ampliación del comercio por sí sola no generará un efecto multiplicador sobre las economías, y, por la misma razón, mayor será la probabilidad de que las exportaciones crezcan generando un impacto menor sobre el producto y el empleo total. Como corolario, la sustentabilidad del desarrollo basado en una estrategia de apertura comercial requiere de una cuidadosa estructura de incentivos que ayuden a modernizar instituciones y servicios, "densificar" la estructura productiva y velar por la preservación del medio ambiente.

La política de cohesión, por tanto, debe tener un componente importante de desarrollo productivo y hacer hincapié en los grupos sociales, sectores, regiones y empresas de menor tamaño, que deben acceder a instrumentos y herramientas que mejoren su competitividad para beneficiarse del desarrollo mediante la apertura externa.

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

En la experiencia europea existen tres tipos de políticas destinadas a impulsar la estrategia de cohesión. En primer lugar, se encuentran las *políticas de cohesión propias de los Estados miembros*. Se refieren al gasto público, cuyo monto supera en importancia al del presupuesto para cohe-

sión de la Unión Europea (47% y menos del 0,4% del PIB de la Unión, respectivamente). Tienen por objeto principal suministrar servicios básicos y mantener la renta.

Esto incluye el suministro de servicios para garantizar el acceso a la educación, la asistencia sanitaria y la protección social. Estas funciones representan dos tercios del gasto público total en el bloque europeo, mientras que el dedicado a la inversión en capital humano y físico solo representa en promedio entre un 2% y un 4% del PIB en todos los países, salvo Irlanda y Luxemburgo. La inversión en ayuda a las empresas, a la enseñanza superior, a la innovación e investigación y desarrollo (I+D) también es baja (0,3% del PIB de la UE).

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

En este mismo sentido, la inversión extranjera directa (IED) actúa como un importante factor en el desarrollo regional. Sin embargo, tiende a canalizarse de

manera desproporcionada hacia las regiones más fuertes. Se concentra en las grandes ciudades, especialmente en las capitales y sus alrededores y solo una pequeña parte se destina a las regiones rezagadas.

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

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

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

La ayuda estatal contribuye a reforzar la política de cohesión, pero sigue siendo mayor en los estados más prósperos que en los países en los que su instrumentación es prioritaria. El control de la ayuda estatal es de suma importancia en el contexto de la ampliación del bloque y se espera que en el período que comienza en el 2006 la ayuda estatal sea menor pero esté mejor orientada.

En el plano de la justicia, se busca mejorar las condiciones para su desarrollo, tratando de luchar contra la elevada tasa de delincuencia, el crimen organizado y la corrupción. La percepción de las políticas comunitarias en las regiones adquiere visibilidad con la financiación comunitaria, y otorga sentido de pertenencia a los países.

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

En tercer lugar están precisamente las *políticas estructurales*. A estas corresponden el 0,9% del PIB de España y más del 2,5% del PIB de Grecia y Portugal, que equivalen a un aumento de la inversión del 3% en España y entre el 8% y el 9% en Grecia y Portugal. El gasto público nacional complementa estas intervenciones de los fondos y este aumento se amplifica como consecuencia de la financiación privada. El Banco Europeo de Inversiones también complementa estos recursos. Los fondos estructurales se han utilizado para disminuir las disparidades entre las regiones prioritarias y otras zonas de la Unión

Europea en lo que se refiere a dotaciones de infraestructura y capital humano, pero también se ha dedicado una parte (14% en el período 2000-2006) a financiar inversiones para mejorar el medio ambiente. Las evaluaciones muestran que en las regiones prioritarias, el crecimiento del PIB y de la productividad ha sido mayor desde mediados de los años noventa, la convergencia ha sido mayor en las áreas menos prósperas y las intervenciones estructurales han impulsado el crecimiento (estimulando tanto la oferta como la demanda) y han fomentado el comercio entre estos países y los demás miembros de la Unión. En otras 82 regiones de 12 países, donde las industrias se encuentran en declive, la reestructuración y creación de empleo fueron prioritarias. Los gastos se concentraron sobre todo en la reconversión de viejas zonas industriales y el apoyo a las empresas (50%), mientras que se destinaron menos fondos al desarrollo de recursos humanos, la investigación y el desarrollo y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estas intervenciones derivaron en la creación de 500.000 puestos de trabajo en términos netos. Unas 300.000 pequeñas y medianas empresas recibieron ayuda para mejorar sus métodos de producción y buscar nuevos mercados. El desempleo en estas zonas disminuyó más que en el resto de la Unión Europea. Cabe destacar que los efectos habrían sido más positivos si los proyectos hubiesen durado más tiempo.

