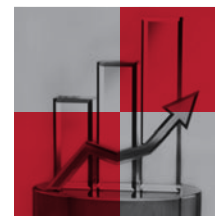


con el apoyo de:



## Estrategias Económicas, Productivas y Comerciales en la Región Andina





## **REVISTA DE LA INTEGRACIÓN**

**ESTRATEGIAS ECONÓMICAS,  
PRODUCTIVAS Y COMERCIALES  
EN LA REGIÓN ANDINA**

COMUNIDAD  
ANDINA

SECRETARÍA GENERAL



## SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Dirección: Av. Aramburú cuadra 4, esquina con Paseo de la República, San Isidro, Perú

Teléfono: (511) 7106400

Fax: (511) 221-3329

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

## REVISTA DE LA INTEGRACIÓN Nº 7

### **Estrategias Económicas, Productivas y Comerciales en la Región Andina**

Director: Adalid Contreras Baspineiro

Coordinación de la edición: Santiago Segovia y Elba Roo

Apoyo editorial: Prísea Vílchez y María Luisa Thornberry

Corrección de texto: Antonio Rodríguez

Diseño de carátula: Claudia Bermudez

Diseño, diagramación e impresión: Impresión y Arte Perú Soluciones Graficas S.A.C

Fecha de edición: Abril 2011

**ISSN 1999-236X**

Las opiniones contenidas en esta publicación son de responsabilidad de los autores y no comprometen la posición de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ni de los Países Miembros de la CAN.

con el apoyo de:



# INDICE

## PRESENTACIÓN

ABRIENDO CAMINOS PARA CERRAR LAS BRECHAS: ESTRATEGIAS ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS Y COMERCIALES EN LA REGIÓN ANDINA <i>Adalid Contreras Baspineiro</i>	7
---	---

## I. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES DE LOS PAÍSES DE LA CAN

Políticas Económicas, Productivas y Comerciales y su Impacto en Procesos de Integración en la Región Andina: El Caso de Bolivia <i>Luis Arce, Ministro de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia</i>	17
Colombia: Prosperidad para Todos. Estrategia Económica y Fiscal 2010–2014 <i>Juan Carlos Echeverry, Ministro de Hacienda de Colombia</i>	24
Estrategias Económicas, Comerciales y Productivas del Ecuador para alcanzar un mejor Desarrollo Económico y Social <i>Nathalie Cely, Ministra de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad del Ecuador</i>	40
Informe de Seguimiento del Marco Macroeconómico Multianual 2010–2012 <i>Ministerio de Economía y Finanzas del Perú</i>	53

## II. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS, COMERCIALES Y SOCIALES

### 2.1 PERSPECTIVAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

El Fondo Común de Reservas del Sur en el marco de una Nueva Arquitectura Financiera Regional <i>Pedro Páez</i>	66
Banca de Segundo piso: Oportunidades para apoyar el Acceso al Financiamiento <i>Santiago Rojas</i>	78
Desempeño Macroeconómico y Evaluación del Cumplimiento de las Metas de Convergencia en la Comunidad Andina <i>Programa de Macroeconomía y Política Arancelaria de la Secretaría General de la CAN</i>	85

### 2.2 PERSPECTIVAS PRODUCTIVAS

Evolución, Puntos de Conflicto y Desafíos en la Cooperación e Integración Energética de América Latina y El Caribe <i>Ariela Ruiz Caro</i>	96
---	----

Responsabilidad Social y Cadenas de Valor <i>Daniel Sánchez</i>	111
Ensayo sobre Responsabilidad Social, las Pequeñas y Medianas Empresas y la Innovación. <i>Norberto Purtschert</i>	118
La Integración Productiva en el MERCOSUR <i>Entrevista al Embajador Hugo Varsky</i>	123
La Promoción del Desarrollo Productivo en el marco de la Integración y su implicancia para las MIPYMES Andinas. <i>Carlos Alarcón</i>	132
Los Determinantes de la Productividad en los Países Andinos: Una Visión Integral para la Región <i>Elba Roo y Gabriela Smarrelli</i>	140
<b>2.3. PERSPECTIVAS COMERCIALES</b>	
Comercio Intracomunitario: Dinamismo y Relevancia para los Países Andinos <i>Santiago Segovia</i>	163
La Seguridad en el Comercio Internacional <i>Adolfo López</i>	183
El Mercado Integrado de Servicios en la Comunidad Andina <i>Fátima Toche y Elba Roo</i>	190
<b>2.4. PERSPECTIVAS SOCIALES</b>	
La Superación de la Desigualdad y los Retos del Desarrollo Económico y Social en América Latina. Los Avances en la Comunidad Andina <i>Guido Mendoza</i>	204
Análisis de la Convergencia de los Indicadores del Mercado Laboral en la Comunidad Andina <i>Julio Gamero</i>	215
<b>III. ESTUDIOS</b>	
Intercambio Comercial de los Países Miembros de la Comunidad Andina con la República Bolivariana de Venezuela <i>William Rodríguez</i>	232

## PRESENTACIÓN

# ABRIENDO CAMINOS PARA CERRAR LAS BRECHAS: ESTRATEGIAS ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS Y COMERCIALES EN LA REGIÓN ANDINA

*Adalid Contreras Baspineiro<sup>1</sup>*

Asumimos como propios los desafíos planteados por la CEPAL, cuando en su estudio sobre La Hora de la Igualdad nos dice, entre otros temas, que el pilar de la agenda de la igualdad se sustenta en la construcción de “un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procuren no sólo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos...”. Y más adelante aclara que “... en ningún caso proponemos sacrificar el valor del dinamismo económico y productivo en el altar de la igualdad. En el horizonte de largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa”.

Para una entidad como la CAN, cuyo objetivo señalado en el Acuerdo de Cartagena está dirigido a “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social...”, la propuesta de la CEPAL le da actualidad a nuestro mandato. Tenemos que vigorizar el crecimiento económico tan loable de nuestros Países Miembros, pero debemos interrelacionarlo con políticas que superen las asimetrías y desigualdades.

El presente número de nuestra Revista Integración está dedicado a conocer, desde la experiencia de cada uno de los Países Miembros de la CAN, y desde las políticas comunitarias, andinas, conjuntas y subregionales, las estrategias económicas, productivas y comerciales que se están desarrollando. Para ello, a partir del análisis de

las más altas autoridades nacionales en el ámbito económico, abordamos en una primera parte aspectos destacados de las Políticas Económicas y Comerciales de los Países Miembros de la CAN. En la segunda parte aproximamos perspectivas económicas y financieras, productivas, comerciales y sociales, en base a artículos especialmente escritos para nuestra Revista. En la sección dedicada a Estudios, estamos incluyendo un detallado y actualizado estudio sobre las relaciones comerciales entre los Países Andinos y la República Bolivariana de Venezuela.

## I. POLÍTICAS ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS Y COMERCIALES EN LOS PAÍSES ANDINOS

Conocer las políticas económicas, productivas y comerciales que se aplican en los Países Miembros de la Comunidad Andina, y su vinculación con los procesos de integración en los cuales participan, es un punto de partida esencial para comprender el camino por el cual transita la integración andina. Para ello, Ministros de cada uno de los Países Miembros de la CAN nos presentan una visión de los lineamientos de política de sus planes y los principales resultados que se experimentan en sus economías.

A un analista económico no se le ocurrió mejor concepto que el “Evonomix”, para caracterizar el particular proceso de cambios que se vienen desarrollando en el ámbito de la política económica boliviana. Para entender este fenómeno, nada mejor que el análisis de Luis Arce Catacora, Ministro de Economía y Finanzas del Estado Plurinacional

<sup>1</sup> Secretario General a.i. de la Comunidad Andina

de Bolivia, quien subraya que en el punto de partida del desarrollo productivo boliviano está el desafío de superar un histórico rezago del aparato productivo destinado a la extracción y exportación de materias primas, mediante políticas de sucesivos gobiernos hasta el año 2005. Tras el ascenso de Evo Morales al poder el 2006, se inicia la construcción del nuevo “Modelo Económico Social Productivo Comunitario”, que se centró en una primera fase en la política de nueva distribución y, en una segunda fase, en la política de redistribución. Bolivia basa su economía en una estructura plural conformada por el Estado, el sector privado, la economía comunitaria y la economía social cooperativa. Con esta forma organizativa, el Estado recupera empresas nacionales estratégicas y crea nuevas unidades productivas de bienes -como papel, cartón, cemento, lácteos, azúcar, almendras- y de servicios -como la empresa de aviación-, y se crean la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, el Banco de Desarrollo Productivo y el Fondo ProPyme Unión. También se profundiza y acelera el proceso de saneamiento y la redistribución de tierras.

En la actualidad, la solidez del sistema financiero y su liquidez, y la estabilidad macroeconómica en su conjunto, han generado la plataforma necesaria para el desarrollo productivo nacional. Su tasa de crecimiento es superior al 4,7% y por cuatro años registra un superávit fiscal tras 66 años de continuos déficits. La reactivación de la demanda interna es uno de los motores de este desarrollo, así como la recuperación de la participación estatal en sectores clave de la economía. El crecimiento se complementa con una política social basada en la redistribución del ingreso con prioridad para la población desprotegida. Su política comercial se orienta a promover el uso de la producción nacional y una exportación basada en bienes con valor agregado.. Bolivia afianzó sus relaciones internacionales bajo los principios de soberanía, reciprocidad y solidaridad, formando parte activa de los bloques ALBA, SUCRE y Banco del Sur.

Con el advenimiento al Gobierno en Colombia por el Presidente Juan Manuel Santos, su estrategia económica y fiscal se desenvuelve bajo el lema “Prosperidad para Todos” que caracteriza su Plan Nacional. Al respecto, Juan Carlos Echeverry, Ministro

de Hacienda, escribe para la Revista Integración que la estrategia económica del nuevo gobierno se fundamenta en adoptar las medidas necesarias para garantizar un crecimiento estable y sostenido a través del impulso a sectores denominados “locomotoras” (minero - energético, vivienda, infraestructura, agricultura e innovación tecnológica) por su efecto dinamizador y multiplicador sobre la economía y el ingreso de los hogares, además de un impacto multiplicador sobre el empleo y la demanda interna. Sobre esta base, con otras estrategias de Buen Gobierno y de aumento en la convergencia y el desarrollo regional, se prevé periodos largos y sostenidos de crecimiento, de modo que sea posible iniciar una nueva dinámica de innovación y tecnología; y al combinarlas con visión de mercado externo (fortalecimiento y diversificación de exportaciones) resulta un aumento de la riqueza en la economía. Las fuentes de financiación de esta dinámica se basan en el aumento de la tasa de ahorro doméstica, de la Inversión Extranjera Directa y del desarrollo del mercado de capitales.

Para lograr que el crecimiento sea un proceso sostenible y el crecimiento garantice una consolidación fiscal, es necesario un énfasis compartido entre el campo micro y la sostenibilidad macroeconómica. Estos deben estar sustentados por reformas económicas para el crecimiento como los Proyectos de Acto Legislativo sobre Regalías y Sostenibilidad fiscal, además de otras medidas para mejorar la estructura arancelaria y aliviar las presiones cambiarias y defender el empleo.

En el Ecuador, las estrategias económicas, comerciales y productivas están diseñadas para alcanzar un mejor desarrollo económico y social. La Ministra de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, Nathalie Cely, afirma que por lo particular de su modelo económico basado en una dolarización oficial de la economía, el Ecuador debió replantear su estrategia económica, comercial y productiva para lograr un desarrollo sustentable en términos sociales y ambientales. Para ello se creó el Plan Nacional del Buen Vivir en base a los lineamientos de la nueva Constitución Política del año 2008. Para su implementación se desarrollan tres ejes principales: la Agenda de Transformación Productiva, el Programa “Sin Trámites” y el Código

de la Producción. Estos ejes contemplan estrategias económicas hacia el incremento de la inversión pública y privada, la inclusión de las Mipymes en los procesos de compras públicas y salario digno. Dentro de las estrategias productivas, se priorizan sectores claves y el desarrollo de polos regionales mediante la exoneración del pago del impuesto a la renta a las inversiones. y la creación de zonas especiales de desarrollo económico, así como la creación de programas de emprendimiento productivo y de desarrollo del sector industrial y de la oferta exportable. Dentro de las estrategias comerciales, el Ecuador apunta hacia la sustitución estratégica de importaciones, a otras iniciativas para fortalecer los procesos regionales que se relacionan a la nueva arquitectura financiera (a través del SUCRE y el Banco del Sur).

Entre sus principales retos está sostener el proceso de crecimiento, para reducir aún más los niveles estructurales de desempleo, el cambio de la matriz productiva y la reducción de las brechas estructurales entre las grandes y pequeñas empresas.

Para caracterizar la política económica y comercial del Perú acudimos al Informe de Seguimiento del Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012, del Ministerio de Economía y Finanzas. El mismo empieza señalando que, luego del impacto de la crisis internacional, la economía peruana ha mostrado una evolución dinámica tasas de crecimiento en los últimos año cercanos al 8,8%. Este dinamismo estuvo liderado, en primer lugar, por la fuerte recuperación de la demanda privada (buenas condiciones de financiamiento y optimismo empresarial) y, en segundo lugar, por el impulso público (Plan de Estimulo Económico).

El extraordinario crecimiento económico del Perú fue resultado principalmente del repunte de los sectores no primarios, sobre todo de la construcción impulsada por la continuidad de obras (construcción de autopistas e intercambios viales, ampliaciones en empresas mineras, obras en centros comerciales, conjuntos habitacionales y departamentos), de la manufactura no primaria (prendas de vestir, artículos de papel y cartón, productos metálicos para uso estructural, productos de arcilla y cerámica) y del comercio (automotriz, mayorista y minorista). Las

exportaciones también registran un crecimiento, principalmente por la mayor cotización de los principales commodities y las exportaciones tradicionales de productos mineros y petróleo. En tanto que el aumento de las exportaciones no tradicionales se sustentó en las mayores ventas de productos agropecuarios, químicos y siderometalúrgicos y joyería, y en menor medida por productos pesqueros y textiles.

## **II. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS, COMERCIALES Y SOCIALES**

### **PERSPECTIVAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS**

La crisis financiera mundial, desencadenada en 2008, ha tenido significativos efectos a nivel global que han impactado diversas esferas de las economías de los países latinoamericanos. En este sentido, no se puede soslayar la incidencia del sector financiero en las economías de la región y la capacidad que tienen nuestros países para ofrecer experiencias del rol de la banca de desarrollo en el dinamismo de las economías y soluciones en el diseño de una nueva arquitectura financiera para afrontar los efectos de la crisis. En este acápite, presentamos algunas de las principales experiencias mencionadas.

Una Nueva Arquitectura Financiera Regional es lo que propone Pedro Páez como opción para que América Latina atienda no sólo la coyuntura, sino que sienta las bases de un proceso de desarrollo sostenido que tenga como estrategia el aumento del valor agregado o el aumento de productividad, permitiendo hacer frente a la creciente asimetría macroeconómica en las capacidades de respuesta entre los países del Norte y el Sur. En esa perspectiva, impulsa una propuesta integral de la Nueva Arquitectura Financiera con tres pilares no exclusivos sino más bien con sinergias compartidas: una banca de desarrollo de nuevo tipo, una moneda común de la región y una alternativa regional al Fondo Monetario Internacional.

El Banco del Sur viabiliza nuevas prioridades como la soberanía alimentaria, energética y cuidado de la salud; el financiamiento de una red de infraestructura con interpenetración y complementación



económica; el financiamiento de la economía popular haciendo referencia a las necesidades específicas o idiosincráticas de las distintas lógicas y racionalidades económicas de las unidades productivas que forman parte de las estrategias de sobrevivencia de la gente en el continente; y una base continental de ciencia y tecnología. Como segundo pilar propone el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), que busca eliminar la presión artificial sobre los mercados cambiarios y que permitiría propiciar la movilización de recursos entre países, orientados hacia la inversión productiva, la generación de empleo y el bienestar social. Finalmente, y complementando los dos anteriores pilares, propone articular una alternativa regional al Fondo Monetario Internacional, que no excluya niveles de complementariedad pero garantizando un mecanismo de defensa monetaria y seguridad financiera para América Latina.


En otro análisis, Santiago Rojas se refiere a la Banca de Desarrollo de segundo piso, como una oportunidad para apoyar el acceso al financiamiento y a los servicios financieros de toda la población, ante las fallas del mercado relacionadas con una escasa información sobre el sistema financiero, la competencia imperfecta y la inexistencia de mercados. Ante esta situación, considera necesaria la intervención del Estado con mecanismos efectivos. Es en este marco que propone la experiencia de la Banca de segundo piso en forma creativa e innovadora y con una propuesta menos costosa, más eficiente y que genera menos distorsiones, ya que complementa y no compite con el sector financiero. Para ello, analiza las características particulares del segmento empresarial, de las MIPYMES y de las entidades financieras, identificando las barreras que pueden impedir una mayor profundización del mercado financiero. Rojas concluye con la descripción de los principales instrumentos de intervención de BANCOLDEX, banco de desarrollo de segundo piso con importantes resultados en el incentivo y profundización del crédito, plazos, atención de segmentos de población vulnerable o sectores con alto potencial de crecimiento y de generación de divisas, empleo y valor agregado.

Finalmente, ofrecemos un trabajo del Programa de Macroeconomía y Política Arancelaria de la

Secretaría General de la Comunidad Andina sobre el desempeño macroeconómico y evaluación del cumplimiento de las metas de convergencia en la Comunidad Andina. Una meta definida en la CAN es mantener la inflación en un solo dígito, mostrando para el 2010 una creciente volatilidad de los precios y una inflación que, a pesar de las mayores fluctuaciones, no llega al 8%, aun en situaciones tan complejas como Bolivia a finales de 2010 por el alza de precios de los combustibles con el fin de evitar su contrabando y garantizar su reinversión en planes sociales. Otra meta refiere que las cuentas del Sector Público No Financiero no deberían exceder el 3% del PIB. Esta es una meta que presenta algunos obstáculos para ser alcanzada por distintas razones como la expansión de la inversión pública, inversión en infraestructura y vivienda, reducción de impuestos, entre otros. Una tercera meta de convergencia, que los países andinos cumplen, está referida a la tasa de endeudamiento público que no debería exceder el 50% del PIB. El estudio culmina relacionando el comportamiento de un conjunto de variables macroeconómicas de los países andinos con el grado de vulnerabilidad externa de las economías ante shocks o cambios en las condiciones de financiamiento en el extranjero.

## **PERSPECTIVAS PRODUCTIVAS**

Un tema de indudable interés estratégico en la región es el de la cooperación e integración energética. Tomando en cuenta que la energía es un insumo fundamental en la producción, a ésta se le atribuye una condición de bien estratégico. Por tanto los países anhelan el autoabastecimiento y reducir la dependencia de fuentes externas. Sin embargo, los países de la región vienen transitando un camino de cooperación e interconexiones energéticas que resulta de gran interés conocer con mayores detalles. Así, para develar su estado de situación, condiciones, riesgos y posibilidades en la región, acudimos a un destacado trabajo de Ariela Ruiz Caro sobre la “Evolución, puntos de conflicto y desafíos en la cooperación e integración energética de América Latina y El Caribe”. El estudio empieza advirtiendo sobre la importancia de los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) como fuente predominante en la matriz energética, y sobre



la demanda de los países desarrollados que excede su oferta, lo que los lleva a generarse geopolíticas de seguridad energética basadas en la diversificación de las fuentes de importación, lo que afecta a los países productores. Una muestra paradigmática de lo dicho es la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH) esbozada en la Iniciativa de las Américas junto con el ALCA.

Pero también han surgido visiones desde los países exportadores de combustibles como el Plan Siembra Petrolera de Venezuela, que se propone expandir exportaciones al Asia, especialmente China, redimensionando los alcances continentales de PDVSA. Asimismo, la Iniciativa Petroamérica que concentra las operadoras energéticas públicas del continente y busca consolidar políticas estatales de complementariedad en la región. La Alianza para la Energía Sostenible en las Américas (SEPA), creada en el marco de la OEA, enfatiza en las energías renovables, particularmente los biocombustibles.

El artículo prevé, para los próximos años, un contexto en el que la producción y suministro de los hidrocarburos, como fuente predominante de la matriz energética a nivel global, se caracterizarán por elevados precios y alto grado de volatilidad, tensiones geopolíticas, intensificación del debate ambiental a nivel internacional, competencia por acceso a nuevas regiones; reivindicaciones por la mayor participación en la renta de los hidrocarburos -especialmente en varios países latinoamericanos-, incremento en el número de fusiones y adquisiciones y ganancias sin precedentes.

Al analizar la responsabilidad social y las cadenas de valor, Daniel Sánchez, Presidente Pro Tempore del Consejo Consultivo Empresarial Andino, destaca cómo las políticas industriales actuales buscan la conformación de cadenas de valor para generar economías de escala y aprovechar así los mayores márgenes de utilidad económica, que resultan de la integración de eslabones productivos y del incremento en los volúmenes de producción. Sin embargo, señala que una de las principales connotaciones de la Responsabilidad Social Empresarial es ir más allá de la simple preocupación por la rentabilidad económica e incorporar en la gestión de la industria los principios del desarrollo sostenible y

la prevención de la contaminación medioambiental. Así, en términos estrictamente económicos afirma que la responsabilidad social implica asumir los costos de las externalidades negativas provocadas por el desarrollo industrial, aunque reconoce que la Responsabilidad Social Empresarial puede ir mucho más allá de la preocupación por los temas ambientales, laborales, de salud o de mercado.

En este sentido, plantea que la conformación de cadenas de valor debería convertirse en círculo virtuoso para la economía productiva puesto que implica beneficios tanto para la empresa como para la sociedad. El documento hace un recuento de los avances tanto en las políticas de articulación de cadenas de valor como en la concepción de la gestión empresarial bajo los principios de la Responsabilidad Social Empresarial y comenta los avances institucionales liderados por la Cámara Nacional de Industrias de Bolivia. Finalmente, proyecta la fusión de ambos conceptos como desafío de largo plazo y como pivotes que los formuladores de políticas públicas deben considerar para impulsar el desarrollo productivo.

Norberto Purtschert comparte con nosotros el Ensayo sobre Responsabilidad Social, las Pequeñas y Medianas Empresas y la Innovación, donde ofrece una visión de las organizaciones, en particular de las pequeñas y medianas empresas, basada en una cultura responsable, en las cuales se puede alcanzar un bienestar organizacional basada en buenas relaciones, proactividad, transparencia, puntualidad y respeto entre quienes las conforman. Destaca la capacidad innovadora y versatilidad de las pequeñas y medianas empresas, su habilidad para adaptarse a nuevos retos con gran velocidad y las ventajas para establecer relaciones con sus partes interesadas, de forma natural. Asimismo, señala como principal amenaza la tendencia a quedarse en el sector informal de la economía.

Menciona, además, la contribución de las empresas familiares en la actividad productiva con responsabilidad social, basada en los valores comunes que trascienden de generación en generación, así como sus conflictos. Un aspecto adicional que aborda es lo relativo a las condiciones que se desarrollan en las PYMES para generar

innovación, tomando en cuenta que por su propia necesidad y realidad normalmente nacen conceptos, procesos y productos nuevos, que de una manera simple y natural gestan ideas que solucionan situaciones.

Tomando en cuenta que la configuración del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR es relativamente reciente, es de gran interés profundizar en el conocimiento de los objetivos, acciones, dificultades y desafíos en el mediano y largo plazo de este esquema de integración. Para ello, el Embajador Hugo Varsky, Coordinador Nacional Argentino del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR y Coordinador General de Integración Productiva y PYMES del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, comparte con la Revista Integración su visión y experiencia sobre la integración productiva en el MERCOSUR.

Varsky inicia el diálogo subrayando que hoy la asociatividad de países en una integración por complementación ya no es un tema en debate, por el contrario, es una necesidad incontrastable. En este marco, la integración productiva en el MERCOSUR se define como un programa que contempla un Fondo de Garantías para las Pequeñas y Medianas Empresas y un Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Para esto en MERCOSUR se promueve la participación coordinada del sector productivo, el sector público, el sector financiero y el sector científico-tecnológico. En su diseño, el Programa de Integración Productiva contempla la posibilidad de acciones multilaterales y bilaterales sin afectar, sino más bien fortaleciendo la integración. El Programa de Integración Productiva ha trabajado temas como una cadena de proveedores de petróleo y gas, la cadena automotriz, energías alternativas, proveedores de componentes navales, alimentos, fitosanitarios y otros que generan cadenas de valor en distintas fases del proceso de producción con la idea de promover la complementación productiva.

La importancia de las PYMES en la economía latinoamericana es indiscutible. Particularmente en la región andina las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) se constituyen en un bastión del desarrollo productivo. Sobre esto trata el artículo de Carlos Alarcón, Coordinador del Programa

PYMES en la Secretaría General de la Comunidad Andina. Las MIPYMES andinas representan el 60% del empleo andino, y es un sector que puede contribuir a una inserción internacional equilibrada y beneficiosa para nuestros países. Alarcón resalta que en la Agenda Estratégica de la Comunidad Andina se ha incorporado la promoción de un proceso de desarrollo productivo que impulse el mejoramiento de las capacidades de los sectores productivos nacionales, en la medida que, además de su carácter productivo local, tienen un componente de desarrollo social que es también prioridad de nuestros países.

Dadas las condiciones de desarrollo de las MIPYMES en la región, Alarcón enfatiza especialmente en la importancia de la innovación como factor de fortalecimiento de la productividad, para lo que propone un trabajo coordinado entre los sectores productivos y el Consejo Andino de Ciencia y Tecnología (CACYT).

El objetivo del artículo trabajado por Elba Roo y Gabriela Smarrelli, está dirigido a ofrecer una visión de la relación funcional entre el crecimiento económico basado en la productividad y el desarrollo inclusivo y para ello aborda, con especial énfasis, el aporte que pueden brindar los indicadores de productividad y competitividad a una visión integral de la región andina. Uno de estos aportes puede darse en la elaboración de un diagnóstico subregional para identificar algunas potencialidades y falencias comunes de los países andinos, para plantearse sinergias a nivel comunitario que contribuyan a impulsar los esfuerzos nacionales en sus Planes de Desarrollo mediante el diseño de una agenda de acciones conjuntas.

El artículo presenta los indicadores de competitividad que son calculados a nivel internacional para determinar los factores que inciden en la productividad. Se hace específica referencia al Índice de Competitividad Global (ICG) y su aplicación a cada uno de los países andinos y la Comunidad Andina en su conjunto, mostrando el comportamiento de las variables macroeconómicas y microeconómicas que se constituyen en fortalezas y debilidades como componentes de un diagnóstico regional.

## PERSPECTIVAS COMERCIALES

El artículo “Comercio Intracomunitario: Dinamismo y Relevancia para los Países Andinos” escrito por Santiago Segovia, es una lectura obligatoria para entender el proceso histórico y, especialmente, la realidad actual de la CAN, desde su componente comercial. Nos muestra el crecimiento del comercio entre los países andinos a través de su historia. En el inicio del Grupo Andino el año 1969, con la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, el comercio intra-andino no representaba más del 3%. Al cabo de 10 años, el año 1979 y tras los primeros esfuerzos en el desmonte de restricciones y gravámenes que interferían su libre flujo, el comercio intracomunitario se multiplica por 8 veces. Luego, a la par con la “década perdida” de los años ochenta se produce una caída, Pero tras el cambio de paradigma hacia el denominado “regionalismo abierto” en 1989, el comercio intra-CAN tiene un crecimiento sostenido anual del 12,4% hasta 1999. Con la crisis financiera mundial, este comercio disminuye en 2009, pero se recupera rápidamente y en el año 2010 se sitúa en cifras cercanas a los 8 mil millones de dólares, superando en un 35% el movimiento comercial del año anterior. Un aspecto fundamental a tomar en cuenta, es que el comercio andino está constituido de modo importante por productos manufacturados, con alto contenido de valor agregado.

En esta caracterización positiva del comercio andino tiene fuerte influencia la normativa comunitaria relativa a reglas de origen, armonización aduanera, defensa comercial, sistemas de calidad y sanidad agropecuaria, y sistemas de información y transparencia. Esta normativa contribuye además a mejorar los estándares de calidad de los productos, haciéndolos competitivos y estimulando la exportación extra-CAN.

El estudio señala desafíos, destacándose el de la complementación productiva, toda vez que se lograron avances en la agenda comercial en términos de preferencias arancelarias y normativa de facilitación del comercio. En este contexto, es un paso necesario construir una agenda para la integración productiva, con base en la mejora de la productividad, cerrando brechas entre pequeñas y grandes empresas.

En materia del comercio de bienes, cada vez es mayor la importancia que se le atribuye en el mundo a los aspectos relativos a la seguridad. En un interesante como necesario análisis, Adolfo López revisa los nuevos requisitos y garantías que son exigidos ahora en el marco de la denominada “securitización” del comercio internacional, tales como transporte más seguro, aduanas más confiables, puertos y depósitos con mayores exigencias de seguridad, trazabilidad más precisa, y otros, que son necesarios considerar en los acuerdos comerciales que consideran la seguridad ya no sólo como una condición sino también como una herramienta clave para la competitividad.

Después de revisar las “condicionalidades” contempladas en el ámbito multilateral, como el GATT, OTC, Código ISPS, Código IMDG, resoluciones de las Naciones Unidas sobre tráfico y delincuencia organizada, e iniciativas impulsadas por los Estados Unidos y la Unión Europea, analiza algunos avances en la Comunidad Andina, como es el caso de la Decisión 602 sobre el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Concluye recomendando que la CAN desarrolle una cooperación eficiente en medidas de seguridad y facilitación del comercio internacional, en aspectos como el uso de carga, contenedores, información, e inversiones en infraestructura y equipamiento de seguridad, a fin de enfrentar en mejores condiciones los desafíos que plantea el mundo actual.

Los avances de las relaciones comerciales en la Comunidad Andina no sólo se circunscriben a los temas de bienes, sino que también se han dedicado significativos esfuerzos al comercio intracomunitario de servicios. En un trabajo compartido, Fátima Toche y Elba Roo hacen referencia a la importancia relativa del sector servicios en la economía mundial y a la visión que presentan los países andinos para desarrollar acciones sobre el sector, el cual se constituye en un componente esencial para promover su desarrollo económico. Presentan el estado actual del marco regulatorio andino que permite consolidar el mercado intracomunitario de servicios, además de sistematizar las disposiciones generales y específicas contenidas en la normativa andina sobre el comercio de servicios, el cual tiene

como objetivo establecer un conjunto de principios y normas para que progresivamente exista un mercado de libre circulación de los servicios al interior de la CAN, a fin de alcanzar la creación del Mercado Común Andino de Servicios.

Se destaca que, en la actualidad, la Comunidad Andina cuenta con un Mercado Integrado de Servicios, que permite la libre prestación de servicios en los cuatro modos de prestación y en todos los sectores, salvo el de transporte aéreo, que queda excluido de la regulación, así como los de servicios financieros y porcentajes mínimos de programación de producción nacional, los cuales deben contar con Decisiones Sectoriales antes del 31 de diciembre de 2011. Asimismo, a más tardar el 31 de diciembre de 2011 se deberá contar con un régimen especial aplicable al Estado Plurinacional de Bolivia en materia de servicios, que incluya un conjunto de características que se especifican en la legislación andina.

### **PERSPECTIVAS SOCIALES**

La existencia de una altísima y persistente desigualdad e inequidad social en América Latina y el Caribe es constatada por Guido Mendoza, identificándola como uno de los principales factores que ha limitado el desarrollo económico y social de los países andinos y latinoamericanos. También atribuye a esta persistente desigualdad la existencia de un ciclo vicioso que no sólo obstaculiza, sino que procrea las limitaciones para el desarrollo de políticas que ofrezcan un mejor y más digno nivel de vida a la mayoría de la población en nuestra región.

Sin embargo, y a la luz de los resultados que se vienen alcanzando en el crecimiento económico de los países andinos en los últimos años, Mendoza afirma que es posible reducir efectivamente la desigualdad en la región, emprendiendo un trabajo perseverante y concertado destinado al desarrollo de políticas públicas orientadas a la superación de las causas profundas que han originado tradicionalmente los altos niveles de desigualdad en la región. Para ello sugiere que, entre otras medidas, es necesario avanzar en un enfoque más integral de la política pública, así como un fortalecimiento

de los instrumentos redistributivos y regulatorios de los Estados. Mendoza destaca que, como un aporte, la Comunidad Andina está avanzando en el manejo de una agenda social que busca construir una estrategia de desarrollo comunitario andino para superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social mediante la interconexión y complementación de las Políticas de Estado y Programas de Gobierno de los Países Miembros. En esta línea, los trabajos que se vienen observando, con la gradual puesta en marcha del Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina (PIDS), brindan prometedores resultados preliminares sobre cómo una experiencia de integración subregional puede complementar y reforzar efectivamente los distintos trabajos que los Países Miembros vienen ejecutando.

Julio Gamero emprende un análisis de la convergencia de los indicadores del mercado laboral en la Comunidad Andina, con el objetivo de indagar si los resultados de las políticas laborales y de empleo implementadas por los Países Miembros vienen siendo convergentes, es decir si se vienen alineando en la perspectiva de aportar en la operación de un mercado de trabajo comunitario.

Los resultados del estudio muestran que los indicadores relevantes del mercado de trabajo de los Países Miembros vienen confluyendo en el tiempo. Los Países Miembros de la CAN presentan características estructurales muy parecidas en el mercado laboral, en cuanto a la participación del trabajo autónomo e independiente, así como al impacto de las políticas económicas en el mercado de trabajo y la disminución de la oferta interna de mano de obra por las migraciones hacia otros países. El autor destaca que la concurrencia de los elementos referidos genera una oportunidad para una mayor aceptación local de las políticas sociales y económicas de contenido regional, por ejemplo para la agenda social andina.

### **III. ESTUDIOS**

Un tema de significativa importancia en la región andina es el cumplimiento de los cinco años de preferencias arancelarias para productos originarios de los Países Miembros de la CAN, y a las que

Venezuela se obliga tras su salida del esquema subregional el 21 de abril de 2006. Según el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena, para el país que denuncie a la CAN cesan los derechos y obligaciones de País Miembro, pero permanecen vigentes por cinco años los acuerdos adoptados en el marco del Programa de Liberación de la Subregión.

Sobre este tema, William Rodríguez, funcionario de la Secretaría General de la CAN, realiza un exhaustivo análisis que empieza mostrando cómo antes del retiro venezolano, el año 2005, el comercio andino alcanzó los 9 079 millones gracias a la desgravación arancelaria y la normativa comunitaria que facilita el comercio. De este total de transacciones intrasubregionales, el flujo comercial entre Venezuela y los otros países de la CAN representaba prácticamente el 50%. Curiosamente, para fines del 2006, con Venezuela ya fuera del bloque andino, las exportaciones andinas hacia este país suben a 6 177 millones; dado el dinamismo económico que logran los países andinos el 2008 estas exportaciones alcanzan los 8 080 millones, cifra superior incluso a los 7 005 millones del comercio intra-andino, demostrando la importancia de la mantención de las ventajas arancelarias, que permitieron que la tendencia creciente del comercio no se detuviera.

Sin embargo, esa tendencia del comercio Países Miembros de la CAN-Venezuela cambió a partir del 2009, por razones que van más allá de las ventajas arancelarias otorgadas y recibidas y que se relacionan más bien con la crisis financiera mundial. El intercambio comercial entre los países de la CAN y Venezuela se redujo en el 2009 a 7 421 millones y en el 2010 a 3 174 millones de dólares, mientras que el comercio intrasubregional andino supera los 7 810 millones.

## EPÍLOGO

En las páginas que siguen reconocemos los nuevos retos en el campo económico, productivo y comercial que tienen que hacer frente los esquemas de integración de la región, en general, y la Comunidad Andina, en particular, a fin de alcanzar su objetivo de lograr un desarrollo equilibrado y armónico en condiciones de equidad e igualdad. Esperamos contribuir a dar luces para la tarea que nos hemos impuesto y que estamos emprendiendo, cual es la de abrir caminos para cerrar las brechas.



# I. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES DE LOS PAÍSES DE LA CAN

## POLÍTICAS ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS Y COMERCIALES Y SU IMPACTO EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN LA REGIÓN ANDINA: EL CASO DE BOLIVIA

Luis Arce<sup>1</sup>

**D**urante los últimos años la economía boliviana experimentó un sólido desempeño macroeconómico producto de la política económica aplicada en el marco de un nuevo modelo económico que permitió mayores ingresos fiscales y una redistribución del ingreso en Bolivia.

Entre 2006 y 2009 la economía había crecido a tasas promedio superiores a 4,7%, la inflación fue controlada y retornó a un dígito al finalizar la pasada gestión, por cuatro años consecutivos se registró superávit fiscal tras 66 años de continuos déficit, la deuda pública externa se redujo a la mitad entre 2005 y 2009, el sistema financiero se mostró sólido, el proceso de bolivianización se profundizó con importantes incrementos en los depósitos y créditos, las reservas internacionales alcanzaron niveles históricos y las cuentas externas mantuvieron los saldos positivos, entre otros. Estos resultados fueron reconocidos incluso por organismos y calificadoras de riesgo internacionales.

Estos logros se atribuyen a la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo que tiene como lineamientos la reactivación de la demanda interna como uno de los motores del crecimiento –reprimido durante períodos previos–, la recuperación por parte del Estado del control y administración de los recursos naturales, la revalorización de la moneda nacional y la consiguiente recuperación de la política monetaria y cambiaria para beneficiar el desarrollo económico,

la administración responsable y transparente de las cuentas fiscales, controlando el gasto corriente y priorizando el de capital, y una política social con redistribución del ingreso en beneficio de la población desprotegida.

El Estado asume una activa participación en la economía, como promotor y conductor de las diferentes formas de organización económica, el control de los recursos estratégicos y su adecuado uso en beneficio de la población, e impulsa un patrón de industrialización y desarrollo productivo. Asimismo, el Estado incorpora la demanda de sectores sociales en la toma de decisiones.

La estabilidad macroeconómica no se constituye en un fin en sí mismo, sino como patrimonio social, que es la base para el desarrollo económico en un marco de políticas soberanas.

El país continúa en el proceso de consolidación de un esquema de desarrollo orientado al “crecimiento con redistribución de los ingresos” iniciado en 2006, la política productiva avanza gradualmente a fin de romper con el esquema primario exportador históricamente presente en la estructura económica boliviana y el cual no pudo modificarse con la implantación de políticas neoliberales del pasado. El proceso de industrialización se constituye en un factor determinante en la consolidación del nuevo modelo.

<sup>1</sup> Ministro de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia.



## 1. DOS MOMENTOS EN EL DESARROLLO PRODUCTIVO BOLIVIANO

### APARATO PRODUCTIVO REZAGADO

Hasta 2005, el sector productivo nacional experimentó un histórico rezago, resultado de la aplicación de un modelo de desarrollo orientado al libre mercado, al beneficio privado y a la marginación del Estado del proceso de producción, que junto a la ausencia de políticas integrales, exacerbaron la debilidad del aparato productivo boliviano.

Una de las premisas del anterior modelo fue el crecimiento en función de la demanda externa, y por tanto, las escasas políticas aplicadas estuvieron orientadas a favorecer a reducidos grupos productores de bienes exportables que no lograron generar ingresos y empleos suficientes para el país. La teoría del “crecimiento por goteo”, base del modelo, no funcionó en el país, profundizando más el desigual desarrollo del sector productivo y las asimetrías sociales. Esta concepción agudizó el patrón primario exportador del país y la dependencia del financiamiento externo.

Los pequeños y medianos productores quedaron excluidos y minimizada su participación en la producción nacional, que además enfrentaban las limitaciones en el acceso a financiamiento.

La ola de privatizaciones de mediados de los años 90's, en que empresas estatales estratégicas del país fueron transferidas a firmas extranjeras, redujeron el papel y control del Estado sobre la actividad productiva boliviana, reduciéndolo a un ente observador y regulador.

El país disponía de un sector empresarial privado diferenciado entre sectores, con un sector pequeño productor aislado de las políticas estatales, un agente transnacional propietario de los recursos naturales estratégicos bolivianos, una clase empresarial con privilegios estatales y un Estado corrupto, burócrata y sin contacto con las necesidades de la población, guiado únicamente por el precepto del beneficio privado.

La inversión pública productiva en el período 1995-2005 apenas alcanzó US\$ 64 millones en promedio.

### CONCEPCIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA PRODUCTIVA

A partir de 2006 la política económica boliviana experimentó un profundo cambio en su orientación, en línea con la construcción de un nuevo modelo económico: “Modelo Económico Social Productivo Comunitario”. El nuevo modelo económico plantea una visión integral de desarrollo económico y social: “crecimiento económico con redistribución del ingreso”, que busca el Vivir Bien de los bolivianos.

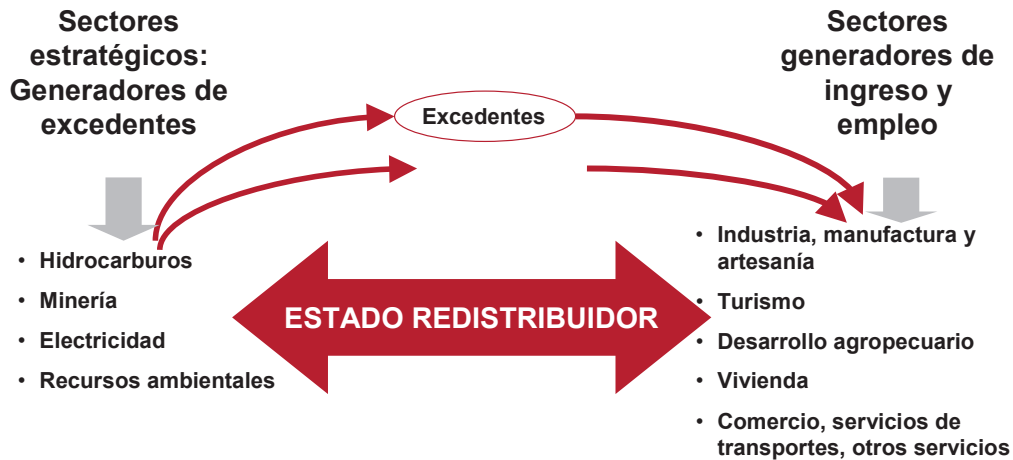
El nuevo modelo se centró en una primera fase en la política de nueva distribución, basada en la recuperación de recursos naturales y empresas nacionales estratégicas –“Nacionalización”–, que permitió generar una nueva distribución del ingreso nacional; y en una segunda fase, en la política de redistribución, mediante el redireccionamiento de recursos hacia otros sectores de la economía para mejorar la capacidad productiva del país (inversión pública), y la redistribución de ingresos a la población a través de transferencias condicionadas en efectivo.

Como se muestra en la Figura N° 1, considera dos pilares fundamentales, los sectores generadores de excedentes, que incluye a hidrocarburos, minería, electricidad, recursos ambientales, entre otros, y los sectores generadores de ingresos y empleo como industria manufacturera, desarrollo agropecuario, vivienda, comercio, transporte, turismo y otros servicios; en el que el Estado asume un rol preponderante en la redistribución de recursos desde los primeros sectores a los segundos.

Este esquema de redistribución promueve un desarrollo productivo integral, y de retroalimentación de los sectores.

Se considera una Economía Plural, contrario al anterior modelo cuyo precepto de visión era el sector privado. La Economía Plural está conformada por el Estado, el sector privado, la economía comunitaria y la economía social cooperativa, donde el Estado es el promotor de la integración de estas formas de organización económica, a fin de lograr el desarrollo económico y social.

Figura N° 1: Modelo Económico Social Comunitario Productivo



## 2. POLÍTICA PRODUCTIVA EN BOLIVIA A PARTIR DE 2006

Desde 2006 el Gobierno Nacional ha aplicado una política productiva orientada a la superación del patrón primario exportador y a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de los bolivianos, y en el actual contexto externo también se presenta como respuesta a las crisis alimentaria y energética del capitalismo.

Al respecto de las políticas a favor del sector productivo privado, en una primera fase éstas se dirigieron a promover el sector pequeño productor por la vulnerabilidad que éste presentaba, y posteriormente se extendieron medidas hacia medianos y grandes empresarios.

La constitución en 2006 de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) representa uno de los primeros esfuerzos en esta dirección. La empresa fomenta la producción de pequeños agricultores, asegurándoles financiamiento en condiciones favorables (tasas de interés de cero por ciento), provisión de insumos, y mercados para su producción. La empresa ya benefició a más de 15.000 pequeños productores.

Las actividades de la EMAPA contribuyen a la producción de aproximadamente 24% de la producción nacional de trigo; 23%, de arroz; 11%, de maíz; y 4%; de soya. Asimismo, su aporte a la provisión de alimentos entre 2007, 2008 y parte de 2010 amortiguó el impacto de fenómenos climáticos sobre la producción agrícola y el consiguiente alza de precios de alimentos.

Ante la dificultad de acceso al crédito del sistema financiero por parte de pequeños productores, en 2007 se creó el Banco de Desarrollo Productivo (BDP), como banca de segundo piso, orientado a otorgar créditos a micro y pequeños productores en condiciones financieras más ventajosas que en el mercado (créditos de largo plazo, menores tasas de interés que en el mercado, inclusión de años de gracia, entre otros).

A la fecha se desembolsaron US\$ 178 millones, a través de la aprobación de casi 19.000 créditos, que además de contribuir al incremento de la capacidad productiva del país permitieron generar y mantener más de 390.000 empleos. Los créditos dirigidos al sector de alimentos representan el 74% del total.

Bolivia: Banco de Desarrollo Productivo, Acumulado 2007 –  
Septiembre 2010 (p)

(En millones de US\$ y en número de créditos)

Rubro	Créditos	
	Monto Aprobado	Número de Créditos
<b>Total</b>	<b>178,0</b>	<b>18.916</b>
Alimentos	131,1	14.427
Artesanía	3,1	287
Cerámica	0,8	61
Cueros	1,9	277
Maderas	8,8	993
Mat. construcción	3,5	301
Metalmecánica	2,3	228
Orfebrería	0,5	64
Plásticos	0,3	26
Textiles	23,4	2.075
Turismo	2,2	177

Fuente: Banco de Desarrollo Productivo (BDP)

A inicios de 2010 fue creado el Fondo ProPyme Unión a fin de facilitar el acceso a garantía para créditos, con una cobertura de hasta el 50% del saldo a capital pendiente de pago de los préstamos otorgados por la banca a la pequeña y mediana empresa.

Por su parte, el sector de medianos y grandes empresarios se benefició con créditos sindicados, acordados con financiamiento del 50% por parte del Estado y el restante por el sistema bancario.

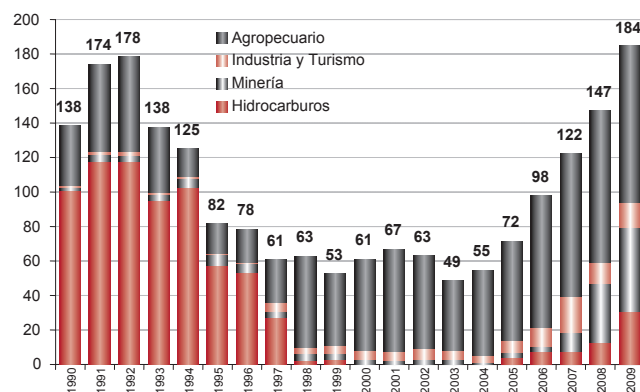
El proceso de saneamiento y redistribución de tierras contribuyó al desarrollo rural y a la actividad agropecuaria. Entre 1996 y 2009 se titularon más de 40 millones de hectáreas, de los cuales el 77% se efectuaron en el período 2006-2009.

Entre otras medidas de fomento al sector productivo destacan: i) el programa de mecanización del agro, mediante la dotación de tractores y otras herramientas agrícolas a organizaciones, comunidades y municipalidades, ii) el programa de redoblamiento ganadero a poblaciones afectadas ante efectos de la sequía, y iii) modificaciones a la normativa de compras estatales en beneficio de la

producción nacional y pequeños productores, entre otros.

La inversión pública en el sector productivo casi se triplicó desde 2005; los sectores más beneficiados fueron agropecuario, minería e hidrocarburos. Asimismo, la inversión en infraestructura de transporte, principalmente, que representa casi el 50% de las asignaciones, también creció en más del 100% en el mismo período.

Bolivia. Inversión pública en el sector productivo  
1990 – 2009 (p)  
(En millones de USD)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.  
Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Asimismo, la solidez del sistema financiero y su liquidez, y la estabilidad macroeconómica en su conjunto, generan la plataforma necesaria para el desarrollo productivo nacional.

## EL GRAN SALTO INDUSTRIAL

El Estado, en el marco del nuevo rol de participación activa en la economía, no sólo garantizó la recuperación de empresas nacionales estratégicas mediante el proceso de nacionalización, sino, incursionó en el potenciamiento e industrialización de las mismas, y en la creación de nuevas unidades productivas de bienes como papel, cartón, cemento, lácteos, azúcar, almendras, y de servicios como la empresa de aviación.



Estas acciones forman parte del proceso de “el gran salto industrial” que permitirá consolidar el nuevo modelo económico.

El sector de hidrocarburos se constituye en uno de los pilares dentro de los sectores generadores de excedentes por el impacto productivo y social de la redistribución de sus recursos.

Hasta hace algunos años, el país únicamente exportaba estos recursos sin valor agregado, cuyos réditos ni siquiera beneficiaban al Estado boliviano, al ser transferidos al exterior en su calidad de propiedad de empresas extranjeras.

El proceso de nacionalización de los hidrocarburos en 2006 marca el inicio de una nueva gestión de estos recursos, en términos de la recuperación de sus excedentes y la redistribución de los mismos, implicando también el inicio del proceso de industrialización hidrocarburífera, que ya se inició con la instalación de la planta separadora de líquidos,

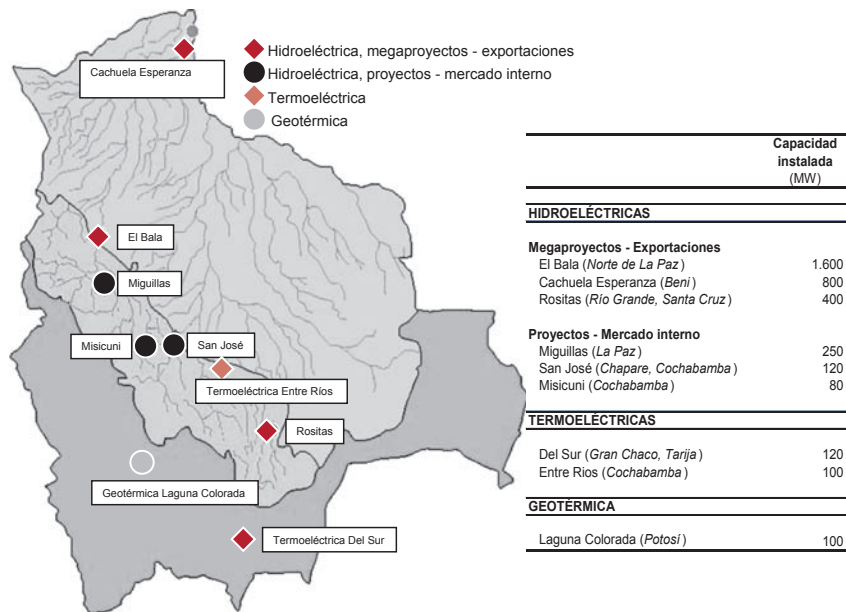
y se prevé la construcción de una nueva refinería, una planta de petroquímica y una de fertilizantes, entre otros.

En el sector de la minería se contempla la industrialización de litio, de hierro en el Mutún para la producción de acero, las plantas hidrometalúrgicas de zinc y cobre, el fortalecimiento de proyectos mineros como Huanuni, Vinto, y el complejo hidrometalúrgico de Corocoro.

Si bien la industrialización minera es parte de la política estatal, se otorgan también espacios para la participación del sector privado, bajo las condiciones de respeto a la soberanía del país. Los proyectos del Mutún y Corocoro son muestra de esta apertura.

Asimismo, en el nuevo modelo se plantea la estrategia país de producción de energía y alimentos como respuesta de Bolivia a las crisis energética y alimentaria provocadas por el capitalismo.

Bolivia: Proyectos de producción de energía alternativa



Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo y Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

La producción de energía se materializará con los megaproyectos hidroeléctricos como El Bala, Rositas, Cachuela Esperanza, los proyectos para el mercado interno como Miguillas, San José y Misicuni, la generación termoeléctrica en Entre Ríos en Cochabamba y en el Chaco Tarijeño, y la producción geotérmica en la Laguna Colorada. Así también, la industrialización de hidrocarburos y la producción de baterías de litio, forman parte del cambio en la matriz energética.

A fin de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, la producción de alimentos ya fue iniciada con el apoyo de EMAPA, además asumirán un importante papel, las empresas estatales de producción de lácteos, almendras, azúcar, cítricos, entre otros.

La Empresa de Lácteos Bolivia (LÁCTEOSBOL) y la Empresa Boliviana de Almendras y Derivados (EBA)

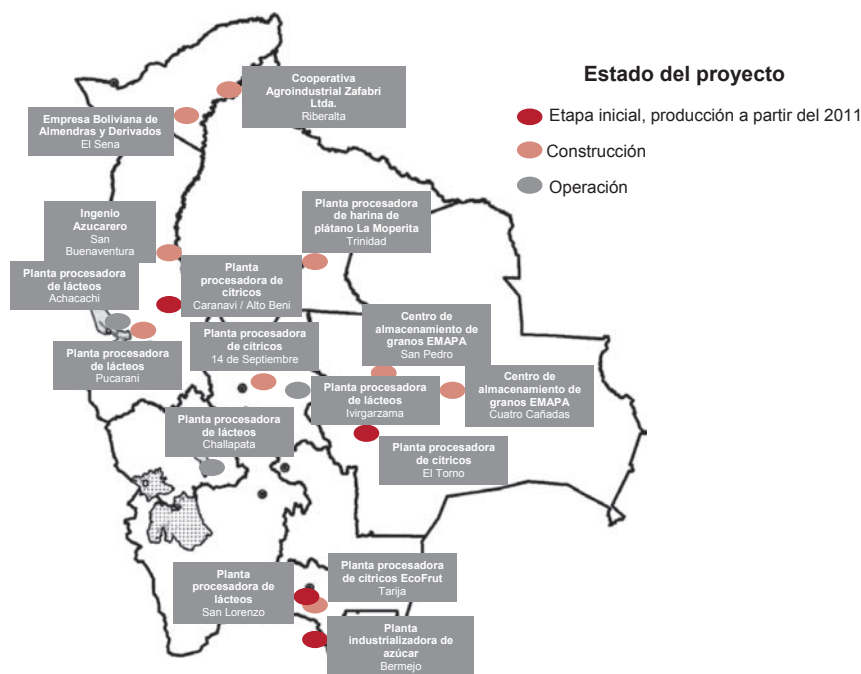
ya se encuentran en funcionamiento, el resto de unidades productivas se encuentran en proceso de construcción.

Otras empresas públicas creadas están vinculadas a la producción de papel, cartón y dos plantas de producción de cemento.

Dada la importancia de la infraestructura para el desarrollo productivo y la integración nacional, el Gobierno Nacional diseñó un programa de revolución vial que consiste en la concreción de los corredores Norte-Sur, Oeste-Norte, Oeste-Sur y Central-Sur, cuyos procesos ya se iniciaron. Hasta 2005, en 40 años se habían construido 4.514 kilómetros, mientras que, entre 2006 y 2014, se construyeron unas y otras están en ejecución, 4.307 kilómetros.

La integración vial también contempla la construcción de aeropuertos, redes ferroviarias, puertos e hidrovías.

Bolivia: Empresas de producción de alimentos



Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.



**POLÍTICA COMERCIAL Y OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN**

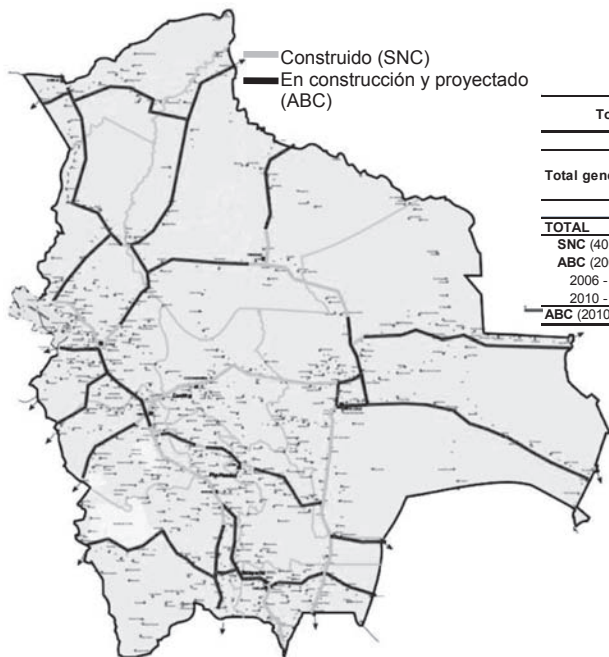
La política comercial, junto a la política productiva industrial, se fundamenta en el principio de garantizar la provisión de bienes y servicios suficientes en el mercado interno y fortalecer la capacidad exportadora. Asimismo, esta política promueve el uso de la producción nacional y una exportación de bienes con valor agregado.

En materia arancelaria, la gestión pasada incorporó a la estructura de aranceles una alícuota de 35% a la importación de textiles, fundamentalmente provenientes de China, a fin de fomentar la producción nacional de estos bienes. Adicionalmente, se continuó con preferencias a importaciones de maquinaria y equipo para empresas públicas.

Ante la negativa de Estados Unidos a continuar otorgando a Bolivia las preferencias arancelarias en el marco de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), el Gobierno fomentó las actividades del sector exportador mediante el financiamiento temporal para el pago de aranceles a empresas exportadoras legalmente establecidas que se favorecían del programa de preferencias, y la creación de un fondo de financiamiento a exportadores de textiles al mercado venezolano como alternativa al norteamericano.

Hasta la gestión pasada, Bolivia afianzó sus relaciones en el marco de integración bajo los principios de soberanía, reciprocidad y solidaridad, formando parte activa de los bloques ALBA, SUCRE y Banco del Sur.

**Bolivia: Infraestructura vial**



**Construcción de carreteras (En kilómetros)**

Total	Estado	Km construidos	Part. %
<b>Total general</b>	<b>Construido, en ejecución y en proyección</b>	<b>15.964</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>8.821</b>	<b>100,0</b>
<b>SNC (40 años)</b>	Construido	4.514	51,2
<b>ABC (2006 - 2014)</b>	Construido y en ejecución	4.307	48,8
2006 - 2009	Construido	950	10,8
2010 - 2014	En ejecución	3.357	38,1
<b>ABC (2010 - 2014)</b>	Proyectados	7.143	

**CORREDORES VIALES**

- Corredor Norte - Sur**  
(Puerto Ustariz – Yacuiba)
- Corredor Oeste - Norte**  
(La Paz-Riberalta-Guayaramerín-Cobija)
- Corredor Oeste - Sur**  
(La Paz – Bermejo-Villazón)
- Corredor Central – Sur**  
(Chile, Bolivia y Paraguay)

Fuente: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministerio de Planificación del Desarrollo.

## COLOMBIA: PROSPERIDAD PARA TODOS. ESTRATEGIA ECONÓMICA Y FISCAL 2010-2014

Juan Carlos Echeverry<sup>1</sup>

**E**l Gobierno colombiano está convencido de la importancia que tiene para el país garantizar un manejo responsable de las finanzas públicas que contribuya a la estabilidad macroeconómica. En ese sentido y sin descuidar el compromiso con la sostenibilidad fiscal, se considera que el país aún requiere de políticas públicas, que permitan impulsar la dinámica del crecimiento hacia una senda sostenible en el mediano plazo y reducir el desempleo. En consecuencia, y sin que la decisión implicara alejarse de manera importante de las metas fiscales de largo plazo propuestas en el Marco Fiscal 2010, se identificaron sectores que por ser generadores de empleo y por sus encadenamientos con otros sectores productivos de la economía requerían de un apoyo fiscal adicional al que les había sido asignado en la anterior administración. Esta decisión llevó a la revisión del escenario fiscal 2011 y a una leve modificación de las metas fiscales en el mediano plazo.

Como se explicará con amplio detalle a continuación, el diseño de la política fiscal en los próximos cuatro años está enmarcado por una serie de reformas que, de un lado, contribuirán a garantizar la sostenibilidad fiscal a favor de la estabilidad macroeconómica y la generación de empleo y, de otro, a impulsar el crecimiento de la economía y a lograr avances en productividad. En efecto, se presentaron al Congreso de la República tres proyectos de Ley que buscan garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Dos de estos proyectos tienen carácter constitucional, por lo cual se requieren de ocho debates para su aprobación en el Congreso, de tal forma que se espera entren en vigencia en la primera mitad de 2011.

El primero busca modificar el actual sistema de distribución de las regalías, de forma que los recursos que hoy en día sólo llegan al 17% de la población puedan ser distribuidos en todo el

país con criterios de equidad social, regional e intergeneracional, dando prelación a las regiones más pobres del país. Con el Sistema General de Regalías el 100% de la población colombiana se vería beneficiada por el acceso a dichos recursos. El segundo busca modificar la Constitución Nacional de forma que se reconozca que la sostenibilidad fiscal es un derecho de todos los colombianos, y un deber de todos los órganos del Estado velar por su cumplimiento. Bajo los mandatos de esta Ley y con la adopción de una regla fiscal que contribuya a mejorar el balance en las cuentas del Gobierno Nacional Central, se materializa el compromiso con un manejo responsable de la política fiscal.

Simultáneamente, se tramitan ante el Congreso varios proyectos de Ley con distintos propósitos: i) para estimular la generación de empleo y reducir de manera importante la informalidad laboral; ii) para eliminar distorsiones del sistema tributario actual; y, iii) para apoyar al sector empresarial del país, mediante la adopción de medidas que les reduzcan los costos no salariales como estrategia para contrarrestar, al menos en parte, los efectos de la apreciación de la moneda y estimular el aumento en la productividad. Si bien algunas de esas medidas tienen un impacto negativo en las cuentas de la Nación, se espera que su efecto dinamizador sobre la actividad económica se vea reflejado en el mediano plazo en mayores ingresos para el fisco. No sobra mencionar -en todo caso- que, entre otras medidas compensatorias de ingresos, también se presentó un proyecto de Ley al Congreso de la República que busca eliminar las exenciones que drenan el recaudo tributario a favor de la Nación, como es la deducción a la inversión en activos fijos. En este caso, el porcentaje de la inversión objeto de la deducción se había modificado, pasando de 40% a 30% a partir del período gravable 2010, con la Ley de ajuste tributario (Ley 1370 de 2009).

<sup>1</sup> Ministro de Hacienda – República de Colombia.

La estrategia económica y fiscal permitirá que las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” puedan llevarse a cabo, en términos de la generación de empleo, reducción de la pobreza y crecimiento económico. Este documento se divide en dos partes. La primera presenta la filosofía de la estrategia económica y en la segunda se presentan las reformas que permitirán un crecimiento sostenido de la economía colombiana.

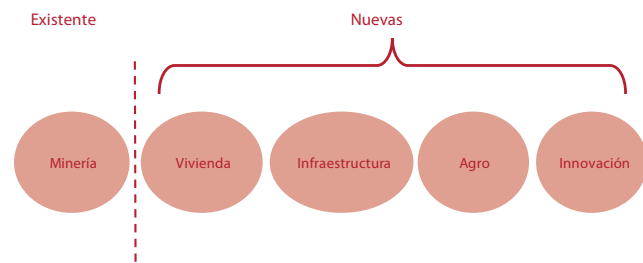
### 1. LAS LOCOMOTORAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Superada la crisis de finales de los años noventa (una de las mayores crisis de la historia de la economía colombiana), el manejo prudencial y responsable de la política económica junto con un entorno externo positivo, permitieron una dinámica favorable que le permitió al país alcanzar un crecimiento promedio de 5,5% en el período 2003-2007 con una tasa cercana al 7% en el año 2007. No obstante, esta dinámica fue interrumpida por los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009, que se reflejaron en una caída en la demanda tanto interna como externa por productos colombianos y por supuesto en un menor ritmo de actividad económica, con lo cual la economía colombiana sólo creció 0,8% en 2009.

El año 2010 se inició con el retorno a la calma en los mercados mundiales, unido a una mejora de las expectativas sobre la recuperación económica mundial. La economía colombiana también ha mostrado señales de recuperación más rápida de lo previsto. Es en este contexto que culmina el período de ocho años de gobierno del Presidente Álvaro Uribe y comienza la administración del Presidente Juan Manuel Santos. La estrategia económica del nuevo gobierno se fundamenta en adoptar las medidas que se considera necesarias para garantizar un crecimiento estable y sostenido en el mediano y largo plazo. El impulso a sectores que no sólo jalonarán el crecimiento económico sino que también permitirán incrementar el empleo y, por extensión, mejorar los indicadores sociales del país, es parte de la estrategia que busca garantizarle

a la economía colombiana mayor estabilidad económica, de la cual serán favorecidas las familias más vulnerables del país. Estos sectores se han denominado las “locomotoras” para el crecimiento económico por su efecto dinamizador y multiplicador sobre la economía.

Gráfico 1: Locomotoras del crecimiento económico



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El primer sector es el minero-energético, que en los últimos años ha tenido un impacto importante sobre el crecimiento económico, pasando de crecer 1,7% en 2002 a 9,6% en 2009, lo que también le ha permitido aumentar su contribución al PIB de la economía. De otra parte, los cambios institucionales que se presentaron en los últimos años en el sector petrolero le permitieron a Ecopetrol convertirse en una empresa con más capacidad de inversión en exploración, a lo cual se sumó la llegada de nuevos actores que han dinamizado este mercado, lo que se refleja también en el aumento de la Inversión Extranjera en el país. Esta dinámica permite esperar un “auge” del sector minero para los próximos cinco años, lo que implica un manejo macroeconómico adecuado. Con la adopción de la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central y con el nuevo Sistema General de Regalías, se logrará tener ahorros importantes y evitar así los efectos de fenómenos adversos como una posible “enfermedad holandesa”. El reto está en la capacidad de manejar estos recursos y que se generen encadenamientos productivos con la industria y el sector servicios que permitan generar empleo en el mediano plazo.

El segundo sector que podrá jalonar el crecimiento es el de vivienda. Este sector ha mantenido una dinámica positiva en los últimos años, con un



crecimiento promedio del 9% en el período 2002-2009, superior al crecimiento de la economía. Sin embargo, la cobertura del país aún está por debajo de las necesidades de toda la población, razón por la cual la política del gobierno se concentrará, de una parte, en generar los incentivos para aumentar la oferta de vivienda, sobre todo para familias de escasos recursos, y por la otra, en continuar con el subsidio a la compra de vivienda de los estratos medios y bajos, política que en el corto plazo ha demostrado tener buenos resultados. En este sentido, la meta de este gobierno es la construcción de un millón de nuevas viviendas en los próximos cuatro años. La alta capacidad de generación de empleo de este sector es indiscutible.

La tercera locomotora corresponde al sector de infraestructura. La dinámica económica del país necesita de una infraestructura eficiente que disminuya los costos de trasladar productos de exportación y mejorar el intercambio en el mercado interno. El país requiere avances en productividad y estímulo a la competitividad. Para ello es fundamental contar con puertos, carreteras y aeropuertos de mejor calidad. La administración del Presidente Álvaro Uribe desarrolló un plan de mejora especialmente en la infraestructura vial del país, con la construcción de nuevas vías (PROESA I y II), proyectos que se encuentran en desarrollo actualmente y a los cuales la administración del Presidente Juan Manuel Santos dará continuidad. Al mismo tiempo, se buscará tener un sector con un diseño institucional más eficiente, partiendo de la estructuración de los proyectos y de su impacto económico.

El cuarto sector que contribuirá al crecimiento es el de agricultura, que en las últimas décadas se vio afectado por el conflicto armado. Con la recuperación de la seguridad en los últimos años están dadas las condiciones para su crecimiento. La política del nuevo gobierno en este sector tiene varios componentes. Desde el punto de vista social, generar las condiciones para una restitución de tierras que permita a las víctimas del conflicto armado retornar a su propiedad en el campo. En el frente económico, generar los incentivos para la tecnificación y desarrollo del sector y así elevar su competitividad. En el área de comercio exterior, la firma de nuevos tratados comerciales generará una

ampliación de los mercados de exportación para nuestros productos agrícolas. Todo ello tendrá un efecto multiplicador en la generación de empleo de calidad en el campo.

El quinto sector del que se espera produzca un efecto positivo sobre el crecimiento es la innovación tecnológica. Es indiscutible que en los últimos años el país ha logrado avances significativos en la cobertura de educación; sin embargo, el siguiente paso es lograr estándares de calidad más altos que mejoren la calificación del capital humano. El generar productos con mayor valor agregado tiene implicaciones sobre la generación de ingresos mayores para los trabajadores y para la economía en general. En línea con esta política, el Presidente Juan Manuel Santos anunció que un porcentaje de los recursos por regalías se destinarán a la inversión en este sector.

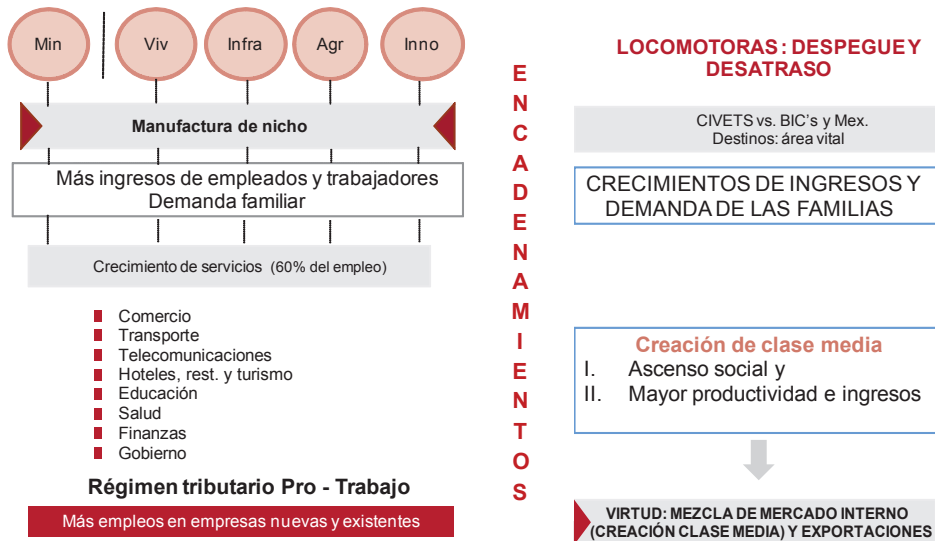
#### • Externalidades positivas sobre la demanda interna

Las locomotoras del crecimiento económico tendrán un efecto multiplicador sobre la economía. La generación de nuevos puestos de trabajo permitirá que aumente el ingreso disponible de la economía, incrementando la demanda interna. Esta dinámica causará encadenamientos en torno al sector servicios, en donde se concentra más del 60% del empleo total del país. Un crecimiento sostenido de la economía en torno a la generación de una clase media a través de más empleo formal significa una economía más incluyente y un fortalecimiento de la demanda en el mercado interno.

La combinación de una estrategia sectorial (locomotoras) con visión de mercado externo (fortalecimiento y diversificación de exportaciones) logrará un aumento de la riqueza en la economía. El objetivo es lograr un aumento significativo del PIB per cápita del país, sustentado en un empleo formal más alto de la mano de una mayor productividad laboral y con el apoyo de una mayor inversión del sector privado.

La estrategia económica del nuevo gobierno, presentada con gran detalle en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se centra en fortalecer este círculo virtuoso en el mediano plazo. Los sectores

Gráfico 2: Encadenamientos y crecimiento



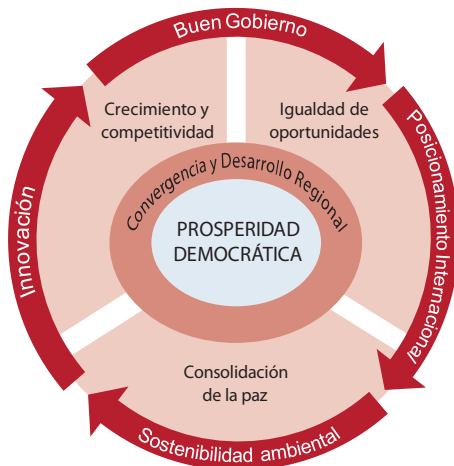
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

dinamizadores del crecimiento o “locomotoras” tendrán un efecto positivo sobre el ingreso de los hogares con impacto multiplicador sobre el empleo y la demanda interna de la economía. Ello, al mismo tiempo con otra serie de estrategias de Buen Gobierno y de aumento en la convergencia y el desarrollo regional, permitirá garantizar períodos largos y sostenidos de crecimiento, e iniciar una nueva dinámica de innovación y tecnología.

Cuáles serán las fuentes de financiación para esta nueva dinámica de crecimiento:

I. Aumento de la tasa de ahorro doméstica: Los avances en productividad contribuirán a generar ganancias en competitividad, que se verán reflejados en un crecimiento de las exportaciones, y por tanto en un aumento en el ingreso disponible de los hogares y empresas, lo cual se espera contribuya a reducir el desbalance en la cuenta corriente de mediano plazo, generando también una mayor posibilidad de incrementar el ahorro interno. Al mismo tiempo, con la adopción de la regla fiscal y con la estrategia de ahorro de parte de las regalías de las regiones, el mayor aporte al aumento en la tasa de ahorro de la economía provendrá del sector público. Si este sector genera un menor déficit en el mediano plazo podrá aumentar su ahorro con efectos positivos sobre el ahorro total.

Gráfico 3: Virtuosismo de una política coherente



Fuente: DNP– Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

II. Aumento de la Inversión Extranjera Directa: Esta fuente de financiamiento ha presentado una buena dinámica en los últimos años, lo que en gran medida está asociado con el sector minero y energético que se espera se extienda en propiedad al resto de sectores de la economía.

Desarrollo del mercado de capitales: El fortalecimiento del mercado de capitales es fundamental para lograr

vehículos de financiación más adecuados para la estructura productiva de las locomotoras.

#### • **Hacia un crecimiento sostenido**

El gran desafío de la estrategia económica del nuevo gobierno es aprender de los errores del pasado, y no repetirlos. El desaprovechamiento de las pasadas bonanzas petroleras y/o cafeteras, por considerarlas como “permanentes”, produjo desajustes macroeconómicos importantes y una apreciación drástica de la moneda. El descenso de la tasa de ahorro de la economía y el sobreendeudamiento que generaba la expectativa de un ingreso futuro, terminaban vulnerando a la economía, haciéndola incapaz de amortiguar choques futuros, internos o externos. Para lograr un crecimiento sostenible se busca tener énfasis en dos campos:

i. Énfasis en lo micro: Escoger bien las prioridades en el sentido de gastar bien los recursos que posee el país, y así generar empleos más productivos y formales, que sean consistentes con el crecimiento liderado por las locomotoras.

ii. Énfasis en la sostenibilidad macroeconómica: Con los proyectos de Regalías, de sostenibilidad fiscal y con la adopción de una Regla Fiscal se podrá estabilizar la economía y poder ahorrar en las vacas gordas para gastar en las flacas, así como tener recursos para amortiguar las crisis internacionales.

## **2. REFORMAS ECONÓMICAS PARA EL CRECIMIENTO**

La estrategia económica y fiscal está acompañada por una serie de medidas que buscan aumentar la fortaleza macroeconómica del país en el mediano plazo. Las principales reformas radicadas en el Congreso de la República al momento de escribir este artículo son:

- Proyecto de Acto Legislativo sobre Regalías.
- Proyecto de Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal.
- Regla Fiscal sobre el balance total del Gobierno Nacional Central.

- Formalización laboral e incentivos al primer empleo.
- Reformas al sistema de salud.
- Ajuste a las normas tributarias para promover la competitividad del sector productivo y mejorar el recaudo tributario.

Además, se presentaron un conjunto de medidas para mejorar la estructura arancelaria del país y aliviar las presiones cambiarias y defender el empleo:

- Reforma al sistema arancelario
- Medidas para atenuar el impacto de la revaluación.

También se presentaron otra serie de reformas complementarias para su estudio en el Congreso, como son:

- Ley de Ordenamiento Territorial.
- Reducción de tres ceros a la moneda colombiana.

A continuación se presentan los aspectos relevantes de las reformas de mayor impacto fiscal presentadas al Congreso, recordando que corresponde a las versiones iniciales o en curso al momento de escribir este artículo, las cuales pueden cambiar durante su trámite en el Legislativo.

### **2.1 Proyecto de Acto Legislativo sobre Regalías**

La reforma constitucional que busca crear el Sistema General de Regalías se fundamenta en cuatro principios: 1) la equidad social y regional; 2) el ahorro para el futuro; 3) la competitividad regional y 4) el buen gobierno.

La inclusión de la palabra “general” en el título contiene la filosofía de esta iniciativa. ¿Cómo crear un sistema que sea válido para todas las regiones de Colombia, en todos los momentos del tiempo, y que sea válido tanto para departamentos productores como para no productores?

Primero, el Sistema General de Regalías (SGR) estará conformado por la totalidad de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías, producto de la explotación de recursos naturales no renovables. El SGR distribuirá los recursos entre todas las regiones del país, con base en criterios de



pobreza, población y eficiencia en el gasto público regional. Las regalías continuarán siendo destinadas, en su totalidad, a las regiones, sin participación alguna del Gobierno Nacional.

Actualmente existen dos clases de regalías, las directas y las indirectas; las primeras corresponden a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, al igual que los puertos fluviales y marítimos por donde se transporten los mismos; las llamadas “indirectas”, canalizadas a través del Fondo Nacional de Regalías, financian proyectos regionales de inversión prioritarios en todo el país, según los respectivos planes de desarrollo.

Este esquema pretende modificarse a través de la creación del SGR, con lo cual desaparece la diferenciación de regalías directas e indirectas, pasando a un esquema general que abarque la totalidad de los recursos a que tiene derecho el Estado, y que se destine a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura.

El proyecto de Acto Legislativo contempla la flexibilización del uso de las regalías, con el fin de otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales, que a través de cuerpos colegiados tendrán el poder de decisión sobre las prioridades a atender con estos recursos. Adicionalmente, el esquema propuesto incentiva la competitividad regional al promover la integración de municipios, distritos y departamentos en proyectos que fortalezcan sus áreas de influencia, lo cual permitirá aprovechar las economías de escala que puede generar la coincidencia de prioridades a nivel regional.

El Proyecto de Acto Legislativo presentado por el Gobierno al Congreso de la República se encuentra en trámite legislativo. La descripción de la propuesta que se realiza a continuación se basa en el proyecto aprobado tras los dos primeros debates en el Senado.

Los componentes del Sistema serán:

- Fondo de Ahorro y Estabilización.
- Fondo de Compensación Regional.
- Fondo de Desarrollo Regional.
- Participación de las entidades productoras.

- Fondo de ahorro pensional territorial.
- Fondo de ciencia, tecnología e innovación.

### • Fondo de Ahorro y Estabilización

Las lecciones que dejan los episodios de bonanza en la producción de bienes primarios en el país y en el mundo en décadas pasadas, indican que éstos condujeron a la volatilidad macroeconómica y períodos posteriores de recesión, para los cuales no se contaba con fuentes de ahorro que permitieran amortiguar la caída. En contraste, acompañar la bonanza minera de un manejo fiscal responsable contribuye a garantizar la estabilidad macroeconómica, promueve mejores perspectivas de crecimiento en el mediano plazo y favorece ganancias sostenidas en los frentes social y económico.

El Fondo de Ahorro y Estabilización tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios a lo largo y ancho del país; es decir, generar ahorro en aquellos momentos en los cuales se presenta un crecimiento de los ingresos, de tal manera que permita estabilizar gastos en aquellos en los cuales las regalías son más escasas. Ahorrar en los períodos de vacas gordas para poder seguir invirtiendo en los de las flacas.

Este diseño adquiere aún mayor relevancia ante el esperado incremento en la explotación de recursos naturales no renovables (Cuadro 1). Con base en estas proyecciones, el monto de recursos que ingresarían por concepto de regalías puede ascender de \$7,5 billones en 2010, a aproximadamente \$12 billones en 2020.

### • Fondo de ahorro pensional territorial

Los recursos de regalías preservan su papel en la financiación de ahorro pensional territorial. Dichos recursos deberán ser descontados del total a ser distribuido por el SGR, con una participación de 10% del total anual. Esto, con el fin de avanzar en la cobertura del pasivo pensional que actualmente tienen las entidades territoriales a su cargo. De acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda

Cuadro 1: Proyección de producción del sector de petróleo y minería

Tipo Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio 2020-2010	
												Cantidad	%
Petróleo <sup>1/</sup>	800	950	1,050	1,100	1,150	1,250	1,350	1,400	1,450	1,450	1,450	650	81%
Gas <sup>2/</sup>	200	200	200	250	250	250	250	250	250	250	250	50	25%
Subtotal Hidrocarburos <sup>1/</sup>	1,000	1,150	1,250	1,350	1,400	1,500	1,600	1,650	1,700	1,700	1,700	700	70%
Carbón <sup>3/</sup>	92	96	107	119	124	128	138	144	150	152	160	68	74%
Níquel <sup>4/</sup>	50	37	51	51	51	51	51	51	51	51	51	1	1%
Oro <sup>5/</sup>	53	56	62	69	72	75	80	84	87	89	93	40	74%

<sup>1/</sup> Cifras en miles de barriles diarios (mbd).

<sup>2/</sup> Cifras en miles de barriles equivalentes.

<sup>3/</sup> Cifras en millones de toneladas

<sup>4/</sup> Cifras en miles de toneladas

<sup>5/</sup> Toneladas

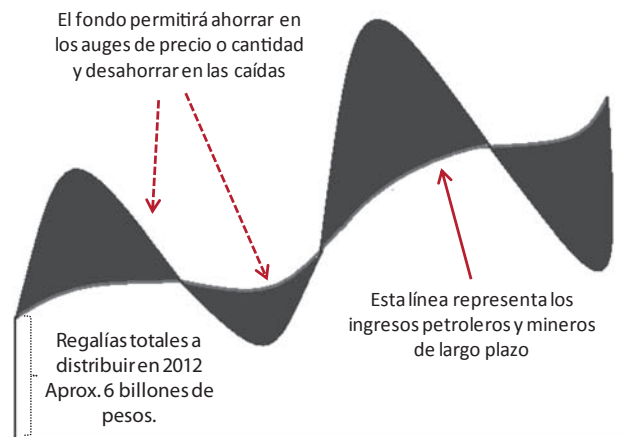
Fuente: Ministerio de Minas, DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas proyecciones están sujetas a riesgo exploratorio, especialmente en la actividad de hidrocarburos. Sólo deben ser interpretadas y utilizadas como indicadores de una posible tendencia y no como valores establecidos.

y Crédito Público, al final de 2009 este pasivo actuarial alcanza \$82,4 billones. En los últimos 10 años el Gobierno Nacional, los departamentos y municipios han promovido el ahorro a través del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (Fonpet), lo que ha permitido provisionar 30% de este pasivo. Sin embargo, dada la necesidad de continuar con el esfuerzo para cubrir esta obligación, la contribución de los recursos de regalías continuará siendo fundamental por muchos años.

#### • Participación de las entidades productoras

Estos recursos se destinarán exclusivamente a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Esto les garantiza un tratamiento privilegiado, pues serán las únicas regiones que participen de todos los componentes del sistema. En adición a los recursos que continúen recibiendo como regalías directas, tendrán derecho, al igual que las demás regiones, a su participación en los fondos de Compensación, Desarrollo, Ciencia y Tecnología, Ahorro y Estabilización, y de ahorro pensional.

Gráfico 4: Filosofía del Fondo de Ahorro y Estabilización



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



### • Fondo de ciencia, tecnología e innovación

En cumplimiento del compromiso adquirido por el Presidente Juan Manuel Santos durante el debate presidencial, se destinará un porcentaje fijo de las regalías para inversión en ciencia, tecnología e innovación, como un mecanismo para generar crecimiento económico sostenido en las diferentes regiones del país. El proyecto de Acto Legislativo contempla que el 10% de las regalías se destinará anualmente a este fin. Con ello aumenta casi en 40% los recursos que Colombia destina a estos fines, y se empieza a cerrar la brecha con nuestros competidores mundiales.

### • Fondo de Desarrollo Regional

Este fondo financiará proyectos regionales cuya asignación se hará a través de cuerpos colegiados, con participación de gobernadores, alcaldes y ministros como delegados del Gobierno Nacional. Cabe anotar que los alcaldes y gobernadores tendrán una participación mayoritaria en estos comités, como representantes de las regiones. El diseño de este componente del SGR busca la integración de las entidades territoriales en grupos relativamente homogéneos, de manera que los proyectos de desarrollo respondan a necesidades regionales, exploten rendimientos de escala y eviten limitaciones derivadas de la división política de municipios y departamentos.

