

Nota de Discusión de Políticas

Nuevas fronteras para la integración regional



Sexta Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe

Presidido por la República de Colombia • Washington DC, 8 de octubre de 2014





SEXTA REUNIÓN DE MINISTROS DE HACIENDA DE AMÉRICA Y EL CARIBE

NOTA DE DISCUSIÓN DE POLÍTICAS

NUEVAS FRONTERAS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Washington DC, 8 de Octubre de 2014

La presente nota de discusión de políticas es el resultado del esfuerzo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y fue preparada como insumo para la discusión durante la Sexta Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, celebrada en Washington DC, el 8 de octubre de 2014.

La supervisión de la elaboración del presente documento estuvo a cargo de Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento (BID), Jorge Familiar, Vicepresidente para América Latina y el Caribe (BM), y Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva (CEPAL).

Esta nota fue preparada por un equipo conformado por Antoni Estevadeordal, Paolo Giordano y Juan Blyde (BID), Augusto de la Torre y Daniel Lederman (Banco Mundial), y Daniel Titelman e Inés Bustillo (CEPAL).

El Sector de Integración y Comercio del BID, en calidad de Secretaría Técnica de la Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, coordinó la elaboración del informe y brindó apoyo técnico al proceso.

Las opiniones vertidas en el presente trabajo corresponden a sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, ni de sus países miembros.

El Grupo Banco Mundial

El surgimiento del Sur y sus efectos en las perspectivas de crecimiento de América Latina y el Caribe

La economía mundial no es lo que fue hace treinta años o incluso quince. Aunque la mayor parte del siglo 20 la economía mundial estaba dominado por el Norte desarrollado (el G-7 y los países de Europa occidental), el Sur (el resto) ha surgido con una velocidad sorprendente desde los albores del siglo 21. Entre los años 1970 y 1990, el PIB del Sur se mantuvo en torno al 20 por ciento del PIB mundial. Desde entonces se ha duplicado a 40 por ciento. Por otra parte, el proceso de globalización del Sur, que había tomado fuerza a finales de 1980 y continuó durante la década de los 90, se aceleró e intensificó considerablemente en la década de 2000. El surgimiento del Sur ha sido en realidad un fenómeno muy extendido, más allá del ascenso de China hasta convertirse en un gigante de la economía global, con nuevas conexiones Sur-Sur, Sur-Norte y Norte-Sur. Sin embargo, la segunda mitad de la década de 2010 plantea dinámicas diferentes. Desde el año 2010 más o menos, el mundo parece estar entrando en una fase que muchos han llamado "la nueva normalidad", que se caracteriza no sólo por un crecimiento global más lento, sino también un reequilibrio del crecimiento mundial alejándose del Sur y hacia el Norte. No obstante, a pesar de la rapidez de estos cambios, las proyecciones actuales sugieren que el surgimiento del Sur no es un fenómeno temporal y el Sur continuará ganando espacio en el panorama mundial.

Diferencias estructurales en el ascenso del peso económico del Sur

El peso del Sur se ha hecho sentir no sólo por sus tasas de crecimiento más altas vis-à-vis las del Norte, sino también por sus características estructurales. Los patrones de la globalización del Sur emergente y del Norte son diferentes en aspectos importantes. En particular, el crecimiento del Sur no ha sido simétrico entre sectores o entre tipos de flujos comerciales y financieros. En cuanto al comercio, la superposición tradicional entre el Norte y el centro (y entre el Sur y la periferia) se ha reconfigurado, dando origen a una nueva red comercial global. De hecho, varias de las economías del Sur se han convertido en parte en lo que se puede calificar empíricamente como el "centro" de las relaciones comerciales internacionales. Por otra parte, estos países del Sur al centro de la red de comercio mundial tienen un papel diferente al de los países del Norte en dicho centro. Por el contrario, en el campo de las finanzas, los países del Norte siguen solos en el corazón de la red financiera global, a pesar de que el Sur ha aumentado claramente su conectividad dentro de la red. Es debatible si esta asimetría será transitoria o no. Sea como fuere, es evidente que esta asimetría entre comercio y finanzas hasta el momento contrasta drásticamente con lo sucedido históricamente (desde la Revolución Industrial y en la mayor parte del siglo 20), cuando los países que aumentaban su importancia en la actividad económica real también lo hacían como centros financieros internacionales.