Las iniciativas para mejorar la eficiencia de la agricultura y contribuir a salvaguardar el paisaje fueron realmente eficaces, ya que dieron como resultado una diversificación de la producción agrícola y un aumento de las actividades como el agroturismo y los servicios medioambientales. En

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

También hubo acciones piloto innovadoras, en el marco de las cuales una de cada tres autoridades regionales formuló una Estrategia Regional para la Innovación (RIS) o una Iniciativa Regional de la Sociedad de Información (RISI), que resultaron en proyectos de colaboración entre el sector público y privado y ayudaron a las pequeñas y medianas empresas a acceder a

las nuevas tecnologías. A su vez, se ha procurado mejorar la eficacia de la gestión de los fondos estructurales, intentando simplificar el sistema y descentralizar la administración diaria a favor de los estados miembros. Estos son cada vez más responsables de la manera en que se gasta el dinero, pero la Comisión sigue siendo responsable en última instancia ante la autoridad presupuestaria: i) buscando principios básicos de programación, cooperación, concentración y adicionalidad, ya que el 41% de la población de los 15 miembros originales de la Unión Europea vive en regiones prioritarias; ii) buscando una mayor eficacia mediante el establecimiento de normas para mejorar la utilización del dinero de los fondos estructurales; iii) ampliando los fondos estructurales para ayudar a los nuevos estados miembros a aumentar su competitividad, ofreciéndoles 3.000 millones de euros al año para proyectos relacionados con el transporte, la agricultura y el desarrollo rural y el reforzamiento de la cohesión económica y social y la capacidad administrativa e institucional.

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

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

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

En ese contexto, hay dos alternativas para instrumentar mecanismos de cohesión funcionales a los procesos de integración regional. En primer lugar, es posible pensar en un proceso de *integración hemisférica*. Si bien esta alternativa permitiría la creación de fondos regionales de cohesión al "estilo europeo", presenta dos dificultades: a) la falta de voluntad política de Estados Unidos, dado que resultaría ser el principal contribuyente neto junto a Canadá y b) las grandes disparidades dentro de los países de la región. Si se deseara establecer fondos de cohesión para las regiones con menos del 90% (e incluso en algunos casos menos del 75%) del producto medio regional como se hace en Europa, solo Estados Unidos y Canadá podrían contribuir a esos fondos, algo poco probable desde el punto de vista político. Si en cambio se optara por hacer elegibles a los países con un ingreso inferior al 50% del producto

por habitante regional, Barbados, Saint Kitts y Nevis, Argentina, Chile, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tabago y Costa Rica dejarían de ser beneficiarios de estas ayudas, e inclusive tal vez deberían contribuir a esos fondos de cohesión regionales. Esto plantea una gran dificultad para esos países, puesto que ya tienen estructuras sociales internas bastante desiguales.

En países como Argentina, Chile, Costa Rica o México existen regiones en las que una cantidad considerable de personas vive aún bajo la línea de pobreza.

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

debería agregar otro 4% para incluir a la población en situación de pobreza de los países altamente endeudados y otro 30% para incluir a la población en situación de pobreza de los países menos endeudados.

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

Más allá de estos ejercicios, sigue vigente la necesidad de encontrar mecanismos de cohesión social dentro de los países, que permitan lograr un mayor equilibrio social y territorial vinculado a procesos de integración al mundo. Mientras se analiza la viabilidad de ciertos mecanismos regionales, los países deben abordar este problema con sus propios recursos. Esto requiere un *pacto fiscal* nacional, que permita disponer de los recursos mínimos para las políticas de cohesión social. En la actualidad, los altos niveles de exclusión social contrastan con la capacidad de financiamiento de los países miembros, que se refleja en su carga tributaria. Esta aumenta con el nivel de desarrollo alcanzado en cada país, o sea, según el PIB per cápita. La carga fiscal promedio en la región es de las más bajas en el mundo y solo supera a la del sudeste asiático y, por cierto, a la de África. No obstante, se observa una gran disparidad en el ámbito regional: en un extremo se encuentra Brasil, con una carga tributaria superior al 35% del PIB (mayor que la de Estados Unidos y ligeramente inferior a la de los países de la OCDE), mientras que en el otro se ubican Guate-

mala, Haití, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, con cifras cercanas al 10% del PIB. Es evidente que las cargas tributarias excesivamente bajas (inferiores al 15%) limitan en gran medida la puesta en marcha de políticas de cohesión. El problema no es sencillo porque el aumento de los impuestos requiere de acuerdos políticos y sociales para que permita realzar la cohesión social y la gobernabilidad.