Así mismo, se busca que al visibilizar los recursos con la participación de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, se promueva una buena identificación de proyectos; su priorización de acuerdo con las necesidades regionales y con la visión de desarrollo que surja de las fuerzas vivas de cada región; la contratación transparente, con base en contratos modelo que sean válidos para todo el país. Y por sobre todo, la utilización fue una fuente crucial para el desarrollo de Colombia. Combatir la malversación y la corrupción requiere de un cambio institucional profundo en la forma como se administran los recursos públicos.

El Fondo de Desarrollo pretende materializar la equidad en materia de regalías entre las entidades

territoriales del país, así como la equidad social, al priorizar la asignación de recursos hacia las zonas más pobres y más pobladas del país. Con el fin de incentivar el manejo eficaz y transparente de los recursos, su asignación también dependerá de la eficiencia en el gasto público de las entidades territoriales.

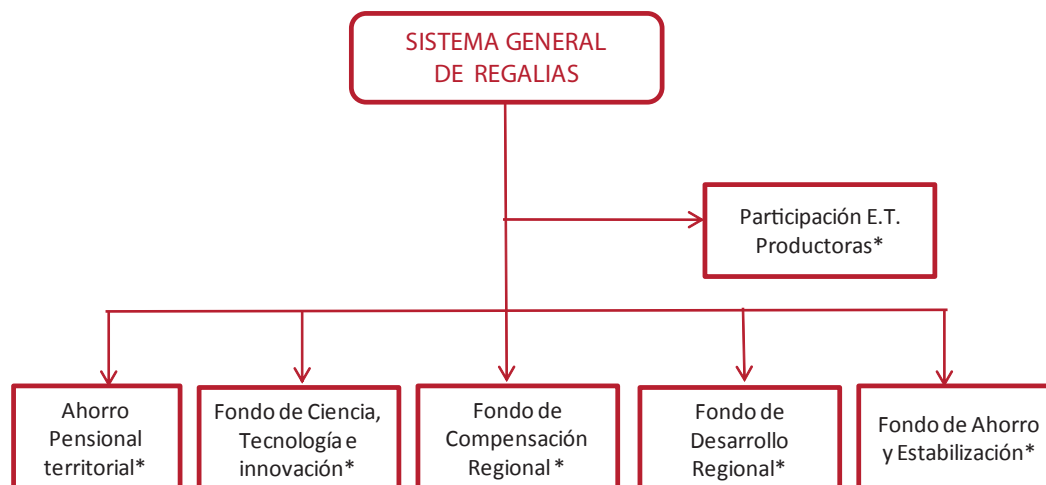
Cabe destacar que la concentración de regalías en unos pocos departamentos, que resulta del sistema actual, no ha permitido que éstos mejoren sus índices de pobreza con respecto al resto del país. Lo cual resalta tanto la necesidad de buscar la equidad en el sistema, como la de garantizar un mejor manejo de sus recursos.

### • Fondo de Compensación Regional

El Fondo de Compensación Regional seguirá los mismos criterios de asignación que el Fondo de Desarrollo, con el fin de promover la equidad social y regional, con énfasis en las regiones fronterizas, costaneras y de la periferia de Colombia, que concentran una porción fundamental de la pobreza del país. Este fondo tendrá una duración de treinta años, lapso en el cual se espera que estas regiones converjan hacia el promedio nacional en materia de calidad de vida, lo que permitirá que sus recursos se canalicen, a través del Fondo de Desarrollo, hacia todas las regiones del país.

Por último, cabe destacar que los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. Esto garantiza que dichas sumas no hagan parte de las cuentas fiscales de la Nación, reiterando la garantía de que los recursos de regalías se distribuirán a las regiones en la forma prevista en el Acto Legislativo y en la Ley que lo regulará, y no serán, de ninguna manera y por ningún conducto, empleados para financiar gastos del Gobierno Nacional. Los recursos de ahorro serán manejados por parte del Banco de la República, por ser una entidad especializada en manejar inversiones internacionales, como las Reservas Internacionales. Pero sin que ello implique en ningún sentido la centralización de dichos recursos. En las épocas de desahorro, los mismos se distribuirán entre las

Cuadro 2: Sistema General de Regalías



\* Incluye entidades territoriales productoras.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

regiones, de la manera descrita, sin que un solo peso pueda ser destinado al Gobierno Nacional.

## 2.2 Proyecto de Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal

El proyecto de Acto Legislativo de sostenibilidad fiscal tiene por objeto proteger la efectividad de los derechos propios del Estado Social de Derecho ante los diversos cambios del ciclo económico nacional e internacional, incorporando en la Constitución Política el principio a la sostenibilidad fiscal, así como el deber de las ramas y órganos del Estado de protegerlo, y como consecuencia contribuir a la continuidad y a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en su conjunto.

La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el Gobierno busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico

estable. En este sentido, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no vulnera su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo.

Las autoridades económicas deben estar comprometidas con el logro de los objetivos de política económica, inflación baja y estable y sostenibilidad fiscal, que permita la efectividad de las políticas de estabilización macroeconómica, al lograr minimizar las fluctuaciones del ciclo económico. Esta situación promovería mejores perspectivas para el crecimiento económico en el mediano plazo favoreciendo así el mayor acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios a los que tienen derecho. De lo contrario, fuertes fluctuaciones del ciclo económico se reflejarían en desequilibrios económicos que se traducen en un mayor desempleo, alta inflación y alteraciones en los mercados financieros que obstaculizan la realización de los planes de consumo e inversión por parte de los hogares y las empresas.

Por esta razón, además de preservar el poder adquisitivo de la moneda, que por sí solo no garantiza el bienestar de la sociedad, los objetivos



de la intervención del Estado en la economía, establecidos en la Constitución Política, y orientados especialmente a dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar el acceso de todas las personas a los bienes y servicios básicos, en particular por parte de las de menores ingresos, se fortalecen con un objetivo de política económica como la sostenibilidad fiscal.

En la actualidad, no existe una disposición constitucional que consagre en forma directa y clara el principio de sostenibilidad fiscal, al considerar las diversas circunstancias derivadas de los ciclos económicos domésticos o de la dinámica de la economía mundial que afectan la capacidad de gasto del Gobierno. Los períodos de desaceleración económica y de recesión junto con los cambios en las circunstancias sociales o económicas pueden afectar la prestación y el contenido de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales, pero, pese a ello, no puede renunciarse a la progresividad de los mismos en su conjunto, y la sostenibilidad fiscal es el instrumento para asegurar dicha progresividad. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

Por consiguiente, en la medida en la que se asegure la sostenibilidad fiscal, mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, y aumentará igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos. De allí entonces la importancia de poder contar con un marco de sostenibilidad fiscal, que ofrezca a los agentes económicos, tanto públicos como privados, un ambiente propicio para la inversión y la generación de empleo.

### 2.3 Regla Fiscal

La adopción de una regla fiscal para el manejo de las cuentas públicas permite asegurar un nivel sostenible de deuda pública, facilita el manejo contracíclico de la política fiscal, así como la coordinación fiscal y monetaria, aspecto fundamental en el diseño de la política económica. Asimismo, se espera que contribuya a aliviar los efectos de la volatilidad cambiaria sobre diferentes actividades de la economía, en especial el sector transable, en

la medida en que sea una administración eficiente de los recursos excedentarios que se generen por un posible auge minero-energético. Estos objetivos redundan en beneficio de la población y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

La experiencia internacional ha demostrado que en países en donde se ha adoptado una regla fiscal ha sido evidente su contribución a la estabilidad macroeconómica, ya que se minimiza la volatilidad del ciclo económico. Este es un hecho de suma importancia cuando se analiza el ciclo económico colombiano, el cual se ha caracterizado por períodos de auge motivados generalmente por bonanzas de recursos que luego desencadenan en posteriores recesiones acentuadas, caracterizadas por mayor desempleo, quiebra de empresas y deterioro de los indicadores sociales. Así las cosas, se espera que con la adopción de la regla fiscal se le garantice al país una senda de crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo. También una regla fiscal, además de afianzar la disciplina necesaria para manejar la hacienda pública, ha constituido una estrategia de fortalecimiento institucional empleada tanto por las economías industrializadas como por las emergentes. Con la adopción de reglas fiscales bien diseñadas, caracterizadas por su sencillez, flexibilidad, viabilidad y transparencia para su aplicación y monitoreo, entre otros elementos, los países buscan reforzar su institucionalidad, para ganar credibilidad y efectividad en el manejo de la política fiscal.

Si bien ha mejorado la normatividad para el manejo sano de las finanzas públicas, como es el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), aún persisten inflexibilidades presupuestales que dificultan el manejo contracíclico de la política fiscal y que explican en buena medida el desequilibrio fiscal del Gobierno Nacional Central. Esto muestra que se requieren herramientas adicionales que permitan fortalecer el manejo futuro de las finanzas del Estado.

De esta manera, el proyecto de Ley de Regla Fiscal radicado en el Congreso tiene por objeto la implementación de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), considerando que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para asegurar que el balance estructural total del



GNC no supere un déficit anual de 1,5% del PIB. En este sentido, el Gobierno seguirá una senda de reducción del déficit estructural total entre los años 2011 y 2014 hasta alcanzar en el año 2015 la meta mencionada previamente. Además, el GNC tendrá unas reglas complementarias de límites al crecimiento del gasto, considerando especialmente que el gasto estructural debe ser concordante con la evolución del ingreso estructural.

Adicionalmente, el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Igualmente, los ahorros generados por la implementación de la regla estarán dirigidos a un fondo de ahorro y estabilización macroeconómica, que contribuye a los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal del país, de tal manera que garantice los recursos necesarios para la implementación de una política contracíclica. Asimismo, en los períodos donde se presente una fuerte desaceleración de la actividad económica, el Gobierno podrá implementar un gasto contracíclico para estabilizar la economía y evitar aumentos sustanciales del desempleo y de la pobreza.

De acuerdo con el proyecto de Ley, el Gobierno podrá contar con instrumentos que facilitan el diseño presupuestal ya que permitirá que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación establezcan, de acuerdo con su pertinencia y eficiencia, los montos de gasto que requieren para su funcionamiento. Igualmente, dicha facilidad en el diseño presupuestal genera incentivos para el diseño de programas de inversión y el desarrollo de programas con alto impacto económico y social a través de una bolsa concursable para este tipo de gasto.

En síntesis, el proyecto de Ley de Regla Fiscal implementa una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central, para consolidar el proceso de ajuste realizado a lo largo de la última década. La regla propuesta blindará el manejo fiscal hacia el futuro, contribuirá a la administración de los recursos minero-energéticos que se espera percibir en los próximos años, asegurará que la política fiscal

cumpla un papel contracíclico y servirá de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

## 2.4 Formalización laboral y primer empleo

Teniendo en cuenta los elevados niveles de informalidad, que permanecen alrededor del 57% del total de ocupados durante los últimos años, y la alta tasa de desempleo de jóvenes que se ubica en 22% a nivel nacional, lo cual representa el doble de la tasa de desempleo del grupo de la población mayor a 26 años, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República el proyecto de Ley de Formalización y Primer Empleo, el cual contiene un conjunto de incentivos para la formalización empresarial, entre los que se encuentran:

- Programas de desarrollo empresarial, orientados especialmente para las micro y pequeñas empresas.
- Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta para micro y pequeñas empresas.
- Progresividad en el pago de parafiscales (aportes al ICBF, SENA y cajas de compensación familiar), en el aporte de salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y en el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, para las micro y pequeñas empresas.
- Progresividad en la expedición y renovación del registro mercantil.
- Simplificación de trámites laborales y comerciales.

Adicionalmente, el proyecto de ley presenta un conjunto de incentivos para el primer empleo formal, entre los que se encuentran:

- Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales para los empleadores que vinculen laboralmente a trabajadores que al momento del inicio del contrato sean menores de veinticinco (25) años. En tal caso, los empleadores podrán tomar los aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar, así como los aportes de salud en la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al fondo de garantía de pensión mínima como descuento tributario para



efectos de la determinación del impuesto de renta y complementarios, con base en los nuevos trabajadores jóvenes contratados.

- Ampliación del contrato de aprendizaje, mediante el cual los empleadores podrán aumentar voluntariamente el número de aprendices patrocinados con alumnos de las instituciones de educación reconocidas por el Estado.

## 2.5 Reformas al sistema de Salud

El Gobierno Nacional radicará ante el Congreso de la República, durante la presente vigencia, dos Proyectos de Ley mediante los cuales busca reformar el Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- con el objeto de regular el derecho de la población al acceso y atención en salud, basado en los principios de prioridad del afiliado, igualdad, solidaridad, calidad, universalidad, eficiencia, equidad, sostenibilidad, progresividad, participación social, corresponsabilidad social y transparencia. Con la modificación de los principios rectores del Sistema, se busca crear corresponsabilidades entre los usuarios y demás actores, además de evidenciar los límites de los recursos disponibles para financiar la salud en el país.

La primera de las reformas a presentarse consiste en un Proyecto de Ley Estatutaria que buscará definir y delimitar los derechos de los afiliados del Sistema, señalando de manera explícita las obligaciones en cabeza del Estado, afiliados, beneficiarios y demás actores del SGSSS. El acceso a la prestación de servicios de salud se garantizará a través de un Plan Obligatorio de Salud -POS- compuesto por un Plan de Beneficios amplio, incluyente y equitativo, que contendrá de manera explícita las prestaciones exigibles para garantizar la vida y la salud de afiliados y beneficiarios así como la sostenibilidad financiera del Sistema, en la medida en que será actualizado periódicamente. Los Planes de Beneficios deberán actualizarse cada 2 años, de acuerdo con el perfil epidemiológico y demográfico de la población colombiana, evidencia científica probada acorde con principios de costo-efectividad, sostenibilidad financiera del sistema en términos de disponibilidad de recursos y equilibrio financiero de la Unidad de Pago per Capitación -UPC- y las preferencias

y valores sociales que resulten de la participación ciudadana. Se excluyen de manera taxativa de los Planes de Beneficios las prestaciones suntuarias, meramente cosméticas, los procedimientos y medicamentos experimentales, los ofrecidos por fuera del territorio colombiano y las enfermedades huérfanas. Es importante resaltar la obligación normativa de realizar una unificación progresiva de los planes de ambos regímenes.

Finalmente, es importante señalar que el Proyecto de Ley Estatutaria busca mejorar la portabilidad nacional y reformar el régimen de reembolsos por los servicios de salud no incluidos en el POS a través de medidas de racionalización de uso, precio y financiación, de manera tal que la prestación de dichos servicios no amenace la sostenibilidad financiera del SGSSS.

La segunda de las reformas a presentarse consiste en un Proyecto de Ley que contendrá las medidas a través de las cuales se hará operativo el contenido del Proyecto de Ley Estatutaria. En dicho proyecto se incluirán los mecanismos de carácter administrativo que definan el esquema de financiación del SGSSS en términos de la contribución del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, recursos por transformación de fuentes, contribuciones de los afiliados y parafiscales, así como de los ámbitos de acción que rigen la participación de cada uno de los actores del Sistema.

## 2.6 Ajuste a las normas tributarias para promover la competitividad del sector productivo y mejorar el recaudo tributario

Ese proyecto de Ley efectúa ajustes a las normas tributarias con el objetivo de mejorar la competitividad de las empresas frente al fenómeno de la revaluación del peso.

La iniciativa elimina a partir de 2011 la deducción del 30% del impuesto de renta por inversión en activos fijos reales productivos; se reduce, gradualmente, la sobretasa al consumo de energía y se le hacen ajustes al cobro del impuesto a las transacciones financieras 4X1.000.

El Gobierno considera que la deducción ya cumplió con su objetivo, que era el de elevar la tasa de inversión del país que se encontraban en niveles deprimidos (alrededor del 16% del PIB) cuando se adoptó la medida en 2002, alcanzando el 25% del PIB en 2010, superando a países como Brasil y Perú. De esta forma, la administración del Presidente Juan Manuel Santos concentrará su política en la generación de estímulos al empleo. Con la eliminación de la deducción por compra de bienes de capital el Gobierno Nacional lograría incrementar sus ingresos en alrededor de 3 billones de pesos en 2012.

El proyecto contempla, igualmente, la eliminación gradual de la sobretasa del 20% al consumo de energía de los usuarios industriales. En el año 2011 la sobretasa bajará a 10% y en 2012 desaparecerá definitivamente. Esta medida significa una reducción en los costos no salariales de las empresas, en beneficio de su competitividad, y las deja en condiciones de igualdad frente a sus pares.

De otra parte, los ajustes al impuesto del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) buscan eliminar la elusión que se presenta en operaciones que se realizan a través de entidades financieras, los comisionistas de bolsa y las fiduciarias para incrementar la productividad de dicho gravamen.

Con la Ley se precisa el hecho generador del GMF, para que las operaciones de pago o desembolsos a terceros, diferentes al inversionista inicial, queden gravadas con el 4 por 1.000, porque no corresponden a operaciones propias del mercado financiero. Con esta decisión se impacta positivamente el recaudo tributario en cerca de 400 mil millones de pesos.

De otra parte, este proyecto de Ley también contempla la eliminación gradual del impuesto a las transacciones financieras. Dicha eliminación se hará de 1 punto cada dos años iniciando en 2012 y culminando en el 2018.

Finalmente se establecen disposiciones tendientes a mejorar el control de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como generar condiciones, desde el punto de vista tributario, para avanzar en competitividad y formalización empresarial.

## 2.7 Reforma al sistema arancelario

La reforma arancelaria tiene como finalidad superar varios de los problemas asociados a la actual estructura arancelaria, que afectan la competitividad nacional y las exportaciones, y que se acentúan con los últimos cambios normativos en la Comunidad Andina (CAN) y la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC).

Colombia cuenta hoy con una estructura arancelaria más proteccionista y distorsionante en comparación con los países de la región. El arancel nominal promedio se ubicaba en 12% (hasta antes de adoptar las medidas y la estructura arancelaria) con una alta dispersión que va desde 0% a 98%. En contraste con los demás países de Latinoamérica, que en los últimos ocho años han reducido su arancel promedio, Colombia ha incrementado sus niveles de protección. Por ejemplo, según la OMC (2009) Perú ha disminuido su arancel promedio de alrededor de 13% en el 2000 a niveles cercanos al 6% en 2008, en el mismo período, Chile disminuyó su protección en cerca de 3 puntos porcentuales mientras que Brasil lo hizo en alrededor de 2%.

La estructura de los aranceles en Colombia ha tenido un sesgo anti exportador manteniendo los mismos niveles de exportaciones sobre el PIB en los últimos ocho años, mientras que países como Chile, Perú, Argentina y Uruguay han aumentado la participación de las exportaciones sobre el producto total de su economía (Fuente: OMC, 2009).

Otro indicador que permite concluir el pobre posicionamiento de Colombia en el comercio internacional es el ranking del World Economic Forum. En el ranking general, Colombia ocupa el puesto 68, siendo el indicador de aranceles uno de los más preocupantes dado que para el reporte de 2010-2011 Colombia ocupa el puesto 101 entre 139 países en aranceles.

Adicionalmente, los recientes cambios normativos de la Comunidad Andina han afectado negativamente la competitividad de la producción nacional. A partir del 2007, con la Decisión 669, la Comunidad Andina devolvió a los países miembros la autonomía para fijar los aranceles perdiendo el esquema arancelario comunitario. En consecuencia, los países andinos



vienen haciendo movimientos que han aumentado la dispersión arancelaria tanto entre los países andinos como al interior de éstos. Por ejemplo, Perú y Ecuador han reducido los aranceles de materias primas con el fin de mejorar su competitividad. Por su parte, Colombia no había movido sustancialmente los aranceles para la industria y los había aumentado para algunos bienes agropecuarios. De este modo, la competitividad de la producción colombiana en la región se ha reducido sustancialmente.

Un indicador de la pérdida de competitividad es la presencia de protecciones efectivas negativas en varios sectores de la economía. Este es el caso de la cadena de los plásticos: mientras los polímeros en Colombia tienen aranceles entre 10% y 15%, en Ecuador y Perú los aranceles son cero. Dado que se conserva el libre comercio al interior de la CAN, los productores de manufacturas de plástico en Ecuador y Perú están ganando mercado en Colombia ya que sus materias primas son más baratas. Este hecho distorsiona el mercado y ha llevado a que algunos productores no estén en capacidad de competir con los bienes importados.

Adicionalmente, las protecciones efectivas negativas han ocasionado desvío de la inversión en la medida en que algunas empresas han trasladado la producción a países vecinos con menores aranceles para, desde allí, abastecer el mercado colombiano. Este es el caso de algunos transformadores de plástico que han reportado el traslado de líneas de producción a Perú.

Si bien los exportadores están en capacidad de disminuir los efectos desfavorables de las protecciones efectivas negativas dado que tienen acceso a los Sistemas de Importación Exportación (SIEX o Plan Vallejo), este instrumento no está al alcance de los productores orientados al mercado doméstico. Lo anterior afecta tanto el bienestar de los consumidores nacionales como el empleo, teniendo en cuenta que cerca del 80% es generado por el mercado nacional.

En este contexto, el Gobierno promovió una reforma estructural, que consiste en una rebaja arancelaria que no supera los 10 puntos porcentuales (pp) del arancel nominal vigente por subpartida y que permite abaratar los costos de las empresas y aumentar el

ingreso real de la población. Para materias primas y bienes de capital, de acuerdo con la clasificación CUODE, los aranceles se reducen a 5% y 10%, dependiendo si corresponden al sector industrial o agropecuario, respectivamente, mientras que para los bienes de consumo el arancel baja a 15%. De este tratamiento se excluyen algunos productos agropecuarios considerados como sensibles en términos de producción y empleo, entre los que se encuentran el maíz, el arroz, la carne, la leche y la cebada. No obstante, productos como el azúcar, el algodón y el trigo, utilizados ampliamente por la industria, tienen una reducción en su arancel de 5 pp.

Los vehículos automóviles, tractores y partes (Capítulo 87 del Arancel de Aduanas), también gozan de un tratamiento especial, al bajar su arancel en 5 pp, pero respetando el gravamen de las partidas sujetas al Convenio Automotor Andino (CAA). Tampoco se ven afectados los productos que por Ley tienen arancel especial (0%) como son los cubiertos por la Ley del Libro, Ley de Aftosa y Ley de Bomberos.

Cuadro 3: Reforma arancelaria estructural

Clasificación CUODE	Promedio ponderado por importaciones (2009)	Reforma	
		No agro	Agro (OMC)
Bienes de capital	8	5*	10
Materias primas	10	5*	10
Bienes de consumo	20	15	15
<b>Total</b>	<b>11,5</b>	<b>8,3</b>	

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La reforma descrita permitirá al país modernizar su esquema arancelario en términos de simplicidad, eficiencia y transparencia e impulsar los niveles de competitividad, con efectos positivos sobre la generación de empleo, el crecimiento económico y el bienestar de la población. Finalmente, es de esperar que bajo la actual coyuntura económica, caracterizada por una revaluación del tipo de cambio y una recuperación de la actividad económica, la reducción de aranceles aumente la demanda de dólares por el incremento de las importaciones y genere un efecto devaluacionista.

## 2.8 Medidas para atenuar el impacto de la revaluación

A finales de Octubre de 2010 el Gobierno Nacional anunció una serie de medidas para aliviar las presiones cambiarias y defender el empleo. Estas medidas fueron:

- El Gobierno Nacional anunció la no monetización de US\$1.500 millones del flujo proyectado para 2010.
- Modificación del Plan Financiero de 2011 para equilibrar las fuentes externas de financiación y el servicio de dicha deuda, con lo cual reduce el flujo de monetización del Gobierno Nacional en 384 millones de dólares, para el año 2011.
- El Ministerio de Hacienda implementará una estrategia de cobertura para los pagos del servicio de la deuda externa. Esta cobertura se podrá realizar hasta por 3.700 millones de dólares.
- El Ministerio de Agricultura abrirá, a través de FINAGRO, una facilidad cuyo valor podrá ascender hasta 50 mil millones de pesos para apoyar la realización de coberturas cambiarias por parte de los sectores agrícolas exportadores.
- Se elimina la exención del impuesto de renta al pago de intereses de créditos contratados con entidades del exterior.
- Se apoyará el proyecto de ley que traslada la fiscalización del pago de regalías a la DIAN, con miras a un incremento adicional en el recaudo.

## 2.9 Ley de Ordenamiento Territorial

Consciente de que las principales competencias en prestación de servicios básicos a la ciudadanía están en los gobiernos territoriales, y teniendo en mente como fin último la conducción del país entero hacia la Prosperidad Democrática, una de las principales estrategias del Gobierno Nacional es el fortalecimiento de las relaciones entre la Nación y los Territorios. Con este proyecto de Ley se busca que, bajo los principios de transparencia, economía y buen gobierno, se creen y fortalezcan instancias, mecanismos y espacios de participación, coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las expresiones de la sociedad civil, como factores claves para el desarrollo.

El Gobierno quiere y se propone que, bajo su liderazgo, la organización territorial del Estado sea aquella que garantice mejor el progreso y la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales. Por ello, mediante la Ley de Ordenamiento Territorial, promoverá la creación de mecanismos asociativos que, invocando las afinidades culturales y sociales, aprovechen mejor los recursos de su entorno y, si fuera del caso, que les den vida a nuevas organizaciones capaces de explotar el potencial regional sin perder nunca de vista la importancia que tienen la racionalización del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

El Gobierno considera necesario reducir las desigualdades sociales en las regiones, mediante la inversión social, aprovechando los mayores recursos que se tendrán en el Fondo de Compensación Regional.

Este proyecto de ley es una respuesta a la necesidad de reducir la línea de pobreza del país, redistribuir en forma equitativa los recursos de inversión pública para el desarrollo y cerrar la tradicional brecha entre regiones. Se busca el mejoramiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados, generando economías de escala que faciliten menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos, y recalando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de Buen Gobierno.

## 2.10 Reducción de tres ceros a la moneda colombiana

El proyecto para modificar la denominación de la moneda legal colombiana surge como una iniciativa del Legislativo. La propuesta radica en re-expresar las unidades en que hoy se encuentra denominada la moneda legal colombiana suprimiendo tres ceros. Esta modificación da lugar a la aparición de un "Nuevo Peso", el cual equivaldría a mil pesos de hoy y se dividiría en cien centavos.

Este proyecto busca fundamentalmente simplificar los procesos contables y el manejo del dinero y las

transacciones, que hoy son engorrosos debido a la cantidad de ceros en las cifras. Con esto se hace más eficiente la unidad monetaria.

Entre los beneficios de simplificar la unidad monetaria se cuentan: i) generar un efecto positivo y de confianza en la economía, ii) identificar los recursos generados por actividades ilegales, iii) simplificar las operaciones aritméticas, iv) facilitar el manejo de los presupuestos de entidades públicas y empresas privadas, v) facilitar la lectura de estados financieros, vi) reducir el tiempo en la captura de datos, y vii) reducir costos de impresión, entre otros.

Es importante mencionar que Colombia cuenta hoy con unas condiciones macroeconómicas favorables, entre las que se destaca una inflación baja y controlada. Esto constituye un entorno propicio para la implementación de esta iniciativa cuyo efecto sobre la economía es de carácter nominal.

De igual manera, la implementación de esta medida no favorece de manera alguna las facultades del Gobierno para ejecutar la política económica, así como tampoco está relacionada con un proceso de dolarización de la economía ni supone efectos negativos o positivos sobre el comportamiento de la inflación.

Con respecto al “Nuevo Peso”, el Banco de la República tendría las mismas facultades que la Constitución y la Ley le han dado en relación con el “Peso”, es decir que una vez adoptada la medida, el emisor continuaría emitiendo monedas y billetes

pero con la nueva denominación, a la vez que recoge los de vieja denominación para su reemplazo. Asimismo, el Banco de la República tendría la facultad para emprender todas las acciones que considere necesarias para facilitar la convertibilidad de la moneda.

Como ente ejecutor del proyecto, el Banco de la República ha estimado un horizonte de cuatro años para su implementación, período en el cual se hace necesario desarrollar cuatro actividades fundamentales. La primera actividad consiste en implementar una campaña educativa para difundir el espíritu de la medida y familiarizar al público con la nueva unidad monetaria. En segundo y tercer lugar están la producción de los nuevos billetes y monedas, respectivamente; y por último, las planchas y materiales de elaboración para los nuevos billetes y monedas. Con esto, el costo total estimado por la autoridad monetaria para ejecutar el proyecto es de aproximadamente \$222 mm, repartidos a lo largo del horizonte del proyecto.

### 3. ESCENARIO FISCAL PARA LOS PRÓXIMOS CUATRO AÑOS

La estrategia de crecimiento económico construida con las reformas le permitirá a Colombia una consolidación fiscal en los próximos cuatro años. De esta forma, en el 2014 el resultado fiscal del Sector Público Consolidado se acercará al equilibrio fiscal, con una reducción de la deuda y un balance primario positivo cercano al 1%.

Cuadro 4: Escenario fiscal 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
	(% del PIB) Balance total				
<b>Sector Público No Financiero</b>	<b>-3.6</b>	<b>-3.3</b>	<b>-1.2</b>	<b>-1.1</b>	<b>-1.0</b>
Gobierno Nacional Central	-4.3	-4.1	-2.9	-2.8	-2.4
<b>Sector Público Consolidado</b>	<b>-3.6</b>	<b>-3.2</b>	<b>-0.9</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.6</b>
	(% del PIB) Balance primario				
<b>Sector Público No Financiero</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.1</b>	<b>1.8</b>
Gobierno Nacional Central	-1.3	-1.0	0.2	0.4	0.8
	(% del PIB) Deuda Neta				
<b>Sector Público No Financiero</b>	<b>29.0</b>	<b>29.8</b>	<b>28.2</b>	<b>28.4</b>	<b>27.6</b>
Gobierno Nacional Central	38.8	39.9	39.3	39.3	38.7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. \* Cifras estimadas.

## ESTRATEGIAS ECONÓMICAS, COMERCIALES Y PRODUCTIVAS DEL ECUADOR PARA ALCANZAR UN MEJOR DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Nathalie Cely<sup>1</sup>

### 1) INTRODUCCIÓN

América Latina es una región que continúa consolidando procesos sociales y económicos. Dentro de este contexto, Ecuador enfrenta una serie de eventos que lo exponen a la dureza de decidir un cambio estructural o mantenerse en esquemas que no aportan al crecimiento. El recuento de los eventos, las decisiones y los procesos de esta última década son una muestra clara de que Ecuador decidió por el cambio. Dentro de los planes de esta transformación, las miradas hacia la región también se siguen consolidando en procesos que todavía son retos para toda la Comunidad Andina.

La región latinoamericana siempre demostró una amplia gama de expresiones políticas y sociales, así como diversos enfoques a soluciones que serían tomados como la línea a seguir de las políticas públicas de los Estados. Es así que se pueden distinguir muy diversas formas de gobernabilidad en la región. Por un momento, la nueva concepción del Estado y del mercado dio formas más definidas a las decisiones de los gobiernos al momento de mantener su política exterior; ejercer políticas de desarrollo interno, mayor regulación al mercado, ampliar las áreas del Estado, entre otras, por mencionar algunos ejemplos.

La evidencia indica que los países desarrollados mantuvieron períodos que se enfocaron en los procesos de desarrollo endógeno para fortalecer sus estructuras internas y, posteriormente, acompañaron a su sector productivo para ingresar al sector externo con fuerza y capacidad de reacción. En América Latina se pueden evidenciar diferencias en las visiones sobre el nuevo rol del Estado en países que de una u otra forma dieron más espacio a la apertura de su sector externo, tal como es el caso de Chile, Colombia y Perú; en contraste con países que prefirieron prolongar la intervención del Estado como un factor para su competitividad, como es

el caso de Ecuador, Argentina, Uruguay y, quizás con un mayor énfasis en la presencia del aparato y estructuras estatales, como es el caso de Venezuela y Bolivia.

Nuevamente, cada país latinoamericano maneja una distinta realidad que debe ser entendida para poder aprender de sus procesos y motivaciones con el fin de poder afinar las políticas de desarrollo nacionales que, a su vez, tienen un impacto en las políticas de los demás países de la región. Este artículo intenta presentar las políticas económicas, comerciales y productivas que se aplican en Ecuador y su influencia en la integración como un mecanismo para el desarrollo. La primera parte incluye los elementos que han sido los ejes de la política pública en Ecuador en materia productiva y de desarrollo. Una segunda parte presenta las estrategias económicas del país en un período de crisis económica mundial y como una herramienta de crecimiento. Finalmente, el artículo menciona las estrategias productivas y comerciales así como una visión del país dentro de los próximos años.

### 2) LOS EJES DEL MODELO ECUATORIANO

La política de desarrollo en el Ecuador tiene diversos ejes direccionales con los cuales se pretende llevar adelante el sistema de gobierno. Contrario a los paradigmas de un repetitivo ejercicio contable o estándares internacionales, Ecuador formalizó sus principios de desarrollo así como un plan de seguimiento con indicadores de medición para evaluar su evolución a través del Plan Nacional del Buen Vivir. Así también, el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad elaboró una agenda para la transformación productiva encaminada a promover el cambio en las formas de producción tanto en el aspecto de productividad así como en su visión de comercio exterior. Finalmente, este mismo Ministerio impulsó el Código de la

<sup>1</sup> Ministra de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad del Ecuador.



Producción que, recientemente aprobado por la Asamblea Nacional, dará forma a un nuevo y mejorado estilo de promover la inversión y fortalecer las relaciones trabajador y empresa.

El *Sumak Kawsay*, expresión ancestral en Kichwa que significa Buen Vivir, ha sido una de las principales motivaciones para plasmar el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) propuesto por el gobierno del Presidente Rafael Correa para el período 2009-2013. El PNBV plantea como reto la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, que incluye una nueva manera de generación de riqueza y redistribución post-petrolera, y entre varias de sus estrategias se destacan:

1. Democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización;
2. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones;
3. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales;
4. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana;
5. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación;
6. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información;
7. Cambio de la matriz energética;
8. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible;
9. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia;
10. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario;
11. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización; y,
12. Poder ciudadano y protagonismo social.

Ecuador es un país que históricamente ha mantenido un lento proceso de cambio estructural económico. Las ideas que en su momento fueron acogidas por países latinoamericanos para sustituir importaciones bajo recomendaciones cepalinas, fueron tibias en

su concepción y muy magras en su ejecución en Ecuador. Durante la nueva administración se impulsa la Agenda para la Transformación Productiva, que tiene como fin transformar el patrón de especialización basado en la extracción de recursos naturales y en la exportación de productos primarios por el de una producción inclusiva de bienes y servicios de alto valor agregado, con un considerable contenido en innovación y conocimiento.

La Presidencia de la República y el Consejo Sectorial de la Producción, órganos máximos de decisión a nivel productivo en Ecuador, aprobaron los ejes para el diseño de una Agenda de Transformación Productiva (ATP), basada en políticas horizontales, sectoriales y de frontera, siendo estas últimas las de ruptura tecnológica e innovación, y programas, que provoquen una verdadera transformación económica, que se aleje del modelo primario exportador para pasar a una economía de conocimiento, de exportaciones de alto valor agregado y en total sintonía con la protección de la naturaleza.

La Agenda es un intento por llenar esa ausencia de políticas de desarrollo integral enfocada en sectores productivos para poner énfasis en el cambio de una estructura basada en las rentas, sobre todo petroleras, hacia un patrón de producción basado en el valor agregado y la innovación. Así también, se pretende modificar las relaciones entre los factores de producción que antes no fueron corregidos y que en ocasiones fueron exacerbados por las fallas de mercado y del Estado. Una clara muestra de esto es la triple concentración que sufría el Ecuador para el año 2007:

1. Concentración del valor agregado en pocos productos de exportación: sólo el 46% de las exportaciones no petroleras son industriales (2008).
2. Concentración de mercados de destino: Estados Unidos, Perú, Chile y Colombia constituyen los más importantes destinos, y diez países, entre los que se encuentran Venezuela, Italia, España, Alemania, Holanda y Bélgica, concentran el 81% de los destinos de exportaciones ecuatorianas.
3. Alta concentración de la propiedad empresarial: de una muestra de empresas con información



disponible sobre su capital accionario, el 95% de ellas tienen el capital en manos de cinco accionistas y el 72% en un solo accionista. Adicionalmente, en la mayor parte de sectores empresariales su actividad se encuentra concentrada.

Asimismo, un paso determinante hacia la política pública adecuada en conexión con la necesidad de integración regional es la estrategia y programa “Sin Trámites”, orientado a reducir los costos de transacción en toda la tramitología empresarial. Este programa incluye también la creación de una ventanilla única electrónica para el comercio exterior, que busca hacer eficientes los procesos de todas las instituciones involucradas en el comercio exterior que es parte de la iniciativa del gobierno electrónico mediante la simplificación y puesta en línea de los principales trámites que la ciudadanía tiene que realizar con el Gobierno Central.

Finalmente, dentro del ámbito de la economía política, el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad elaboró el Código de la Producción, que es la fuente para definir, recopilar y armonizar la legislación referente a la producción, sus factores, proceso y su ciclo, y que también en el futuro también se puedan incorporar otros títulos y leyes referentes a esta temática. En su parte inicial, se sintetiza la visión del Gobierno en relación al rol del Estado, un rol activo, eficiente e inteligente, que promueva el crecimiento y desarrollo, muy contrario a la visión antigua de asistencialismo y enfrentamiento. De acuerdo al Código, la visión práctica sobre el papel del Estado fomentará la inversión productiva a través de:

- La competitividad sistémica de la economía a través de la provisión de bienes públicos como la educación, salud, infraestructura y servicios básicos.
- El establecimiento y aplicación de un marco regulatorio ante el manejo de poder de mercado.
- El desarrollo productivo de sectores con fuertes externalidades positivas.
- La generación de un ecosistema de innovación, emprendimiento y asociatividad mediante la articulación y coordinación de las iniciativas públicas, privadas. Así también fortalecerá los

institutos públicos de investigación y la inversión en el mejoramiento del talento humano.

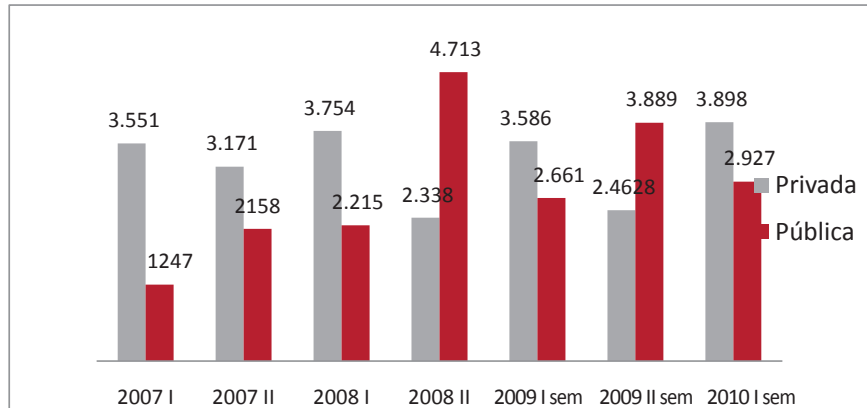
- La implementación de una política comercial al servicio del desarrollo de todos los actores productivos del país, en particular, de los actores de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- La profundización del acceso al financiamiento.
- La mejora de la productividad de los actores de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Un desarrollo logístico y de infraestructura.
- La producción sostenible a través de la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.

### 3) ESTRATEGIA ECONÓMICA

El año 2009 fue un reto para los países y sus estructuras sociales debido a la crisis económica. Los mecanismos de reacción de los países en vías de desarrollo, sin embargo, son ahora diferentes y evidencian haber hecho una diferencia durante y después de la crisis como lo reconoce el mismo Banco Mundial. Es así que el Estado ecuatoriano mantiene una visión estratégica en períodos de estrés económico de manera creativa y rompiendo los esquemas antiguos. Por un instante, gobiernos anteriores fueron favorables a utilizar variables que afectaron el ingreso real de la población como válvula de escape ante ajustes económicos. Los llamados paquetazos, contracción de la demanda agregada, no sólo polarizaron más el ingreso y el crecimiento de la pobreza, sino que fueron el detonante para esa realidad social tan dura que América Latina experimenta hasta estos días: la emigración.

La política económica para atenuar la crisis se dirigió a incrementar el producto agregado a través de la inversión pública como una herramienta anticíclica en el período de contracción económica. La importancia de manejar este mecanismo adquiere una relevancia en un país como Ecuador que carece de política monetaria debido a la dolarización del año 2000, lo cual convierte al país más vulnerable al sector externo. La inversión pública estuvo encaminada a promover la reactivación económica en tiempo de crisis. El Gráfico 1 muestra cómo el crecimiento de

Gráfico 1: Formación bruta de capital fijo, semestres 2007–2010 (\$ millones)<sup>1</sup>



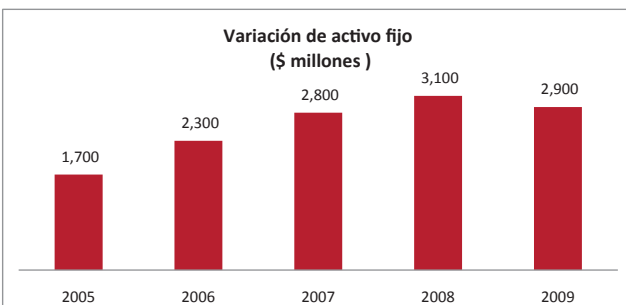
Fuente: BCE.

<sup>1</sup> La formación bruta de capital fijo privado tiene una limitación en su estimación pues no es directamente calculada en las cuentas nacionales. Sin embargo, se la puede estimar como la diferencia entre la formación bruta de capital fijo total (de cuentas nacionales) menos la FBKF del sector público no financiero (de las cuentas financieras del SPNF).

capital, medido como formación bruta de capital fijo (FBKF), también tiene un aumento considerable en relación al primer semestre entre el 2007 y el 2010. Solamente la FBKF privada tuvo un incremento del 9,7% entre los primeros semestres del 2007 y 2010.

La confianza de los inversionistas se ha incrementado cada vez más y esto se puede ver reflejado en la inversión productiva medida por el incremento de activos que también creció en niveles récords en 2007-2008, como se puede ver en el Gráfico 2.

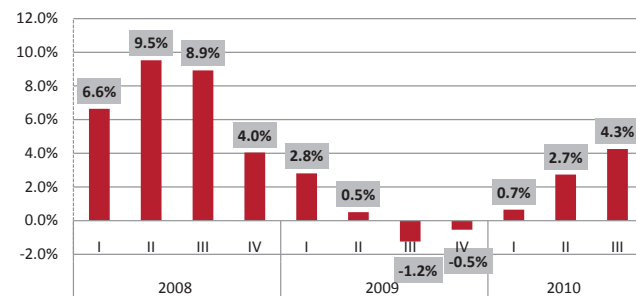
Gráfico 2. Variación de activos fijo



Fuente: Servicio de Rentas Internas – SRI.

Aunque no es una relación causal única, se puede evidenciar que el incremento en inversión pública realizada en los últimos años aumentó la oferta agregada y, a su vez, cambió la tendencia de la caída del producto interno bruto trimestral para evitar la recesión, como lo muestra el Gráfico 3:

Gráfico 3: Crecimiento porcentual del PIB trimestral (t/t-4)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

### ¿Inversión pública o privada?

Esa es la pregunta. Una combinación es la respuesta. Contrario a la idea de que la inversión pública desplaza a la inversión que pueden promover los actores privados, el Gobierno cree en

la potencialización y complementariedad de ambas. De hecho, no se puede concebir el ingreso de la inversión privada, y mucho menos de la extranjera directa, si antes no existen las condiciones básicas de infraestructura que posibiliten a la inversión privada desarrollar todo su potencial. La crisis también se reflejó en una caída por dos trimestres seguidos del último trimestre del 2009 y primero del 2010 pero, la recuperación al II trimestre y al III trimestre del 2010 es notoria hasta alcanzar niveles del año 2008, según el Banco Central.

En esa línea, el Código de la Producción aprobado intenta motivar la inversión nacional y extranjera de manera que sean una fuente de generación de riqueza y empleo. El Código contempla la disminución de la tarifa del Impuesto a la Renta a las sociedades, con lo cual “las sociedades constituidas en el Ecuador, así como las sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en el país y los establecimientos permanentes de sociedades extranjeras no domiciliadas que obtengan ingresos gravables, estarán sujetas a la tarifa impositiva del veintidós por ciento (22%) sobre su base imponible” (Código de la Producción, pp. 109).

Asimismo, se establece que las sociedades que reinviertan sus utilidades en el país podrán obtener una disminución de 10 puntos porcentuales en impuesto a la renta sobre el monto reinvertido en activos productivos. Con ello la utilidad reinvertida en activos productivos tendrá una tarifa impositiva del 12%.

### Medianas empresas

El Estado reconoce que las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) son generadoras de una importante cantidad de mano de obra y consecuentemente de ingresos para un gran número de personas. Adicionalmente, la estrategia de largo plazo intenta incidir en su competitividad de tal forma que se conviertan en unidades exportadoras de bienes y servicios, para lo cual el Código menciona entre sus principales incentivos el obligar a las instituciones públicas a incluir a las Mipymes dentro de las adquisiciones y los procesos de compras públicas.

### El salario digno

Ecuador enfrentó un aumento del desempleo en el período de crisis que, en muy buen momento, se disminuye sistemáticamente. Así, las herramientas de inversión pública jugaron un rol importante, sobre todo en sectores como la construcción, la manufactura y los servicios. Por otro lado, la política pública del empleo no solamente se dirige a mejorar su cantidad sino también los aspectos de calidad del empleo. Es así que, por mencionar un ejemplo, la población ocupada que tiene seguridad social se incrementó del 38,6% en junio del 2007 a 56,3% en septiembre del 2010.

Paralelamente, el actual Gobierno ha hecho un énfasis por mejorar los salarios de los trabajadores y propuso el salario digno. Esta propuesta nace bajo la necesidad de incrementar la capacidad adquisitiva de los trabajadores y reducir las grandes brechas de ingreso en el país. De acuerdo al Presidente Rafael Correa, el objetivo será “lograr que ninguna empresa se considere rentable hasta no alcanzar para cada uno de sus trabajadores un salario verdaderamente digno”.

El salario digno es un término propuesto para alcanzar una meta de Gobierno: que los ingresos familiares alcancen a cubrir el costo de la canasta básica para una familia. El salario digno es un objetivo del Gobierno Nacional y su meta es alcanzarlo en el tiempo. Entre los diversos mecanismos propuestos para que los trabajadores alcancen el salario digno, se detallan a continuación los principales:

- Un aumento en el salario básico en función de la inflación observada, el crecimiento de la productividad y un componente adicional de equidad.
- Un aumento salarial a través de las comisiones sectoriales, que permita evaluar los distintos niveles de productividad sectorial y ajustar los salarios.
- Un nuevo esquema de reparto de utilidades empresariales.

Los empleadores que no hubieren pagado a todos sus empleados un monto igual o superior al salario digno mensual, deberán calcular una compensación



económica obligatoria adicional que será pagada como aporte para alcanzar el Salario Digno. Con este mecanismo se espera que el 93% de los trabajadores privados reciban un ingreso que les permita cubrir el costo de la canasta básica.

#### 4) ESTRATEGIA PRODUCTIVA

##### La priorización para maximizar el beneficio económico y social

La lógica económica clásica plantea que la maximización de los beneficios económicos y sociales se obtiene a través de la maximización económica para alcanzar un Equilibrio de Pareto. Es decir, una situación en la que todos los actores han alcanzado su mejor posición de beneficios. En otras palabras, cuando ninguno de los actores puede alcanzar un beneficio adicional, sin que se reduzca el beneficio del otro. Sin embargo, esta visión olvida que los mercados son imperfectos por la existencia de fallas y de externalidades negativas y es así que, a la par de la teoría económica misma, sustentada por el segundo teorema fundamental del bienestar económico, la autoridad central puede provocar la consecución del equilibrio, y por tanto la maximización del bienestar social.

En una economía como la ecuatoriana, donde los mercados presentan amplias distorsiones e imperfecciones, evidenciados por la alta y persistente concentración en niveles de productos, mercados y propietarios, así como la asimetría de información, poder de mercado, entre otros, se hace necesaria la intervención del Estado para que, a través de incentivos bien focalizados y correctamente aplicados, se alcance la maximización de los beneficios sociales.

Debido a la naturaleza limitada de los recursos públicos, se hace necesaria la priorización de sectores productivos, a los cuales el Estado incentivará a través de sus herramientas de fomento productivo. Esto con el fin de alcanzar la transformación de la matriz productiva del país, que es uno de los ejes de ejecución del Plan Nacional del Buen Vivir. La política de priorización fue pensada en sectores orientados hacia la generación de

valor; de investigación y desarrollo; de innovación en procesos, tecnología y cadena productiva; de prácticas ambientales sostenibles; de empleo de calidad, entre otras.

La metodología para la definición de los sectores prioritarios considera tres grupos de indicadores, cada uno con sus respectivas variables, que fueron cuantitativamente adecuados en base a la información de cuentas nacionales del Banco Central, exportaciones y de empresas:

- 1) **Productividad Sistémica.** Este eje mide las capacidades productivas del país y la potencialidad de desarrollar los distintos sectores productivos. Se compone de:
  - a. Productividad
  - b. Encadenamientos Productivos
  - c. Substitución Estratégica de Importaciones
  - d. Soberanía Tecnológica
  - e. Soberanía Energética
- 2) **Buen Vivir.** Este eje captura las variables que relacionan a los sectores productivos con la consecución de los objetivos del Plan del Buen Vivir, en aspectos relacionados con la calidad de los mercados, del empleo y el ambiente.
  - a. Generación de empleo
  - b. Calidad del empleo
  - c. Nivel de concentración de mercados
  - d. Consumo interno
  - e. Impacto ambiental
  - f. Soberanía alimentaria
- 3) **Inserción estratégica mundial.** Este grupo de indicadores capturan los sectores que, aun sin tener grandes capacidades productivas reveladas, son muy importantes por su potencialidad de inserción internacional.
  - a. Valor Agregado
  - b. Demanda Mundial
  - c. Diversificación de Exportaciones

Los resultados del modelo permitieron identificar a cincuenta subsectores que fueron agrupados en seis categorías en base al marco conceptual de transabilidad y diferenciación propuesto por Mckinsey MGI (2010):

a) **Transabilidad:** sectores con importantes exportaciones e importaciones, que compiten en el exterior, y su desempeño con la competencia es fuente de crecimiento y empleo.

b) **Grado de diferenciación:** sectores donde se incorpora calidad, diseño, innovación, grados de escalas de producción, necesidad de investigación y desarrollo.

De esta manera, los sectores priorizados por el Gobierno se los agrupó en las siguientes categorías:

1) **Servicios de Infraestructura.** Se caracteriza por incorporar sectores con grandes economías de escala y costos fijos elevados. Aquí, el Estado juega un rol activo, a través de una fuerte regulación y control.

- a. Logística y transporte
- b. Energías renovables (alternativas)

2) **Servicios locales.** Incorpora a sectores que proveen servicios a hogares y negocios; que tienen alta rotación; intensa competencia e innovación, y son altos generadores de empleo. Incluye: ventas al por mayor y menor, hoteles, restaurantes, finanzas, seguros. El rol del Estado es importante como generador de incentivos y de reglas claras para la competencia.

- a. Turismo
- b. Servicios ambientales
- c. Construcción

3) **Servicios empresariales.** Son sectores que tienen fuertes vínculos industriales y acceso a tecnologías de información. El rol del Estado es importante tanto en la regulación de la competencia y la generación de incentivos para desarrollar investigación y desarrollo y mejorar la calidad de la mano de obra.

- a. Tecnología: hardware y software

4) **Manufacturas intensivas en I+D.** Incluye a sectores intensivos en el uso de capital, con grandes economías de escala e intensivos en innovación. El Estado juega un papel fundamental para la generación de incentivos para la capacitación, investigación y dinamización de la demanda.

- a. Productos farmacéuticos y químicos
- b. Biotecnología (bioquímica y biomedicina)

5) **Manufactura. Son sectores industriales,** con productos altamente transables y que tienen una importante capacidad de diferenciación productiva. El Estado juega un papel importante en la logística y en la generación de incentivos para el desarrollo de la producción local (protección temporal) y para la exportación.

- a. Alimentos frescos y procesados
- b. Plásticos y caucho sintético
- c. Confecciones y calzado
- d. Vehículos, automotores, carrocerías y partes
- e. Metalmecánica

6) **Industrias intensivas en recursos.** Incorpora a sectores cuyo proceso industrial se basa en los recursos naturales. Se caracteriza por tener un alto costo inicial y requiere de una alta eficiencia operacional. Para desarrollar estos sectores es importante una alta regulación y control y una adecuada logística que facilite el acceso a los insumos. El Estado juega un rol fundamental en la generación de incentivos, como protección temporal y subsidios al financiamiento.

- a. Cadena agroforestal sostenible y sus productos industriales
- b. Energías renovables (bioenergía)

Finalmente, el criterio a largo plazo incluye a los tres sectores de la economía que comprenden ocho industrias: turismo, energía renovable, servicios logísticos, industria de alta tecnología (metalmeccánica, farmacéutica y petroquímica) y recursos naturales renovables (alimentos y productos elaborados forestales).





### **Enfoque territorial de las políticas productivas**

En la región andina es un reto llevar adelante las políticas públicas encaminadas a un desarrollo uniforme debido a la diversidad geográfica, cultural y antropológica de nuestros pueblos. Específicamente en Ecuador, uno de los países menos extensos de la región, el crecimiento poblacional y de infraestructura se ha centrado en dos ciudades que han sido los polos del comercio y la administración: Guayaquil y Quito. Estas dos ciudades concentran la tercera parte de la población total en Ecuador y su crecimiento ciertamente no fue diferente al de las grandes urbes latinoamericanas, que aumentaron los problemas de concentración de las oportunidades y dificultaron la labor del Estado en provisión de servicios, sobre todo, al destinar recursos a atender de forma mediocre a los nuevos cinturones periféricos de crecimiento y desatender al sector rural.

El actual Plan Nacional del Buen Vivir contempla una nueva reorganización geográfica de tal forma que las 24 provincias en Ecuador pasen a ser parte de un nuevo esquema en el cual se han agrupado a 7 regiones. De manera afín a esta nueva organización, el Código de la Producción aspira a expandir incentivos hacia zonas diferentes de Quito y Guayaquil para que se forme una red empresarial menos concentrada que ofrezca más posibilidades a más gente en más lugares. El Código establece para este fin que estarán exonerados del pago del Impuesto a la Renta por 5 años quienes hagan inversiones nuevas y que se realicen fuera de las jurisdicciones urbanas de los cantones de Quito y Guayaquil.

Adicionalmente, las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDES), son destinos aduaneros para atraer nuevas inversiones, para ejecutar actividades de transferencia y desagregación de tecnología e innovación; y para ejecutar operaciones de diversificación industrial. Las ZEDES también fueron pensadas para desarrollar servicios logísticos, almacenamiento de carga con fines de consolidación y desconsolidación, clasificación, etiquetado, empaque, reempaque, refrigeración, administración de inventarios, manejo de puertos secos o terminales interiores de carga, coordinación de operaciones de

distribución nacional o internacional de mercancías, entre otros.

### **Los programas del Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad**

El Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad creó programas como herramientas de política pública nunca antes utilizados por el Estado. Motivados por las experiencias exitosas de países que dieron un impulso a sus economías desde lo público, se crearon programas como EmprendEcuador, CreEcuador, InvestEcuador y también InnovaEcuador.

#### **EmprendEcuador**

El cambio de la matriz productiva sería imposible sin crear empresas innovadoras. Es por eso que EmprendEcuador nace como un deseo de apoyar todas las iniciativas de emprendimiento dinámico que quieran formar empresas productivas.

Al ser emprendimientos dinámicos se habla de aquellos que tienen un alto potencial de crecimiento debido a una innovación en el producto/servicio o a una ventaja tecnológica. Además, éstos apuntan a una generación de ingresos superiores a la media. Al apoyar la creación de este tipo de empresas, también se fortalece el aparato productivo y es uno de los primeros pasos de sustitución de productos primarios con la creación de productos innovadores.

#### **InnovaEcuador**

InnovaEcuador apoya proyectos integrales que generen un impacto en la empresa o a nivel sectorial con el objetivo de promover las condiciones de innovación para generar cambios que aumenten la productividad y mejoren el tejido productivo del Ecuador. Así, se originarán empresas y productos competitivos a nivel mundial, lo cual permitirá que la economía ecuatoriana avance del sector primario al secundario.

La estrategia definida integra inteligentemente a sectores que han sido priorizados con las zonas

de planificación, de manera de propender a un desarrollo productivo equilibrado y armónico en todas las regiones del país, generando equidad en el acceso a los factores productivos.

### InvestEcuador

InvestEcuador es un Sistema de promoción, atracción y apoyo a las inversiones privadas (locales y extranjeras) que identifica, promueve, atrae, impulsa y amplía la inversión en el país para la transformación y diversificación de su matriz productiva; su operación tiene 3 ejes:

- *Inteligencia de mercados:* identifica mercados y oportunidades de negocios enfocadas en los sectores priorizados por el gobierno nacional, con lo cual busca fomentar la capacidad exportadora o de sustituir importaciones del Ecuador.
- *Promoción de inversiones:* desarrolla campañas focalizadas para promocionar las potencialidades sectoriales en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- *Servicio al inversionista:* responde a las necesidades de los inversionistas que se presenten en el proceso de Pre-inversión, seguimiento y reinversión, facilitando procesos y dando seguimiento.

### CreEcuador

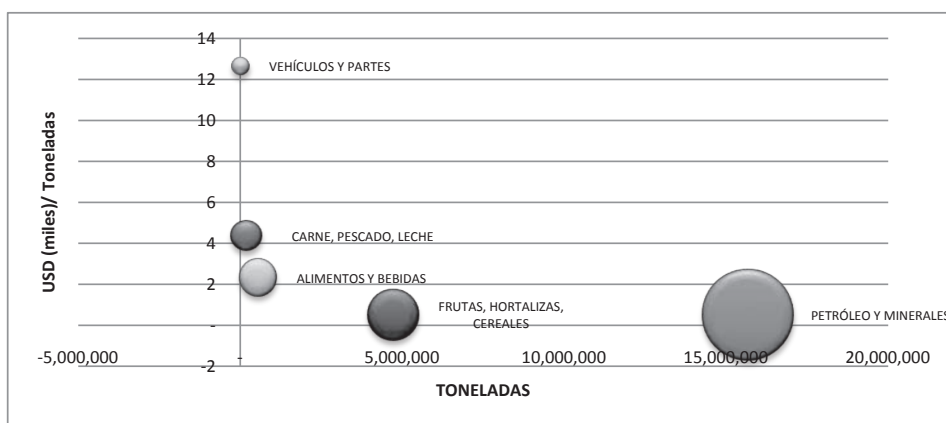
El programa CreEcuador apoya a la desconcentración de la matriz productiva exportable, a través de un fondo de capital de riesgo que busca invertir en productos y/o servicios no tradicionales, que generen valor agregado, y prioriza proyectos que se desarrollen en regiones rezagadas, que están priorizadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

## 5) ESTRATEGIAS COMERCIALES

Ecuador busca promover el cambio de una estructura primario-exportadora hacia una de valor agregado industrial y de conocimiento dentro de un período de intenso comercio mundial competitivo y reconociendo que Ecuador carece de política monetaria que es seriamente afectado por intervenciones monetarias de socios comerciales.

Las exportaciones ecuatorianas se concentran en productos con bajo valor agregado como es el caso del petróleo, minerales, frutas, hortalizas y cereales. Sin embargo, existen incrementos importantes de productos que tienen un alto valor agregado como el caso de vehículos y partes; elaborados de alimentos, entre otros:

Gráfico 4. Exportaciones, ene.–oct. 2010  
(El tamaño de la esfera muestra el valor total de las exportaciones)



Fuente: BCE.



**La estrategia comercial del Ecuador se basa en sustitución estratégica de importaciones y de fomento a su oferta exportable**

La posición externa de Ecuador es compleja y las soluciones requieren la coordinación inteligente del Estado en conjunto con el sector privado. Es así que una de las principales estrategias para el sector comercial fue construida en base a las capacidades y potencial del sector privado: la Sustitución Estratégica de Importaciones (SEI). Ante el creciente problema externo, el Gobierno del Ecuador no puede basar su estrategia en medidas de protección parcial, como una salvaguardia, y en reacción a ello ha propuesto la SEI ya que la estabilidad del sector externo es fundamental para la economía ecuatoriana, toda vez que su esquema monetario depende de una moneda extranjera.

El problema del frente externo comenzó a incrementarse a partir de la dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000. Durante los últimos años, la balanza comercial no petrolera registró déficits de \$ 3.700 millones en 2006, \$ 4.300 millones en 2007 hasta alcanzar los \$ 7.500 millones en el año 2008. Si bien toda la región tuvo una experiencia fallida y frustrada de un proceso de sustitución de importaciones propuesto inicialmente por Prebisch, dicha estrategia se olvidó de fortalecer paralelamente las estructuras exportadoras. El antiguo esquema redujo importaciones pero mantuvo una industria poco proactiva hacia el comercio externo que terminó por volverse capturadora de rentas.

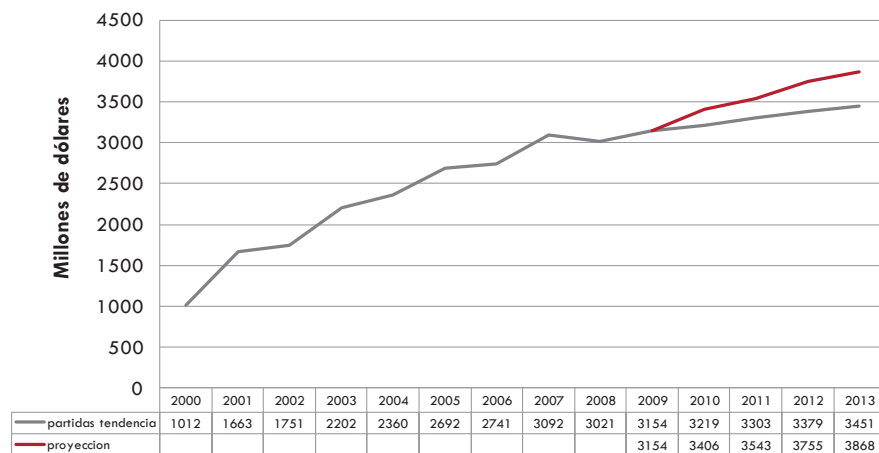
La iniciativa del Gobierno no busca repetir la experiencia incompleta de sustitución de importaciones de los años 50 sino, por el contrario, fortalecer de manera estratégica y técnica una protección inteligente bajo el esquema de SEI

que, a su vez, debe tener una promoción paralela y efectiva de exportaciones en aquellos sectores que potencialmente pueden ser candidatos a la política pública de SEI. Los esfuerzos por reconocer la potencialidad de la mencionada sustitución estratégica de importaciones incluye la identificación técnica, por producto y sector, de partidas que Ecuador importa en una cantidad de volumen y monto considerables, pero que al mismo tiempo es parte de la oferta productiva y, consecuentemente, compite con la producción nacional.

La definición de los productos candidatos a SEI se realizó en base a una diversidad de criterios, entre los cuales se encuentran la capacidad para encadenar otros sectores productivos, la potencialidad de crear productos con condiciones parecidas, similitud de estructura productiva con países que son competencia, la fuerza del comercio intra-industrial. El objetivo de sustitución se ubica entre los \$ 650 y \$ 960 millones en el corto plazo.

Ecuador tiene una estrategia coordinada con sus oficinas comerciales y representaciones consulares para elevar el nivel de exportaciones y la diversificación agresiva de su oferta exportadora. El Gráfico 5 muestra las proyecciones de diversificación de productos de exportaciones en el marco del fomento mencionado.

**Gráfico 5: número de partidas exportadas**





El Gráfico 6 incluye también el interés por fomentar la participación de más actores en la exportación de productos y esta es una de las motivaciones del Código de la Producción, sobre todo en referencia a las Mipymes.

Otras iniciativas que Ecuador impulsa para fortalecer los procesos regionales se relacionan a la nueva arquitectura financiera. El Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE) promete apoyar los procesos de integración financiera y la mejora de los canales operativos del comercio exterior entre nuestros países a través de los fondos compensatorios para realizar pagos entre exportadores e importadores. Así también, el Banco del Sur es una opción regional para que nuestros países cuenten con un banco de desarrollo que tenga sus objetivos en el crecimiento de nuestros países y los acompañe en sus grandes proyectos que promuevan el desarrollo.

## 6) PRINCIPALES LOGROS

Luego del período de crisis, el Producto Interno Bruto No Petrolero ha crecido de manera sostenida en los últimos cuatro trimestres, hasta alcanzar una cifra anual muy cercana al 5%.

En el primer trimestre del 2010, el sector de la manufactura revela un crecimiento del 2,7% en comparación al correspondiente del 2009. De igual forma, el segundo trimestre presenta un crecimiento muy importante del 7,0% con respecto al segundo trimestre del 2009 y de 8% al compararlo con el tercer trimestre del 2009. Los primeros trimestres del año 2010 señalan que el sector manufacturero se reactiva sistemáticamente (Gráfico 7).

Gráfico 6: número de exportadores

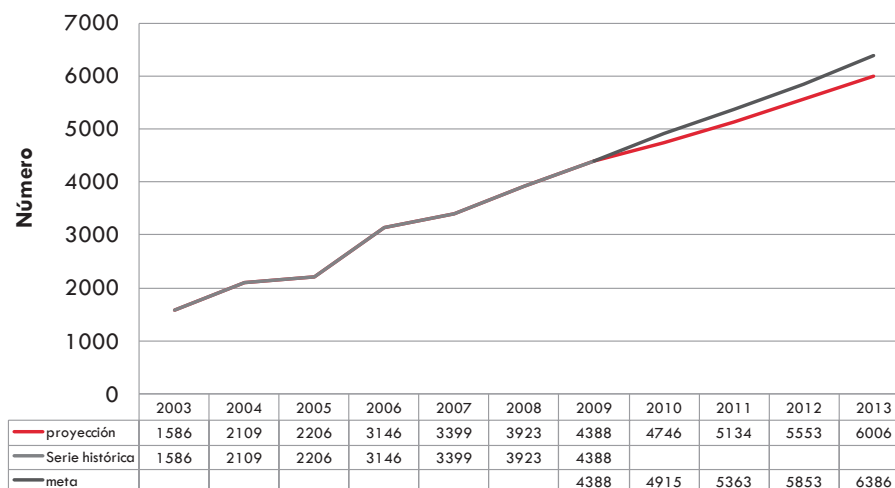
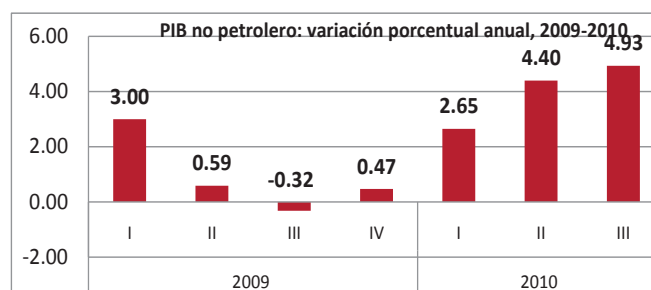


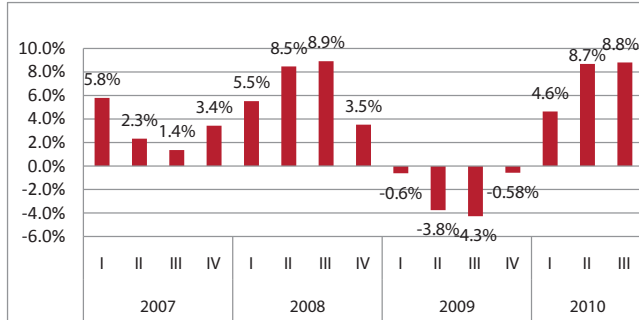
Gráfico 7: Manufactura: crecimiento anual por trimestre (excluye refinación del petróleo)



Fuente: BCE.

El comercio expone un crecimiento del 5%, 8,7% y 8,8% para el primer, segundo y tercer trimestres del año 2010, respectivamente, en relación a los trimestres correspondientes del año 2009. Este sector presenta crecimientos positivos durante el año 2010 en relación a la secuencia de crecimientos negativos del año 2009 (Gráfico 8).

Gráfico 8: Comercio, crecimiento anual por trimestre

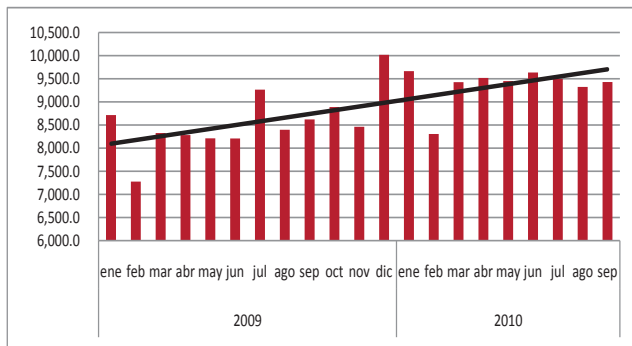


Fuente: BCE

**La reactivación también se evidencia en las ventas**

Las ventas totales en la economía muestran del mismo modo un crecimiento continuo. Entre el 2009 y 2010, período enero-septiembre, las ventas aumentaron 12%. Este crecimiento es una señal adicional de la consolidación de la actividad económica después del período de crisis, que además supera el crecimiento inercial por inflación (Gráfico 9).

Gráfico 9: Ventas totales (\$ millones), 2009–2010

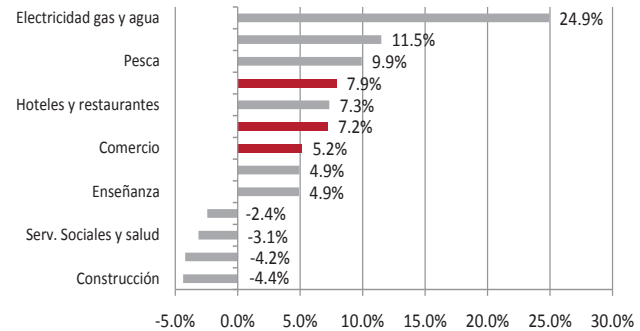


**Sectores con mejor desempeño en ventas**

El comportamiento de la economía sectorial, visto a través de la evolución de las ventas mensuales, muestra resultados positivos en comparación al año 2009. 10 sectores no petroleros, que representan el 74% de las ventas, presentaron un crecimiento positivo en ventas entre el período enero-septiembre del 2009 al 2010. Los sectores más representativos por su nivel de ventas con mayores crecimientos fueron manufactura (8%), transporte (7%) y comercio (5%).

Adicionalmente, otros sectores con importantes crecimientos en ventas durante el mismo período fueron electricidad y agua (25%), intermediación financiera (12%), pesca (10%), hoteles y restaurantes (7%). El Gráfico 10 muestra el resumen del crecimiento de ventas por sector. Es necesario destacar que todos estos sectores con desempeño positivo tuvieron un crecimiento mayor a la inflación anual acumulada (3,39% a Noviembre del 2010), con lo cual, en un primer momento, se puede deducir que el crecimiento no sólo fue producto del aumento de precios.

Gráfico 10: Ecuador crecimiento de las ventas no petroleras, período ene. – sep. 2009/2010



Fuente: SRI, formulario 104.

## 7) PRINCIPALES RETOS

El actual Gobierno del Ecuador es pragmático ante los procesos de transformación actuales. Su acción se fundamenta en un Estado eficiente e inteligente, canalizador de una política pública que atienda a los sectores productivos de manera eficaz y profesional. El antiguo rezago del Estado paternalista y rentista, con estructuras lentas e indolentes hacia el sector productivo, tiene ahora un espacio muy limitado. El Estado actual tiene una clara visión de que la estructura estatal no es un sustituto del accionar privado sino que tiene que ser un complemento inteligente del sector privado al momento de llevar adelante la política pública.

El Estado va a ser defensor de una clase productiva honesta y eficiente y, al mismo tiempo, está consciente de que es necesario tener una clase empresarial que obligue al Estado a ser coherente y efectivo en la provisión del bien público, con las condiciones necesarias para el respeto a los derechos y los esfuerzos para reducir los niveles de pobreza. El Estado antagónico con el sector privado está paulatinamente siendo superado por esta nueva visión que fortalece la relación tan necesaria de Estado-sector privado-sociedad civil.

Quedan muchas cosas por hacer. Si bien la economía ha alcanzado sus niveles de crecimiento y ha superado la crisis, es importante sostener este proceso, de tal forma que permita reducir aún más los niveles estructurales de desempleo que bordean el 7% y 8% de la PEA.

El cambio de la matriz productiva y la reducción de las brechas estructurales entre las grandes y pequeñas empresas tienen su impulso con la Agenda y el Código, y sus resultados deben reflejarse en los próximos años.

### Referencias

McKinsey MGI (2010). How to compete and grow: a sector guide to policy. McKinsey Global Institute. London.  
Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010).



## INFORME DE SEGUIMIENTO DEL MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2010-2012 (REVISADO A DICIEMBRE DE 2010)

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú\*

### Resumen Ejecutivo

Como parte de la Transparencia Fiscal, el artículo 9° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) estipula la elaboración anual de un Marco Macroeconómico Multianual, el cual incluirá las proyecciones macroeconómicas, que cubran el año para el cual se está elaborando el presupuesto y los dos años siguientes. El cumplimiento de esta Ley, así como el seguimiento de su aplicación, es responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas. En ese sentido, el TUO de la LRTF prevé en su artículo 12°, la publicación de un informe sobre el grado de avance en relación con las metas previstas en el Marco Macroeconómico Multianual, con énfasis en el cumplimiento de las metas y de las reglas fiscales establecidas en la LRTF. Por este motivo, en el presente informe se presenta la evaluación del año 2010 en comparación con los niveles previstos en el Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012 Revisado<sup>1</sup> (en adelante “el Marco”)<sup>2</sup>.

Entre los principales resultados que se presentan en el presente informe destacan:

- El MMM 2010-2012 Revisado fue elaborado en agosto de 2009, momento en el cual ya se tenía conocimiento de la magnitud de la crisis financiera internacional. En los países desarrollados la recuperación ha sido lenta y frágil. En EE.UU. el PBI creció 2,8%, incremento explicado en gran parte por el impulso fiscal, sin embargo, el desempleo cerró el año en 9,4%. Por su parte,

en la Zona Euro el nivel de actividad económica aumentó 1,7% y la tasa de desempleo se ubicó en 10%.

El crecimiento y recuperación económica de la crisis estuvo liderado por los países emergentes, los cuales incrementaron su participación en la economía mundial, en especial China.

- Por su parte, la actividad económica peruana creció 8,8% en un contexto de recuperación de la crisis internacional, por encima al nivel de crecimiento estimado en el Marco (5%), debido a una rápida recuperación de los términos de intercambio y gran dinamismo de la demanda privada (consumo e inversión privada), que creció a tasas aceleradas gracias a las buenas condiciones de financiamiento y a las expectativas favorables de los inversionistas y consumidores.
- La inflación acumulada fue de 2,1%, tasa que se ubicó dentro del rango meta de 1,0% a 3,0% del Banco Central de Reserva. La tasa de inflación mantuvo una tendencia creciente entre octubre del 2009 y setiembre del 2010 debido a factores de oferta que se reflejó en un mayor precio de alimentos y combustibles.
- Por su parte, la balanza comercial registró un superávit de US\$ 6 750 millones en el año 2010, superior en US\$ 5 876 millones respecto a lo contemplado en el Marco, debido a los mayores precios de exportación.

\* Vice Ministerio de Economía. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.

<sup>1</sup> De acuerdo al artículo 18° del Reglamento de la LRTF.

<sup>2</sup> Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 28 de agosto del 2009.

- El resultado económico del Sector Público No Financiero alcanzó un déficit fiscal equivalente al 0,6% del PBI<sup>3</sup>, menor en un punto porcentual al déficit fiscal proyectado en el Marco para dicho año (1,6% del PBI). El favorable resultado se explica por el fuerte crecimiento de los Ingresos del Gobierno General que crecieron 19,7% en términos reales, en relación al nivel registrado en el 2009.

El incremento de los ingresos se explica por la rápida recuperación de la economía doméstica y el incremento de los precios en los mercados internacionales de nuestros principales productos de exportación que originó que la recaudación tributaria del Gobierno Central crezca por encima de lo previsto en el Marco.

## 1. PANORAMA MACROECONÓMICO

### 1.1. Oferta y Demanda Global

Durante el 2010, el Producto Bruto Interno (PBI) creció 8,8% frente a un crecimiento proyectado en el MMM revisado de 5,0%. Este crecimiento mayor al esperado se encuentra en línea con la rápida recuperación de la economía mundial, la cual impulsó una mejora de los términos de intercambio y una mayor entrada de flujos de inversión; así como con el gran dinamismo de la demanda privada (consumo e inversión privada), que creció a tasas aceleradas gracias a las buenas condiciones de financiamiento y a las expectativas favorables de los inversionistas y consumidores.

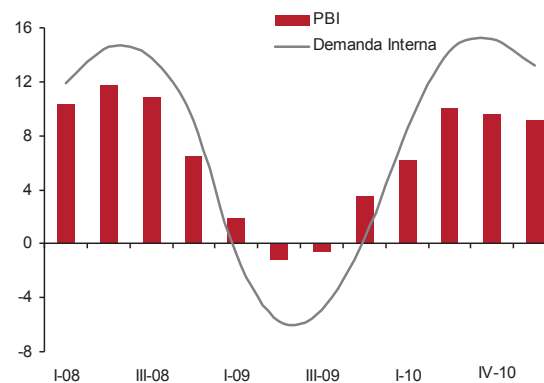
Oferta y Demanda Global 2010  
(Variación porcentual real)

	MMM Revisado (1)	EJECUCIÓN (2)	Diferencia (2) - (1)
<b>I. Demanda Global</b>	<b>5,8</b>	<b>11,1</b>	<b>5,3</b>
1. Demanda interna	5,9	12,7	6,8
a. Consumo privado	3,5	6,0	2,5
b. Consumo público	4,0	10,6	6,6
c. Inversión privada	6,0	22,1	16,1
d. Inversión pública	15,6	25,1	9,5
2. Exportaciones	5,4	2,5	-2,9
<b>II. Oferta Global</b>	<b>5,8</b>	<b>11,1</b>	<b>5,3</b>
1. PBI	5,0	8,8	3,8
2. Importaciones	9,6	23,8	14,2

Fuente: BCRP.

En términos desestacionalizados, el PBI y la demanda interna superaron notablemente por encima de sus niveles pre crisis.

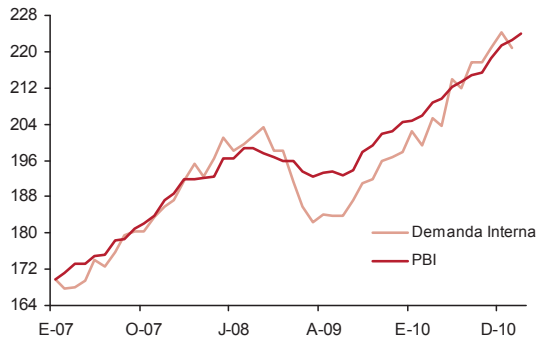
PBI y Demanda Interna  
(Var. % respecto del mismo trimestre del año anterior)



Fuente: BCRP.

<sup>3</sup> Dicho resultado no incluye la emisión de Certificado de Reconocimiento de Derechos sobre el Pago Anual por Obras (CRPAO's). Cifras preliminares dado que las cifras oficiales de cierre del año 2010 son publicadas en el Informe de Declaración de Cumplimiento de Responsabilidad fiscal, publicado anualmente en Mayo.

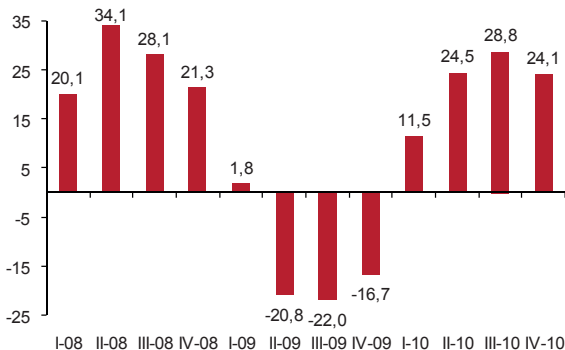
**PBI y Demanda Interna Desestacionalizados**  
(Var. % respecto al mes anterior)



Fuente: BCRP.

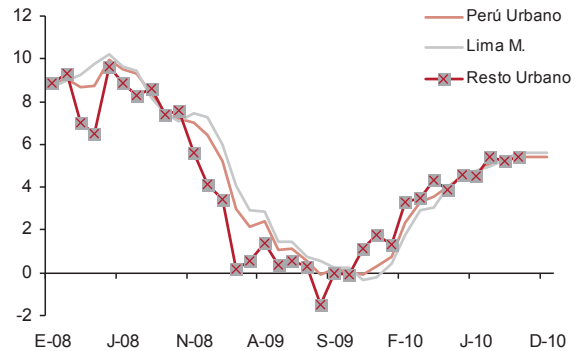
Durante todo el 2010, el crecimiento estuvo liderado, en primer lugar, por la fuerte recuperación de la demanda privada y, en segundo lugar, por el impulso público. El repunte de la inversión privada (22,1%) en dicho periodo respondió, principalmente, a las buenas condiciones de financiamiento y al optimismo empresarial, que ha retornado a niveles máximos históricos. Esto ha incentivado el reinicio de proyectos pospuestos por la crisis y el desarrollo de otros nuevos. Por otro lado, el crecimiento de la inversión pública (25,1%) fue reflejo de la materialización del Plan de Estímulo Económico, el cual fue diseñado para el bienio 2009-2010.

**Inversión Privada**  
(Var. % real anual)



Fuente: BCRP.

**Empleo Formal Perú Urbano**  
(Var. % real anual)



Fuente: BCRP.

La recuperación del empleo y el crédito impulsó el crecimiento del consumo privado (6,0%); el empleo formal urbano acumuló un crecimiento de 4,2% en el periodo octubre-diciembre de 2010 explicado por el mayor dinamismo de los sectores de construcción y manufactura. El crédito al sector privado registró un crecimiento anual de 17,8% en el 2010 luego de haber alcanzado su nivel mínimo en 5 años hacia finales del 2009 (9,3%). Por su parte, el crecimiento del consumo público (10,6%) superó la tasa prevista en el MMM para el año 2010 como consecuencia de las mayores compras de bienes y gastos en servicios por parte de los sectores Transportes y Comunicaciones, Gobiernos Regionales, Salud, Interior y Educación.

Las exportaciones registraron un incremento de 2,5%. El repunte de los volúmenes exportados se vio atenuado, principalmente, por la caída en la producción de productos mineros. Por su parte, las importaciones se expandieron (23,8%), incremento que fue impulsado por la demanda interna. Este incremento de las importaciones se sustentó en las mayores importaciones de insumos (26%), bienes de consumo (24,9%) y bienes de capital (24%).

## 1.2. Producción Sectorial

El crecimiento mayor al esperado de la actividad económica respecto al MMM 2010-2012 fue

resultado principalmente del repunte de los sectores no primarios, sobre todo de la construcción, de la manufactura no primaria y el comercio.

PBI SECTORIAL 2010  
(Variación porcentual real)

	MMM (1)	EJECUCIÓN (2)	Diferencia (2) - (1)
Agropecuario	3,8	4,3	0,5
Pesca	2,2	-16,6	-18,8
Minería e hidrocarburos	6,0	-0,8	-6,8
Manufactura	4,1	13,6	9,5
Procesadora de recursos primarios	3,1	-2,3	-5,4
Industria no primaria	4,4	16,9	12,5
Construcción	9,4	17,4	8,0
Comercio	4,6	9,7	5,1
Electricidad y Agua	4,6	7,7	3,1
Servicios	5,2	7,5	2,3
<b>VALOR AGREGADO BRUTO (VAB)</b>	<b>5,1</b>	<b>8,5</b>	<b>3,4</b>
Impuestos a los productos y derechos de importación	4,1	10,8	6,7
<b>PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI)</b>	<b>5,0</b>	<b>8,8</b>	<b>3,8</b>

Fuente: BCRP.

**El sector agropecuario** registró un crecimiento de 4,3% en el año 2010, siendo resultado del aumento de la producción pecuaria en 4,4% y agrícola en 4,2%. El comportamiento positivo del sector agrícola se sustentó en las buenas condiciones climatológicas y los favorables precios en chacra de los principales cultivos. Durante el 2010, se registró una mayor producción de aceituna, mandarina, cebolla, yuca, palta, plátano, papa, uva, maíz amarillo duro, café y espárrago. Por su parte la mayor producción de ave, vacuno, porcino, leche fresca y huevo sustentó la expansión del sector pecuario.