A pesar del aumento y diversificación de las relaciones comerciales en todo el mundo, existe un grado significativo de agrupación regional en el comercio mundial y las finanzas mundiales. Los lazos comerciales más fuertes para los países, tanto en el Norte como en el Sur, son con los países vecinos, lo

que sugiere que la proximidad geográfica sigue desempeñando un papel importante en la evolución de estas conexiones. Aunque las economías del Sur suelen enviar y recibir la mayor parte de sus inversiones financieras desde y hacia el Norte, economías vecinos del Sur ocupan el segundo lugar en porcentaje de estas inversiones. Es decir, los países de América Latina y el Caribe (LAC) suelen invertir en otros países de la región; flujos financieros asiáticos en gran parte van a otros países asiáticos; Europa del Este invierte principalmente en Europa del Este; etcétera. Lo que sustenta estas agrupaciones ha sido el desarrollo de cadenas globales de valor (CGV), es decir, la fragmentación de etapas y procesos de producción a lo largo de distintos países. Las CGV son, de hecho, más regionales que globales. Sin embargo, el alcance y la forma en que los países participan en las CGV moldean la dinámica del comercio, las finanzas y el crecimiento. El desarrollo económico en el mundo de hoy está intrínsecamente relacionado a las mejoras al interior de las CGV, aunque la participación en las CGV no se traduce automáticamente en ganancias adicionales provenientes del comercio y las finanzas más allá de los relacionados con el aumento de los flujos transfronterizos.

Por lo tanto, el ascenso del Sur ha tenido un impacto significativo en la estructura del comercio y las finanzas mundiales. Los impactos económicos que emanan del surgimiento del Sur como actores centrales en las relaciones económicas mundiales trajeron cambios significativos en las economías de América Latina y el Caribe (LAC). LAC es una región cada vez más globalizada y su futuro económico depende en gran medida de la extensión y la calidad de sus conexiones externas. Es decir, es probable que no sólo la incidencia del comercio internacional y las conexiones financieras, sino también la estructura y la calidad de los vínculos comerciales y financieros importe para su futuro crecimiento económico y para la generación de empleos de calidad para sus trabajadores. En general, el aumento de los vínculos con el Sur ha representado en gran medida un poco de todo para los países de LAC, con diferencias notables dentro las Américas dependiendo de las estructuras económicas individuales de cada país, heredadas del siglo 20. Hasta el momento, no existe una respuesta única en cuanto a si los cambios en las conexiones de LAC están evolucionando en una dirección de mayor calidad que podría proporcionar más impulso al crecimiento a largo plazo.

Los impactos potenciales sobre las perspectivas de crecimiento de LAC a largo plazo

Las tendencias mencionadas son objeto de análisis del próximo Informe Insignia anual del Grupo Banco Mundial sobre desarrollo de LAC y que se titula tentativamente *El crecimiento del Sur: Desafíos para América Latina y el Caribe*. Aunque los resultados no son definitivos, ponen de relieve los posibles retos para las perspectivas de crecimiento a largo plazo de la región. En primer lugar, la evidencia econométrica parece indicar que la productividad del trabajo en las industrias manufactureras de las economías en desarrollo, incluyendo LAC, no se ve afectada por los flujos de inversión extranjera directa (más precisamente, por la inversión extranjera directa en la forma de fusiones y adquisiciones) proveniente de cualquier economía del Norte o del Sur; las economías de altos ingresos del Norte sí parecen beneficiarse de esa IED. Más específicamente, la productividad laboral en la industria manufacturera tiende a aumentar en casi un 2,8 por ciento sólo cuando tales flujos de inversión provienen de otras economías de ingresos altos. Por lo tanto tenemos mucho que aprender de investigaciones futuras sobre por qué es que las economías avanzadas del Norte observan ganancias en