## 6. Una agenda de integración y cohesión social

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

Esa agenda debe apuntar a revertir ciertas tendencias que persisten en la actual matriz de desarrollo y que se caracterizan por: i) un ciclo social en el que imperan la desigualdad y la pobreza; ii) la falta de profundización de la integración subregional y una estrategia de negociaciones comerciales que privilegia los acuerdos preferenciales de fuera de la región, que tienen escasa identidad regional y débiles efectos productivos; iii) un desarrollo financiado con capitales privados volátiles, que no se complementan con el ahorro nacional; iv) un manejo procíclico de las políticas macroeconómicas, y por ende una alta volatilidad real; v) un paulatino deterioro del medio ambiente; vi) el nacimiento de nuevos

factores de exclusión debido a las asimetrías en el acceso a la sociedad de la información. Superar estas tendencias adversas del desarrollo latinoamericano debería ser un motivo suficiente para llegar a un acuerdo basado en la voluntad política de los presidentes con el objeto de impulsar una estrategia de integración y cohesión en América Latina.

A estos efectos, se pueden instrumentar diversas medidas, en particular la provisión de bienes públicos a través de una red de instituciones regionales o subregionales que ya existen.

Entre estos bienes se destacan la garantía de la estabilidad macroeconómica mediante la convergencia de políticas macroeconómicas y financieras y el apoyo al financiamiento estable y anticíclico para las necesidades de desarrollo a largo plazo. El suministro de tales bienes públicos se justifica, sobre todo, por la necesidad de evitar efectos de contagio en el ámbito regional.

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

Estas instituciones también contribuyen a la integración física, social y política mediante proyectos supranacionales. Junto a ellas, se cuenta además con el Fondo Latinoamericano de Reservas, institución casi única en el mundo en desarrollo, que ha

cumplido una tarea destacada en la Comunidad Andina en las últimas décadas. Por último, forman parte de esta categoría los nuevos mecanismos de coordinación de las políticas macroeconómicas que se han comenzado a desarrollar en el marco de diferentes procesos de integración. América Latina debe continuar apostando a la consolidación de todos estos procesos e instituciones y a la profundización de la cooperación regional. Las instituciones regionales sólidas no son antagónicas a la globalización. Por el contrario, constituyen un aporte a la construcción de un edificio global mucho más sólido y equilibrado.

En el ámbito nacional, la búsqueda de cohesión supone actividades en varios planos. El propósito es construir pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política y la gobernabilidad. Estos deben basarse en políticas macroeconómicas con objetivos a corto plazo, que generen los incentivos correctos para asignar recursos a largo plazo de manera eficiente. Uno de los objetivos de los pactos debe ser mitigar la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva. Mediante estas asignaciones de recursos de inversión se debe impulsar el desarrollo productivo, influyendo sobre los factores de competitividad de los agentes y en particular sobre la competitividad sistémica.

La CEPAL ha sugerido elaborar una estrategia de cohesión sobre la base de cuatro pilares.

El primero es un pilar macroeconómico destinado a evitar déficits insostenibles, ya sean públicos o privados, y que además promueva la regulación y supervisión financieras necesarias para evitar desajustes en los flujos y en la estructura de balance, con el fin de prevenir descalces de plazos y

monedas en los contratos y reducir la probabilidad de crisis. La propuesta no solo considera variables nominales como el déficit fiscal, la emisión y la inflación, sino también variables reales como el crecimiento y la generación de empleo. La propuesta también procura impulsar políticas anticíclicas que consideren el ciclo económico en su concepción, con el fin de garantizar el principio universal de ahorrar durante los períodos de euforia y gastar durante las recesiones. Se fomenta, asimismo, el manejo prudente de la flexibilidad, sobre todo teniendo en cuenta que, dada la multiplicidad de objetivos que debe perseguir la política macroeconómica, no pueden perderse instrumentos de política. En términos de cohesión, este pilar supone un amplio debate acerca de la carga tributaria, la eficiencia de la recaudación y el establecimiento de objetivos de inclusión en los que puedan definirse responsabilidades fiscales respecto de la apertura y el acceso de la ciudadanía a las oportunidades de desarrollo y protección social.

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

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

Por último, el cuarto pilar se refiere a la educación y la capacitación, e incluye la igualdad de acceso a las nuevas tecnologías de la información, que comienzan a transformarse en una nueva fuente de exclusión y desigualdad. De los activos incluidos en la definición de capital humano, la educación es el que tiene mayor potencial para contribuir a las políticas de igualdad a largo plazo. No obstante, existe la contradicción de que el sistema escolar formal se ha transformado en uno de los principales vehículos de transmisión de desigualdades. En efecto, las importantes diferencias entre la educación pública y privada y la educación rural y urbana se suman a los rasgos sociales y culturales que impiden a

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

## 7. Resumen y conclusiones

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

- Nuestros magros niveles de desarrollo en comparación con el de nuestros actuales y principales socios comerciales (por ejemplo Estados Unidos y Canadá).
- Nuestros altos niveles de desigualdad y bajas cargas tributarias.
- Abordar simultáneamente los múltiples objetivos de la nueva etapa de desarrollo de nuestra región supone lo siguiente:
  - Hacerse cargo de las asimetrías de la integración regional.