**El sector pesca** se contrajo 16,6% principalmente por la caída en 8,3% del desembarque de las especies destinadas al consumo humano directo (congelado, fresco y curado). Asimismo, el desembarque de especies para el consumo indirecto (producción de harina y aceite de pescado) cayó 42,9% debido a la contracción en el mismo porcentaje en la captura de anchoveta.

**El sector minería e hidrocarburos** se contrajo 0,8%. Esta ligera caída se explica por la contracción de la minería metálica (4,9%) que no pudo ser contrarrestada por la expansión del subsector de hidrocarburos (29,5%). El incremento del subsector hidrocarburos se debió al dinamismo de la explotación de gas natural (104,4%) por parte de

Pluspetrol Peru Corporation (lote 88) y Peru LNG (lote 56). Respecto a la minería metálica, la producción de los principales minerales se contrajo: oro (-11,2%), zinc (-2,8%), cobre (-1,7%), plata (-7,3%), plomo (-13,4%) y estaño (-9,7%). Sin embargo, el valor de las exportaciones mineras se expandió cerca de 31% en un contexto de gradual recuperación de la economía mundial y evolución positiva de los precios internacionales de los metales.

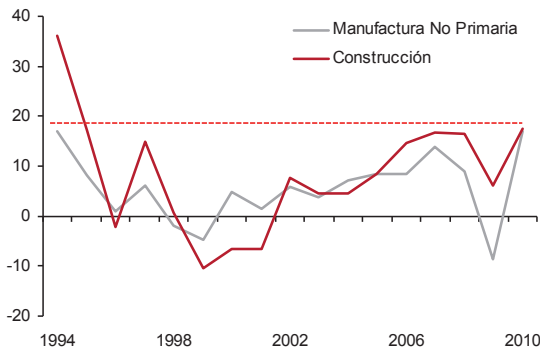
**La construcción** registró un crecimiento de 17,4% en el año 2010, el registro más alto desde 1994. El crecimiento del sector estuvo impulsado por el repunte de la inversión privada y la mayor confianza empresarial. De este modo el consumo interno de cemento creció 17,4% gracias a la continuidad de obras como la construcción de autopistas e intercambios viales, ampliaciones en empresas mineras, obras en centros comerciales (Jockey Plaza, Plaza Marzano), construcción del mercado mayorista de Santa Anita y obras de conjuntos habitacionales y departamentos. Por otro lado, se debe resaltar la mayor inversión en el avance físico de obras (21,8%) por las obras efectuadas en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de carreteras, caminos vecinales y caminos departamentales.

**El sector manufacturero** se expandió 13,6% sustentado en el crecimiento de la manufactura no primaria (16,9%) que contrarrestó la contracción de la manufactura primaria (2,3%). La expansión de la manufactura no primaria, la tasa más alta desde 1994, se explica, en primer lugar, por el dinamismo del gasto privado y, en segundo lugar, por una menor base comparativa (en el 2009 la manufactura no primaria cayó 8,5%). Por su parte, la manufactura primaria se contrajo por la menor producción de harina y conservas de pescado (29,5%), la fabricación de productos de metales preciosos y no ferrosos (7,8%) y refinerías de azúcar (4,2%).

El repunte de la manufactura no primaria estuvo asociada a la mayor producción de bienes intermedios (18,3%), bienes de consumo (15,1%), y bienes de capital (56,4%). Las industrias que registraron las mayores tasas de expansión fueron la de prendas de vestir, artículos de papel y cartón, productos metálicos para uso estructural, productos de arcilla y cerámica, entre otros. Asimismo, la tasa

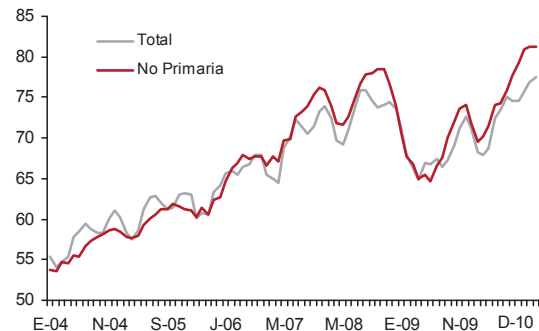


**PBI Construcción y Manufactura No Primaria**  
(Var. % anual)



Fuente: BCRP.

**Tasa de utilización de la capacidad instalada de la Manufactura No Primaria**  
(%, Promedio Móvil 3M)



Fuente: BCRP.

de utilización de la capacidad instalada de la MNP ya se encuentra en niveles pre crisis, y las ramas industriales con variación negativa pasaron de 31 en junio de 2009 a 9 en diciembre de 2010.

Finalmente, el sector comercio creció 9,7% debido al dinamismo del comercio automotriz (la venta de vehículos nuevos se expandió 57% en el 2010) y por la expansión del comercio mayorista y minorista. La venta de materiales de construcción, enseres domésticos, alimentos y bebidas, y productos textiles y prendas de vestir contribuyeron al crecimiento del sector. De este modo las ventas en supermercados y tiendas por departamento creció 15,3% en el 2010 y la importación de electrodomésticos lo hizo en 57,6% en el mismo año.

### 1.3. Precios y Tipo de Cambio

En el año 2010 el tipo de cambio promedio ascendió a S/. 2,83 por dólar estadounidense, lo que implicó una apreciación nominal del nuevo sol de 6,2 % respecto al año 2009. La apreciación del tipo de cambio se debió principalmente a un importante flujo de capitales internacionales, producto de la

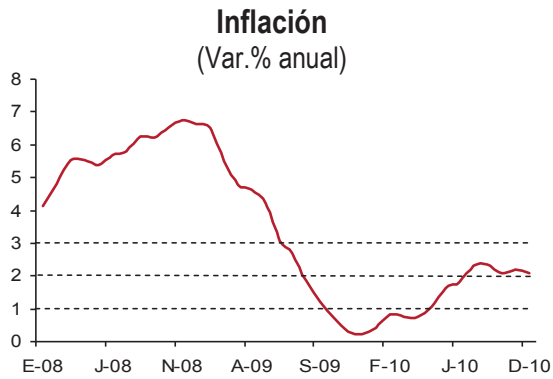
rápida recuperación de la economía local, sólidos fundamentos macro y a la fragilidad global del dólar<sup>4</sup>. Es por ello que durante el 2010, con el fin de evitar una excesiva volatilidad del tipo de cambio, el Banco Central de Reserva intervino de manera constante en el mercado cambiario vía compras de dólares por US\$ 8 963 millones y a la elevación de los encajes bancarios en moneda local y extranjera para los capitales de corto plazo. De esta manera, las Reservas Internacionales Netas ascendieron a US\$ 44 105 millones al cierre del 2010. Por su parte, el Tipo de Cambio Real multilateral presentó una apreciación de 2,1%.

Asimismo, en el 2010 la inflación acumulada, medida en términos de la variación del índice de precios al consumidor de Lima Metropolitana, fue de 2,1%, tasa que se ubicó dentro del rango meta de 1,0% a 3,0% del Banco Central de Reserva. La tasa de inflación mantuvo una tendencia creciente entre octubre del 2009 y setiembre del 2010 debido a factores de oferta que se reflejó en un mayor precio de alimentos y combustibles. A partir de setiembre, esta tendencia comenzó a revertirse<sup>5</sup> debido a una mayor oferta estacional de algunos productos agrícolas.

<sup>4</sup> Debido a la frágil recuperación de los EE.UU. y a los problemas fiscales de las economías europeas.

<sup>5</sup> El precio de la carne de pollo disminuyó producto de un mayor abastecimiento





Fuente: INEI, BCRP, SBS

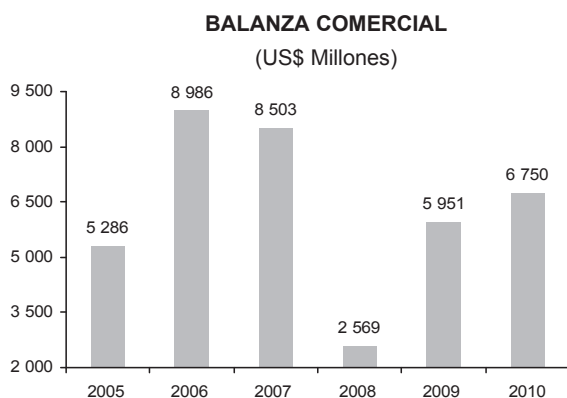
#### 1.4. Cuentas Externas

La balanza comercial registró un superávit de US\$ 6 750 millones en el año 2010, superior en US\$ 799 millones con relación al 2009 y superior en US\$ 5 876 millones respecto a lo contemplado en el Marco. Este resultado evidencia el notable desempeño de las exportaciones que crecieron 31,9% anual (29,9% por precios), mientras que, las importaciones crecieron 37,1% anual (24,5% por volumen).

**BALANZA COMERCIAL 2010**  
(Millones de US\$ dólares)

	MMM (1)	EJECUCIÓN (2)	Diferencia (2) - (1)
Exportaciones	27 318	35 565	8 247
Importaciones	26 444	28 815	2 371
<b>Balanza Comercial</b>	<b>874</b>	<b>6 750</b>	<b>5 876</b>

Fuente: MEF- BCRP.



Fuente: BCRP.

**PRECIOS Y TIPO DE CAMBIO 2010**

	MMM (1)	EJECUCIÓN (2)	Diferencia (2) - (1)
<b>Inflación</b>			
Acumulada (Variación porcentual)	2,0	2,1	0,1
Promedio (Variación porcentual)	2,3	1,5	-0,8
<b>Tipo de cambio</b>			
Promedio (Nuevos soles por US dólar)	2,95	2,83	-0,1
Depreciación (Variación porcentual)	-3,5	-6,2	-2,7

**Las exportaciones** registraron un monto de US\$ 35 565 millones, mayor en 31,9% respecto al 2009, explicado principalmente por la mayor cotización de los principales commodities de exportación (29,9%) y por un menor crecimiento en el volumen exportado (1,9%). Las exportaciones tradicionales crecieron 34,2%, impulsadas por las mayores exportaciones de productos mineros (32,6%) y petróleo (46%), mientras que el aumento de las exportaciones no tradicionales (23,5%) se sustentó en las mayores ventas de productos agropecuarios (20%), químicos (46,3%) y siderometalúrgicos y joyería (61,4%), y en menor medida por productos pesqueros y textiles.

**Las importaciones** ascendieron a US\$ 28 815 millones en el año 2010, mayor en 37,1% respecto al mismo periodo del año previo, debido a las mayores importaciones de insumos y bienes de capital. Las importaciones de insumos crecieron 39,2%, principalmente, por la mayor importación de insumos para la industria (42,7%). Por otro lado, las importaciones de bienes de capital crecieron 32,5% a consecuencia de la mayor importación de equipos de transporte (66,1%).

## 2. CUENTAS FISCALES

### 2.1. Sector Público no Financiero

Al cierre del 2010, el resultado económico del Sector Público No Financiero alcanzó un déficit fiscal equivalente al 0,6% del PBI, menor en un punto porcentual al déficit fiscal proyectado en el Marco para dicho año (1,6% del PBI). El favorable resultado se explica por el fuerte crecimiento de los Ingresos del Gobierno General que crecieron 19,7% en términos reales, en relación al nivel registrado en el 2009. El incremento de los ingresos se explica

por la rápida recuperación de la economía doméstica y el incremento de los precios en los mercados internacionales de nuestros principales productos de exportación que originó que la recaudación tributaria y los ingresos no tributarios crezcan por encima de lo previsto en el Marco. Asimismo, los menores pagos de intereses por el servicio de la deuda en S/. 608 millones contribuyeron al mejor desempeño de las cuentas fiscales.

La suma móvil de cuatro trimestres acumuló un déficit fiscal al 4T2010 de 0,6% del PBI (S/. 2 493 millones), registrando una mejora en las cuentas fiscales de 1,3 puntos porcentuales del PBI con relación al déficit registrado al 4T2009. Ello se explica principalmente al incremento acumulado de los Ingresos del Gobierno General (19,6% real) que superó al crecimiento de los Gastos No Financieros (10,6% real) del Gobierno General.

## 2.2. Gobierno General

**El resultado económico del Gobierno General**, al cierre del 2010, registró un déficit equivalente al 0,4% del PBI, menor en 1,1 puntos porcentuales al déficit proyectado en el Marco para el 2010. Este resultado se debe principalmente a que se registraron mayores

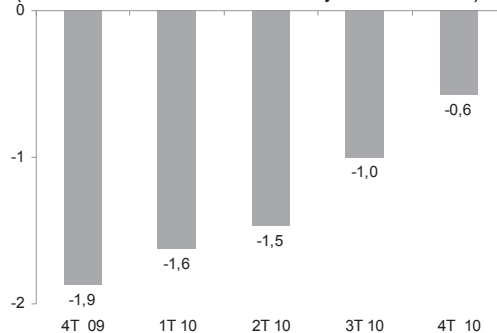
OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO 2010

	MMM (1)		EJECUCIÓN (2)		Diferencia (2) - (1)	
	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI
<b>1. Resultado Primario del SPNF</b>	-1 181	-0,3	2 565	0,6	3 747	0,9
Gobierno General	- 864	-0,2	3 044	0,7	3 909	0,9
Empresas Públicas no Financieras	- 317	-0,1	- 479	-0,1	- 162	0,0
<b>2. Intereses</b>	5 667	1,4	5 058	1,2	- 608	-0,2
<b>3. Resultado Económico del SPNF</b>	-6 848	-1,6	-2 493	-0,6	4 355	1,1
<b>4. Financiamiento</b>	6 848	1,6	2 493	0,6	-4 355	-1,1
Externo	3 154	0,8	-3 315	-0,8	-6 469	-1,5
Interno <sup>1/</sup>	3 694	0,9	5 807	1,3	2 113	0,4

<sup>1/</sup> Incluye recursos de privatización.

Fuente: BCRP, MEF.

**Déficit Fiscal**  
(Suma móvil cuatro trimestres y en % del PBI)



Fuente: BCRP, MEF.

ingresos del Gobierno General a los estimados en el Marco en 1,0 punto porcentual del PBI. A continuación se hace una reseña del desempeño de cada uno de los principales componentes del Gobierno General.

OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL 2010

	MMM (1)		EJECUCIÓN (2)		Diferencia (2) - (1)	
	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI
<b>1. Resultado Primario</b>	- 864	-0,2	3 044	0,7	3 909	0,9
Ingresos Corrientes	78 423	18,9	86 210	19,8	7 786	1,0
Gastos No Financieros	79 613	19,2	83 908	19,3	4 295	0,1
Ingresos de Capital	325	0,1	743	0,2	417	0,1
<b>2. Intereses</b>	5 571	1,3	4 973	1,1	- 598	-0,2
<b>3. Resultado Económico</b>	-6 436	-1,5	-1 929	-0,4	4 507	1,1

Fuente: BCRP, MEF.

### 2.2.1. Gobierno Central

En el 2010, el Gobierno Central acumuló un ligero déficit de S/. 139 millones (prácticamente 0% del PBI), inferior en 0,1 puntos porcentuales del PBI que el estimado en el Marco, debido a mayores ingresos (corrientes y de capital) que los estimados en Agosto 2009. A su vez, el menor pago de intereses al previsto en el Marco (menor en S/. 416 millones), determinó el mejor resultado económico del Gobierno Central.

OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL 2010

	MMM (1)		EJECUCIÓN (2)		Diferencia (2) - (1)	
	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI
1. Ingresos Corrientes	67 868	16,3	74 613	17,2	6 745	0,8
2. Gastos No Financieros	63 502	15,3	70 722	16,3	7 220	1,0
1. Gastos Corrientes	47 798	11,5	52 913	12,2	5 115	0,7
2. Gastos de Capital	15 704	3,8	17 809	4,1	2 105	0,3
3. Ingresos de Capital	324	0,1	740	0,2	416	0,1
4. Resultado Primario	4 691	1,1	4 632	1,1	- 59	-0,1
5. Intereses	5 318	1,3	4 771	1,1	- 547	-0,2
6. Resultado Económico	- 627	-0,2	- 139	0,0	488	0,1

Fuente: MEF, BCRP, SUNAT.

### A. Ingresos del Gobierno Central

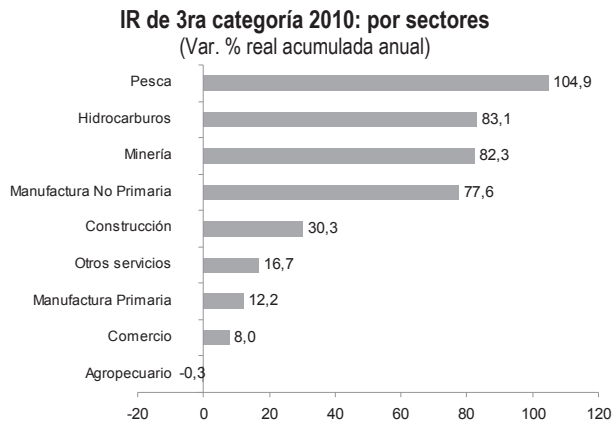
Al cierre del año 2010, los ingresos corrientes del Gobierno Central ascendieron a S/. 74 613 millones, (17,2% del PBI), monto superior en S/. 6 745 millones (0,8 puntos porcentuales del PBI) que lo proyectado para el año en el Marco. Este resultado se debe tanto a los mayores ingresos tributarios como no tributarios. En cuanto a los ingresos tributarios, estos representaron el 14,8% del PBI, mayor en 0,4 puntos porcentuales con respecto a las proyecciones del Marco. Por su parte, los ingresos no tributarios mostraron un resultado mayor en 0,4 puntos porcentuales del PBI con respecto a lo proyectado en el Marco.

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL 2010

	MMM (1)		EJECUCIÓN (2)		Diferencia (2) - (1)	
	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI
Ingresos Corrientes	67 868	16,3	74 613	17,2	6 745	0,8
Tributarios	59 836	14,4	64 461	14,8	4 625	0,4
Impuesto a los Ingresos	22 772	5,5	25 802	5,9	3 030	0,5
Impuestos a las Importaciones	1 637	0,4	1 803	0,4	166	0,0
Impuesto General a las Ventas	33 773	8,1	35 536	8,2	1 763	0,0
Impuesto Selectivo al Consumo	5 119	1,2	4 668	1,1	- 450	-0,2
Otros	4 297	1,0	4 600	1,1	302	0,0
Devoluciones	-7 761	-1,9	-7 948	-1,8	- 187	0,0
No Tributarios	8 032	1,9	10 153	2,3	2 121	0,4

Fuente: SUNAT, MEF – SIAF SP.

La recaudación por **Impuesto a los Ingresos o Impuesto a la Renta (IR)** ascendió a S/. 25 802 millones, (S/. 3 030 millones por encima a lo previsto en el Marco). Con relación al ejercicio 2009 creció 24,9% en términos reales, como consecuencia del incremento de la recaudación del IR de Tercera Categoría (rentas empresariales) que creció 35%. En cuanto a la recaudación de IR de Tercera Categoría, cabe señalar que en el 2010 se observó que casi todos los sectores de la economía mostraron altas tasas de crecimiento. Sin embargo, deben destacarse los crecimientos de los sectores minero (82,3%) y otros servicios (16,7%) que explicaron en conjunto el 64% de dicha recaudación.



Fuente: SUNAT.

Por su parte, por concepto de **Impuesto General a las Ventas (IGV)** se recaudaron S/. 35 536 millones, lo cual es superior a lo previsto en el Marco en más de S/. 1 700 millones. Esta mayor recaudación se explica por los mayores niveles de IGV interno e importado como consecuencia del mayor dinamismo de la demanda interna y las importaciones, con relación a lo previsto en el Marco.

Por su parte, en el 2010 los ingresos no tributarios del Gobierno Central fueron de S/. 10 153 millones, lo cual es más de S/. 2 100 millones por encima a lo previsto en el Marco. El buen desempeño de los ingresos no tributarios se asocia a los mayores ingresos derivados del pago de regalías de las actividad minera y de la actividad de hidrocarburos, por estos ingresos se obtuvieron mayores ingresos a los previstos en el Marco por casi S/. 1 200 millones

## B. Gastos del Gobierno Central

En el 2010, los **gastos no financieros del Gobierno Central** ascendieron a S/. 70 722 millones (16,3% del PBI), mayor en S/. 7 220 millones en comparación con lo estimado en el Marco, explicado principalmente por los mayores gastos corrientes y de capital. En el caso de los gastos corrientes, el incremento se debió a las mayores transferencias realizadas por el Gobierno Nacional, entre las cuales se encuentran: Foncomun, Canon, Regalías

Mineras hacia los gobiernos locales, y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Mientras que en los gastos de capital, el mayor gasto fue producto de las transferencias de capital por Recursos Ordinarios hacia los gobiernos locales para proyectos de inversión.

Es preciso señalar, que debido a la implementación de una política fiscal contracíclica, la segunda mitad del 2010 se caracterizó por presentar una desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto público; sin embargo, el nivel del gasto superó en más de S/. 7 000 millones las proyecciones conservadoras planteadas en el Marco, el cual fue publicado con información al mes de agosto del 2009.

GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL 2010

	MMM (1)		EJECUCIÓN (2)		Diferencia (2) - (1)	
	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI	Mill. S/.	% PBI
<b>Gastos No Financieros (1+2)</b>	<b>63 502</b>	<b>15,2</b>	<b>70 722</b>	<b>16,3</b>	<b>7 220</b>	<b>1,1</b>
<b>1. Gastos Corrientes no Financieros</b>	<b>47 798</b>	<b>11,5</b>	<b>52 913</b>	<b>12,2</b>	<b>5 115</b>	<b>0,7</b>
Remuneraciones	15 684	3,8	15 837	3,6	153	-0,2
Bienes y Servicios	13 958	3,4	15 541	3,6	1 584	0,2
Transferencias	18 156	4,4	21 535	5,0	3 379	0,6
<b>2. Gastos de Capital</b>	<b>15 704</b>	<b>3,8</b>	<b>17 809</b>	<b>4,1</b>	<b>2 105</b>	<b>0,3</b>
Formación bruta de capital	12 810	3,1	13 513	3,1	704	0,0
Otros	2 894	0,7	4 295	1,0	1 401	0,3

Fuente : MEF-SIAF/SP.

Las **remuneraciones** resultaron superiores en S/. 153 millones respecto al Marco, producto de las medidas implementadas en la política salarial del 2010 financiada con cargo a la reserva de contingencia, y el mayor pago por sentencias judiciales.

El gasto en **bienes y servicios** se incrementó en S/. 1 584 millones en relación al Marco, sustentado en el mayor gasto en mantenimiento por parte del sector Transportes y Comunicaciones, en la adquisición de bienes de apoyo escolar, asistencia médica, así como el gasto de capital realizado por los sectores Defensa e Interior.

Las **transferencias** fueron superiores en S/. 3 379 millones respecto al Marco, como resultado de las mayores transferencias de Foncomun, Canon, Regalías Mineras, y Recursos Ordinarios a los

gobiernos locales en más de S/. 2 000 millones; así como del pago al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles por S/. 1 195 millones (pago que no estuvo previsto en el Marco).

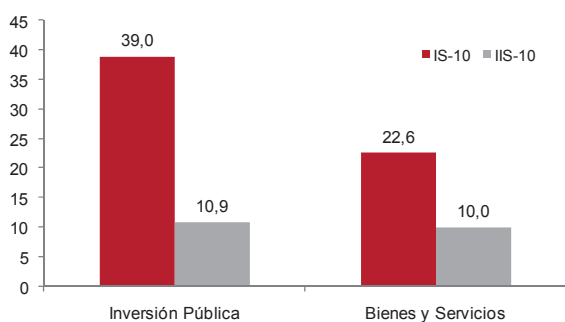
La **formación bruta de capital** resultó superior en S/. 704 millones con respecto a la proyección del Marco, debido a los mayores recursos para obras en infraestructura, destacando la mayor ejecución de los Gobiernos Regionales y del sector Transportes y Comunicaciones. El crecimiento de la inversión respecto al Marco responde a que durante la primera mitad del año se siguió materializando el impulso fiscal proveniente del Plan de Estímulo Económico hacia obras de infraestructura.

Los **otros gastos de capital** se incrementaron en S/. 1 401 millones respecto a lo proyectado en el Marco, producto de las mayores transferencias de capital

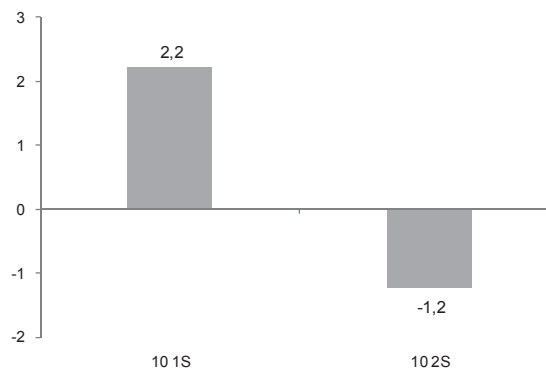
por Recursos Ordinarios hacia los gobiernos locales para proyectos de inversión en más de S/. 800 millones, FONIPREL y FOCAM en más de S/. 200 millones; así como del aporte de capital realizado por COFIDE al Fondo de la Infraestructura en S/. 290 millones.

En la primera mitad del 2010, la aceleración del gasto público se debió a la continuidad de la política fiscal expansiva derivada de la implementación del Plan de Estímulo Económico, sin embargo hacia la segunda mitad del 2010 se pasó a una política fiscal contracíclica, que se refleja en una reducción del ritmo de crecimiento del gasto en bienes y servicios e inversión pública, a través de medidas implementadas en abril (Decreto de Urgencia N° 037-2010)<sup>6</sup> y octubre del 2010<sup>7</sup>, lo que se traduce en un impulso fiscal negativo que indica una política fiscal contractiva.

### Inversión Pública y Gasto en Bienes y Servicios del Gobierno General (Variación % real anual)



### Impulso Fiscal (En % del PBI)



<sup>6</sup> Decreto de Urgencia N° 037-2010 (11/05/2010) que establece medidas para reducir el ritmo de crecimiento del gasto público y cumplir con las reglas fiscales para los pliegos del Gobierno Nacional en bienes y servicios, proyectos de inversión, restricción del uso de la Reserva de Contingencia, entre otros.

<sup>7</sup> Resolución Directoral N° 036-2010-EF-77.15 (01/10/2010), Resolución Directoral N° 023-2010-EF/76.01 (02/10/2010). En ese contexto, la DGPP remitió el Oficio Circular N° 014-2010-EF/76.09 a través del cual todos los pliegos presupuestarios registrarían sus compromisos hasta el 15 de diciembre del 2010 en el SIAF.

### 2.2.2. Resto del Gobierno General

Al cierre del año 2010, el Resto de Entidades del Gobierno General presentó un déficit primario ascendente a S/. 1 588 millones (0,4% del PBI), inferior en S/. 3 968 millones al proyectado en el Marco.

Lo que es explicado por un menor déficit primario de los Gobiernos Locales (S/. 2 957 millones), producto de una mayor transferencia de recursos del Gobierno Nacional (S/. 3 185 millones) y de una leve contracción en las inversiones con respecto a lo estimado en el Marco.

RESULTADO PRIMARIO DEL  
RESTO DEL GOBIERNO GENERAL 2010

	MMM (1)	Ejecutado (2)	Diferencia (2) - (1)
Millones de S/.	-5 555	-1 588	3 968
% PBI	-1,3	-0,4	1,0

Fuente : MEF–SIAF/SP, Essalud, ONP, Organismos Reguladores y Oficinas Registrales.

### 2.3. Empresas Públicas no Financieras

Al cierre del año 2010, las Empresas Públicas No Financieras obtuvieron un resultado primario deficitario de S/. 479 millones (0,1 % del PBI), superior en S/. 162 millones al déficit proyectado en el Marco. La empresa ELECTROPERÚ S.A. contribuyó en gran medida al resultado deficitario del año (déficit primario de S/. 391 millones), explicado principalmente por los menores ingresos por venta de energía dada la menor producción y la reducción de las tarifas en el mercado regulado respecto a lo previsto en el Marco, y por el prepago de la deuda en el mes de enero de aproximadamente S/. 347 millones, que mantenía dicha empresa con el Tesoro Público.

RESULTADO PRIMARIO DE LAS  
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS 2010

	MMM (1)	Ejecución (2)	Diferencia (2) - (1)
Millones de S/.	-317	-479	-162
% PBI	-0,1	-0,1	0,0

Fuente : PETROPERÚ, FONAFE, MEF, SILSA, ESVICSAC.

<sup>8</sup> La tasa cupón de 5,625 % anual.

### 2.4. Financiamiento

#### A. Requerimientos Financieros del Sector Público no Financiero

Los requerimientos financieros del Sector Público No Financiero para el año 2010 fueron de US\$ 7 481 millones, superior en US\$ 3 709 millones al proyectado en el Marco. Este incremento se debe por mayores amortizaciones atenuado por un menor déficit fiscal de US\$ 1 115 millones.

El financiamiento externo ascendió a US\$ 3 839 millones, cifra superior en US\$ 1,910 millones respecto al proyectado en el Marco, a raíz de mayores desembolsos por la operación de intercambio y recompra de Bonos Globales en el mes de abril del 2010 y por la colocación en diciembre del 2010 de un Bono Global con vencimiento en el 2050<sup>8</sup>, con una tasa de colocación más baja en la historia de las emisiones regionales. Por el lado del financiamiento interno ascendió US\$ 3 642 millones, cifra superior en US\$ 1 799 millones como consecuencia de los mayores desembolsos por las colocaciones de Bonos Soberanos en el mercado interno.

REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL  
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO 2010

	MMM (1)		EJECUCIÓN (2)		Diferencia (2) - (1)	
	Mill. US\$	% PBI	Mill. US\$	% PBI	Mill. US\$	% PBI
I. USOS	3 772	2,7	7 481	4,9	3 709	2,2
1. Amortización	1 249	0,9	6 366	4,1	5 117	3,2
2. Déficit fiscal <sup>1/</sup>	2 523	1,8	1 115	0,7	- 1 408	- 1,1
II. FUENTES	3 772	2,7	7 481	4,9	3 709	2,2
1. Externas	1 929	1,4	3 839	2,5	1 910	1,1
2. Internas	1 843	0,5	3 642	2,4	1 799	1,9
- Bonos	1 141	0,8	3 480	2,3	3 480	1,5

<sup>1/</sup> Incluye emisión de CRPAOs.

Fuente: MEF – DNEP.

#### B. Servicio de la Deuda Pública

El servicio de la deuda pública en el 2010 ascendió a US\$ 8 156 millones, superior en US\$ 4 985 millones respecto al proyectado en el Marco debido a la

mayor amortización externas por las operaciones de administración de pasivos y a los prepagos de deuda externa con organismos internacionales. El servicio de la deuda externa fue superior en US\$ 4 165 millones al proyectado en el Marco, mientras que el servicio de la deuda interna ascendió a US\$ 1 934 millones, superior en US\$ 820 millones.

Asimismo, la amortización externa ascendió a US\$ 5 185 millones, cinco veces más a lo proyectado. Esta mayor amortización externa obedeció a las operaciones de administración de pasivos, tales como la operación de intercambio y recompra de Bonos Globales<sup>9</sup> en el 2T2010 y los prepagos de deuda externa con organismos internacionales en el 4T2010. De otro lado, los intereses fueron inferiores en US\$ 69 millones respecto a lo proyectado como consecuencia de la operación de intercambio y recompra de Bonos Globales antes mencionado.

La amortización interna ascendió a US\$ 1 182 millones, cuatro veces superior al estimado en el Marco. La mayor amortización interna obedece a la operación de intercambio de Bonos Soberanos con redención al 2020<sup>10</sup> en el 3T2010. Por su parte, los intereses internos fueron inferiores en US\$ 62 millones respecto al Marco, debido principalmente por las menores tasas de interés.

SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA 2010  
(Millones de US dólares)

	MMM (1)	Ejecución (2)	Diferencia (2) - (1)
<b>Servicio</b>	<b>3 171</b>	<b>8 156</b>	<b>4 985</b>
<b>Externo</b>	<b>2 057</b>	<b>6 222</b>	<b>4 165</b>
Amortización	950	5 185	4 235
Intereses	1 107	1 038	- 69
<b>Interno</b>	<b>1 114</b>	<b>1 934</b>	<b>820</b>
Amortización	300	1 182	882
Intereses	814	752	- 62

Fuente: MEF – DNEP .

## C. Saldo de la Deuda Pública

El **saldo de la deuda pública** al cierre del 2010 fue de US\$ 36 605 millones superior en US\$ 1 252 millones al proyectado en el Marco. El ratio de deuda Pública alcanzó un 23,8% del PBI, inferior en 1,2 puntos porcentuales respecto al proyectado. Esta caída se debió principalmente al fuerte crecimiento del PBI.

Asimismo, el **saldo interno** fue superior en US\$ 2 948 millones respecto al proyectado explicado principalmente por los mayores desembolsos de las colocaciones de bonos en el mercado interno<sup>11</sup>, un mayor saldo de bonos de reconocimiento y una mayor deuda de corto plazo. Mientras que el **saldo externo** fue menor en US\$ 1 696 millones resultado principalmente por las amortizaciones externas producto de las operaciones de administración de pasivos, tales como la operación de intercambio y recompra de Bonos Globales en el 2T2010 y los prepagos de deuda externa con organismos internacionales en el 4T2010.

SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA 2010

	MMM (1)		Ejecución (2)		Diferencia (2) - (1)	
	Mill. US\$	% PBI	Mill. US\$	% PBI	Mill. US\$	% PBI
<b>Saldo</b>	<b>35 353</b>	<b>25,0</b>	<b>36 605</b>	<b>23,8</b>	<b>1 252</b>	<b>-1,2</b>
Externo	21 601	15,3	19 905	12,9	-1 696	-2,4
Interno	13 752	9,7	16 700	10,8	2 948	1,1

Fuente: MEF – DNEP .

## 2.5. Evaluación de las Reglas Macrofiscales

El Texto Único Ordenado de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) en su Artículo 4º, establece reglas macrofiscales para el SPNF orientadas a un manejo prudente de las finanzas públicas.

<sup>9</sup> En abril del 2010 se realizó la operación de intercambio y recompra de bonos globales con vencimiento entre los años 2012 y 2016.

<sup>10</sup> En agosto del 2010 se efectuó la operación de intercambio de Bonos Soberanos con vencimiento en los años 2011, 2012, 2016 y 2017 por Bonos Soberanos con redención al 2020. El monto total de intercambio fue de S/.1516 millones.

<sup>11</sup> Se colocaron a valor nominal US\$ 3 147 millones durante el 2010.

No obstante, en el 2009 el país se encontraba en un contexto de crisis internacional, y dado que la LRTF en su Artículo 5° permite establecer excepciones a las reglas fiscales en casos de emergencia nacional y de crisis internacional, el Congreso promulgó la Ley N° 29368, mediante la cual se suspendieron las reglas del déficit fiscal y crecimiento del gasto de consumo del Gobierno Central durante los años 2009 y 2010, y se establecieron reglas fiscales menos restrictivas para el periodo de suspensión. En su conjunto, las reglas macrofiscales se comportaron de la siguiente manera:

**i. Déficit Fiscal: El déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero no podrá ser mayor a 2,0 por ciento del PBI.**

Al cierre del 2010, el resultado económico del SPNF alcanzó un déficit fiscal equivalente al 0,6% del PBI, muy por debajo de lo estimado en el Marco (1,6% del PBI) y cumpliendo ampliamente con la regla del déficit, debido a la fuerte recuperación de los ingresos y la desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto público en el segundo semestre del año.

**ii. Crecimiento del Gasto: El incremento anual del gasto de consumo del Gobierno Central no podrá ser, en términos reales, mayor al ocho por ciento (8%) en el año 2010.**

El crecimiento real del gasto de consumo del Gobierno Central ejecutado durante el año 2010 fue de 6,4%<sup>12</sup>, cumpliendo ampliamente con la regla fiscal del 8%, explicado básicamente por la desaceleración del gasto sobretodo en el segundo semestre del 2010 con respecto a similar periodo del 2009.

**iii. Endeudamiento: La deuda total del SPNF no podrá incrementarse por más del monto del déficit fiscal de dicho sector, el cual está limitado por los topes de la mencionada Ley, corregido por la diferencia atribuible a variaciones en las cotizaciones entre monedas, emisión de nuevos bonos de reconocimiento, variación de los depósitos del sector público y las deudas asumidas por el SPNF.**

Para el año 2010, se cumplió con la regla fiscal de la variación corregida de la deuda pública. Al respecto, en el siguiente cuadro se observa que el aumento corregido de la deuda (US\$ 425 millones) es menor al déficit fiscal (US\$ 916 millones), con lo cual se comprueba el cumplimiento de la regla macro fiscal. Se debe señalar, que para obtener la variación corregida, en concordancia con lo establecido en la norma antes citada, se descuenta a la variación de la deuda el incremento de depósitos del Sector Público No Financiero, la emisión neta de bonos reconocimiento y el efecto de las variaciones del tipo de cambio de las diferentes monedas de los préstamos y colocaciones.

**Perú: Deuda Pública y Déficit Fiscal**  
(Millones de US\$)

Año	Flujo Deuda <sup>1/</sup> (a)	Emisión Neta Bonos Reconocimiento <sup>2/</sup> (b)	Variación neta de Depósitos SPNF <sup>3/</sup> (c)	Efecto Variación de Monedas (d)	Flujo Corregido Deuda Pública <sup>4/</sup> (a-b-c-d)	Déficit Fiscal SPNF <sup>5/</sup>
2010	1 950	- 294	1 264	556	425	916

1/ Variación del saldo de deuda del sector público de mediano y largo plazo consistente el presente informe de seguimiento del MMM 2010-2012 Revisado.

2/ Considera la variación del valor del saldo por la actualización de los bonos de reconocimiento con la inflación.

3/ Corresponde a la variación de depósitos registrada en la Nota Semanal del BCRP.

4/ Corregido según el literal c del numeral 1 del art. 4° de la Ley 27245.

5/ No incluye la emisión de CRPAOs.

<sup>12</sup> Para el cálculo se utilizó la meta de inflación vigente desde el año 2007 que es de “2 por ciento anual, aceptando un margen de tolerancia de un punto porcentual hacia arriba y hacia abajo de dicha tasa”. Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.



## II. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS Y COMERCIALES

### 2.1 Perspectivas Económicas y Financieras

#### “EL FONDO COMÚN DE RESERVAS DEL SUR EN EL MARCO DE UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL”<sup>1</sup>

Pedro Páez<sup>2</sup>

#### INTRODUCCIÓN

Quisiera agradecer la invitación saludando la iniciativa que se ha tomado de convocar nuevamente esta reunión de Bancos Centrales y, mejor aún, porque se lo hace en paralelo con la reunión de Ministros de Economía. En la reunión de febrero de 2010 inclusive hubo la feliz posibilidad de coordinar eventos conjuntos, e inclusive se tuvo la presencia de la sociedad civil y de la academia, lo cual augura una perspectiva de arreglos institucionales con una participación muy amplia de la sociedad civil, en el marco de lo que sería UNASUR y que va a culminar con la constitución del Consejo de Ministros de Finanzas, Economía y de Bancos Centrales, cuyo estatuto ya está listo al interior del Grupo de Integración Financiera de UNASUR, en espera de que los Presidentes terminen de aprobarlo, luego de un breve período de comentarios y observaciones que van a ser procesados. Así que está por concretarse la instalación de este nuevo cuerpo institucional dentro de UNASUR.

Esto sin duda es un desarrollo muy importante que, además, tiene que ser ubicado en el marco de algo que, sobre todo a nuestros amigos que nos visitan de otras latitudes (como las autoridades de la Iniciativa Chiang Mai), debe causar cierta perplejidad: el hecho de que UNASUR en realidad ¡no existe!. En los hechos, UNASUR todavía no cuenta con las formalidades legales para formar una entidad de derecho público internacional y, sin

embargo, UNASUR se ha mostrado tremendamente eficaz en sus cometidos, no solamente en términos de la eficacia diplomática y operativa que no necesariamente acostumbra, en términos burocráticos, la existente institucionalidad de integración en el continente, sino que ha ido mucho más allá con unas propuestas muy firmes, muy dignas en torno a un nuevo horizonte del proceso de integración, incluyendo temas como defensa, políticas sociales, salud, y ahora el de economía, que marcan definitivamente otro horizonte en los esfuerzos de construcción de la Patria Grande.

Estos procesos de maduración desiguales, con ritmos un poco sincopáticos inclusive, hacen parte de un fenómeno que va más allá de quienes estamos aquí presentes y de quienes están en los gobiernos y que tiene que ver con una voluntad de los pueblos que ahora sí se manifiesta indetenible. Por eso mismo, quienes estamos como técnicos, tenemos una responsabilidad enorme sobre nuestras espaldas: tenemos, por un lado, que proteger esa voluntad de los pueblos de una manera rigurosa y responsable en el campo de lo técnico y de lo teórico; por otro, tenemos que generar condiciones que resguarden esos procesos, porque lo que estamos viviendo es fruto de al menos 30 años de exploraciones de distintas vías y caminos, pero también es el fruto de muchas frustraciones y de mucha ira acumulada.

<sup>1</sup> Documento basado en la exposición que realizó el Dr. Pedro Páez en la Segunda Reunión de Bancos Centrales realizada el 16 y 17 de agosto de 2010 – Banco Central del Ecuador.

<sup>2</sup> Presidente de la Comisión Técnica Presidencial Ecuatoriana para el diseño de la Nueva Arquitectura Financiera Regional – Banco del Sur y Representante Plenipotenciario del Gobierno de Ecuador para los temas de la NAFL.



## LA COYUNTURA INTERNACIONAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS BANCOS CENTRALES

Creo que está en juego un proceso histórico con ciertos rasgos de irreversibilidad en lo referente a la legitimación de la vida social en el continente. Hay mucha madurez en la gente: es claro que hay un espacio de expectativa, se ha abierto crédito a los gobiernos, a las instituciones; pero no se puede descuidar el plano de realizaciones sustentables respecto a la tremenda fragilidad del marco de convivencia civilizada que tenemos. Lo digo además desde un país como el Ecuador, que, con todas sus limitaciones y con todo el respeto además para los otros países, se ha dado modos para mantener al menos un siglo de paz social, no basta sino regresar a ver a los países vecinos y reflejarnos en el contraste de experiencias muy dolorosas que es fundamental precautelarse y prevenir.

La responsabilidad de los técnicos es básica y creo que nadie como los técnicos de los bancos centrales, nadie como las autoridades de los bancos centrales deben tener una alerta muy clara respecto a este tema.

En los últimos 30 años, América Latina ha sido azotada por todo tipo de ataques especulativos que no solamente han debilitado la situación económica y financiera sino que han alterado los procesos democráticos y han generado lesiones muy serias sobre el tejido social en el continente. Hay ataques especulativos de diversos tipos, desde la especulación con alimentos, la generación artificial de escaseces, carestías y procesos inflacionarios; corridas bancarias; ataques contra las monedas, las reservas internacionales, etc., y toda una serie de combinaciones de esos vectores que han afectado a gobiernos de distintas corrientes políticas.

Obviamente en el marco de los bancos centrales, en el marco de los textos de economía, la respuesta normal que se tiene es que no se aplicaron las medidas de política correctas. Ustedes pueden revisar, por ejemplo en el caso de la llamada “Crisis del Tequila”: todos los análisis de los organismos financieros internacionales, incluyendo el Fondo Monetario Internacional, la CEPAL, el Banco Mundial,

decían hasta la víspera de que la corrida se produzca, que México era la vitrina del buen comportamiento, el ejemplo de las políticas correctas que debían seguirse... y, obviamente, al día siguiente de los ataques especulativos, todos esos analistas salían con el típico “pero si yo sí dije”.

Esas son irresponsabilidades que pueden ser muy costosas para nuestros países. Creo que hay una necesidad de abrir un debate técnico, no dogmático, pluralista, de mente abierta, frente a una evidencia histórica que está presente. Creo que si a alguno de nosotros le está fallando un poco la memoria, lo que acaba de pasar en Europa es una muestra más que suficiente de la pertinencia de explorar otras vertientes teóricas y de hacer un análisis técnico adecuado de las circunstancias reales en las que se definen las condiciones de vulnerabilidad y de fragilidad de nuestra sustentabilidad macroeconómica y financiera.

Aquí, claro, podría hablarse de la teoría de la conspiración, pero hay documentación del Wall Street Journal, no de la prensa crítica o heterodoxa, que a finales de febrero decía claramente en tal departamento y a tal hora se reunieron tales directivos de los principales fondos de cobertura para planificar los ataques especulativos sobre el euro a partir de mecanismos como el *short selling* y desde el aprovechamiento de la situación de economías como la griega. Y lo planeado se cumplió al pie de la letra.

## BANCA CENTRAL E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: ESTABILIDAD Y SUSTENTABILIDAD

Hay una responsabilidad muy grande de los bancos centrales, de las instituciones de la integración latinoamericana, de los centros de investigación de la academia respecto a lo que está pasando en el continente. Lejos de auto-complacernos del desempeño relativamente favorable que ha tenido el continente en la fase anterior de esta crisis, creo que debería llamarnos a un análisis profundo y riguroso, no dogmático, no ideológico, de las condiciones concretas de fragilidad que tiene el continente.

Con todo el cariño y respeto no voy a mencionar ningún nombre, pero países que han hecho esfuerzos de décadas por pulir sus recursos humanos, tanto en la academia como en los procesos de toma de decisiones, sufrieron en años recientes pérdidas de cerca del 50% de sus fondos pensionales. Tenemos más de medio billón de dólares en reservas monetarias internacionales acumuladas en todo el continente, es decir que más de USD 500 mil millones no han sido utilizados en la inversión productiva y social, en la generación de empleo, y en una cantidad de otras opciones que reflejan las tremendas necesidades de nuestros pueblos. Y, obviamente, no han sido aprovechados así por argumentos absolutamente razonables: quién puede negar el riesgo que corren nuestras economías ante los ataques especulativos, ante la turbulencia internacional, la volatilidad de los capitales, la apreciación no sostenible de nuestras monedas o ante lo que nos pueden hacer lo que nosotros los “bancentralistas” solemos llamar las “fuerzas del mercado”.

Baste mencionar el caso de una pequeña economía del continente que, haciendo un gran sacrificio, tiene más reservas internacionales que China en proporción al PIB, pero que sumando USD 8.000 millones podría representar el “coffee break” de algunos de los directores de los fondos de cobertura que mencionaba ese artículo del Wall Street Journal. Con el respeto que ese tipo de duras decisiones implica para todos nosotros, no podemos cegarnos ante la razonable y penosa evidencia de que no podemos garantizar mucho.

Cautivos como estamos dentro de un marco conceptual que no nos abre mayores alternativas, creo que tenemos que reflexionar con mucha seriedad frente a una cantidad de posibilidades que están presentes y que tienen que ver con el funcionamiento de la banca central, desde el principio de la banca central como tal, desde el Banco de Estocolmo a mediados del siglo XVII, los temas de sistema de pago, cámara de compensación, políticas y mecanismos de liquidez, etc.

Obviamente, al explorar la rica historia de la práctica de la banca central, pública o privada, autónoma o no, nadie tiene el monopolio de la verdad ni el monopolio de la iniciativa. Es fundamental y urgente

abrir el debate técnico sobre nuestras propias fuentes y nuestra propia pericia. Tenemos que sacudirnos y dejar atrás las certezas venidas desde el dogma del Norte y la actitud de auto-complacencia. No me cabe duda y no es mi intención menospreciar el tremendo esfuerzo que se ha hecho y los importantes logros que hemos tenido individualmente como países y como continente en lo que tiene que ver con el manejo de la política económica y la respuesta que hemos podido dar hasta ahora a la crisis. El propósito no es ese, sino resaltar la necesidad de precautelar la estabilidad no solamente macroeconómica y financiera sino también la estabilidad democrática y el tejido social del continente.

Recordemos que en estas épocas de crisis y más en estas crisis estructurales que nos deberían remitir a la historia, a los años 30 y a otros episodios similares, el expediente más fácil, más barato, más rentable para los grandes poderes, ha sido siempre la guerra, la polarización social y el conflicto. Si eso era verdad hace 80 años, ahora que el complejo industrial militar juega un papel tan fundamental en la estructura productiva de los países del Norte, de aquellos países que están ahora en graves problemas, no podemos ser ingenuos.

Ahora van adoptando una actitud más y más explícita en ese terreno, inclusive aquellos países que, por razones históricas, políticas, culturales y hasta constitucionales, después de la Segunda Guerra Mundial, no han estado directamente involucrados en la carrera armamentista. Son países poderosos que tienen un problema grave en su sector externo porque su rol fundamental es la producción de bienes de capital, de maquinaria, de tecnología y que no encuentran salida porque esa es una demanda derivada, dependiente de que la actividad económica vaya bien, de que se consoliden expectativas positivas de largo plazo, de reactivación económica sostenible. Hay presiones fortísimas por una rápida reconversión industrial hacia la industria de armamento y la forma cómo funciona la industria de armamento es agotando inventarios. Sigán ustedes con la secuencia: ¿cuál es la forma de agotar inventarios?

La paz externa y la paz interna son valores que debemos defender y construir cotidianamente. Se



requiere ganar a actores sistémicos concretos a esta apuesta por la paz y el desarrollo. Ese es un proceso fundamental que tiene que irse construyendo desde instituciones concretas, desde una estructura de incentivos que cambie los comportamientos de los agentes y que garantice un círculo virtuoso abriendo otro tipo de sinergias, otras modalidades de comportamiento económico que permitan otro tipo de procesos de desarrollo.

### **LOS PROCESOS HISTÓRICOS DE INTEGRACIÓN Y LA MATRIZ DE DEPENDENCIA**

Es, en esa perspectiva, que yo creo que es fundamental hacer una lectura de la crisis estructural a nivel internacional. Esta no es una crisis financiera que deviene económica y que, concentrada en ciertos países, ya se la va superando. Debemos hacer una lectura de la coyuntura larga que estamos viviendo y del rol que tiene América Latina en ese proceso mundial, sin ningún tipo de ingenuidades respecto a la participación, las necesidades, las estructuras de los distintos países involucrados. Si la crisis estructural de los años treinta abrió un doloroso proceso de búsqueda de alternativas al pensamiento dominante y al rol asignado desde el Norte a la América Latina, ésta debe llevarnos a aprender las lecciones del pasado y concretar nuevos rumbos también en los planos objetivos y subjetivos que la construcción de la Patria Grande necesita.

La matriz histórica de dependencia, de fragmentación y de conflicto nos pesa, sin duda. Hay asimetrías estructurales, lógicas, de poder, fuertes intereses locales y foráneos en contra de un verdadero proceso de integración. No obstante, este proceso de construcción nacional de nuevo tipo que nos convoca es un imperativo histórico. Es evidente que entre un gigante como Brasil y países como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay hay una gran diferencia de perspectiva, pero la voluntad de los pueblos, las opciones económicas de ganar-ganar y la urgencia de protegernos frente a la vorágine de la crisis internacional hacen válido el desafío.

Partamos de un análisis histórico muy elemental de otras experiencias exitosas que parten de situaciones

conflictivas y heterogeneidades desalentadoras como las de la unificación alemana bajo Bismark o el sueño de la Revolución Norteamericana sólo resuelto con el triunfo del proyecto industrial antiesclavista del Norte en la Guerra de Secesión y afirmado con el esfuerzo de inversión gigantesco en un Sur por décadas deprimido durante el New Deal. O el propio caso de la experiencia europea anterior a la auto-restricción neoliberal del Tratado de Maastrich: de no haber habido una apuesta por el desarrollo de la periferia europea por parte de las élites francesas y alemanas tras siglos de llevar a sus pueblos a destrozarse mutuamente, Europa jamás hubiese recuperado el estatus de potencia mundial.

En contraste, el desafío histórico de la integración latinoamericana ha pasado por muchas frustraciones y reinenciones conforme los paradigmas de moda y las correlaciones de fuerzas internas y externas. La debilidad de las élites latinoamericanas ha quedado de manifiesto repetidamente durante todo ese largo proceso y ahora esa falencia es peor por la crisis identitaria que devino existencial gracias a estas décadas de un neoliberalismo que no sólo desmanteló buena parte del aparato productivo sino también las instituciones básicas de ejercicio de la soberanía económica. La ruptura de la dinámica industrializante en vastas regiones del continente se complementó con la erosión de las funciones de la moneda nacional, la apertura radical del sector externo y la desregulación financiera en el marco de durísimos compromisos extrarregionales que reducen al mínimo la capacidad de acción de las políticas cambiaria, financiera, comercial y hasta fiscal. La transformación objetiva y subjetiva de las condiciones de reproducción de los diversos grupos sociales condiciona el espectro de acción y decisión política y marca seriamente las posibilidades del actual relanzamiento del proceso de integración.

Sin embargo, los pueblos y la historia exigen concreciones continentales y la crisis estructural global define una ventana de oportunidades muy estrecha. El capitalismo del siglo XXI venía estableciendo desde ya retos irreversibles a la viabilidad de los pequeños estado-nación. El despliegue del poder destructor de la actual crisis mundial pone a esos retos en una situación de inminencia que no puede escapar a la atención de

las autoridades económicas y sobre todo monetarias y financieras.

## CRISIS MUNDIAL Y LAS AMENAZAS SOBRE AMÉRICA LATINA

La gravedad de la crisis va más allá del plano meramente económico y financiero y debemos insistir que los plazos desde los apremios sociales y políticos pueden ser mucho más perentorios y, más aún, darse en el marco de un proceso de degradación de los valores democráticos domésticos e internacionales. Por eso, América Latina debe buscar opciones que no sólo atiendan a la coyuntura sino que sienten las bases de un proceso de desarrollo sostenido. Un proceso de desarrollo de nuevo tipo liberado de la férula reduccionista del crecimiento del PIB y el consumismo y atendiendo otros valores más integrales del ser humano, como los contenidos en la sabiduría andina que recogen las Constituciones de Ecuador y Bolivia bajo el criterio del buen vivir, el bien vivir o el vivir en plenitud.

No se admiten recetas prefabricadas en este horizonte, pero la posibilidad de precautelar al talento humano y a la naturaleza como vectores fundamentales de una nueva perspectiva de desarrollo es crucial, pero es muy difícil sostener eso en el marco de presiones de esa entelequia del mercado cada vez más carcomida por la especulación mundial, que relativiza una lógica de ventajas comparativas definidas en torno a una fijación de precios internacionales, inclusive para productos locales que no se exportan, que no participan de los mercados internacionales. Una fijación de precios internacionales cada vez más dislocada respecto a las estructuras de costos de reproducción por efectos de las inyecciones monumentales de liquidez en los círculos financieros del Norte que provocaron la crisis.

La distorsión estructural no solamente pasa por la formación de los precios de los mercados, tanto spots como de futuros, de las “commodities” (entre ellas, rubros vitales como los alimentos y la energía), sino también por el desalineamiento generalizado de las divisas, en parte por la persistencia de los desbalances macroeconómicos globales, en parte

por el peso creciente de los flujos volátiles de capital que invalidan el papel regulador del tipo de cambio en la balanza de pagos, y, crecientemente también por el desenfreno del “*carry trade*” fruto de la acción combinada de las estructuras de incentivos de la institucionalidad neoliberal.

¿Cuál es el tipo de cambio de equilibrio entre el euro y el dólar, cuál es el tipo de cambio de equilibrio entre el yen y el dólar? En fin, ¿qué precio de largo plazo debe servir como referencia para la planificación de la especialización productiva y de mercados de las empresas, de las regiones de los países? ¿Cómo operan los mecanismos de evacuación de mercados -si los hay- en estas condiciones de distorsión?

En el marco de este proceso de crisis, pero también como respuesta a un proceso estructural, a la matriz histórica de dependencia que sufre América Latina, que se origina prácticamente con las reformas borbónicas a inicios del siglo XVIII, se define un lugar muy específico del continente en la división internacional del trabajo, que de una u otra manera va arrinconando a nuestros países en estrategias primario extractivistas, que de nuevo, básicamente, tienen como estrategia de competitividad no el aumento del valor agregado o el aumento de la productividad, sino manipulaciones macroeconómicas y microeconómicas de diverso tipo que permiten reducir los costos de la fuerza de trabajo y abaratar los costos de la naturaleza, que son precisamente los vectores a los que me refería hace un momento en términos de las reservas morales, las reservas reales que tiene el continente para otra perspectiva de desarrollo. La sustentabilidad del proceso está siendo permanentemente deteriorada por elementos esenciales, por resortes endógenos en el mecanismo de inserción que tiene el continente en la división internacional del trabajo.

Sin duda, del siglo XVIII para acá “han pasado carros y carretas”, como decimos en Ecuador, pero lastimosamente, inclusive en las economías que han logrado un nivel de diversificación y de densificación productiva muy importante, la piedra de toque fundamental, el “*bottom line*”, al final del día siempre termina siendo el tema del abaratamiento de los recursos naturales, del abaratamiento de la mano de obra y de las concesiones y exoneraciones fiscales.



Las resultantes carreras hacia el fondo en el que nos hemos involucrado los países vecinos con la desesperación para atraer la inversión extranjera y exportar a los mismos mercados con los mismos productos, nos ha hecho no solamente que estemos unos a espaldas de otros, sino que nos pasemos dando codazos, por decir lo menos, durante estos siglos y es justamente ese corazón del proceso de desarrollo, más allá de las voluntades individuales, más allá de las voluntades pasajeras de los gobiernos de turno, más allá de los signos ideológicos, lo que tenemos que ir cambiando.

La viabilidad del proceso de integración empieza por apuntalar factores económicos que permitan ejercer la soberanía de los pueblos y decidir el destino del continente más allá de esa matriz histórica de dependencia. El reto que tenemos por delante, como mencionamos ya, se da en el marco de una creciente asimetría en las capacidades de respuesta de los diversos países, de diversas clases de países, entre el Norte y el Sur. No sólo que esa realidad desmiente los discursos oficiales de cooperación internacional para salir de la crisis económica, climática, demográfica, energética, alimentaria, etc., sino que empeora las condiciones que causan la crisis. Más aún, esa asimetría es esencial para hacer que el Sur termine pagando la crisis!

### **ASIMETRÍA MACROECONÓMICA Y PROFUNDIZACIÓN DE LA CRISIS ESTRUCTURAL**

Billones de dólares inyectados masivamente sin contraparte de creación, de generación de crédito productivo y de empleo en esas regiones, que no encuentran otra alternativa de rentabilización que estos episodios de rapiña, sean a través de guerra (en muchos casos ligados al control de rutas o recursos naturales) o de burbujas especulativas. La magnitud de lo que estamos hablando rebasa toda proporcionalidad con la economía real y exacerba la asimetría de las capacidades macroeconómicas y financieras entre países. El rol del sistema global de reservas es fundamental en la preservación de esas dinámicas insostenibles, desestabilizadoras y generadoras de una concentración colosal (social, geográfica y sectorial) de la riqueza.

El episodio ocurrido entre mayo y junio de 2010 en Europa nos debería llamar la atención sobre el tamaño y la audacia de los buitres que están rondando en los mercados internacionales y el tipo de reto que deberíamos afrontar con responsabilidad y rigor técnico. Las autoridades monetarias han asumido la tarea independientemente de cualquier definición ideológica, países que no tienen ningún tipo de sospecha en términos de pertenecer al “eje del mal”, como la coalición conservadora-liberal que gobierna Alemania (al prohibir en mayo mecanismos de short selling y CDS al descubierto, factor determinante en la derrota del ataque especulativo contra el euro) o como Corea del Sur e Indonesia lo han hecho en los últimos meses y lo han hecho en el marco del proceso muy acelerado que han tenido los países de Chang Mai (luego de más de una década de relativa inmovilidad después de las lecciones de 1997) de ir ajustando sus tuercas en términos de regulación prudencial, en términos de establecer una red de seguridad financiera regional, que son precisamente las responsabilidades de los Bancos Centrales, en eso tenemos una tarea enorme por delante.

No se puede negar que se han hecho cosas importantísimas. Hay un esfuerzo singular muy significativo en el continente, con experiencias individuales de muchos países en América Latina, como la propia Argentina, del cual podríamos aprender muchísimo, pero lo propio podríamos aprender de otros países grandes como Brasil, pero también de países pequeños como Uruguay, es justamente uno de los objetos de este tipo de reuniones, o de los logros alcanzados en Colombia y Chile. Es urgente abrir un diálogo profundo que ojalá en algún momento esté respaldado por el desarrollo de artículos técnicos repartidos con anterioridad para ser sujetos a crítica por parte de los pares de los otros Bancos Centrales en torno a cómo se pueden ir avanzando en estos mecanismos, cómo puede mejorarse el tema de la regulación prudencial, cómo puede regularse el tema de la normativa de supervisión, etc., de manera de generar respuestas continentales que reduzcan la posibilidad de retaliaciones por parte de las “fuerzas del mercado”.

Es muy interesante, por ejemplo, el caso alemán: el hecho de que sea un país conservador y un gobierno conservador, que además se queda sólo

por el momento en el contexto europeo y que no solamente lo hace de manera muy firme con medidas minimalistas (algunas de ellas impulsadas desde esta Comisión en foros internacionales desde hace mucho tiempo y que deberían adoptarse urgentemente a escala planetaria, como el caso de la prohibición del “short selling” y los CDS al descubierto ligados a actividades especulativas en mercados de alimentos y de energía), sino que muestra su eficacia operativa: se derrota un ataque especulativo, el euro vuelve a recuperar su valor, la economía alemana tiene signos muy interesantes de recuperación frente a lo que pasa en otras regiones de la propia Europa y en el eje anglosajón. En fin, hay una cantidad de elementos que requieren una serie de estudios específicos adaptando a las necesidades concretas de nuestros países por un lado, hay medidas que tienen que tomarse en casa y mejor si se lo hace en una perspectiva continental.

En todos estos temas no sólo hay un importante potencial de mejoramiento e innovación institucional en casa sino también de proyección de la voz de Latinoamérica en el contexto mundial. El avance significativo de la presencia de tres países latinoamericanos en el foro del G-20 forma parte de esa posibilidad.

También es importante ubicar -en ese ámbito de estudio que todavía tenemos por delante- una serie de propuestas en otros temas referidas al monopolio internacional que tiene el dólar sobre la liquidez, las transacciones financieras y comerciales, en diverso grado. Las hemos venido impulsando desde esta Comisión en varios foros internacionales, lo hicimos dentro de la Comisión de Expertos convocada por el entonces Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas y presidida por Joe Stiglitz. Michael Clark, que nos acompaña en representación de UNCTAD ahora, estuvo ahí presente y luego en la negociación del documento final firmado por 192 representantes plenipotenciarios (el G-192!) en la Asamblea General Extraordinaria de la ONU con que culmina esa fase del proceso, que finalmente, por ejemplo, abrió las puertas para el levantamiento del veto de los Estados Unidos a la emisión de los derechos especiales de giro. La gran mayoría de entre los 183 bancos centrales que fueron acreditados automáticamente en el equivalente en

DEG de su cuota al FMI, no sabían de dónde habían salido esos recursos, e incluso ahora no saben qué hacer con ellos!

La utilización de los derechos especiales de giro es otro tema que valdría la pena discutirlo en las perspectivas de la integración latinoamericana; de la cooperación Sur-Sur; al interior de cada país; como respaldo a la emisión de DEG's regionales, cuyo prototipo podría ser el SUCRE; en la constitución de fondos regionales que permitan liberar parte de las reservas acumuladas como factor disuasivo; en fin, en varias opciones.

En algunos otros casos todavía no sabemos cuál es la mejor forma de utilización de esos derechos especiales de giro, pero hay una cantidad enorme de posibilidades de cooperación Sur-Sur, pero también hay un enorme potencial de negociación en bloque con otras regiones del mundo que no tienen problemas de liquidez -me refiero a los países exportadores de petróleo, a pesar de que aquí hay algunos en América Latina, me refiero con mayor certeza a los países árabes, hay otros países con excedentes exportadores-, si se presentan propuestas sensatas, técnicamente sustentadas, tendrían las puertas abiertas para la utilización de esos derechos especiales de giro.

También debe explorarse el papel de los DEG's en la relación Norte-Sur, como lo ha presentado el Presidente Correa -como Presidente Pro Tempore de UNASUR- en varios foros internacionales, para subsanar las emergencias humanitarias como en el caso de Haití y Chile, para atender desde el fortalecimiento de organismos o bloques regionales los problemas de extrema pobreza, hambre y crisis ambiental, etc.

Quedó totalmente demostrada en el proceso de reunión del G-192 del año pasado, en que hay una responsabilidad asimétrica del Norte en la ruptura o en el deterioro de bienes públicos globales, como son el tema de la estabilidad macroeconómica, inestabilidad financiera. Son ellos los que provocaron la crisis y somos nosotros acá en el Sur los que tenemos que sufrirla y es en esa perspectiva que tiene que reclamarse una cooperación internacional para prevenir los efectos que pueden definir catástrofes humanitarias.



La FAO ha cambiado las cifras últimamente, pero estamos hablando de alrededor de un millardo de habitantes del planeta que están sufriendo problemas de hambre, eso implica un incremento brutal del número de personas que están sufriendo los efectos más graves de la crisis en el año y medio de explosión de los problemas financieros. Si revisan lo que dicen las revistas Fortune y Forbes con sus listas de billonarios, resulta ser que el peso de la crisis no lo estamos pagando todos por igual: son los mismos agentes especulativos que han provocado la crisis los que han sido beneficiados por el tipo de políticas y no solamente que se mantienen premiados con bonos multibillonarios, sino que han recibido recursos para acrecentar su poder, ellos han estado comprando a otros activos financieros y productivos en otras geografías, esparciendo la contaminación de lógicas empresariales alejadas del manejo adecuado, honesto y competente.

Esto nos lleva al muy grave problema mundial de gobernanza, de percepciones de legitimidad, de democracia, que están poniendo en riesgo las conquistas civilizatorias tan sangrientamente logradas en los últimos siglos a nivel internacional. La vieja arquitectura institucional internacional se muestra disfuncional e incapaz de garantizar un plano de equidad y legalidad, auspiciando desde la complicidad y la omisión las posibilidades de guerras comerciales-cambiarías, de arbitrajes regulatorios y prudenciales, de libertinaje normativo y hasta contable.

América Latina tiene que enfrentar esos problemas y tiene que hacerlo con el arsenal de instrumentos que tiene a mano, pero también sobre la base de una construcción institucional que no necesariamente demanda mayores esfuerzos para empezar. Es en ese sentido que hemos venido impulsando una serie de planteamientos desde esta modesta Comisión Presidencial, tanto al interior del país como en el ámbito regional, como en el ámbito internacional, con un mandato explícito -porque así lo dice el decreto que constituye nuestra Comisión, de participar en este proceso con la sociedad civil y con la academia, tanto del país como a nivel internacional, dada la doctrina ecuatoriana respecto a la ciudadanía universal que tenemos-.

Como economistas que somos, sabemos que la estructura de incentivos importa mucho y necesitamos precisamente cambiar los incentivos que enfrentan los distintos actores sociales, tanto los públicos y sobre todo los actores sociales privados, para provocar cambios de comportamientos. En ese sentido, es crucial ubicar no sólo el papel de la empresa privada nacional y extranjera sino ese gran ausente que es la economía popular que involucra masas importantísimas de la población latinoamericana, que incluye a las micro, pequeñas y medianas empresas, a las cooperativas, a las comunas y a otras formas productivas y que no por coincidencia, además, refleja las condiciones de mayor vulnerabilidad, de mayor fragilidad social en el continente.

### **LA PROPUESTA INTEGRAL DE UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL**

Es en esa perspectiva que hemos venido impulsando una propuesta integral de la Nueva Arquitectura Financiera. Como algunos de ustedes me habrán escuchado en otras ocasiones, ubicamos tres pilares básicos, no exclusivos: una banca de desarrollo de nuevo tipo, una moneda común de la región y una alternativa regional al Fondo Monetario Internacional. El diseño es modular; cada uno de estos pilares puede sostenerse por sí solo, pero obviamente el desempeño óptimo va a darse sobre la base de las sinergias que pueden explotarse en el funcionamiento de al menos estos tres pilares en paralelo.

Primero, necesitamos una banca de desarrollo de nuevo tipo. El Banco del Sur es una de esas experiencias. Sería magnífico, como en alguna medida ya ha pasado, el que sobre la base de estos planteamientos nuevos la banca de desarrollo ya existente empiece a cambiar su forma de operación. Ha habido un sinnúmero de oportunidades a lo largo de estas décadas que han sido muy limitadamente aprovechadas por la institucionalidad vigente y es necesario asumir rápidamente una serie de tareas desde un inventario crítico.



La perspectiva que planteamos con la Nueva Arquitectura Financiera no implica desplazar a las otras instituciones de desarrollo, sino invitar desde esta otra perspectiva a un proceso de negociación en el que se viabilice el nuevo conjunto de prioridades que estamos planteando: soberanía alimentaria, soberanía energética, soberanía en el cuidado de la salud, el financiamiento de una red de infraestructura que permita reconocernos no solamente como hermanos sino también como vecinos, con las posibilidades de interpenetración y de complementación económica, el financiamiento de la economía popular haciendo referencia a las necesidades específicas, idiosincráticas, de las distintas lógicas y racionalidades económicas de las unidades productivas que forman parte de las estrategias de sobrevivencia de la gente en el continente, la necesidad de financiar una base continental de ciencia y tecnología, en fin, los elementos que están presentes en el Convenio constitutivo ya firmado por siete Presidentes del continente.

Pero no solamente se trata de instalar otras prioridades más cercanas a las necesidades de la vida de la gente. Hay modalidades de operación, condiciones atinentes a la moneda y al carácter del crédito que es necesario cambiar para garantizar la sustentabilidad del proyecto. El mejor de los proyectos hecho con divisas extranjeras, debe pagarse en divisas extranjeras y con creces, pagando también intereses, y la forma de conseguir las divisas extranjeras por la matriz histórica que estábamos refiriendo hace un momento, sigue marcada, de una u otra manera, por la lógica del abaratamiento de la fuerza de trabajo y del abaratamiento de los recursos naturales como recursos de última instancia.

En ese sentido, es necesario abrir otras potencialidades que obviamente tienen que ir madurando gradualmente sobre la base de la potencialización no solamente de la producción y los recursos internos sino también de las monedas nacionales y eventualmente de la posibilidad de una moneda común o regional. Sobre esa base es necesario repensar los temas monetarios, los temas de la construcción de un sistema soberano de crédito al interior de nuestros países, pero también en el contexto continental.

El segundo pilar hace referencia a los sistemas de compensación de pagos, que entiendo han sido ya tratados en esta reunión y que constituyen iniciativas muy felices, pero en proceso de maduración. El hecho de que hasta ahora para cualquier tipo de transacciones entre países que no utilizan el dólar tenga que recurrirse al dólar y que además el importador deba contactar a su banco local, que a su vez pase por los bancos corresponsales en los Estados Unidos utilizando el Swift, llegar a la Reserva Federal de EEUU y de allí al banco corresponsal del país exportador para recién llegar al banco corresponsal privado del exportador, implica un nivel de ineficiencia enorme, costos de transacción elevadísimos y artificiales, totalmente innecesarios.

Además, el procedimiento vigente encierra un riesgo de fuga de información muy grave que en estas épocas de inestabilidad y tentaciones especulativas puede constituirse un peligro sustancial para la estabilidad macroeconómica de un país, más aún si pueden estar involucradas intencionalidades concretas (UNASUR ha debido bloquear ya unos cuantos proyectos desestabilizadores en la región). Saber cuándo, dónde y cómo golpear puede ser letal para determinada economía, más aún si hay ciertos objetivos políticos de ruptura de la democracia, con diversos signos políticos en la historia reciente de América Latina.

Es muy importante que existan iniciativas como la del sistema de monedas locales, el SUCRE, Sistema Unitario de Compensación Regional, que no tiene mayores similitudes con el proceso de construcción del euro. Se trata, por el contrario, de una moneda diseñada desde el principio para convivir con las monedas nacionales e inclusive con la posibilidad de una moneda popular, pero no en términos de una circulación física como algunos pueden plantear o creer, sino que se trata de una tarjeta de crédito virtual, ni siquiera se requiere el plástico, una tarjeta de crédito que se abren recíprocamente los bancos centrales para propiciar la movilización de recursos, la movilización de energías productivas que, hoy por hoy, en la espontaneidad del mercado, de los mecanismos de financiamiento existentes tanto públicos como privados, no son posibles.



A diferencia del diseño del euro, el SUCRE no solamente no exige ningún tipo de restricciones para las soberanías nacionales, sino que, al contrario, se convierte en una condición de fortalecimiento de los instrumentos tradicionales de política económica, e inclusive una posibilidad abierta, una ocasión adicional para la construcción, para la innovación institucional, que permita nuevos instrumentos de política económica en el continente.

Aparte de todos esos ahorros microeconómicos potenciales a los que estábamos haciendo referencia, con el SUCRE estaríamos eliminando una presión sobre el mercado de cambios regional totalmente artificial que genera perturbaciones en los objetivos de tipo de cambio de la programación macroeconómica y que exigen respuestas con otras medidas de política.

El eliminar esa presión artificial sobre los mercados cambiarios permite más grados de libertad en la política del sector externo, de tipo de cambio, en la política comercial, etc. El no necesitar utilizar el tipo de interés para controlar un objetivo cambiario abre nuevas posibilidades, da más oxígeno, más grados de maniobra a la política monetaria y financiera, y el hecho de que no sube el tipo de interés ni el tipo de cambio, da más grados de libertad a la política fiscal porque se reduce el peso del servicio de la deuda externa. Por otro lado, la reducción de la variabilidad de los principales precios de la economía y la reducción de costos financieros liberan recursos de otros agentes (hogares, empresas, unidades de la economía popular) que pueden orientarse hacia la inversión productiva, la generación de empleo y el bienestar social.

Por último, simplemente subrayo el hecho de que como cualquier tarjeta de crédito individual, uno puede tener varias tarjetas de crédito en el bolsillo. Si no les gusta el nombre SUCRE, podríamos inventarnos cualquier otro sistema de compensación de pagos que permita dar otro contenido a la moneda. Es decir una moneda que no sea sirviente de los intereses y dinámicas especulativas y expoliadoras, sino que valide el trabajo de la gente, que ponga en primer lugar las transacciones reales, tanto grandes como pequeñas, que permita reducir el umbral de costos y de incertidumbre que impide que buena parte de

los actores económicos participen en el comercio exterior y sobre todo en el comercio regional. Este tipo de medios de pago alternativos permitirían generar mecanismos de ajuste automático de los desbalances externos, con una corresponsabilidad, obviamente negociada, entre los países deficitarios y los países superavitarios, lo cual define otro horizonte para la integración latinoamericana.

Ya existen instituciones al respecto. Magnífico. Hubiera sido bueno ver qué es lo que pasa con esas instituciones, qué es lo que han hecho durante todas estas décadas para dar respuestas al continente. Hemos tenido una crisis brutal de la deuda, tres décadas de ajustes, épocas de vacas gordas y épocas de vacas flacas. Cuáles son las alternativas, cuáles son las innovaciones institucionales que se han proyectado. Ahora es necesario avanzar con soluciones.

Por ejemplo, la Cámara de Compensación Regional de la ALADI en algún momento -a finales de los años 80- llegó a cubrir el 90% de las importaciones intra-latinoamericanas, en 3 años colapsó al 1%, ahora se ha recuperado, pero no llega ni de lejos a cubrir ese nivel de expectativas que se tuvo en su momento. Ha habido un déficit de respuestas e innovaciones institucionales frente a un deterioro que ha durado 20 años.

En tercer lugar y complementario a estos otros dos, es necesario articular una alternativa regional al Fondo Monetario Internacional, lo que no excluye ciertos niveles de complementariedad. Este tercer pilar tiene que ver con el mecanismo de defensa monetaria y financiera del continente y es tarea fundamental de los bancos centrales de la región. Es el tema al que intentaba motivarlos en la primera parte de mi exposición: es urgente crear una red de seguridad financiera para América Latina.

## **HACIA UNA RED DE SEGURIDAD FINANCIERA CONTINENTAL**

La idea es que hay una gran cantidad de posibilidades, más o menos inmediatas, de mejorar los servicios que dan los bancos centrales en el continente, sobre la base de la explotación de varias posibilidades

logísticas y técnicas que están a disposición en el corto plazo.

La mera colaboración de los bancos centrales en un esquema reticular, podría generar una cantidad de ventajas y de sinergias que van más allá de la mera convergencia macroeconómica. Esa convergencia en sí mismo es un paso adelante muy importante y para el cual este tipo de reuniones puede dar una serie de importantes resultados, pero también la posibilidad de establecer otros mecanismos de relaciones más directas a nivel transaccional.

En la primera reunión del 11 de febrero de 2010, aquí mismo, en Quito, conversamos en detalle los temas de los sistemas electrónicos de pagos, con propuestas muy significativas de parte de los Bancos Centrales de Perú y Colombia, muy proactivas respecto inclusive a la posibilidad de brindar el software adecuado para hacer esto realidad en un par de meses. Los sistemas electrónicos de pagos son armonizables en el cortísimo plazo y permitirían una conexión directa sin pasar por el Swift ni por la Reserva Federal de los Estados Unidos, no en términos de exclusividad, sino en términos de una alternativa para quien quiera utilizarlo, lo que permitiría otro tipo de relaciones entre los países, otro tipo de cooperación Sur-Sur inclusive.

Uno de los ejemplos cercanos es la posibilidad de armar un mercado virtual de liquidez: un mercado de valores virtual que permita tranzar los títulos valores de los bancos centrales, los títulos del tesoro de todos los países de América Latina. Este es un tema muy importante que está latente, que puede además ser una alternativa de colocación para el sector privado, que hoy por hoy sigue mandando sus recursos afuera; y para la propia banca privada, que muestra niveles generalizados de sobre-encaje. Si decíamos que hay más de medio millardo de dólares de reservas internacionales, al sumar los fondos parafiscales, fondos pensionales, fondos de estabilización y los recursos del sector privado, estamos en un aproximado de USD 3 billones (latinos). Tres millones de millones de dólares del continente que están colocados en papeles financieros en el Norte, con rentabilidades nominales menores al 1%, y con un riesgo de que se caigan sus capitales de la noche a la mañana!

Hemos tenido varios episodios en los últimos meses con el Dow Jones y con otros indicadores de los mercados financieros que muestran que en cuestión de 10 minutos hay caídas espectaculares, como en el “flash crash” de inicios de mayo. No hay refugios seguros, no hay santuarios en esta circunstancia. Inclusive hay rumores sobre el banco central de los bancos centrales, por problemas ligados a la especulación con respecto al oro y a los títulos valores del oro y a los mercados “inorgánicos” de futuro del oro. En fin, se los crea o no, parte del problema es precisamente la falta de transparencia sobre asuntos tan cruciales que atañen a la estabilidad de todos nuestros pueblos, que afectan la vida diaria de la gente, y por eso parte de la construcción de la soberanía monetaria y financiera del continente parte de esta necesidad de tomar el destino de nuestros pueblos en nuestras propias manos, pasa por la responsabilidad de los bancos centrales de armar alternativas.

Insisto, nadie tiene el monopolio de la verdad, nadie tiene la respuesta completa, nadie tiene el monopolio de la iniciativa. Es claro el déficit de debate regional. Quien sabe si estamos acostumbrándonos a que nos venga la receta de algún país o institución del Norte, para que la cosa venga validada y santificada. Eso es parte del problema. Creo que es fundamental el hecho de desplegar iniciativas con el riesgo de equivocarnos, pero crear el espacio para que esas capacidades institucionales que hemos venido creando en el continente se pongan al servicio con el análisis concreto en los términos más rigurosos posibles.

La alternativa del sistema de liquidez continental, el mercado de valores virtual, además, permitiría evitar el efecto de estigma -muy estudiado en la literatura del “mainstream”, en la literatura convencional en economía- que ha generado efectos tan graves en lo que tiene que ver con los spreads, los riesgos país y los aprovechamientos políticos coyunturales de manera oportunista.

Otra opción -lo que están ensayando en el marco de la Iniciativa Chang Mai y que obviamente habría que nacionalizarlo en América Latina- es la posibilidad de una matriz de créditos recíprocos entre bancos centrales, aquí sí multilaterales, que permitan



tejer una red de alternativas de respuesta frente a dificultades de balanza de pagos e inclusive fiscales.

Otra opción podría estar ligada a la constitución de facilidades de crédito con mecanismos de emergencia para balanza de pagos y caja fiscal, la posibilidad de establecer mecanismos de gestión común de reservas en estas circunstancias de alta incertidumbre, de alto riesgo, que requieren además recursos humanos especializados para el seguimiento de los distintos mercados y eventualmente la posibilidad de constituir un fondo común de reservas. Los temas ligados a la construcción de alternativas al sistema global de reservas potenciarían estos esquemas pero no son premisa para avanzar desde las fuerzas regionales. El uso de los DEG's, el diseño creativo de opciones financieras de los recursos naturales como parte de las reservas internacionales de la región (con especial referencia a la replicabilidad de la Iniciativa Ecuatoriana sobre el Yasuní), mecanismos de garantía y retrogarantía, inversiones cruzadas entre entidades del sistema de la banca pública, etc., pueden constituir creativos componentes de otro arreglo institucional que permita un reciclaje más eficiente de los ahorros de la región y una gestión del riesgo más eficaz para los diversos actores económicos.

Hay una cantidad de opciones técnicas, que sin duda ustedes podrán replicar no solamente corrigiendo este pensamiento, sino con una lista de sus propios repertorios de lo que debería hacerse, el SELA, FLAR, ALADI, CEPAL, BID, CAF, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, sin duda pueden aportar muchísimo en ese sentido. Las universidades también deben aportar. Lo importante es abrir el debate, generar además un estilo dialogante, tolerante, técnicamente responsable. Creo que con este tipo de redes de seguridad financiera, con este tipo de alternativas institucionales que garanticen cierto nivel de tranquilidad, que reduzcan el nivel de incertidumbre en el continente, cualquier función objetivo-dinámica, estocástica, con los mismos parámetros de aversión al riesgo y en las mismas condiciones de un escenario de incertidumbre puede definir un tamaño óptimo de reservas individuales mucho menor al actualmente existente.

Liberar una parte de esos recursos una vez garantizada la estabilidad macroeconómica y financiera de nuestras naciones podría canalizar una cantidad muy significativa de recursos hacia la inversión productiva, la generación de empleo, la generación de otro tipo de capacidades productivas que nos proyecten de mejor manera en el escenario de un mundo post crisis.

## BANCA DE SEGUNDO PISO: OPORTUNIDADES PARA APOYAR EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO

Santiago Rojas\*

Aunque el sistema financiero tiene la función de canalizar el ahorro para asignarlo a los agentes que requieren financiación y, en desarrollo de esa actividad, además cumple la función de supervisar a los deudores, esta función no se cumple de forma adecuada, debido a que la información es asimétrica.<sup>1</sup>

Todos los mercados basan su funcionamiento en el flujo de información, lo cual implica que son imperfectos, tanto en economías avanzadas como en países en vías de desarrollo. En el mercado financiero, la falta de información completa y oportuna, desde el punto de vista de la oferta, impide que haya un flujo de crédito hacia todos los sectores económicos; y desde el punto de vista de la demanda, genera acceso limitado a los servicios financieros. Para ambas partes, la consecución de la información necesaria puede representar costos de transacción muy elevados.

Además de la falta de información hay otras fallas de mercado que explican la poca profundización del sistema financiero, como son la competencia imperfecta, la presencia de factores externos y la inexistencia de mercados. Para identificar y solucionar estas fallas resulta necesaria la intervención del Estado, pero lo más importante es la efectividad de los mecanismos que se diseñen o que se utilicen para hacerlo.<sup>2</sup>

En Colombia y en otros países de América Latina, muchas de las formas de intervención del Estado en el mercado financiero, desde el primer piso, han dejado experiencias negativas, en muchos casos costosas y, adicionalmente, no han sido efectivas para mejorar el acceso al financiamiento y a los servicios financieros a toda la población.

Por otra parte, es importante anotar que la intervención estatal a través de bancos de segundo piso debe ser creativa e innovadora, ya que la evidencia demuestra que entregar recursos en condiciones financieras preferenciales a la banca de primer piso, como único mecanismo para apoyar el acceso al financiamiento, es insuficiente, y dada la coyuntura actual de liquidez y de consolidación del sistema financiero, puede resultar ineficaz si se hace de forma generalizada.

La experiencia ha demostrado que, para el Estado, intervenir sobre las fallas del mercado financiero desde el segundo piso resulta menos costoso, más eficiente y genera menos distorsiones ya que complementa y no compite con el sector financiero, que es el canal ideal para garantizar el flujo de recursos en la economía.