productividad laboral gracias a IED de economías similares. Las razones habituales que podrían explicar estos resultados incluyen la denominada "capacidad de absorción" de las empresas que operan en entornos de altos ingresos, que se caracteriza por fuerzas de trabajo altamente cualificadas, prácticas gerenciales superiores, y mayores tasas de inversión en innovación. Pero éstas siguen siendo hipótesis que deberán ser probadas en investigaciones futuras y no prescripciones políticas definitivas. En el ámbito comercial, el informe sostiene que la estructura comercial condiciona el impacto del volumen de comercio en el crecimiento económico, en economías de altos ingresos y en desarrollo. Un hallazgo clave es que los vínculos comerciales con las economías de altos ingresos (el Norte) parece producir beneficios de crecimiento más altos que el comercio con el Sur: un aumento de uno por ciento en la proporción de los flujos de comercio sobre el PIB parece estar asociado con un aumento medio de PIB per cápita de alrededor de 1,6 por ciento. Sin embargo, el efecto estimado del comercio con los países en desarrollo es mucho menor: un aumento del uno por ciento en la incidencia del comercio en el PIB parece producir un aumento del PIB per cápita de alrededor de 0,3 por ciento. Además, esta diferencia de efectos estimados parece estar asociada con las diferencias en la estructura del comercio entre los países de altos ingresos y las economías en desarrollo. Por ejemplo, para un determinado nivel de apertura, un incremento del uno por ciento de la cuota del comercio total que se debe al comercio intra-industrial produce una ganancia adicional en términos de PIB per cápita; del mismo modo, un aumento en la participación de una economía en las etapas medias de una CGV también aumenta el efecto de la apertura comercial en el PIB per cápita. Dado que el comercio intra-industrial y la participación de los países en las etapas medias de las CGV parece ser mayor en el comercio de LAC con el Norte que con el Sur, podemos especular que los patrones de comercio con mercados emergentes es posiblemente menos pro-crecimiento que aquellos con economías de altos ingresos.

Cómo el tamaño condiciona el desarrollo en una economía global cambiante

Además de las diferencias entre los países debido a su ubicación geográfica y sus dotaciones (como el tamaño de las tierras cultivables, el valor del capital físico en relación con el número de trabajadores y la proporción de trabajadores calificados sobre los no calificados), el tamaño de la economía también puede afectar la capacidad de un país de adaptarse a esta era de cambio estructural global. Una forma en que el tamaño afecta, al menos, la volatilidad del crecimiento económico (si no su tendencia) es que el tamaño es un factor determinante del nivel de diversificación de las exportaciones. En pocas palabras, las grandes economías están más diversificadas que las pequeñas. En consecuencia, las economías pequeñas tienden a enfrentar un nivel permanentemente alto de volatilidad de sus términos de intercambio, que a su vez alimenta la volatilidad del crecimiento económico. Estas regularidades empíricas se han documentado en una publicación del 2012 del Grupo Banco Mundial.¹

Dicho esto, las pequeñas economías abiertas podrían compensar la excesiva concentración económica con la flexibilidad y la integración regional. En este contexto, la flexibilidad se refiere a la capacidad de una economía de cambiar su estructura económica con el tiempo. Las investigaciones en curso en el Grupo Banco Mundial sugieren que las pequeñas economías, incluidas las de LAC (con menos de 10-15

¹ Lederman, Daniel, and William F. Maloney. 2012. *Does It Matter What You Export? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. Washington, DC: The World Bank.

millones de habitantes), tienden a cambiar su mezcla de productos y servicios de exportación con mayor agilidad que las economías más grandes. Pero estos ajustes pueden ser dolorosos cuando las economías son inflexibles en cuanto a la capacidad de la mano de obra y el capital de reorientarse hacia nuevas industrias emergentes.

La integración regional también puede desempeñar un papel en mejorar la competitividad de las economías pequeñas y abiertas. El razonamiento es simple: una parte de los costos de producción de las empresas se debe a los costos de la energía, el transporte y otros insumos que pueden reducirse cuando se obtienen de grandes proveedores. En consecuencia, es probable que las pequeñas economías abiertas en LAC y en otros lugares pronto den una nueva mirada a la naturaleza de la integración regional, probablemente yendo más allá de los enfoques tradicionales que tienen un interés exclusivo en los flujos comerciales.

La internacionalización de América Latina y el Caribe a través de cadenas globales de valor

En años recientes se ha visto una tendencia creciente a la fragmentación internacional de la producción, o la separación geográfica entre dos o más países de las actividades involucradas en la producción de un bien o servicio. Esto ha traído como resultado un aumento en las interdependencias entre las economías del mundo y se ha traducido en un rápido crecimiento en el comercio de bienes intermedios y servicios.²