- Resolver los problemas de la globalización, y superar las grandes desigualdades sociales.

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

No se puede dejar de lado el tema de la gobernabilidad, en el marco del cual deben realizarse estos esfuerzos. La instrumentación de políticas de cohesión social requiere la participación ciudadana en los aspectos de interés colectivo, especialmente dentro de un proceso de mejora de las instituciones sociales. Durante una década se lograron importantes avances en la institucionalidad económica. Del mismo modo, es necesario ahora mejorar la institucionalidad social, que debe cumplir con al menos seis requisitos: a) continuidad, que supone un pacto fiscal que asegure los

recursos fiscales y un acuerdo político y social respecto de las políticas sociales; b) una gestión eficaz, que además de la estabilidad de los funcionarios dedicados a estas políticas exige la difusión de información adecuada para aumentar la transparencia, la evolución y la rendición de cuentas; c) coordinación, para articular en forma eficiente las distintas áreas del Estado, un aspecto crucial dada la característica multidimensional de la pobreza; d) una activa participación de la sociedad civil, tanto en los ámbitos locales como nacionales; e) descentralización territorial, que debe hacerse en forma gradual y complementarse con la construcción de capacidades locales e información adecuada (en especial a los beneficiarios de los programas) y f) regulación de los servicios prestados por el sector privado.

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

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

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

macroeconómicas y la viabilidad de las políticas de cohesión.

### **Coordinación de políticas macroeconómicas**

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

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

se requiere un grado significativo de interdependencia económica.

Los incentivos que caracterizaron a la experiencia europea no son suficientemente fuertes en América Latina. La creación de fondos de estabilización y otros mecanismos financieros subregionales pueden convertirse en incentivos adicionales para la coordinación macroeconómica. Los fondos de estabilización proporcionan recursos de rápido desembolso, que pueden facilitar el ajuste de los países miembros frente a las conmociones externas. Si el cumplimiento de los objetivos convenidos para la convergencia es uno de los requisitos para recibir desembolsos, estos fondos también podrían fomentar la coordinación macroeconómica.

Los bancos de desarrollo subregionales, además de ser un complemento eficaz de las instituciones multilaterales de crédito en ciertas áreas, pueden desempeñar un papel importante en facilitar el acceso de los países a los mercados financieros internacionales.

### **Políticas de cohesión**

Según los criterios de la Comunidad Europea, toda la región sería elegible para recibir apoyo mediante fondos estructurales y de cohesión social en caso de establecerse una Unión Americana.

Sin embargo, esta opción no sería viable políticamente porque demandaría mayores recursos de Canadá y Estados Unidos. En el caso de fondos estructurales de financiamiento intrarregional, la limitación surge de la baja carga tributaria de los países de la región. Si la integración se circunscribiera exclusivamente a América Latina, consideradas las tremendas

desigualdades dentro de cada país, la Unión Latinoamericana debería ocuparse con prioridad de "por lo menos" el 40% de la población más pobre, ya que las familias que componen ese porcentaje viven en condiciones similares o peores a las correspondientes a los países que califican para la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que usamos como referencia en este trabajo.

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

En el plano nacional se sugieren tres tareas fundamentales para el desarrollo de una sociedad más equitativa. La primera es la reducción de la volatilidad real de nuestras economías, que es la más alta del mundo en lo que respecta a la variación del PIB real. Además de afectar la capacidad de crecimiento al generar incertidumbre respecto de la rentabilidad de la inversión, aumenta la vulnerabilidad de los

sectores de la sociedad con menos recursos, que en los períodos de recesión dejan de estar cubiertos por los distintos mecanismos de protección social ligados al empleo formal. Es por lo tanto necesario mejorar la política macroeconómica para poder instrumentar medidas anticíclicas.

La segunda es reconocer que la distribución del ingreso no es independiente del modelo de desarrollo productivo. Sin acciones orientadas al fomento de las pequeñas y medianas empresas y del desarrollo territorial, es muy probable que aumente la concentración de la riqueza y se profundicen las diferencias regionales, porque no todos los sectores y regiones tienen acceso a los activos necesarios para el crecimiento (tierra, capital, conocimiento y tecnología). La experiencia europea ofrece lecciones valiosas en este sentido, ya que uno de los objetivos centrales de su política fue el de la cohesión de las distintas regiones que conforman el bloque. En Amé-

rica Latina, las políticas productivas deben tomar en cuenta una estructura que funciona en tres categorías: grandes empresas cercanas a la frontera tecnológica y con acceso al crédito, pequeñas y especialmente medianas empresas que enfrentan claras fallas del mercado y microempresas y trabajadores independientes con muy baja productividad y creciente informalidad. Por lo tanto, se necesitan políticas distintas (densificación, modernización e inclusión) para hacer frente a una realidad productiva y social diversa.

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