Para delimitar la forma de intervención de la banca de desarrollo de segundo piso en Colombia, es necesario analizar tanto las características particulares del segmento empresarial como de las entidades financieras, identificando a través de ese análisis las barreras que pueden impedir una mayor profundización del mercado financiero.

### **Caracterización y barreras desde el punto de vista de la oferta: sector empresarial**

- **Segmento de micros, pequeñas y medianas empresas**

Aunque hablar de Mipymes como segmento resulta complejo, ya que a él pertenecen empresas con características, fortalezas y debilidades diversas y distantes entre sí, hay algunos rasgos comunes en

\* Presidente del Banco de Desarrollo Empresarial y de Comercio Exterior de Colombia –Bancóldex.

<sup>1</sup> “La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano” – Beatriz Marulanda y Mariana Paredes – 2005 – CEPAL1.

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



las empresas de este segmento que vale la pena mencionar:

### **Administración:**

- La mayoría de ellas son empresas de carácter familiar y son manejadas por sus propios dueños, lo cual implica dedicación y compromiso, pero puede darse, por esa misma razón, concentración del poder y por su carácter familiar puede haber interferencia de elementos personales o de índole familiar en el proceso de toma de decisiones.
- Normalmente no cuentan con un protocolo de familia que les brinde la posibilidad de un proceso de relevo exitoso.
- Puede ser común que sus administradores y colaboradores no cuenten con las competencias necesarias para el desempeño de sus funciones.

### **Estrategia:**

- Por su tamaño son recursivas y flexibles para ajustarse a los cambios bruscos en su entorno, pero muchas veces tienen dificultades para anticiparse a ellos porque carecen de la información necesaria.
- A veces no cuentan con una orientación estratégica de mediano o largo plazo, ni con información contable y financiera confiable y oportuna para poder analizar sus estados financieros e indicadores y así prospectar su negocio.
- Es común que en cualquier momento tomen decisiones de oportunidad que distan de la orientación principal de su empresa y desvíen el capital de la misma.
- Muchas empresas no cuentan con una política de fijación de precios ni un amplio conocimiento de las necesidades del mercado que les permita innovar y generar un valor agregado (prima un enfoque de oferta), sino que son proclives a imitar a sus competidores.

- Debido a la poca diferenciación de su portafolio, suelen concentrarse en los mismos clientes de su competencia y competir con precios sin tener en cuenta su estructura de costos, lo que aumenta su riesgo de permanencia en el mercado.
- Las empresas que venden a crédito no acostumbran instrumentar sus cuentas por cobrar con títulos valores o contratos que presten mérito ejecutivo ni solicitar garantías adicionales que respalden el riesgo que asumen con sus clientes.
- Debido a su poca capacidad de negociación, tienen una diferencia desfavorable entre los plazos que otorgan a sus clientes y el que reciben de sus proveedores.
- Normalmente son empresas con patrimonio bajo y no cuentan con políticas de fortalecimiento en ese sentido.
- Adolecen de calidad estandarizada en su proceso de producción y, por consiguiente, en sus productos y servicios.

### **Acceso al financiamiento:**

- Se verifica desconocimiento generalizado sobre las alternativas que ofrece el mercado financiero.
- Tienen requerimientos constantes de capital pero limitado acceso al financiamiento.
- Es común que las empresas, cuando se presentan ante una entidad financiera para solicitar un crédito, no tengan claro el monto, plazo y destino de los recursos requeridos y no sepan calcular el tiempo de recuperación de una inversión productiva.
- En parte por lo anterior, no obtienen fácilmente recursos de crédito de mediano y largo plazo, lo que muchas veces los lleva a financiar proyectos de larga maduración con recursos de corto plazo.
- En especial las empresas micros y pequeñas carecen de garantías adicionales que respalden los créditos, y es común que tengan reportes negativos en las centrales de riesgo, al igual que sus socios o accionistas.

• **Segmento de gran empresa:**

Dentro del segmento de la gran empresa es necesario indicar que las barreras para acceder al financiamiento dependen del sector o mercado en el cual desarrollen su actividad económica; aspectos como la competencia en su sector -si se trata de un mercado de compradores o de vendedores-, y el grado de innovación, son elementos muy importantes al momento de determinar el nivel de riesgo de una empresa, aunque se trate de un segmento en el cual el crédito fluye, en términos generales, de forma adecuada.

- Incluso en este segmento, muchas de las empresas son de carácter familiar y son manejadas por sus dueños de diferentes generaciones, pero aún se pueden encontrar casos de empresas en las cuales hay interferencia de elementos personales o índole familiar en el proceso de toma de decisiones.
- Existen muchas grandes empresas nacionales en las cuales no hay conocimiento o interés sobre las alternativas que ofrece el mercado financiero y el único instrumento que utilizan para la financiación de su actividad y de sus nuevos proyectos es el crédito tradicional.
- No por ser grandes empresas se garantiza que todas cuenten con políticas de gobierno corporativo. Adicionalmente, no parecen estar interesadas en instrumentos como los fondos de capital privado, la emisión de bonos o de acciones, como alternativas de expansión y crecimiento.

**Caracterización y barreras desde el punto de vista de la oferta: Sector financiero**

Es importante mencionar que si bien es cierto la función del sistema financiero en la economía es canalizar recursos de los agentes superavitarios vía captación del ahorro, a los agentes deficitarios vía colocación de crédito, y su responsabilidad en esa transferencia es proteger el ahorro del público, también es cierto que en ese esfuerzo se tienden a profundizar fallas de mercado en el acceso al

financiamiento de los segmentos más vulnerables, por varias razones:

- El sistema financiero en general ofrece pocos instrumentos de financiamiento de largo plazo que permitan financiar de forma adecuada proyectos productivos, sectores económicos particulares, iniciativas nuevas o expansiones considerables de la capacidad productiva.
- Excepto las corporaciones financieras, los demás establecimientos de crédito de forma generalizada no tienen la experiencia para el análisis de *project finance*, aspecto que afecta principalmente a las medianas empresas en fase de expansión o que cuentan con proyectos innovadores con riesgo de implementación.
- Es común que el segmento de micro y pequeña empresa sea atendido por el área de banca personal/consumo, lo que hace que la metodología utilizada para la administración de estos riesgos no sea diferenciada.
- Hacia el segmento de micro y pequeña empresa, falta innovación en el desarrollo de productos de crédito y esquemas de garantía que permitan aprovechar los diferentes activos con que ellas cuentan (cartera o contratos, inventarios, maquinaria y equipo, entre otros).
- La banca no cuenta con información sectorial “completa” que incluya los proyectos, estrategias y oportunidades de mediano y largo plazo de cada sector, lo cual genera que, frente a situaciones coyunturales adversas, se generalicen políticas restrictivas de crédito hacia todas las empresas que hacen parte de él.
- Dada la alta estandarización de sus políticas de crédito, es probable que se esté generalizando la utilización de las garantías por segmentos sin diferenciar las empresas que la requieren de las que no la requieren, lo cual encarece el crédito al segmento y distorsiona el objetivo original de este instrumento.
- Es común que aunque el plazo de una solicitud de crédito esté debidamente sustentado por



parte de la empresa solicitante, las políticas de riesgo de las entidades financieras impidan la aprobación de la operación al plazo solicitado y se otorga el crédito a un plazo menor al requerido para la recuperación de la inversión. Esta situación puede implicar reestructuraciones durante la vida del crédito.

Siguiendo en la misma línea, cabe anotar que según el estudio del Banco Mundial de 2007, denominado “Financiamiento bancario a las pequeñas y medianas empresas en Colombia”, las entidades financieras manifiestan, entre otros aspectos, lo siguiente:

- El segmento pyme es un mercado no saturado con grandes oportunidades de crecimiento y cuyo riesgo crediticio ha mejorado sustancialmente a partir del 2004.
- Las características inherentes a la pyme constituyen un impedimento para el otorgamiento de crédito. En una calificación de 1 a 5, siendo 1 el más importante y 5 el menos importante, las principales razones son: calidad y oportunidad de la información financiera (1.4), informalidad del negocio (1.4), carencia de historia de crédito (1.8), baja capacidad de pago (2.4), débil estructura financiera de sus proyectos a financiar (2.4), calidad en la administración de la pyme (2.6), falta de garantías (2.8), políticas internas de crédito bancario (3.4), falta de especialización en ese segmento de mercado (3.8), regulación gubernamental (4), la baja rentabilidad frente al riesgo de este tipo de crédito (4.2).
- Las pymes dependen en mayor medida de las garantías para obtener crédito, pero sus garantías normalmente son bienes muebles que por sus características muchas veces, de acuerdo con la regulación, no pueden ser consideradas como garantías idóneas por parte de las entidades financieras.
- La banca actualmente cuenta con unidades especializadas en el segmento pyme y diseñan estrategias de venta cruzada y fidelización. Las bases de datos públicas y la información de bureau de crédito son la principal fuente primaria

de consecución de nuevos clientes, por eso la información completa y confiable cobra especial relevancia.

- Los modelos de calificación aún no son utilizados por la banca en Colombia para agilizar sus decisiones de crédito en este segmento

### **Intervención de la banca de segundo piso: un instrumento útil**

La intervención de la banca de segundo piso, a través del mecanismo de redescuento, es útil si los recursos se dirigen a incentivar una mayor profundización del crédito por parte de la banca, actuando en donde se verifique la existencia de fallas de mercado, como plazos insuficientes, apoyo a segmentos vulnerables o a sectores con alto potencial de crecimiento y de generación de divisas, empleo y valor agregado, mercados poco desarrollados, o como instrumento contracíclico en situaciones coyunturales de la economía.

El papel del redescuento, como mecanismo de intervención sobre fallas de mercado, es válido para acompañar a los intermediarios financieros en operaciones, plazos, productos o segmentos, que con incentivos vía tasa de interés o garantía, remuneran o cubren el mayor riesgo.

Los bancos de desarrollo tienen la posibilidad de utilizar instrumentos diferentes al crédito para atender fallas de mercado que tienen relación con el acceso, como la falta de garantías por parte de un amplio segmento empresarial; ausencia de metodologías adecuadas por parte de los intermediarios financieros para la evaluación de riesgo de segmentos particulares; escasos instrumentos financieros estructurados; falta de información confiable a nivel micro y asimetría a nivel macro para la toma de decisiones por parte del sector financiero; informalidad del sector empresarial y deficiencias en su gestión financiera y administrativa -en especial en el segmento de micros y pequeñas empresas-; o marco regulatorio inadecuado -en especial en lo referente a garantías para el caso de Colombia-, entre otros aspectos.



Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentan los principales instrumentos de intervención de Bancóldex como banco de desarrollo de segundo piso:

### I. Crédito:

El crédito es el instrumento natural a través del cual Bancóldex y los demás bancos de desarrollo han actuado frente a las fallas de mercado, brindando liquidez en condiciones financieras preferenciales a la banca de primer piso, con el fin contribuir en el flujo de recursos de forma generalizada hacia todos los sectores económicos. Dada la consolidación del sistema financiero y la consecuente mayor liquidez que esto implica, cobra mucha importancia el diseño de mecanismos diferentes que permitan canalizar recursos hacia la banca de forma diferenciada y atendiendo problemáticas, situaciones o nichos específicos. A continuación se analizan algunos esquemas de crédito no generalizado que ha utilizado Bancóldex:

- Esquema “aProgresar”, cupo especial de crédito en condiciones preferenciales para la modernización empresarial.
  - Al ofrecer un incentivo inicial, a través de una tasa preferencial de entrada y otro incentivo adicional, cuando la empresa demuestra que mejoró en sus indicadores de productividad y competitividad, se privilegia el esfuerzo en mejoramiento y modernización de la empresa beneficiaria y la induce a revisar y analizar el comportamiento de sus indicadores financieros.
  - Al tener curva invertida en la tasa de redescuento (a mayor plazo de la operación, la tasa de interés que se cobra al intermediario financiero es menor), se incentiva la colocación de recursos a mediano y largo plazo, lo cual beneficia tanto al canal -vía remuneración del mayor riesgo- como al empresario porque le permite financiar programas de mejoramiento y modernización a plazos razonables que se ajustan a su flujo de caja.

- La garantía automática que contempla este cupo especial de crédito hasta por el 70% del valor del crédito cuando su plazo supera los 3 años, acompaña el mayor riesgo del intermediario y lo remunera vía menores provisiones.
- Mecanismos como el crédito para las operaciones de leasing permite a las compañías de financiamiento complementar sus reducidas fuentes de fondeo y subsanar la limitación que tienen de endeudamiento con sus filiales cuando pertenecen a grupos financieros, ya que el fondeo de Bancóldex les otorga un plazo adecuado, un menor costo y es un apropiado mecanismo “anti-gap”.
- Los convenios que suscribe Bancóldex con ministerios, alcaldías, gobernaciones y otras entidades como cámaras de comercio, se han constituido en un mecanismo de apoyo financiero para el sector empresarial, permitiendo el diseño e implementación de cupos especiales de crédito para apoyar una problemática en particular o promover un segmento empresarial determinado que requiera adelantar acciones encaminadas al mejoramiento de su infraestructura productiva. Adicionalmente, los convenios contribuyen a eliminar las restricciones de acceso al financiamiento y posibilitar la obtención de recursos de crédito a menores costos.

### II. Factoraje:

Las fallas que ha buscado atender Bancóldex, a través de su intervención en el mercado de factoraje, son:

- Limitado portafolio de productos post-embarque dirigidos a los exportadores, para lo cual se diseñó el producto Liquidex en dólares, un esquema de descuento de cartera amparada en una póliza individual de seguro de crédito.
- Dado el limitado acceso al financiamiento de micros y pequeñas empresas por las razones expuestas en este documento, en 2006 se diseñó



Liquidex Cadenas Productivas, en el cual, a través de una póliza de seguro de crédito global contratada por Bancóldex, se cubre el riesgo de grandes y medianas empresas pagadoras y las empresas proveedoras de éstas pueden acceder al descuento de su cartera con Bancóldex.

- Otra barrera importante es la poca información que existe por parte del sector empresarial de la forma cómo opera el factoraje en todas sus versiones y los beneficios que le brinda su utilización sola o combinada con el crédito. Por ello Bancóldex, sin abandonar la promoción de sus propios productos de factoraje, desde 2008 viene apoyando la industria a través de eventos, conferencias, cambios en el marco regulatorio y otros frentes.
- Adicionalmente, por el lado de la oferta en la industria, dada la desaceleración de la economía que se verificó en 2008-2009, Bancóldex diseñó líneas de fondeo para las compañías de financiamiento especializadas en factoraje.

### III. Fortalecimiento institucional

Este instrumento ha atendido las fallas de mercado que se han detectado en la red de entidades orientadas a microcrédito que no son vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Es un instrumento efectivo de intervención ya que acompaña a estos canales en la generación de una estructura formal adecuada y les permite desarrollar, al interior de las entidades, las habilidades requeridas en recurso humano y tecnología para poder asegurar una mejor administración del riesgo de crédito.

### IV. Formación empresarial:

Este mecanismo atiende las fallas de mercado desde el punto de vista de la demanda, ya que contribuye a la “profesionalización” de las empresas en su gestión administrativa y financiera.

El reto es el desarrollo de esquemas que permitan mayor cobertura y profundización, y lograr articular

a todos los actores que actualmente y desde hace varios años vienen trabajando en la formación y el fortalecimiento de las empresas para acceder al crédito, innovar y tener mejores indicadores de productividad y competitividad que le permitan asegurar su permanencia en el mercado.

### V. Inversionista en Fondos de capital privado:

El programa Bancóldex Capital busca atender fallas de mercado por el lado de la oferta, creando la capacidad y el conocimiento requeridos en los inversionistas y en los gestores de fondos, que incentivan el desarrollo de la industria de capital privado y de capital emprendedor en Colombia.

Este programa también le permite a Bancóldex invertir recursos de forma limitada en fondos de capital privado que apoyen empresas en fase de expansión.

Por otra parte, se verifica como falla de mercado la limitada cantidad de empresas que actualmente pueden ser sujeto de inversión de un fondo de capital privado, bien sea porque no son fácilmente identificables o porque no parece haber potencial dadas las barreras indicadas en este documento cuando se analizó el segmento empresarial, en especial en lo concerniente a la falta de información confiable, la inexistencia de gobierno corporativo y el poco interés de co-inversión y co-administración de los empresarios con terceros. Esta falla se viene atendiendo a través del programa de formación empresarial.

### VI. Microseguros:

Con este producto Bancóldex busca atender varias fallas de mercado como el limitado acceso de la población empresarial de menor tamaño a la rama de seguros dado que no era considerado un mercado objetivo interesante; la vulnerabilidad social de este segmento frente a eventos adversos que afectan las rentas de la familia y los bienes de la empresa; y la ausencia de una cultura de seguro.

Para ello, se diseñó el Programa “Futurex seguros para el Microempresario”, que comprende dos productos: “Futurex vida” y “Futurex daños”. Estos son adquiridos a través de la red de entidades microfinancieras a bajo costo y con un esquema operativo liviano que asegura la oportunidad en la atención de los siniestros.

#### **VII. Gestión ambiental:**

Como banco de desarrollo, Bancóldex diseña la estrategia que le permita ser articulador entre los actores locales y del sector financiero en torno a los riesgos, oportunidades y retos que representa la temática ambiental. Con este propósito, la entidad viene identificando las fallas de mercado sobre las cuales se puede motivar a los intermediarios financieros para actuar en mercados no explorados, identificar riesgos y diseñar esquemas y productos financieros novedosos y rentables.



## DESEMPEÑO MACROECONÓMICO Y EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE CONVERGENCIA EN LA COMUNIDAD ANDINA

*Programa de Macroeconomía y Política Arancelaria de la Secretaría General de la CAN*

A finales del año 2008, el mundo experimentó una severa crisis económica de carácter global, lo que llevó a una desaceleración de las economías que persistió hasta la primera mitad del año 2009. Cabe resaltar que, antes de la crisis, América Latina había registrado períodos favorables de crecimiento por al menos 4 años; sin embargo, durante la crisis fue impactada a través de una menor demanda de su oferta exportable por parte de los países industrializados, así como de fuertes reducciones de los precios de sus productos básicos (commodities) de exportación más importantes; además de menores ingresos por remesas del exterior, menor acceso a recursos de financiamiento internacional, menor flujo de inversión extranjera, entre otros efectos.

Esta coyuntura desfavorable se presenta en momentos en que los países de la región, pero en especial los de la subregión andina, contaban con elevadas reservas internacionales, dinamismo económico y manejos macroeconómicos sólidos, con adecuados resultados fiscales, por lo cual, a pesar del panorama global adverso, desde el segundo trimestre del 2009, se han registrado signos de estabilización y de una lenta recuperación, al irse retomando el dinamismo en las cifras trimestrales del Producto Interno Bruto (PIB) y registrarse un rebote de los precios de los commodities, recuperándose los términos de intercambio.

De esta manera, durante el año 2009, a pesar de la magnitud de la crisis internacional, a nivel anual, los Países Miembros de la Comunidad Andina no registraron tasas de variación negativas en sus economías, y lo que es más, en el año 2010 se evidenciaron mayores signos de recuperación con cifras superiores a las registradas en el año previo a la crisis, según estimaciones de los propios Países

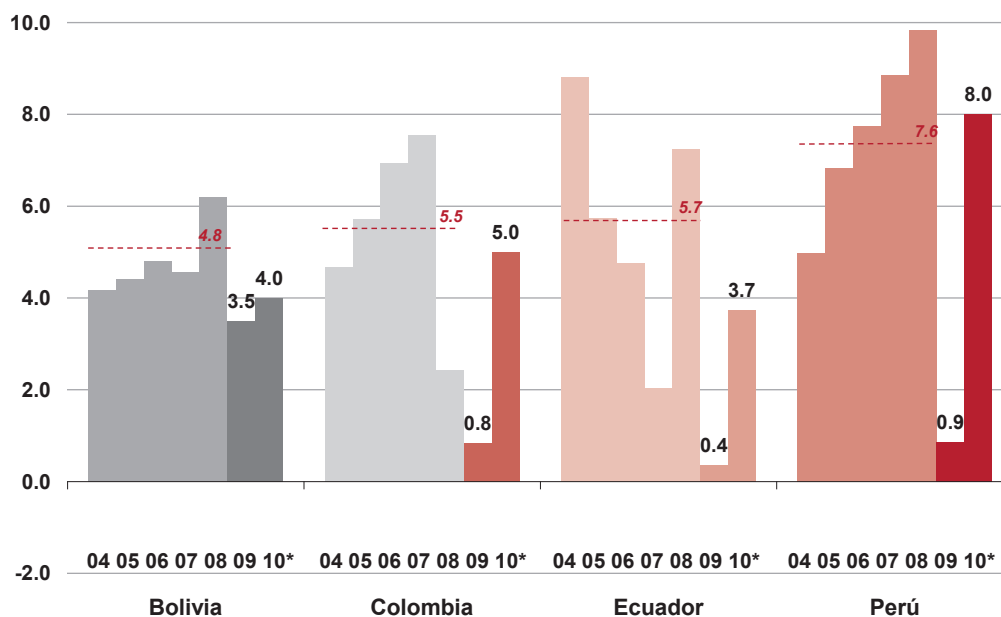
Miembros (PP.MM.) presentadas en el II Seminario sobre los Programas de Acciones de Convergencia (PAC) realizado por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) en noviembre de 2010. De acuerdo a dicha información, Perú fue el país que registraría el mayor crecimiento de su Producto Interno Bruto (PIB) (8.0%), seguido por Colombia (5.0%), Bolivia (4.0%) y Ecuador (3.7%). Las proyecciones para el año 2011 son aún más optimistas.

### Inflación Anual

La primera meta de convergencia macroeconómica definida por la Comunidad Andina fue la de mantener una inflación de un solo dígito. Esta meta fue definida en la III Reunión del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina realizado en Cartagena - Colombia, los días 23 y 24 de mayo de 1999.

Durante el año 2009 se observó una reversión de la tendencia alcista de la tasa de inflación que se había experimentado en el período 2006-2008, debido en gran medida a la desaceleración económica que generó una menor demanda e incertidumbre afectando las expectativas de los agentes. En este sentido, el cumplimiento de una de las principales metas de convergencia comunitaria, consistente en una inflación anual de un dígito, se vio favorecido, así, a diciembre del 2009, Bolivia registró un aumento anual de 0.26% en su índice general de precios, mientras que Colombia, Ecuador y Perú alcanzaron una inflación anual de 2.00%, 4.31% y 0.25%, respectivamente. Sin embargo, en el año 2010 los países andinos experimentaron una mayor volatilidad de sus precios, mostrando una tendencia

Gráfico N° 1  
Comunidad Andina: Crecimiento Económico  
– tasa de variación anual del PIB real –



\* Estimaciones de cada país, presentadas en el II Seminario PAC 2010 realizado el 10/11/10.

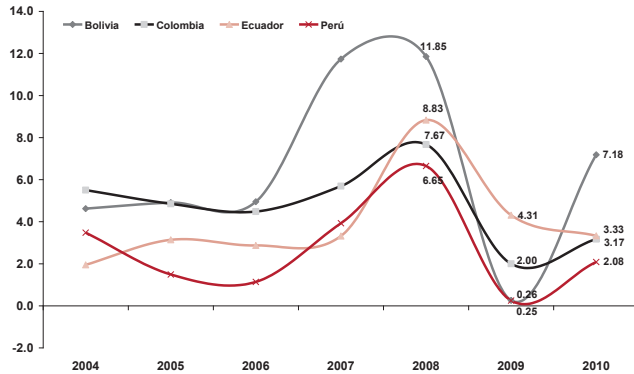
Fuente: Estadísticas oficiales de los PPMM.

Elaboración: Programa de Macroeconomía y Política Arancelaria – SGCAN.

al alza, explicada por las medidas monetarias y fiscales (anticíclicas y expansivas) aplicadas por los PPMM. para evitar la contracción económica, los cuales registraron una inflación mayor a la registrada en el año anterior, con tasas superiores al 2%; en ese orden Bolivia registró una tasa de 7.2%, Colombia 3.2%, Ecuador 3.3% y Perú se ubicó cerca a la meta de inflación de su política monetaria con un 2.1%. A pesar de ello, todos los Países Miembros lograron cumplir la primera meta de convergencia. Este resultado también se habría presentado debido a diferentes shocks de oferta en la subregión (problemas climáticos y desastres naturales), así como por el encarecimiento mundial de diversos commodities, entre ellos los rubros alimenticios y energéticos.

En el caso boliviano se debe resaltar que la mayor inflación ya se venía registrando desde el tercer trimestre del año 2010, situación explicada por shocks de oferta (escasez de alimentos debido a las heladas que afectaron a las zonas proveedoras), y al finalizar el año, la inflación sufrió una mayor alza debido a la promulgación del Decreto Supremo 748, el día 26 de diciembre, que dispuso los aumentos a los precios de los combustibles, con el fin de evitar el contrabando de los combustibles y reinvertir el dinero de los subsidios en planes sociales. A pesar de ello, Bolivia logró cumplir con la meta comunitaria en el 2010. El Decreto fue anulado el 01 de enero del 2011, sin embargo los precios no regresaron a su nivel previo.

Gráfico N° 2  
Comunidad Andina: Inflación  
– tasa de variación anual del IPC a fin de período –



Fuente: Estadísticas oficiales de los PP.MM.

Elaboración: Programa de Macroeconomía y Política Arancelaria – SGCAN.

### Resultado del Sector Público No Financiero

La segunda meta de convergencia para los países andinos hace referencia al déficit del Sector Público No Financiero (SPNF), el que no debería exceder del 3% del PIB. Esta meta fue definida en la V Reunión del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina realizado en Caracas - Venezuela, el 21 de junio de 2001.

Durante los años 2004 y 2008 los Países Miembros registraron un adecuado cumplimiento de esta meta; sin embargo, durante el año 2009, debido a la reciente crisis económica y con el fin de evitar la contracción económica, sus autoridades económicas aplicaron políticas fiscales de carácter expansivo a través de la disminución de impuestos y aumento del gasto público, especialmente en infraestructura, con mayor énfasis en esta última debido a que incentiva la demanda interna.

De esta manera, en el año 2009, Bolivia alcanzó un superávit fiscal de 0.1% del PIB, en un contexto de impulsos fiscales importantes (explicado principalmente por la adopción del plan de contingencia con una inversión pública entre US\$

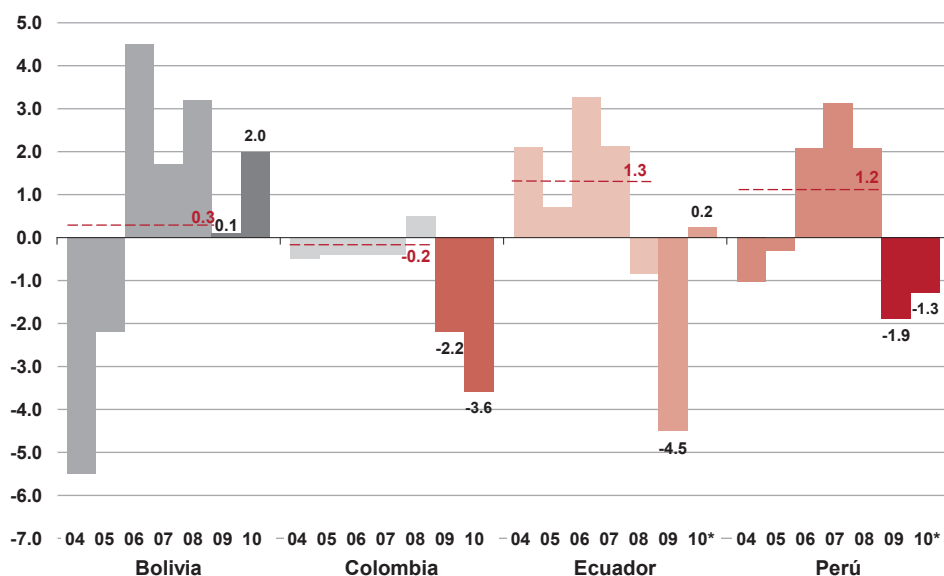
1,871 millones y US\$ 2,871 millones, así como por la reducción de impuestos). En el año 2010, el resultado fiscal fue de un superávit de 2% del PIB, registrándose un saldo positivo por quinto año consecutivo a partir del año 2006, lo que reflejaría una estabilidad macroeconómica sólida y un manejo responsable de los recursos públicos.

Colombia alcanzó un déficit fiscal de 2.2% del PIB en el año 2009, explicado por la reducción del impuesto a la renta, impuesto al patrimonio y timbres, y por la creación de un Fondo de Infraestructura de US\$ 500 millones. El nivel de gasto se mantuvo inalterado y se priorizó hacia sectores de mayor reactivación de la economía (infraestructura y red de apoyo social). El déficit fiscal y el nivel de deuda han aumentado, frente a lo inicialmente previsto, pero la política ha sido creíble por su consistencia con la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Se proyecta para el 2010 que Colombia registraría un déficit superior a la meta comunitaria.

En 2009, Ecuador no alcanzó la meta comunitaria al registrar un déficit de 4.5% del PIB; esto como consecuencia de un aumento del gasto que ha realizado el Gobierno para invertir en infraestructura, en diversos programas sociales y en la construcción de viviendas, aunado a las medidas adoptadas anteriormente como la reducción temporal de los impuestos a la banca privada, fijación del impuesto al acervo de activos externos de los bancos para incentivar el ahorro nacional, la reducción del nivel de endeudamiento mediante recompra de deuda (Bonos Global 2012 y 2030), entre otros. Entre enero y septiembre del año 2010, Ecuador ha ido registrando un ligero superávit que indicaría que al finalizar el año 2010 se podrá cumplir con la meta comunitaria.

Durante el año 2009, Perú registró un déficit fiscal de 1.9% del PIB, como consecuencia de la expansión de la inversión pública, principalmente del Gobierno Nacional. En Perú se implementó el Plan de Estímulo Económico a través de un fondo destinado al gasto en obras de infraestructura con un costo de 12,651 millones de nuevos soles (3.2% del PIB). El Plan de Estímulo contribuiría a que en los años 2009 y 2010 se tenga un impulso fiscal positivo. Se ha registrado, al tercer trimestre del año 2010, un déficit de 1.3% con lo que se espera llegue a cumplir la meta comunitaria.

Gráfico N° 3  
Comunidad Andina: Resultado del Sector Público No Financiero  
– en porcentaje del PIB –



\* Nota: Para el año 2010 el período reportado de Ecuador es Enero – Octubre y de Perú es Enero – Septiembre.

Fuente: Estadísticas oficiales de los PPMM.

Elaboración: Programa de Macroeconomía y Política Arancelaria – SGCAN.

## Deuda Pública

El tercer criterio de convergencia está referido al endeudamiento público y establece que el saldo de la deuda pública del sector público consolidado, tanto externa como interna, no debe exceder el 50% del PIB, al final de cada ejercicio económico. Esta meta fue definida en la V Reunión del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina realizado en Caracas - Venezuela, el 21 de junio de 2001.

En el 2009, la Deuda Pública Consolidada de Bolivia representó el 32.0% del PIB, cifra superior a la del año 2008 (30.9%), explicado por el aumento del saldo de la deuda externa pública de mediano y largo plazo que llegó a US\$ 2,590 millones debido a los desembolsos principalmente de la CAF, BID, la República Bolivariana de Venezuela y variaciones cambiarias positivas por la depreciación del dólar estadounidense frente al euro, yen y libra esterlina.

Por su parte, en Colombia la deuda pública se incrementó sustancialmente en términos de deuda neta del Sector Público No Financiero (SPNF), llegando en el 2009 a 26.9% del PIB explicado por una estrategia de financiamiento externo que le permitió financiar su presupuesto y su política contracíclica. Al primer semestre de 2010, Colombia ha mantenido una relación deuda/PIB inferior al 25%, siendo además el primer país que, después de la crisis, regresó a los mercados internacionales con una emisión de bonos a 11 años y cuya operación contó con la participación de 158 cuentas que demandaron 4.6 veces el monto emitido.

En el caso de Ecuador, continuó registrando una evolución agresiva de reducción del endeudamiento público, alcanzando 20.0% del PIB en el 2009, explicado por los prepagos de créditos externos y el re-perfilamiento de su deuda. Entre enero y noviembre del 2010, el saldo de deuda de Ecuador fue de 23.3%, mostrando el cumplimiento de la meta comunitaria andina así como su regla macrofiscal

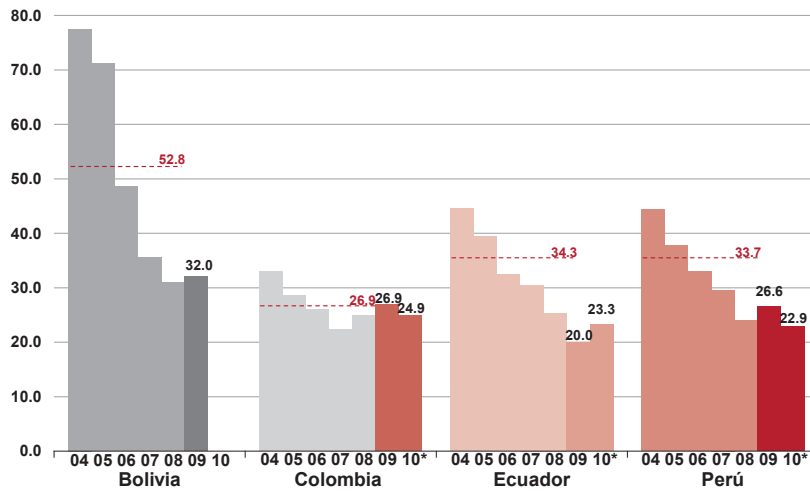


referida al límite de endeudamiento público menor al 40% del PIB.

En el Perú, el saldo de la deuda pública total del año 2009 ascendió a 26.6 % del PIB, mayor en 2.6 puntos porcentuales respecto al saldo del año 2008

y menor a la meta comunitaria de 50% del PIB. Sin embargo, a septiembre de 2010, se ha registrado una reducción de su nivel de endeudamiento, alcanzando el 22.9% del PIB y las autoridades económicas señalan que a final de año será inferior al 25%.

Gráfico N° 4  
Comunidad Andina: Endeudamiento Público  
– en porcentaje del PIB –



\* Nota: Para el año 2010 el período reportado de Colombia es Enero – Junio, de Ecuador es Enero – Noviembre y de Perú es Enero – Septiembre.  
Fuente: Estadísticas oficiales de los PPM.  
Elaboración: Programa de Macroeconomía y Política Arancelaria – SGCAN.

### Indicadores de Vulnerabilidad Macro económica

En el período 2004-2008, los países de la Comunidad Andina se vieron favorecidos por la coyuntura internacional, caracterizada por el dinamismo de las economías asiáticas, la mejora en el desempeño de los países industrializados y, sobre todo, por la creciente demanda externa de bienes primarios.

Durante el año 2008, los países andinos, en su conjunto, registraron un importante crecimiento real del PIB, cuya tasa de expansión anual llegó en el año 2007 a 5.8%. Este dinamismo de la actividad económica también fue el reflejo de un mejor desenvolvimiento industrial, en especial de

los sectores beneficiados con elevadas ganancias derivadas del continuo aumento de los precios del petróleo, agrícolas y minerales, de los cuales los países andinos son exportadores netos, y se apreció un mejoría de los términos de intercambio de estos países.

Dicho contexto fortaleció significativamente los resultados fiscales en varios países de la región, en particular por el buen comportamiento de los productos básicos exportados por los países andinos.

Un elemento a destacar, para los países andinos, es la importancia en sus ingresos fiscales de los ingresos provenientes de la exportación de



productos básicos, los cuales atravesaron por una coyuntura muy favorable en términos de precios. Numerosos estudios han mostrado, sin embargo, que los precios de los productos básicos han registrado importantes fluctuaciones, por lo cual, en condiciones de aumentos de ingresos, si éstos no se traducen en mayor ahorro público, puede aumentar la vulnerabilidad fiscal frente a reversiones potenciales de las favorables condiciones externas. Además, a pesar de que el promedio de endeudamiento público en la subregión viene comportándose de manera decreciente, los niveles de deuda pública en los países aún se mantienen elevados.

De ahí, la necesidad de generar mayor ahorro público en tiempos de bonanza a fin de generar mayores grados de libertad para hacer frente a potenciales caídas en los precios de los productos básicos y desaceleración en el crecimiento económico.

Los eventos de los últimos meses del año 2008 generaron una coyuntura internacional desfavorable, dando señales de una recesión mundial. Ello refuerza la recomendación de reforzar el monitoreo de las vulnerabilidades, estableciendo indicadores claves para detectar riesgos futuros sobre el desempeño macroeconómico de los países. El descenso de los precios de los productos básicos afecta fuertemente nuestras economías ya que existe una alta dependencia de la evolución de los mismos.

El Grupo Técnico Permanente (GTP) de la Comunidad Andina<sup>2</sup> consideró de suma importancia la identificación, análisis y seguimiento de Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica (IVM) en la subregión, con el objeto de abastecer de herramientas complementarias que permitan relacionar el comportamiento de algunas de las variables macroeconómicas con el grado de vulnerabilidad de las economías, así como buscar la sostenibilidad fiscal y externa, en el corto y mediano plazo, y de prever y/o advertir al sector público, privado y a la sociedad civil, de posibles deterioros o mejoras significativas en el desempeño macroeconómico de los Países Miembros.

Como resultado de los primeros trabajos a nivel de expertos, mediante Decisión 704 (Diciembre 2008), se aprobaron doce (12) Indicadores de Vulnerabilidad fiscal y externa, cuyo análisis se incluyó en los Programas de Acciones de Convergencia y en sus respectivos informes de seguimiento. Desde febrero de 2009, los representantes de los Países Miembros en el GTP abordaron, en varias reuniones de trabajo, tanto la posibilidad de incluir nuevos IVM's como la definición de un método común para su cálculo.

De esta manera, en enero de 2010, la Comisión de la Comunidad Andina emitió la Decisión 731, que aprueba siete (7) Indicadores de vulnerabilidad fiscal y externa, adicionales a los aprobados mediante la Decisión 704, y se adoptó un manual metodológico, el cual será observado por los Países Miembros y prevalecerá para el cálculo de los diecinueve (19) IVM's.

En cumplimiento a ambas Decisiones, los Países Miembros han remitido a la SGCAN información de los diecinueve (19) IVM's, que abarcó el período desde el primer trimestre del año 2007 al último trimestre del año 2009.

Con la información enviada por los Países Miembros, la SGCAN presenta en esta publicación información de cada uno de los diecinueve (19) IVM's. En esta oportunidad se recoge el documento actualizado que se presentó en el libro correspondiente al año 2010 publicado en setiembre de ese mismo año.

Los Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica contribuyen en la evaluación de la vulnerabilidad de los Países Miembros, a efectos de adoptar acciones coordinadas que permitan disminuirla, complementando las actuales metas de convergencia e incorporando un marco de alerta -de referencia común-, que facilite la oportuna definición de políticas macroeconómicas correctivas y contracíclicas, en procura de un mayor bienestar y mejores condiciones de vida de los habitantes de la subregión.

<sup>2</sup> La formalización de este Grupo se dio en la V Reunión del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica, en junio de 2001, y está conformado por un delegado de cada una de las instituciones del Consejo, además de un delegado de la Corporación Andina de Fomento (CAF), un delegado del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y un delegado de la Secretaría General de la Comunidad Andina.



Acerca de la vulnerabilidad fiscal, son indicadores que se refieren al grado de exposición de la política fiscal de un país a factores económicos internos y externos, políticos y sociales, que pueden comprometer el logro de sus objetivos, y para cuantificar dicho grado de vulnerabilidad. La literatura económica presenta una serie de indicadores de sostenibilidad especialmente enfocados a la meta de déficit, deuda pública total y deuda pública interna de los países, los cuales permiten calcular su vulnerabilidad frente a cambios esperados y no esperados de su entorno, lo que a su vez permite evaluar la solidez de la economía en general.

Según lo reportado sobre la Deuda Pública Total al respecto del PIB, la información más reciente apunta a un ratio menor al 40% para todos los Países Miembros, con una ligera excepción para Colombia (40.6%), lo que sería una señal de baja vulnerabilidad. De acuerdo con el FMI, un indicador superior al 40% es una primera señal de alerta.

Otro indicador importante es la Presión Tributaria, que constituye los ingresos tributarios sobre el PIB. Colombia, Ecuador y Perú muestran niveles similares para este indicador, ubicados alrededor del 14%.

Acerca de los indicadores de vulnerabilidad externa, son aquellos indicadores que permiten evaluar la capacidad de respuesta de la economía de un país ante shocks externos y/o cambios en las condiciones de financiamiento proveniente del extranjero. Estos indicadores se encuentran referidos a variables como la Deuda Externa, tanto de corto como de largo plazo, Reservas Internacionales, los flujos de exportaciones e importaciones, entre otros.

La relevancia de los indicadores está en función del tipo de shock externo (recesión mundial, baja de precios de commodities de exportación, aumento de tasas de interés internacional, volatilidad de tipo de cambio, etc.). Asimismo, se debe tomar en cuenta los distintos grados de exposición de las economías del bloque subregional andino.

En cuanto a Deuda Externa Total, durante el año 2009, Bolivia mostró el indicador más bajo debido a una política fiscal de menor endeudamiento externo. Por su parte, Perú fue el que presentó un mayor nivel de Deuda en moneda extranjera, con un indicador superior al 60% durante el año 2009, lo que se debe

en parte a un mayor nivel de apertura al mercado de capitales.

A nivel más desagregado, la Deuda de Corto Plazo de Deuda Externa no registró mayores presiones durante el año 2009, sólo Perú mostró una mayor ratio de este indicador debido a una serie de vencimientos de deuda de períodos anteriores que implicó que la deuda residual fuera más alta a finales de año. Sin embargo, la capacidad de pago de dicha deuda con ingresos por exportaciones de bienes y servicios fue favorable para todos los países (incluido Perú), aunque Ecuador mostró una mayor exposición al presentar un indicador entre 4.5 y 3.5 veces mayor a sus ingresos de divisas, explicado por las fuertes bajas de las exportaciones de sus principales bienes.

En cuanto a la relación Reservas Internacionales Netas (RIN) entre amortizaciones de deuda y saldo de cuenta corriente, Perú se ubica cerca del valor 20 al último trimestre del año 2009, es decir que sus RIN representan aproximadamente 20 veces sus obligaciones internacionales, seguido de Bolivia con 10 veces; sin embargo, Bolivia registró una relación mayor entre las RIN y el stock de Deuda Externa al último trimestre del año 2009. El indicador complementario Servicio de la Deuda Externa entre Ingresos de Cuenta Corriente, sin embargo, señala que Bolivia depende más de sus exportaciones de bienes y servicios y otros ingresos de la cuenta corriente externa para generar divisas y cubrir sus obligaciones externas.

Otro indicador relevante es el saldo de la Cuenta Corriente como porcentaje del PIB, el cual durante el año 2009 mostró para Perú un ligero superávit, lo contrario sucedió para los demás países, que a pesar de que Bolivia y Colombia han venido mejorando el porcentaje de este indicador, mostraron déficits cercanos a 3% de su respectivo PIB. Esto no debería implicar mayor vulnerabilidad, siempre que se cuente con un acceso razonable al mercado de capitales para financiarlo.

Como Anexo al presente documento se incluye los cuadros con la información trimestral de los 19 indicadores de vulnerabilidad macroeconómica según lo reportado por cada uno de los países andinos.

**BOLIVIA**

N°	Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica Fiscales y Externos	2007				2008				2009			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	Deuda pública total / PIB	33.3	34.0	34.5	35.6	28.6	29.3	29.9	30.9	30.6	32.2	32.6	32.0
2	Deuda pública en divisa extranjera / Deuda pública total	68.5	67.5	66.2	66.2	65.2	63.3	62.4	63.0	60.5	58.1	58.1	59.8
3	Ingresos Tributarios / PIB				16.3	14.6	15.8	17.0	17.7	17.2	16.5	16.2	16.2
4	Deuda externa total a corto plazo / PIB	1.5	1.9	1.5	1.7	1.6	1.7	1.6	1.6	1.4	1.5	1.4	1.6
5	Deuda Externa total / PIB	25.9	26.7	25.7	26.4	21.0	21.4	21.5	22.8	20.1	20.6	20.8	22.2
6	Deuda Externa total / Ingreso por exportaciones de bienes y servicios	18.7	21.9	15.2	15.2	16.2	17.0	14.3	15.5	20.1	19.9	17.1	19.8
7	Servicio de la deuda externa total / Ingreso por exportaciones de bienes y servicios	5.4	7.3	5.2	5.8	3.3	3.7	3.7	4.6	3.9	2.5	3.8	4.7
8	RIN // (Amortización de la Deuda Externa de corto y largo plazo + Déficit en cuenta corriente) t+1	-365.3	-315.9	-351.4	-440.5	-829.7	-1186.9	-2203.3	-19256.9	2833.9	1541.5	1034.3	900.9
9	Servicio de la Deuda Externa Total / Ingresos en Cuenta Corriente	77.2	67.5	52.9	48.5	47.7	49.6	41.8	43.5	53.9	52.0	48.9	50.9
10	Deuda Externa total / Reservas Internacionales Netas	97.1	90.6	71.7	65.7	56.7	50.5	46.3	49.6	45.3	45.2	42.9	45.1
11	Saldo de la Cuenta Corriente / PIB	-12.0	-14.1	-15.2	-16.1	-12.0	-9.8	-8.5	-6.9	-4.6	-2.8	-1.5	-0.3
12	RIN / M2	198.1	193.9	191.1	170.2	184.3	173.3	168.8	167.1	183.9	183.4	183.5	165.5
13	Servicio de la deuda del Gobierno Central / Ingresos del Gobierno Central	35.7	36.6	36.8	35.2	42.5	40.2	24.2	22.6	23.0	22.3	25.3	28.6
14	Intereses de deuda / Ingresos Corrientes del Gobierno Central	14.2	14.0	13.5	13.0	15.9	15.7	10.5	10.7	10.8	9.9	10.6	9.6
15	Gasto de Capital e Inversión del Gobierno Central / Desembolsos de deuda del Gobierno Central	202.4	231.6	269.0	288.0	320.3	379.9	442.0	445.1	358.6	260.3	193.3	194.0
16	Deuda total del Gobierno Central / PIB	4.0	4.1	4.1	4.2	3.6	3.7	3.8	3.9	4.0	4.2	4.3	4.2
17	Gasto Corriente del Gobierno Central / Ingresos Corrientes del Gobierno Central	96.0	94.2	82.7	89.5	89.5	89.5	85.8	91.0	94.2	90.9	101.0	101.5
18	Intereses de Deuda Externa Pública del Sector Público No Financiero / PIB	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4
19	Brecha Primaria como medida de sustentabilidad fiscal del Gobierno Central	-7.7	-5.9	-3.2	-1.8	-6.9	-7.5	1.2	-4.1	-8.1	-6.0	-17.8	-18.9

**COLOMBIA**

N°	Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica Fiscales y Externos	2007				2008				2009			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	Deuda pública total / PIB	38.1	39.7	37.4	34.8	35.2	35.8	33.5	29.1	31.9	35.1	38.2	40.6
2	Deuda pública en divisa extranjera / Deuda pública total	38.7	33.7	33.1	34.0	31.9	29.3	29.6	35.9	36.0	34.9	35.2	33.8
3	Ingresos Tributarios / PIB				13.4	15.7	13.5	23.1	13.5	13.1	13.3	13.4	13.1
4	Deuda externa total a corto plazo / PIB	4.0	3.5	3.2	2.5	2.2	2.2	2.2	2.3	2.0	1.6	1.6	1.8
5	Deuda Externa total / PIB	24.9	23.6	22.2	21.4	20.3	19.1	18.3	18.9	19.8	20.7	23.1	23.0
6	Deuda Externa total / Ingreso por exportaciones de bienes y servicios	94.9	77.7	71.1	51.3	50.3	45.6	48.4	58.0	52.0	39.8	37.6	40.5
7	Servicio de la deuda externa total / Ingreso por exportaciones de bienes y servicios	36.2	32.0	28.7	24.7	23.2	19.6	18.4	19.2	16.7	20.6	22.4	22.9
8	RIN / (Amortización de la Deuda Externa de corto y largo plazo + Déficit en cuenta corriente) t+1	155.4	163.9	168.0	179.4	197.7	223.6	230.2	195.0	222.0	205.1	215.7	230.6
9	Servicio de la Deuda Externa Total / Ingresos en Cuenta Corriente	29.3	26.1	23.5	20.3	19.2	16.4	15.5	16.3	14.2	17.5	19.1	19.6
10	Deuda Externa total / Reservas Internacionales Netas	222.3	215.7	211.2	212.7	207.4	201.9	191.6	196.0	195.9	195.2	203.7	211.4
11	Saldo de la Cuenta Corriente / PIB	-2.5	-2.8	-3.0	-2.9	-2.4	-2.1	-2.1	-2.8	-2.8	-2.8	-2.8	-2.2
12	RIN / M2												
13	Servicio de la deuda del Gobierno Central / Ingresos del Gobierno Central				56.3	41.1	52.3	53.8	46.0	44.4	40.2	39.6	39.5
14	Intereses de deuda / Ingresos Corrientes del Gobierno Central				27.3	24.4	23.7	23.1	23.6	23.9	23.2	22.8	23.1
15	Gasto de Capital e Inversión del Gobierno Central / Desembolsos de deuda del Gobierno Central				34.7	30.2	27.2	29.4	37.4	32.5	34.7	33.8	32.0
16	Deuda total del Gobierno Central / PIB	36.2	36.0	35.7	34.0	33.7	32.8	33.5	34.1	37.3	35.7	34.6	37.2
17	Gasto Corriente del Gobierno Central / Ingresos Corrientes del Gobierno Central				131.0	124.6	123.9	125.1	132.5	135.6	138.4	140.5	149.1
18	Intereses de Deuda Externa Pública del Sector Público No Financiero / PIB	4.1	1.1	1.1	4.0	3.7	3.5	3.4	3.6				
19	Brecha Primaria como medida de sustentabilidad fiscal del Gobierno Central				1.0	2.0	1.7	1.4	1.1	0.5	0.1	0.0	-1.3

## ECUADOR

N°	Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica Fiscales y Externos	2008		2009			
		III	IV	I	II	III	IV
1	Deuda pública total / PIB	21.3	21.4	22.7	14.6	15.5	15.3
2	Deuda pública en divisa extranjera / Deuda pública total	12.1	11.9	11.0	18.2	17.0	9.5
3	Ingresos Tributarios / PIB	12.2	12.7	13.8	14.4	14.5	14.7
4	Deuda externa total a corto plazo / PIB						
5	Deuda Externa total / PIB	31.1	30.9	32.7	26.6	26.8	27.0
6	Deuda Externa total / Ingreso por exportaciones de bienes y servicios	283.6	296.8	455.6	449.9	370.1	319.7
7	Servicio de la deuda externa total / Ingreso por exportaciones de bienes y servicios	42.4	72.0	79.8	206.9		
8	RIN / (Amortización de la Deuda Externa de corto y largo plazo + Déficit en cuenta corriente) t-1						
9	Servicio de la Deuda Externa Total / Ingresos en Cuenta Corriente	37.0	59.6	66.0	174.3		
10	Deuda Externa total / Reservas Internacionales Netas						
11	Saldo de la Cuenta Corriente / PIB	0.1	-2.8	-1.7	0.2		
12	RIN / M2						
13	Servicio de la deuda del Gobierno Central / Ingresos del Gobierno Central	28.8	23.6	21.7	18.6	19.1	16.8
14	Intereses de deuda / Ingresos Corrientes del Gobierno Central	44.6	35.6	31.2	24.0	23.3	21.4
15	Gasto de Capital e Inversión del Gobierno Central / Desembolsos de deuda del Gobierno Central	1654.4	1960.9	4427.6	802.2	235.2	1502.3
16	Deuda total del Gobierno Central / PIB	21.9	23.2	25.6	17.6	18.4	18.2
17	Gasto Corriente del Gobierno Central / Ingresos Corrientes del Gobierno Central	91.4	92.7	95.3	93.7	97.9	97.9
18	Intereses de Deuda Externa Pública del Sector Público No Financiero / PIB	1.6	1.5	1.3	1.2	0.9	0.9
19	Brecha Primaria como medida de sustentabilidad fiscal del Gobierno Central	-0.3	2.5	2.8	4.4	6.4	5.0

PERÚ

N°	Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica Fiscales y Externos	2007				2008				2009			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	Deuda pública total / PIB	30.2	29.2	30.3	28.1	26.5	24.2	22.6	22.6	23.5	24.7	25.7	25.0
2	Deuda pública en divisa extranjera / Deuda pública total	73.9	72.9	69.0	65.9	62.4	63.1	63.2	65.2	66.1	64.8	63.9	64.1
3	Ingresos Tributarios / PIB	14.9	15.3	15.5	15.6	15.7	15.4	15.5	15.5	15.3	14.7	14.0	13.7
4	Deuda externa total a corto plazo / PIB	3.5	4.7	5.0	5.8	8.8	8.2	7.2	5.0	3.9	3.6	3.4	3.8
5	Deuda Externa total / PIB	29.8	31.0	30.9	30.6	31.6	30.0	28.2	27.3	27.5	28.0	28.4	28.0
6	Deuda Externa total / Ingreso por exportaciones de bienes y servicios	52.8	63.4	61.0	70.9	115.6	105.9	93.2	86.6	77.7	63.1	51.6	53.4
7	Servicio de la deuda externa total / Ingreso por exportaciones de bienes y servicios	73.3	29.6	34.0	64.1	54.8	46.6	47.3	68.6	67.2	45.7	43.6	26.9
8	RIN / (Amortización de la Deuda Externa de corto y largo plazo + Déficit en cuenta corriente) t+1	440.2	1478.8	1174.9	644.8	655.0	641.9	667.8	577.6	746.2	1152.4	1121.8	1905.2
9	Servicio de la Deuda Externa Total / Ingresos en Cuenta Corriente	67.1	27.3	31.5	59.1	50.8	43.2	44.0	62.3	60.7	41.5	40.0	24.8
10	Deuda Externa total / Reservas Internacionales Netas	155.3	142.9	138.8	118.8	107.1	102.2	103.3	111.7	111.4	111.6	107.9	107.5
11	Saldo de la Cuenta Corriente / PIB	0.0	0.2	0.4	0.7	-0.9	-1.4	-0.9	-0.7	-0.3	0.1	0.2	0.2
12	RIN / M2	26.3	29.6	29.9	32.9	39.3	38.7	35.2	29.7	29.3	29.0	30.0	29.4
13	Servicio de la deuda del Gobierno Central / Ingresos del Gobierno Central	100.1	11.0	16.4	56.5	43.2	8.2	17.2	15.0	15.8	10.2	31.8	18.9
14	Intereses de deuda / Ingresos Corrientes del Gobierno Central	11.6	6.5	10.4	8.6	10.4	4.8	8.3	7.2	10.2	5.5	10.2	6.5
15	Gasto de Capital e Inversión del Gobierno Central / Desembolsos de deuda del Gobierno Central	107.3	1200.3	247.1	343.2	975.8	686.1	2439.6	715.4	269.8	1111.2	328.4	399.9
16	Deuda total del Gobierno Central / PIB	30.7	29.8	30.6	29.3	25.2	25.6	24.8	26.3	26.4	26.1	25.5	26.3
17	Gasto Corriente del Gobierno Central / Ingresos Corrientes del Gobierno Central	78.9	75.0	75.9	85.3	68.1	59.0	96.2	79.6	81.9	69.3	107.4	94.9
18	Intereses de Deuda Externa Pública del Sector Público No Financiero / PIB	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
19	Brecha Primaria como medida de sustentabilidad fiscal del Gobierno Central	1.5	1.7	1.3	0.2	2.0	2.3	0.2	0.3	0.8	0.8	-0.6	-0.9

## 2.2 Perspectivas Productivas

### EVOLUCIÓN, PUNTOS DE CONFLICTO Y DESAFÍOS EN LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN ENERGÉTICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>1</sup>

Ariela Ruiz Caro<sup>2</sup>

#### I. Introducción

Las agencias especializadas en energía coinciden en señalar que los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) continuarán siendo durante las próximas décadas la fuente predominante en la matriz energética a nivel global. Ello tendrá lugar en un contexto en el que la producción y suministro de los hidrocarburos se caracterizan por un paradigma de elevados precios y alto grado de volatilidad, tensiones geopolíticas, intensificación del debate ambiental a nivel internacional, competencia por acceso a nuevas regiones, reivindicaciones por la mayor participación en la renta de los hidrocarburos –especialmente en varios países latinoamericanos–, incremento en número de fusiones y adquisiciones y ganancias sin precedentes.

La demanda energética de los países desarrollados es muy superior a su oferta, lo cual implica que su creciente consumo continuará siendo abastecido por países en desarrollo. Como las regiones que concentran los mayores recursos petroleros y gasíferos presentan altos grados de inestabilidad, los gobiernos de los países desarrollados, y también los países emergentes de Asia, vienen diseñando desde hace algún tiempo lineamientos para asegurar el suministro energético, ya sea mediante la diversificación geográfica de sus fuentes de abastecimiento, la mayor participación de energías renovables en su matriz energética, un uso eficiente de su consumo, y el impulso a la suscripción del Tratado de la Carta Energética, así como la liberalización de los servicios energéticos en el marco de la OMC.

En América Latina y el Caribe también han tenido lugar iniciativas de integración y seguridad energética, tanto en el marco hemisférico como en el subregional y bilateral. Los lineamientos de las mismas han ido transformándose durante las últimas dos décadas.

Este artículo tiene como objetivos realizar un análisis de la evolución de las iniciativas de cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe durante las últimas dos décadas, así como identificar los avances, divergencias y puntos de conflicto prevaletentes en este ámbito. Su reconocimiento puede proporcionar elementos para lograr una mayor seguridad del suministro energético y una mejor utilización de la infraestructura.

#### II. América Latina y el Caribe en el proyecto de integración energética hemisférica

El hecho que Estados Unidos sea el principal consumidor de petróleo en el mundo y que más del 55% de su consumo sea importado, explica que la seguridad de su abastecimiento constituya una política de Estado. El caso del gas es distinto, pues consume alrededor de 18% más de lo que produce. Este déficit –relativamente reducido de su consumo– lo importa de Canadá, que consume sólo la mitad de su producción. Al igual que en el caso del petróleo, Estados Unidos es el principal consumidor mundial de gas. En este rubro –a diferencia del petróleo, donde registra el primer lugar en el ranking mundial de producción– ocupa el segundo lugar después de Rusia.

<sup>1</sup> El texto de este capítulo corresponde a una síntesis de las siguientes publicaciones: **Ruiz Caro, Ariela (2009) Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe**, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas Santiago de Chile (en prensa); **Ruiz Caro, Ariela (2007) La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial**, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 128, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, noviembre; **Ruiz Caro, Ariela (2006) Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe**, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 106, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril.

<sup>2</sup> Agregada para Asuntos Económicos en la Embajada de Perú en la República de Argentina.



Los antecedentes recientes de la seguridad en el suministro de petróleo de parte del gobierno norteamericano se remontan a 1977. En aquel año, Estados Unidos importaba 46,5% de su consumo. Ante tal nivel de importaciones, y en un escenario de incremento de los precios del crudo, se creó el Departamento de Energía, con el objetivo de investigar y encontrar nuevas fuentes energéticas, y hacer más eficiente su consumo.

Las medidas adoptadas dieron inicialmente buenos resultados: hubo una mayor eficiencia en el uso del petróleo, la cual se expresó en la reducción a la mitad del consumo de petróleo y gas natural por cada dólar de producto bruto interno generado entre 1973 y 2002.

En materia de reducción de las importaciones, los resultados fueron inicialmente satisfactorios, pero el descenso de los precios del petróleo durante la década de los ochenta y la mayor parte de los noventa, así como el incremento de la demanda, una producción declinante, y otras consideraciones económicas, logísticas y políticas, dieron lugar a un nuevo incremento de las importaciones petroleras. En 1994, las importaciones superaron el 50% del consumo interno.

La creciente dependencia de las importaciones petroleras dio lugar a que durante la administración del presidente Bush, el vicepresidente Dick Cheney presentara en mayo de 2001 un informe elaborado por el National Energy Policy Development Group. Este documento estableció una estrategia destinada a responder al aumento de las necesidades de petróleo de Estados Unidos durante los siguientes veinte años. El informe menciona ciertas medidas destinadas a economizar energía, e incluye propuestas que apuntan a garantizar el acceso a las reservas energéticas en el mundo.

Las implicaciones internacionales de la política energética establecida en dicho informe, se hacen explícitas en el último capítulo “Afianzar las alianzas globales”, en donde se afirma que el nivel de importaciones que debe realizar el país hacia 2020 (66% de su consumo) sólo puede conseguirse si los

proveedores extranjeros incrementan su producción y venden más cantidad de crudo a Estados Unidos.

Por ello, se recomienda convertir el desarrollo de las importaciones petroleras en “una prioridad de la política comercial y exterior” y concentrarse en dos objetivos: el primero, aumentar las importaciones procedentes de los países del Golfo Pérsico, que poseen alrededor de dos terceras partes de las reservas energéticas mundiales. El segundo, aumentar la “diversidad” geográfica de las importaciones de Estados Unidos, a fin de reducir las consecuencias económicas de futuros conflictos, en una región permanentemente inestable. Para promoverla, el informe sugiere una estrecha colaboración con las empresas estadounidenses del sector energético, destinada a aumentar las importaciones a partir de la cuenca del Mar Caspio (especialmente de Azerbaiyán y de Kazajstán), del África subsahariana (Angola y Nigeria) y de América Latina (Colombia, México y Venezuela).<sup>3</sup>

El informe considera de fundamental importancia el suministro de petróleo proveniente de fuentes del hemisferio en el diseño de su geopolítica, toda vez que más del 40% de las importaciones de petróleo provienen de Canadá, México y Venezuela. El problema es que la vida útil de las reservas de Canadá, así como las de México, son reducidas. Las de Venezuela tienen mayor alcance, por lo cual ese país es fundamental en la construcción del proyecto de integración energética.

#### **a) El lanzamiento de la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH).**

El hecho que América Latina y el Caribe presenten, en su conjunto, un considerable superávit en la producción de crudo y gas, en un escenario en el que Estados Unidos importa crecientemente petróleo y el suministro energético es considerado parte de su seguridad nacional, dio lugar al lanzamiento de la Iniciativa Energética Hemisférica.

Las acciones correspondientes a esta iniciativa de integración energética fueron definidas en el Plan

<sup>3</sup> Ver Report of the National Energy Policy Development Group. Mayo 2001 y Klare, Michael, “Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global”, Ediciones Urano, 2003.



de Acción de la Primera Cumbre Presidencial de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994. “La nueva era del crecimiento económico” que los gobiernos declararon haber iniciado, se basaría en “una mayor cooperación económica, en un comercio más libre y en mercados abiertos (...) El desarrollo económico sostenible requiere de la cooperación hemisférica en el campo de la energía.”<sup>4</sup>

Parte de las medidas recomendadas en la IEH, sobre todo en lo relativo al tratamiento a la inversión en este sector, fueron esbozadas, tanto en el marco del Consenso de Washington, como en la Iniciativa de las Américas, en 1989, y en junio de 1990, respectivamente.

En mayor o en menor grado, los países de la región liberalizaron sus regímenes de tratamiento a las inversiones, así como el sector de servicios, desde principios de la década de los noventa. En algunos casos, como Chile y Bolivia, las reformas se realizaron con anterioridad. Existía un consenso generalizado en que la plena libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación del Estado constituirían los ejes centrales de una estrategia que permitiría resolver el estancamiento económico de la década de los ochenta.

A su vez, la Iniciativa de las Américas se fundamentó en tres pilares: creación de una zona de libre comercio hemisférica; desregulación, así como garantías para atraer inversiones extranjeras; y, reducción de la deuda contraída con el gobierno norteamericano, si se adoptaban profundas reformas económicas con el apoyo del Banco Mundial, FMI y BID. El ingreso libre de las empresas norteamericanas a los recursos y al mercado energético de América Latina constituyó uno de los propósitos centrales.

Sin embargo, después del lanzamiento de dicha Iniciativa, sobrevino un período de estancamiento motivado por el conflicto en el Golfo Pérsico, por la recesión de comienzos de los años noventa en la economía norteamericana y por las dificultades que tuvo la administración Clinton para conseguir la aprobación del Congreso, de la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del

Norte (TLCAN). Recién después de que el Congreso norteamericano ratificó su incorporación, tuvo lugar la primera Cumbre Presidencial de las Américas, en Miami, en 1994, en el marco de la cual se anunció también la creación del ALCA.

De esta manera, el objetivo de crear una “zona hemisférica de libre comercio” conforme a lo establecido en la Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente Bush en junio de 1990, fue retomado por la administración del presidente Clinton. Durante su período de gobierno (1993-2000), se mantuvieron los ejes rectores de dicha Iniciativa, pero se introdujeron nuevos temas relacionados con la integración económica hemisférica. Uno de ellos fue la integración energética. Los otros fueron el desarrollo económico sostenible, la defensa del medio ambiente, el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra el narcotráfico.

Es importante destacar que las medidas para lograr los objetivos en materia de desregulación, apertura comercial y libre circulación de servicios vinculados al sector energético, no son parte del texto de la Iniciativa Energética Hemisférica sino de los capítulos de inversiones, así como el de servicios, que fueron parte del ALCA y de los Tratados de Libre Comercio (TLC). Las acciones establecidas en el Plan de Acción sobre la cooperación energética otorgan, sobre todo, énfasis en la eficiencia energética, promoción de energías renovables y limpias, uso de tecnologías no contaminantes, entre otros. El hecho que la Iniciativa Energética Hemisférica no abordara de manera explícita la relación entre privatización del sector y la cooperación energética se debió a que las dos principales empresas estatales productoras de petróleo, de Venezuela y México, así como la de Brasil, seguían manteniendo, aunque con distintos matices, el control de la actividad petrolera.

## **b) Fase de impulso y consolidación de la integración hemisférica energética.**

Con el fin de dar cumplimiento a las medidas adoptadas en el Plan de Acción de Miami se realizaron cinco reuniones ministeriales de energía,

<sup>4</sup> Primera Cumbre de las Américas, Plan de Acción suscrito por los Jefes de estado y de gobierno. Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994.



la última de ellas en 2001. Las declaraciones de estas reuniones pusieron énfasis en el apoyo a las negociaciones relacionadas con el ALCA, el fomento y la facilitación del comercio de productos, bienes y servicios relacionados con el sector de energía, así como de la infraestructura hemisférica, y el fomento de marcos normativos que facilitarían la integración de los mercados de electricidad y gas natural, y las inversiones en el sector.

Durante este período, la mayoría de los países de la región modificaron sus marcos normativos en este ámbito, pero los grados de liberalización fueron diferentes. En muchos casos, éstos estuvieron limitados por preceptos establecidos en sus respectivas Constituciones; en otros, se consideró que se trataba de un sector estratégico. Sin embargo, hubo denominadores comunes, referidos, sobre todo, a la justificación del cambio, así como a algunas medidas adoptadas. En el primer caso, hubo una percepción generalizada de ineficiencia de las empresas energéticas estatales y, en algunos casos, descapitalización de las mismas, en un contexto de poco crecimiento económico y altos niveles de inflación. Asimismo, se argumentó una disminución generalizada de las reservas, de la producción y consecuentemente de los ingresos por hidrocarburos.

Con respecto a las medidas adoptadas, que fueron comunes en casi todos los procesos de transformación del sector, éstas comprendieron la racionalización de subsidios; ajustes a los precios de los combustibles y de la energía eléctrica tendiendo a nivelarlos a los precios de oportunidad (adoptando mecanismos de precios de paridad de importación/exportación); reformas en las organizaciones, tendientes a la racionalización del gasto; identificación de unidades de negocio, tercerización y creación de holdings de empresas.

Asimismo, se produjeron cambios en los regímenes de contratación para la exploración y la explotación de los hidrocarburos (upstream); liberalización de las barreras de entrada a la actividad del transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos (downstream); modernización de la administración pública; incentivos al ingreso de inversiones extranjeras a través de un régimen fiscal atractivo;

desintegración vertical y horizontal de empresas eléctricas y de gas; privatizaciones de empresas estatales; creación de mercados de energía eléctrica.

Se puede resumir que, en términos generales, la estrategia utilizada para atraer las inversiones en el sector energético consistió en lograr que los países abrieran sus mercados de energía a la participación privada en un amplio rango de actividades directas y relacionadas, tales como la exploración y la distribución de productos petroleros al consumidor final, hasta intentos por asegurar leyes no discriminatorias a los proveedores de servicios energéticos.

Bajo esta concepción, la región realizó un esfuerzo importante en la construcción de interconexiones físicas energéticas en los subsectores de electricidad, gas natural y petróleo durante la década de los noventa.

### **c) Fase de declinación de la integración hemisférica energética**

Con el inicio del nuevo milenio, dichas políticas energéticas empezaron a ser revisadas, y las propuestas de integración energética basadas en la privatización de las empresas del sector, la apertura comercial y la desregulación fueron perdiendo vigencia, especialmente en Sudamérica. Empezó a imponerse la tendencia a rescatar el papel más activo del Estado en este ámbito y a hacer del planeamiento estatal de los mercados energéticos un instrumento indicador indispensable en la canalización y coordinación de las inversiones de los agentes privados y públicos. Asimismo, la preservación de los recursos no renovables y la autonomía de los Estados para regular su explotación empezaron a ser reivindicadas como parte de las políticas energéticas.

En países que realizaron las reformas económicas más profundas como Argentina y Bolivia, se inició un proceso de revisión y reversión de las medidas que entonces instrumentaron. Bolivia nacionalizó sus empresas de petróleo y gas, y Argentina creó la estatal ENARSA. Paralelamente, llegaron al gobierno nuevas fuerzas políticas en varios países de la

región que revisaron los lineamientos de la política energética que rigieron los procesos de integración energética durante los noventa.

En general, las declaraciones gubernamentales sobre integración energética dejaron el ámbito hemisférico para trasladarse al ámbito estrictamente regional. Éstas no sólo cambiaron de escenario sino también de enfoques; es decir, el carácter de una integración energética organizada solamente por el mercado empezó a ser reemplazada por una en la que los Estados tienen una participación más activa. Asimismo, la preservación de los recursos no renovables y la autonomía de los Estados para regular su explotación empezaron a ser nuevamente reivindicadas como parte de las políticas energéticas.

Estos aspectos subyacen tanto en las Declaraciones emitidas por la Organización Latinoamericana de Energía, a partir de 2003, como en la Declaración de Caracas de 2005, suscrita por los Ministros de Energía de Sudamérica, y ratificada por los presidentes durante la Primera Cumbre de la entonces denominada Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy (UNASUR), realizada en Brasilia a fines de septiembre de 2005.

### **III. El surgimiento de iniciativas de integración y cooperación regional**

México y Venezuela, los principales exportadores de petróleo de la región, adoptaron visiones divergentes con respecto a la política de integración y seguridad energética de Estados Unidos. México es considerado un aliado estratégico y es el principal proveedor latinoamericano de petróleo crudo a Estados Unidos y, a su vez, el principal importador de productos refinados de petróleo provenientes de ese país. El problema es que la vida útil de las reservas de México, así como las de Canadá, son reducidas. En cambio las de Venezuela tienen mayor alcance, por lo cual este país constituye una pieza clave en la construcción del proyecto de integración energética hemisférica.

Los aspectos internacionales de la política energética del gobierno venezolano han sido fijados en el Plan Siembra Petrolera 2005-2012. En él se

define una nueva visión geopolítica y geoestratégica, al buscar la diversificación de su mercado de exportaciones para el petróleo, así como las fuentes de capital de inversión y tecnología. El Plan no sólo se propone garantizar el suministro a los países latinoamericanos y del Caribe, sino también adquieren relevancia mercados de otras regiones como Asia, especialmente China.

Esto explica que haya sido Venezuela el país desde donde han surgido y se han instrumentado las mayores iniciativas de cooperación e integración energética en la región. Esta política es significativamente distinta a la que prevalecía en la década de los noventa, en que la empresa PDVSA tuvo una importante presencia en los países consumidores del mundo industrializado, especialmente Estados Unidos, al concentrar también en éstos, importantes inversiones en instalaciones de refinerías.

#### **a) La Iniciativa Petroamérica**

Petroamérica es concebida como una alianza estratégica entre las operadoras energéticas públicas para fortalecerlas y convertirlas en instrumentos eficaces y eficientes que garanticen la seguridad en el suministro energético de la región, así como su integración posterior. Esta iniciativa considera que la integración regional es un asunto de los Estados y de los gobiernos, lo cual no implica la exclusión de sectores empresariales privados. Tiene sustento en la complementariedad económica y la reducción de los efectos negativos que tienen los costos de energía –originados no sólo por el incremento de la demanda mundial, sino por factores especulativos y geopolíticos– en los países de la región. Considera que el tema energético no puede manejarse sólo con criterios comerciales y de eficiencia empresarial, sino que debe ser el fruto de una política meso y macroeconómica, que incluya al sector privado, pero alineándolo con las necesidades del país.

Se trata de un proceso que intenta desarrollarse de forma progresiva y que empezará a concretarse a través de acciones y acuerdos bilaterales o subregionales. Bajo este marco, se han emprendido en la región, un conjunto importante de iniciativas bilaterales de complementación económica, de



participación conjunta en diversas actividades de exploración, explotación, refinación y comercialización de hidrocarburos, especialmente de petróleo. Esto se refleja claramente en la participación de PDVSA en refinerías estatales de Paraguay, Brasil, Cuba, Jamaica, Uruguay, entre otros. Asimismo, en almacenaje y estaciones de expendio en diversos países de la región.

Entre las más recientes podemos citar las negociaciones entre la empresa estatal ENARSA y PDVSA con miras a acelerar la construcción de la nueva planta regasificadora que se construirá en Punta Alta, Argentina, para incrementar el suministro externo de GNL.

La sociedad que llevará adelante el proyecto conjunto está integrada por PDVSA (60%) y ENARSA, que tiene el 40% restante. A su vez, para el abastecimiento del GNL, fue creada otra sociedad que se encargará de construir una planta de licuefacción en Venezuela. En este caso, el liderazgo es de PDVSA con el 60%, mientras que el 40% se reparte entre ENARSA, la petrolera lusa GALP y las niponas Mitsubishi e Itochu.

En el marco de Petroamérica, la región de Centroamérica y el Caribe forman parte de Petrocaribe, el mecanismo que más se ha desarrollado e institucionalizado. Su creación está respaldada por un tratado internacional de junio de 2005 suscrito por 14 países de esa subregión durante el Primer Encuentro Energético de Jefes de Estado del Caribe, realizado en Puerto la Cruz, Venezuela. Actualmente esta Iniciativa congrega a 18 países. Costa Rica anunció, en junio de 2009, su interés en incorporarse en la próxima Cumbre.

Petrocaribe incluye mecanismos de financiamiento preferencial en el suministro petrolero para las naciones del Caribe y Centroamérica.<sup>5</sup> El acuerdo mejora las condiciones de convenios existentes al establecer un financiamiento a largo plazo del 30% de la factura petrolera, cuando el barril esté a un precio mayor o igual que 40 dólares, de 40% si el

barril alcanza los 50 dólares y un 50% si el precio llega a los 100 dólares. El pago de los porcentajes financiados tiene un plazo de 25 años, con un 1% de interés y dos años de gracia. El pago del porcentaje no financiado debe hacerse en un plazo de 90 días. Venezuela aceptó que parte del pago de la factura se realice con bienes y servicios. Sin embargo, durante la Cumbre de Maracaibo, realizada en junio de 2008, se modificaron las condiciones de financiamiento de dicho mecanismo.

Los objetivos de Petrocaribe trascienden el suministro del crudo venezolano con facilidades de pago e incluyen la planificación de la política energética de los países miembros, desde la exploración y extracción hasta el transporte; nuevas capacidades de refinación y almacenamiento; desarrollo de la petroquímica; comercialización; capacitación y asistencia tecnológica; y, la creación de empresas estatales de energía en aquellos países donde no existan. Igualmente, se contempla el desarrollo de fuentes alternativas de energía renovable.

En el marco de las seis Cumbres de Jefes de Estado de Petrocaribe, realizadas hasta ahora, se ha acordado, entre otros, la conformación del Fondo ALBA Caribe, destinado al financiamiento de programas sociales y económicos, y la suscripción de un Tratado de Seguridad Energética (TSE) que, entre otros, intenta profundizar el intercambio tecnológico en materia hidrocarbúfera para disminuir las brechas económicas y sociales en la región. Asimismo se ha creado el Consejo de Ministros de Agricultura de Petrocaribe y un fondo con aportes equivalentes a 0,5 centavos de dólar provenientes de cada barril exportado que se cotice por encima de los 100 dólares. Éste no ha podido aún concretarse debido al descenso de los precios del petróleo.

Existe paralelamente un Convenio Integral de Cooperación Energética entre Venezuela y Cuba, que data del año 2000.

<sup>5</sup> Antecedentes de Petrocaribe lo constituyen el *Acuerdo de San José*, creado en agosto de 1980, que dejó de operar en 2007, y el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, creado con los mismos países, en octubre de 2000. Éste ha sido absorbido por Petrocaribe, que ofrece condiciones más favorables a las que se establecieron en el Acuerdo Energético de Caracas, y sólo opera para países de fuera de la región del Caribe, como Bolivia y Paraguay.

## **b) Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica)**

La creación del Proyecto Mesoamérica tuvo lugar durante la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en julio de 2008. El Proyecto Mesoamérica reemplazó al anterior Plan Puebla Panamá (PPP) creado, a su vez, en 2001. Éste conserva básicamente la misma institucionalidad y objetivos, pero otorgando un mayor énfasis al área social. Actualmente, lo conforman, además de los miembros de la SICA, México y Colombia.

En el ámbito de la energía, el Proyecto Mesoamérica absorbió el proyecto de la interconexión eléctrica y otras áreas que habían sido formuladas en el marco del Programa de Integración Energética Mesoamericana (PIEM) de 2005. Sin embargo, se dejó de lado la construcción de la refinería y el gasoducto, ejes centrales del plan formulado en la Declaración de Cancún de 2005.

Como se recordará, el Programa de Integración Energética Mesoamericana (PIEM) fue impulsado por México en diciembre de 2005 mediante la Declaración de Cancún y tuvo como objetivo sumar esfuerzos para avanzar en la integración energética mesoamericana, buscando fortalecer mercados integrados de productos petrolíferos, gas natural y electricidad, bajo una óptica de maximizar el uso de las fuentes renovables y la eficiencia energética.

Uno de los anuncios más importantes fue la construcción de una refinería de alta conversión de petróleo crudo en territorio centroamericano, cuya sede sería definida por los inversionistas privados, así como el impulso al consumo de gas natural en Centroamérica, mediante la construcción de un gasoducto de casi 3 mil kilómetros, que uniría México con Colombia. Este objetivo incluía la construcción de una regasificadora para integrar un sistema de distribución de gas natural en la región. Estos proyectos se encuentran actualmente suspendidos debido a que la producción de petróleo de México no sería suficiente para suministrar los 300 mil barriles diarios que se comprometió para suplir la refinería centroamericana.

Actualmente, en el marco del Proyecto Mesoamérica, se busca lograr una mejora sustantiva en la competitividad de la región mesoamericana a través del fortalecimiento de su sector energético, con enfoque especial en los renglones de generación eléctrica, interconexión eléctrica, energías renovables, y medidas de ahorro y eficiencia energética.

Los proyectos emblemáticos en materia de energía son:

i) El Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) compuestas por 1,800 km de línea de transmisión de 230 Kv2 y 15 subestaciones de la red SIEPAC; 103 km de las interconexiones del Sistema México-Guatemala y 614 km de la conexión Panamá-Colombia. En materia normativa, se plantea consolidar la base legal para la operación del Mercado Eléctrico Regional en Centroamérica (MER), dando sustento a sus órganos regulatorios regionales.

ii) El desarrollo de energías renovables que contempla analizar la viabilidad de la utilización de energía geotérmica en Centroamérica. Al respecto, la propuesta más reciente es la creación de un mapeo eólico y solar mesoamericano con el fin de identificar las zonas con mayor potencial para poder impulsar proyectos de energías renovables.

## **c) UNASUR**

En ese contexto, en abril de 2007, tuvo lugar la Primera Cumbre Energética Presidencial Sudamericana. Los Jefes de Estado de los países sudamericanos se reunieron por primera vez para diseñar las bases de una estrategia consensuada sobre el tema energético. En aquella oportunidad se acordó la institucionalización de las reuniones ministeriales de energía a través de la conformación del Consejo Energético Sudamericano, integrado por los Ministros del área, el cual debía elaborar propuestas de lineamientos para una Estrategia Energética Sudamericana, un Plan de Acción y un Tratado de Seguridad Energético para la región.



Luego de doce reuniones de los Grupos de Trabajo, a lo largo de tres años, durante la celebración, en Argentina, en mayo de 2010, de una Cumbre Extraordinaria de la UNASUR, los Presidentes aprobaron los Lineamientos de la Estrategia Energética Sudamericana, el Plan de Acción para la Integración Energética Regional y la estructura del Tratado Energético Sudamericano, el mismo que se aspira a concluir en un año. Este es, probablemente, el mayor desafío que presenta la UNASUR en este sector.

Si bien el contenido de los acuerdos no fue difundido aún, los temas abordados se refieren a aspectos legales, regulatorios, resolución de controversias; entrega y despacho de energía, incluyendo su respectiva logística; desarrollo de biocombustibles; evaluación y estudios del mercado energético regional; desarrollo y complementariedad de estructura energética; aspectos ambientales; desarrollos de energías alternativas; uso eficiente y ahorro de la energía; acceso universal y no discriminatorio a la energía; balance energético, entre otros.

#### **IV. De la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH) a la Alianza Estratégica de las Américas**

Los nuevos enfoques de las iniciativas surgidas en América Latina, especialmente en América del Sur, no sólo determinaron la pérdida de relevancia de la IEH. Al interior de Estados Unidos también empezaron a tener lugar algunos cambios de enfoque, especialmente en lo relativo a la seguridad energética. Las consecuencias de las emisiones de dióxido de carbono provenientes de los combustibles fósiles y el peligro de sus efectos en el cambio climático, dieron lugar a que el gobierno otorgara mayor énfasis al impulso de las energías renovables y limpias. Ya en febrero de 2006, el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, sostuvo ante el Consejo Económico Nacional que sería el poder de la tecnología el que reduciría la dependencia de las fuentes extranjeras de energía. Se planteó que, para que el país pudiera seguir siendo una economía competitiva, no sólo se requería disponer de proveedores seguros y confiables, sino de energías limpias.

En 2008 se crea la Alianza para la Energía Sostenible en las Américas (SEPA), en el marco de la OEA, organismo que ha puesto énfasis central en el impulso a las energías renovables, especialmente el desarrollo de los biocombustibles en la región.

El nuevo gobierno norteamericano que asumió funciones en enero de 2009 tiene proyectado instrumentar el plan “Nueva Energía para Estados Unidos”, una de cuyas metas consiste en lograr la independencia del petróleo “proveniente de regímenes hostiles”. En mayo de 2008, antes de ser electo, el actual presidente Barack Obama propuso una “Alianza Energética de las Américas” para producir conjuntamente energías alternativas en la región.

Este Plan, que otorga un mayor énfasis en el desarrollo de energías limpias y renovables, se enfrenta a condiciones complejas. El descenso de los precios internacionales del petróleo y la recesión de la economía internacional iniciada en Estados Unidos, constituyeron un desincentivo para invertir en el desarrollo de tecnologías limpias y renovables.

Al interior de Estados Unidos existen discrepancias en torno a los lineamientos de la política energética del presidente Obama, pues se considera que, en una economía con una tasa de desocupación que bordea el 10% y un déficit presupuestario federal que supera los 1,5 billones de dólares, no se toma en cuenta el potencial de la industria doméstica del petróleo y gas para la creación de empleo e ingresos tributarios.

Los críticos sostienen que los avances tecnológicos permiten acceder a los recursos energéticos en lugares remotos, con un impacto significativamente menor sobre el medio ambiente. No obstante, el presidente Obama ha seguido descartando iniciativas de perforación en áreas “offshore” en el Atlántico, el Pacífico y el Golfo de México, o en la región del “Inter-Mountain West” y Alaska.

Asimismo, se critica que el actual gobierno haya hecho más hincapié en la expansión de las energías renovables y tecnologías bajas en emisiones de dióxido de carbono, que en el esfuerzo diplomático necesario para conseguir un acuerdo sobre objetivos

legalmente vinculantes para las reducciones de emisiones a mediano plazo por parte de todos los países.