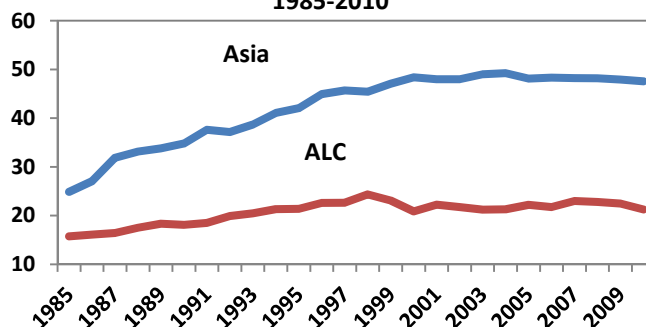
De particular interés para América Latina es que la participación en las cadenas globales de valor (CGV) tiende a estar asociada con la transferencia de conocimientos técnicos y gerenciales que emanan de los compradores mundiales a los proveedores locales y que pueden traducirse en importantes aumentos de productividad. Un número creciente de estudios apoyan este argumento. Por ejemplo, de acuerdo con Iacovone et al. (2011)³, las empresas que se convirtieron en proveedores de Walmart en México experimentaron un aumento de productividad de 51 por ciento con respecto a otros proveedores. Del mismo modo, un estudio sobre la República Checa demuestra que convertirse en un proveedor de una multinacional está asociado a una productividad que es 15 por ciento mayor que la de otras empresas (Javorcik et al., 2009)⁴.

A pesar de estos beneficios potenciales, muy pocos países de América Latina y el Caribe (ALC) están aprovechando estas nuevas tendencias en la organización internacional de la producción.

Participación en cadenas globales de valor

Las figuras 1 y 2 muestran medidas alternativas de participación en CGV. Basado en la premisa de que los encadenamientos productivos implican comerciar bienes relacionados en diferentes etapas de la producción, la figura 1 presenta

Figura 1: Índice de comercio intraindustrial (manufacturas), 1985-2010



Fuente: BID, *Fábricas Sincronizadas*, 2014

² Esta nota se basa en un proyecto de investigación llevado a cabo en el Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo para examinar las perspectivas de América Latina y el Caribe de participar en cadenas globales de valor. Los resultados de este proyecto serán publicados en el informe del BID, *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor*, 2014.

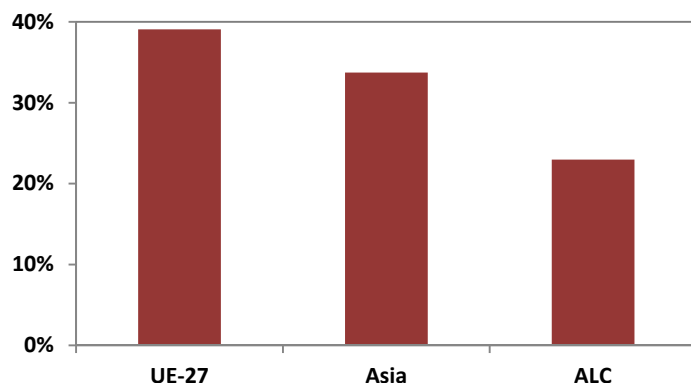
³ Iacovone, L., B. Smarzynska Javorcik, W. Keller, and J. R. Tybout. 2011. "Supplier Responses to Wal-Mart's Invasion of Mexico." *National Bureau of Economic Research Working Paper* 17204.

⁴ Javorcik, B. S., and M. Spatareanu. 2009. "Tough Love: Do Czech Suppliers Learn from Their Relationships with Multinationals?" *Scandinavian Journal of Economics* 111, 4.

índices de comercio intraindustrial para América Latina y Asia.⁵

La figura muestra como existe un auge en el comercio intraindustrial en Asia durante el periodo de 1985 a 2010, mientras que en América Latina se incrementó de manera relativamente lenta.

Figura 2: Valor agregado extranjero en las exportaciones, promedio 2003-2007



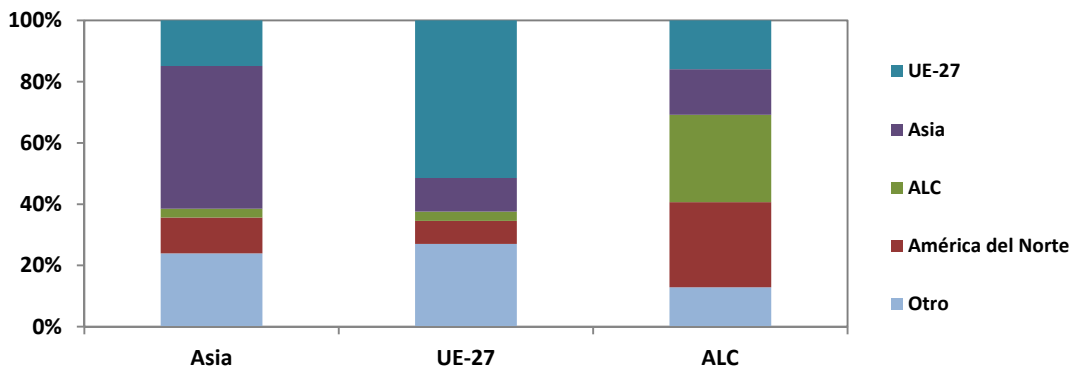
Fuente: BID, *Fábricas Sincronizadas*, 2014