Desde esta perspectiva, y en el actual escenario internacional, el tema energético volvió a estar presente en la V Cumbre de las Américas realizada en Puerto España, Trinidad y Tobago, en abril de 2009. Durante la Cumbre, el presidente Obama propuso una nueva Alianza vinculada al clima y la energía en las Américas. Se trataría de “una asociación voluntaria y flexible a la que las naciones de esta región están invitadas a participar, una asociación que mejorará la eficiencia energética y nuestra infraestructura, y apoyará las inversiones que permitan un mejor acceso a la energía”. “Al hacerlo, podemos crear los empleos del futuro, promover las fuentes renovables de energía, y hacer de las Américas un modelo de cooperación”. A través de esta asociación, señaló, se pueden “aprovechar los avances logrados por las naciones de todo el hemisferio a partir de trabajos en los biocarburos, en Brasil; de las inversiones en energía solar, en Chile; de los esfuerzos por reducir las emisiones de gases invernadero, en México; de la labor en la energía geotérmica, en El Salvador.”<sup>6</sup>

A diferencia de la declaración de la Primera Cumbre Presidencial de las Américas en 1994, en esta oportunidad se reafirmó el derecho soberano de cada país a la conservación, desarrollo y uso sostenible de sus propios recursos energéticos. Asimismo, se calificó como “valiosas” las iniciativas de cooperación e integración energéticas existentes en la región, “basadas, entre otros, en la solidaridad, la complementariedad, la eficiencia y sostenibilidad”. Sin embargo, el texto de la Declaración no contiene una manifestación expresa del Gobierno norteamericano para establecer una alianza al respecto, ni el alcance de la financiación que está dispuesto a otorgar para establecer mecanismos o impulsar estudios de viabilidad para el desarrollo de nuevas industrias de energía solar o eólica, o el desarrollo de biocombustibles. (Ver Recuadro).

## V. Interconexiones eléctricas y gasíferas a nivel bilateral y multilateral

Los intentos de avanzar hacia la integración energética por la vía multilateral han resultado, hasta el momento, poco exitosos. Por ejemplo, no prosperó la idea de construir el Gaseoducto del Sur entre Argentina, Brasil y Venezuela, planteada a fines de 2005. Tampoco pudo instrumentarse el proyecto de interconexión gasífera del Cono Sur a través del denominado “anillo energético”, que planteaba destinar parte de las reservas de los yacimientos de gas de Camisea, ubicados en el Perú, así como las existentes en Bolivia.

Éste no pudo prosperar debido a discrepancias en la solución de conflictos limítrofes en algunos países, y a diferencias en aspectos clave como la definición de situaciones de emergencia que pudieran dar lugar a la interrupción del suministro, al mecanismo para solución de controversias y las excepciones temporarias al régimen de acceso abierto, entre otros.

Es en el plano bilateral en donde se han registrado mayores avances, tanto en el caso de las interconexiones gasíferas como eléctricas. Uno de los proyectos más importantes en 2010, en lo que respecta a futuras interconexiones eléctricas, tuvo lugar en junio con el acuerdo firmado entre los presidentes de Perú y Brasil, que estipuló la construcción de hidroeléctricas en territorio peruano para exportar los excedentes al Brasil. Al respecto, se acordó conformar un grupo de trabajo para elaborar estudios eléctricos y energéticos para la integración de los sistemas de los dos países.

El acuerdo establece que será el Estado peruano quien determine, según la proyección de sus necesidades, el destino de la energía que produzcan las hidroeléctricas construidas. En el marco del mismo se prevé construir un número de centrales hidroeléctricas en la amazonía peruana, la más importante de las cuales es la denominada Inambari, que se erigirá entre Madre de Dios y Puno. Asimismo, se planea construir plantas similares en el

<sup>6</sup> Summit of Americas Leaders Pledge Environmental Cooperation, Environment News Service (ENS) 20 de abril de 2009. [www.ens-newswire.com/ens/apr2009/2009-04-20-01.asp](http://www.ens-newswire.com/ens/apr2009/2009-04-20-01.asp) – 46k.



sur del país, así como otros proyectos promovidos por empresas brasileñas. El acuerdo establece reglas generales para la participación de Brasil en proyectos hidroeléctricos en territorio peruano, que incluye, entre otros, la exportación de los excedentes a Brasil. Se contempla acciones necesarias para garantizar la sustentabilidad ambiental de los proyectos.

El mayor proyecto conjunto en el área energética es el llamado “Gasoducto del Sur del Perú”, que se pretende construir entre las regiones de Cusco, Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna para aprovechar las reservas de gas del Perú, que están calculadas en unos 15 trillones de pies cúbicos. En ese proyecto participaría la constructora brasileña Odebrecht. Los presidentes de Brasil y Perú destacaron también el avance en el proyecto para la construcción de un complejo petroquímico (polietileno, fertilizantes, etc.), con lo cual se trataría de industrializar el gas peruano y no sólo exportarlo en su estado natural.

En el ámbito de las interconexiones gasíferas, en agosto de 2010, representantes de Argentina, Bolivia y Uruguay firmaron un Convenio Marco de Integración Energética para el intercambio de electricidad y gas que serían puestos en práctica entre las empresas estatales de energía de los tres países. Como fase inicial, Bolivia venderá a Uruguay un mínimo de 300 mil metros cúbicos diarios de gas natural, cuyo precio de compra, según la empresa uruguaya Enerplus, sería el mismo que paga actualmente la Argentina.

Este acuerdo tuvo lugar luego del descubrimiento comercial del pozo RGD 22, ubicado en el departamento de Santa Cruz, que efectuó la empresa subsidiaria de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), YPFB-Andina. El consorcio YPFB-Andina es una sociedad anónima donde rige un modelo de gestión público privada donde el Estado es propietario del 50,408% de las acciones y la multinacional de capitales hispano-argentinos Repsol YPF el 48,922%. El descubrimiento forma parte del plan de trabajo 2010-2015 diseñado por YPFB y adicionará al menos 6,2 millones de pies cúbicos diarios a la producción nacional que asciende a 49 millones de metros cúbicos diarios.

El gobierno boliviano busca que la demanda uruguaya de gas sea constante y aspira a darle valor agregado al gas mediante la generación termoeléctrica de energía, en terceros países, y el establecimiento de cadenas de distribución para la venta de GNV (gas natural vehicular), en la que Bolivia pueda ser socia de empresas estatales de otros países.

Por otro lado, en junio de 2010 se confirmó que el estudio de prefactibilidad para la construcción de la interconexión gasífera entre Uruguay, Paraguay y Bolivia (Urupabol) será realizado por el consorcio argentino-boliviano Quantum, ABS y T&C, y financiado por el Fondo de Promoción de Infraestructura (Proinfra), organismo dependiente de la CAF. En un plazo de siete meses, el estudio busca desarrollar un análisis sobre las distintas alternativas de interconexión gasífera entre los tres países.

En junio de 2010, Perú inició la exportación de gas natural licuado a México desde la planta de Pampa Melchorita, donde se almacena el gas del yacimiento peruano de Camisea. Repsol tiene un contrato de suministro de GNL con la Comisión Federal de Electricidad de México para la terminal de regasificación en el puerto de Manzanillo, en la costa del Pacífico. El contrato contempla el abastecimiento de GNL con un volumen de más de 67 mil millones de metros cúbicos durante un período de 15 años a la planta mexicana.

Otro hecho importante de la cooperación energética regional, a nivel bilateral, tuvo lugar entre los gobiernos de Venezuela y Trinidad y Tobago, en agosto de 2010, al firmarse un convenio para explorar conjuntamente una reserva de gas. Se trata del bloque 2, que comprende los yacimientos Loran-Manatee, con una reserva probada de 10 trillones de pies cúbicos de gas. También se decidió cooperar conjuntamente en la producción y refinación, con las estructuras de las empresas petroleras estatales de ambos países.

Las autoridades destacaron la importancia del acuerdo enfatizando el proceso de exploración, pues al perforarse de ambos lados, se realiza una simulación de cuál es la estructura en el subsuelo. Una vez que se acuerde cuál es el volumen que hay



en él, se determinará cuánto le corresponde a cada país y cómo se explotará. Es importante destacar que Trinidad y Tobago no es miembro de Petrocaribe, pues es un importante productor de gas y petróleo.

## VI. Mecanismos de interconexión energética subregionales

Las iniciativas de interconexión eléctrica o gasíferas en los esquemas de integración subregional han presentado diferentes resultados. En los países miembros del SICA, el núcleo central de la integración energética tiene actualmente lugar en el ámbito eléctrico. Esta iniciativa es liderada por México a través del Proyecto de Mesoamérica, en el que también participa Colombia desde 2009. El “Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central” (SIEPAC) tiene como objetivo la consolidación de un mercado eléctrico regional, que permita ayudar a satisfacer la demanda de energía eléctrica de los países de América Central. Éste ha registrado múltiples atrasos en su ejecución. Se tenía previsto que el mercado eléctrico regional comenzara a funcionar a partir de enero de 2010, fecha en que la línea entraría en operación parcial, y total en 2011, pero las metas se han vuelto a postergar.

En el ámbito de la CAN, la acción más significativa en el campo de la integración energética ha tenido lugar también en las interconexiones eléctricas reglamentadas mediante la Decisión 536 de 2002, que estableció un marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad. A pesar que la Decisión facilitó los intercambios de energía eléctrica, sobre todo entre Colombia y Ecuador, los problemas por el reparto de las rentas de congestión generaron conflictos. Mediante la Decisión 720 de noviembre de 2009, se decidió suspenderla transitoriamente por un período de hasta dos años, con el fin de modificarla y analizar otros aspectos no adecuadamente reglamentados, como el suministro en casos de emergencia, toda vez que la legislación andina establece el principio de no discriminación de mercados.

La Decisión 720 incluye un anexo que establece un régimen transitorio que permite la continuidad de los

intercambios de energía entre Colombia y Ecuador, en tanto se adopte una disposición que rijan los intercambios en todos los Países Miembros. El artículo 20 de la Decisión anterior, relativo al funcionamiento del Comité Andino de Organismos Normativos y Organismos Reguladores de Servicios de Electricidad, es el único que no ha sido suspendido.

El MERCOSUR dispone de una reglamentación para el intercambio eléctrico y gasífero. Las normativas más importantes en esta temática corresponden a dos decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común, que datan de los años 1998 y 1999, respectivamente. La primera consiste en un Memorandum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el MERCOSUR. La segunda consiste en un Memorandum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera en el MERCOSUR. Los principios y disposiciones establecidos en ambas resoluciones son similares. En ambas, los países signatarios buscan avanzar en el proceso de integración eléctrica y gasífera, con el objetivo de complementar sus recursos energéticos, optimizar la seguridad del abastecimiento a los usuarios, así como la colocación de excedentes de energía y la capacidad instalada de los países de la subregión.

Los Estados se comprometen a impedir prácticas discriminatorias en relación a los agentes de la demanda y la oferta de generación de electricidad o de gas natural, para lo cual definirán normas generales que garanticen el libre comercio de ambos recursos energéticos, basadas en el principio de reciprocidad en la competencia y transparencia del mercado.

También, buscan asegurar que los precios y tarifas de compra y venta de electricidad y gas natural, tales como transporte, distribución y almacenaje, respondan en sus respectivos mercados a costos económicos, sin discriminación entre usuarios de similares características y sin subsidios directos o indirectos que puedan afectar la competitividad de los bienes exportables y el libre comercio en los países de la subregión.

Asimismo, se comprometen a permitir a los distribuidores, comercializadores y grandes



demandantes de energía eléctrica o gas natural que contraten libremente sus fuentes de provisión en cualesquiera de los Países Miembros del MERCOSUR, así como a respetar el acceso a la capacidad remanente de las instalaciones de transporte y distribución –incluyendo también el acceso a las interconexiones internacionales–, sin discriminaciones que tengan relación con la nacionalidad y el destino (interno o externo) del gas natural, o con el carácter público o privado de las empresas, respetando las tarifas reguladas para su uso.

A pesar de estos avances, hace falta definir medidas para la solución de controversias, así como para normar situaciones de riesgo.

### **VII. Conflictos en la cooperación e integración energética**

A pesar de estos avances en la interconexión gasífera y de electricidad en la región, continúan sin resolverse algunas discrepancias surgidas tanto en el suministro de energía provenientes de centrales hidroeléctricas como en el de gas natural. Una de las divergencias más significativas tiene lugar en las centrales hidroeléctricas binacionales de Itaipú (entre Paraguay y Brasil) y Yacyretá (entre Paraguay y Argentina). Éstas se concentran, en ambos casos, en aspectos similares: la soberanía sobre los excedentes de la energía eléctrica que Paraguay no consume y la compensación que ambos países realizan por el suministro obligatorio de la energía proveniente del primer país. El Tratado de Itaipú estipula que ambos países se dividirán en partes iguales la producción energética que la central provea. Sin embargo, el 5% de lo que genera Itaipú es suficiente para satisfacer cerca del 90% de todas las necesidades energéticas de Paraguay. El 45% restante debe de ser cedido a Brasil a un precio fijo, cercano a su precio de costo. El excedente no puede ser vendido ni negociado a terceros, y tampoco se puede utilizar el precio de mercado como parámetro de negociación.

El actual presidente de Paraguay ha realizado gestiones tendientes a que Brasil reconsidere la

renegociación del Tratado, firmado durante las dictaduras militares de 1973. En julio de 2009, los presidentes de ambos países suscribieron la declaración “Construyendo Una Nueva Etapa en la Relación Bilateral”, que enumera 31 medidas presentadas por Brasil, entre las cuales figura el reajuste de la tasa de derechos de cesión del uso de la energía y la negociación de la parte no consumida por Paraguay en el mercado libre brasileño. Las medidas tienen que ser aprobadas por el Congreso.

Al respecto, el gobierno brasileño<sup>7</sup> reconoció que el estudio de las notas reversales relativas al aumento de la compensación por el excedente de energía de Itaipú cedida al Brasil no avanza con la velocidad deseada para su aprobación en el Congreso. En caso de ser aprobada la nota reversal, la compensación al Paraguay pasaría de los 120 millones de dólares actuales a unos 360 millones de dólares, tomando como parámetro lo que se recibió en 2008.

Sectores del empresariado brasileño se oponen a una “revisión” del Tratado de Itaipú, y sostienen que si se aprueba la iniciativa, Brasil desembolsará 3.300 millones de dólares hasta 2023, lo cual “encarecerá el costo de la energía, afectando a los consumidores”.

En uno de sus 31 puntos, el acuerdo también establece la posibilidad de que Paraguay comercialice directamente en el sistema brasileño su excedente o que lo venda a terceros países. El gobierno paraguayo ha dado a conocer su interés por abrir la posibilidad de exportar energía de Yacyretá a Uruguay, cambiando así uno de los principios más importantes del Tratado. Éste es, junto con las compensaciones por la deuda contraída para la construcción de Yacyretá, al igual que ocurre con Itaipú, uno de los reclamos más importantes.

Los conflictos han estado presentes también en el suministro de gas entre países superavitarios y deficitarios de la región. A raíz del decreto de nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, a principios de mayo de 2006, el gobierno renegó los contratos de suministro y los precios del gas natural con los países vecinos, Argentina y Brasil, sus principales clientes. El gobierno de Bolivia

<sup>7</sup> Declaraciones del asesor de Asuntos Internacionales del Gobierno brasileño, Marco Aurelio García.

buscaba un incremento del precio del gas natural, que en aquel momento vendía a casi la mitad del valor en el que se cotizaba en los mercados internacionales. Este tema ha ido solucionándose a través de acuerdos bilaterales de Bolivia con cada uno de los mencionados países.

En el caso de Argentina con Chile, las reformas económicas y la privatización en el sector energético durante los noventa, impulsaron la construcción de gasoductos de exportación dirigidos especialmente a Chile, aunque también a Brasil y Uruguay. Esta construcción estuvo promovida por empresas privadas productoras de gas en Argentina, así como por empresas generadoras eléctricas. Sin embargo, el suministro de gas se vio interrumpido a partir de 2004 debido al incremento del consumo interno de gas en Argentina y a la falta de inversiones en el sector energético, no sólo por la pesificación, que las desincentivó, sino a la poca inversión en exploración que hubo en el sector desde la privatización de los hidrocarburos a mediados de los noventa.

Estos desacuerdos han dado lugar a reclamos de parte de empresas chilenas. Durante el año 2010, la principal distribuidora chilena de gas, Metrogas, inició un proceso de arbitraje en contra de su proveedor argentino, GasAndes, para la modificación del pago fijo por transporte a través de gasoducto. Metrogas busca lograr que el cobro sólo proceda por el combustible efectivamente recibido en Chile. Asimismo, la empresa eléctrica Endesa Chile, que paga casi 20 millones de dólares anuales por la utilización de los ductos, ha amenazado con llevar a tribunales a GasAndes por incumplimiento.

La falta de suministro energético de Argentina a Chile dio lugar al diseño de un Plan de Seguridad Energética que, entre otros, determinó la construcción en Quintero, de una planta de licuefacción que permitiría comprar gas natural en estado líquido a cualquier otro país del mundo y regasificarlo. Para reforzar más la independencia energética, el 2010 se tiene previsto concluir con otro proyecto de similares características al de Quintero, en Mejillones, cuya construcción se inició en marzo de 2008. Se prevé que éste va a satisfacer por completo la demanda del norte chileno.

En un continente con capacidad de exportación de gas, el gas natural licuado (GNL) ha surgido como una fuente de recursos que otorga mayores garantías de disponibilidad e independencia y permite diversificar las fuentes de origen del abastecimiento de combustible de los países. No sólo Chile, sino Brasil, e incluso Argentina, recurren a esta fuente energética, a pesar de los mayores costos.

En Brasil, el año 2008 entró en funcionamiento un terminal de GNL en el puerto de Pecém, mientras que otra planta ubicada en Río de Janeiro se encuentra en su etapa final de construcción. Argentina contrató en 2009 un barco regasificador ubicado en Bahía Blanca y en 2010, tal como ya fue mencionado, ENARSA y PDVSA acordaron acelerar la construcción de la nueva planta regasificadora que se levantará en Punta Alta, Argentina, con el fin de incrementar el suministro externo de GNL.

## VIII. Conclusiones

Es ampliamente reconocido que los recursos energéticos en los países sudamericanos no se encuentran distribuidos de manera uniforme. Las reservas de combustibles fósiles: petróleo, gas y carbón, presentan, en su conjunto, un superávit. Sin embargo, pocos países tienen la capacidad para exportarlos, mientras que la mayoría debe importar gran parte de su consumo.

Toda vez que un suministro estable y seguro de energía es requisito indispensable para mejorar la competitividad y lograr un crecimiento sustentable en la región, es fundamental diseñar mecanismos de complementariedad y cooperación con miras a lograr la integración energética en la región, entendida como un proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente. Ello permitiría aprovechar más las sinergias, la infraestructura y los recursos disponibles y, de esta manera, beneficiar a mayores sectores de la población.



Los avances en la cooperación e integración energética de la región tienen básicamente lugar en la construcción de interconexiones eléctricas y gasíferas, así como en los acuerdos de suministro de hidrocarburos en condiciones preferenciales. Entre estos últimos se encuentran Petrocaribe, el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas y hasta 2007 el Acuerdo de San José. Asimismo, en el marco de Petroamérica, iniciativa del gobierno de Venezuela, han tenido lugar importantes acuerdos de complementación económica, participación conjunta en la construcción de refinerías, provisión de combustibles, entre otros. También se han realizado algunos pasos importantes en el Programa de Integración Energética Mesoamericana (PIEM), que actualmente es parte del Proyecto Mesoamérica.

Los intentos de avanzar hacia la integración energética por la vía multilateral han resultado, hasta el momento, poco exitosos y, más bien, se han registrado mayores avances en el plano bilateral, tanto en el caso de las interconexiones gasíferas como eléctricas. Esto sucede a pesar que, después de la segunda mitad de los noventa, se instrumentaron normativas para interconectar los mercados eléctricos en la Comunidad Andina, en el MERCOSUR y SICA. En estos casos, especialmente en los dos primeros, se requiere perfeccionar los mecanismos diseñados. Estos se refieren, sobre todo, a discrepancias en la repartición de rentas de congestión en las interconexiones eléctricas.

Existen, asimismo, puntos de conflicto a nivel bilateral, tanto en el suministro de energía provenientes de centrales hidroeléctricas (Yacyretá e Itaipú), como del suministro de gas natural, a nivel bilateral, como los envíos de Argentina a Chile y los de Bolivia a Argentina y Brasil.

A nivel multilateral, el proyecto de interconexión gasífera del Cono Sur a través del denominado “anillo energético”, que planteaba destinar parte de las reservas de los yacimientos de gas de Camisea, ubicados en el Perú, así como las existentes en Bolivia, no pudo prosperar debido a diferencias en aspectos claves como la definición de situaciones de emergencia, solución de controversias, excepciones temporarias al régimen de acceso abierto, entre otros.

Estos aspectos ponen de relieve la necesidad de un tratado energético con reglas claras, el mismo que está siendo definido en el marco de la UNASUR. Ello hace evidente que no sólo se requiere la construcción de una infraestructura adecuada, sino un esquema institucional que reglamente la forma en que ésta opere.

Finalmente, es importante destacar que el comercio mundial de energía continuará reflejando las disparidades en los niveles de desarrollo mundiales pero también las responsabilidades frente al cambio climático. Los países industrializados tienen un consumo de energía per-cápita, por ejemplo, cinco veces más elevado que los países de América Latina. Sin embargo, las disparidades en la incorporación del progreso técnico arrojarían como resultado, de no mediar una reducción significativa en la intensidad energética y en renovabilidad y limpieza de la energía consumida, que los países en desarrollo sean responsables de más de tres cuartas partes del incremento de las emisiones globales de CO<sub>2</sub> hacia el 2030. Así, su participación en las emisiones globales pasaría de un 39% en la actualidad a un 52% en el 2030. Por lo tanto, la seguridad energética y la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> crearán nuevos retos ambientales, económicos y estratégicos que podrían alterar las relaciones políticas en el ámbito de la cooperación energética.

### Iniciativa Hemisférica para la Producción de Biocombustibles

*Uno de los aspectos que más ha concitado la atención en el ámbito del impulso a las energías renovables y limpias, tanto en Estados Unidos como en América Latina y el Caribe, es el desarrollo de los biocombustibles. En abril de 2006, el gobernador del Estado norteamericano de Florida, Jeb Bush, presentó una propuesta al gobierno, en la que propone la meta de consumir, en el año 2015, 15 mil millones de galones de etanol, con lo cual se cubriría cerca del 10% de la demanda nacional actual de gasolina, con lo que se duplicarían las metas actuales de producción de etanol en sólo tres años. Para ello, Estados Unidos debería incrementar su producción doméstica, así como la importación de proveedores internacionales de etanol.<sup>1</sup>*

*Dada la importancia de este tema, el Gobernador Jef Bush instó a “considerar opciones para negociar aspectos del comercio agrícola fuera del marco de la OMC. Propuso reconsiderar la política norteamericana que grava las importaciones de etanol provenientes de Brasil y otros países, propuso una iniciativa para crear un Área de Libre Comercio del etanol desde Alaska a la Tierra del Fuego, que dé lugar a importantes incrementos en la producción y consumo de etanol en el continente. Es importante destacar que el etanol producido en Brasil a partir de la caña de azúcar es casi tres veces más eficiente energéticamente y su costo de producción es casi un tercio del que se produce en Estados Unidos a partir del maíz.*

*En diciembre de 2006 se creó la Comisión Interamericana de Etanol con el objetivo de fomentar el uso del etanol en las mezclas de gasolina del hemisferio occidental.<sup>2</sup> La Comisión impulsaría el conocimiento de las ventajas de los combustibles renovables para las economías de todo el continente americano y contribuiría a la formación de un marco para un mercado regional de etanol viable, fomentando la guía política necesaria para impulsar la inversión tanto extranjera como local para la producción e infraestructura de combustibles renovables.<sup>3</sup>*

*En marzo de 2007, los Presidentes George W. Bush y Luiz Inacio Lula da Silva firmaron un memorando de entendimiento en el que expresaron su intención de cooperar en investigación, impulsar la producción y exportación de etanol en el mundo, y propiciar la creación de un mercado global de biocombustibles, con normas y patrones uniformes. En la región, en particular, se trataba de un amplio plan para expandir conjuntamente la producción de etanol a partir de la caña de azúcar, sobre todo en América Central y el Caribe, para exportarlo a Estados Unidos. Se utilizarían las preferencias comerciales que Estados Unidos mantiene con dichos países.*

*El marco legal que regula las actividades del sector privado para la producción de biocombustibles se ha venido desarrollando en la región en años recientes, ligado al interés específico que algunos países han puesto en dichos productos como alternativa energética. Los avances más significativos han sido logrados por Brasil, Guatemala, Honduras; y en la presente década por Perú, Colombia, Costa Rica, Bolivia y Argentina. En la actualidad, algunos otros países de la región se encuentran en proceso de elaboración de sus normas legales.*

*Un estudio conjunto realizado por FAO–CEPAL<sup>4</sup> considera que en el corto plazo es muy probable que una rápida y fuerte expansión en la producción de biocombustibles a nivel mundial tenga efectos sobre la demanda, las exportaciones, la asignación de hectáreas para cultivos energéticos y no energéticos y en los precios de los cultivos, poniendo en riesgo el acceso a alimentos de los sectores más pobres.*

<sup>1</sup> Fuente: Carta dirigida al Presidente George W. Bush por el gobernador del Estado de la Florida, Office of the Governor, 12 de abril de 2006.

<sup>2</sup> Su presidencia es compartida por el gobernador de la Florida Jeb Bush, Roberto Rodrigues, Presidente del Consejo Superior de Agronegocios de FIESP y Ex–Ministro de Agricultura de Brasil y el embajador Luis Alberto Moreno, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>3</sup> La Comisión educará a gobiernos y legislaturas de todo el hemisferio con respecto al etanol mediante una serie de “exhibiciones ambulantes”. Además de difundir información, generar cobertura en los medios y fomentar el debate público de las ventajas del etanol, estas exhibiciones ambulantes conseguirán asociaciones con funcionarios locales y grupos interesados con el fin de ampliar el uso del etanol y su producción para exportación. Tomado de: Comisión Interamericana de Etanol <http://helpfuelthefuture.org/mediaroom–pressrelease–dec18–spanish.htm>

<sup>4</sup> FAO (Oficina Regional para América Latina y el Caribe) y CEPAL (2007), **Oportunidades y Riesgos del uso de la Bioenergía para la Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe**, documento distribuido al Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO, Roma, 7 al 10 de mayo.



## RESPONSABILIDAD SOCIAL Y CADENAS DE VALOR<sup>1</sup>

*Daniel Sánchez<sup>2</sup>*

### 1. La relación virtuosa entre las Cadenas de Valor y la Responsabilidad Social de las Empresas

Las políticas industriales actuales buscan la conformación de cadenas de valor para generar economías de escala y aprovechar así los mayores márgenes de utilidad económica, que resultan de la integración de eslabones productivos y del incremento en los volúmenes de producción.

Por otro lado, una de las principales connotaciones de la Responsabilidad Social Empresarial – RSE es ir más allá de la simple preocupación por la rentabilidad económica e incorporar en la gestión de la industria, por ejemplo, los principios del desarrollo sostenible y la prevención de la contaminación medioambiental. Así, en términos estrictamente económicos, afirmamos entonces que la responsabilidad social implica asumir los costos de las externalidades negativas provocadas por el desarrollo industrial (aunque claramente, como muestra la segunda sección de este artículo, la RSE puede ser mucho más que la preocupación por los temas ambientales, laborales, de salud o de mercado).

En todo caso, a pesar de esta reducción un tanto artificial del concepto de cadenas de valor (distritos, mallas, *clusters*) y de responsabilidad social de la empresa, a economías de escala y externalidades, respectivamente, la relación entre ambos términos, rescatada en el título de este artículo, sugiere un círculo virtuoso: si los principios y prácticas de la responsabilidad social se aceptan y replican a lo largo de todos los eslabones de una cadena de valor, las externalidades negativas tenderán a minimizarse con el resultado final de menores niveles de contaminación para la sociedad y de mayor eficiencia en la utilización de los recursos para los actores económicos. Consecuentemente, ya no se

trata de avanzar solamente en el tema de RSE con las grandes empresas descuidando la organización social de la producción reflejada precisamente en la existencia o no de cadenas de valor, o de articular diferentes eslabones de las cadenas de valor sin implicarse en la RSE, sino precisamente lo contrario: conformar cadenas de valor en el marco de la RSE.

Es la fusión de ambos paradigmas, cadenas de valor y RSE, en algo así como cadenas de custodia socialmente responsables, la que se convertirá en círculo virtuoso para la economía productiva puesto que implica beneficios tanto para la empresa como para la sociedad.

En Bolivia se avanzó en ambos caminos, aunque de manera separada.

El presente documento hace un recuento de los avances tanto en las políticas de articulación de cadenas de valor, como en la concepción de la gestión empresarial bajo los principios de la RSE; se comentan los avances institucionales liderados por la Cámara Nacional de Industrias; finalmente proyecta la fusión de ambos conceptos como desafío de largo plazo y como pivotes que los formuladores de políticas públicas deben considerar para impulsar el desarrollo productivo boliviano.

### 2. La Responsabilidad Social de la Empresa: paradigma y prácticas

Este acápite desarrolla los avances teóricos y prácticos de la RSE como parte de la actividad gerencial; se presentan las redes de instituciones locales conformadas bajo el paraguas de la RSE que apoyan los esfuerzos liderados, principalmente, por la Cámara Nacional de Industrias, el Centro de Promoción de Tecnologías Sostenibles, la

<sup>1</sup> El presente artículo está escrito en el marco de mi vivencia como Empresario Industrial y mis casi 15 años de dirigente empresarial en la Cámara Nacional de Industrias del Consejo Consultivo Empresarial Andino y de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

<sup>2</sup> Presidente de la CEPB y del CCEA.

Corporación Boliviana de Responsabilidad Social y otras entidades dedicadas a impulsar esta temática, con programas de concientización, capacitación y asistencia técnica.

## 2.1 Responsabilidad Social Empresarial: conceptos y dimensiones

Hablar de RSE es poner en el tapete un tema de actualidad, muy importante en la gestión empresarial y, en definitiva, de gran beneficio para el desarrollo de las empresas y de las sociedades que las cobijan.

Existen varias definiciones de RSE, sin embargo, todas tienen en común ciertos conceptos relativos al desarrollo integral de los trabajadores, al cuidado del medio ambiente, al desarrollo sostenible y, la contribución voluntaria de las empresas para el logro de una sociedad mejor, a la par de responder por la atención de las necesidades de sus grupos afines (accionistas, clientes, proveedores, trabajadores).

Estos conceptos se reflejan en su totalidad, o en parte, en cada una de las definiciones que utilizan diferentes organizaciones sobre “Responsabilidad Social de la Empresa”.

Existe un interesante debate que cuestiona el tema de la RSE. ¿Es un emprendimiento nuevo?, ¿Las empresas desarrollaron este trabajo desde siempre?, ¿Las actuales iniciativas son una formalización de una práctica antigua? Al respecto, empresarios y administradores responden estas interrogantes desde dos ópticas; un segmento cree que, con el avance de la gestión, la actitud responsable de los empresarios se plasmó en técnicas que les permitieron consolidar la responsabilidad social en la gestión de la empresa. Sin embargo, otra facción considera que la RSE es una nueva manera de concebir la organización, de enfocar la actividad, el negocio, cómo se deben fijar los objetivos, la razón de ser y la misión. Esta manera de ver la RSE y de practicarla permea todos los estamentos de la institución, generando así una nueva cultura que se distingue como una manera innovadora de enfocar la gestión empresarial.

Particularmente, definiciones más o definiciones menos, precisar si se trata o no de un tema nuevo no es lo más relevante. Considero que los significados etimológicos o conceptuales son los ideales para encontrar respuestas. La **responsabilidad** viene claramente del verbo **responder**. Yo, persona, respondo por mis actos; soy responsable por lo que hago; soy responsable por los efectos que mis acciones generan en mi entorno y en este entorno no solamente hay personas y sus sentimientos, existen también otros seres vivientes, en ese entorno está también lo físico, lo material que me rodea y un espacio que contiene mi accionar, también mi responsabilidad debe ir en consonancia con el rol que cumplo en la sociedad.

En este sentido, si soy responsable, quisiera que mis acciones impacten en forma beneficiosa en todo mi entorno, y que se minimicen o reparen los impactos negativos que causa mi accionar. Esa manera de **ser responsable** es: una actitud, un valor y un compromiso ético que siempre estuvieron presentes en la sociedad. En este contexto, debe entenderse a la empresa como una persona jurídica, que debe ser responsable por su accionar y sus efectos en la sociedad.

El desarrollo de la producción y de los servicios crea la imperiosa necesidad de generar valores de comportamiento. Un primer rol, claramente discernible, que juega la empresa en la sociedad, se puede definir como: “la institución proporciona bienes y servicios a la sociedad, provee trabajo a los ciudadanos y contribuye con sus impuestos al mantenimiento del Estado”. Ese rol debe ser cumplido por la organización, responsable y eficientemente.

Para asumir con éxito el rol de la empresa se debe ser responsable, considerar en todo momento que es un valor agregado que puede desarrollarse aprovechando las herramientas que hoy brinda el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Estos valores individuales, como personas y como empresas, deberán generar una sociedad más justa, más equitativa, con mayores oportunidades, que logren alcanzar un desarrollo humano que permita el bienestar del conjunto. Es decir, una sociedad que siga un camino con una visión y un modelo de RSE.



La Cámara Nacional de Industrias (CNI), de la cual soy Past-President, trabaja desde hace más de diez años incorporando en sus líneas estratégicas y en sus servicios temas como: la competitividad, los encadenamientos productivos, la malla de valor, la prevención de la contaminación, la eficiencia energética, la producción más limpia y la calidad; así como los temas de seguridad industrial y otros referidos a la gestión.

Inicialmente estos puntos fueron tratados casi en forma aislada. Sin embargo, a medida que se desarrolló el trabajo descubrimos y diseñamos una nueva visión que, sin apartarnos de nuestra misión estatutaria, nos condujo y permitió alcanzar objetivos de corto, mediano y largo plazo; y es así que concebimos una nueva visión estratégica para la década 2005 – 2015, que se sintetiza en esta frase:

“Empresas socialmente responsables y competitivas para un desarrollo industrial sostenible”.

La visión así formulada transmite un conjunto de valores; la responsabilidad social de las empresas conlleva una estrategia: la competitividad, y nos lleva a una meta: el desarrollo industrial sostenible.

El concepto de RSE, desde el punto de vista de la Cámara Nacional de Industrias, implica superar la sola preocupación del empresario por los resultados económicos de su gestión y proyectar la empresa a su sociedad. En este sentido, la Responsabilidad Social, como rasgo de conducta de las organizaciones, debe abarcar cuatro grandes ámbitos:

1. La responsabilidad con los clientes.
2. La responsabilidad con los trabajadores.
3. La responsabilidad con las futuras generaciones (medio ambiente).
4. La responsabilidad con el entorno, la sociedad que la cobija.

Obteniendo así, respeto de la comunidad, fidelidad de los clientes y proveedores, compromiso de los trabajadores y, por tanto, mayor valor y sostenibilidad en el tiempo.

La construcción de la competitividad, supeditada a los principios y valores de la Responsabilidad Social,

implica la coordinación de sinergias institucionales para desplegar un conjunto de medidas que impacten positivamente en la productividad de los factores y en la eficiencia del entorno donde se instalan las empresas, para acceder a los mercados nacionales e internacionales con calidad y volumen adecuados a las exigencias del cliente.

La meta, por supuesto, es el desarrollo sostenible, entendido como la convergencia de esfuerzos sociales, económicos y medio ambientales que buscan el mejoramiento del bienestar de los ciudadanos, en condiciones de equidad y crecimiento económico con generación de empleo.

A continuación describo brevemente esos cuatro ámbitos que debe abarcar la Responsabilidad Social de la Empresa:

- 1.- Responsabilidad con el cliente, entregándole el producto o servicio ofrecido; es decir, con los estándares de calidad cumplidos.

Hoy se cuenta con toda una batería de instrumentos para ello, diferentes sistemas de calidad para: productos, procesos, gestión, entre otros, y normas de calidad, como por ejemplo las normas ISO y las Buenas Prácticas de Manufactura.

- 2.- El segundo ámbito está al interior de las empresas, es decir, su responsabilidad con los trabajadores, el capital máspreciado e importante de la empresa. Y para ello propone que la organización tenga una adecuada política de recursos humanos y clima organizacional que contenga, en sí misma, los estándares más altos de seguridad industrial y salud ocupacional, así como un sistema de capacitación permanente.

- 3.- El tercer ámbito es la responsabilidad con las futuras generaciones, tiene que ver con la sostenibilidad y el cuidado del medio ambiente, de una cultura empresarial eco-eficiente, la misma que al ser de conocimiento de todos los recursos humanos de la empresa, sea también un vehículo para la toma de conciencia de la ciudadanía en general.



Las empresas deben cuidar que su accionar, que sus procesos, sean lo menos contaminantes posibles; que el ahorro de energía, agua, materias primas e insumos sea parte de su preocupación y que la disposición final de sus residuos se haga de la mejor manera.

Hoy, el desarrollo de instrumentos como los sistemas de gestión ambiental, de programas de producción más limpia a través de sistemas de prevención y eficiencia energética están cada vez más disponibles. El desarrollo de tecnologías para procesos cada vez más eficientes y limpios es una constante. Las empresas deben hacer un esfuerzo supremo para ir acomodándose a este permanente desarrollo.

- 4.- El cuarto ámbito se refiere a la relación de la empresa con la comunidad que la cobija. Contempla a la organización desde su propio rol, es decir, como proveedora de bienes y servicios para la sociedad, empleo para los ciudadanos y a través de sus impuestos como aportadora al mantenimiento del Estado.

En este ámbito, una primera obligación es su permanencia en el tiempo, para lo cual requiere de una adecuada gobernanza corporativa, que le permita mantener y acrecentar su valor frente a sus accionistas; la sociedad, manteniendo una adecuada cadena de custodia; los proveedores, clientes y todos sus grupos de interés. Así como una política de buen vecino, apoyando iniciativas en los campos de la salud, educación, cultura, deportes, apoyo al desarrollo científico y tecnológico, y otros que permitan un mayor y mejor desarrollo económico y humano en beneficio de la sociedad.

Considero muy importante hacer notar que con estos valores asumidos en la cultura de las empresas se generará un modelo de gestión que tiene la ventaja de hacer más competitivas a las organizaciones y llevarlas por el camino de la excelencia.

## 2.2 Un repaso a la RSE en Bolivia

Considero oportuno dar a conocer cómo en Bolivia la temática de la RSE se introdujo en la gestión de las empresas, la misma tiene dos fuentes:

La primera, como prácticas elaboradas en las empresas más grandes y que tienen vínculos internacionales. Y la segunda, una construcción paulatina y, posiblemente, aislada que las empresas adoptaron, generando sistemas de gestión para hacerse más eficientes o para cumplir las normas que el Estado dicta, introduciendo prácticas que, integradas y formalizadas, dieron como resultado una cultura de gestión bajo los conceptos de RSE.

Con este paraguas, quisiera señalar algunos hitos que considero importante resaltar; acompañan, no el concepto en sí, pero sí la adopción de prácticas responsables en las empresas.

La adopción de normas de calidad y la creación del Instituto Boliviano de Normalización y Calidad (IBNORCA), es un hito importante en esta construcción.

Otro hito importante fue la introducción de la variable medio ambiental, la Ley del Medio Ambiente y sus reglamentos, haciendo que las empresas: generen sistemas de gestión ambiental, realicen prácticas de manufactura más limpia y busquen nuevas tecnologías para optimizar su producción.

Para apoyar esta dimensión ambiental se creó el Centro de Promoción de Tecnologías Sostenibles.

Los programas SISO, como apoyo a la seguridad industrial y salud ocupacional y la continua capacitación en el área de recursos humanos, también fueron una parte importante de la construcción de la mejora permanente del clima organizacional en las empresas, así como en la formación de sus recursos humanos.

Finalmente, un último e importante hito es la conformación de la Corporación Boliviana de Responsabilidad Social Empresarial. Una fundación en la que participan organizaciones empresariales, empresas y otras instituciones no gubernamentales, con el objetivo de difundir el concepto de RSE, dar capacitación y asistencia técnica a las empresas en esta temática, y coordinar acciones con otras organizaciones a nivel internacional que se ocupan de la temática de RSE.



A la fecha no se cuenta con un estudio sobre la Responsabilidad Social Empresarial en Bolivia, pero me atrevería a decir que existe un notable interés y compromiso de parte de las empresas y organizaciones en RSE, además de una demanda incremental de la sociedad civil por un desempeño empresarial cada vez más comprometido con la sociedad.

### 3. Las Cadenas de Valor: estrategia de la articulación del aparato productivo

El tema de las cadenas productivas fue también liderado por la Cámara Nacional de Industrias, pero es claro que su grado de apropiación por parte de empresas industriales, organizaciones no gubernamentales, técnicos y funcionarios públicos, es mayor que el grado de apropiación social del tema RSE.

#### 3.1 De cadenas a complejos productivos

Una cadena productiva puede ser entendida como una herramienta de estudio de las interrelaciones que la *industria* mantiene con los diferentes sectores del aparato productivo (proveedores, comercializadores, prestadores de servicios, financiadores, transportistas y otros).

Esta concepción permite identificar: cuellos de botella, demandas específicas para incrementar la productividad, las ventas de las empresas manufactureras y necesidades estructurales relacionadas con el entorno de los negocios. También bajo esta definición, una o varias de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – MIPYME's involucradas en un determinado negocio, pueden ser proveedoras de materia prima, productos intermedios o acabados a otras empresas, las transformadoras o comercializadoras del producto final. La esencia del concepto operativo de cadena es –consecuentemente– la articulación de especializaciones y capacidades productivas.

Por un lado, esa articulación puede tomar una forma vertical, como en el caso de la subcontratación de piezas y partes a cierto número de MIPYMEs, bajo normas de calidad y control, para luego ensamblarlas

en otra unidad productiva líder y comercializarlas en los mercados. Este es, por ejemplo, el caso de los carpinteros asociados de El Alto que proveen piezas y partes de los muebles que se construyen en las fábricas de mayor tamaño. O el caso de los productores de jugos de frutas de Yungas que elaboran determinados lotes de pulpa de fruta para luego enviarlos a una envasadora industrial que los concentra, los transforma en bebidas envasadas y los distribuye en la ciudad de La Paz.

Por otro lado, la articulación productiva puede tener también una forma horizontal, como es el caso de las confeccionistas de prendas de vestir de camélidos, estructura cooperativa en la que las “empresarias” elaboran la misma prenda y se unen para ser fuertes en el mercado, aumentando así sus volúmenes de producción. También es la situación de los confeccionistas cochabambinos que producen jeans para empresas medianas, ellos supervisan la producción y conocen los mercados de exportación. Finalmente, el ejemplo de los confeccionistas de prendas para el Ejército Boliviano que se “distribuyen” el contrato entre pequeñas empresas.

Entre la modalidad vertical y la horizontal existen otras combinaciones o variantes, pero su diferencia es más de grado que de naturaleza.

No cabe duda que la industria manufacturera es articuladora de MIPYME's proveedoras y comercializadoras, y es el motor con el que se puede acelerar el fortalecimiento del aparato productivo vía cadenas productivas.

Los estudios sobre productividad de las empresas manufactureras revelan que si bien la correlación entre mayor productividad y mayor salario se cumple, ésta se relaja cuando se trata de las MIPYME's; es decir, a mayor tamaño de empresa mayor productividad y, por tanto, mejor nivel salarial. En las MIPYME's consecuentemente tanto la productividad como el salario son bajos.

En cuanto a las externalidades negativas que la producción, al igual que el ser humano, pueden generar, éstas, en su mayoría o principalmente, están relacionadas al medio ambiente.

Existen, en el país, estudios especializados en medio ambiente que miden impactos medioambientales de los diferentes sectores y subsectores, el comportamiento de empresas de estos sectores y las connotaciones de las actividades más contaminantes. Ejemplo de ello son la minería y las fundiciones en el sector primario, las curtiembres e industrias químicas del sector industrial manufacturero; también se pudo constatar que estas actividades, con un buen sistema de prevención de la contaminación y producción más limpia, y un manejo adecuado de sus residuos, podrían bajar sustancialmente sus impactos en el medio ambiente.

Es importante resaltar que, no importando el sector, el rubro ni el tamaño de las empresas que conforman los eslabones de la cadena productiva o de valor, su gestión responsable, medida en forma individual, hará también que el conjunto de la cadena de valor minimice las externalidades negativas o sus impactos no deseables.

Si bien el concepto cadena de valor socialmente responsable es claro, no necesariamente es operativo, pues en la práctica los servicios de desarrollo empresarial se prestan a grupos de MIPYME's, asociaciones de productores, organizaciones de empresas focalizadas en un mismo territorio y que tienen una configuración más de *cluster* que de cadena. En otras palabras, el concepto de *cluster* añade a los eslabones productivos articulados en una pequeña cadena, los servicios de desarrollo empresarial necesarios (asistencia técnica, financiamiento y capacitación, por poner los principales), para que la misma logre sus objetivos económicos.

Consecuentemente, desde la visión de la Cámara Nacional de Industrias, el concepto de cadena es la articulación productiva de dos o más empresas en un territorio –la una proveedora de materia prima o de servicios y la otra transformadora o comercializadora del producto final–. Sin embargo, este concepto está ampliado a empresas o instituciones que, adicionalmente, se pongan de acuerdo o contribuyan para producir eficientemente y alcanzar mercados ampliados.

La esencia de una cadena es entonces triple:

1. el número de actores (más de uno).
2. la concentración de relaciones comerciales en un territorio.
3. su capacidad para coordinar los objetivos productivos bajo cualquier modalidad (vertical u horizontal) de *cluster*.

#### 4. Políticas y Proyecciones

En Bolivia, en el pasado, se identificaron y apoyaron a 7 cadenas productivas, que desde la perspectiva de las autoridades estaban organizadas y tenían potencial de crecimiento: (i) textiles y confecciones, (ii) maderas, (iii) harina y derivados, (iv) soya, (v) camélidos, (vi) confecciones de cuero y, finalmente, (vii) uvas, vinos y singanis.

El año 2000 el universo de cadenas se amplió a 14; era evidente no sólo la escasa representación social de las primeras, sino su alto nivel de artificialidad; algunas de ellas, como por ejemplo la cadena de trigo, harina y derivados, se pretendían de alcance nacional cuando efectivamente funcionaban, por costos de transporte, dos cadenas cualitativamente distintas: una en oriente con mayor nivel de auto-sostenibilidad y otra en occidente con altos niveles de importación de materia prima. Considerando estas experiencias surgieron así cadenas productivas de alcance local, como la de frutas y derivados en Luribay, Tarija o Camargo o la de chocolates elaborados en Sucre.

Desde la perspectiva boliviana, la RSE y las Cadenas de Valor se han desarrollado por caminos paralelos. En este artículo los fusionamos con la pretensión de lograr un tercer paradigma que resulte más beneficioso para todos, es decir para la sociedad y las empresas. En esa perspectiva, esta última parte del artículo proyecta estas experiencias hacia un ideal modelo RSE de cadenas de valor.

Siguiendo pues esa línea de evolución, sería deseable que Bolivia conciba sus políticas de desarrollo productivo, enmarcadas en la pretensión de articular el aparato industrial y el sector primario (agropecuario, forestal y minero) de manera



socialmente responsable. Eso significa incorporar en los formuladores de política otras dimensiones de análisis, además de la estrictamente económica, que es fundamental para la pervivencia de la empresa.

Describo tres dimensiones importantes que apuntalan un nuevo modelo de desarrollo industrial y que deben ser ponderados por el sector público y por las agencias de cooperación que busquen el desarrollo económico de Bolivia.

1.- La primera que debe ser considerada para elegir las cadenas a promover como política de desarrollo es la Dimensión Económica, en cuanto prioriza la lectura de la potencialidad de la cadena para articularse hacia atrás y también su potencialidad de mercado. Esta dimensión se captura mediante criterios filtro, que son:

- **Criterio de articulación hacia atrás:** Indudablemente, las cadenas que tengan mayor articulación hacia atrás serán también las que mayores posibilidades tendrán de conformar redes productivas.
- **Criterio de mercado (o de articulación hacia adelante):** La idea en este segundo criterio es priorizar a las cadenas que tengan potencialidad de profundización o apertura de mercados.

2.- La segunda es la Dimensión Social, en el sentido que nos interesa el número de MIPYME's que conforman la cadena y la cantidad de empleados que trabajan en dicha actividad. Los criterios son:

- **Criterio de tamaño:** La idea de este primer criterio es seleccionar las cadenas en cuya composición empresarial predominan las MIPYME's.
- **Criterio de empleo:** Este criterio es, probablemente, uno de los más importantes para Bolivia, porque la generación de empleo es uno de los mayores desafíos de nuestra sociedad. Debemos, por tanto, enfocar nuestros esfuerzos en estas cadenas.

3.- La tercera dimensión es la de Responsabilidad Social Empresarial y tiene que ver con el entorno en el que trabajan las MIPYME's. Dicha responsabilidad es con la sociedad, en el sentido de mantener un entorno ambiental no contaminado, empleos dignos y productos de calidad; un sentido de apoyo a la comunidad, barrio o junta vecinal, pues la cadena debe ser representativa de su localidad. Los criterios a utilizar deberán ser los siguientes:

- **Criterios de gestión ambiental:** Este criterio nos llevará a priorizar las cadenas en las que el riesgo de contaminación es mínimo, o si el riesgo de contaminación es mayor, atacar el problema con capacitación, asistencia técnica y prácticas de producción más limpia.
- **Criterios de organización de la cadena:** Este criterio se dirige al nivel de representatividad local de la cadena; el mismo permitirá discriminar aquellas cadenas que cuentan con una instancia representativa de aquellas que aún están conformándose.

Indudablemente aún falta mucho por recorrer en el camino de la RSE y de las cadenas de valor. Sin embargo, creo haber descrito que los esfuerzos iniciados por la Cámara Nacional de Industrias y otras instituciones, han repercutido en una especie de conciencia social sobre el medio ambiente, en la prevención de la contaminación y otras prácticas de RSE.

Debe quedar claro que la búsqueda de un modelo híbrido de desarrollo de RSE y cadenas de valor es también un desafío colectivo. En este artículo he querido aportar, desde mi experiencia empresarial, con una primera aproximación conceptual al desafío boliviano de diseñar políticas, con esta visión, para industrializar su economía.

Invito a economistas, expertos en política industrial y técnicos del sector a continuar reflexionando sobre este nuevo modelo que es indudablemente un ideal frente a las prácticas actuales.

*La Paz, Noviembre de 2010*

## ENSAYO SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL, LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS Y LA INNOVACION

Norberto Purtschert <sup>1</sup>

### La cultura responsable

Existen un sinnúmero de planes, proyectos e iniciativas que buscan ayudar a poblaciones más vulnerables a salir de su situación. Pero... ¿esto es cultura organizacional responsable entendiéndose como organización cualquiera sea esta, pública o privada, que busca conseguir un objetivo? Definitivamente la respuesta es un rotundo NO. Obviamente no es un tema de decir que todos esos proyectos y recursos invertidos en el desarrollo de esos sectores menos favorecidos sean malos; toda filantropía es siempre una gran ayuda, pero lamentablemente tiene un tinte de culpa, es como que los que hacen eso es por la mala conciencia de su impacto en el paso por este mundo.

Gracias a Dios hay cada vez más gente y más organizaciones en el mundo, en el rico y en el pobre, en el norte y en el sur, que actúan por propia convicción de manera responsable, por el simple hecho de que haciendo bien las cosas, el negocio, el mercado, la sociedad, el medio ambiente, el gobierno, todo mismo, van a subsistir, a perdurar, a establecer relaciones a más largo plazo, va a ser posible vivir en mayor armonía y paz, que creo, es una aspiración de la humanidad.

Pero ¿cómo lograr vivir así? Parecería que la respuesta es más simple de lo que la mayoría piensa: haciendo bien las cosas, pensando en el impacto (bueno o malo) que producimos por el simple hecho de existir, potenciando los buenos, mitigando o eliminando los malos, de manera inteligente, creativa, entusiasta, apasionada, admitiendo los errores, siendo tolerantes y sobre todo transparentes con nosotros mismos y los demás.

De todo esto surge como transversal en una cultura responsable la presencia de valores, de creencias, hasta de ritos que generen compromiso, que generen conciencia, que generen ciencia, en fin, de potenciar

el esfuerzo, sacrificio y todo lo que hacemos día a día con un motivo más que el simple “tener” y volverlo en un “ser”, que son dos cosas completamente diferentes ya que la obligación que se desprende del tener no tiene nada que ver con la acción que sale del ser, quizá en esto está la diferencia fundamental entre la filantropía y la cultura responsable.

### La conciencia del entorno

¿Recuerdan cuán emocionados éramos de pequeños cuando descubríamos algo? Cuando entendíamos las leyes físicas, el movimiento, la resistencia, la velocidad, los estados de la materia, cuando funcionaban los llantos y cuando no, cuando nuestro padre, madre, amigo, profesor, cura, nos enseñaba algo y aprendíamos, nos volvíamos conscientes. Lamentablemente, conforme crecemos perdemos esa ilusión por aprender, vamos perdiendo la conciencia y caemos en la conformidad de las cosas, nos encanta estar cómodos, confundimos eso con bienestar, pero poco a poco nos vamos apagando...

¿Ese es el ciclo de la vida? Me parecería que no, si regresamos la mirada a la gente que ha logrado éxito en la vida, y que son muchos en diferentes niveles, desde el futbolista hasta el taxista que siempre tiene trabajo, desde el pastor hasta el gran empresario o director de empresas, desde un músico con su gran banda hasta un teatrero de la calle, parecería que encontramos siempre un factor común, el dejarse de estar cómodos y buscar algo que efectivamente le dé bienestar.

Al momento en que somos capaces de romper esa comodidad de la vida, empezamos a dejar entrar “oxígeno” al cerebro, poco a poco nos volvemos conscientes de lo que internamente o externamente nos motiva. Esta realidad no es ajena a las organizaciones, es impresionante cómo

<sup>1</sup> Gerente General FLORALP, Ecuador.



la sensibilidad sobre las cosas que impactan en el entorno y dentro de las organizaciones provoca cambios importantes de actitud que no es sino lo que mencionáramos en el párrafo anterior: una cultura responsable.

Normalmente encontramos que las organizaciones encuentran relaciones y por consiguiente impactos directos e indirectos con varias partes interesadas (stake holders). Los usualmente reconocidos son los clientes, como parte fundamental de la razón de ser de la organización (sean éstos de productos o servicios, privados o públicos); el capital humano como el recurso más importante de las organizaciones; los dueños (accionistas o Estado), que persiguen con la organización objetivos concretos; el Gobierno, que lo que necesita es que las organizaciones se mantengan en la legalidad y propongan temas de políticas públicas; la comunidad, que necesita solucionar sus situaciones de convivencia y calidad de vida; y el medio ambiente, que obviamente es el proveedor de recursos para las actividades de las organizaciones, que no tiene voz directa sino a través de organizaciones de la sociedad que se dedican a protegerlas y que igualmente tienen que ser responsables y conscientes.

Hay otras partes no tan reconocidas normalmente pero que igualmente son importantes que se tengan conciencia por parte de las organizaciones, las que se les puede llamar como competidores, o sea las organizaciones que están dedicadas a las mismas actividades y que deberían poder establecer sinergias que ayuden al desenvolvimiento responsable de las mismas y las futuras generaciones que, sin existir todavía, debemos establecer mecanismos para volvernos conscientes de su llegada y de la necesidad que tienen de tener un sitio para vivir dignamente, humanamente.

### La búsqueda del bienestar

Recordemos por un momento, ¿cuándo nos hemos sentido bien?: ¿quizá cuando aprendimos algo, cuando ayudamos a pasar la calle a un anciano o tal vez cuando tuvimos éxito en nuestra empresa, llámese ésta deporte, negocio, ayuda? ¿Cuándo dimos el primer beso? ¿Cuándo nació nuestro hijo? ¿Cuándo logramos nuestra meta? ¿Cuándo

comimos algo que nos gusta mucho? ¿Cuándo nos elogian? ¿O cuándo compartimos? En fin tantas cosas en donde transversalmente encontramos a la humanidad, al ser, al individuo social. Son muy pocas las cosas que nos producen bienestar individualmente o este es momentáneo al menos, siempre hay alguien o algo más relacionados a este bienestar, por eso considero yo que el egoísmo es una fuente permanente de insatisfacción.

Entonces podemos entender que indefectiblemente el ser humano está predestinado a ser consciente y responsable para ser feliz, para vivir en armonía y paz, para buscar su bienestar; esa conciencia implica saber qué hacer con las cosas que están mal, que son incorrectas, buscando objetividad y sentido común en las cosas, entendiendo que no hay una sola respuesta correcta, sabiendo comportarse de manera justa, transparente y bien intencionada. Si nos ponemos a ver a las personas que consideramos que viven bien, seguramente no encontramos a los narcotraficantes o a los políticos corruptos en ese grupo, la gente que vive bien no es la que está más cómoda, es la que no tiene conflictos o, si los tiene, no los niega ni los tapa con otras cosas, es aquella que los enfrenta de forma positiva, haciendo procesos que le lleven a solucionarlos de manera ética y moral.

¿Y qué de las organizaciones? Éstas son el reflejo de las personas que están dentro de ellas, obviamente con mucha importancia del capitán pero no menos de todos los funcionarios de la organización. El bienestar organizacional es posible con buenas relaciones, con pro actividad, con transparencia, con puntualidad, respeto, en definitiva, con la suma de valores que puedan aportar todos los individuos de la misma, la conciencia que éstos y la organización como suma de todos puedan tener de todas sus partes interesadas y la buena intención o propósito de minimizar los impactos negativos.

### Las PYMES

Se han escrito muchos tratados sobre las PYME, y realmente todos concluyen que son la fuerza de la economía en el mundo, obviamente por el volumen de las mismas; son tal cantidad que sumadas hacen una gran fuerza económica y sobre todo solucionan

los temas inherentes a las personas involucradas en su desarrollo, igualmente muchísima gente.

Son fruto de la búsqueda de una forma de vida de millones de gentes en el mundo, de la búsqueda de un sustento en el que involucran a más actores y todos crecen relativamente rápido, lamentablemente la mortalidad de las mismas es bastante alta y normalmente están relacionadas a negocios familiares también, iniciados por su fundador y que quedan en manos de sus hijos.

Es increíble ver la gran capacidad innovadora y versatilidad que tienen las PYMES, son capaces de adaptarse con gran velocidad, y esto está referido a su tamaño, a los cambios y necesidades del mercado, que nunca se queda quieto, siempre ofreciendo soluciones a los retos que se le presentan. Este también es uno de los motivos de su alta mortalidad, sin embargo quiero dejar claro que es un potencial que las grandes empresas no tienen.

Ese emprendedor, que con su idea genera una empresa, es el que inicialmente hace todo dentro de la organización con la ayuda de sus colaboradores y normalmente son extremadamente eficientes en el uso de los recursos, eso les lleva a su crecimiento rápido. Ahí es donde la Pyme tiene que establecer sistemas de gestión para garantizar su estabilidad, crecimiento y sostenibilidad. Suele ser muy natural, ya que el dueño de la empresa está presente, que los valores sobre los que se basan sus relaciones humanas y comerciales trasciendan hacia el resto de la sociedad. Es fácil oír en el barrio lo madrugador que es el panadero o lechero, los buenos zapatos o la magnífica tienda donde encuentra todo y además de eso es un amigo, alguien que ayuda a la gente aledaña... En fin, lo que trato de graficar es que fácilmente se empiezan a establecer las relaciones con sus partes interesadas, de forma natural.

Quizá unos de los mayores conflictos de las PYMES es que tienen la tendencia a quedarse en el lado informal de la economía, esto les hace obviamente tremendamente competitivos pero de manera desleal con el sistema del Estado y de los formales, generando obviamente un impacto negativo fuerte ante sus competidores en el mercado y ante el gobierno o autoridades de control. Son temas que

deben pasar por la mente de su fundador para poder mantener su supervivencia en el tiempo.

### **Las empresas familiares**

La sociedad está cambiando, las estructuras familiares fuertes, con sentido de pertenencia y con valores comunes que trascendían de generación en generación están paulatinamente desapareciendo. Este cambio en la sociedad hace también que las empresas familiares vayan perdiendo su espacio en el contexto empresarial.

Sin embargo, hasta hoy así son la mayoría de las PYMES. Otra razón fundamental para su corta vida es que, como todos sabemos, normalmente hay un fundador, jefe de familia, en el primer paso generacional y luego desaparecen algunas por temas de relaciones familiares o de falta de interés de los hijos. Y en el paso a la tercera generación usualmente su muerte está sentenciada, se habla siempre que más del 85% de las empresas familiares no soportan el paso a la tercera generación.

Pero es indiscutible el tremendo potencial de las empresas familiares, justamente basado en esos valores familiares, en la unión, en la tolerancia y en la confianza que pueden generarse entre los miembros de una familia-empresa y es por eso que siento que es bastante natural que en una empresa familiar calen los conceptos de responsabilidad social, porque son parte de su esencia, la responsabilidad con los demás, adicionalmente a la gran disposición por su posición social de ayuda y compromiso con los demás; así se puede entender la sinergia que generan las empresas familiares exitosas incrementando el valor de su negocio no sólo por su rentabilidad sino por el aporte responsable para con la sociedad.

La familia empresaria enfrenta grandes retos, sobre todo al interior de la misma familia, y se hace fundamental que ésta establezca reglas claras de comportamiento para con la empresa, sea capaz de diferenciar los temas de negocios de los temas familiares e intente construir un sistema de gobierno transparente, ya que la posibilidad de conflictos emocionales, fruto de la propia relación



familiar, pueden llevar a un desenlace fatal para la organización.

### La innovación

Hacer, generar, buscar, ahorrar, cambiar, progresar. Todos son verbos que implican la acción de innovar, este tema es fundamental en el mercado y los negocios en estas épocas porque puede implicar hasta la desaparición de las organizaciones por su incapacidad de hacerlo.

A alguien escuché decir en algún momento que, cuando las cosas funcionan, es muy difícil cambiarlas. Es muy usual escuchar que los modelos de éxito hay que perpetuarlos y está claro, como menciona Christensen en su libro “El Dilema del Innovador”, que hay que ser inteligentes en el manejo del explotar y el explorar, el hoy y el mañana, y cuando damos la perspectiva del futuro a las cosas es cuando nos ponemos a explorar en qué hacer y esto está normalmente relacionado con la innovación.

Nuevos mercados, nuevos productos, nuevas necesidades, hacen sentir que la cosa está evolucionando, cambiando para algo y, claro, los innovadores están pendientes de estos cambios, los entienden y generan soluciones a los dilemas que enfrentan los cambios, pero ¿esta tarea es sólo del innovador? Parecería que esto no es un tema de una sola persona, normalmente en las organizaciones todos se involucran al momento de hacer algo nuevo, esto requiere de mayor esfuerzo y por consiguiente de todo el compromiso para lograrlo, organizaciones en las que no se logra apoyar esto de manera decidida suelen quedar sólo en buenas ideas.

Traducir las ideas en reales procesos, productos o inclusive modas es el reto de las organizaciones. Para ello nuevamente es importante crear un entorno, una cultura, que logre prospectar, explorar, entender y crear de forma permanente, es una actitud proactiva al cambio y esta cultura no puede sino estar basada en los valores fundamentales y, entre éstos, la responsabilidad.

### Las PYMES y la innovación

Cuando se revisan las ideas innovadoras descubrimos con normalidad que la gran mayoría se crean a nivel de PYMES. Es fácil la lógica para entender este comportamiento, nuevamente la gran sensibilidad, por ser parte de la realidad cotidiana que tienen las PYMES, las hace mucho más sensibles que otras en estos temas de crear cosas nuevas.

Inclusive, por su propia necesidad y realidad normalmente nacen conceptos, procesos y productos nuevos que de una manera simple y natural gestan ideas que solucionan situaciones. Es fácil encontrarnos con creaciones efectivas a problemas cotidianos que no se dan en las grandes organizaciones, donde “todo” lo tienen “controlado”; por consiguiente las cosas se hacen bien y eso es muy difícil de cambiarlo.

Esto nos hace reflexionar que mientras más necesidad más creatividad e innovación existe y parecería ser real. Por eso, en las PYMES, donde obviamente las necesidades son mayores, los involucrados en su gestión son mucho más creativos e innovadores que los que pertenecen a grandes corporaciones, donde todo está dicho, y esto les da una gran ventaja porque tienen y sienten el pulso de lo que sucede en la vida real. Por eso es fácil pensar también en el gran esfuerzo y recursos que tienen que hacer e invertir las grandes corporaciones para “medir” lo que está sucediendo en el entorno, lo que se llama inteligencia o investigación de mercado; es que es obvio, sin mirar más allá, las ideas pierden valor.

### La innovación y la responsabilidad social

Entonces, si las ideas innovadoras tienen la perspectiva de futuro, es obvio que en ese futuro las mismas estarán relacionadas a la imagen que tengamos del mismo, y esto incluye a todo: los recursos, la sociedad, las políticas, el gobierno, la propiedad; por consiguiente tiene una perspectiva de responsabilidad social.



Es más, pienso que la responsabilidad social como cultura organizacional es la que naturalmente genera un desarrollo de la innovación, porque nos enfrenta a los dilemas y conflictos con nuestras partes interesadas y tenemos que ser creativos para lograr mitigarlos o eliminarlos, si no... ¿De dónde creen que han salido todos los conceptos de energías limpias? ¿Del desarrollo del público interno? ¿Del desarrollo social? ¿De la legalidad? ¿De la competencia leal? ¿De la renovación de recursos?, o al menos ¿de que estos conceptos se vuelvan reales? Todo indica que las empresas responsables con mayor o menor impacto han ido calando en ese sentido.

En estos tiempos en que hacer empresa ya no es solamente hacer dinero, sino buscar la perdurabilidad

del negocio basado en una sociedad más justa y digna, en un mercado más dispuesto, en el recurso humano intencionado y motivado al desarrollo y cambio, innovar ha dejado de ser una posibilidad. Como dice Ponti en su libro “Los 7 Movimientos de la Innovación”: en unos tiempos marcados por la variabilidad, la globalización y la preeminencia progresiva de nuevas zonas económicas, se hace necesario contemplar la empresa desde una perspectiva diferente. Ahora hacer empresa es posibilitar un constante flujo de talento, nuevas ideas y proyectos de innovación que nos permitan estar siempre al frente, no podemos dormirnos, tenemos que actuar, pero no tenemos que actuar precipitadamente, lo tenemos que hacer con calma.



## LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR

*Entrevista al Embajador Hugo Varsky – Argentina<sup>1</sup>*

El 30 de junio de 2008, el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR adoptó la Decisión N° 12/08, por la cual se aprobó el “Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIP)” y se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP), como encargado de coordinar y ejecutar este Programa.

La Decisión señala que el objetivo general del Programa es contribuir al fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de las PYMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa. Se considera, además, que la integración productiva no es un fin en sí misma sino un instrumento que, utilizado complementariamente con otras medidas, puede mejorar la competitividad de las empresas del MERCOSUR, y catalizar mecanismos de diálogo que profundicen el esquema de integración.

En la justificación del Programa se afirma que “un proceso de integración entre países en desarrollo con economías asimétricas en su tamaño y estructura, no se debe limitar a los aspectos comerciales, y debe propender a eliminar las diferencias de desarrollo interno y a evitar la concentración de los beneficios de la integración en los actores de mayor tamaño”. Asimismo se añade que, “a tales efectos, es necesario implementar políticas y acciones orientadas a la generación de un espacio regional más integrado, tendiente a la consolidación del Mercado Común, con el fin de mejorar la competitividad general y, especialmente, de quienes han tenido mayor dificultad para acceder plenamente a los beneficios de la integración”.

Tomando en cuenta que la configuración del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR es relativamente reciente, en esta edición de la Revista de la Integración se ha considerado que es de gran interés profundizar en el conocimiento de los objetivos, acciones, dificultades y desafíos en el mediano y largo plazo de este esquema de integración que está adoptando el MERCOSUR.

Para ello, la Revista de la Integración ha invitado al Embajador Hugo Varsky a compartir con la Comunidad Andina su visión y experiencia sobre la integración productiva en el MERCOSUR. En la actualidad, Varsky es Coordinador Nacional Argentino del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR y Coordinador General de Integración Productiva y PYMES del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

En la entrevista que se presenta a continuación, el Embajador Varsky ha abordado aspectos claves de la concepción de la agenda de integración productiva en el MERCOSUR, su instrumentación y perspectivas de este proceso.

### ¿Cuál es la concepción de la Integración Productiva y su agenda en el MERCOSUR?

Como punto de partida es conveniente realizar algunas consideraciones generales sobre el contexto mundial. En primer lugar, la crisis en el mundo, la crisis estructural de un modelo, pone de manifiesto que ningún país puede hacer frente a esta situación solo. Ni grandes, ni medianos, ni pequeños. Ningún país puede hacerle frente a la nueva configuración del mundo de manera solitaria. De modo tal que, hoy, la asociatividad de países en una integración por complementación ya no es un tema en debate. Durante una época, el tema de la integración tenía que ver con una mirada conceptual, estratégica, ideológica.

<sup>1</sup> Coordinador General de Integración Productiva y Pymes de la Cancillería Argentina. Coordinador Nacional Argentino del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR.

Hoy, es una necesidad incontrastable que nadie debate. Lo que sí se debate es con qué modelo se conforma la asociación de países.

Pero al mismo tiempo de la definición de modelos, también se da un fenómeno de geometría variable. Es decir, los países establecen formas de complementación y de alianza, de distinta naturaleza, con otros países. Un ejemplo rápido es el MERCOSUR y la UNASUR. El MERCOSUR concibe un modelo de un mercado común, con un conjunto de factores; por ejemplo, un arancel externo común, con todas las características de un mercado común. Mientras que en UNASUR las alianzas no prevén estos aspectos porque dentro de este acuerdo regional hay países que tienen una mirada comercial diferente (tienen TLCs, como en los casos de Colombia, Perú y Chile).

De manera tal que entre la mirada que tienen los países del MERCOSUR entre sí y la mirada que se tiene con UNASUR, se identifican planos diferentes. Por eso me refiero a la “geometría variable” para indicar que se establecen formas de alianzas diferentes. Asimismo, si se utiliza como ejemplo el concepto de la alianza en la CAN y en la UNASUR, se puede notar que existen visiones distintas. También podríamos hacer la referencia de las relaciones entre los países de la CAN y los países del MERCOSUR. De modo que hago mención a esto porque este fenómeno es complejo, pero inevitable.

La segunda consideración es que el mundo unipolar está siendo reemplazado progresivamente por una mirada multipolar, esto ya es conocido y las opiniones son casi unánimes. En ese sentido, la pregunta sustantiva que surge es si nuestra región debe ser un polo dentro de esa multipolaridad. Lo que está muy claro es que vivimos en una zona del planeta que tiene todo lo que el planeta necesita: tenemos alimentos, agua dulce, energía, biodiversidad, minerales y recursos naturales en general. Es decir, hay en esta zona del planeta características muy particulares que recién adquieren su verdadera trascendencia si se les agrega valor. Si no se agrega valor a esas capacidades competitivas que tenemos, esas capacidades serán de quien le agrega valor.

Por lo tanto, las oportunidades de que dispone la región, la perspectiva de poder ser un polo y

la necesidad de agregar valor, constituyen una problemática común que se expresa en la forma de complementación y de integración que se termina desarrollando. Es precisamente alrededor de estas ideas que el tema de la asociatividad productiva, comercial y social, constituyen bases de lo que puede conformar ese polo, aun con una conformación a geometría variable.

**Desde su perspectiva, ¿qué aportes significativos representa la Integración Productiva al proceso de integración en MERCOSUR con respecto a los planteamientos que se encuentran en la literatura sobre las teorías de la integración regional?**

Me voy a permitir remontarme a los orígenes de la conformación de la integración de los países del Sur. En los años ochenta, como consecuencia de los procesos dictatoriales en el Sur, nuestros países heredaron un clima de hipótesis de conflicto, que consideraba a nuestros vecinos como enemigos potenciales. Para Argentina, Brasil era un posible enemigo de guerra de corto plazo al igual que con Chile. Un ejemplo de esto era la trocha de los trenes que comunicaban Argentina con Brasil. Ésta era distinta para que no pudieran pasar las tropas en caso de una eventualidad. Los túneles estaban previstos para que no puedan pasar los tanques. Es decir, pervivía una situación de confrontación que la llegada de las democracias comenzó a revertir.

Por eso, en aquella misma época de los ochenta, los Presidentes Alfonsín de Argentina y Sarney de Brasil, comenzaron un proceso de acercamiento e integración, con acento justamente en lo productivo; y plantearon un programa de integración llamado el “Programa de Integración y Cooperación Económica” (PICE), con acento en los bienes de capital y también con trabajo muy fuerte en los temas de alta tecnología, biotecnología, informática e incluso en lo nuclear. Y se empezó a avanzar en esa dirección de integración y eso creó las bases conceptuales de lo que después fue el MERCOSUR. Ocurre que luego, en los años noventa, la mirada internacional se concentró alrededor del Consenso de Washington, con una línea neoliberal. En este período se reemplaza lo productivo por lo comercial y la vinculación regional se conservaba



fundamentalmente en el plano comercial, lo cual fue positivo pero parcial. Esto se extiende hasta avanzado el siglo XXI.

En junio de 2006, en la provincia de Córdoba, se realizó la Primera Cumbre Social del MERCOSUR (En esa época, estaban a mi cargo precisamente los temas de participación social y del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en la Cancillería argentina). Luego, sobre esa base, se creó, junto a iniciativas similares de los otros países, “Somos MERCOSUR”, y convocamos a la Primera Cumbre Social en esa ocasión. En la reciente Cumbre del MERCOSUR, en Foz de Iguazú, se celebró la X Cumbre Social del MERCOSUR. Es decir, a partir de entonces empezó a realizarse la Cumbre Social en cada Cumbre del MERCOSUR.

En la Cumbre de Córdoba la convocatoria se realizó bajo la consigna: “Por un MERCOSUR productivo y social”. Esta convocatoria contó con más de 500 dirigentes sociales, productivos, particularmente de la pequeña y mediana empresa, jóvenes trabajadores, sectores académicos, sectores sociales, quienes planteaban la necesidad de profundizar y volver a un modelo pensado con una base productiva y una social. Los Presidentes recibieron positivamente esos planteamientos y decidieron, en esa ocasión, convocar al desarrollo de un Programa Estratégico en lo productivo y otro en lo social. Así lo asumieron en el Comunicado Conjunto de la Cumbre.

Dos años después, en junio del 2008, luego de largos debates, en la Cumbre del MERCOSUR de la provincia de Tucumán, casualmente también en la Argentina, se lanza el primer Programa de Integración Productiva del MERCOSUR y se crea el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR. Eso se adoptó junto a otras dos Decisiones. Una, la creación de un Fondo de Garantías para las Pequeñas y Medianas Empresas que se asocien productivamente en el MERCOSUR y un Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para el fortalecimiento del MERCOSUR.

Estos tres ejes constituyen la base con la cual comenzamos a desarrollar y trabajar todos los temas vinculados a la Integración Productiva.

Esto ha venido creciendo de una manera muy sostenida, no ha habido Cumbre del MERCOSUR, a partir del 2008, en el cual el tema de la integración productiva no ocupe un lugar muy destacado. Es más, les anticipo, que para el XX Aniversario del MERCOSUR, que se cumplirá el 26 de marzo próximo, Argentina va a celebrar el 20° aniversario con el concepto de la Nueva Agenda del MERCOSUR: la Integración Productiva. Vamos a poner acento en ese tema porque nos parece un tema sustantivo por todo lo que he comentado antes, pero que tiene un elemento fundamental: necesitamos agregar valor a toda esa ventaja competitiva que mencioné anteriormente, necesitamos que nuestro aparato productivo se incorpore masivamente a ese desafío. Ese aparato productivo es fundamentalmente pequeñas y medianas empresas, que conforman el 99% de nuestro aparato productivo.

Y esto quiere decir que nuestra visión tiene sus facetas diferentes a las de la división internacional del trabajo, esto es, que de pronto una gran multinacional que tiene su base, su casa matriz, en cualquier lugar del mundo, decide, por razones competitivas, producir una parte en un país A, otra parte en el país B y otra parte en el país C. Eso tiene que ver más con la división internacional del trabajo. En ese ejemplo no estamos hablando de la integración productiva, en la cual se propone, por el contrario, la incorporación masiva de ese aparato productivo sobre la cual hay muchas cosas fundamentales que tenemos que aprender. Nuestro aparato productivo no tiene experiencia ni conocimiento de cómo generar un proceso de asociatividad, porque los otros actores fundamentales tampoco conocen bien cómo opera un proceso de esta naturaleza.

Si bien la Integración Productiva apunta a que, en una perspectiva general, la subregión debe asignar mayor atención a las distintas fases del proceso de producción para generar valor agregado con la idea de promover la complementación productiva, ¿qué otros aspectos involucra esta visión de la integración?

Un proceso de asociatividad que incorpore el modelo de integración productiva necesita al menos de la articulación sólida de cuatro sectores: el sector productivo, el sector público, el sector financiero, el sector científico-tecnológico. Si estos cuatro

actores no están articulados, no hay posibilidad de tener un proceso exitoso. Y con cada uno de esos actores, incluyendo naturalmente el sector académico, tenemos que aprender a conformar el proceso de la integración productiva, porque a pesar de que las indicaciones están claras, las siguientes interrogantes son: ¿cómo se construye?, ¿cómo se ponen en contacto las partes?, ¿quiénes las ponen en contacto?, ¿cuál es el rol de las cámaras?, ¿cuál es el rol de las universidades?, ¿cuál es el rol de la sociedad civil en su conjunto?, ¿de los municipios?, ¿de los territorios?, ¿qué pasa en las fronteras? En fin, el desafío es de carácter absolutamente múltiple. No es posible imaginar un proceso de integración productiva como un renglón en la agenda. Es necesario ocupar un espacio en la agenda, en la cual se interactúa con muchos otros aspectos que conforman el mismo proceso de la integración y del desarrollo económico y productivo.

**Un aspecto que nos resulta de particular importancia es el diseño del Programa de Integración Productiva y la articulación de factores que permiten transitar el camino hacia este modelo que se propone. Podría referir aspectos de la instrumentación de la Agenda de Integración Productiva en el MERCOSUR**

El Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR tiene, a diferencia de otros aspectos dentro del MERCOSUR, la posibilidad de trabajar de manera multilateral; es decir, los cuatro Países Miembros del MERCOSUR, más Venezuela naturalmente, y de manera bilateral, porque el proceso de integración productiva normalmente tiene su principal peso en las asociaciones bilaterales, en los acuerdos que se hacen entre dos empresas de dos países, vinculados a través de la frontera; o entre cooperativas, tanto sectores y factores. De manera que aquí trabajamos de manera multilateral y de manera bilateral. Ambas cosas se comentan, se trabajan y se elaboran dentro del Grupo de Integración Productiva.

**Usted señala que cuentan con un mecanismo que permite instrumentar tanto acciones bilaterales como multilaterales. ¿Qué riesgos podrían tener las acciones bilaterales frente a una política regional?, es decir, ¿cómo se comparten estos dos planos para avanzar hacia un mismo objetivo?**

La base fundamental para transitar este camino son las decisiones políticas que hay al respecto. Por ejemplo, en el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR hay una armonía y una complementación formidable. La verdad que entre nosotros mismos estamos entre contentos y sorprendidos de la armonía que hay, porque cada avance bilateral que se produce es llevado al seno del Grupo de Integración Productiva, y se evalúa qué otro país puede sumarse, o qué cosa puede agregarse para poder trasladar o ampliar la experiencia. Por el momento no tenemos contradicciones. Esto no significa que no se puedan naturalmente producir dificultades porque estamos hablando de intereses múltiples y también no solamente de pequeñas y medianas empresas, sino intereses tradicionales de las multinacionales que, en algunos casos se complementan, pero en otros se contraponen. De modo que no somos ingenuos, no estamos en una ronda simplemente de felicidad, estamos construyendo conscientes, como decía al principio. Consideramos que es el momento, es hoy, ésta es la alternativa, éste es el futuro. Pero es una construcción -como digo- de muy buen ánimo, pero compleja, por la falta de experiencias precedentes en esta materia y por el complejo juego de intereses.

**¿Quiénes son los principales actores que participan en la implementación del PIP?**

Los representantes de los gobiernos forman parte de las acciones del PIP. Además, han sido invitados representantes de cámaras muy activas. El sector de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur ha decidido también participar activamente en el Grupo de Integración Productiva. Lo hacen otros órganos del MERCOSUR, como el que reúne a Gobernadores e Intendentes y Alcaldes. Participan también las cooperativas, los órganos pertinentes de las cooperativas. En general, hay una participación creciente, la cual nos permite ir aprendiendo cómo articular todo esto, porque la función nuestra en el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR es una función de articulación. Cada país tiene sus propias líneas productivas nacionales y de allí hay que articularlas. Esa es la función central que tenemos dentro del Grupo de Integración Productiva.



**¿Cuáles son los sectores económicos y las acciones que se están llevando a cabo con un enfoque de Integración Productiva?**

Me referiré en primer lugar a los temas más globales. En este momento estamos trabajando en la cadena de proveedores de petróleo y gas, en el programa de complementación de la cadena automotriz. Luego, estamos trabajando en energías alternativas, en particular, el tema de energía eólica, que ocupa un lugar importante. En el tema naval, se busca asociar a los proveedores de componentes navales (llamados naval-partistas) con el fin de complementarlos. También hay iniciativas en el terreno de la construcción de aviones de pequeño porte para la agricultura. Estamos trabajando el tema de alimentos. Como subtema, es muy relevante la producción de fitosanitarios, que incluyen los elementos químicos que forman parte de la producción de alimentos. Tenemos acuerdos bilaterales, por ejemplo entre Argentina y Uruguay, para poder trabajar cadenas de valor en alimentos y muchas otras, entre las fronteras del río Uruguay. Estamos trabajando en temas de alimentos que ahora son muy importantes, como el almidón de mandioca. Además, están en desarrollo una cantidad de temas. Es decir, tenemos una agenda importante que impulsa el Grupo de Integración Productiva. Esto desde el punto de vista vertical.

Desde el punto de vista horizontal, estamos trabajando la conformación del “Portal Empresarial” del MERCOSUR, que tiene básicamente tres grandes bases de datos. La primera es la base de datos de las condiciones jurídicas existentes en el MERCOSUR, alrededor de los temas vinculados a la integración productiva, en la legislación que estaba muy dispersa y que hemos tenido que articular. La segunda es la de los organismos e instituciones que apoyan a las pequeñas y medianas empresas dentro del MERCOSUR. Y la otra línea de trabajo es la identificación de los clústers productivos que existen también dispersos en la región pero que no son conocidos.

Con este portal empresarial que estamos desarrollando, estamos haciendo algo que nos parece muy importante, que es el tema de la integración productiva en el territorio. En este

sentido, hemos creado el Grupo de Integración Productiva de Las Misiones. Se llama “Las Misiones” porque nuclea todo el espacio donde estuvieron las Misiones jesuitas en la época colonial. Esto es en la provincia de Misiones, Argentina, el sur de Brasil y el sur de Paraguay. Allí hemos creado un Grupo de Integración Productiva que está trabajando específicamente en la zona, tanto en lo fronterizo como en la complementación de cada uno de estos ámbitos.

Allí se ha creado el Centro de Asociatividad Empresaria, que es en realidad una Red que estamos intentando que sea muy amplia, con antenas en las cámaras empresariales, en los municipios, en las universidades, en los bancos, en las instituciones de garantías recíprocas, en las fundaciones, nada que implique una gran estructura, simplemente antenas, donde se identifique una búsqueda empresarial. Por ejemplo, si hay una empresa del Uruguay que está buscando un socio en el campo geológico, se envía el requerimiento a través de todas esas antenas. La Red permite mostrar si hay alguien interesado probablemente en un municipio de la provincia de San Juan, y de ser así, estas empresas se ponen en contacto y empiezan a actuar.

En realidad, estamos ensayando caminos de vinculación, y esto es un proceso muy complejo. Hay algunas experiencias, yo personalmente dirigí en los años 90 lo que se llamó el Programa Bolívar, de integración tecnológica regional, innovación y competitividad, que tenía base en Caracas, Venezuela, y teníamos 120 oficinas en el mundo, justamente buscadoras de socios a nivel de pequeñas y medianas empresas. Pero, ¿qué es lo que no teníamos en los 90? No había internet. Entonces la comunicación era carísima y complicadísima. Hoy, tenemos una herramienta semejante, pero podemos difundir la búsqueda de los socios potenciales, para que a partir de allí se generen las vinculaciones y aparezcan los contactos y la manera de poder operar.