La figura 2 presenta una medida alternativa de participación basada en el comercio en valor agregado.⁶ Es fácil observar que la participación de ALC en CGV es en promedio menor que la de las otras regiones. En particular, las exportaciones de Asia y de la Unión Europea (UE) utilizan más intensivamente insumos intermedios importados que las de ALC hecho que sugiere que los países de estas dos regiones participan más en procesos de producción encadenados secuencialmente que los de ALC.

Factores que limitan la participación en CGV

Las firmas fragmentan producción internacionalmente principalmente para aprovechar diferencias en los costos de los factores. Sin embargo, esto lo harán siempre y cuando la reducción en el costo de producción más que compense los costos adicionales asociados con la deslocalización. Uno de esos costos de la deslocalización es el costo de trasladar los diferentes bloques de producción entre varias

Figura 3: Contribución regional al valor agregado extranjero, promedio 2003-2007



Fuente: BID, *Fábricas Sincronizadas*, 2014

Nota: Basado en datos de GTAP 7 y 8

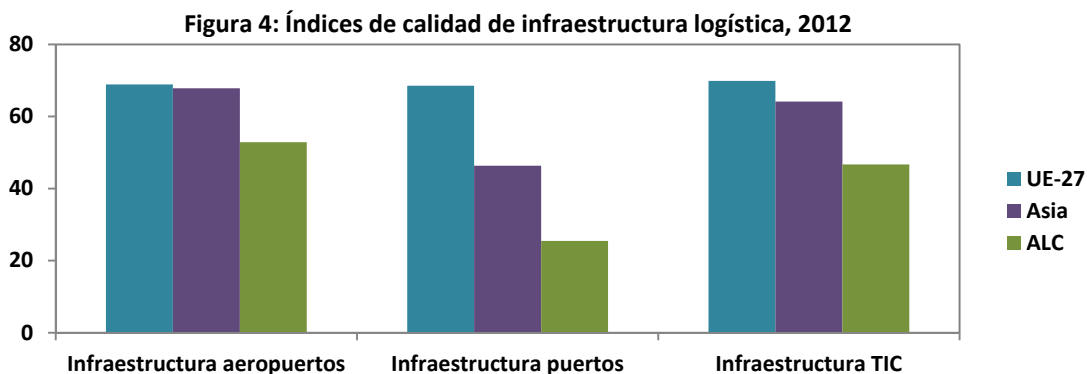
⁵ El uso de índices de comercio intraindustrial para medir participación en cadenas de valor se sustenta en la premisa de que las cadenas globales de valor están asociadas a vínculos secuenciales de la producción en los que los países importan bienes intermedios, les añaden valor y luego los exportan a otros países. En consecuencia, estos países tienen altos valores de importación y exportación en la misma industria.

⁶ Esta medida también se basa en la idea de que los países encadenados secuencialmente en procesos de producción tienden a usar insumos importados para producir bienes que luego exportan.

localidades. En consecuencia, los costos de transporte elevados pueden desalentar el movimiento de insumos intermedios entre países. En otras palabras, las grandes distancias no favorecen la formación de las CGV. Evidencia que apoya esta afirmación se presenta en la Figura 3, que muestra que la participación en las CGV es más intensa entre países de una misma región que entre países de diferentes regiones. Por ejemplo, la participación intrarregional en la UE, Asia y ALC es de 51, 47 y 29 por ciento respectivamente. En cada caso, la participación de la propia región siempre es la más alta. Este resultado ilustra la idea de que en las CGV se tiende a favorecer los encadenamientos productivos entre países que no están demasiado lejos.

Este resultado es relevante para los países de ALC. Por ejemplo, la distancia bilateral promedio entre todos los países del Asia del Este más los de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) es de cerca de 2.400 kilómetros, mientras que la distancia promedio entre los países de ALC es de 3.000 kilómetros. Si incluimos a Estados Unidos y a Canadá, la distancia entre las Américas es de 3.200 kilómetros, es decir, 30 por ciento más que en Asia. En el caso de la UE-27, la distancia bilateral promedio es apenas de 1.400 kilómetros. Por lo tanto, la geografía impone un desafío cuando los países en América Latina quieren acceder a cadenas de producción lejanas en Asia o Europa, o incluso cuando tratan de desarrollar cadenas de producción en su propia región.