**En cuanto a los requerimientos para llevar a cabo una agenda como la del Programa de Integración Productiva en el MERCOSUR, ¿existen condiciones que deben estar contenidas en las políticas específicas nacionales y/o comunitarias? y ¿cuál debería ser el grado de compromiso político de los Estados Miembros para ello?**

No hay ningún aspecto sobre los actores, las acciones a desarrollar, los sectores involucrados, ni de los requerimientos de políticas que esté definitivamente redondeado. Todo está en debate. Todo está en discusión. Porque todas las miradas son hacia adentro, son hacia el mercado interno. Entonces el comprender que no se trata solamente de comprarnos y vendernos, sino de toda la infraestructura necesaria para poder trabajar productivamente en común, tiene desafíos en todos los ámbitos. Por ejemplo, algo que vale la pena destacar es el aspecto logístico, que tiene una importancia gigantesca, porque se puede tener un producto absolutamente competitivo, pero resulta que si no se tiene la logística para poder hacer que eso llegue a los mercados pertinentes y por más que se cumplan los requisitos para ser competitivos, efectivamente no se está cumpliendo el objetivo.

De modo que hay temas que se entrelazan profundamente con otros grandes temas que tiene la región, como el tema de infraestructura. En particular, este tema lo estamos trabajando muy cercanamente con la CAF que, a decir verdad, tiene una comprensión muy clara de todo esto, tanto del tema de la infraestructura y de la logística, como el contribuir en temas de financiamiento y en temas vinculados a la construcción de un espacio de garantías.

En lo que se refiere al plano institucional, nuestros respectivos Ministerios están empezando a tener interacción dentro del MERCOSUR. Prácticamente todos los Ministerios tienen, con sus similares, un ámbito de trabajo común. Y eso también implica un aprendizaje. En general, la mirada es realizar el trabajo común y llevarlo hacia el interior de cada uno de los países. Todavía estamos tratando de aprender cómo el trabajo común lleva a acciones comunes.

En lo productivo, estamos abordando lo que se refiere a la mano de obra, las políticas en cuanto a industrias y estamos topándonos con visiones diferentes. De pronto, hay interés por parte de sectores industriales de comprar la capacidad productiva del otro país e instalarse. Todo eso naturalmente representa una contribución, pero no está en la esencia de lo que estamos pensando. Lo que queremos es contribuir en la conformación de una red de complementación,

de asociatividad, donde efectivamente la experiencia europea sea una buena contribución. Europa, a través de programas como el EUROPARTENARIAT, de programas como Eureka, de asociatividad con muchos recursos de complementación, ha llegado a resultados muy importantes, a resultados notables. Incluso a hacer que regiones enteras modifiquen sus objetivos productivos estratégicos por otros.

Hay experiencias de otros bloques y países que nosotros naturalmente podemos tomar, pero tenemos en mente, de todos modos, que hoy en día las condiciones son claramente diferentes y los requerimientos que el mundo está haciendo de los bienes y servicios de MERCOSUR implica una asociatividad mirando hacia terceros mercados. Los europeos se conformaron y miraron principalmente hacia dentro de su mercado, en su primera gran etapa. Nosotros estamos mirando a nuestro mercado, pero estamos mirando a terceros mercados. Estamos mirando a China, a India, a África; por supuesto a Europa y a EEUU, pero lo que obviamente constituye el mercado primario es el intra-MERCOSUR, el intra-América Latina, donde los requerimientos de bienes y servicios se encuentran además con todo este modelo que estamos mencionando y que también, en algún momento, tendrá formas de complementación productiva.

Pero por qué lo planteo en términos de visión de largo alcance, porque eso es lo que le da la magnitud y el apoyo político. Y la visión política para poder invertir a corto, mediano y largo plazo en desafíos de esta naturaleza.

Asimismo, hasta el momento, la respuesta de los empresarios a esta iniciativa ha sido excelente, en lo que se refiere a decisión y voluntad, sin embargo, sabemos que hay que llevar a la práctica estos planteamientos. En algunas cámaras regionales que están muy involucradas, la metalmecánica y metalúrgica, por ejemplo, los empresarios están trabajando de manera muy activa. En ese campo tenemos avances importantes. Y en cada uno de los temas que mencioné, que ya hemos avanzado en el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, estamos encontrando una muy buena respuesta empresarial. Eso no significa que no hay debate y que no hay necesidad de comprender el fenómeno.



Hay sectores productivos, pequeños y medianos, que se preocupan de si la integración productiva no va implicar una cooptación de sus propias empresas. Es decir, hay inquietudes, por eso entendemos que hay que acompañar todo esto con ideas muy claras, de compromisos muy claros. Por tanto, necesitamos que los territorios donde están las empresas, los gobernadores, los alcaldes, los intendentes, comprendan este fenómeno, para que contribuyan a este proceso e impulsen parques tecnológicos, parques industriales, clusters productivos, de manera que las vinculaciones sean más grupales y no tanto individuales.

Asimismo, en lo que se refiere al sector académico, sabemos que se nos presenta otro desafío enorme. Tenemos facultades que están involucradas, por ejemplo, en el campo de los alimentos. Hay facultades que están involucradas, pero, a nivel global, en el sector académico, el sector universitario todavía no lo hemos integrado suficientemente en esta realidad. Justamente estamos trabajando con mucho esfuerzo para que esto realmente se vincule.

**Un aspecto que requiere particular importancia y que permite hacer realidad las iniciativas planteadas, es lo relativo al financiamiento. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento que MERCOSUR está utilizando para instrumentar el Programa de Integración Productiva?**

En el MERCOSUR, en primer lugar, tenemos que hacerle frente a las asimetrías y para ello contamos con el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Este fondo ha sido concebido para contribuir a nivelar las asimetrías. Por eso, las contribuciones que hacen los países son muy diferentes: Brasil aporta el 70%, Argentina el 27%, Uruguay el 2% y Paraguay el 1%. La aplicación de esos recursos se hace a la inversa: en primer lugar a Paraguay, en segundo a Uruguay y para Argentina y Brasil solamente se le aplica un 10%. En una primera etapa, la atención principal se centró en los temas de infraestructura. Hoy, los temas de competitividad y de integración productiva han sido incorporados, al punto tal que dos de los proyectos que he mencionado, como son los casos de las cadenas del petróleo y el gas y de la automotriz, están financiados con este Fondo. Por lo tanto, allí tenemos un espacio de trabajo común.

Los bancos que están debatiendo, los bancos de carácter nacional, como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), el Banco de la Nación de Argentina, el Banco de Integración y Comercio Exterior de Argentina, están discutiendo la creación de fideicomisos y de fondos para hacerle frente a la integración productiva.

Para desarrollar el Fondo de Garantías que estamos tratando de estructurar, nos hemos encontrado con la dificultad de que en cada país hay una legislación absolutamente diferente. Y como nosotros en el MERCOSUR no tenemos supranacionalidad, sino que tenemos intergubernamentalidad, lo intergubernamental implica aplicar lo que establecen las legislaciones nacionales porque no hay legislación superior. Por lo tanto, hay que articular la legislación diversa. Estamos en ese proceso, estamos encontrando grandes dificultades pero creemos que naturalmente lo vamos a ir superando, porque hay voluntad y decisión política.

Entonces, en lo financiero propiamente dicho, tenemos los Fondos propios del MERCOSUR, la búsqueda del trabajo con los bancos, con los Fondos de Garantías y el apoyo de los organismos internacionales, como el caso de la CAF y el BID, así como de AECID. Pero la experiencia concreta en financiar proyectos de más de dos países, por ejemplo, con pequeñas y medianas empresas, es mínimo, absolutamente mínimo. Por lo tanto, allí estamos en uno de los grandes desafíos que tenemos por delante.

**Usted mencionó el Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación como uno de los ejes para desarrollar los temas vinculados a la integración productiva en el MERCOSUR. ¿Qué acciones específicas se están llevando a cabo en materia de innovación?**

El Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación fue aprobado para el período 2008-2012, sirve de apoyo para la integración productiva. Cuenta con un programa de trabajo para la región, y hay algunos temas que se están desarrollando más dinámicamente que otros. Por ejemplo, uno de los temas de agenda en la primera visita de la Presidente Rousseff de Brasil a Argentina, se refiere



a los avances en la complementación sobre el trabajo nuclear. Hay temas en el campo científico, tecnológico y de la innovación de gran importancia. Además, hay mucha claridad de que no vamos a poder sumar mecánicamente dos capacidades productivas si no hay un elemento superador que es la innovación.

Estamos trabajando particularmente con algunas instituciones que nos están dando una ayuda enorme. Una es el Centro de Formación en Integración Regional (CEFIR) del Uruguay. El CEFIR es una fundación de carácter supranacional, la integran varios países del MERCOSUR y tiene contactos con otras organizaciones. Tienen un trabajo fuerte en lo académico. Actualmente están editando el libro del 20° aniversario del MERCOSUR. Además, está trabajando temas de innovación puntualmente, como en el caso de energías alternativas.

En cuanto a la vinculación de la integración productiva y la innovación, es de mencionar que en el Programa de IP regional que tiene el MERCOSUR hay un apoyo de AECID, de la cooperación alemana y de la CAF y todos están poniendo acento en particular en los temas de la innovación.

**Antes de concluir esta entrevista, nos interesaría conocer ¿cuáles son los desafíos de este proceso y cuáles serían sus recomendaciones al grupo de países o bloques que estén haciendo seguimiento a las iniciativas que actualmente está desarrollando el MERCOSUR?**

Es de destacar que este es un camino que requiere ser flexibles y tener claro que se trata de objetivos de largo alcance. Hay que tener presente que estamos en un proceso de aprendizaje pormenorizado, partiendo desde elementos primarios para poder llegar y tener una visión global. Tengo la firme convicción que una vez que se haya desarrollado la capacidad y la experiencia en la producción común, vamos a estar produciendo bienes y servicios no

solamente dentro de América Latina o América del Sur, sino también con África, que tiene similitudes muy importantes, por ejemplo, en el rubro de alimentos.

Específicamente con la Comunidad Andina, diría que uno de los proyectos que debíamos imponernos entre el MERCOSUR y la CAN es un intercambio pragmático sobre aspectos que menos desarrolló cada una de las Partes. Ustedes en la Comunidad Andina tienen desarrollos muy importantes en varias líneas de trabajo que he comentado y tienen estructuralmente cosas avanzadas. Justo las hemos tomado en cuenta y creemos que además, de Institución a Institución, en cada uno de estos espacios, podemos llegar a trabajar de manera muy articulada. Espero que este intercambio de ideas con la CAN permita llevarnos a la conclusión de desarrollar un trabajo conjunto sobre los temas en que hay avances e intereses comunes.

La región lo requiere, fundamentalmente, Sudamérica lo requiere. UNASUR va a necesitar fuertemente de esa articulación y de esa coordinación. Recientemente he estado invitado a participar en numerosas iniciativas que comenzaron los brasileros el año pasado justamente sobre el tema de la integración productiva en el ámbito de la UNASUR, y creo que entre la CAN y el MERCOSUR se pueden generar numerosas iniciativas. En primer lugar, conocer con mayores detalles lo que estamos haciendo, cosa que lo sabemos por dichos y por comentarios generales, pero no poniendo operativamente en vinculación a las instituciones. Creo que ya es una obligación que vinculemos las instituciones y en esto tenemos que ser muy pragmáticos, no hacer convocatorias globales en abstracto, sino sobre aspectos en los que estamos trabajando. Por ejemplo, ustedes están trabajando con bases de datos; nosotros estamos trabajando con bases de datos. Si vinculamos esto y encontramos la manera de poder potenciarlo, estamos beneficiando a la región. Y allí se va a fortalecer tanto la CAN como el MERCOSUR.



Embajador, la Revista de la Integración le agradece por esta exposición en la cual se demuestra su amplio conocimiento sobre el proceso de la Integración Productiva y, en particular, por su disposición para compartir con la Comunidad Andina su visión sobre estas iniciativas que marcan una nueva etapa para MERCOSUR.

Para concluir quiero hacer un reconocimiento al interés de la Revista de la Integración en dar un espacio al trabajo del MERCOSUR sobre la integración productiva y esta interacción demuestra que en la Comunidad Andina se está haciendo seguimiento de esta temática, de manera que me parece que no es tan complejo que a futuro podamos emprender acciones mucho más concretas y de nueva naturaleza.

## LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN Y SU IMPLICANCIA PARA LAS MIPYMES ANDINAS

Carlos Alarcón<sup>1</sup>

### 1. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

La integración es un elemento importante de las agendas de política exterior, especialmente de los países en desarrollo, durante los últimos 50 años. En palabras del economista español Jorge Mariño, la Integración Regional es un “proceso convergente, deliberado, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales y políticos”<sup>2</sup>. Dichos procesos fueron avanzando en diferentes regiones del mundo, apoyando su accionar en diferentes mecanismos globales que permitieron mejorar las condiciones y términos del intercambio comercial.

Hoy vivimos en un contexto amplio de globalización que hace que los Estados busquen reafirmar los bloques ya existentes a fin de que tengan posibilidades, o bien de posicionarse en el mundo a nivel comercial o bien de defender sus intereses geopolíticos de mejor forma. De ese modo, la Unión Europea es un ejemplo clásico de proceso de integración regional, que comenzó con la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951 (Francia, Alemania, Italia y Benelux) y que hoy está avanzando a estadios superiores de su proceso con la consolidación de una moneda única, contando al presente con 27 Estados Miembros.

A nivel latinoamericano, los procesos de integración, como hoy los conocemos, se fueron gestando a partir de la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y los consecuentes bloques regionales y subregionales que se han ido conformando desde entonces; el mismo año

1960 se creó el Mercado Común Centroamericano que luego en 1990 se convertiría en el Sistema Económico Centroamericano (SIECA); en 1969 se formó la Comunidad Andina; el año 1980 nace ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) en sustitución de ALALC; más tarde, en 1991, nació el MERCOSUR, el ALBA en 2004 y más recientemente en el año 2008 se conformó UNASUR.

#### 1.1. La Integración andina en el entorno regional

En ese entorno, la integración andina vino configurando un escenario en que sus Países Miembros asumen el reto de llevar adelante un proceso de integración basado en el respeto mutuo y la confluencia de intereses económicos y comerciales y las afinidades sociales y culturales que hacen viable su proyección hacia el futuro.

A lo largo de cuarenta y un años, la Comunidad Andina ha pasado por diferentes fases de afianzamiento. Indudablemente, el ámbito comercial fue el predominante en su andamiaje, el cual tiene al presente un importante acervo normativo y operativo en todas las disciplinas, apoyados por instancias institucionales de carácter jurisdiccional como el Tribunal Andino de Justicia o instancias de asesoramiento sectorial que tienen la misión de apoyar en la adecuada toma de decisiones, es decir los Consejos y Comités Técnicos que coadyuvan en el esfuerzo de vigorizar la integración mediante la profundización de la zona de libre comercio y la reafirmación del espíritu integracionista de sus Miembros con la inclusión de nuevos temas a ser abordados.

<sup>1</sup> Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina del Programa Pymes y Ciencia y Tecnología.

<sup>2</sup> Jorge Mariño “La Supranacionalidad en los procesos de integración regional”. Mave Editor, 1999, España.



## 2. CONVERGENCIA PRODUCTIVA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La década que acaba de concluir estuvo marcada por importantes hitos que desde el nivel global tuvieron incidencia a nivel regional y obviamente a nivel subregional andino. En primer lugar, el advenimiento de nuevos equilibrios geopolíticos a partir de la confirmación de un mundo claramente multipolar en dos de las más importantes vertientes de poder: el económico y el político, con el despegue y posicionamiento de la China, como importante actor mundial, despuntando como el país más influyente de un nuevo grupo de potencias emergentes en el mapa estratégico mundial: el Grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China).

Ese hecho, sumado a la consolidación de la Unión Europea como otro actor mundial de peso, señaló para los países en vías de desarrollo un camino de unificación en torno a bloques regionales y subregionales a fin de tener presencia en el mapa global moderno. De ese modo, los procesos de integración han adquirido una creciente importancia en el esfuerzo de adaptarse a los nuevos tiempos, teniendo entre sus primeros y más importantes retos los de promover el comercio y el intercambio, pero también tienen como gran desafío avanzar a las diferentes disciplinas de la integración que hoy conocemos. En los últimos años las agendas integradoras en América Latina se han ampliado, dando paso a nuevas temáticas de interés de los países por su implicancia en sus respectivos desarrollos nacionales. Es así como se han incorporado y fortalecido los temas de agenda social, medioambiental, migratoria, de género, etc., en los que las respectivas sociedades civiles vienen adquiriendo nuevos espacios de participación.

Si bien el factor productivo estuvo siempre presente en las agendas de integración comercial, esta expansión temática viene consolidándose de manera más clara desde finales de los años '90 y ha adquirido una mayor connotación e importancia en los distintos procesos de integración latinoamericana. De ese modo, entre otros, hoy en día la producción y los temas vinculados a ésta se están haciendo presentes cada vez con mayor fuerza. Por ello, a continuación se hace una mención

de los avances que han experimentado, en el ámbito de los acuerdos sobre integración productiva, tanto en UNASUR como en el MERCOSUR, por ser dos procesos integracionistas muy cercanos a la experiencia andina.

### 2.1. Experiencia de UNASUR

En 2004, el gobierno de Brasil, con Luiz Inácio Lula Da Silva a la cabeza, asumió el relanzamiento de la integración sudamericana formulada por su predecesor Henrique Cardozo en 2000 con ocasión de la I Reunión de Presidentes de América del Sur, ampliamente conocidas como “Cumbres Sudamericanas”, logrando la convocatoria de la II Cumbre de Presidentes en la ciudad peruana de Cuzco el 8 de diciembre de 2004.

La Declaración Presidencial resultante de esta reunión proclamó “la determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional, y en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”, señalando que para lograr dicho objetivo se deben efectuar acciones tales como las de “lograr una creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de la integración sudamericana”.

Estos primeros esfuerzos de avanzar hacia una agenda productiva regional se fueron ampliando a medida que se iban consolidando las reuniones de Jefes de Estado sudamericanos, hasta llegar a la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) efectuada en Cochabamba el 9 de diciembre de 2006, cuya Declaración de Cochabamba enfatiza que se han colocado “las piedras fundamentales” para avanzar hacia la unión sudamericana con arreglo a un nuevo modelo de integración, tanto por el entramado institucional que establece, como por los ámbitos materiales cubiertos.

También se señala que la integración sudamericana “busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura”, planteando un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de los países de la región, a través de la consecución de 13 “objetivos de alcance regional”, entre los cuales se destaca nitidamente la intención de alcanzar entre otros los siguientes:

- “Un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación” (Objetivo N° 2).
- “Integración industrial y productiva: impulsar acciones de desarrollo industrial y de innovación comunes, privilegiando el importante rol que deben desempeñar las pequeñas y medianas empresas, así como otras formas de organización productiva y facilitando la articulación de iniciativas regionales, tanto públicas como privadas, aprovechando, entre otros, el potencial de sinergias” (Objetivo N° 7).

Así, llegamos al 23 de mayo de 2008, cuando en Brasilia se suscribe el Tratado Constitutivo de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), que contempla claramente entre sus objetivos específicos los siguientes:

- la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas,

las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva (Artículo 3).

## 2.2. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron, el 26 de marzo de 1991, el Tratado Constitutivo de Asunción con el objeto de crear el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), sobre la base de “una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad”.

Entre los temas de reciente incorporación a su agenda interna, se destaca la integración productiva y el desarrollo de la competitividad a escala regional. A partir del año 2006 surgió la iniciativa de “avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social y con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente por PyMES y Cooperativas”.

De ese modo, se han venido abordando diversos aspectos relacionados con la integración productiva, como la coordinación de políticas científicas y tecnológicas, la conformación de cadenas productivas regionales, la creación de fondos regionales de financiamiento para el sector productivo, la aprobación de instrumentos que favorezcan la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas especialmente por PyMES y Cooperativas, la coordinación de políticas públicas y privadas, entre otros.

## 3. EL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN Y SU AGENDA INCLUSIVA Y PRODUCTIVA

Tal dinámica también tuvo su resonancia en la agenda andina de la integración, donde se vienen consolidando algunos temas que si bien ya formaban



parte de su plan de trabajo, tomaron nuevo impulso a partir de diferentes mandatos de sus máximas autoridades, especialmente a partir de la Cumbre Presidencial de Tarija de junio de 2007. Así, debe resaltarse la nueva fortaleza de temas como la agenda social andina, el desarrollo territorial, la integración física y energética y la recientemente incorporada agenda productiva que considere todos los aspectos de generación de oportunidades de desarrollo para los pueblos y estimule la generación de capacidades productivas y adaptación a nuevas tecnologías.

Ello es una evidencia del hecho que la integración andina es, ante todo, un escenario en el cual los esfuerzos nacionales de desarrollo se conjugan con las aspiraciones e inquietudes comunitarias sobre la base de la comprensión de que el proceso de integración es un cúmulo de decisiones soberanas de cada uno de los Países Miembros para complementar las estrategias nacionales de desarrollo en las que las opciones comunitarias se superponen a los propios intereses nacionales.

### **3.1. El Componente productivo en la Integración Andina y la Nueva Agenda Estratégica Andina**

La integración andina forma parte del proceso más amplio de integración latinoamericana y por ello, el Acuerdo de Cartagena, como documento constitutivo, es en sí mismo un factor de cohesión comercial, económica, industrial y productiva de sus Países Miembros a través de sus numerosos enunciados que hacen referencia a temas fundamentales para sus respectivos espacios económicos. En el ámbito social, el artículo 129 del Acuerdo de Cartagena<sup>3</sup> señala con precisión que una de las preocupaciones y desafíos de la integración

andina debe ser la lucha contra la pobreza a través de una temática social a ser abordada, ya presente desde la creación de la Comunidad Andina, allá en 1969.

Para el ámbito productivo, también se tienen referencias importantes en el Acuerdo de Cartagena, tales como el artículo 60 que señala la disposición de promover un proceso de desarrollo industrial conjunto para alcanzar objetivos tales como el aprovechamiento de economías de escala y el mejoramiento de la productividad, entre otros.

A lo señalado hay que sumar las Directrices de los Presidentes Andinos en la Declaración de Tarija<sup>4</sup>, que dan vigencia a nuevas concepciones en la integración andina, tales como la “Integración Integral”, con la que se pretende abrir espacios a la sociedad civil andina en sus diferentes estratos sociales y productivos, a fin de que sean actores del proceso andino de integración, señalando que se debe desarrollar y profundizar el proceso de integración tomando en cuenta las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y de la armonía con la naturaleza.

Dicha Directriz Presidencial ha sido implementada mediante los diferentes programas de acción de la Secretaría General de la CAN en la medida en que está avanzando el proceso de discusión a nivel de los Países Miembros, que ha concluido con la nueva Agenda Estratégica. Entre 2007 y 2009, los temas de Desarrollo Productivo y Comercial vienen definiendo su accionar de forma más clara, sobre la base de la multiplicidad temática, lo que ha ido consolidándose como una fortaleza del proceso de integración.

<sup>3</sup> Artículo 129.— Los Países Miembros emprenderán acciones de cooperación conjunta destinadas a contribuir al logro de los siguientes objetivos de desarrollo social de la población andina:

- a) Eliminación de la pobreza de las clases marginadas para lograr la justicia social;
- b) Afirmación de la identidad cultural y de formación de valores ciudadanos para la integración del área andina;
- c) Participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y
- d) Atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales.

Para la consecución de tales objetivos se desarrollarán programas y proyectos en los campos de la salud, la seguridad social, la vivienda de interés social y la educación y cultura.

La realización de las acciones que se desarrollen en el marco del presente artículo serán coordinadas con los distintos organismos del sistema andino.

<sup>4</sup> XVII Cumbre Presidencial Andina en Tarija, Bolivia, 14 de junio de 2007 (Punto 1. Profundización y Renovación de la Integración).

Otro hito primordial en este derrotero de construcción de integración solidaria y con equidad, es la aprobación de la nueva Agenda Estratégica Andina por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en febrero de 2010, que, sobre la base de unos Principios Orientadores, señala claramente los términos en los cuales los Países Miembros acordaron los parámetros y la estrategia que debe tener la temática que se aborde en el marco del proceso de integración, señalando entre otros los siguientes Principios:

- Impulsar el desarrollo del mercado y del comercio andinos desarrollando nuevas oportunidades de inclusión económica y solidaridad social.
- Avanzar en la reducción de las asimetrías al interior de los Países Miembros mediante iniciativas que impulsen el desarrollo económico y social.
- Promover la participación de la ciudadanía en el proceso de integración.
- Valorar y asumir la unidad en la diversidad cultural.

Asimismo, contempla avanzar en diversos programas y proyectos entre los cuales se destaca la Promoción de la Producción como un punto central de avance de la integración andina, definiendo, entre otras, acciones tales como:

- Diseñar e implementar herramientas que contribuyan a la creación y fortalecimiento de las Mipymes andinas, su contacto y complementación productiva, y su participación en el mercado andino.
- Promover la complementación de cadenas productivas, en especial en el sector agropecuario.
- Promover la identificación de una bolsa de productos andinos que potencie su capacidad de oferta en los mercados.

De ese modo, la Agenda Estratégica Andina señala algunos sectores y temas que deben ser el centro de atención de la renovada agenda productiva de la Comunidad Andina, la cual debe convertirse en un importante vaso comunicante con la Agenda Económica y Comercial, pero también con la Agenda Social. Ahí radica su importancia, ya que debe constituirse en un punto de diálogo de

diversos actores de la integración que en principio podrían tener intereses distintos al participar de la integración andina, pero que, en todo caso, confluyen en el interés de lograr una continuidad de sus actividades productivas sobre basamentos de equidad, complementariedad y justicia social, para consensuar el rumbo que debe tomar el proceso de integración.

Todo ese devenir de construcción integradora se vino haciendo sobre la base del acervo normativo andino plasmado a partir del Acuerdo de Cartagena, la cual ha demostrado que a pesar de los años mantiene plena vigencia por su flexibilidad y adaptabilidad a diferentes etapas y procesos políticos, razón más que suficiente para continuar en la línea que traza para seguir en la construcción de la identidad andina.

### **3.2. Papel de las MIPYMES en la Comunidad Andina**

Las Mipymes son un elemento muy importante en la dinámica económica de la CAN, que constituyen un sector social, claramente definido, que puede contribuir a hacer de la inserción internacional de nuestros países una inserción equilibrada y beneficiosa. De no ser así, este vasto conglomerado urbano de nuestros países, que representa a nivel andino aproximadamente el 60% del empleo en los cuatro países y un buen porcentaje de la producción nacional (en Colombia el 35% y en Perú el 42%), quedaría excluida de ese proceso de inserción y, por consiguiente, se profundizaría la fragmentación y la brecha social histórica en nuestros países.

Por ello, debe entenderse como fundamental la incorporación de la micro, pequeña y mediana empresa en los procesos productivos en el contexto de integración profunda andina y, al mismo tiempo, de globalización internacional, competitividad y complementariedad productiva.

#### **La Productividad como factor de desarrollo de las Mipymes andinas**

La productividad es entendida como la eficiencia con la que se combinan los recursos disponibles y precisamente por ello está relacionada a la capacidad



de los sectores económicos, empresariales y productivos para mantener o acrecentar su presencia en el mercado, en condiciones de equidad social y con respeto al medio ambiente. La productividad de un país está dada por la sumatoria de las productividades de sus empresas.

Como señala Michael Porter<sup>5</sup> en un análisis sobre la competitividad, “son las empresas y no las naciones las que compiten en los mercados internacionales” y, en consecuencia, dicho concepto debe ser aplicado a las empresas. Por otro lado, si aplicamos el mismo razonamiento, el concepto de productividad es aplicado a las empresas que se desarrollan en la economía nacional para mejorar sus indicadores de crecimiento y expansión. Por lo tanto, una mejora de la productividad de las empresas incide directamente en la mejora de las ventajas competitivas de un país. Por eso es tan importante desarrollar tareas de apoyo y fomento a la productividad, en el caso de un proceso de integración, coadyuvando a los esfuerzos de los Países Miembros para mejorar tales indicadores.

Así vistas las cosas y considerando que un foco central de la agenda productiva deben ser las Mipymes, es importante avanzar en asuntos centrales de apoyo al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, a fin de poder mejorar los niveles de productividad de sus empresas, en especial Mipymes, con instrumentos tales como:

- Apoyo para el fortalecimiento de la administración de sus procesos productivos: En el entendido de que debe buscarse que las micro, pequeñas y medianas empresas deben ser eficientes no sólo para sobrevivir en el mercado, sino también para buscar su crecimiento y expansión, de ese modo se busca mejorar el acceso de las Mipymes a los programas y proyectos de apoyo sectorial.
- La asociatividad: es el aglutinamiento de Mipymes con experticia similar o complementaria, elemento primordial para poder llegar a los mercados, inclusive con miras a tener la capacidad de exportar. Para ello, se hace necesario aglutinar una oferta de calidad, así como mejorar crecientemente el intercambio de experiencias entre pares.

- La generación de cadenas productivas de Mipymes andinas: tratándose de países en desarrollo y dada la importante participación de las Mipymes en las respectivas economías nacionales, es prioritario impulsar una estrategia conjunta que permita promover la generación de cadenas productivas andinas para Mipymes, sobre la base de un eslabonamiento y complementariedad productiva.

En tiempos de transformaciones los desafíos de asumir nuevos retos son importantes, por eso las Mipymes deben ser uno de los puntales de una agenda andina productiva, que permita a los Gobiernos asumir una serie de propuestas puntuales para ser trabajadas a nivel comunitario, donde el sector de las Mipymes pueda explotar sus fortalezas al tiempo que pueda identificar y superar las amenazas para su crecimiento y expansión, enfrentando desafíos como la informalidad y la escasa innovación, que a su vez permitan que se identifiquen oportunidades productivas que impacten positivamente en su desarrollo y las preparen para aprovechar nuevos espacios económicos y demás posibilidades que un mercado andino ampliado pueda ofrecerles.

Por ello, debe entenderse como fundamental la incorporación de la pequeña y mediana empresa en los procesos productivos en el contexto de integración profunda andina y, al mismo tiempo, de globalización internacional y competitividad.

#### **4. PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN COMO IMPULSOR DE LA INTEGRACIÓN ANDINA**

La integración andina en la actualidad tiene nuevos desafíos planteados por sus máximas autoridades, a través de la Agenda Estratégica Andina, entre los que se resaltan los temas que se vinculan al ámbito comercial, el interés de los Países Miembros de avanzar en la promoción de la Producción como un nuevo elemento a tener en cuenta para la profundización de los lazos de integración económica y comercial.

De ese modo, es preciso impulsar la identificación de mecanismos y procesos que desde lo institucional avance hacia lo productivo, con actividades y

<sup>5</sup> Michael Porter, “La Ventaja Competitiva de las Naciones”, The Free Press – New York, 1990.



proyectos consensuados que promuevan una mayor complementación de sus economías y particularmente de sus aparatos productivos, a fin de generar una mayor convergencia de intereses sobre la base de beneficios comunes y compartidos.

Por ello, es preciso avanzar en la identificación de los elementos componentes de lo que debe incluir una agenda productiva andina que sea el eje renovado de la integración económica. Existen temas tales como la innovación, la promoción de la productividad de las Mipymes, la promoción del turismo sustentable y la generación de oportunidades productivas, entre otros, como algunos de los que se puede considerar para alcanzar a conformar y desarrollar la citada agenda productiva. Es cierto que muchos de ellos se encuentran ya dentro de las actividades de la integración, pero es necesario su fortalecimiento y renovar su proyección y objetivos a fin de que respondan efectivamente a las aspiraciones de los Países Miembros.

### **La Innovación como factor de fortalecimiento de la productividad**

De los temas señalados como componentes de la agenda productiva, una línea de acción de gran relevancia para llevar adelante se refiere a los esfuerzos conjuntos para el impulso de estrategias conjuntas para desarrollar la tecnología de producción. Para ello, se tienen diversas experiencias efectuadas en otros países que deben ser tomadas en cuenta, tales como la adopción de distintas medidas orientadas a cubrir las demandas de las Mipymes en esta materia, las que incluyen el apoyo para la transferencia de tecnologías y el mejoramiento de las tecnologías existentes. Muchos países hoy desarrollados, asentaron su acelerado crecimiento en políticas similares, sobre la base del trabajo de instituciones públicas de investigación y desarrollo (I+D) para incentivar, adaptar y difundir sus propias tecnologías, y asistir a las empresas en el desarrollo y mejoramiento de sus propias tecnologías.

En el caso de los países andinos, dicha tarea es llevada a cabo por los organismos nacionales competentes; sin embargo, es factible llevar a

cabo esfuerzos comunitarios sobre la materia, dando cabida al surgimiento de nuevos enfoques subregionales que pueden ser desarrollados en el marco de las instancias técnicas respectivas tales como el Consejo Andino de Ciencia y Tecnología (CACYT), en la cual participan las entidades rectoras del tema C&T, en cuyo marco se debe considerar, entre otros, temas como:

- Promoción del intercambio sobre información tecnológica (intercambio de datos sobre patentes, uso y adquisición de tecnologías, expansión a otros países, intercambios internacionales, información relacionada con el medio ambiente, administración y sistemas de recursos humanos.
- Promoción de la Cooperación Bilateral en temas de C&T, que consideren una amplia colaboración en entrenamientos, acceso a laboratorios regionales y provinciales, y ferias tecnológicas donde se comparte la información.
- Promover una mayor dinámica de participación de los científicos y de las redes vinculadas a C&T, así como promover la colaboración entre la industria, la academia, y las instituciones públicas y privadas de investigación para la creación de nuevas tecnologías.

### **Dinámica productiva subregional**

En la misma línea y en concordancia con los planes y estrategias nacionales de desarrollo de los Países Miembros, una agenda productiva andina debe incluir otros temas y actividades que son de sumo interés para avanzar en la promoción de la productividad, que permitan mejorar las capacidades de los países y que puedan ser referentes de un efectivo desarrollo de las respectivas economías. De ese modo, podemos señalar como potenciales temas:

- En coordinación con las respectivas autoridades nacionales, se debe llevar adelante la identificación de sectores importantes de las respectivas economías andinas para su tratamiento conjunto en ámbitos de la integración subregional que le otorguen una nueva dinámica de desarrollo sectorial, sin contraponerse a las



actividades propias que sobre los mismos ejercen soberanamente los Países Miembros. De ese modo, pueden tomarse como prioritarios para el trabajo conjunto, sectores como los textiles, la metalmecánica, la agroindustria, madera y muebles, el turismo, etc.

- Un mayor impulso de las agencias de promoción de las exportaciones de los países, a través de las instancias subregionales, hacia el sector productivo, especialmente de las Mipymes, a fin de que puedan realizar una efectiva tarea de apertura de mercados, dentro y fuera de la subregión, y una visibilización de las diferentes ofertas exportables.
- Llevar adelante eventos tales como ruedas de negocios, talleres, seminarios y otros de intercambio de experiencias en todos los temas del área productiva, con la participación plena de los sectores involucrados y con la activa promoción de los distintos Consejos y Comités Andinos respectivos, que le den una nueva dinámica al intercambio de información y la apertura de posibilidades de negocios intra-andinos.
- Fomento del emprendedurismo en la subregión, generando programas de apoyo a sectores emergentes de empresarios, especialmente jóvenes, a fin de optimizar sus potencialidades y otorgarles posibilidades de presencia y expansión en los mercados andinos.
- Generación y fortalecimiento de diferentes cadenas productivas andinas, impulsando diversas alternativas de asociatividad, que, de forma incluyente, puedan promover la presencia de nuevos actores económicos en las diferentes y potenciales actividades productivas en la subregión.
- Efectuar los esfuerzos necesarios a fin de orientar la cooperación técnica a las áreas y sectores más necesitados y de mayor impacto productivo, adoptando estrategias y mecanismos que aseguren los resultados.

- Promover la creación de Fondos de Financiamiento de programas y proyectos del área productiva en general y de apertura de mercados, que tengan especial vinculación con el desarrollo productivo y complementario de las Mipymes andinas.

## 5. CONCLUSIONES

En conclusión, se puede señalar sin duda que el espacio productivo andino tiene un enorme potencial a ser explotado en forma conjunta y consensuada, en torno a los mandatos ya existentes y especialmente con lo acordado en la Agenda Estratégica Andina, y es menester contar con un vigoroso respaldo de los Países Miembros al desarrollo de acciones comunitarias.

También es importante recalcar que en el ámbito latinoamericano se vienen haciendo esfuerzos similares con los cuales es aconsejable alcanzar puntos comunes en temas específicos, a fin de avanzar en la dinámica de la integración sudamericana y latinoamericana, objetivo inscrito en el Acuerdo de Cartagena. Eso además ayudará a fomentar la expansión de nuestros propios sectores productivos.

En suma, es vasta la tarea de promover un proceso de desarrollo productivo andino, desde la lógica de una visión local y nacional, y que propenda hacia el mejoramiento de las capacidades de los sectores productivos nacionales, especialmente de sectores que requieren un apoyo especial como son las Mipymes, que además de su carácter productivo local tienen la característica de tener un componente de desarrollo social que es también prioridad de nuestros países.

Cuando en la agenda de la integración económica afloran nuevos temas como la competitividad, la complementariedad, la asociatividad, la innovación tecnológica, la generación de empleo sustentable y otros asociados al ámbito de la producción, definitivamente se está considerando la problemática central de las Mipymes, y ese debe ser un pilar fundamental en el nuevo horizonte del avance del proceso integrador subregional.

## LOS DETERMINANTES DE LA PRODUCTIVIDAD EN LOS PAÍSES ANDINOS: UNA VISIÓN INTEGRAL PARA LA REGIÓN

*Elba Roo<sup>1</sup> y Gabriela Smarrell<sup>2</sup>*

Los Países Miembros de la Comunidad Andina cuentan con Planes Nacionales de Desarrollo a través de los cuales presentan una visión integral y coherente de las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos en materia económica, política, social y ambiental para orientar el manejo y la gestión de los recursos del Estado. Estos Planes de Desarrollo se constituyen en la base de los Gobiernos nacionales para instrumentar sus programas y proyectos en el mediano plazo.

Al revisar los Planes Nacionales de Desarrollo de los países andinos se encuentra que la visión estratégica de largo plazo de éstos es coincidente. En términos generales, los cuatro Países Miembros han estructurado su visión con la finalidad de contribuir a elevar la calidad de vida de su población. Sin embargo, al analizar el detalle de las estrategias planteadas, se evidencian diferencias entre los diversos planteamientos y los énfasis que asignan en la necesidad de instrumentar determinadas políticas a nivel nacional.

No obstante las diferencias que pudieran existir entre los cuatro países andinos, los gobiernos nacionales requieren disponer de instrumentos y mecanismos que permitan evaluar las necesidades de los distintos actores nacionales y dar seguimiento a las políticas que se están implementando de acuerdo a lo que se establece en los Planes Nacionales de Desarrollo. Estos instrumentos contribuirán, además, a monitorear que las acciones que se implementen permitan alcanzar los objetivos allí propuestos. Es, en este sentido, que se requieren indicadores mensurables para determinar la viabilidad de cumplir con los resultados previstos en dichos Planes.

En la literatura económica se muestra que las políticas de desarrollo guardan una estrecha relación con los niveles de crecimiento económico que

alcanzen los países. Por muchos años, las políticas económicas han tenido como eje central el propiciar las condiciones para alcanzar tasas de crecimiento elevadas y estables tomando en cuenta que en esta medida se generan los niveles de ingreso necesarios para disponer de recursos que incrementen la calidad de vida de los ciudadanos. Hoy en día, tomando en cuenta el panorama mundial en el que existen secuelas de numerosas crisis, se pone de manifiesto la necesidad de darle un mayor énfasis al resto de determinantes de desarrollo económico; sin embargo, el crecimiento económico sostenido continúa siendo una condición necesaria, aunque no suficiente para alcanzar el ansiado desarrollo propuesto.

Por su parte, las teorías del crecimiento económico postulan que las economías crecen por dos razones fundamentales: porque existe una mayor acumulación de factores de producción o porque incrementa la productividad. En cuanto al crecimiento por acumulación de factores, diversos autores (Robert Solow, Trevor Swan, David Cass, Tjalling Toopmans y Frank Ramsey) señalan que éste tiene sus límites y, en el largo plazo, un país sólo experimenta un crecimiento en la medida que su productividad mejore. Asimismo, la literatura económica sobre crecimiento endógeno (Paul Romer, Robert Lucas) plantea que la productividad depende de una gran variedad de determinantes, los cuales están asociados al nivel de competitividad de un país. De esta manera se considera que, los países con un mayor nivel de competitividad, pueden mantener tasas de crecimiento de productividad más elevadas en el largo plazo y por tanto alcanzar mayores niveles de ingreso.

Por tanto, el Foro Económico Mundial (FEM) señala que 'el nivel de productividad de una economía se refiere al nivel sostenible de prosperidad que puede

<sup>1</sup> Funcionaria de la Secretaría General de la Comunidad Andina

<sup>2</sup> Asistente en la Secretaría General de la Comunidad Andina



ser alcanzado por una economía’, mientras que la concepción de ‘competitividad involucra el conjunto de instituciones, políticas y factores que *determinan* el nivel de productividad de dicha economía’ (Foro Económico Mundial, 2009). De allí que se considere que las economías más competitivas tiendan a estar en capacidad de producir mayores niveles de ingresos para sus habitantes. Tomando en cuenta que los niveles de productividad, a su vez, determinan la tasa de retorno de la inversión en una economía, se considera que cuando existen mayores niveles de competitividad es probable que ésta pueda crecer más rápidamente en el mediano y largo plazo.

Es de destacar además que, en el contexto de los países andinos, el proceso de integración subregional puede contribuir a apoyar el logro de los objetivos propuestos en los Planes Nacionales de Desarrollo, en vista que los mecanismos comunitarios permitirían una complementación entre los mercados nacionales al interior de la Comunidad Andina. Asimismo, se podría configurar una agenda de acciones subregional con el fin de aprovechar las economías de escala de la Comunidad Andina y de reducir los costos correspondientes a cada país, y esto, en el marco de las respectivas estrategias nacionales.

Es en este sentido que el objetivo de este artículo es ofrecer una visión de la relación funcional entre el crecimiento económico basado en la productividad y el desarrollo inclusivo y se aborda, con especial énfasis, el aporte que pueden brindar los indicadores de productividad y competitividad a una visión integral de la región andina. Asimismo, los resultados de estos indicadores permitirán elaborar un diagnóstico subregional que permita identificar algunas falencias comunes de los países andinos que deberían ser contrarrestadas y encontrar sinergias a nivel comunitario que contribuyan a impulsar los esfuerzos nacionales en sus Planes de Desarrollo mediante el diseño de una agenda de acciones conjuntas.

Para ello, en la primera sección de este análisis se ofrece un resumen de la visión de desarrollo que presentó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en junio de 2010, en el documento titulado “*La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*”, tomando en cuenta que sus propuestas plantean una visión estratégica

del desarrollo con igualdad para hacer frente a los grandes desafíos del mundo actual. Históricamente, los aportes de la CEPAL al pensamiento económico regional han servido de referencia a los países de la región en el diseño de sus políticas. En la segunda sección se presentan los indicadores de competitividad que son calculados a nivel internacional para determinar los factores que inciden en la productividad y que contribuyen a impulsar el crecimiento económico de los países. Específicamente, se introduce la concepción del Índice de Competitividad Global (ICG) que calcula anualmente el Foro Económico Mundial y se describen los componentes del ICG para identificar el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. En la tercera sección se muestran los resultados del Índice de Competitividad Global para cada uno de los países andinos y para la Comunidad Andina en su conjunto, mostrando el comportamiento de las variables microeconómicas y macroeconómicas que se constituyen en fortalezas y debilidades y que permiten configurar un diagnóstico de la subregión. Finalmente, se presentan las conclusiones que se derivan de combinar los componentes de ambos enfoques así como algunas recomendaciones a nivel regional sobre esta materia.

## **I. Una visión actual de desarrollo económico en América Latina: Postulados de la CEPAL**

En el documento “*La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*” (CEPAL, 2010), la Institución pone de manifiesto el doble desafío que enfrenta América Latina en esta década. Por una parte, considera que es clave recuperar y mantener los niveles de actividad económica y reducir al mínimo las secuelas sociales de la crisis financiera mundial. Por otra parte, destaca lo fundamental de reducir la heterogeneidad estructural, es decir, orientarse a una mayor convergencia en los niveles de productividad que permita superar estructuralmente los problemas seculares de desigualdad social.

En este sentido, propone pensar en un nuevo paradigma de desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y un vínculo más amable con la naturaleza, mediante el cual se propicien las condiciones para retomar la senda del crecimiento

basado en un aumento de la competitividad, la cual, a su vez, se apoye en la potenciación del conocimiento y la innovación, el fortalecimiento de las instituciones, el uso sostenible de sus recursos naturales, el cuidado del medio ambiente y la disposición de mecanismos que posibiliten la difusión de los beneficios del crecimiento hacia todos los sectores de la población, en especial hacia los más desfavorecidos.

Al plantear que hay que “crecer para igualar e igualar para crecer” destaca que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí, por lo que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. Por tanto, en el horizonte estratégico del largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental tienen que ir de la mano.

En suma, la propuesta de CEPAL en la “*Hora de la Igualdad*” es:

- crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizand o energías desde el Estado;
- remediar las tremendas disparidades espaciales mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas;
- fortalecer la protección de las personas mejorando tanto los mercados laborales como las transferencias y gestión públicas.

En este sentido, la agenda de un desarrollo con igualdad se basa en seis áreas estratégicas:

### **A. Una política macroeconómica para el desarrollo inclusivo**

En los análisis realizados por CEPAL se evidencia que, a pesar de los importantes logros en materia de control de la inflación, la conquista de cierta disciplina fiscal y el impulso exportador, en la región existen grandes fluctuaciones en la liquidez monetaria, el crédito y los tipos de cambio,

impulsados, frecuentemente, por movimientos cíclicos de flujos de capitales, lo cual ha propiciado altibajos en los niveles de demanda agregada así como fluctuaciones en la actividad económica y del empleo, que a su vez, ha significado una subutilización de factores productivos. Esto afecta la productividad y la rentabilidad de los proyectos de inversión.

Sin embargo, la región puede crecer más y mejor, por tanto se destaca la necesidad de propiciar un entorno macroeconómico para darle al crecimiento económico una dinámica sostenible en el largo plazo. Además, es menester continuar protegiéndose de la volatilidad global, generar señales e incentivos adecuados para la inversión productiva, la innovación y la generación de empleo de calidad, así como acortar las distancias entre el PIB real y el PIB potencial. Asimismo, se requiere reforzar las acciones en materia de política fiscal, monetaria, cambiaria y de reforma del mercado de capitales externo. A partir de la aplicación de políticas adecuadas es posible dar más empuje al crecimiento estable y continuo y mejorar su calidad, lo que redundará en impactos positivos en el empleo y en una mayor holgura fiscal para las políticas públicas de fomento productivo y protección y promoción social. También es necesario contar con el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y orientado al fomento productivo y hacer un esfuerzo especial para apoyar a las pymes y potenciar el papel de las microfinanzas.

### **B. La convergencia productiva**

La CEPAL realiza una caracterización de la productividad en la región a partir de dos características fundamentales. En primer lugar, se refiere a la ‘brecha externa’, la cual se define como la diferencia relativa de la región respecto de sus capacidades tecnológicas con relación a la frontera internacional; esto significa que la velocidad con que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología en su tejido productivo supera la velocidad con que los países de América Latina y el Caribe son capaces de absorber, imitar, adaptar e innovar a partir de las mejores prácticas internacionales. En segundo lugar, la ‘brecha interna’ es definida por las



grandes diferencias de productividad que existen entre distintos sectores, al interior de los sectores y entre empresas en los países, muy superiores a las que existen en los países desarrollados. A esto se lo conoce como *heterogeneidad estructural* y denota marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, combinadas con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa.

De este modo, la heterogeneidad estructural contribuye a explicar, en gran medida, la gran desigualdad social en la región. En efecto, las brechas en la productividad reflejan y a la vez refuerzan las brechas en cuanto a capacidades, la incorporación del progreso técnico, el poder de negociación, el acceso a redes de protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Por tanto, en la medida en que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De esta forma se generan círculos viciosos no sólo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural. Por tal razón, abordar simultáneamente ambas brechas constituye una clave estructural para un desarrollo dinámico e inclusivo.

En este sentido, se destaca la necesidad de contar con políticas públicas de desarrollo industrial, de innovación tecnológica, de financiamiento inclusivo para los sectores menos productivos y de fomento a la pequeña y mediana empresa, en un contexto de políticas macroeconómicas favorables. Cada vez más deberá existir una coordinación entre Estado y agentes productivos, a fin de cerrar la brecha energética y producir y consumir de manera más sostenible y con menor emisión de carbono.

En este marco, CEPAL propone transformar la estructura productiva a partir de tres ejes integrados de política: i) el *industrial*, con sesgo hacia sectores con mayor contenido de innovación (cierre de las brechas internas entre sectores); ii) el *tecnológico*, centrado en el fortalecimiento de la oferta y su articulación con la demanda para crear y difundir conocimiento (cierre de la brecha externa respecto

de la frontera internacional) y iii) el *apoyo a las pymes*, en que se reconozcan las asimetrías de las empresas para responder a señales de precio (cierre de las brechas entre agentes). Un aspecto fundamental para que las pymes puedan dar un salto al desarrollo productivo es contar con un sistema financiero productivo que permita democratizar el acceso al crédito, es decir, que pueda expandir y desarrollar un conjunto de instrumentos para administrar riesgos, diversificar los mecanismos de acceso y alargar los plazos de financiamiento.

Los esfuerzos de la *política industrial* tendrían que concentrarse en la identificación de sectores claves que tengan capacidad de generar y difundir conocimiento e innovación, así como de fomentar encadenamientos hacia otras actividades tanto manufactureras como de servicios.

Por su parte, en la medida que las pymes puedan insertarse en cadenas de proveedores de grandes empresas y generar redes empresariales que creen sinergias con la política industrial, podrán reducirse las brechas de productividad en la región. Para ello, las *políticas de fomento a las pymes* tendrán que proveer a la gran mayoría de las empresas los “insumos” básicos, como crédito y recursos humanos, a través de intervenciones en esas dos áreas, lo cual debe, además, estar acompañada de una transformación institucional que asigne una mayor prioridad fiscal al sector. Esta transformación institucional debe dotar al Estado de los instrumentos para operar sobre las asimetrías de los agentes en el acceso a la información, el crédito y la tecnología.

Asimismo, en cuanto a la *política tecnológica* es fundamental actuar en dos direcciones, de manera articulada: por una parte, actuando en la promoción de la innovación esencialmente en las empresas grandes y medianas de los sectores estratégicos seleccionados y, por la otra, favoreciendo la difusión del conocimiento y la tecnología en las empresas más rezagadas a través de intervenciones específicas para las pymes. La actuación en estos dos sentidos requiere de una agenda estratégica que defina los objetivos prioritarios, para lo cual debe contar, además, con el consenso de los actores públicos, privados y de la sociedad en su conjunto. CEPAL destaca que, para priorizar el desarrollo de sectores con alto contenido de conocimiento se requiere que

el Estado desarrolle una nueva institucionalidad, fiscalidad y estrategia respecto del entramado productivo y sus agentes, para lo cual es relevante contar con una robusta banca de desarrollo, con capacidad de financiamiento y planificación a largo plazo para incrementar sostenidamente la inversión en sectores con alto contenido de conocimiento y apostar a la innovación, así como la inversión en pymes. Un aspecto adicional lo constituye el financiamiento a proyectos de innovación que articulen las iniciativas de universidades y empresas en apuestas de largo plazo.

Finalmente, CEPAL agrega que no puede eludirse el compromiso de mediano y largo plazo de un fuerte incremento de la inversión pública orientada a la investigación y el desarrollo y a la infraestructura, todo esto, articulado con las capacidades productivas para así capitalizar los saltos cualitativos de producción y productividad.

### C. La convergencia territorial

En el documento, la CEPAL muestra que las brechas sociales y de productividad se plasman en las asimetrías territoriales que existen y, a su vez, se refuerzan de éstas. Es decir, la segmentación territorial en cuanto a niveles de ingresos, pobreza, productividad y acceso al bienestar inhibe los encadenamientos productivos en los países dados los problemas de infraestructura. Específicamente, en la región andina y amazónica, la CEPAL destaca que los indicadores muestran la existencia de una intensa concentración de población menor de 18 años con graves privaciones. Por su parte, la población infantil con mayor vulnerabilidad nutricional se concentra en la sierra y el altiplano de los Andes, con mayor población de origen indígena, donde las madres son analfabetas absolutas o no alcanzaron a terminar la educación primaria y viven en condición de pobreza extrema (que incluye además un limitado acceso a agua potable y servicios de salud).

Por su parte, en las ciudades, y particularmente en las de mayor tamaño, las brechas territoriales se manifiestan en la segregación residencial intraurbana que existe. Esto significa que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópoli viven

de manera separada, con escasa o nula convivencia residencial, dados los costos del transporte y las dificultades de acceder a lugares y redes. En Latinoamérica el rasgo distintivo de este hecho es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias.

La tendencia general es que en la región, las privaciones, la marginalidad en las ciudades y los problemas de reproducción de la pobreza (bajo nivel de escolaridad, alto nivel de hacinamiento, de desempleo y de maternidad adolescente) se refuerzan unos a otros en los mismos territorios.

Para ello se plantea la importancia de activar sinergias con criterio de articulación espacial, así como la necesidad de formular reformas en el ámbito fiscal que permitan equiparar las unidades administrativas y territoriales distintas. La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial exige alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”, es decir, definidas en el nivel nacional ‘desde arriba’ pero también ‘desde abajo’ con la gestión local o provincial. Las políticas urbanas de vivienda en la región deberían apuntar a la prerrogativa de seleccionar proyectos que no correspondan necesariamente a los de mínimo costo desde el punto de vista financiero, pero sí socialmente más económicos.

### D. Más y mejor empleo

En el estudio CEPAL aborda tanto la dinámica del empleo como la institucionalidad laboral y se muestra cómo el ámbito del trabajo se constituye en un eslabón que vincula la productividad con la igualdad de oportunidades. La cantidad y calidad de empleo, a través de los ingresos laborales, determinan, en gran parte, el bienestar material de la gran mayoría de los hogares de la región. Además, las desigualdades respecto de las capacidades laborales y de las oportunidades de inserción productiva que éstas generan influyen, además, en el bienestar y en la cohesión social a la vez que son decisivas en los ingresos laborales y en el acceso a la protección social de los diferentes grupos de la fuerza de



trabajo, diferenciados según sus características en términos de educación, experiencia, sexo, zona de residencia y otros factores.

En la región, las brechas salariales entre los más y los menos calificados son muy amplias. Entre los factores causantes que se citan se encuentran el cambio tecnológico, el comercio internacional, las políticas macroeconómicas y los factores institucionales del mercado laboral, así como la disminución o contención del salario mínimo y el debilitamiento de los sindicatos.

CEPAL añade que existen marcadas diferencias entre las características del empleo según el sector de inserción laboral, con amplias brechas en materia de ingresos, acceso a la seguridad social y estabilidad laboral, lo cual está explicado, en parte, por las elevadas diferencias de productividad entre los diversos sectores productivos, pero también porque la institucionalidad laboral y social formal sólo abarca una parte de la fuerza laboral. La otra parte está compuesta por el sector informal, que representa una proporción muy alta de la población activa, y en la que la mencionada institucionalidad laboral no se aplica, que se caracteriza por una elevada precariedad, bajos ingresos y escasa protección social. Además, existe un importante segmento de empleo informal en empresas formales que, debido a estrategias de subcontratación para reducir costos de estas empresas, liberan a los empleadores de la obligación de dotar de derechos plenos a los trabajadores subcontratados.

Por su parte, las condiciones son marcadamente más desventajosas y menos reguladas para las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes. Formas seculares de discriminación concurren en la segmentación ocupacional, tanto horizontal como vertical, lo que hace que trabajadores con capacidades o responsabilidades similares reciban un trato distinto y un salario distinto. En el caso de las mujeres, las desigualdades reflejan, en parte, relaciones sociales que atribuyen un rol específico a la mujer, centrado en las tareas de reproducción, las brechas en las capacidades laborales, la institucionalidad del mercado de trabajo diseñada según las pautas de hombre proveedor y mecanismos de discriminación.

En este sentido, es un gran desafío adaptar la institucionalidad laboral a un contexto económico y social cambiante. Para ello, CEPAL plantea la importancia de contar con políticas activas para mejorar la calidad del empleo, las capacidades y la empleabilidad de la fuerza de trabajo, las políticas de salario mínimo y la coordinación entre la institucionalidad laboral y la protección social. Al respecto, señala que los países deberían centrar su atención en:

- Reforzar instrumentos de formación profesional y capacitación, ajustados a las necesidades de los diferentes grupos de trabajadores, tanto en la formación para el trabajo de quienes ingresan por primera vez al mercado laboral como en la capacitación continua o recapitación de las personas económicamente activas.
- Reforzar la negociación colectiva no sólo para lograr una mejor distribución de ingresos sino también como mecanismo para construir acuerdos sociolaborales sostenibles y con amplios beneficios que permitan ajustar la regulación laboral ante nuevas condiciones económicas. El objetivo de un pacto en este sentido es perfeccionar la institucionalidad laboral para que cumpla de mejor manera su doble función de generación de dinamismo económico y de protección al trabajo.
- Aprovechar el potencial distributivo que tiene el salario mínimo en las que se tengan en cuenta las características específicas de la estructura salarial de cada país.
- Acelerar la institucionalización de las relaciones laborales en el sector formal que se caracterizan por la falta de acceso a derechos laborales generales.
- Mitigar la vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal por medio de instrumentos de desarrollo productivo y de mecanismos no contributivos de protección social. Hay que tomar en cuenta que la formalización laboral puede extender la base contributiva de la protección social.



- Reforzar los instrumentos de fomento de la inserción laboral de calidad para colectivos que enfrentan obstáculos especiales al respecto, tales como las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar de las mujeres y el acceso de los jóvenes a empleos de buena calidad.
- Crear y fortalecer los mecanismos de protección al desempleo en mercados laborales muy volátiles que, a la vez, puedan contribuir a una mayor eficiencia en la búsqueda de empleo.

De acuerdo a CEPAL, el reto fundamental es calibrar los diferentes componentes de la seguridad económica de los trabajadores de manera coherente y ajustada según las características políticas, sociales y culturales de cada país en el contexto de la estrategia de desarrollo de largo plazo.

## E. El cierre de las brechas sociales

### E.1. La desigualdad y el Estado social

En el análisis realizado se destaca que al pensar en una agenda pública a favor de la igualdad, la función del Estado se extiende para procurar mayor igualdad de resultados y de niveles de bienestar.

En las estimaciones realizadas se muestra que las brechas de bienestar varían sustancialmente en términos de necesidades sociales y de capacidades fiscales. Los países con menores brechas de bienestar tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica, mercados de trabajo formales, mayor cobertura pública de salud, menores niveles de pobreza y un gasto público social más elevado (en términos del monto total per cápita y como porcentaje del PIB). En los países con menor desarrollo relativo existen mercados laborales más precarios, mayor peso en las familias para proveer servicios, mayor dependencia demográfica infantil, más pobreza y una institucionalidad pública con menos recursos monetarios y menores capacidades de gestión y ejecución.

Si bien las mejoras distributivas de la última década han sido positivas, la evidencia parece indicar la persistencia de cuatro aspectos centrales que limitan los futuros avances en materia de igualdad: la distribución del ingreso, la distribución de la educación

y el conocimiento, la muy desigual capacidad para aprovechar esa educación y conocimientos en el mercado laboral y la reproducción intergeneracional de la desigualdad. A esto se suman dos factores que exacerban las brechas. Por una parte, el acceso segmentado a mecanismos de aseguramiento frente al riesgo y la vulnerabilidad, lo que incluye el acceso muy desigual a las prestaciones de salud y de seguridad social. Por otra parte, el gasto social ha crecido en mayor volumen en sus instrumentos menos redistributivos, como la seguridad social.

A partir de los años noventa se produjo un incremento en la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social, pero a finales de esa década la política pública, en general, empezó a redefinirse hacia un mayor compromiso público en la protección frente a eventos de pérdida de ingresos familiares, pobreza de ingresos y exclusión. Cinco líneas de política se han ido impulsando desde esa época, a saber: i) transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres, financiadas mediante los fondos de rentas generales; ii) redes de protección social y de activación de capacidades y capital social coordinadas por el Estado; iii) pilares estatales no contributivos o subsidio a las contribuciones en los sistemas de aseguramiento (seguridad social y salud); iv) papel más proactivo del Estado frente a las asimetrías y desigualdades exacerbadas por proceso de descentralización; y v) nuevas áreas de acción y redistribución en la agenda pública del trabajo con perspectiva de género.

En la región, el Estado puede hacer mucho para disminuir las brechas de bienestar, lo que incluye: i) un incremento sostenido del gasto social; ii) avances en materia de institucionalidad social para mejorar la gestión pública; y iii) sistemas de transferencias de ingresos que surten un claro efecto redistributivo. Estas políticas requieren de un papel del Estado proactivo y el reto de los efectos de la crisis es impulsar estas reformas de política en lo social.

### E.2. Transferencias de ingresos: redistribución directa y aseguramiento básico

En la mayoría de los países de la región una alta proporción de la población no genera ingresos mínimos adecuados, lo cual se explica fundamentalmente por efectos de la desocupación, bajos salarios e inactividad por obstáculos diversos



(como consecuencia de enfermedades congénitas o catastróficas, por ejemplo). En este sentido, la CEPAL considera necesario enfrentar esta situación, entre otras cosas, mediante la redistribución directa de ingresos desde sistemas no contributivos, tales como un sistema básico de ingresos parciales garantizados, cautelando la responsabilidad fiscal y evitando incentivos perversos. Los hogares que enfrentan estas situaciones y que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad tienden a descapitalizarse más allá del efecto de ese choque, precisamente por carecer de ingresos mínimos garantizados o, al menos, de instrumentos que suavicen el flujo de ingresos ante situaciones adversas. Asimismo, la región es frágil en cuanto a estabilizadores automáticos frente a crisis y choques, y por ello los sistemas básicos de garantía de ingresos constituyen mecanismos para sostener la demanda interna en contextos adversos.

Así, mediante simulaciones, se muestran las brechas en materia de protección social en distintos ámbitos, su importancia en la agenda de la igualdad y sus costos potenciales como porcentajes del PIB. Esto permite ponderar el esfuerzo requerido por los países para cerrar importantes brechas en materia de protección social y los dilemas en torno a cómo incrementar y reorientar las transferencias públicas.

Se destaca que para encaminarse en torno a los desafíos de provisión del bienestar y la protección y promoción social es relevante realizar un esfuerzo fiscal, que requiere, a su vez, de crecimiento económico, reasignación del gasto e incremento de la capacidad tributaria de los Estados con el fin de contribuir a combatir la desigualdad y la infantilización de la pobreza y ayudar a enfrentar la precariedad en la vejez. Por tanto, es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos con políticas contracíclicas de largo plazo, que contrarresten los vaivenes de las contingencias, con garantías explícitas y niveles de calidad garantizados. Los sistemas de protección y promoción social aparecen así como una alternativa integral de gran utilidad, pero necesitan de avances sustantivos en materia de seguridad financiera y estabilidad institucional, para lo que se requiere el respaldo de un pacto social.

### **E.3. La palanca de la educación**

Por último, como parte del pilar de las brechas sociales, se abordan los grandes desafíos de la educación en cuanto a las brechas de calidad de los aprendizajes y la tendencia hacia la universalidad de la cobertura preprimaria y del egreso de educación secundaria.

Se pone de manifiesto que una menor segmentación de los aprendizajes y logros permite reducir la desigualdad que reproducen la exclusión de una generación a la otra y dispone a las nuevas generaciones para insertarse en el mercado laboral, facilita el acceso al capital social y disminuye los riesgos de desnutrición infantil y de embarazo adolescente.

En la región, la cobertura preescolar en niños de tres a cinco años está muy estratificada, y el acceso es proporcional al ingreso de los hogares, por lo que una menor cobertura afecta a niños de hogares pobres y vulnerables a la pobreza. Además, la tasa de egreso de la educación secundaria es muy baja (51%), lo que reproduce los bajos niveles de productividad de las economías. Asimismo, la brecha de conclusión de la educación secundaria por quintiles en la región es muy desigual pues uno de cada cinco jóvenes del primer quintil concluye la secundaria, mientras que en el quinto quintil la concluyen cuatro de cada cinco.

Una agenda de igualdad en materia de educación debería asignar mayor prioridad a la ampliación de la cobertura de la educación preescolar y la jornada escolar en la educación pública por un doble propósito. Por una parte, nivela capacidades de aprendizaje al inicio de la trayectoria educativa, lo que es determinante para los alcances que se puedan lograr en los posteriores niveles de educación porque al garantizar la educación preescolar en el sistema público se podría contrarrestar las diferencias de origen familiar en aras de una mayor igualdad de oportunidades para el aprendizaje. Además, la mayor cobertura preescolar, así como la extensión de la jornada escolar, permitiría reducir las horas que los adultos, sobre todo las mujeres, dedican al cuidado de los menores, lo que promueve un mayor acceso de las mujeres al mercado laboral y un incremento de los ingresos monetarios de los hogares y además tiene impactos positivos en la igualdad de género.

En lo que se refiere a la agenda en materia de educación secundaria, es fundamental que se dispongan de mecanismos para impulsar la conclusión de la educación secundaria en sectores socioeconómicos con menores logros y reducir brechas en los aprendizajes y conocimientos adquiridos durante el ciclo educativo (desde la preprimaria hasta el final de la secundaria), lo que significa que la estratificación de la calidad de la oferta se da según las oportunidades de las familias para costear la educación.

#### **F. El pacto fiscal como clave en el vínculo entre el Estado y la Igualdad**

Asimismo, se pone de manifiesto que el papel del Estado es decisivo a la hora de garantizar los bienes públicos que permitirán instrumentar los grandes desafíos de política señalados en los pilares anteriormente descritos. Para dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo, avanzar en una convergencia territorial, ampliar y mejorar la calidad del empleo, procurar la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, se requiere avanzar en una reforma tributaria que contemple una estructura tributaria y un sistema de transferencias redistributivas que permitan cumplir un papel proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social.

En la actualidad, en la región, los aspectos fiscales no tienen un impacto progresivo en la igualdad y esto explica, en parte, la aguda inequidad de la región en cuanto a distribución de ingresos y calidad de los bienes públicos. Tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el punto de vista del gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente. Tres son los factores que inciden en la capacidad de recaudación fiscal y en la forma que se distribuye la captación de estos recursos en la sociedad: la carga tributaria, su estructura y el control de la evasión de impuestos. La débil imposición directa en la región se debe fundamentalmente a dos razones básicas: las estrechas bases imponibles y los altos niveles de incumplimiento.

Por tanto, se plantea la importancia del pacto fiscal y el pacto social para la equidad distributiva. La evidencia de la crisis y las respuestas efectivas frente a sus eventuales costos refuerzan la importancia del Estado, de las políticas contracíclicas y de la

protección social. Frente a la volatilidad financiera y la certeza de que los agentes económicos no resuelven todo ni representan el interés común, se plantea la importancia de la política como ámbito privilegiado para la toma de decisiones, el logro de consensos amplios y de orientación del desarrollo. Se trata de una política que debe mejorar en calidad, transparencia y efectividad, conforme a los desafíos de la democracia del siglo XXI, el nuevo escenario mundial tras la crisis y la creciente complejidad de la sociedad regional. Resulta fundamental el respaldo que los pactos fiscales y los pactos sociales, cristalizados en leyes, normas y comportamientos colectivos, puedan brindarle a las políticas que se proponen para alcanzar el desarrollo propuesto.

#### **II. Indicadores internacionales de competitividad**

Cada año, los diversos medios de comunicación, nacionales e internacionales, difunden ampliamente los resultados de los indicadores de competitividad mundial que estiman organismos internacionales tales como el Foro Económico Mundial (FEM) y el Proyecto Doing Business del Grupo Banco Mundial. Cada vez más, estos indicadores se han convertido en un referente mundial del desempeño de los países sobre un conjunto de variables que constituyen las bases macroeconómicas y microeconómicas que definen los elementos de productividad y competitividad de un país.

Estos indicadores ofrecen información cuantitativa de las percepciones que tienen los agentes económicos sobre diversos factores claves que influyen en la competitividad de los países, empleando para ello parámetros estandarizados de la economía de un país con relación al de otras economías del mundo, lo cual permite realizar clasificaciones y comparaciones a nivel mundial. La posibilidad de valorar numéricamente un conjunto de factores cualitativos que componen el índice ha contribuido a su gran difusión y aceptación al punto tal que, en algunos países, estos indicadores se utilizan como referentes para determinar y evaluar los alcances de políticas nacionales en materia de competitividad.

Sin embargo, es de destacar que también existen cuestionamientos sobre la aplicación que tiene el índice



de Competitividad Global (ICG) calculado anualmente por el Foro Económico Mundial, en vista que este indicador se fundamenta en la cuantificación de percepciones que, en sí mismas, son factores subjetivos. Pese a ello, resulta valioso disponer de parámetros referenciales que permitan cuantificar una amplia gama de factores económicos, políticos y sociales que inciden en la productividad de las economías en el mediano y largo plazo y clasificar con criterios estándar el desempeño de los países de año a año.

El Foro Económico Mundial señala que existe una estrecha interrelación entre las variables de los pilares que conforman el Índice de Competitividad Global y que no sólo están vinculadas entre sí sino que tienden a reforzarse funcionalmente. Tomando en cuenta que el objetivo del índice es ofrecer la información detallada de las categorías y subcategorías que conforman el ICG de todos los países analizados, no se establece una relación funcional y conceptual de cómo se interrelacionan estas variables.

Aunque se reconoce que existen varios indicadores que miden el desempeño de las economías en cuanto a su competitividad, este trabajo se concentrará en los resultados del Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial.

**A. El Índice de Competitividad Global**

El Foro Económico Mundial (FEM) calcula anualmente el Índice de Competitividad Global (ICG) con el fin de proveer un panorama de información de los factores críticos que influyen en la productividad y competitividad de los países. Para ello, el índice mide un ‘conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad de un país’

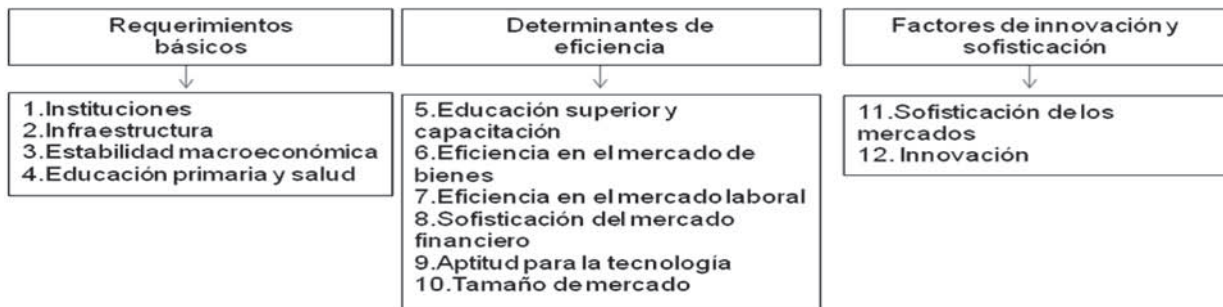
con la intención de ‘establecer el nivel sostenible de prosperidad que la economía puede alcanzar en el mediano y largo plazo’ (FEM, 2009). Los resultados presentan el desempeño de la economía de un país con relación al de otras economías del mundo.

El índice se calcula a partir de dos fuentes. La primera, es la información disponible de bases de datos de organismos nacionales e instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La segunda fuente es la “Encuesta de Opinión Ejecutiva” realizada a instituciones de los principales sectores económicos: agricultura, industria manufacturera, industria no manufacturera y servicios. Hay que tener en consideración que la información que se obtiene, al ser proveniente de encuestas de opinión, está sujeta a cierto grado de subjetividad.

Es importante resaltar que en el cálculo del ICG anual, el número de países considerado ha variado en los últimos 4 años: en 2007 se consideraron 131 países; en 2008 se incluyeron los datos de 134 países, mientras que en 2009 y 2010 se analizaron 133 y 139 países, respectivamente. De manera que, al elaborar el ranking, la posición relativa que un país ocupa puede variar, además, porque la base de comparación que representa el número total de países se ha modificado.

El ICG agrupa en doce pilares las variables macroeconómicas y microeconómicas para cuantificar los elementos de competitividad de un país. Cada pilar de competitividad está formado a su vez por una serie de subpilares. A su vez, estos pilares los concentra en tres categorías que se consideran como estados de desarrollo de la economía. Estas son: requerimientos básicos, determinantes de la eficiencia y factores de innovación y sofisticación.

Categorías y pilares del Índice de Competitividad Global



Fuente: “The Global Competitiveness Report 2009–2010”, FEM.  
 Elaboración Propia.

En el diseño de la “Encuesta de Opinión Ejecutiva” están incluidas diversas preguntas para cada pilar y subpilar del índice con el fin de conocer la percepción de los entrevistados sobre el entorno en el que se desenvuelven. Las respuestas de los encuestados se encuentran en una escala del 1 al 7, donde el valor 1 representa el menor puntaje que se pueda adjudicar y 7 representa el máximo puntaje posible. Los resultados individuales de cada pregunta de la Encuesta son agregados para cada país para obtener el puntaje o “score” para cada variable a nivel de un país. Finalmente, los puntajes obtenidos se presentan ordenados de mayor a menor y, se construye un ranking de los países para cada criterio. De esta manera, la información que ofrece el ICG es el puntaje alcanzado o “score” y la posición relativa con respecto al resto de países o lugar en el “ranking”.

## **B. Pilares del Índice de Competitividad Global**

Los determinantes del Índice de Competitividad Global que se presentan a continuación en el cuadro “Concepción de los pilares del ICG” han sido listados

sobre la base de un conjunto de fundamentos teóricos que explican los determinantes de la riqueza de las naciones. La recopilación de estas variables se fundamenta desde el enfoque de división y especialización del trabajo de Adam Smith hasta el énfasis de los economistas neoclásicos sobre inversión en capital físico e infraestructura y, más recientemente, se basa en el interés sobre otros mecanismos tales como educación y capacitación, progreso tecnológico, estabilidad macroeconómica, buen gobierno, la regla de buen funcionamiento de las instituciones, sofisticación de las empresas, condiciones de demanda, tamaño de mercado y muchas otras. El punto central es que estas fundamentaciones no son mutuamente excluyentes y que pueden estar incidiendo algunas de ellas, de manera total o parcial.

El ICG es un índice de promedios ponderados de variados componentes y no se está limitando a las variables que actualmente lo componen y que, a efectos prácticos, se han agrupado en 12 pilares y se presentan en el cuadro titulado “Concepción de los pilares del ICG”.



## Concepción de los pilares del ICG

Pilares	Concepción
<b>Instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco administrativo y legal en el que interactúan individuos, empresas y el gobierno para generar ingresos y riqueza. Los rubros que conforman lo relativo a la calidad de las instituciones influyen en las decisiones de inversiones y organización de la producción.</li> <li>• El rol de las instituciones no sólo tiene un carácter legal. Además, las actitudes del gobierno hacia la libertad del mercado y la eficiencia de las operaciones afectan el desempeño y pueden imponer significativos costos económicos a las empresas y demora el proceso de desarrollo económico.</li> <li>• El manejo apropiado de las finanzas públicas asegura la confianza en el ambiente de negocios. Se incluyen indicadores que miden la calidad de la gestión de las finanzas públicas para complementar la medición de los rubros incluidos en el pilar de ‘estabilidad macroeconómica’.</li> <li>• Se incluyen elementos de las instituciones privadas para prevenir fraudes y manejos erróneos, que inciden en el buen gobierno y en la confianza que propicien al inversionista y al consumidor. Asimismo, se incluyen variables para medir la transparencia del sector privado.</li> </ul>
<b>Infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión y eficiencia de la infraestructura son factores críticos para asegurar el funcionamiento efectivo de la economía.</li> <li>• Determina la ubicación de la actividad económica y las actividades o sectores que se pueden desarrollar en una economía particular.</li> <li>• Calidad y extensión de las redes de infraestructura reducen los efectos de la distancia entre regiones e integran efectivamente el mercado nacional. Además, conecta el mercado nacional a otros países y regiones a bajos costos.</li> <li>• Reduce las desigualdades de la distribución del ingreso y la pobreza.</li> <li>• Medios de transporte efectivos para bienes, servicios y personas –transporte terrestre, ferroviario, portuario y aeroportuario de calidad– ofrecen condiciones favorables y oportunas que facilita el acceso de bienes y servicios a los mercados y facilita la movilización de los trabajadores a sus centros laborales.</li> <li>• Flujos de electricidad sin interrupciones y accesibles para las empresas e industrias contribuyen a mantener los niveles de producción.</li> <li>• Una sólida y extensa red de telecomunicaciones para un rápido y libre flujo de información incrementa la eficiencia de la economía.</li> </ul>
<b>Estabilidad Macroeconómica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La economía no puede crecer de manera sostenible a menos que el ambiente macroeconómico sea estable. La estabilidad macroeconómica por sí sola no puede incrementar la productividad de una nación; sin embargo, los desajustes macroeconómicos afectan negativamente la economía.</li> <li>• Se evalúan variables que midan la inflación, la balanza de pagos, el spread de tasas de interés y de deuda del país.</li> </ul>

Pilares	Concepción
<b>Salud y Educación Primaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con trabajadores sanos es vital para la productividad y competitividad de un país. Trabajadores enfermos no pueden rendir en todo su potencial.</li> <li>• Niveles de salud precarios en una economía representan costos significativos a las empresas, genera ausentismo laboral y/o rendimientos inferiores a la capacidad potencial.</li> <li>• La inversión para prestar servicios de salud es fundamental para una economía sólida y que actúa bajo consideraciones éticas. El pilar toma en cuenta la cantidad y calidad de la educación básica recibida por la población. La educación básica incrementa la eficiencia de cada trabajador individual. Trabajadores que tiene poca formación educativa sólo pueden llevar a cabo trabajo manual simple y es más difícil que puedan adaptarse a técnicas y procesos de producción más avanzados. La ausencia de educación básica puede convertirse en una restricción del desarrollo, en el cual las empresas pueden movilizarse en la cadena de valor elaborando productos más sofisticados o intensivos en valor.</li> </ul>
<b>Educación Secundaria y capacitación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La calidad de la educación secundaria y superior, así como la capacitación, son cruciales para las economías que quieren movilizarse a través de las cadenas de valor.</li> <li>• Se miden las tasas de matrícula a la educación secundaria y superior, así como la calidad de la educación para acceder a la vida productiva.</li> <li>• Los procesos de capacitación que brindan las empresas inciden en la eficiencia de los trabajadores. Mayor calidad de la educación y entrenamiento permite que las economías desarrollen procesos productivos innovadores.</li> </ul>
<b>Eficiencia del mercado de bienes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Países con mercados de bienes eficientes están bien posicionados para producir la combinación apropiada de bienes y servicios, así como asegurar que estos bienes puedan ser intercambiados efectivamente en la economía.</li> <li>• Una competencia sana de mercado, interna y externa, asegura que las empresas más eficientes produzcan los bienes y servicios requeridos por el mercado.</li> <li>• El mejor ambiente posible para el intercambio de bienes requiere que la actividad empresarial tenga una cantidad mínima de obstáculos en la intervención gubernamental.</li> <li>• La eficiencia de mercado también depende de las condiciones de demanda tales como orientación del consumidor y sofisticación del comprador.</li> </ul>
<b>Eficiencia del mercado laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La eficiencia y flexibilidad del mercado de trabajo, así como los incentivos laborales, son aspectos críticos para asegurar que los trabajadores están ubicados en la ocupación más eficiente en la economía.</li> <li>• Flexibilidad para desplazar trabajadores de una actividad económica a otra rápidamente a bajo costo y permitir fluctuaciones del salario sin que representen conflictos sociales.</li> <li>• Mercados laborales eficientes deben asegurar una clara relación entre incentivos de trabajadores y sus esfuerzos, así como el mejor uso de los talentos, lo cual incluye equidad entre hombres y mujeres en el ambiente laboral.</li> </ul>
<b>Sofisticación del mercado financiero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un sector financiero sólido y eficiente canaliza los recursos a aquellos proyectos empresariales o de inversión con la más alta tasa esperada de retorno del mercado. Por tanto, un manejo riguroso y apropiado del riesgo es una variable importante.</li> <li>• Las economías requieren de mercados financieros sofisticados que pueden hacer que el capital esté disponible para la inversión del sector privado a través de una variedad de instrumentos financieros.</li> <li>• El sector bancario necesita ser confiable y transparente y los mercados financieros necesitan una apropiada regulación para proteger al inversionista y otros agentes en la economía.</li> </ul>



Pilares	Concepción
<b>Preparación Tecnológica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mide la agilidad con la cual una economía adopta la tecnología existente para impulsar la productividad del gobierno, las industrias y los individuos.</li> <li>• Mide el acceso y la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) a la actividad productiva, así como el acceso y la habilidad en el uso de productos avanzados y sus aplicaciones dada su amplia incidencia en los otros sectores económicos y su rol como infraestructura eficiente al servicio de transacciones comerciales. El nivel de tecnología disponible para las empresas se distingue de la capacidad de innovación y expansión de la frontera del conocimiento.</li> </ul>
<b>Tamaño de mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercados de mayor tamaño permiten que las empresas exploten sus economías de escala.</li> <li>• En un mundo globalizado, los mercados internacionales son sustitutos de los mercados nacionales, por lo que la apertura comercial se considera como un determinante del tamaño de mercado para las empresas del país.</li> <li>• Se considera además si las economías son impulsadas por las exportaciones y el acceso a las áreas geográficas (tales como la Unión Europea).</li> </ul>
<b>Sofisticación de los negocios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se refiere a la calidad de las redes de los negocios en general de un país, así como a la calidad de las operaciones y estrategias de las empresas en particular.</li> <li>• La cantidad y calidad de los proveedores locales así como la interconexión entre proveedores e industrias en grupos geográficamente cercanos (clústers), potencian la eficiencia, se incrementan las oportunidades de innovación y se reducen las barreras para el ingreso de nuevas empresas. Las operaciones y estrategias de las empresas individuales (imagen corporativa, publicidad, la presencia de cadenas de valor, y la producción de productos únicos y sofisticados), conducen a procesos de negocios modernos y sofisticados.</li> </ul>
<b>Innovación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el largo plazo, los niveles de vida sólo pueden ser expandidos con innovación.</li> <li>• En la medida que las economías se aproximan a las fronteras del conocimiento, la posibilidad de integrar y adaptar tecnología exógena tiende a desaparecer.</li> <li>• Aunque los países con menos avances tecnológicos pueden mejorar su productividad incorporando o mejorando la tecnología existente y adaptándola a más áreas productivas, esto no es suficiente para incrementar la productividad de los países que han alcanzado una etapa de desarrollo más avanzada.</li> <li>• Para lograrlo se requiere un entorno que propicie actividades de innovación, apoyado en sectores públicos y privados, así como inversión en investigación y desarrollo (I+D) especialmente por el sector privado, la presencia de instituciones de investigación científica de alta calidad, colaboración en investigación entre universidades e industrias, y la protección de la propiedad intelectual.</li> </ul>

### III. El Índice de Competitividad Global para los países andinos

#### A. Metodología aplicada

Usualmente, la información del Índice de Competitividad Global que más ampliamente se difunde en medios oficiales y privados es la posición relativa que el país ocupa en el ranking de

competitividad o, más específicamente, el puesto en dicho ranking con respecto a algunas variables específicas incluidas en el indicador.

Una de las ventajas de esta medición es que se aplica la misma metodología para obtener los datos en cada uno de los países que conforman la muestra, y los resultados obtenidos por el FEM son normalizados, por lo que la información de una determinada variable puede ser comparada entre sí.



Tomando en cuenta la utilidad de esta medición para realizar comparaciones entre países y conscientes del valor de la metodología utilizada por el Foro Económico Mundial para cuantificar la percepción internacional sobre competitividad en los países andinos, la Secretaría General de la Comunidad Andina ha estructurado una base de datos, a partir de los reportes de competitividad publicados por el FEM, con los puntajes y las posiciones que ocupan en los rankings de cada una de las variables que componen el ICG, para el período 2007-2010 y para los cuatro Países Miembros. En el análisis que se presenta a continuación se hará referencia, principalmente, a los puntajes alcanzados por cada país en los componentes de los pilares de competitividad y sólo se indicará la posición en el ranking mundial como parámetro de información general.

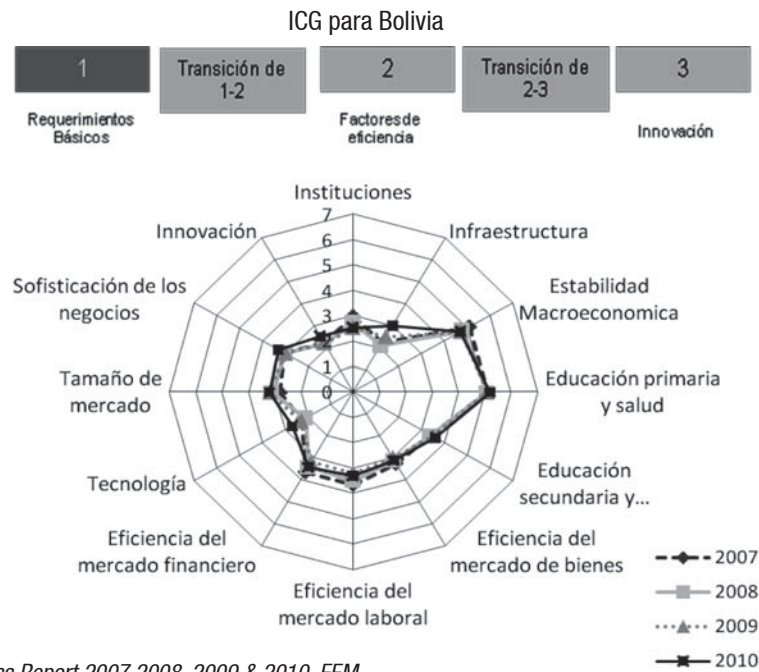
Para tener certeza que los datos del ICG de año a año se refieren a la misma variable, se compararon las preguntas que están incorporadas en la Encuesta de Opinión Ejecutiva del FEM del período 2007-2010 para velar que los parámetros sean estadísticamente comparables. Una vez que se obtuvieron los datos para cada país andino, se calculó el puntaje de la CAN, para la cual se determinó el promedio simple de los pilares y subpilares del ICG.

## B. Resultados del ICG para los países andinos

### Bolivia

De acuerdo al Reporte de Competitividad del FEM de 2010, Bolivia ocupa el puesto 108 entre 139 países. En 2009, Bolivia ocupó el puesto 120 entre 133 países. Para cada uno de los pilares, el rango de puntajes asignados a Bolivia en el año 2010 está entre 2,5 y 5,2. El pilar ‘salud y educación primaria’ ha obtenido la mayor calificación (los niveles alcanzados son mayores a 5), mientras que los pilares de ‘instituciones’ e ‘innovación’ poseen el puntaje más bajo (2,5).

A diferencia de los años anteriores, en 2010 los puntajes alcanzados no experimentaron ninguna desmejora. Incluso, hubo algunas mejoras en la percepción de las variables que conforman los pilares de ‘infraestructura’, ‘educación primaria y salud’, ‘educación secundaria y capacitación’, ‘eficiencia en el mercado de bienes’, ‘eficiencia del mercado laboral’, ‘eficiencia en el mercado financiero’, ‘absorción de tecnología’, ‘sofisticación de los negocios’ y, finalmente, ‘innovación’. Los pilares referentes a ‘instituciones’, ‘estabilidad macroeconómica’ y ‘tecnología’ conservaron el mismo puntaje del año 2009.



Fuente: Global Competitiveness Report 2007,2008, 2009 & 2010. FEM. Elaboración propia.



Entre las principales fortalezas se destaca el puntaje alcanzado en el pilar ‘estabilidad macroeconómica’. Esta puntuación favorable se explica por los niveles de superávit fiscal que ha mantenido en los últimos cuatro años y la reducción de las tasas de inflación. Por otro lado, el pilar de ‘educación primaria y salud’ posee un puntaje elevado que está impulsado por el bajo ‘impacto de la malaria, el VIH y la tuberculosis en los negocios’, así como la reducción en la tasa de mortalidad infantil y los incrementos en los indicadores que se refieren a la cantidad de niños matriculados en la educación primaria. Los indicadores de ‘calidad de la educación primaria’ inciden desfavorablemente en la puntuación del indicador.

Los pilares en los que se muestran los menores puntajes y que se catalogan como debilidades son los que se refieren a ‘instituciones’, ‘infraestructura’, ‘absorción de tecnología’ e ‘innovaciones’. El rubro de ‘instituciones’ mantiene bajos puntajes en las categorías de: ‘derechos de propiedad’, ‘desviación de fondos públicos de los objetivos propuestos’, ‘protección de la propiedad intelectual’, ‘desconfianza en los políticos’, ‘favoritismo en las decisiones oficiales del gobierno’ y ‘desconfianza en los servicios de policía’. Los puntajes bajos en ‘infraestructura’ se explican principalmente por los factores de ‘poca calidad de las ferrovías y de las carreteras’. Así también se constituyen como debilidades. En cuanto al pilar de ‘absorción de tecnología’, las categorías que mantuvieron el menor puntaje fueron ‘inversión extranjera directa’ y ‘transferencia de tecnologías’. Finalmente, los factores que influyen negativamente en el pilar de ‘innovaciones’ son ‘bajo gasto de las compañías en investigación y desarrollo’, ‘baja calidad de las investigaciones científicas de las instituciones’, ‘baja adquisición del gobierno de tecnologías avanzadas’ y ‘capacidad de innovar’.

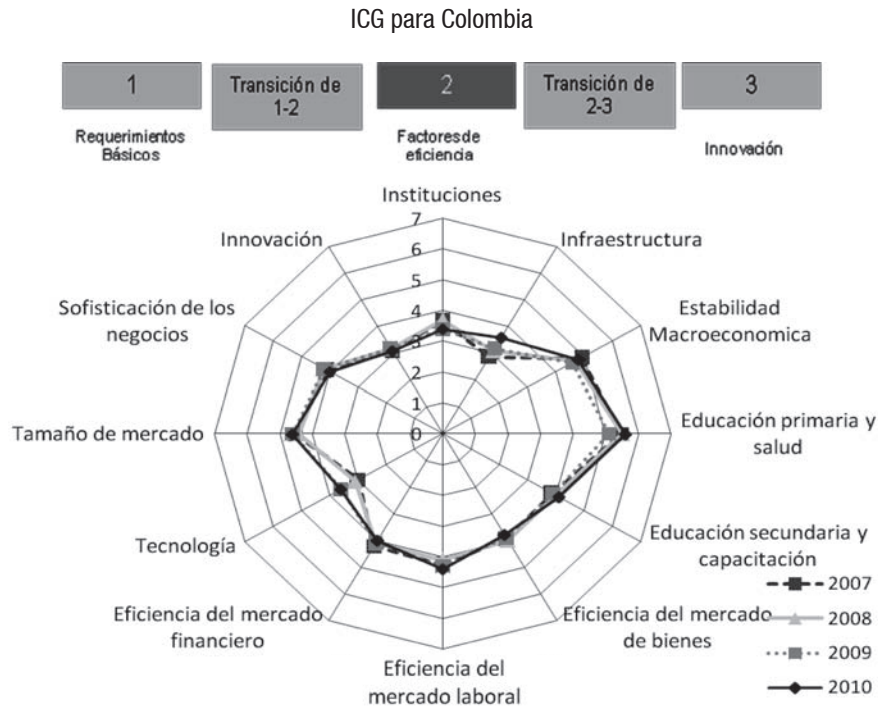
### Colombia

En el Reporte de Competitividad del FEM de 2010, Colombia ocupó la posición 68 entre 139 países considerados. En 2009, ocupó el puesto 69 entre 133 países. El rango de puntajes que obtuvo en el último informe está entre 3,1 y 5,6. El puntaje más

alto en los últimos años se obtuvo en el pilar ‘salud y educación primaria’ (5,6); y, el puntaje más bajo en el pilar de ‘innovaciones’ (3,1).

En 2010, los incrementos de los scores se observaron en los pilares de ‘infraestructura’, ‘eficiencia del mercado laboral’, ‘estabilidad macroeconómica’, ‘educación primaria y salud’ y ‘educación secundaria y capacitación’. En el año 2009, esta medición experimentó mejores puntajes en las categorías de ‘infraestructura’, ‘eficiencia en el mercado laboral’, ‘tecnología’ y ‘tamaño de mercado’. Las categorías en las que disminuyó el puntaje fueron ‘eficiencia en el mercado de bienes’, ‘eficiencia del mercado financiero’, ‘sofisticación de los negocios’ e ‘innovación’. Los pilares ‘instituciones’, ‘absorción de tecnología’ y ‘tamaño de mercado’ conservaron el puntaje alcanzado en el año 2009.

Entre las principales fortalezas se encuentran los pilares de ‘estabilidad macroeconómica’ y ‘tamaño de mercado’. El alto puntaje en el rubro de ‘estabilidad macroeconómica’ pone de manifiesto el desempeño favorable del país en esta materia en los últimos años, pese a los efectos de la crisis financiera internacional. En 2009 se registró un aumento de la tasa de ahorro nacional y una disminución del peso de la deuda pública. En 2010, el déficit del gobierno se mantuvo, pero hubo menores tasas de inflación y se alcanzaron aún menores niveles de endeudamiento. Seguidamente, los pilares que se refieren a ‘eficiencia de mercados’ tanto financiero, laboral como de bienes, han alcanzado puntajes en torno al promedio mundial, y dan muestra de los significativos avances que está haciendo el país en incrementar la competitividad en estas áreas, aunque en el Reporte más reciente, el FEM señala que en el mercado de bienes persisten algunas ineficiencias y rigideces, por lo que es necesario continuar los esfuerzos en la materia. Otro pilar con puntajes elevados es el que se refiere a ‘educación primaria y salud’, fundamentalmente por los puntajes más altos alcanzados en los rubros de salud vinculados a los negocios; sin embargo, la categoría ‘calidad de la educación primaria’ mantiene puntajes más bajos que conllevan a que esta categoría se ubique entre el grupo de factores que representan debilidades en la competitividad del país.



Fuente: Global Competitiveness Report 2007, 2008, 2009 & 2010. FEM. Elaboración Propia.

En Colombia hay cuatro categorías que concentran las principales debilidades del país. Estas son: 'instituciones', 'infraestructura', 'tecnología' e 'innovación'. Entre los factores que cuentan con una menor calificación del pilar 'instituciones' se encuentra la percepción sobre 'desviación de los fondos públicos', 'desconfianza en los políticos', 'favoritismo en las decisiones gubernamentales', 'carga de la regulación gubernamental' y la incidencia en los negocios de: 'costos del terrorismo', 'inseguridad' y 'crimen y violencia'. Los puntajes bajos en el pilar de 'infraestructura' se explican por la calificación de los rubros de 'calidad de las ferrovías y de las carreteras'. En el pilar de 'absorción de tecnología', las subcategorías que poseen el menor puntaje son las que se refieren a la poca disponibilidad de las últimas tecnologías y el bajo nivel de absorción de tecnologías de las empresas. Finalmente, el pilar 'innovación' se ve disminuido por dos factores: 'escaso gasto de las empresas en investigación y desarrollo' y 'baja capacidad de innovación'.

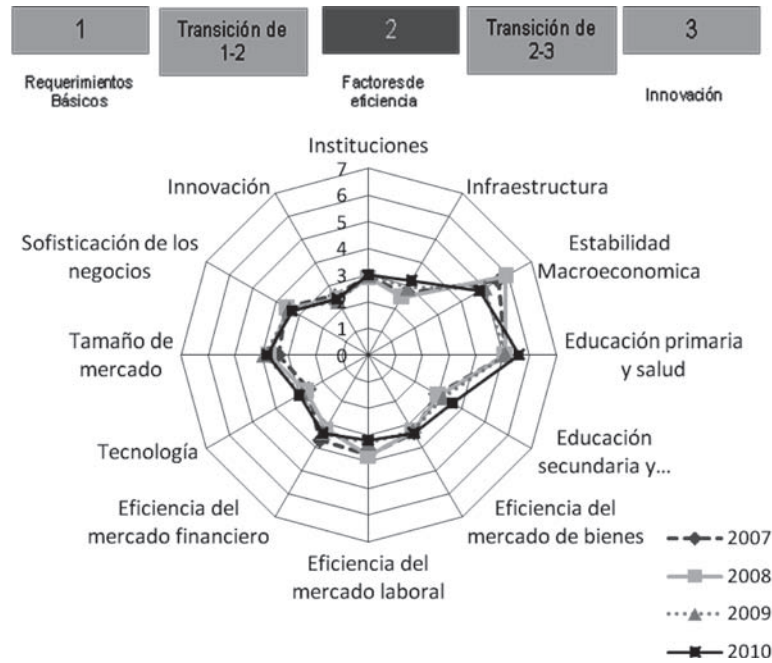
## Ecuador

En el Reporte de Competitividad del FEM de 2010, Ecuador ocupa el puesto 105 entre 139 países, el cual es la misma posición que alcanzó en 2009, entre 133 países. Para cada uno de los pilares, el rango de puntajes obtenidos por Ecuador en el último informe está entre 2,4 y 5,6. El puntaje más alto en los últimos años se le ha asignado al pilar 'salud y educación primaria' (5,6) y el puntaje más bajo en el pilar de 'innovaciones' (2,4).

En el año 2010, los pilares en los que se experimentaron mejores puntajes, en comparación con los alcanzados en 2009, fueron 'infraestructura', 'educación primaria y salud', 'educación secundaria y capacitación' y 'eficiencia en el mercado de bienes'. Los pilares que presentaron reducciones en los scores fueron 'estabilidad macroeconómica', 'eficiencia del mercado laboral', 'tecnología', 'tamaño de mercado' y 'sofisticación de los negocios'.



ICG para Ecuador



Fuente: Global Competitiveness Report 2007, 2008, 2009 & 2010. FEM. Elaboración Propia.

Entre las principales fortalezas destacan los pilares de ‘estabilidad macroeconómica’ y de ‘educación primaria y salud’. El alto puntaje en el pilar ‘estabilidad macroeconómica’ se debe, principalmente, a la baja ‘inflación’ y a la reducción consecutiva de ‘deuda pública’. Sin embargo, en el año 2009 este pilar obtuvo un puntaje bajo debido a un incremento del ‘déficit fiscal’ y a los efectos de la crisis económica internacional. En cuanto al pilar de ‘educación primaria y salud’ es de resaltar que los puntajes elevados se obtienen en las categorías asociadas al impacto de salud en los negocios; sin embargo, los rubros que se refieren a la educación primaria han obtenido bajos puntajes.

Entre las principales debilidades se encuentran los rubros de ‘instituciones’, ‘infraestructura’, ‘calidad de la educación primaria’, ‘adaptación a la tecnología’ e ‘innovación’. El bajo puntaje en el pilar ‘instituciones’ se debe principalmente por la menor calificación asignada a las categorías de ‘desviación de los fondos públicos’, ‘baja protección de la propiedad intelectual’, ‘independencia judicial’, ‘desconfianza en los políticos’ y ‘despilfarro del gasto público’. Asimismo, el pilar ‘infraestructura’

obtuvo un bajo puntaje motivado por una baja calificación en los rubros de ‘calidad de la infraestructura de las ferrovías’. El pilar ‘adaptación a la tecnología’ se constituye en una debilidad porque existe la percepción que el ‘nivel de adaptación de la tecnología de las empresas’ es bajo y porque la proporción de la población con suscripción a la ‘banda ancha de internet’ y los indicadores de ‘amplitud de banda de internet por persona’ son relativamente bajos con respecto al promedio mundial. Finalmente, el pilar ‘innovación’ posee bajo puntaje debido a la baja ‘calidad de la investigación científica de instituciones’, el bajo ‘gasto en investigación y desarrollo de las empresas’ y la escasa ‘capacidad de innovación’.

**Perú**

El Reporte de Competitividad del FEM de 2010 muestra que Perú ocupó la posición 73 entre los 139 países evaluados ese año. En 2009 ocupó el puesto 78 entre 133 países. En el año 2010, para cada uno de los pilares, el rango de puntajes que componen el ICG se ubica entre 2,7 y 5,4. El puntaje más alto se

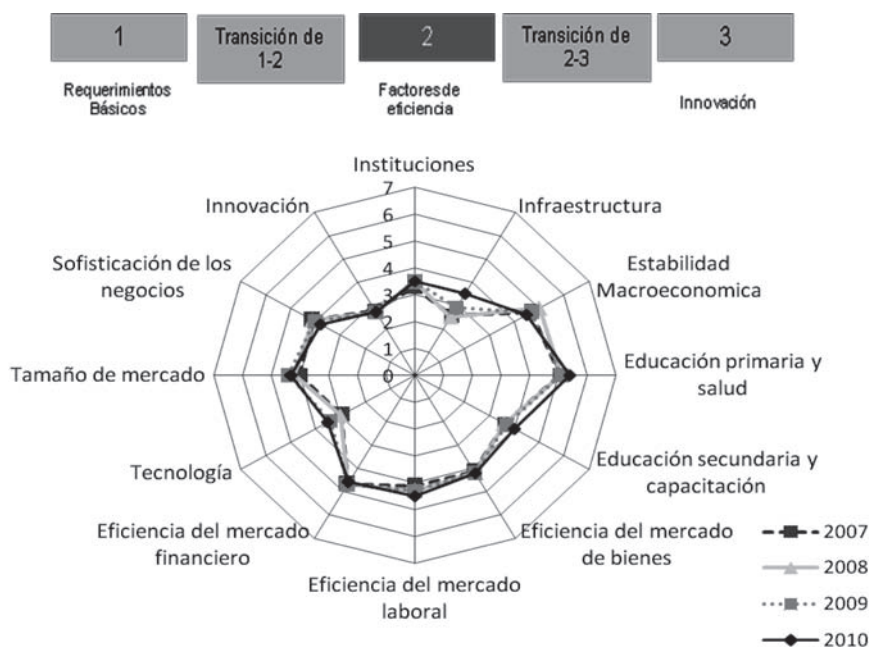
obtuvo en el pilar 'salud y educación primaria' (5,4) y el puntaje más bajo en el pilar de 'innovaciones' (2,7).

Las categorías en las que hubo incrementos en los puntajes del ICG de 2010, con respecto a 2009, son: 'infraestructura', 'salud y educación primaria', 'educación secundaria y capacitación', 'eficiencia del mercado laboral' y 'absorción de tecnología'. Las áreas donde el puntaje disminuyó son: 'estabilidad macroeconómica', 'eficiencia del mercado financiero', 'tamaño de mercado' y 'sofisticación de los negocios'. Los pilares 'instituciones', 'eficiencia del mercado de bienes' e 'innovación' mantuvieron el mismo puntaje de 2009.

En términos generales, los pilares que representan fortalezas en competitividad se encuentran en 'estabilidad macroeconómica' y 'eficiencia en

el mercado financiero'. El FEM señala que la 'estabilidad macroeconómica' del país se presenta por resultados favorables en los indicadores asociados a la política fiscal y monetaria, baja 'inflación' y disminución de los 'niveles de deuda', pese al 'déficit de balanza comercial' y amplios 'spreads de las tasas de interés'. Por su parte, la 'sofisticación del mercado financiero' se considera una fortaleza gracias a factores como 'disponibilidad y fácil acceso a los servicios financieros', 'solidez del sistema bancario', 'protección a inversores', 'ausencia de restricciones a los flujos de capital' y 'alto nivel de protección legal hacia prestatarios y prestamistas'. El pilar de 'educación primaria y salud' posee puntajes altos principalmente debido a la baja incidencia de los 'indicadores de salud sobre los negocios'; sin embargo, el componente 'calidad educativa' tiene una de las más bajas puntuaciones que ha alcanzado el país en el período estudiado.

ICG para Perú



Fuente: Global Competitiveness Report 2007, 2008, 2009 & 2010. FEM. Elaboración Propia.



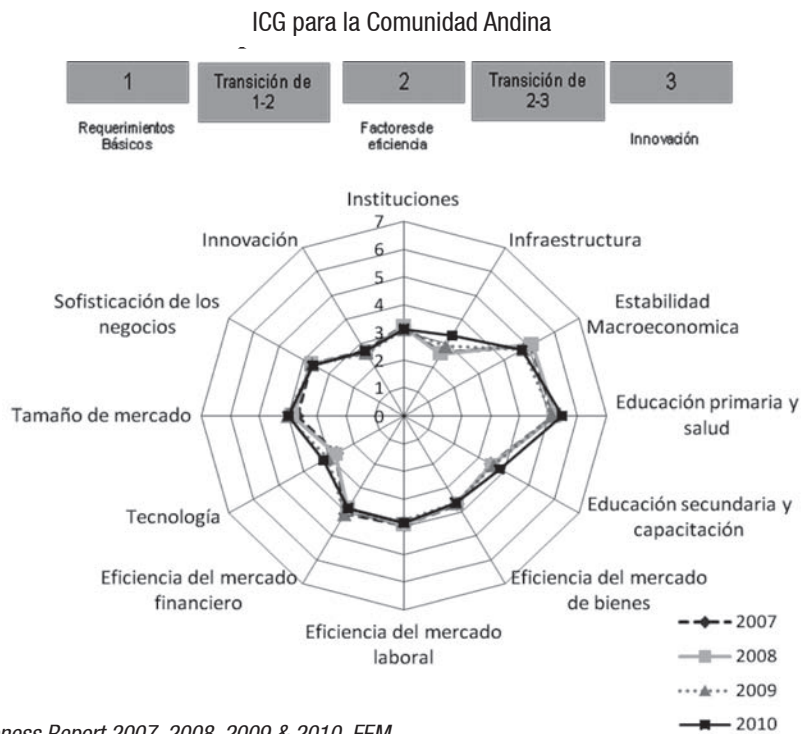
Entre los pilares que se constituyen en debilidades están 'instituciones', 'infraestructura', 'calidad de la educación primaria', 'adaptación de tecnología' e 'innovación'. El pilar 'instituciones' mantiene puntajes bajos debido a factores como 'protección a la propiedad intelectual', 'desconfianza en los políticos', 'independencia del poder judicial y 'regulaciones gubernamentales'. El pilar de 'infraestructura' se constituye en una debilidad por obtener una baja calificación en el componente 'calidad de la infraestructura de las ferrovías'. Es de señalar que, en este rubro, en 2010 se experimentó un aumento del puntaje obtenido en las subcategorías de 'calidad de las carreteras' y 'calidad de la infraestructura de los puertos', lo que muestra que el país está realizando esfuerzos por mejorar la infraestructura del país.

Asimismo, otros pilares que se presentan como debilidades de competitividad son: 'adaptación tecnológica' que mantiene bajas calificaciones particularmente en el rubro 'nivel de absorción de tecnología de las empresas' y el pilar de 'innovaciones' tiene un bajo puntaje en las subcategorías de 'calidad

de la investigación científica de instituciones', 'gasto en investigación y desarrollo de las empresas' y 'capacidad de innovación'.

### Comunidad Andina

Desde el año 2006 existe una tendencia al alza en la mayoría de los puntajes de los pilares, a excepción de aquellos para la categoría 'educación primaria y salud' que ha disminuido de manera consecutiva. En términos del puntaje, en el año 2010 los cuatro países tuvieron incrementos con respecto al 2009, en los pilares de 'infraestructura', 'educación primaria y salud', 'educación secundaria y capacitación' y 'adaptación de la tecnología'. Los pilares en los que hubo desmejoras con respecto al 2009 son 'estabilidad macroeconómica', 'eficiencia en el mercado financiero', 'tamaño de mercado' y 'sofisticación de los negocios'. Los pilares de 'instituciones', 'eficiencia en el mercado de bienes', 'eficiencia en el mercado laboral' e 'innovación' conservaron el mismo puntaje del año anterior.



Fuente: Global Competitiveness Report 2007, 2008, 2009 & 2010. FEM. Elaboración Propia.

Al observar de manera conjunta el puntaje de los indicadores del ICG del período 2007-2010, se identifica que los países andinos tienen fortalezas y debilidades comunes. En cuanto a los pilares que se constituyen como principal fortaleza se encuentran 'estabilidad macroeconómica' y 'educación primaria y salud', básicamente en las categorías de la incidencia de la 'salud en los negocios'. Los pilares de 'instituciones', 'infraestructura', 'absorción de tecnología' e 'innovación' y la subcategoría 'calidad de la educación primaria' han resultado con scores que las ubica entre las principales debilidades que poseen los Países Miembros de la CAN. En cuanto a los demás pilares, los países poseen puntajes diferenciados y, de manera conjunta, no se constituyen en una fortaleza o debilidad.

Es de destacar que, al afirmar que existen fortalezas y dificultades comunes en las categorías señaladas, esto se refiere a las áreas o factores que representan beneficios o problemáticas comunes para los países andinos. Al respecto, se reconoce que existen variantes en el grado de intensidad de estas ventajas o dificultades que se reflejan en los mayores o menores puntajes alcanzados en las categorías.

A continuación se presenta un resumen de las categorías que se constituyen en fortalezas y debilidades para la Comunidad Andina en general y para cada País Miembro, en particular.

#### Principales fortalezas y debilidades de la CAN

	<b>Bolivia</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>	<b>CAN</b>
<b>Fortalezas</b>	Estabilidad Macroeconómica	Estabilidad Macroeconómica Tamaño de Mercado	Estabilidad Macroeconómica	Estabilidad Macroeconómica Sofisticación del mercado financiero	Estabilidad Macroeconómica
<b>Debilidades</b>	Instituciones Infraestructura Tecnología Innovación Calidad de la educación	Instituciones Infraestructura Tecnología Innovación Calidad de la educación	Instituciones Infraestructura Tecnología Innovación Calidad de la educación	Instituciones Infraestructura Tecnología Innovación Calidad de la educación	Instituciones Infraestructura Tecnología Innovación Calidad de la educación

#### IV. Conclusiones y Recomendaciones

- La visión que presenta este artículo permite establecer una relación funcional de los pilares de la competitividad que inciden en la productividad, y en el crecimiento económico, con los factores determinantes que potencian un desarrollo inclusivo. Esta relación funcional identifica falencias comunes en los determinantes de la productividad de los países andinos y permite encontrar sinergias a nivel subregional para apoyar los esfuerzos nacionales.
- La información que presenta este documento constituye un aporte adicional a los indicadores que se utilizan en el seguimiento de los Planes Nacionales de Desarrollo de los Países Miembros de la CAN. Esta información puede servir de complemento para ofrecer una visión general del comportamiento y evolución de los indicadores relevantes de competitividad. A nivel subregional, estos indicadores son de gran utilidad, en vista que, al ser elaborados siguiendo una metodología

compatible, permite agruparlos y compararlos para ser aplicados a la subregión. Además, ofrece una medición de parámetros cuantitativos y cualitativos, que permiten captar la percepción internacional que existe sobre variables que determinan la productividad en la CAN.

- Los indicadores determinantes de la competitividad y la productividad muestran que los factores que inciden en la estabilidad macroeconómica, en los cuatro países andinos, tienen un desempeño favorable, lo que se constituye en una fortaleza de la subregión. Asimismo, la incidencia de la salud en los negocios, a nivel comunitario, también favorece esta medición. Desde una perspectiva conceptual, los enfoques analizados coinciden en plantear que estos factores juegan un rol fundamental para alcanzar, por una parte, una dinámica de crecimiento sostenible, y contribuye, además, a ampliar las capacidades de la población. En particular, categorías asociadas al tamaño de mercado y la sofisticación del mercado financiero, contribuyen a mejorar la competitividad de algunos países andinos.
- Por el contrario, se requiere realizar esfuerzos para fortalecer áreas claves relacionadas con las instituciones, la infraestructura, preparación tecnológica, calidad de la educación y estimulación de las capacidades, protección social, que incluye lo relativo a la salud y la innovación.
- Los pilares de competitividad que se constituyen como fortalezas y debilidades son similares para los países andinos con variantes en el grado de intensidad.
- El marco de la Comunidad Andina ofrece una oportunidad para desarrollar acciones conjuntas que representen sinergias que respalden los esfuerzos nacionales, especialmente en las áreas de adaptación e incorporación de la tecnología, ampliación del tamaño de mercado en el que se resalten las ventajas del mercado ampliado andino, sofisticación de mercado en el que se impulsen las cadenas de valor y los clústers productivos subregionales y las economías de escala para desarrollar proyectos sobre innovación.
- Es de destacar, además, que el horizonte de largo plazo debe considerar la adaptación de la tecnología a la producción y las mejoras en la innovación concebida ésta no sólo como mejoras en la investigación y desarrollo para la producción de bienes y servicios, sino en la instrumentación de propuestas de innovación de ideas, conceptos, procesos, prestación de servicios y buenas prácticas.
- Para consolidar una mayor convergencia en los niveles de productividad se debería procurar el diseño de un sistema de información y difusión que brinde las mismas oportunidades para el acceso a los elementos de competitividad en el conocimiento y la innovación, el fortalecimiento de las instituciones, una red de información acerca de los mercados locales, nacionales y de la subregión andina que abarque el mayor número de productores y prestadores de servicios, entre otros.
- Partiendo del concepto de productividad donde se buscan sinergias con la innovación y adaptación de tecnología; procesos de aprendizaje, aspectos financieros; transformación e incremento productivo, se podría procurar iniciar acciones para propiciar la discusión con los operadores económicos de los sectores público y privado a nivel andino, respecto de una agenda de desarrollo con igualdad.
- Hay que tener en consideración que, en la implementación de una concepción de desarrollo con igualdad, que permita elevar la productividad y competitividad de los países, el Estado debe tener la capacidad de asignar recursos y proveer servicios hacia los más necesitados. Para ello, es importante contar con recursos económicos y con una gestión eficaz de las políticas públicas y de disponer de recursos económicos.
- Asimismo, se podrían iniciar intercambios de criterios con el fin de formular una agenda integrada de desarrollo productivo que articule acciones para sensibilizar y promover el uso de mecanismos de financiación que contribuyan a profundizar su cobertura para así facilitar la canalización de recursos hacia actividades productivas; como el fomentar el desarrollo



e incentivar mecanismos para potenciar la innovación y el conocimiento en las actividades productivas que generen valor agregado. Además, se podrían diseñar proyectos pilotos en cadenas de valor de sectores priorizados que potencien las fortalezas de la subregión y que estén en consonancia con las estrategias nacionales sobre sectores.

### Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010),  
*La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010),  
*La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. Síntesis* Santiago, Chile.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2010).  
*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, Colombia. Noviembre.

Ministerio de Planificación y Desarrollo de Bolivia (2006), *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. La Paz, Bolivia. Junio.

Presidencia del Consejo de Ministros de Perú (2007), *Planeamiento Estratégico Sectorial 2007-2011*. Lima, Perú. Julio.

Secretaría General de Planificación y Desarrollo de Ecuador (2009),  
*Plan Nacional para el buen vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Noviembre.

World Economic Forum (2007),  
*The Global Competitiveness Report 2007-2008*. Geneva, Switzerland.

World Economic Forum (2008),  
*The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Geneva, Switzerland.

World Economic Forum (2009),  
*The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Geneva, Switzerland.

World Economic Forum (2010),  
*The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Geneva, Switzerland.



## 2.3 Perspectivas Comerciales

### COMERCIO INTRACOMUNITARIO: DINAMISMO Y RELEVANCIA PARA LOS PAÍSES ANDINOS

*Santiago Segovia<sup>1</sup>*

#### 1. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES INTRA Y EXTRA COMUNITARIAS EN 40 AÑOS DE INTEGRACIÓN <sup>2</sup>

##### 1.1 Evolución de las exportaciones en los 40 años <sup>3</sup>

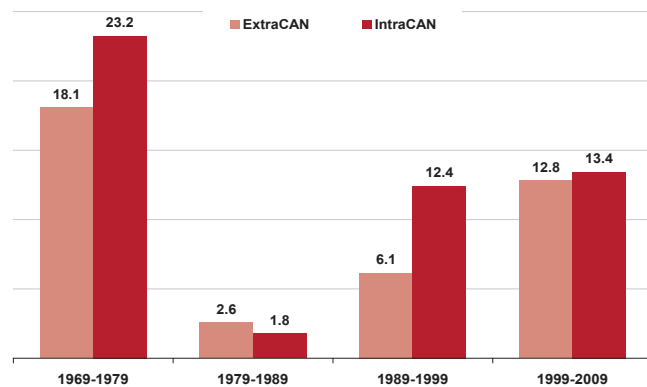
Al iniciarse el proceso de integración andino en 1969, el comercio al interior de la subregión y fuera de ella no era dinámico y tampoco significativo; era muy incipiente el aparato exportador, salvo excepciones como las de ciertos rubros primarios agrícolas. A nivel agregado, la Comunidad Andina (CAN) exportó al mundo en ese año US\$ 1.800 millones, de este monto, menos del 3,0% era intra-andino (US\$ 53 millones), de los cuales Colombia participó con el 60%. Las exportaciones extra-CAN eran 33 veces las Intra-CAN.

Durante la primera década (1969-1979), la CAN se concentró en la definición de los mecanismos para la adecuada implementación de los objetivos del Acuerdo, desmontando además las restricciones y gravámenes al comercio intracomunitario, lo cual tuvo un impacto de relevancia en las exportaciones Intra-CAN multiplicándose por 8 veces para el período, pero generando también un efecto sobre aquellas dirigidas a terceros mercados las cuales crecieron en más de 5 veces. Gran parte de este dinamismo inicial fue debido a un mayor comercio intracomunitario de Perú, en especial con Bolivia, cuyo relacionamiento comercial bilateral se vio multiplicado casi por 100 veces en dicha década.

La década de los 80's, referida como la década perdida, se caracterizó por una severa crisis económica y social en la región, cuyas circunstancias son conocidas, con graves restricciones de balanza de pagos e hiperinflación, lo cual provocó la pérdida del poder adquisitivo de la población, estancamiento económico y social y un reducido comercio. Luego de un nivel récord de comercio Intra-CAN en 1980 (US\$ 506 millones), éste se redujo en 1981 (13%), 1983 (26%) y 1986 (21%). El nivel comercial de 1980 se recuperó luego de 9 años.

Gráfico 1  
Evolución de las Exportaciones Intra y Extra Comunitarias:  
1969–2009

- tasa de crecimiento promedio anual durante la década –



<sup>1</sup> Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Responsable del Programa de Macro economía y Política Arancelaria. En la elaboración del documento, agradezco la asistencia de la economista Flor Guerrero.

<sup>2</sup> La fuente de información de las estadísticas comerciales es el Sistema Integrado de Comercio Exterior de la Secretaría General de la Comunidad Andina (SICEXT), el cual se alimenta de los envíos oficiales de información estadística comercial de los Países Miembros, en cumplimiento de la Decisión 653. La elaboración de los gráficos y tablas corresponde al autor.

<sup>3</sup> Para un detalle in extenso de las políticas económicas y comerciales adoptadas en la Comunidad Andina, se recomienda revisar el artículo de Germánico Salgado "El Grupo Andino: Entre Dos Conceptos de la Integración Económica", en la edición No. 4 de la Revista de la Integración. Junio, 2009.

A partir del año 1989 se inicia una etapa hacia la liberalización del comercio intrarregional de bienes, caracterizada por mayor integración comercial al interior del bloque, con pasos firmes hacia la conformación de la Zona de Libre Comercio Andina, la cual rige entre los países desde 1994, a excepción de Perú, quien se sumó en el año 2005 a este proceso. El comercio intracomunitario en la década 1989-1999 creció a una tasa promedio anual de 12,4%<sup>4</sup>, duplicando el ritmo de crecimiento de las exportaciones dirigidas a terceros mercados, registrándose un nivel de exportaciones Intra-CAN de US\$ 2.000 millones, el cual se descompone en 43% por Colombia, 27% por Ecuador, 17% Perú y 13% Bolivia.

De acuerdo a información que se presenta más adelante, respecto al efecto plataforma, en la década 1999-2009 se evidencia el aprovechamiento del comercio intra-andino, el cual ha permitido que empresas exportadoras alcancen niveles adecuados de escala que les permita ser más eficientes y por tanto competitivos. De igual manera, los logros en la armonización de la normativa andina permitieron que los productos alcancen un nivel de calidad con estándar internacional y el comercio intra-andino no sólo continúe consolidándose sino que llegue a otros destinos con éxito. Es una época de mayor apertura comercial, basada en un crecimiento económico fundamentado en exportaciones. Es así que, si bien fue más dinámico el comercio Intra-CAN (13,4%), el comercio extra-CAN también registró un dinamismo importante (12,8%). Los países lograron diversificar su oferta exportable así como los destinos.

El año 2008 se alcanza una cifra récord de exportaciones Intra-CAN (US\$ 7.004 millones), mientras que las exportaciones hacia fuera del bloque sumaron US\$ 86.649 millones (12 veces más). Durante los 40 años del proceso de integración (1969-2009), la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones Intra-CAN ha sido de 12,5%, mientras que para las exportaciones Extra-CAN fue de 9,8%. En agosto de 2008, los principales bancos de EEUU registran problemas de solvencia

y se desata una crisis internacional de grandes proporciones, el cual contagia a otros países industrializados debido a la globalización financiera. En los países andinos se registran efectos de tipo comercial casi inmediatamente, expresados por menor demanda de la oferta exportable andina para el año 2009 y por menores precios. Un análisis al respecto a un mayor grado de detalle se presenta más adelante; sin embargo vale anotar que para los países andinos, tanto el comercio Intra-CAN como el comercio extra CAN, cayó en 17% en 2009. Dentro del total de exportaciones intracomunitarias alcanzadas en 2009 (US\$ 5.774 millones), Colombia se lleva la mayor participación con 37% (US\$ 2.116 millones), seguida de Ecuador con 28% (US\$ 1.586 millones), luego Perú con 27% (US\$ 1.538 millones) y finalmente Bolivia con 9% (US\$ 535 millones).

No obstante, las exportaciones se recuperaron rápidamente, a pesar de que a fines del año 2010 permanecen las turbulencias económicas en los países industrializados como EEUU y en mayor grado algunos países de Europa. En el período enero-octubre 2010, comparado con similar período del año 2009, las exportaciones intracomunitarias andinas aumentaron a un ritmo de 37,2% y las extra-CAN a 27,8%, lo cual confirma el retorno a la senda de dinamismo previo a la crisis<sup>5</sup>. Estas cifras muestran que durante el año 2010 se alcanzaría una cifra récord de exportaciones Intra-CAN, superior al pico anterior de 2008 (US\$ 7.004 millones).

Una característica de los países andinos es que son economías pequeñas y abiertas y la comercialización de sus productos no influye de manera importante dentro del mercado internacional, sin embargo su sector exportador es de relevancia y ocupa una elevada participación de la economía, así como en el empleo, mostrando la dependencia del sector externo para el crecimiento y desarrollo económico. Este estrecho vínculo entre las economías andinas con su sector comercial ha evolucionado de forma rápida en la última década; mientras en un período de más de 30 años (1970-2002) su grado de apertura comercial se ubicaba alrededor de 32%-35%,

<sup>4</sup> Colombia fue el país que registró un mayor aumento de su comercio hacia la subregión andina con una variación promedio anual para la década (19,2%), seguida de Bolivia (18,6%), Ecuador (8,2%) y Perú (5%).

<sup>5</sup> Los países cuyas exportaciones Intra-CAN presentan un mayor dinamismo en este período son Ecuador y Perú con variaciones superiores al 50%, seguidas de Bolivia (22,3%) y Colombia (10%).



se observa un salto para la época reciente (2005-2009) donde aumenta a 48,4%, siendo el país con la economía más abierta Bolivia (60,9%), seguido por Ecuador (59,1%), luego Perú (43,1%) y finalmente Colombia (30,3%).<sup>6</sup>

### 1.2 Avances en la facilitación del comercio

El mayor dinamismo de las exportaciones Intra-CAN sobre las extra-CAN durante el proceso de integración andino, muestra el impacto positivo de las acciones desarrolladas por los Países Miembros para normar de una manera armonizada el comercio intracomunitario y demás temas relacionados con él. La Zona de Libre Comercio vigente es el resultado no sólo del proceso de negociación hacia la eliminación de gravámenes y tasas arancelarias entre los países, sino de haber desarrollado un proceso de negociación y adopción de una serie de medidas a nivel subregional y de normativa comunitaria en materia de comercio de bienes y servicios que ha contribuido hacia la facilitación y promoción del comercio y la producción de bienes y servicios, con miras al aprovechamiento pleno del mercado ampliado y a mejorar la capacidad comercial de los Países Miembros con terceros países.

En ese sentido, se dispone, entre otros, de normativa comunitaria relativa a reglas de origen, armonización de los distintos aspectos aduaneros (documentación, regímenes, procedimientos, nomenclatura, entre otros) y sobre defensa comercial, así como de Sistemas Andinos de Calidad y de Sanidad Agropecuaria<sup>7</sup>, todo lo cual contribuye a incrementar la competitividad y los estándares de calidad, así como a elevar los niveles sanitarios y fitosanitarios hacia estándares internacionales. Se promueve asimismo la transparencia y el desarrollo de sistemas de información, como es el caso del Arancel Integrado Andino (ARIAN) y del Sistema de Información de Notificación y Reglamentación Técnica (SIRT)<sup>8</sup>, entre otros; y, el establecimiento de una Política Arancelaria de la Comunidad Andina que incorpore a todos los Países Miembros. En lo

relacionado con el transporte, existe normativa armonizada al interior del bloque andino que permite la libre circulación de mercancías, pudiendo una mercancía transitar libremente vía carretera por los 4 países.

De igual manera, en base a la cooperación internacional, la Comunidad Andina ha logrado llevar adelante proyectos que fortalecen las capacidades productivas de sus países. En la actualidad, uno de ellos es el Proyecto InterCAN, cuyo objetivo es mejorar la inter-conectividad entre administraciones aduaneras; la capacitación; la mejora de infraestructura y equipos; implementación de laboratorios aduaneros regionales; en laboratorios de Institutos Nacionales de Metrología, de Inocuidad de Alimentos; y de referencia para la Inspección Química. Anteriormente se ejecutó el Proyecto de Facilidad de Asistencia Técnica al Comercio (FAT), cuyo objetivo fue apoyar a las instituciones públicas y privadas involucradas con la integración regional andina y el comercio intra-regional y con la Unión Europea, en la solución de sus problemas técnicos, legales y comerciales.

### 1.3 Comercio andino en un escenario de crisis internacional

Una vez que se registraron las turbulencias financieras en los principales bancos de inversión norteamericanos a mediados de 2008, se desató un efecto contagio en el mismo sector en otros países industrializados. Debido al bajo desarrollo de los servicios financieros y del mercado bursátil en los países andinos, el contagio hacia la subregión no se registró en el mismo sector, sino en especial a través de incertidumbre en el mercado cambiario, restricciones de liquidez y de crédito, disminución de los flujos de inversión directa y remesas hacia el bloque andino, y en el comercio exterior se registró un efecto doble, es decir mediante una menor demanda mundial de la oferta exportable andina y debido a la incertidumbre mundial con expectativas de bajo crecimiento global, una caída

<sup>6</sup> El Grado de Apertura Comercial está definido como la relación entre la suma de las exportaciones e importaciones y el Producto Interno Bruto (PIB). Como referencia, el coeficiente de apertura comercial correspondiente al año 2009 para Chile es de 82%, México 65% y Brasil 23%.

<sup>7</sup> <http://www.comunidadandina.org/sanidad.htm>

<sup>8</sup> <http://extranet.comunidadandina.org/sirt/public/index.aspx>

de los términos de intercambio, con bajos precios internacionales de los principales productos de exportación, principalmente *commodities*.

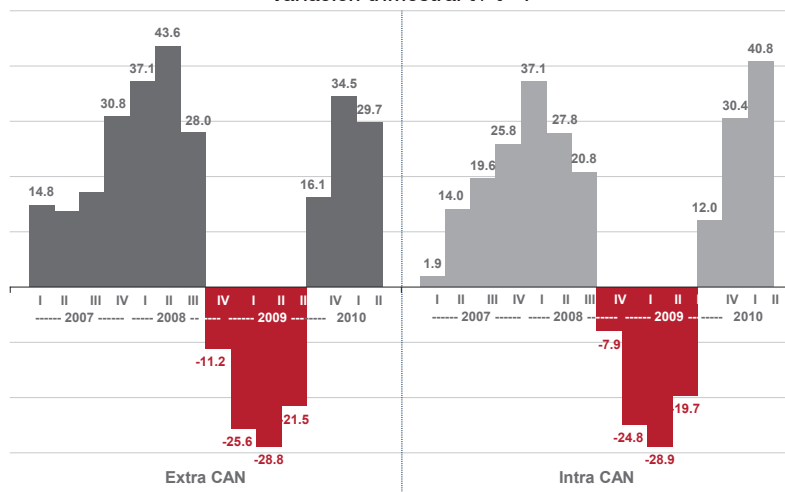
La coyuntura internacional desfavorable generó incertidumbre sobre la solidez de las monedas nacionales. Así, el peso colombiano registró un over-shooting devaluatorio en términos nominales de 30% entre julio 2008 y marzo 2009; en menor medida, el sol peruano se devaluó en 14% en similar período. El peso boliviano sorprendentemente no registró variación; fue la moneda que menos fue afectada en toda la región latinoamericana. Debido a las particularidades de la economía ecuatoriana, que carece de una moneda propia, casi nula política monetaria e inexistente política cambiaria, el impacto de la crisis internacional la afectó en mayor magnitud. Por un lado las devaluaciones de sus vecinos, socios comerciales, y competidores, en general de todos los países latinoamericanos, afectó de manera relativa su competitividad internacional. La liquidez doméstica, basada en el ingreso de dólares para mantener la estabilidad de su esquema económico, se encontraba en entredicho, ante una caída en el segundo semestre de 2008 del 78% de los precios internacionales del principal rubro de exportación y

generador de divisas (petróleo crudo), además de una caída de 6,1% del volumen exportado de este rubro en el año 2009.

Esta difícil situación por la que atravesó Ecuador y el escaso margen para políticas económicas, lo obligó a aplicar medidas restrictivas para sus importaciones al amparo de la salvaguardia de balanza de pagos a las importaciones en el marco de la Organización Mundial de comercio (OMC) y que se aplicaron asimismo a las importaciones andinas<sup>9</sup>; así como posteriormente la aplicación de la salvaguardia cambiaria a determinadas importaciones originarias de Colombia.<sup>10</sup>

El efecto de la crisis internacional y de las medidas restrictivas del Ecuador se vio reflejado en la evolución del comercio del año 2009 principalmente, como lo muestra el siguiente gráfico; sin embargo, se puede observar además que la información reciente apunta hacia una reversión de la tendencia y a nivel de exportaciones intra y extra comunitarias, se está retornando a una senda dinámica, incluso superior a la del período pre-crisis. A ello contribuyó además el desmonte de las medidas restrictivas aplicadas por Ecuador.<sup>11</sup>

Gráfico 2  
Exportaciones de la Comunidad Andina: Crisis y Recuperación  
Variación trimestral  $t / t-4$



<sup>9</sup> Amparado bajo el Artículo 95 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 389.

<sup>10</sup> Amparado bajo el Artículo 98 del Acuerdo de Cartagena.

<sup>11</sup> En el caso de la salvaguardia de balanza de pagos, entre enero y julio de 2010 se desmontó la medida, mientras que en enero de 2010 culminó el desmonte de la salvaguardia cambiaria aplicada a determinadas importaciones originarias de Colombia.



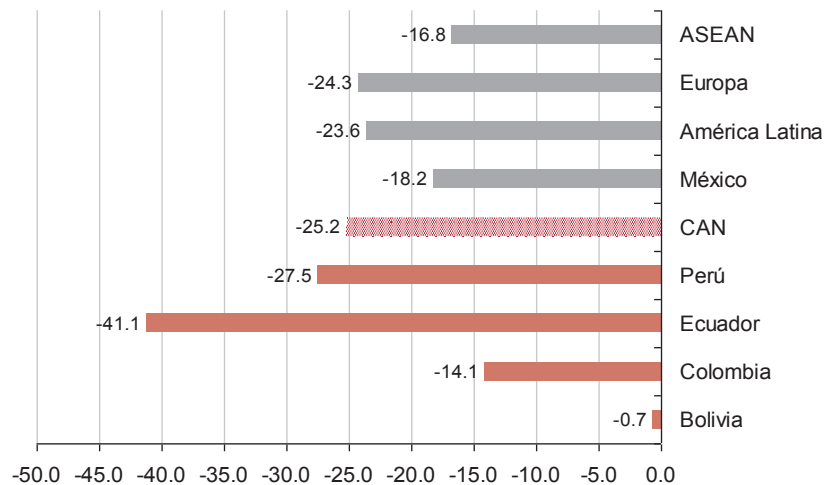
El gráfico muestra las tasas de variación trimestrales de las exportaciones andinas (cada trimestre frente al mismo trimestre del año anterior). Se observa un elevado dinamismo, con ritmos de variación superiores al 40% (Extra-CAN) y 35% (Intra-CAN) en el segundo trimestre de 2008, y un cambio de tendencia a un crecimiento menor en el tercer trimestre y, finalmente, un escenario diferente, de decrecimiento por 4 trimestres consecutivos, tanto para las exportaciones Intra-CAN y Extra-CAN, coincidentemente, en similar magnitud y duración.

La crisis habría afectado el comercio de los países andinos por el lapso de un año, luego del cual se ha recuperado por completo el dinamismo pre-crisis, y adicionalmente, que se registra incluso un mayor crecimiento de las exportaciones Intra-CAN, que las Extra-CAN, lo cual se explicaría en el retorno a un crecimiento económico de los países andinos que están demandando importaciones de sus socios comerciales; sin embargo, la persistente recesión

en países industrializados como Japón, EEUU y sobre todo en mayor medida diversos países de Europa, han impedido un mayor dinamismo de las exportaciones dirigidas a terceros mercados. A nivel anual, en el año 2009 las exportaciones Intra-CAN y Extra-CAN se redujeron en 17%.

Como se anotó, la corriente comercial mundial fue afectada sensiblemente por la crisis internacional. El Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló como un hecho sin precedentes que el volumen del comercio mundial se contrajo en 2009 en 11%, principalmente debido a menor demanda de mercancías de los países industrializados. El Gráfico 3 a continuación muestra la variación de las importaciones mundiales realizadas por EEUU entre 2008 y 2009, siendo éste el principal destino de las exportaciones andinas, a donde se dirige el 28,4% (US\$ 22 mil millones) del total de exportaciones en el año 2009 (US\$ 78 mil millones).

Gráfico 3  
EEUU: Variación de las Importaciones Mundiales 2009/2008  
– Por países de origen seleccionados –

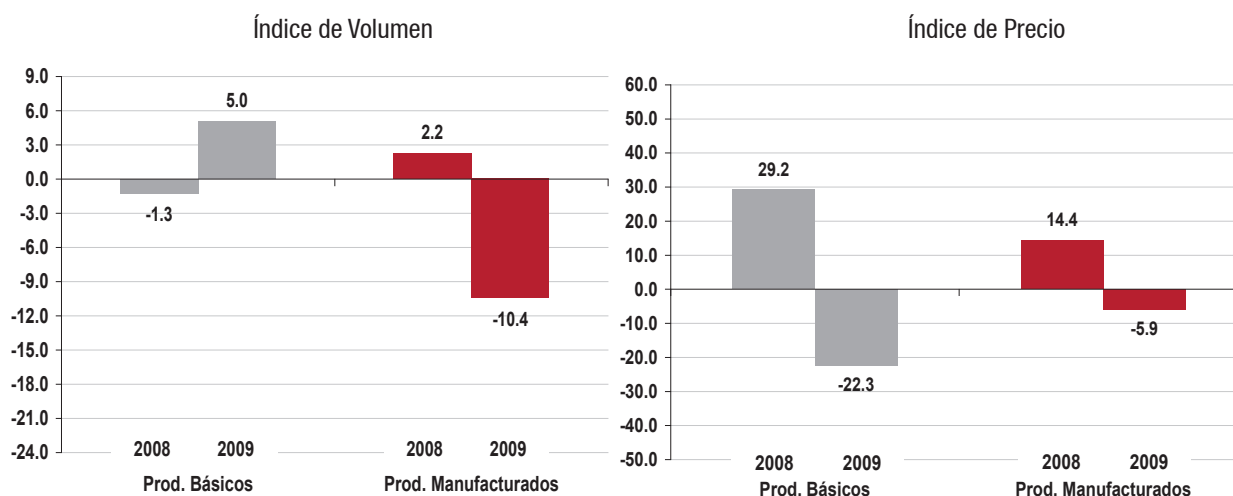


Fuente: Bureau of Economic Analysis ([www.bea.gov.ec](http://www.bea.gov.ec))

Si bien EEUU en el año 2009 restringió sus compras externas desde todos los destinos debido a la crisis internacional que surgió en ese país, estas acciones afectaron más a los países andinos (-25,2%) que a otras regiones, superando la reducción promedio realizada a América Latina (-23,6%).

Es de relevancia el análisis de los impactos de la crisis en el comercio andino, diferenciando el efecto volumen y el efecto precio, incluyendo además su incidencia de acuerdo al tipo de producto, es decir si se trata de bienes básicos o manufacturados, como lo muestra el Gráfico 4.

Gráfico 4  
Exportaciones Andinas: Índice de Volumen e Índice de Precio  
– Variación anual del Índice –



Por diversas razones anotadas arriba, las exportaciones andinas en el año 2009 se redujeron en 17%; sin embargo, dicha contracción se explica en mayor medida en un efecto precio, más que un efecto en volumen, y adicionalmente que la reducción de los precios internacionales se registró principalmente en los productos básicos o commodities, disminuyendo éstos en 22,3%, frente a una reducción de sólo 5,9% en el precio de los productos manufacturados andinos. Con respecto a las variaciones del volumen, la crisis registrada en 2009, año en el que además se presentaron las medidas restrictivas ecuatorianas de la salvaguardia de balanza de pagos y salvaguardia cambiaria, implicaron una disminución en especial de los bienes manufacturados andinos, lo cual se explica más en la reducción importante del comercio intracomunitario, precisamente el de mayor grado de componente manufacturero.

La reducción de las exportaciones andinas en el año 2009 se dio en similar medida en aquellas Intra-CAN y las Extra-CAN (17%); sin embargo vale anotar que la caída de las exportaciones intracomunitarias se registró con ritmos diferenciados al interior del bloque. Así, el país que más vio afectada su oferta exportable Intra-CAN en 2009 fue Ecuador, con una reducción de más del 36%, seguida por Colombia con 13,9%, esto último explicado en parte por la aplicación de la salvaguardia de Ecuador hacia este país. Perú registró una reducción leve de sus exportaciones Intra-CAN (2,6%) y finalmente Bolivia, por el contrario, mostró una situación diferente, aumentando sus exportaciones al bloque andino en el año 2009 en 11,6%.



## 2. CARACTERISTICAS DE LA OFERTA EXPORTABLE ANDINA

Este acápite pretende mostrar la estructura de la canasta de productos andinos de exportación, diferenciando aquella dirigida a terceros mercados, de la intra-comunitaria, mostrando la diferencia en calidad que existe entre ellas, una compuesta principalmente de productos básicos y *commodities*, y la otra con mayor diferenciación, mayor grado de valor agregado.

### 2.1 De acuerdo a la Clasificación por Uso o Destino Económico (CUODE)

Como lo muestra el detalle adjunto, las exportaciones Intra-CAN al año 2009 muestran una participación

menor en el rubro “combustibles y lubricantes”, cercana a la mitad (18,5%) de aquella canasta de productos destinadas a países fuera del bloque andino (35,5%, principalmente petróleo crudo y derivados del petróleo). De igual manera vale resaltar que los bienes de consumo representan más del 30% en las exportaciones intra-comunitarias, frente a una participación del 19% en las exportaciones Extra-CAN. Finalmente, en productos de mayor industrialización como los bienes de capital y equipo de transporte, la participación Intra-CAN es de 10%, mientras que en este rubro, afuera de la región se destina sólo el 2,3%.

Tabla 1  
Exportaciones Andinas 2009 por CUODE

	DESCRIPCIÓN	Intra CAN		Extra CAN	
		USD millones	Particip. (%)	USD millones	Particip. (%)
01	BIENES DE CONSUMO NO DURADERO	1,462	25.3	13,242	18.4
02	BIENES DE CONSUMO DURADERO	315	5.5	809	1.1
03	COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y PRODUCTOS CONEXOS	1,058	18.3	25,537	35.5
04	MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS PARA LA AGRICULTURA	330	5.7	2,050	2.9
05	MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS PARA LA INDUSTRIA	1,860	32.2	27,858	38.7
06	MATERIALES DE CONSTRUCCION	173	3.0	723	1.0
07	BIENES DE CAPITAL PARA LA AGRICULTURA	12	0.2	76	0.1
08	BIENES DE CAPITAL PARA LA INDUSTRIA	300	5.2	1,124	1.6
09	EQUIPO DE TRANSPORTE	263	4.6	460	0.6
10	DIVERSOS	0	0.0	18	0.0
	NO ESPECIFICADO	751	0.0	10	0.0
	<b>TOTAL</b>	<b>5,774</b>	<b>100.0</b>	<b>71,906</b>	<b>100.0</b>

### 2.2 De acuerdo a la Clasificación por Grado Tecnológico <sup>12</sup>

Esta clasificación, graficada para las exportaciones andinas Extra-CAN e Intra-CAN confirma lo señalado en el acápite anterior y muestra el mayor componente tecnológico que caracteriza a las exportaciones Intra-CAN, frente a las dirigidas a

terceros países. Mientras las exportaciones Extra-CAN muestran una participación constante de 72% en bienes primarios, en las exportaciones Intra-CAN dicha participación es de alrededor de 43%. La participación de los bienes de Media y Alta tecnología y de Manufacturas (55%) es mayor en las exportaciones intracomunitarias frente a las dirigidas a terceros países (28%).

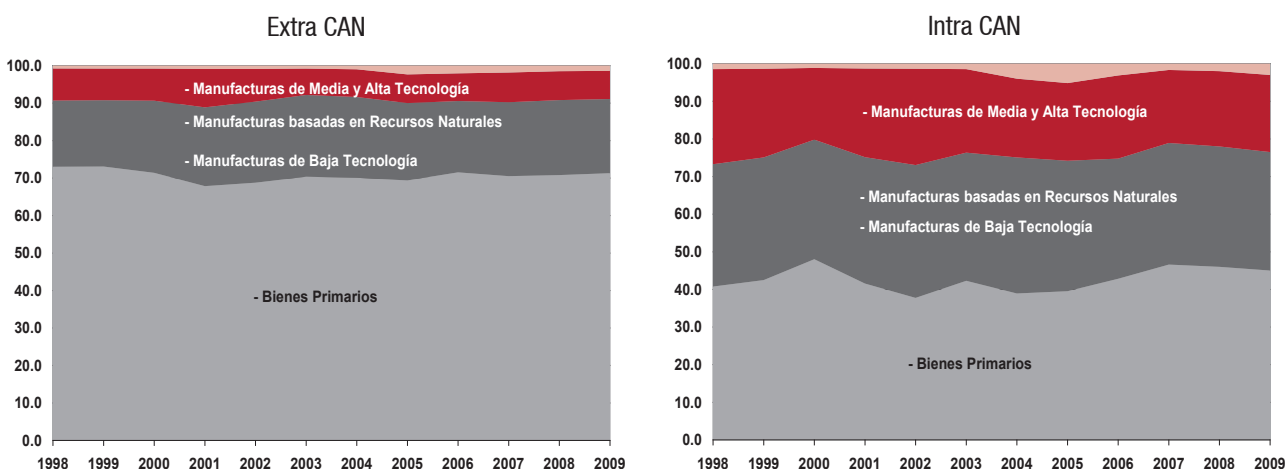
<sup>12</sup> Agrupación según intensidad tecnológica incorporada (Sanjaya Lall, 2000). Esta clasificación combina dos estudios: el primero es el trabajo de Pavit (1984), en el que se utiliza los siguientes criterios: tipo de recursos utilizados, nivel de mano de obra, escala productiva, diferenciación y nivel científico de los recursos utilizados para la producción de los productos. El segundo estudio es la metodología desarrollada por la OECD que mide las características técnicas de la invención dentro de cada categoría (The Measurement of Scientific and Technological Activities, 1994, www.oecd.org).



El número de productos o partidas no permite conocer la verdadera concentración en un determinado número de ellas. Esto se puede observar mediante el siguiente gráfico que muestra, por bloque de

destino, el número de productos exportados por los países de la CAN, que concentran más del 90% del total de exportaciones no petroleras.

Gráfico 5  
Exportaciones Andinas 1998–2009 por Grado Tecnológico



### 2.3 Importancia de las Manufacturas en las exportaciones Intra y Extra–CAN

Profundizando el análisis respecto de la importancia de las manufacturas, se presenta un cuadro que muestra su participación en las exportaciones Intra-CAN de 77,9% para el año 2009, mientras que en las exportaciones dirigidas a terceros países es de 43,9%. Estas participaciones se han mantenido sin mayor variación en el período presentado.

Ciertamente existe disparidad en la importancia relativa de las manufacturas; Perú y Colombia son los países cuyas exportaciones intracomunitarias manufactureras son elevadas en el año 2009 (95,2% y 89,9%, respectivamente), seguido por Bolivia (71,1%) y Ecuador (46,6%). En el caso de Ecuador, la elevada participación de exportaciones Intra-CAN de bienes básicos se debe a las relevantes exportaciones de petróleo crudo hacia Perú.

Tabla 2  
Exportaciones Manufactureras Andinas: Intra y Extra CAN

PAÍS	2000		2005		2009		2010*	
	Intra CAN	Extra CAN	Intra CAN	Extra CAN	Intra CAN	Extra CAN	Intra CAN	Extra CAN
Bolivia	89.2	57.7	81.2	29.0	74.9	22.8	71.1	21.9
Colombia	86.3	42.8	84.8	48.7	93.4	42.8	89.9	38.4
Ecuador	51.5	29.1	40.6	25.2	49.4	27.9	46.6	26.5
Perú	94.0	80.6	96.7	70.6	93.8	65.4	95.2	62.9
<b>CAN</b>	<b>78.4</b>	<b>51.2</b>	<b>73.7</b>	<b>51.1</b>	<b>79.7</b>	<b>46.7</b>	<b>77.9</b>	<b>43.9</b>

\* Período Enero – Octubre de 2010.



Vale resaltar que al analizar las exportaciones hacia terceros países, de igual manera Perú presenta una oferta exportable con mayor componente industrializado. Esta información evidencia lo relevante que representa el mercado andino para dinamizar la producción y exportación de bienes industrializados que incorporan mayor valor agregado, así como representan sectores de elevada demanda de mano de obra.

## 2.4 Concentración y Diversificación

En el año 2009, los países andinos exportaron 3.210 productos hacia EEUU, 2.761 productos a la Unión Europea y 4.169 productos al interior del bloque subregional<sup>13</sup>. Si se analiza la evolución del número de productos, entre el año 2000 y el año 2009, se observa que los países andinos aumentaron el número de productos de exportación hacia EEUU en 7,4%, hacia la Unión Europea en 10,0% y hacia el interior del bloque andino en 10,3%.

Tabla 3  
Comunidad Andina: Número de Productos Exportados por Mercados de Destino

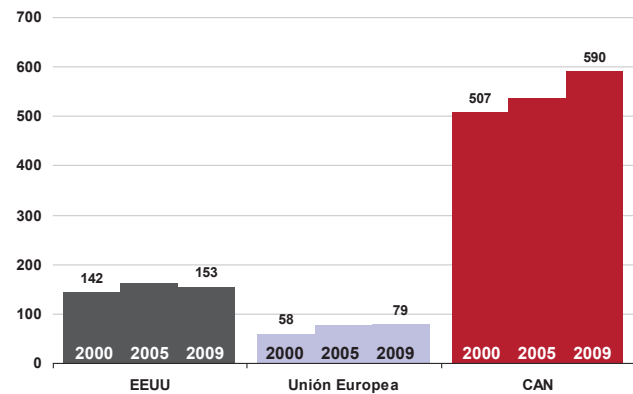
N° Partidas		2000	2005	2009	2010*
EEUU	Agropecuarios	544	612	562	536
	No Agropecuarios	2444	2911	2648	2364
	Total	2988	3523	3210	2900
Unión Europea	Agropecuarios	500	596	560	523
	No Agropecuarios	2009	2306	2201	1990
	Total	2509	2902	2761	2513
CAN	Agropecuarios	428	479	473	437
	No Agropecuarios	3353	3620	3696	3595
	Total	3781	4099	4169	4032

\* Período Enero – Octubre de 2010.

Se observa una elevada concentración del comercio dirigido hacia terceros países. En el año 2009, 153 productos no petroleros del bloque andino abarcaron el 90% del total de exportaciones a EEUU. Ese porcentaje se abarcó con sólo 79 productos no petroleros andinos dirigidos hacia la Unión

Europea. En el caso que el destino sea el bloque subregional andino, existe una mayor diversificación como lo muestra el gráfico, adicionalmente es el destino de exportaciones que más ha aumentado su diversificación de la oferta exportable<sup>14</sup>.

Gráfico 6  
CAN: Número de productos que abarcan el 90% de las exportaciones no petroleras (2000, 2005, 2009)



<sup>13</sup> Se refiere a mercancías a 8 dígitos de la NANDINA.

<sup>14</sup> Si se consideraran los productos petroleros, la concentración sería mayor para todos los casos.

De los US\$ 77,7 mil millones exportados por los países de la CAN al Mundo en 2009, sólo un rubro (petróleo crudo) abarcó el 20% del total exportado; durante los 10 primeros meses del año 2010, tal porcentaje ascendió a 23%. Los 5 primeros rubros (petróleo crudo, oro bruto, hulla bituminosa, cobre bruto y banano) representaron cerca de la mitad del valor exportado (51%). Haciendo el mismo ejercicio para las exportaciones intracomunitarias en el año 2009, de los US\$ 5,8 mil millones de exportaciones Intra-CAN, el rubro petróleo crudo abarcó el 12% del total exportado en 2009, el 16% a octubre de 2010. Los 5 primeros rubros de exportación Intra-CAN (petróleo crudo, alambre refinado de cobre, tortas de soya, medicamentos y aceite de soya) representan el 19% del valor exportado en 2009<sup>15</sup>.

## 2.5 Principales destinos del flujo comercial andino

Al analizar el comercio clasificado por países de destino, EEUU se constituye como el principal socio para el año 2009, hacia donde se dirige el 28,4% de las exportaciones (29,3% a octubre 2010), lo cual es así también para 3 de los 4 Países Miembros. El segundo país de relevancia es Venezuela, ex-socio de la CAN, el cual denunció el Acuerdo de Cartagena en el año 2006; sin embargo el estrecho vínculo de las relaciones comerciales se mantiene. Vale recordar que luego de la salida, Venezuela debió mantener las preferencias arancelarias a los Países Miembros por 5 años, lo cual se cumple en el mes de abril de 2011.

Desde el año 2005, la relevancia de China como destino de las exportaciones andinas ha ido en ascenso y hoy es el tercer destino principal, en especial debido a la estrecha relación bilateral con Perú.

Tabla 4  
CAN: Exportaciones por País de Destino 2009  
– estructura porcentual –

	BOLIVIA		COLOMBIA		ECUADOR		PERÚ		CAN	
	Socio	%	Socio	%	Socio	%	Socio	%	Socio	%
1	Brasil	32.0	EEUU	39.1	EEUU	33.2	EEUU	16.6	EEUU	28.4
2	Corea	9.4	Venezuela	12.3	Panamá	14.5	China	15.3	Venezuela	7.0
3	Argentina	8.5	Holanda	4.0	<b>Perú</b>	6.8	Suiza	15.1	China	6.7
4	EEUU	7.5	<b>Ecuador</b>	3.8	Chile	6.6	Canadá	8.6	Suiza	6.7
5	Japón	5.8	Suiza	3.2	<b>Colombia</b>	4.8	Japón	5.2	Brasil	3.6
6	Venezuela	5.7	China	2.9	Rusia	4.4	Alemania	3.8	Canadá	3.5
7	<b>Perú</b>	5.4	<b>Perú</b>	2.4	Italia	4.2	Chile	2.8	Panamá	3.1
8	<b>Colombia</b>	4.6	R. Unido	2.3	Venezuela	3.9	Corea	2.8	Chile	3.0
9	Bélgica	3.6	Chile	1.9	Alemania	2.4	España	2.8	Holanda	2.7
10	Suiza	3.2	Brasil	1.8	España	2.3	<b>Colombia</b>	2.7	Japón	2.7
	Resto	14.3	Resto	26.3	Resto	16.9	Resto	24.3	Resto	32.6

<sup>14</sup> En el caso de medicamentos, se refiere a la partida arancelaria 3004.90.29, correspondiente a "Los demás medicamentos, dosificados o acondicionados para venta al por menor, para uso humano".



Al agrupar las exportaciones de acuerdo a los principales bloques económicos, se evidencia que los principales destinos de las exportaciones comunitarias son el Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte (TLCAN, 33,0%), en especial por EEUU (28,4%), seguido por la Unión Europea (13,8%) y luego la propia Comunidad Andina (7,4%).

Entre 2005 y 2009 se observa la pérdida de importancia relativa de EEUU como destino, adicionalmente, la reducción de la participación del mercado intracomunitario y el aumento de “Resto”, lo cual implicaría una mayor diversificación de la oferta exportable andina en un mayor número de países.

### 3. SECTORES Y PRODUCTOS ANDINOS ALTAMENTE DEPENDIENTES DEL MERCADO COMUNITARIO

#### 3.1 Rubros de exportación “exclusiva” al mercado andino

Para el presente análisis, se han distinguido aquellos productos cuyas exportaciones totales se dirigen a la CAN en más de un 75% de sus exportaciones mundiales (exportaciones exclusivas); es decir, dependen en gran medida del mercado andino para

Tabla 5  
CAN: Exportaciones por Bloques de Países 2005–2009  
– estructura porcentual –

País / Región	2005	2009
CAN	8.9	7.4
MERCOSUR	4.2	4.6
U. EUROPEA	13.6	13.8
TLCAN	42.2	33.0
Canadá	2.8	3.5
EEUU	37.5	28.4
México	2.0	1.1
ASEAN	0.4	0.5
MCCA	1.8	1.7
CARICOM	0.9	0.8
OTROS	28.0	38.2
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

su existencia. Para el año 2009 se identificaron 741 productos/partidas, que se dirigen de forma exclusiva a países de la CAN, cuyo valor de exportaciones intracomunitario asciende a US\$ 1.065 millones.

La Tabla 6 muestra los principales 15 rubros con exportaciones exclusivas a la CAN, los cuales, en su mayoría, corresponden a productos industrializados, generadores de empleo formal, como es el caso de la producción ensambladora de automóviles y el sector metalmecánico.

Tabla 6  
CAN: Rubros con exportaciones exclusivas al mercado andino 2009

#	Descripción	CAN	Resto del Mundo	Mundo	CAN / Mundo (%)
1	Alambre de cobre refinado, con la mayor dimensión de la sección	126,848	34,035	160,883	78.8
2	Vehículos automóbiles para transporte de mercancías, con motor de émbolo	74,251	17,950	92,201	80.5
3	Propano, licuado	72,522	8,658	81,180	89.3
4	Vehículos automóbiles para transporte de mercancías, con motor de émbolo, de encendido por compresión (diesel o	55,341	401	55,742	99.3
5	Camperos (4x4), con motor de émbolo alternativo, de encendido por compresión	50,744	599	51,343	98.8
6	Barras de hierro o acero sin alear, con muescas, cordones, etc.	46,504	933	47,437	98.0
7	Butanos, licuado	33,651	3,199	36,850	91.3
8	Harina de habas (porotos, frijoles, fréjoles) de soja (soya)	31,793	62	31,855	99.8
9	Habas de soja, excepto para siembra	30,364	858	31,222	97.3
10	Los demás Tableros de madera	28,396	4,125	32,521	87.3
11	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado	26,968	762	27,730	97.3
12	Dentífricos	25,231	3,106	28,337	89.0
13	Laminados planos de hierro o acero sin alear, anchura >= 6 mm	22,209	2,692	24,901	89.2
14	Los demás calzados con suela de caucho, plástico, cuero natural	18,375	2,650	21,025	87.4
15	Los demás papeles, De peso superior o igual a 40 g/m2 por hoja	18,363	3,634	21,997	83.5
	<b>TOTAL</b>	<b>661,560</b>	<b>83,664</b>	<b>745,224</b>	<b>88.8</b>

### 3.2 Los de mayor relevancia

En lo que tiene que ver con la magnitud, el sector petrolero abarca un importante porcentaje de las exportaciones Intra-CAN, como lo muestra la siguiente tabla que acumula el período 2005-2009.

Para el año 2009, las exportaciones de petróleo crudo alcanzaron 16,2%. Vale resaltar la producción manufacturera en la lista presentada, así como el comercio de energía eléctrica, en la que Colombia y Perú suministran ocasionalmente este servicio al Ecuador. La torta de soya es el principal rubro agroindustrial, seguido del azúcar.

Tabla 7  
CAN: Exportaciones Intracomunitarias 2005–2009

Nº	Partida	Producto	Miles de dólares
1	27090000	Aceites crudos de petróleo	5,349,438
2	74081100	Alambre de cobre refinado	766,621
3	87042110	Vehículos transp. merc. (encendido por compresión)	456,130
4	27160000	Energía eléctrica	442,269
5	23040000	Tortas de soya	380,962
6	30049029	Medicamentos	374,335
7	87032390	Vehículos (> 1.500 y <= 3.000 cm3)	367,849
8	17019990	Azúcar	361,578
9	39021000	Polipropileno	337,413
10	39041020	Policloruro de vinilo	309,712
11	15071000	Aceite de soja	304,336
12	48184010	Pañales para bebés	253,997
13	79011100	Zinc	241,360
14	27011200	Hulla bituminosa	237,215
15	87032310	Camperos (4x4)	223,518
16	34022000	Preparaciones de limpieza	212,487
17	74031100	Cátodos de cobre	198,260
18	27040010	Coques y semicoques de hulla	196,705
19	27101113	Aceites livianos y preparaciones de petróleo	188,982
20	87043110	Vehículos transp. merc. (encendido por chispa)	185,330

### 3.3 Los de mayor crecimiento

La Tabla muestra aquellos rubros de la oferta exportable andina que registraron el mayor dinamismo entre el período 2000-2002 y el período 2007-2009. La comercialización de gas licuado y en general los rubros hidrocarbúricos del Capítulo 27

de la NANDINA han sido los que mayor crecimiento han registrado. Otros rubros de un dinamismo exportador relevante hacia la CAN, muy superior al destinado a terceros países, es el correspondiente a productos agroindustriales e industrializados como el café, calzado, aceite de palma, perfumes, tableros de madera, plástico, entre otros.



Tabla 8  
CAN: Crecimiento de las Exportaciones

N°	Partida	Producto	Exportaciones Promedio (USD Miles)		Crecimiento (%)	
			2000-2002	2007-2009	CAN	Mundo
1	27111200	Propano licuado	232	25,938	11080.2	975.5
2	27101915	Carburorreactores tipo queroseno	1,107	36,437	3192.5	1890.7
3	27160000	Energía eléctrica	1,903	51,958	2630.3	1870.8
4	87042290	Vehículos transp. merc. (encendido por compresión)	812	21,684	2571.6	508.6
5	09011190	Café	1,579	31,633	1902.9	110.5
6	64041900	Calzados	949	17,135	1706.3	1075.3
7	27101192	Carburorreactores	575	10,124	1660.8	171.5
8	15119000	Aceite de palma	1,737	20,071	1055.3	670.4
9	33030000	Perfumes	4,011	45,919	1044.9	675.0
10	72104900	Laminados planos de hierro	1,115	10,793	867.7	336.7
11	44101900	Tableros de madera	2,633	22,697	762.1	115.3
12	39021000	Polipropileno	10,127	79,153	681.6	629.6
13	49111000	Impresos publicitarios	2,903	21,062	625.5	241.6
14	33049900	Preparaciones de belleza	4,942	33,497	577.8	370.0
15	73211119	Cocinas de fundición	6,247	39,613	534.1	501.0
16	84314390	Partes de máquinas de sondeo	1,658	10,395	527.1	143.6
17	72142000	Barras de hierro	7,006	43,280	517.8	351.9
18	34011100	Jabón	4,305	25,466	491.5	285.7
19	33061000	Dentífricos	5,184	27,251	425.7	319.1
20	26080000	Zinc	2,329	11,852	408.8	398.0

### 3.4 Relevancia del mercado andino para sus Países Miembros

#### BOLIVIA

- Durante el proceso de integración andino (1969-2009), las exportaciones de Bolivia a la CAN crecieron más rápidamente (13,6% promedio anual) que al resto del mundo (8,7%).
- Las exportaciones bolivianas a la CAN se caracterizan por tener un mayor grado de industrialización y de incorporación de valor agregado. Mientras el 1,3% del total de exportaciones al Mundo son bienes de media y alta tecnología, en el caso de las dirigidas a la CAN ese porcentaje es de 3,9%.
- Productos bolivianos como caña de azúcar, soya, aceite de girasol, entre otros, son exportados desde Bolivia casi exclusivamente a la CAN (en un porcentaje mayor al 75%). Estos rubros sumaron US\$ 169 millones en el año 2009.
- La CAN es el mercado de mayor crecimiento para productos bolivianos, como azúcar de caña o remolacha que presenta un crecimiento promedio anual de 36,2%, plata con 28,3%, aceite de girasol con 22,4% y soya con 16,7%.

- La CAN es el segundo principal destino para el total de exportaciones de Bolivia, pero es el primer destino para las exportaciones manufactureras (US\$ 400 millones). Los principales productos exportados fueron los aceites elaborados de origen vegetal (US\$ 299 millones), elaboración de azúcar (US\$ 47 millones) y lácteos (US\$ 10 millones).

#### COLOMBIA

- Durante el proceso de integración andino (1969-2009), la CAN es el destino de mayor crecimiento para las exportaciones de Colombia (11,1% promedio anual) frente al resto del mundo (10,4%).
- Durante la última década, las exportaciones de Colombia a la CAN crecieron más rápidamente (11,7% promedio anual) que a otros socios comerciales importantes; Mercosur (11,2%), EEUU (6,9%), Unión Europea (4,8%).
- Las exportaciones colombianas a la CAN se caracterizan por tener un mayor grado de industrialización y de incorporación de valor agregado. Mientras el 15,9% del total de exportaciones al Mundo son bienes de media y alta tecnología, en el caso de las dirigidas a la CAN, ese porcentaje es de 35,0%.

- La oferta exportable de Colombia está más diversificada a la CAN que al resto de destinos. 43 productos abarcan el 90% del total de exportaciones a la Unión Europea y 87 productos a EEUU, mientras que el mismo porcentaje abarcan 479 partidas dirigidas a la CAN.
- Productos colombianos como vehículos, pasta dental, laminados de hierro, entre otros, son exportados desde Colombia casi exclusivamente a la CAN (en un porcentaje mayor al 75%). Estos rubros suman US\$ 313 millones en el año 2009.
- Luego de EEUU, la CAN es el principal destino de las exportaciones no petroleras de Colombia a donde se dirigieron US\$ 2.081 millones en 2009 de este grupo de bienes.
- Luego de EEUU, la CAN es el principal destino de las exportaciones manufactureras de Colombia a donde se dirigieron US\$ 1.976 millones en 2009 de este grupo de bienes. Los principales productos exportados fueron jabones y detergentes (US\$ 191 millones), productos plásticos (US\$ 134 millones) y productos farmacéuticos (US\$ 133 millones).
- La CAN es el destino de mayor crecimiento para la oferta exportable colombiana no petrolera con un ritmo de crecimiento anual de 11,7%, frente a Mercosur (11,2%), EEUU (6,9%) y la Unión Europea (4,8%).
- La CAN es el destino de mayor crecimiento para productos de tocador (43,2% de crecimiento promedio anual), artículos de belleza (31,5%), vehículos automóviles (31,5%) y bebidas alcohólicas (26,0%), los cuales abarcaron US\$ 82 millones en 2009.

#### ECUADOR

- Durante el proceso de integración andino (1969-2009), la CAN es el destino de mayor crecimiento para las exportaciones de Ecuador (14,3% promedio anual) frente al resto del mundo (11,7%).
- Durante la última década, las exportaciones no petroleras de Ecuador a la CAN crecieron más rápidamente (11,4% promedio anual) que aquellas dirigidas hacia otros socios comerciales importantes; EEUU (9,8%), Mercosur (3,0%).
- Las exportaciones ecuatorianas a la CAN se caracterizan por tener un mayor grado de industrialización y de incorporación de valor agregado. Mientras el 3,2% del total de exportaciones al Mundo son bienes de media y alta tecnología, en el caso de las dirigidas a la CAN ese porcentaje es de 11,0%.
- La oferta exportable no petrolera de Ecuador está más diversificada a la CAN que al resto de destinos. 12 productos abarcan el 90% del total de exportaciones a la Unión Europea y 26 productos a EEUU, mientras que el mismo porcentaje abarcan 144 partidas dirigidas a la CAN.
- Productos ecuatorianos como vehículos automóviles para transporte de mercancías, camperos (4x4), preparaciones y conservas de sardinas, tableros de madera y alcohol etílico, entre otros, son exportados desde Ecuador casi exclusivamente a la CAN (en un porcentaje mayor al 75%). Estos rubros sumaron US\$ 442 millones en el año 2009.
- Luego de EEUU y la Unión Europea, la CAN es el principal destino de las exportaciones ecuatorianas no petroleras a donde se dirigieron US\$ 858 millones en 2009.
- Luego de la Unión Europea, la CAN es el principal destino de las exportaciones manufactureras no petroleras de Ecuador, a donde se destinaron US\$ 780 millones en 2009 de este grupo de bienes.
- La CAN es el destino de mayor crecimiento para productos ecuatorianos como Aceite de palma (40,1% de crecimiento promedio anual), tableros de madera (33,5%), vehículos automóviles con motor de émbolo alternativo (26,2%) y cocinas de gas u otros combustibles (26,2%), los cuales abarcan US\$ 123 millones en 2009.

#### PERÚ

- Durante el proceso de integración andino (1969-2009), la CAN es el destino de mayor crecimiento



para las exportaciones de Perú (13,1% promedio anual) frente al resto del mundo (8,8%).

- Durante la última década, las exportaciones de Perú a la CAN crecieron más rápidamente (18,3% promedio anual) que a otros socios comerciales importantes; Mercosur (10,2%), EEUU (9,5%), Unión Europea (11,4%).
- Las exportaciones peruanas a la CAN se caracterizan por tener un mayor grado de industrialización y de incorporación de valor agregado. Mientras el 1,7% del total de exportaciones al Mundo son bienes de media y alta tecnología, en el caso de las dirigidas a la CAN ese porcentaje es de 15,5%.
- La oferta exportable de Perú está más diversificada a la CAN que al resto de destinos. 47 productos abarcan el 90% de las exportaciones a la Unión Europea y 62 productos a EEUU, mientras que el mismo porcentaje abarcan 313 partidas dirigidas a la CAN.
- Productos peruanos como barras de hierro o acero sin alear, alambre de cobre refinado, butano licuado, propano licuado, entre otros, son exportados desde Perú casi exclusivamente a la CAN (en un porcentaje mayor al 75%). Estos rubros sumaron US\$ 746 millones en el año 2009.
- Luego de EEUU y la Unión Europea, la CAN es el principal destino de las exportaciones peruanas a donde se dirigieron US\$ 1.538 millones en 2009.
- Luego de EEUU y la Unión Europea, la CAN es el principal destino de las exportaciones manufactureras de Perú a donde se dirigieron US\$ 1.442 millones en 2009 de este grupo de bienes. Los principales productos exportados fueron metales preciosos y ferrosos (US\$ 205 millones), gas (US\$ 178 millones) y productos plásticos (US\$ 107 millones).
- La CAN es el destino de mayor crecimiento para productos peruanos como carburorreductores tipo queroseno (43,2% de crecimiento promedio anual), exportaciones de café (33,6%), aceite lubricantes (33,1%) y alimentos de animales (29,9%), los cuales abarcan US\$ 103 millones en 2009.

#### 4. EFECTO PLATAFORMA

Dentro de un bloque regional, la estandarización de normas comerciales, eliminación de aranceles y la convergencia de normativa tributaria y comercial tienen el efecto de aumentar el comercio Intra-regional. Otro de los efectos esperados de un bloque regional es la generación de producción y, por consiguiente, de flujos comerciales que de otra forma no se hubieran dado, en especial en rubros con mayor incorporación de valor agregado e industrialización, lo cual se presenta gracias a los beneficios propios del mercado común. Junto con ello, la mayor producción, mayor diversificación productiva y por consiguiente mayor exportación implica necesariamente el incremento de la escala de producción, los cuales permiten a su vez reducir costos y mejorar la eficiencia productiva, así como la especialización.

Este círculo virtuoso permite que se generen productos de calidad, que ya no sólo se comercian a nivel intracomunitario sino que, luego de un tiempo, este mercado regional servirá como plataforma para que los productos se destinen hacia terceros países con éxito. Esto es lo que se denomina “efecto plataforma”.