Pero la participación en CGV no tiene que ver solamente con los costos de transporte. Los costos de logística, por ejemplo, también son importantes. Los compradores globales tienden a favorecer a proveedores localizados en países con infraestructura de logística adecuada para minimizar posibles retrasos o interrupciones en la llegada de insumos y que les permitan realizar prácticas como servicios de entrega ‘justo a tiempo’. El gráfico 4 compara a ALC con Asia y la UE en varios indicadores de infraestructura logística, particularmente en tres dimensiones esenciales a las CGV: infraestructura portuaria, aeroportuaria y de TIC.⁷ Los resultados hablan por sí mismos. ALC tiene en promedio una



Fuente: BID basado en datos del Global Competitiveness Index, World Economic Forum (WEF)

Nota: Los datos originales fueron normalizados para tomar valores entre 1 y 100, con valores más altos representando mayor calidad.

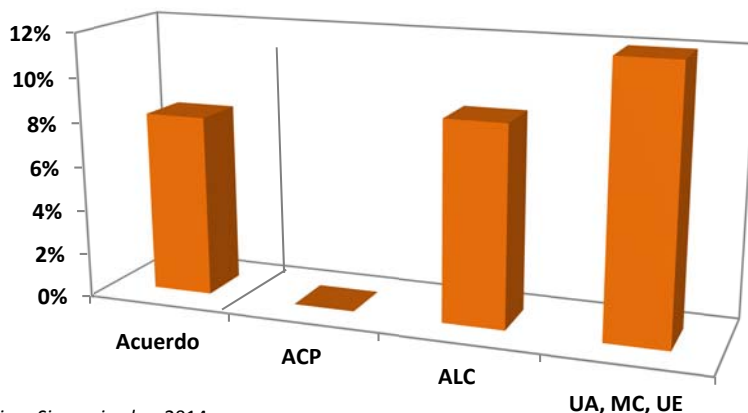
⁷ Infraestructuras portuarias y aeroportuarias eficientes reducen los retrasos y las interrupciones en la cadena de producción así como los costos de inventario, depreciación y de manipulación de la carga. Una infraestructura adecuada de telecomunicaciones permite que los países muevan información de una forma rápida, económica y segura, lo que es importante para reducir los costos de coordinar bloques de producción a distancia.

infraestructura logística menos adecuada, independientemente de la medida que se tome.

Otro determinante de la participación en las CGV tiene que ver con los costos comerciales incurridos en cruzar fronteras, y en general con el tema de la integración comercial. Las ganancias que se obtienen con la reducción de aranceles se magnifican cuando los bienes tienen que atravesar fronteras en múltiples ocasiones, como puede ocurrir en el caso de las cadenas internacionales de producción. De igual manera, para lograr vincularse exitosamente a las CGV —particularmente en las de países desarrollados— muchos de los proveedores potenciales de América Latina deberán importar insumos de alta calidad desde otras naciones para complementar su propia producción.

La existencia de un espacio económico integrado para las Américas —una vieja aspiración regional— también es un tema que se torna más importante en la era de las redes productivas. Tómense, por ejemplo, los diversos acuerdos comerciales vigentes en América Latina, muchos de los cuales usan distintas reglas de origen. Cuando un exportador produce solamente un bien y la mayoría de sus insumos intermedios provienen de fuentes domésticas, los costos de cumplir con múltiples reglas de origen prácticamente no existen. Pero a medida que las firmas fragmentan su producción entre varios países gobernados por distintos acuerdos comerciales, los costos de lidiar con múltiples orígenes pueden ser prohibitivos. Es por ello que la profundización de la integración en América Latina y el Caribe permitiría que las firmas aprovechen las diferencias de precios de los factores que existen entre los países, con lo cual podrían elegir libremente la ubicación de cada tramo de producción según la ventaja competitiva de cada país.

Figura 5: Impacto estimado de los acuerdos comerciales en la IED vertical



Fuente: BID, *Fábricas Sincronizadas*, 2014

Nota: ACP: acuerdo comercial preferencial; ALC: acuerdo de libre comercio; UA: unión aduanera ; MC: mercado común; UE: unión económica.

Utilizando datos de acuerdos comerciales de todo el mundo, la figura 5 muestra evidencia de que las CGV tienden a darse con más frecuencia entre países que están más integrados. En particular, la figura muestra que existe una mayor inversión extranjera directa vertical (tipo de inversión extranjera directa en la cual una subsidiaria produce un insumo para su casa matriz) entre países con acuerdos comerciales que entre países sin acuerdos comerciales. Además, los acuerdos de integración profundos proporcionan más incentivos para la formación de cadenas globales de producción que los acuerdos

poco profundos porque los primeros tienden a incorporar medidas que van más allá de la simple reducción de las tasas arancelarias y que tienden a ser importantes para el buen funcionamiento de las cadenas de valor.

Si bien es cierto que no hay mayores posibilidades de que la región se embarque en un acuerdo de integración profunda de dimensión continental en el futuro cercano, sí podría avanzar hacia una ampliación de su integración fomentando, por ejemplo, la convergencia de muchos acuerdos comerciales existentes en la actualidad. Un buen ejemplo en este sentido es el “TLC único” para la convergencia de los acuerdos comerciales bilaterales entre México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La evidencia preliminar sugiere que los encadenamientos productivos entre este grupo de países han venido aumentando; por ejemplo, el comercio intraindustrial se elevó un 27 por ciento entre 2010 y 2013. Una mayor convergencia de los acuerdos comerciales en toda ALC debería fomentar complementariedades productivas a una mayor escala.

La participación en CGV también puede verse obstaculizada por otros factores, como prácticas contractuales débiles, altos costos de información o falta de capacidades. Hay claros espacios de política en algunas de estas áreas. Por ejemplo, en las CGV las relaciones entre las partes tienden a ser específicas: los compradores suelen demandar bienes con cierto grado de especificidad y los proveedores deben adaptar su producción a esas especificaciones. Los parámetros que rigen esas especificaciones normalmente están consignados en acuerdos contractuales. Las prácticas ambiguas y la incertidumbre en la ejecución de los contratos pueden generar desconfianza entre las partes de diferentes países, limitando así su voluntad de participar en transacciones transfronterizas. América Latina exhibe en general un desempeño insatisfactorio en términos de prácticas contractuales, en comparación con otras regiones. Por ejemplo, mientras que el tiempo promedio para ejecutar un contrato en los países de Asia es de 398 días, la cifra correspondiente para América Latina es de 733 días. De la misma manera, mientras que el costo promedio (como porcentaje de la demanda) de ejecutar un contrato en Europa es de 21 por ciento, el costo en América Latina es de 31 por ciento. Claramente esta es otra área con espacio de políticas.

Conclusión

Como se muestra en esta nota, la participación en las CGV puede verse obstaculizada por diversos factores. Es importante destacar que las cadenas globales de valor elevan la importancia de abordar temas de política ya conocidos y que están en mora de resolverse, como son los relacionados con el transporte y la logística, pero también han puesto sobre la mesa temas que hasta ahora habían pasado relativamente desapercibidos, como la noción de que la calidad del entorno contractual puede constituir una fuente adicional de ventaja comparativa. Estas políticas podrían ser parte de una amplia agenda para relanzar el comercio y la integración en la región, iniciativa adecuada en un momento en que las vulnerabilidades en las cuentas corrientes se han hecho más evidentes.

Espacios para la integración y cooperación financiera regional

América Latina y el Caribe enfrentan un momento de grandes transformaciones en la economía mundial tanto en los ámbitos productivos como financieros. El acelerado cambio tecnológico, la irrupción de las cadenas globales de valor, el creciente peso de las economías emergentes, y la transición a un contexto de menor liquidez global plantea viejos y nuevos desafíos para el desarrollo y la inserción internacional de la región. Este nuevo entorno internacional refuerza la pertinencia de la integración y cooperación regional (CEPAL 2014).⁸

Para efectos de esta breve nota nos concentraremos en dos aportes centrales de la integración y cooperación financiera regional: un fondo de reservas regional para apoyar la estabilidad financiera concebida como un bien público regional, y el apoyo a la integración productiva y al comercio intrarregional.

La estabilidad financiera como un bien público regional

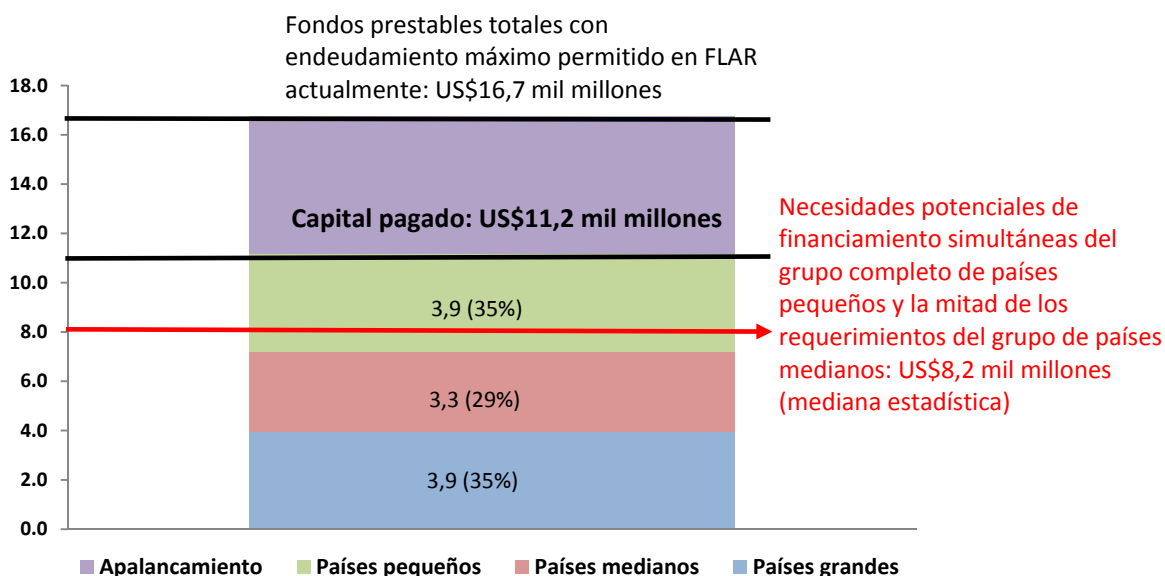
Las dinámicas económicas y financieras de las últimas décadas sugieren que la economía mundial podría hacerse aún más propensa a la inestabilidad y volatilidad. En este contexto, y a pesar de la mayor resiliencia y menor vulnerabilidad externa de la región, la provisión de financiamiento contra cíclico para atender las necesidades de financiamiento de la balanza de pagos y promover la estabilidad financiera sigue vigente y necesaria. Para esta función la región cuenta hoy en día con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) integrado por ocho países: Bolivia (Estado Plurinacional), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de Venezuela).

Avanzar hacia la creación de un fondo de reservas de mayor cobertura geográfica sería un aporte relevante para el fortalecimiento de la cooperación financiera regional. 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 (CEPAL 2014). Además, la experiencia indica en general que, de existir alguna simultaneidad entre las crisis que afectan a los países de la región, estas tienen 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.

⁸ *Integración Regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, CEPAL mayo de 2014.

De acuerdo a cálculos de CEPAL 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 US\$11.000 millones (equivalente al 1,7 por ciento 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 US\$8.200 millones (mediana estadística). Por otra parte, si el fondo apalancara su capital mediante endeudamiento de mediano y largo plazo por el 65 por ciento del capital pagado –que es el máximo autorizado en el FLAR–, se generarían recursos prestables que llegarían hasta US\$16.700 millones (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Dimensiones de un fondo regional de reservas para 19 países de América Latina⁹
(En miles de millones de US\$)



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

Expandir la cobertura geográfica de este fondo a los países del Caribe de habla inglesa no requeriría grandes esfuerzos financieros y la incorporación de estos países atraería importantes beneficios para esta subregión. La capacidad de contar con financiamiento contra cíclico para la balanza de pagos permitiría a estos países fortalecer su capacidad de resiliencia ante choques financieros o los desastres naturales.

⁹ 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.

Los bancos de desarrollo y el financiamiento de la integración productiva y del comercio intrarregional

Más allá de los esfuerzos que hoy se hacen a través de los tres sistemas de pagos existentes en la cooperación regional, el financiamiento del comercio intrarregional conjuntamente con un mayor énfasis en la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), también puede ser apoyado por los bancos nacionales de desarrollo y su articulación con el banco de desarrollo subregional y regional. 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 los bancos de desarrollo nacionales —un 5 por ciento 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.

El banco de desarrollo nacional puede vincularse con el banco 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. El banco de desarrollo nacional debe seguir aprovechando estas oportunidades, teniendo en cuenta la importancia del banco 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 subregional. Finalmente, en 2012 se constituyó el Banco del Sur, con un capital suscrito de US\$7.000 millones. Su objetivo general es funcionar como un banco de desarrollo para sus miembros en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (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 los bancos 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.