Para considerar el papel de la Comunidad Andina como plataforma para competir en mercados más grandes, es necesario identificar aquellos productos que pudieron utilizar al mercado andino como plataforma. En lugar de utilizar los datos de exportaciones en dólares, el presente ejercicio utiliza los datos de exportaciones en toneladas (TM). Esto con la finalidad de evitar el efecto de la volatilidad de los precios en las exportaciones. Los criterios utilizados fueron los siguientes:

1. La participación de las exportaciones a la CAN sobre las exportaciones totales al mundo del producto seleccionado debe ser inferior al 75% en el último año.
2. La participación de las exportaciones a la CAN sobre las exportaciones totales al mundo del producto seleccionado debe ser mayor al 75% en algún año del período 2000-2005.
3. Deben existir exportaciones del producto en los años 2008 y 2009.



4. Las exportaciones a la CAN deben ser crecientes durante el período 2000-2009.
5. La participación de las exportaciones a la CAN sobre el mundo debe ser decreciente durante el período 2000-2009.

Bajo estos criterios, los productos seleccionados serán aquellos que tuvieron a la CAN como principal mercado durante los años 2000-2005, y que en la actualidad por los menos la cuarta parte de sus exportaciones se dirigen hacia terceros mercados. Los resultados del ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 9

**Efecto Plataforma**  
(en toneladas)

País	Número de subpartidas	Exportaciones 2000			Exportaciones 2009		
		Mundo	CAN	RM	Mundo	CAN	RM
Bolivia	16	203,610	156,922	46,688	400,989	237,586	163,403
Colombia	165	97,558	72,938	24,620	392,372	93,829	298,543
Ecuador	75	240,352	190,208	50,144	186,791	43,362	143,429
Perú	157	27,959	23,272	4,687	193,472	61,474	131,998
CAN		569,479	443,340	126,139	1,173,624	436,251	737,373

Alrededor de 737 mil TM exportadas al resto del mundo por los países de la CAN durante el 2009, habrían utilizado como plataforma el mercado andino. Comparando la estructura de exportaciones de los productos seleccionados, se encuentra que, entre 2000 y 2009, el porcentaje de exportaciones al resto del mundo de estos productos pasa de un 22% en 2000 a 63% en el 2009. Colombia y Perú son los países en donde el efecto plataforma es mayor.

A pesar de que el efecto plataforma en Bolivia ha sido menos significativo, se debe destacar que las exportaciones de *Aceite de girasol* pasaron de 3 mil TM en el 2000 a 48 mil TM en el 2009, siendo el principal país de destino Venezuela, que representó el 99% del total exportado extra CAN y el 52% del total exportado al mundo. Otro producto destacado es el Sorgo, el cual era exportado exclusivamente hacia la CAN en el año 2000, pero en el 2009 pasó a exportar 12 mil TM a países fuera de la CAN, siendo Chile el destino exclusivo de dichas exportaciones Extra-CAN y representó el 89% de las exportaciones totales al mundo. Así como estos productos existen otros 14 más que han sido beneficiados por dicho efecto.

Colombia fue el país más beneficiado con el efecto plataforma, registrando 165 productos, de los cuales cabe destacar las exportaciones de *cerámica*, que pasaron de 3 toneladas en el 2000 a 33 mil toneladas en el 2009. Otro caso es el de *laminados planos de hierro*, que en el año 2000 se exportaron al mundo 477 TM y en el año 2009 el volumen exportado fue de 25 mil TM, las cuales se orientaron en un 73% a Brasil y 6% a países centroamericanos.

En el caso del Ecuador, se beneficiaron 75 subpartidas, de las cuales se destaca el *Aceite de Soya*, que en el 2000 no tenía exportaciones y en el 2009 logró registrar exportaciones de 18 mil TM, siendo su principal comprador Venezuela, al representar el 94% del total exportado al mundo. Otro caso es el de *cocinas de fundición*, que en el año 2000 se exportaron al mundo 2.200 TM y en el año 2009 el volumen exportado fue de 21 mil TM, las cuales se orientaron en un 40% a Venezuela, 12% a países centroamericanos, 2% a Chile y 2% a EEUU.



Tabla 10

**Efecto Plataforma**

(en miles de dólares)

País	Número de subpartidas	Exportaciones 2000			Exportaciones 2009		
		Mundo	CAN	RM	Mundo	CAN	RM
Bolivia	16	72,115	57,452	14,663	220,158	136,760	83,398
Colombia	165	71,590	50,583	21,007	470,430	119,744	350,686
Ecuador	75	105,885	73,498	32,387	403,139	104,293	298,846
Perú	157	34,317	23,531	10,786	298,815	111,091	187,724
CAN		283,907	205,064	78,843	1,392,542	471,888	920,654

Para Perú, el efecto plataforma ha significado 157 productos beneficiados, destacando las exportaciones de *Alcohol Etilico*, que pasó de no tener exportaciones en el 2000 a exportar 40 mil TM en el 2009, siendo el principal receptor de estas exportaciones Países Bajos representando el 85% del total exportado al mundo. Otro caso de relevancia son los *productos del papel (cuadernos, papel higiénico, papel para acanalar)*, que pasó de tener exportaciones en el 2000 por 983 TM a exportar 22 mil TM en el 2009, siendo el principal receptor de estas exportaciones Chile representando el 35% del total exportado al mundo, además de países centroamericanos con el 10%.

Un mercado regional puede servir como aprendizaje para ganar competitividad y salir a exportar al mundo. Se estima que alrededor de US\$ 1.000 millones de exportaciones que los Países Miembros destinaron a terceros mercados en el año 2009 pudieron haber utilizado al mercado andino como plataforma.

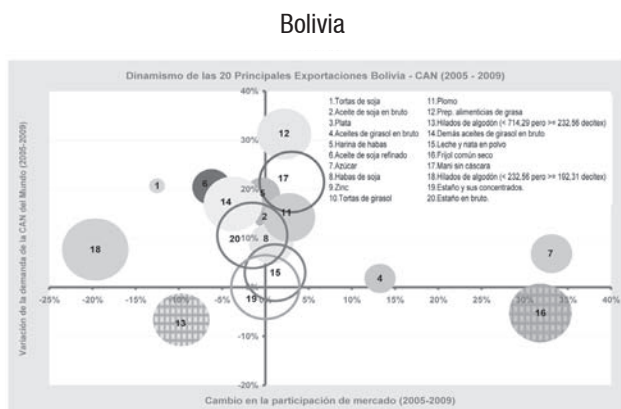
**5. POSICIONAMIENTO Y DINAMISMO DE LA OFERTA EXPORTABLE DE LOS PAÍSES MIEMBROS EN EL MERCADO ANDINO Y EL MUNDO: PERÍODO 2005-2009**

En esta sección se presenta un análisis del posicionamiento y del dinamismo exportador de los productos de los cuatro países andinos en el mercado subregional. El análisis se hizo para el universo arancelario; sin embargo, para efectos ilustrativos,

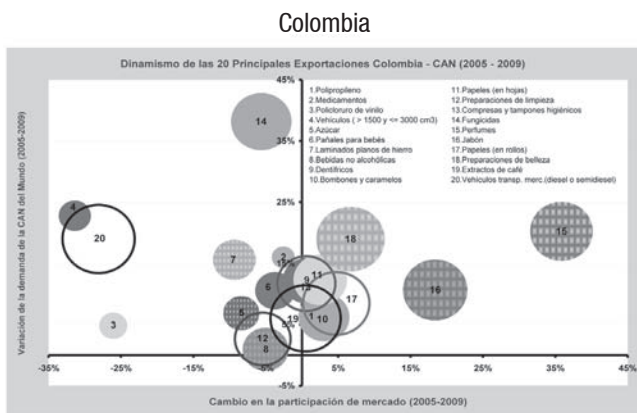
se presentan a continuación sendos gráficos para los países andinos donde se muestra la situación para los primeros 20 productos de exportación de cada país al mercado andino. Para un determinado producto, los gráficos a continuación, muestran la variación de su posicionamiento dentro del mercado andino (*eje x*) y la variación de la demanda andina de dicho producto (*eje y*). El lado positivo (negativo) del *eje x*, muestra por tanto un aumento (disminución) en la participación de un determinado producto dentro del mercado andino (variación del posicionamiento); en cambio el lado positivo (negativo) *del eje y* muestra el aumento (disminución) de la demanda andina del producto específico.

De esta forma se determina que un producto de exportación es dinámico en el mercado andino, cuando la variación de la demanda de la CAN es positiva, y en aquellos casos en los que las exportaciones andinas ganan participación de mercado, se define a estos productos como *“Estrella”*; productos cuya demanda es dinámica, pero en los que pierde participación de mercado, se denominan *“Oportunidades Perdidas”*; productos que presentan una demanda de la CAN no dinámica y en los cuales las exportaciones andinas ganan participación de mercado se denominan *“Estrellas en Adversidad”*, finalmente los productos de exportación que presentan una demanda de la CAN no dinámica y pierden participación de mercado se nombran como *“Productos en Declive”*. El área del círculo da cuenta del valor exportado.

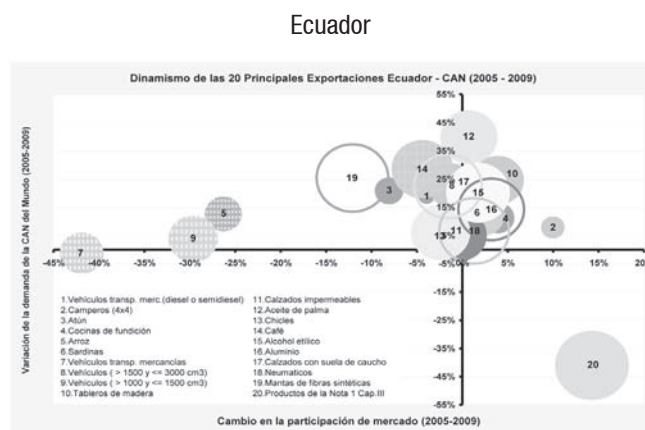
En el caso de Bolivia, como se puede observar, la mayoría de las exportaciones del país tienen una demanda creciente de los países andinos (lado positivo del eje y). De los 20 productos analizados, 9 son “estrella”, principalmente rubros agroindustriales, entre ellos “preparaciones alimenticias de grasa”, “aceite de girasol en bruto”, “leche en polvo” y “azúcar”. 8 rubros constituyen “oportunidades perdidas”, es decir, son demandados crecientemente por la CAN pero perdieron participación en el mercado andino. Entre ellos se ubican “tortas y aceites de soja”, “plata” e “hilados de algodón”.



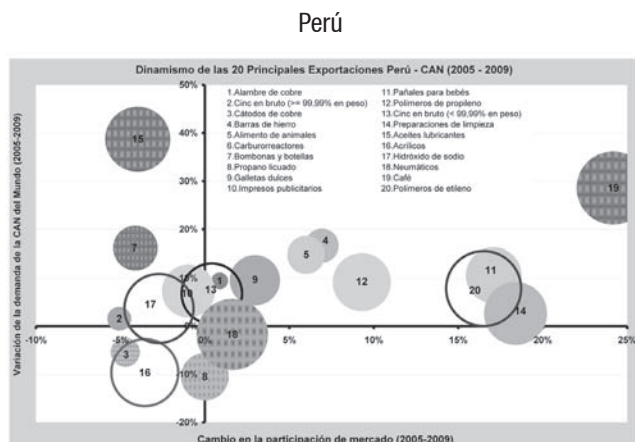
En el caso de Colombia, los 20 productos graficados registraron un aumento de la demanda desde los países andinos y la mitad de ellos fueron “estrella”, entre los que se encontraron principalmente productos industriales como “perfumes”, “jabón”, “papel”, “preparaciones de belleza” y “caramelos”. El resto se caracterizó como “oportunidades perdidas”, entre ellos, “policloruro de vinilo”, “vehículos”, “laminados de hierro”, “azúcar” y “fungicidas”.



En el caso de Ecuador, el análisis mostró 8 productos “estrella” al interior del mercado andino, entre los que se encuentran “vehículos 4x4”, “cocinas”, “tableros de madera”, “neumáticos” y “alcohol etílico”. Existieron además 10 rubros como “oportunidades perdidas”, en rubros tales como “vehículos”, “calzado”, “chicles”, “mantas sintéticas” y “atún”. Como en los casos anteriores, para la gran mayoría de productos, el mercado andino muestra una demanda creciente.

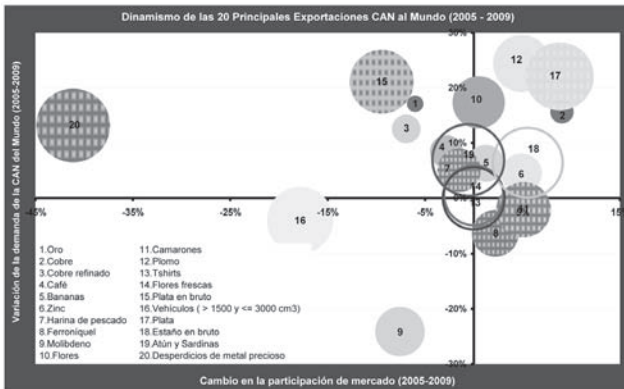


En el caso de Perú, la mitad de productos se caracterizaron como “estrella”, entre ellos se destaca al “café”, “preparaciones de limpieza”, “pañales”, “polímeros (etileno y propileno)”, “barras de hierro” y “alimentos para animales”. Como “oportunidades perdidas” se detectó 6 rubros, entre ellos “zinc”, “hidróxido de sodio” y “aceites lubricantes”.



Finalmente, se presenta a continuación un ejercicio similar, para los 20 principales rubros de exportación andinos no petroleros, frente al mercado mundial. El análisis muestra 8 rubros “estrella” en el mercado mundial; es decir que ganaron participación de mercado en el mundo y ha aumentado su demanda mundial en el período analizado. Entre ellos se encuentran principalmente rubros primarios, con menor grado de industrialización como “plata”, “cobre”, “estaño”, “plomo” y “zinc”. Existen asimismo 3 rubros que han aumentado su participación en el mercado mundial, pero están siendo demandados cada vez menos del mundo (“estrellas en adversidad”), los que son “camarones”, “ferróniquele” y “flores frescas”. Como se puede observar esta canasta de la oferta exportable andina dirigida al mundo se forma principalmente de bienes primarios, a diferencia de la que se destina a los países andinos.

### Comunidad Andina



## 6. RETOS PARA LA COMUNIDAD ANDINA

Desde el inicio del proceso de integración andino, el comercio intra comunitario ha sido más dinámico y de mejor calidad en términos de incorporación de valor agregado, que aquel dirigido a terceros países; así como también en términos de mayor diversificación de la oferta exportable. Esto se afianzó aún más luego de la armonización de las normas que facilitan el comercio (reglas de origen, medidas fitosanitarias, procedimientos aduaneros, normas técnicas) y de alcanzar la Zona de Libre Comercio, pero además contribuyó a que la mejora en los estándares de calidad de los productos los hizo muy competitivos

y se experimente un dinamismo exportador también hacia fuera de la región andina.

En la reciente crisis internacional, ante la menor demanda de la oferta andina desde países desarrollados, se vio la necesidad de profundizar el comercio intra-regional y pensar más allá del comercio, caminando hacia una mayor integración, en este caso una integración productiva, la cual permita identificar sectores, en los que aprovechando la avanzada normativa al interior del bloque regional se pueda ir construyendo cadenas productivas andinas que mejoren la productividad. Por otra parte, países con acuerdos comerciales suscritos requerirán a su vez de mayores escalas de aprovisionamiento de insumos y producción para atender los requerimientos de un mundo globalizado.

El desafío para la Comunidad Andina es precisamente ese, una vez logrados avances en una agenda comercial intracomunitaria en términos de preferencias arancelarias y normativa de facilitación del comercio, construir una agenda hacia la integración productiva, y por otro lado hacia una agenda de mejora de la productividad, cerrando aquellas brechas entre Pymes y grandes empresas y entre diferentes sectores, incluso dentro de un mismo país, lo que podría estar impulsando la mala distribución del ingreso que lamentablemente caracteriza la subregión. Un proceso en el cual es necesario entender las diferencias en los modelos de desarrollo, asumirlas con tolerancia y persistir en el objetivo de la integración regional. El punto de partida es reconocer y aceptar las diferencias y las distintas visiones que han ido surgiendo, de modo de preservar el objetivo integracionista. El tema es exactamente cómo construir integración a partir de esas realidades diversas, buscando conciliarlas en aras de esquemas renovados de integración que eleven el atractivo de un mercado regional ampliado.

Esto requiere de una agenda, por tanto de liderazgo político y de política pública de relevancia por el lado de la coordinación internacional, innovación, transparencia e inversión en infraestructura (logística); pero por el lado del sector privado, de mayores desafíos para la asociatividad, la tecnificación y aprendizaje de mejores experiencias de internacionalización de las Pymes.

Las experiencias más exitosas de inserción internacional muestran la necesidad, tanto de una estrecha alianza público-privada para estimular la innovación y la inversión en industrias de exportación como la de una mayor coordinación entre las diversas agencias públicas encargadas de los temas de apoyo productivo y tecnológico a las Pymes, promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, políticas de innovación y de formación de recursos humanos.

Una integración más profunda, no sólo comercial sino productiva, ofrece la posibilidad de ampliar los mercados nacionales, las escalas de producción, el desarrollo del comercio de servicios y de las inversiones intrarregionales. Permite además el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, dada su mayor presencia relativa en el comercio intrarregional y estimula la diversificación productiva, al favorecer las exportaciones con mayor valor agregado y contenido manufacturero.

Finalmente, la integración regional puede incentivar la creación de cadenas de valor regionales y constituye una plataforma de aprendizaje que permite una mayor competitividad a nivel mundial. A estas razones tradicionales que avalan la integración, se agregan exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de alianzas internacionales estratégicas en los planos de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. Mercados ampliados, certidumbre jurídica y convergencia en normas y disciplinas, sumados a avances en infraestructura, energía y conectividad, así como la presencia en redes globales de valor, pasan así a constituirse en requerimientos del mundo actual para generar un tipo de crecimiento con menores desequilibrios sociales.



## LA SEGURIDAD EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

Adolfo López<sup>1</sup>

**A** medida que los aranceles y otras barreras no arancelarias ven disminuidos sus impactos sobre los flujos comerciales, son otras medidas las que inciden en el comercio internacional, en particular como consecuencia de la tragedia del 11 de setiembre de 2001 en los Estados Unidos que impactó profundamente al mundo. Desde entonces la “seguridad” ha adquirido una nueva dimensión y una nueva asignatura para los gobiernos y el sector empresarial. Esto ha conllevado la generación de nuevas necesidades como un transporte más seguro, aduanas más confiables, puertos y depósitos más seguros, trazabilidad más precisa, entre otras medidas que se incorporan, cada vez con mayor frecuencia, en tratados y acuerdos comerciales a las que los gobiernos y empresarios deben adecuarse para mantener y/o mejorar sus condiciones de acceso a los consumidores de destino.

“El comercio transfronterizo ha de ser seguro y protegido de las amenazas que pueden dificultar o dañar el sistema de comercio mundial y los ciudadanos inocentes deben ser protegidos de las amenazas que ponen en riesgo o en peligro sus vidas”

Kunio Mikurija  
Secretario General  
Organización Mundial de Aduanas

Desde ese entonces la seguridad de las cargas se ha convertido no sólo en un tema de gran relevancia, sino también en una importante herramienta competitiva. Nuevos requisitos y garantías son exigidos ahora a quienes participan en el comercio internacional. Quienes participan o decidan incursionar en el comercio internacional deben adaptarse a estos cambios o arriesgarse a perder los mercados pues, al parecer, estos factores no necesariamente responderían a una cuestión coyuntural, más bien parece deberán asimilarse como a un “costo fijo” en el cálculo de los gastos de producir y exportar.

El peligro está en que por efectos de las nuevas “condicionalidades” derivadas de la búsqueda de una mayor seguridad en el comercio internacional, se pueda afectar los esfuerzos para lograr la facilitación en el comercio internacional, no importando cuántos pasos o controles agregan a la manera tradicional de producir, transportar y comerciar. Este es un desafío que deben tener en cuenta en conjunto quienes establecen las nuevas estrategias y políticas de seguridad y de comercio exterior. Ello, porque particularmente los países en desarrollo experimentan preocupación frente a la necesidad de ser “seguros” para poder profundizar su inserción en el mundo y no quedar aislados.

En el presente artículo revisaremos algunos de los elementos que inciden en la denominada “securitización” del comercio internacional que el mundo empresarial debe considerar para participar en el comercio internacional. Antes debemos señalar primero, que si bien algunas de las “condicionalidades” eran de carácter multilateral o preexistentes al fatídico suceso de setiembre de 2001, con este hecho sus condiciones se han potencializando; segundo, que en su mayoría son de carácter voluntario; y tercero, que algunas de estas medidas se han establecido de manera multilateral y otras a nivel unilateral.

### Medidas de carácter multilateral

El artículo 20 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) permite a los gobiernos adoptar medidas que afecten al comercio con el fin de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales, a condición de que no sean discriminatorias ni se utilicen como un proteccionismo encubierto<sup>2</sup>. El Acuerdo autoriza a los países a establecer sus propias normas. Sin embargo, también estipula que las reglamentaciones se deben basar en principios científicos. Sólo se

<sup>1</sup> Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Responsable del Programa de Democracia y Seguridad.

<sup>2</sup> En este artículo no se abordará lo relativo a los acuerdos específicos de la OMC que tratan de la inocuidad de los alimentos, la sanidad de los animales y la preservación de los vegetales, que también forman parte de la problemática de la seguridad global.

deben aplicar en la medida necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Además, no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre países.

Por su parte, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) también trata de asegurar que los reglamentos, las normas y los procedimientos de prueba y certificación no creen obstáculos innecesarios. Este Acuerdo reconoce también el derecho de los países a adoptar las normas que consideren apropiadas para la protección de la salud y la vida de las personas, entre otros, en defensa de otros intereses de los consumidores.

Los reglamentos técnicos y las normas industriales son importantes, pero varían de un país a otro. Que existan demasiadas normas diferentes hace la vida difícil a los productores y a los exportadores, pudiendo convertirse en obstáculos para el comercio. Sin embargo, se reconoce su necesidad y ayuda al comercio por diversidad de razones, desde la protección ambiental, pasando por la seguridad personal y la seguridad nacional, hasta la información al consumidor. En este caso, también se debe tener en cuenta que se debe asegurar que las normas sean realmente útiles, y no arbitrarias o una excusa para el proteccionismo.

Otro instrumento adoptado a nivel multilateral es el **Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias** (Código ISPS), vigente desde julio de 2004, el cual respondió a la percepción de que un nuevo atentado del terrorismo internacional, con resultados catastróficos, podría tener como objetivo un puerto en el cual se podría estrellar un buque. Esa posibilidad tiene una vinculación especial con el comercio internacional, puesto que más del 90% de las actividades comerciales se efectúa por vía marítima y, en esa red global, los puertos juegan un papel fundamental.

Cada gobierno contratante será el encargado de la seguridad de las instalaciones portuarias que constará de tres componentes esenciales. Primero, se deben identificar y evaluar los bienes e infraestructuras que son críticos, en las instalaciones

portuarias como también en las áreas o estructuras que si fuesen dañadas podrían causar pérdidas humanas o daños a la economía o al medio ambiente de las instalaciones portuarias; segundo, se debe identificar las amenazas actuales de aquellos bienes e infraestructuras para priorizar las medidas de seguridad; tercero, la evaluación debe consignar la vulnerabilidad de la instalación portuaria mediante la identificación de su debilidad en protección física, integridad estructural, infraestructura de transporte, utilidades y otras áreas dentro de las instalaciones de puerto que puedan ser un posible blanco.

Con base en ello, los gobiernos, las compañías navieras y autoridades portuarias deben confeccionar sus planes de seguridad para buques y puertos y hacer una inversión significativa en elementos de seguridad en zonas aledañas y al interior de los puertos a fin de cumplir con los estándares establecidos. Este es un desafío de modernización integral de implementación de inversiones en infraestructura y equipamiento de seguridad, con lo último de la tecnología, que los puertos deben cumplir para competir con otros de gran posición no sólo en América Latina sino en el mundo y que permitirá contar con las preferencias de los exportadores e importadores.

El **Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas** (CODIGO IMDG) de la Organización Marítima Internacional tiene por objetivo fomentar el transporte sin riesgos de mercancías peligrosas y al mismo tiempo facilitar el movimiento libre y sin trabas de tales mercancías. Todos los buques, independientemente de su tipo y tamaño, que transporten sustancias, materiales u objetos considerados en el Código como contaminantes del mar, están sujetos a lo dispuesto en el mismo. Como complemento de las disposiciones del Convenio, cada Gobierno Contratante publicará o hará publicar instrucciones detalladas sobre medidas de emergencia y primeros auxilios para los sucesos en que intervengan mercancías peligrosas.

El convenio establece disposiciones generales para las compañías, los buques y las instalaciones portuarias, para el personal de tierra, la formación sobre protección marítima, las mercancías peligrosas de alto riesgo, la clasificación de las



sustancias (comprendidas las mezclas y soluciones) y objetos sujetos a lo dispuesto en el Código, lista de mercancías peligrosas y excepciones relativas a las cantidades limitadas, las disposiciones relativas al embalaje/envasado y a las cisternas, las disposiciones relativas a las operaciones de transporte, entre otras.

Por su parte, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) impulsa el Programa de Operador Económico Autorizado (Programa AEO, por sus siglas en inglés) a nivel global, adoptado bajo el *SAFE Framework of Standards* en 2005. Éste consiste en una serie de lineamientos que deben ser aplicados por las aduanas y exigidos a los operadores, tendientes a mejorar la seguridad en la cadena de suministros, disminuyendo tanto los riesgos de manipulación malintencionada como de accidentes que puedan poner en riesgo los cargamentos, cualesquiera sean sus contenidos.

El Programa Framework de la Organización Mundial de Aduanas presenta una oportunidad única en su género: la posibilidad de que, dentro de los parámetros establecidos, cada Estado establezca su propio programa AEO, pero luego, a través de la concreción de acuerdos de reconocimiento mutuo, pueda también interconectar su sistema con el de otros países de la región, lo cual no sólo fomenta de manera creciente la confianza en los productos de los Estados participantes, sino que afianza las medidas de seguridad y mejora la calidad de los productos, a la vez que facilita el intercambio comercial. Contar con un sistema andino interconectado y seguro como el impulsado por la OMA, permitiría abrir ventanas de oportunidades para la negociación en grupo y la integración de la subregión a la cadena de suministros global de forma segura y certificada.

De otro lado, la **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25, establece que los Estados Parte colaborarán estrechamente, en consonancia con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos, con miras a aumentar la

eficacia de las medidas de cumplimiento de la ley orientadas a combatir los delitos comprendidos en la Convención. En particular, mediante el intercambio de experiencias sobre los medios y métodos concretos empleados por los grupos delictivos organizados, así como, cuando proceda, sobre las rutas y los medios de transporte y el uso de identidades falsas, documentos alterados o falsificados u otros medios de encubrir sus actividades<sup>3</sup>.

En ese sentido, establece que las Partes adoptarán medidas adecuadas a fin de garantizar que los medios de transporte utilizados por los transportistas comerciales no lo sean para cometer delitos tipificados en la Convención. Entre esas medidas podrán figurar la concertación de arreglos especiales con los transportistas comerciales; o la exigencia a los transportistas comerciales que tomen precauciones razonables a fin de impedir que sus medios de transporte sean utilizados para cometer dichos delitos.

Asimismo, la **Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas** señala que cada una de las Partes exigirá que las exportaciones lícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas estén debidamente documentadas. Además establece que en los documentos comerciales, tales como facturas, manifiestos de carga, documentos aduaneros y de transporte y otros documentos relativos al envío, deberán indicarse los nombres de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas que se exporten, así como la cantidad exportada y el nombre y la dirección del exportador, del importador y, cuando sea posible, del consignatario. Ello, además de exigir que las remesas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas exportadas no vayan incorrectamente etiquetadas.

Esta Convención también contempla que las Partes cooperarán en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho marítimo internacional, además de vigilar el movimiento de bienes y personas en las zonas y puertos francos, a cuyo fin facultarán a las autoridades competentes a inspeccionar las cargas y las naves a su llegada

<sup>3</sup> Artículo 27 Cooperación en materia de cumplimiento de la ley.



y partida, incluidas las embarcaciones de recreo y los barcos pesqueros, así como las aeronaves y los vehículos y, cuando proceda, a registrar a los miembros de la tripulación y los pasajeros, así como los equipajes respectivos; y, establecer y mantener sistemas de vigilancia en las zonas del puerto y de los muelles, en los aeropuertos y en los puntos de control fronterizo de las zonas y puertos francos.

Hay que considerar también que todos los años se mueven en todo el mundo más de 220 millones de contenedores de carga comercial, y se espera que en 2012 el volumen sea el doble. A medida que crecen estas cifras, también lo hace el uso de estos contenedores para actividades ilícitas, como el tráfico de bienes robados y falsificados, armas y explosivos, productos químicos peligrosos, estupefacientes y seres humanos. Frente a ello, la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) viene instrumentando un **Programa Piloto de Control de Contenedores**, destinado a ayudar a los equipos portuarios de vigilancia de los países en desarrollo a establecer sistemas de muestreo y técnicas modernas de control para garantizar el control y la vigilancia adecuados de los contenedores sin causar problemas innecesarios al comercio de mercancías legales.

Para aplicar el programa piloto, la ONUDD ha elegido cuatro puertos en el Ecuador y Senegal, donde se iniciaron proyectos el año pasado, y en Ghana y Pakistán. Estos puertos fueron elegidos porque habitualmente son centros importantes de distribución de expediciones marítimas de cocaína desde América Latina, de opiáceos desde el Afganistán y de heroína desde Asia sudoriental. El programa piloto de control de contenedores permitirá a las autoridades policiales de los puertos de origen, de tránsito y de destino coordinar operaciones conjuntas.

### Iniciativas impulsadas por Estados Unidos y la Unión Europea

Otro instrumento que incide en la cadena logística internacional es la **Iniciativa de Seguridad de**

**Contenedores** (CSI, por sus siglas en inglés), programa del gobierno de los Estados Unidos implementado oficialmente en enero de 2002. El programa CSI representa un intento del Departamento de Aduanas de los Estados Unidos para mejorar significativamente la detección de armas de destrucción masiva transportadas por vía marítima. El objetivo del CSI es “facilitar la detección de amenazas potenciales a la seguridad con la mayor rapidez posible”.

La CSI incluye la presencia de funcionarios aduaneros de los Estados Unidos en puertos extranjeros en todo el mundo, a los efectos de posibilitar el control de contenedores de alto riesgo dirigidos a los Estados Unidos, incluso antes de que partan desde sus puertos de origen en el extranjero. La idea es concentrar estaciones en no más de 100 puertos, los más grandes del mundo, donde se “escaneen” los contenedores antes de su despacho.

Con el fin de lograr esta meta, el programa se encuentra integrado por cuatro elementos básicos: 1) utilización de información computarizada para la identificación y procesamiento prioritario de contenedores de alto riesgo; 2) revisión preliminar de dichos contenedores, clasificados como de alto riesgo, antes de su llegada a puertos de los Estados Unidos; 3) utilización de tecnología de detección para una rápida revisión preliminar de los contenedores; y 4) utilización de contenedores más eficientes, a prueba de manipulaciones externas.

En este ámbito cabe preguntarse ¿Qué ocurrirá con las exportaciones de los países en desarrollo que no tengan un puerto aceptado dentro de esta iniciativa?. Seguro que su carga destinada al mercado norteamericano deberá hacer transbordo en uno que sí lo tenga y ello incidirá en mayores costos y someterá a nuevas condiciones a sus posibilidades de atender a tiempo su mercado.

Adicionalmente, los Estados Unidos cuentan con el **Programa C-TPAT**, que se inició en el 2002<sup>4</sup>, el cual es un programa de seguridad voluntario entre la Aduana y el sector privado para fortalecer la cadena de abastecimiento asegurando las mercaderías desde

<sup>4</sup> En 2006 la SAFE Port Act le dio un sustento legal sólido.



que éstas abandonan la fábrica hasta el momento en que arriban a su destino final. Está diseñado para asegurar y facilitar el comercio internacional frente a las amenazas terroristas del siglo XXI y se enfoca a las importaciones estadounidenses. Esta estrategia, que se actualiza cada año para que mantenga su vigencia y efectividad, tiene entre sus beneficios contar con una certificación C-TPAT que implica tener una cadena de abastecimiento más eficiente y segura, así como una reducción en el número de inspecciones.

Por su lado, la Unión Europea ha adoptado los **Reglamentos 273-2004 y 111-2005 relativos a la regulación del comercio interior de drogas y a la vigilancia del comercio de precursores entre la Unión Europea y terceros países**. Asimismo, ha establecido una “enmienda al Código Aduanero Comunitario” (enmienda sobre seguridad) aprobada por el Parlamento Europeo en abril de 2005, la cual permite a las autoridades aduaneras autorizar la operación a cualquier entidad comercial que cumpla con los criterios exigidos por la Unión Europea para tales efectos y que ésta funcione al interior de sus límites jurisdiccionales.

### Avances a nivel andino

En el marco de la Comunidad Andina se cuenta con la **Decisión 602 “Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”**, que establece que quienes importen o exporten las sustancias químicas que constan en la Decisión y las que figuren en la correspondiente legislación de cada País Miembro, se sujetarán a un régimen de control consistente en autorizaciones, licencias u otros similares, de acuerdo con la normatividad interna de cada País Miembro; y que las autoridades administrativas competentes podrán denegar la autorización o permiso, o suspender la transacción cuando existan razones fundadas para estimar que las sustancias podrán ser desviadas a la producción, fabricación, extracción o preparación ilícitas de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Además, la Decisión 602 señala que el País Miembro desde cuyo territorio se exporte

alguna de las sustancias contempladas en dicha Norma, antes de la exportación y a través de sus autoridades competentes, notificará previamente dicha exportación a la autoridad competente del País Miembro importador, utilizando el formulario elaborado por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Además, dispone que con el fin de optimizar la vigilancia del comercio internacional entre los Países Miembros, cada embarque de sustancias químicas controladas deberá llevar adheridos y de manera visible en sus recipientes originales la “Etiqueta Única Andina”, en la que figurará su designación como “sustancia química controlada”. Los operadores se cerciorarán que la Etiqueta Única Andina sea colocada antes de su suministro.

En el ámbito de las relaciones bi-regionales entre la Comunidad Europea y los Países Miembros de la Comunidad Andina existe el **Acuerdo relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas**. El **Acuerdo** establece condiciones para supervisar el comercio de sustancias controladas, con el fin de evitar que se desvíen para ser utilizadas ilícitamente, especificándose, entre otros, que para un grupo de estas sustancias la autoridad competente de la Parte contratante exportadora, en el momento de la concesión de la autorización de exportación y previamente a la salida del envío, remitirá una copia de la autorización de exportación a la autoridad competente de la Parte contratante importadora; y para otro grupo de sustancias controladas, la exportación será autorizada sólo cuando la Parte contratante importadora otorgue su acuerdo. Además, se establece que los envíos podrán ser suspendidos cuando a juicio de una de las Partes contratantes existan motivos razonables que hagan presumir que sustancias controladas puedan ser objeto de desvío para la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas.

### Otras iniciativas mundiales

Para evitar que las acciones delictivas se infiltren en la cadena logística internacional y se facilite el comercio exterior seguro, existen varias otras iniciativas mundiales de seguridad. El **Business**

**Alliance for Secure Commerce (BASC)** es una de ellas. Se trata de un programa de cooperación entre el sector privado, organismos nacionales e internacionales y entes públicos reunidos con el propósito de generar y fomentar prácticas seguras en las transacciones vinculadas al comercio exterior. De este modo, en BASC participan empresas que forman parte de la cadena logística del comercio internacional, administraciones de aduanas y organismos de control (como departamentos de lucha contra el narcotráfico), autoridades portuarias y aeroportuarias. También se adhieren organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos, la Organización Mundial de Aduanas, la Cámara de Comercio Internacional y la Asociación Latinoamericana de Logística, entre otros.

BASC cubre todos los eslabones en la cadena de suministro de un exportador y su sistema de gestión contribuye a evitar que las empresas puedan ser víctimas de contaminación del terrorismo, sabotaje, lavado de activos, robos y otros, en las distintas etapas de la cadena. Al buscar la disminución del riesgo de incautaciones y penalidades, asegura entregas justo a tiempo y su sistema de trazabilidad permite determinar si una empresa presuntamente involucrada en narcotráfico u otro hecho ilegal es cómplice o víctima. Asimismo, proporciona confianza a las administraciones de aduana y protege la imagen, los clientes y la responsabilidad.

Los estándares o normas BASC tienen por finalidad mejorar la imagen positiva de seguridad ante los clientes, asegurar la tranquilidad y permanencia de los actuales clientes, ofrecer garantías a los clientes nuevos y minimizar los reclamos por pérdidas, hurtos y maltratos de mercancías.

### Conclusiones:

- Luego de los eventos del 11 de setiembre de 2001, se generó una nueva cultura de protección y seguridad en el ámbito portuario que tiene como finalidad evitar que el transporte marítimo e infraestructura portuaria sea blanco de actividades ilícitas y atentados terroristas.

- La existencia de un número significativo de regulaciones multilaterales, de esquemas de integración y de países puede ser una pesadilla para los fabricantes y exportadores. Hay quienes señalan que la vida sería más fácil si solamente se aplicasen normas internacionales, pues con la adopción y aplicación generalizada de normas internacionales, es menos probable que sean impugnadas jurídicamente que si se establecen normas de manera unilateral.
- De cualquier modo, sea cualquiera que fuese la naturaleza de los reglamentos de seguridad que se utilicen, no han de ser discriminatorios y tampoco convertirse en un factor de competencia desleal entre los puertos.
- Los costos asociados a la seguridad en la cadena de suministro no son efímeros, han llegado para quedarse y las empresas deben afrontarlos lo antes posible para asegurar una pronta inserción global en esta nueva dinámica. Siendo un área de alta sensibilidad, los gobiernos y su sector privado deben trabajar conjuntamente para lograr el mejor posicionamiento de las industrias andinas en los mercados externos.
- Existe la percepción de que los grandes desafíos de la seguridad estratégica mancomunan el interés de los países desarrollados y en desarrollo de manera profunda. "Todos ganan si todos son seguros".
- La existencia del conjunto de normas presentadas referidas a la seguridad en el comercio internacional requieren de manera intensiva la utilización de las modernas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) y de las inversiones correspondientes en éstas y en la infraestructura relacionada (por ejemplo, en el análisis de riesgos y alertas tempranas; y el empleo de la firma electrónica a igual nivel que el uso de la documentación aduanera, la tradicional en papel).

En tal sentido, para la Comunidad Andina debería ser una prioridad desarrollar una cooperación eficiente y



creativa orientada a la incorporación de medidas de seguridad y facilitación del comercio internacional a fin de enfrentar en mejor medida estos desafíos, como por ejemplo:

- o Uso del manifiesto anticipado de carga;
- o Adopción de una iniciativa para la seguridad de los contenedores;
- o Establecer canales de diálogo permanente con las autoridades nacionales competentes en materia de seguridad;

- o Adoptar un mecanismo institucional para que las empresas pudieran, de una manera simple, informar sus experiencias;
- o Realizar seminarios con participación del sector empresarial para la mejor comprensión de la propuesta; y
- o Promover, en el marco de la Política Exterior Común, la suscripción de una Declaración de Principios entre los Países Miembros y sus principales socios comerciales para optimizar y acelerar los controles de contenedores para profundizar la modernización aduanera.

## EL MERCADO INTEGRADO DE SERVICIOS EN LA COMUNIDAD ANDINA

Fátima Toche y Elba Roo<sup>1</sup>

**E**n la primera década del siglo XXI, las relaciones económicas mundiales se han caracterizado por ser cada vez más y más interactivas, conformando una economía global donde se consolida una compleja estructura de interacciones que propicia el movimiento de bienes, servicios, personas y flujos financieros, y en la cual opera una sofisticada red de transacciones económicas entre los lugares más recónditos del planeta.

Los adelantos tecnológicos en materia de transporte, informática y telecomunicaciones, por ejemplo, han permitido que los agentes económicos tengan acceso a recursos distantes y que cada vez más las diversas economías puedan atender las necesidades de servicios de mercados más amplios, sin siquiera necesitarse el traslado o establecimiento de personas naturales o jurídicas en el país en el que se proveerá el servicio. Además, los avances de la globalización, las políticas de facilitación al comercio, el levantamiento de obstáculos reglamentarios, entre otros factores, han impulsado el crecimiento de las inversiones extranjeras y el comercio de bienes y servicios.

En este sentido, la literatura económica moderna ha formalizado diversos aspectos relacionados con el concepto del comercio de servicios para disponer de instrumentos que permitan explicar y promover el crecimiento y desarrollo económico de las naciones en el largo plazo, en condiciones de transparencia y de cumplimiento de los compromisos internacionales.

Desde comienzos de la década de los ochenta, el ritmo de crecimiento del comercio de servicios ha superado el de mercancías como resultado, entre otros, de la posibilidad de los agentes económicos de buscar proveedores externos de servicios además del tradicional esquema de recursos ofrecidos por proveedores internos. Desde entonces y hasta el presente, el ritmo de crecimiento de las exportaciones de servicios ha sido muy dinámico, con una tasa de crecimiento promedio anual del 13%. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2009, el comercio mundial de servicios

alcanzó a US\$ 6,5 billones, de los cuales, US\$ 3,3 billones es por concepto de exportaciones y US\$ 3,2 billones por importaciones de servicios.

El significativo crecimiento del comercio internacional de servicios a nivel mundial ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con normas y estadísticas que reflejen la amplia y compleja naturaleza del comercio de servicios. De allí que el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), negociado a nivel multilateral en la Ronda Uruguay, tiene como objetivo el contribuir a la expansión del comercio de servicios en condiciones de transparencia y de consolidación progresiva de las relaciones que establecen los países y como medio de promover el crecimiento económico. Por tanto, en las negociaciones de acuerdos comerciales, se reconoce el derecho de los gobiernos a reglamentar y a establecer nuevas normas con el fin de atender a los objetivos de su política nacional y a la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho. En este sentido y con base en el desarrollo de las disciplinas y normas del AGCS, se han celebrado una serie de acuerdos regionales o bilaterales para la negociación del acceso a servicios, incluyendo las compras del Estado y la modalidad de prestación transfronteriza.

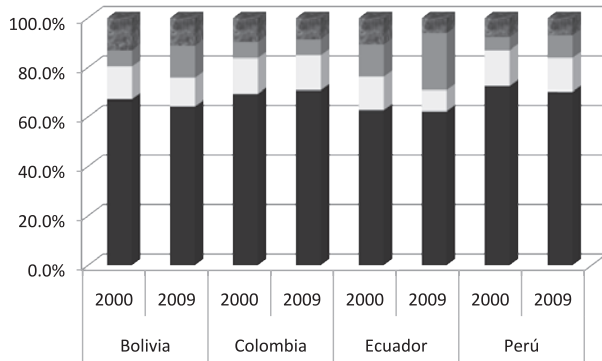
Los países andinos no han estado ajenos a estos acontecimientos mundiales. El Producto Interno Bruto (PIB) de servicios en los Países Miembros de la Comunidad Andina, para la primera década del siglo XXI, representó, en promedio, dos tercios del total del PIB. Esto se ilustra en el Gráfico N° 1 donde se puede notar que la proporción del PIB de servicios en relación al total, respectivamente para los años 2000 y 2009, se ha ubicado sostenidamente en los siguientes porcentajes: 67% y 64% para Bolivia; 69% y 71% para Colombia; 63% y 62% para Ecuador; y 73% y 70% para Perú.

Por su parte, el sector terciario de la CAN alberga, en promedio, el 70% de los empleos de la subregión. En el Gráfico N° 2 se muestra que, para cada una de las economías, la población económicamente activa destinada a servicios se ha mantenido alrededor de 80% en Bolivia, 66% en Colombia, 77% en Ecuador y 56% en Perú.

<sup>1</sup> Funcionarias de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Gráfico N° 1

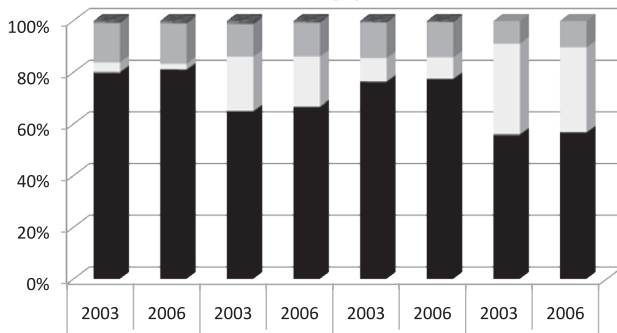
Países Miembros de la Comunidad Andina  
Estructura % PIB sectorial



Fuente: Compendio Estadístico 2010, Secretaría General de la Comunidad Andina.

Gráfico N° 2

Países Miembros de la Comunidad Andina  
Población Económicamente Activa por actividad económica (%)



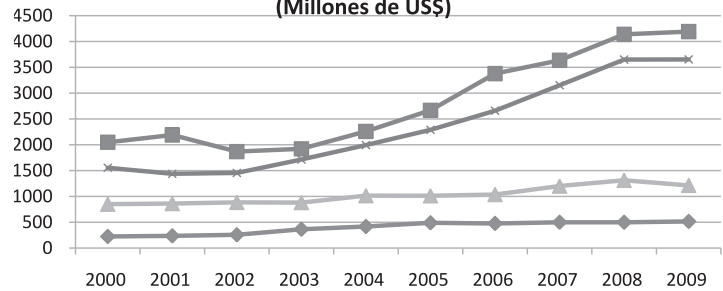
Fuente: Compendio Estadístico 2010, Secretaría General de la Comunidad Andina.

Asimismo, el crecimiento que ha experimentado el comercio internacional de servicios en los Países Miembros ha potenciado las condiciones para establecer principios y normas que constituyan una estructura fundamental para propiciar el fortalecimiento y la diversificación de los sectores productores y proveedores de servicios en la Comunidad Andina. Las exportaciones de servicios de los países andinos, tal como se visualiza en los Gráficos N° 3 y 4, en la última década se ha

incrementado progresivamente. Las exportaciones de servicios de Bolivia, Colombia y Perú en 2009 han alcanzado niveles que duplican el valor de estas exportaciones en el año 2000. En el caso de Ecuador, las ventas de servicios en el exterior, en 2009, superan en torno al 50% de las exportaciones de servicios registradas en el año 2000.

Gráfico N° 3

Países Miembros de la Comunidad Andina  
Exportaciones de servicios  
(Millones de US\$)

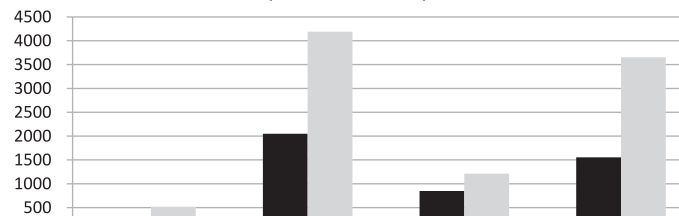


Fuente: Compendio Estadístico 2010, Secretaría General de la Comunidad Andina.

Gráfico N° 4

Gráfico N° 4

Países Miembros de la Comunidad Andina  
Exportaciones de Servicios  
(Millones de US\$)



Fuente: Compendio Estadístico 2010, Secretaría General de la Comunidad Andina.

En este sentido, es claro evidenciar que dada la relevancia de los servicios en las economías de los Países Miembros, las acciones y políticas que emprendan en este sector tendrán una marcada incidencia en su desarrollo económico y social.

Al considerar el rol que ejerce el sector servicios en la esfera de la integración andina, sin lugar a dudas, el mercado integrado de servicios constituye un

componente esencial del intercambio comercial de bienes, transferencia de tecnologías, así como de la circulación de capitales y personas al interior de la subregión y una profundización de su estructura puede contribuir a mejorar la participación de las economías andinas en el comercio internacional de servicios para así lograr una inserción efectiva en el mercado global.

En la literatura sobre integración andina se pueden encontrar opiniones que destacan que el desarrollo del comercio intrasubregional de servicios es un eje fundamental en la consolidación del proceso de integración de la Comunidad Andina y de las ventajas competitivas de la producción subregional. Aunque existen divergencias sobre este particular, ante la relevancia del sector servicios en las economías andinas, el Acuerdo de Cartagena ha establecido pautas para el desarrollo del comercio intrasubregional de servicios que orienta el marco general de principios y normas para alcanzar una consolidación del mercado andino de servicios.

Con el fin de proporcionar mayor información sobre la perspectiva actual del comercio de servicios en la Comunidad Andina, a continuación se presentan consideraciones sobre la visión del sector servicios en los Planes Nacionales de Desarrollo de los Países Miembros y se ofrece un panorama de la normativa andina en materia de servicios, destacando el estado actual de las negociaciones intracomunitarias, así como los desafíos que afronta este bloque de integración en diversos sectores del mercado de servicios.

### **1. Concepción del sector servicios en los Planes Nacionales de Desarrollo de los Países Miembros**

En términos generales, los Países Miembros de la Comunidad Andina conciben el sector servicios como clave en su crecimiento y desarrollo económico por su capacidad de generar ingresos y empleo a nivel nacional. Por tanto, se destacan como aspectos de particular relevancia las políticas, estrategias y acciones que se lleven a cabo en materia de producción de servicios con valor agregado y que contribuyan a la diversificación productiva

con la finalidad de ampliar la comercialización en mercados nacionales y de exportación. Otros aspectos claves para los países andinos se refieren al desarrollo e innovación tecnológica, el mayor y mejor acceso a los servicios financieros, el rol de las pequeñas y medianas empresas, la disponibilidad de la infraestructura para facilitar las actividades relacionadas con el sector servicios, el cuidado de los recursos naturales y las políticas específicas sobre los servicios básicos. Para Colombia y Perú tienen una importancia especial las potencialidades para aprovechar las mejores condiciones de acceso a partir de acuerdos comerciales sobre servicios negociados.

A continuación se presentan las menciones más relevantes en materia de servicios de los Países Miembros de la CAN.

#### **1.a. Bolivia**

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del Estado Plurinacional de Bolivia presenta una visión de la transformación del país, que busca configurar una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para que todos -bolivianos y bolivianas- vivan bien. En este sentido, el Plan Nacional de Bolivia se concentra en cuatro estrategias regionales, a saber: 1) Estrategia económica (Bolivia Productiva); 2) Estrategia socio comunitaria (Bolivia Digna); 3) Estrategia de relacionamiento internacional (Bolivia Soberana); y 4) Estrategia del poder social (Bolivia Democrática).

La estrategia que toma en cuenta factores relacionados con el sector de servicios es "Bolivia Productiva", la cual aborda planteamientos para impulsar un cambio en la matriz productiva con la finalidad de: generar excedentes en sectores estratégicos; generar empleo e ingreso; recuperar el mercado interno; exportar con valor agregado; alcanzar un desarrollo productivo con valor agregado e innovación tecnológica; impulsar la industrialización de los recursos naturales; contar con una educación para la producción; dinamizar la actividad productiva de sectores, regiones, mancomunidades de municipios y municipio; y disponer de una distribución de la riqueza nacional.



El Plan señala que las limitaciones del sector generador de empleo e ingresos (que incluye los sectores de industria, manufactura y artesanía; turismo; desarrollo agropecuario; vivienda; y comercio; servicio de transportes, y otros servicios), pese a su gran capacidad para crear fuentes de trabajo, se caracterizan por su bajo nivel de desarrollo tecnológico y de productividad, su débil organización institucional y su dependencia respecto a la dinámica de otros sectores productivos y comerciales. En este sentido, la estrategia “Bolívia Productiva” incluye la producción de bienes y servicios con valor agregado y comercialización en mercados, local, nacional y de exportación, así como la promoción de productos y servicios del biocomercio a través de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), con el fin de estimular la utilización, agregación de valor y el comercio de bienes y servicios de los recursos de biodiversidad, bajo criterios de sostenibilidad ecológica, social y económica, principalmente en regiones con altos índices de pobreza y de gran biodiversidad.

### 1.b. Colombia

El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia “Estado comunitario: desarrollo para todos” le da especial relevancia a la tarea reformadora del Estado para crear riqueza pública, proveer buenos servicios, y asignar los recursos públicos a tareas prioritarias, dentro de las cuales se destaca la equidad social.

Su principal reto es fortalecer la promoción social para la reducción de desigualdades socioeconómicas, racionalizando la oferta de servicios, y teniendo a la familia como sujeto de intervención. En particular, en lo que se refiere al sector servicios, el Plan Nacional tiene como objetivo promover la búsqueda de nuevos mercados para productos y servicios colombianos, a través de una política muy activa de integración económica con el resto del mundo. Para ello, el Plan contempla estrategias de promoción de servicios y de desarrollo de los servicios logísticos.

En cuanto a la estrategia de promoción de servicios, se busca identificar los sectores en Colombia con mayor potencial exportador de servicios, así como desarrollar y orientar hacia dichos sectores

identificados los incentivos para su desarrollo. Además, se pretende aprovechar las mejores condiciones de acceso a los mercados que ofrecen los acuerdos comerciales sobre servicios negociados por Colombia.

En lo que respecta a la estrategia de desarrollo de los servicios logísticos, se busca desarrollar iniciativas públicas y privadas para promover la modernización y diversificación en tres frentes asociados a la facilitación del comercio y del transporte (infraestructura logística, oferta de servicios logísticos y organización de los demandantes del servicio) con el fin de aprovechar las ventajas arancelarias por la suscripción de acuerdos de libre comercio.

Como ejes importantes en materia de servicios se procurará disponer de un mayor y mejor acceso a los servicios financieros y su democratización, que incluya la facilitación y ampliación del acceso a servicios financieros de las Mipymes. Asimismo, se espera fortalecer la prestación de servicios de transporte moderno, seguro y eficiente.

### 1.c. Ecuador

El Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 “Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural” del Ecuador presenta entre sus objetivos el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible que incluye:

- Aplicar incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, especialmente aquellas de los sectores industrial y de servicios, con particular énfasis en el turismo, en el marco de su reconversión a líneas compatibles con el nuevo patrón productivo y energético, y considerando la generación de empleo local, la innovación tecnológica, la producción limpia y la diversificación productiva.
- Diversificar las formas de producción y prestación de servicios, y sus capacidades de agregación de valor, para ampliar la oferta nacional y exportable.
- Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.



- Capacitar a las asociaciones de pequeños productores y productoras sobre las demandas internas de bienes y servicios a nivel local y regional.
- Dotar de infraestructura y equipamiento que facilite las actividades autónomas de producción, comercio y servicios.
- Fijar precios y tarifas equitativas para los servicios básicos, y controlar y regular precios de mercado en general.
- Definir normas y estándares de productos y servicios que garanticen los derechos de las y los consumidores y promuevan la producción nacional.
- Diseñar y difundir campañas educativas para la promoción del consumo de bienes y servicios producidos a nivel local y nacional, que no sean suntuarios, que no afecten a la naturaleza ni a la salud.
- Impulsar iniciativas de producción sostenible de bienes y servicios, que consideren la capacidad de regeneración de la naturaleza para el mantenimiento de la integridad y la resiliencia de los ecosistemas.
- Ampliar el sistema de cuentas nacionales para registrar la pérdida y degradación de los recursos naturales y el aporte de los servicios ambientales.
- Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas.
- Fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones y vialidad para la producción, buscando mecanismos de co-financiamiento cuando sea necesario.
- Desarrollar una red pública de infraestructura y servicios.
- Mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, que favorezca

el comercio interno y externo, y la integración nacional y regional.

#### **1.d. Perú**

El “Plan Perú 21: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” de la República del Perú señala que, en la década de 1970, los sectores productivos de las regiones aportaban, en promedio, cerca del 70% del PBI y las actividades terciarias algo más del 30%. Actualmente, las actividades terciarias, el comercio y los servicios se aproximan al 50%. En este cambio destacan especialmente el proceso de desindustrialización, que se refleja en el desplome de la actividad manufacturera regional, así como el estancamiento relativo de la agricultura, que ha perdido peso en la generación del PIB.

En este sentido, el Plan destaca las siguientes acciones a realizar en materia de servicios:

- La conformación de corredores económicos para integrar las economías regionales del Perú a la economía mundial, y en particular hacia países vecinos de importancia estratégica como el Brasil, con el fin de incentivar la inversión nacional y extranjera en nuevas actividades económicas competitivas de bienes y servicios con alta productividad y valor agregado, y por tanto generadoras de empleos adecuados.
- Para actividades productivas y de servicios relacionados al turismo cultural y de aventura, turismo gastronómico y de salud, se plantea desarrollar las industrias de insumos y servicios especializados, así como la producción de equipos y bienes de alta tecnología que las abastezcan, incluyendo el desarrollo de software y tecnologías de información, servicios de consultoría y de gestión, y el desarrollo de patentes.
- Asegurar las inversiones en infraestructura y servicios públicos necesarias para propiciar la inversión privada nacional y extranjera, que permita aprovechar las potencialidades creadas por los acuerdos comerciales.



- Asimismo, para impulsar el acceso de la población a servicios de salud y seguridad social, se requiere mejorar la calidad y el acceso de la población a los servicios de saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, salud, educación básica y seguridad ciudadana.

## 2. Normativa andina en materia de servicios

Luego de hacer referencia a la importancia relativa del sector servicios en la economía mundial y a la visión de los países andinos en la que presentan que las acciones sobre el sector constituyen un componente esencial para promover su desarrollo económico, resulta significativo conocer el marco regulatorio andino que permite consolidar el mercado intracomunitario de servicios.

En este sentido, en la siguiente sección se desarrollan las disposiciones generales y específicas contenidas en la normativa andina sobre el comercio de servicios, que tienen como objetivo establecer un conjunto de principios y normas para que progresivamente exista un mercado de libre circulación de los servicios al interior de la CAN, a fin de alcanzar la creación del Mercado Común Andino de Servicios.

### 2.a. Antecedentes

En la década del 90 la Comunidad Andina fue objeto de algunas reformas con miras al perfeccionamiento del proceso de integración. La reforma institucional fue iniciada mediante el Protocolo de Trujillo en marzo de 1996, y permitió que el liderazgo del proceso pasara a manos de los Presidentes de los Países Miembros y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores pasaran a formar parte de la estructura institucional.

Por su parte, el Protocolo de Cochabamba, en mayo de 1996, perfeccionó el ordenamiento jurídico comunitario confirmando el carácter obligatorio de las Decisiones a las Resoluciones de la Secretaría General, e incorporando nuevas competencias para el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Los cambios programáticos, efectuados por medio del Protocolo de Sucre, en junio de 1997, permitieron incorporar tres nuevos capítulos en el Acuerdo de Cartagena: relaciones externas, comercio de servicios y miembros asociados. Con estas adiciones, el Acuerdo de Cartagena se complementó como marco, a partir del cual se desarrollan las relaciones comerciales de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Con base en dicho Acuerdo los órganos comunitarios investidos de facultades normativas de carácter supranacional han desarrollado las distintas materias que éste abarca, en las que se incluyen los servicios.

La naturaleza supranacional que tiene el Acuerdo de Cartagena implica la cesión de competencias de los Países Miembros en órganos comunitarios, para que formulen las normativas comunes y armonizadoras que aplicarán en los respectivos ordenamientos jurídicos internos. El derecho comunitario se rige por los principios de efecto directo, aplicación inmediata y primacía o preeminencia sobre el derecho interno de los Países Miembros.

Con la inclusión del Capítulo VII del Acuerdo de Cartagena se establecieron las pautas para el desarrollo del comercio intrasubregional de servicios, facultando a la Comisión de la Comunidad Andina para que, a propuesta de la Secretaría General, aprobara un marco general de principios y normas que permita consolidar el mercado andino de servicios, en concordancia con el esquema planteado por el Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS), a través de cuatro modos de prestación, a saber:

- a) Desde el territorio de un País Miembro al territorio de otro País Miembro;*
- b) En el territorio de un País Miembro a un consumidor de otro País Miembro;*
- c) Por conducto de la presencia comercial de empresas prestadoras de servicios de un País Miembro en el territorio de otro País Miembro; y*
- d) Por personas naturales de un País Miembro en el territorio de otro País Miembro.*

En aplicación a lo dispuesto por el Acuerdo de Cartagena, la Comisión de la Comunidad Andina aprobó, en junio de 1998, la Decisión 439 sobre el “Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina”.

## 2.b. Régimen General de Servicios – Decisión 439

La Decisión 439 es la norma marco que establece los principios que rigen el comercio de servicios de la Comunidad Andina y, además, determina los lineamientos que debe seguir la regulación sectorial y de facilitación y armonización del comercio de servicios en la subregión. Las Decisiones de carácter sectorial deben tener como referencia o aplicación supletoria las disposiciones previstas en la Decisión 439.

Es así que el artículo 5 de la Decisión 439 establece que: *“Los sectores o subsectores de servicios sometidos a Decisiones sectoriales existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Decisión o sus modificatorias, se regulan por las normas contenidas en tales Decisiones. Respecto de dichos sectores y subsectores, las normas previstas en el presente Marco General se aplicarán supletoriamente.”*

La mencionada Decisión tiene como ámbito de aplicación aquellas medidas que afecten el comercio de servicios, en todos los sectores y en los cuatro modos de prestación<sup>1</sup>, ya sea que haya sido expedida por un ente público, del nivel central, regional o local, o de una entidad delegada para ello. Asimismo, abarca todo tipo de establecimiento comercial o profesional en el territorio de un País Miembro, así como la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio.

Se exceptúa del ámbito de aplicación a las medidas adoptadas en relación con los servicios de transporte aéreo. Esta exclusión va mucho más allá de lo establecido en el AGCS y la práctica en otros acuerdos, ya que lo habitual es excluir sólo a los derechos de tráfico aéreo y no a toda la actividad. La existencia de la práctica de los cielos abiertos que rige en la Comunidad Andina fue uno de los motivos por los cuales la Comisión decidió excluir a todo el sector del futuro programa de liberación.<sup>2</sup>

Hasta el año 2002 se mantuvo como excepción la adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o de entidades públicas de los Países Miembros. En vista que no se adoptó una Decisión especial sobre el tema antes del 1° de enero de 2002, el estado de excepción concluyó. De este modo, la adquisición de servicios en estas condiciones quedó sujeta al principio del Trato Nacional.

La Decisión 439 consta de diez capítulos, de los cuales resultan de especial consideración los correspondientes a la formulación de los principios y compromisos, el proceso de apertura del mercado de servicios y el origen de los mismos.

### 2.b.1. Principios y compromisos

El capítulo correspondiente a principios y compromisos constituye la estructura fundamental sobre la cual se construye el comercio intrasubregional de servicios. Lista los principios que deberán aplicarse para que las condiciones de desarrollo del comercio de servicios alcancen los objetivos propuestos, tanto en la Decisión como en el Acuerdo de Cartagena.

<sup>1</sup> El suministro transfronterizo abarca por definición las corrientes de servicios del territorio de un Miembro al territorio de otro Miembro (por ejemplo, los servicios bancarios o los servicios de arquitectura prestados a través del sistema de telecomunicaciones o de correo);

El consumo en el extranjero se refiere a las situaciones en que un consumidor de servicios (por ejemplo, un turista o un paciente) se desplaza al territorio de otro Miembro para obtener un servicio;

La presencia comercial implica que un proveedor de servicios de un Miembro establece una presencia en el territorio de otro Miembro, mediante la adquisición en propiedad o arrendamiento de locales (por ejemplo, filiales nacionales de compañías de seguros o cadenas hoteleras), con el fin de suministrar un servicio;

La presencia de personas físicas consiste en el desplazamiento de personas de un Miembro al territorio de otro Miembro para prestar un servicio (por ejemplo, contables, médicos o profesores). En el Anexo sobre el Movimiento de Personas Físicas se especifica, no obstante, que los Miembros siguen siendo libres de aplicar medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o el acceso al mercado de trabajo con carácter permanente.

<sup>2</sup> JARAMILLO, Felipe. Los Servicios en la Comunidad Andina. En: Derecho Comunitario Andino. (IDEI) Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. 2003. Lima, Perú. Pág. 338.



En primer lugar, los Países Miembros están obligados a otorgar a los servicios y prestadores de servicios de los demás Países Miembros, **acceso al mercado** en cualquiera de los modos de prestación de servicios.

De acuerdo con la práctica, el acceso al mercado es la capacidad que tienen los empresarios de un país de ingresar mercancías o servicios al mercado de otro país en condiciones negociadas que así lo favorezcan. De esta forma, entre menos requisitos y condiciones se establezcan, mejor se llega a un mercado integrado.

Se consideran medidas que atentan contra el libre acceso a mercados aquellos actos o disposiciones de entidades u organismos gubernamentales de cualquier orden, sea nacional, regional o local, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, pudiendo eliminar dichas barreras.

En ese sentido la Decisión 439 plasma el principio de acceso a mercado, el cual es reconocido por los Países Miembros para los servicios y prestadores de servicios de los demás Países Miembros.

Dicho acceso puede darse mediante los cuatro modos de prestación de servicios, de forma que cualquiera de los proveedores de servicios de los Países Miembros puede acceder al mercado de los demás Países Miembros. Así, cualquier medida que establezca requisitos que impidan dicho acceso sería violatoria del ordenamiento jurídico andino.

En segundo lugar, la Decisión 439 contiene de forma expresa la obligación de cada País Miembro de otorgar de manera inmediata e incondicional a los servicios y prestadores de servicios de los demás Países Miembros un **trato no menos favorable** que el concedido a los servicios y prestadores de servicios de cualquier otro país, sea o no miembro de la Comunidad Andina. Sin embargo, la Decisión hace una salvedad sobre la aplicación del principio cuando se trata de países adyacentes, estableciendo que se podrá conferir o conceder ventajas a países adyacentes con el fin de facilitar intercambios de servicios que se produzcan y consuman localmente, limitados a las zonas fronterizas contiguas.

En tercer lugar, el Marco General del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina, reconoce como pilar del desarrollo del mercado común el principio de **trato nacional**. Está prevista la obligación de los Países Miembros de otorgar a los servicios y prestadores de servicios de los demás Países Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a sus propios servicios y prestadores de servicios.

Esta disposición se debe interpretar de manera conjunta con las disposiciones que establecen las condiciones para considerar el origen andino de un servicio o prestador de servicio. Se consideran como servicios originarios de la subregión:

- “1. *Los suministrados por personas naturales o físicas con residencia permanente en cualquiera de los Países Miembros, de acuerdo con las regulaciones nacionales respectivas;*
2. *Los servicios suministrados por personas jurídicas constituidas, autorizadas o domiciliadas, con arreglo a la legislación nacional, en cualquiera de los Países Miembros y que efectivamente realicen operaciones sustanciales en el territorio de cualquiera de estos, o por Empresas Multinacionales Andinas; y*
3. *En el caso del suministro transfronterizo de servicios, los que se produzcan y se presten directamente desde el territorio de alguno de los Países Miembros, por personas naturales o físicas, o por personas jurídicas, de acuerdo a lo indicado en los párrafos 1 y 2 anteriores.”*

Todos estos principios y obligaciones están cobijados por el deber de transparencia, según el cual cada País Miembro debe publicar con prontitud las medidas de aplicación general que afecten el funcionamiento del comercio de servicios.

Asimismo, los Países Miembros están comprometidos a no establecer medidas que incrementen el grado de disconformidad o que incumplan los compromisos de acceso a mercados y de trato nacional. Esta obligación comprende cualquier medida que afecte el comercio de servicios y que hayan sido adoptadas por los Países Miembros en su nivel central, regional o local.

En todo caso, aquellos sectores o subsectores de servicios regulados en Decisiones especiales se regirán en principio por lo dispuesto en dichas Decisiones y el Marco General se aplicará a ellos de forma supletoria.

Actualmente, el ordenamiento andino cuenta con regulaciones especiales en materia de transporte que incluyen transporte aéreo, marítimo, de carreteras, así como el multimodal. Asimismo, se han promulgado normas relacionadas con turismo y telecomunicaciones. (Ver recuadro 1 pag. 202).

### 2.b.2. Medidas excepcionales

Un elemento fundamental y transversal en el comercio de servicios está plasmado en el artículo 11 de la Decisión 439, que permite que los Países Miembros puedan adoptar o aplicar medidas necesarias para proteger la moral o preservar el orden público, proteger la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales, así como preservar el medio ambiente, garantizar la imposición o recaudación equitativa o efectiva de impuestos directos, entre otros aspectos taxativamente establecidos en el mencionado artículo.

Para aplicar las excepciones previstas en el artículo 11, los Países Miembros deben tener en cuenta que las mismas no podrán ser aplicadas de manera desproporcionada en relación con el objetivo que persiguen, no pueden obedecer a fines proteccionistas a favor de servicios o proveedores de servicios nacionales, ni se podrán aplicar de forma que constituyan un obstáculo innecesario al comercio subregional de servicios, ni pueden ser un medio de discriminación en contra de los servicios o proveedores de servicios de la Comunidad Andina.

### 2.b.3. Proceso de Consolidación del Mercado Integrado de Servicios

Adicional a las disposiciones de carácter estructural, como son los principios y compromisos de los Países

Miembros en relación con el comercio de servicios, la Decisión 439 también se ocupó en diseñar un programa de consolidación del mercado integrado de servicios a nivel subregional.

Si bien el Marco General estableció las condiciones para el desarrollo del comercio de servicios en la subregión, demarcando un espacio con reglas que favorecen la prestación de servicios, y aunque la Decisión abarca todos los servicios, se tuvieron en cuenta las sensibilidades de los Países Miembros en algunos de ellos. En consecuencia, previó un procedimiento más lento de apertura para aquellas medidas que fueran contrarias a los principios de acceso a mercados y trato nacional que estuvieran vigentes en los Países Miembros, siempre y cuando fueran listados en un inventario.

Fue así como, después de varios años de coordinación entre los Países Miembros y de prórrogas en el plazo para elaborar el inventario mencionado<sup>3</sup>, se expidió la Decisión 510, mediante la cual se adoptó el referido inventario de medidas restrictivas del comercio de servicios. La Decisión 510 corresponde al sistema de lista negativa, es decir que sólo hay reserva en la aplicación o excepción en aquellas medidas incluidas en las listas; aquellas que no fueron incluidas se consideran liberalizadas. Para el caso del inventario, el desmonte de la lista se realizó a través de la eliminación de las restricciones contenidas en las listas. Ello, constituyó un elemento importante para la transparencia, puesto que cada País Miembro conoce cuáles son las restricciones que existen en los demás.<sup>4</sup> Dentro del inventario de medidas, los países incluyeron cerca de 11 sectores<sup>5</sup> que representaban un total de 362 medidas restrictivas del comercio de servicios, de las cuales 170 correspondían a medidas contrarias al principio de acceso a mercado y 192 correspondían a medidas contrarias al principio de trato nacional.

En todo caso, de acuerdo con la Decisión 439, el proceso de consolidación del mercado integrado de servicios en la Comunidad Andina debió haber concluido a más tardar el 31 de diciembre de 2005, es decir que cumplido ese plazo los Países Miembros

<sup>3</sup> Mediante las Decisiones 473, 481, 484, 489 y 493 se prorrogó el plazo inicial que vencía el 31 de diciembre de 1999.

<sup>4</sup> JARAMILLO, Felipe. *Ibid.*, pág. 342.

<sup>5</sup> Servicios Profesionales, Servicios de comunicaciones –audiovisuales, postales y correos–, Servicios de construcción e ingeniería, Servicios de distribución, Servicios de enseñanza, Servicios relacionados con el medio ambiente, Servicios financieros, Servicios sociales y de salud, Servicios de turismo, Servicios de esparcimiento, Servicios de transporte.



debían haber levantado las medidas mantenidas por cada uno en el inventario mencionado y que no hubieran sido liberalizadas o armonizadas en Decisiones sectoriales. Sin embargo, los Países Miembros consideraron conveniente que dicho plazo fuera suspendido inicialmente mediante la Decisión 629, posteriormente por la Decisión 634 y concluido con la expedición de la Decisión 659, sobre la cual se detallará más adelante.

#### **2.b.4. Culminación de la Consolidación del Mercado Integrado de Servicios**

A través de la Decisión 659 se dispuso específicamente el compromiso de convocar a grupos de expertos de los Países Miembros de servicios financieros y de servicios profesionales. En el ámbito del primero de ellos se definirá el régimen que regulará la liberalización del sector, teniendo en cuenta las condiciones previstas en el artículo 2 de la citada Decisión, y en el ámbito del segundo de ellos se definirá las normas de acreditación y reconocimiento de licencias, certificaciones y títulos profesionales que se aplicarán en la subregión andina, para facilitar a los profesionales de los Países Miembros la provisión de servicios profesionales en la subregión.

De otro lado, la Decisión se ocupa de establecer condiciones especiales para la prestación de servicios de transporte acuático-marítimo de cabotaje, servicios públicos y de explotación o exploración de recursos naturales, ejecución de obras públicas, sociedades portuarias y servicios de radiodifusión y televisión. Asimismo, se ocupa de otorgar a Bolivia un tratamiento especial, en desarrollo de lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en las Decisiones 439 y 634.

De acuerdo con el artículo 7 de la Decisión 659, los sectores no señalados de manera expresa en dicha Decisión quedaron liberalizados y estarán sometidos a lo previsto en la Decisión 439 – Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios de la Comunidad Andina, de manera que se ha garantizado una de las libertades que contribuye con el perfeccionamiento del mercado común, consolidándose así el mercado de servicios en la subregión.

#### **2.b.5. Disposiciones de la Decisión 659.**

Como se mencionó anteriormente, el 14 de diciembre de 2006, la Comisión de la Comunidad Andina entró en la etapa final de este proceso al expedir la Decisión 659, mediante la cual señala los sectores que serán objeto de normativa sectorial o disposiciones específicas.

En materia de telecomunicaciones la Decisión establece disposiciones relacionadas con los servicios de radio y televisión, de la siguiente manera:

##### **2.b.5.1 Sociedad Anónima**

El artículo 5 de la Decisión 659 permite la posibilidad de que se mantengan las medidas relativas a la exigencia de sociedad anónima como figura jurídica de operadores de servicios públicos y servicios de radiodifusión, entre otros servicios. Las medidas se relacionan en la Resolución 1109 de la Secretaría General, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1508.

##### **2.b.5.2. Presencia Local**

El mismo artículo 5 establece la posibilidad de que los Países Miembros exijan la presencia local para los proveedores de servicios públicos. Dichas normas vigentes al 14 de diciembre de 2007, han sido publicadas mediante Resolución 1109 de la Secretaría General, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1508.

##### **2.b.5.3. Límites a la inversión**

De otro lado, los Países Miembros se comprometieron a permitir la inversión de otros Países Miembros en servicios de radio y televisión.

- a) Se podrán establecer límites a la participación, las cuales se registrarán por las legislaciones nacionales. Dicho límite, en todo caso, deberá garantizar que la participación de los inversionistas sea como mínimo en el 40% del capital social de la empresa proveedora de los servicios.

- b) Los Países podrán mantener el requisito de nacionalidad para personas naturales proveedores de dichos servicios, a las que se les otorgue concesiones, autorizaciones y licencias.
- c) Asimismo, de acuerdo a lo que establece el artículo 6 de la Decisión 659, los Países podrán “mantener transitoriamente la exigencia a los prestadores (operadores y concesionarios de espacios) de servicios de televisión abierta nacional, de emitir porcentajes mínimos de programación de producción nacional.” Al ser una medida transitoria los Países Miembros se comprometieron a trabajar conjuntamente con miras a su levantamiento progresivo de forma que se otorgue un trato preferencial a nivel andino. Para este efecto se conformará un Grupo de Trabajo que presente, antes del 30 de julio de 2007, un proyecto de Decisión para que se apruebe antes del 30 de septiembre de 2007, de lo contrario se aplicará el efecto liberalizador previsto en el artículo 6 de la Decisión 634.
- Suspender la liberalización del comercio de servicios para Bolivia señalando que: “A más tardar el **30 de septiembre de 2008**, Bolivia presentará a la Comisión, para su consideración, los proyectos de Decisión de los sectores que podrán ser objeto de trato preferencial que regirá para el comercio de servicios entre Bolivia y los demás Países Miembros”.
  - A más tardar el **31 de marzo de 2009**, la Comisión considerará los proyectos de Decisión presentados por Bolivia y deberá pronunciarse mediante Decisiones con el fin de establecer las condiciones que regirán el comercio de servicios entre Bolivia y los demás Países Miembros. Aquellos sectores en los que la Comisión no decida dar un trato preferencial quedarán liberalizados.

Posteriormente, las Decisiones 694, 696 y 718 postergaron sucesivamente hasta el **31 de diciembre de 2010** el plazo establecido a Bolivia para la presentación de Decisiones sectoriales; y, hasta el **31 de diciembre de 2011** el plazo establecido a la Comisión para considerarlos y pronunciarse.

#### **2.b.5.4. Situación de Bolivia**

El artículo 8 de la Decisión 659 tiene en cuenta la situación especial de Bolivia, reconocida en el Acuerdo de Cartagena y las Decisiones 439 y 634, y se encarga de consagrar las consideraciones que se deberán tener en cuenta en materia de plazos y excepciones temporales en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento andino.

En relación con la inversión en los servicios de radio y televisión, Bolivia aplicará los límites de participación de capital de inversionistas extranjeros previstos en la legislación interna vigente el 14 de diciembre de 2007. Se buscará aproximar de forma gradual los límites aplicados por los Países Miembros, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la Decisión 659.

Otro elemento importante de la Decisión 659 a favor de la situación especial de Bolivia, se refiere a la suspensión de la liberalización del comercio de servicios a que se refiere la Decisión 439. Y es que el artículo 8 de la Decisión 659 estableció lo siguiente:

En aquellos sectores y medidas en los que Bolivia no solicite un trato preferencial en las condiciones señaladas, quedará sin efecto la suspensión establecida y se aplicarán nuevamente los principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina, consagrados en la Decisión 439.

Sin embargo, es preciso aclarar que la suspensión concedida a Bolivia mediante la Decisión 659 no se extiende a las Decisiones sectoriales en materia de servicios, como la de telecomunicaciones, puesto que, al momento de su expedición, las mismas salieron del ámbito del marco general de la Decisión 439, teniendo de ese modo una regulación y proceso de liberalización especial y adecuado a las características particulares del sector, aunque basado en los principios y compromisos asumidos en la Decisión 439, que como señala su artículo 5<sup>6</sup>, pasa a aplicarse de manera supletoria.

<sup>6</sup> “Los sectores o subsectores de servicios sometidos a Decisiones sectoriales existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Decisión o sus modificatorias, se regulan por las normas contenidas en tales Decisiones. Respecto de dichos sectores y subsectores, **las normas previstas en el presente Marco General se aplicarán supletoriamente.**”



En ese orden de ideas, se puede concluir que en la actualidad la Comunidad Andina cuenta con un Mercado Integrado de Servicios, que permite la libre prestación de, servicios en los 4 modos de prestación y en todos los sectores salvo el de transporte aéreo, que queda excluido de la regulación, Servicios Financieros y Porcentajes Mínimos de Programación de Producción Nacional los cuales deben contar con Decisiones Sectoriales antes del 31 de diciembre de 2011. Asimismo, a

más tardar el 31 de diciembre de 2011 se deberá contar con un régimen especial aplicable al Estado Plurinacional de Bolivia en materia de servicios, con las características señaladas líneas arriba.

Finalmente, los plazos que se encuentran vigentes para la aprobación de Decisiones pendientes para culminar la consolidación del Mercado Integrado de Servicios se resumen en el siguiente cuadro:

Mandato	Plazo	Norma
Expedir Decisión Sectorial sobre Servicios Financieros	<b>31 de diciembre de 2011</b>	Decisiones 634, 659 y 718
Expedir Decisión sobre Profundización de la liberalización de los porcentajes mínimos de producción nacional en servicios de televisión abierta nacional	<b>31 de diciembre de 2011</b>	Decisiones 634, 659 y 718
Régimen especial aplicable a Bolivia en materia de Servicio	<p><b>31 de diciembre de 2010</b> (Presentar a la Comisión para su consideración los proyectos de Decisión de los sectores que podrán ser objeto de trato preferencial)</p> <p><b>31 de diciembre de 2011</b> (Para que la Comisión considere los proyectos de Decisión presentados por Bolivia y se pronuncie a fin de establecer las condiciones que regirán el comercio de servicios entre Bolivia y los demás Países Miembros)</p>	Decisiones 634, 659 y 718
Llevar a cabo reuniones de Expertos subregionales en materia de prestación de Servicios Profesionales, para definir las normas de acreditación y reconocimiento de licencias, certificaciones y títulos profesionales que se aplicarán en la subregión andina	No hay plazo	Decisiones 439 y 659



**Recuadro N° 1**

**Decisiones andinas sectoriales vigentes sobre comercio de servicios**

Decisión	Descripción	Fecha de Aprobación
<b>Transporte Marítimo</b>		
609	Reconocimiento comunitario de Títulos para la Gente de Mar emitidos por las Autoridades Nacionales Competentes mediante refrendo y conforme a normas internacionales	29 de marzo de 2005
532	Modificación de la Decisión 487: Garantías Marítimas (Hipoteca Naval y Privilegios Marítimos) y Embargo Preventivo de Buques	2 de octubre de 2002
487	Garantías Marítimas (Hipoteca Naval y Privilegios Marítimos) y Embargo Preventivo de Buques	7 de diciembre de 2000
390	Modificación de la Decisión 314 “Libertad de Acceso a las Cargas Transportadas por Vía Marítima y Políticas para el Desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino”	2 de julio de 1996
314	Libertad de Acceso a las Cargas Transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino	6 de febrero de 1992
288	Libertad de acceso a la Carga Originada y Destinada, por Vía Marítima, dentro de la Subregión	21 de marzo de 1991
<b>Transporte Aéreo</b>		
619	Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina	15 de julio de 2005
582	Transporte Aéreo en la Comunidad Andina	4 de mayo de 2004
<b>Transporte Terrestre</b>		
561	Modificación de la Decisión 398: Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera (Condiciones técnicas para la habilitación y permanencia de los omnibuses o autobuses en el servicio)	25 de junio de 2003
491	Reglamento Técnico Andino sobre Límites de Pesos y Dimensiones de los Vehículos destinados al Transporte Internacional de Pasajeros y Mercancías por Carretera	9 de febrero de 2001
467	Norma Comunitaria que establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados del transporte internacional de mercancías por carretera	12 de agosto de 1999
399	Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257	17 de enero de 1997



398	Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera, sustitutoria de la Decisión 289	17 de enero de 1997
290	Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportador Internacional por Carretera	21 de marzo de 1991
277	Modificación de la Decisión 271: Sistema Andino de Carreteras	23 de noviembre de 1990
271	Sistema Andino de Carreteras	19 de octubre de 1990
Transporte multimodal		
393	Modificación de la Decisión 331: "Transporte Multimodal"	9 de julio de 1993
331	Transporte Multimodal	4 de marzo de 1993
Turismo		
503	Reconocimiento de documentos nacionales de identificación	22 de junio de 2001
498	Día del Turismo Andino	30 de marzo de 2001
463	Régimen para el Desarrollo e Integración del Turismo en la Comunidad Andina	25 de mayo de 1999
Telecomunicaciones		
725	Autorización comunitaria para la explotación y comercialización del Recurso Órbita–Espectro de los Países Miembros en la posición 67° Oeste	10 de diciembre de 2009
724	Modificación de la Decisión 654 sobre el "Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita–Espectro de los Países Miembros"	10 de diciembre de 2009
715	Modificación del artículo 7 de la Decisión 654 y la Decisión 707 en su artículo 5 y disposiciones transitorias	8 de setiembre de 2009
707	Registro Andino para la autorización de Satélites con Cobertura sobre Territorio de los Países Miembros de la Comunidad Andina	10 de diciembre de 2008
672	Modificación de la Decisión 654 sobre el "Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita–Espectro de los Países Miembros"	21 de setiembre de 2007
654	Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Orbita–Espectro de los Países Miembros	15 de noviembre de 2006
462	Normas que Regulan el Proceso de Integración y Liberalización del Comercio de Servicios de Telecomunicaciones en la Comunidad Andina	25 de mayo de 1999
638	Lineamientos para la Protección al Usuario de Telecomunicaciones de la Comunidad Andina	19 de julio de 2006

## 2.4 Perspectivas Sociales

### LA SUPERACIÓN DE LA DESIGUALDAD Y LOS RETOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. LOS AVANCES EN LA COMUNIDAD ANDINA

Guido Mendoza<sup>1</sup>

#### 1. El contexto latinoamericano

Como lo subraya el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>2</sup>, la desigualdad podría ser una de las principales características de la historia reciente de América Latina y el Caribe. Esta situación supone el reconocimiento de la existencia de una altísima y persistente desigualdad e inequidad social histórica, repetida de generación en generación para millones de personas en este continente en materia de educación, salud, ingresos, etc., situación reforzada por una baja movilidad social.

En realidad, con este importante trabajo del PNUD, a través del Informe Regional 2010 se pone en evidencia incontestable el pesado círculo vicioso que ha sido difícil romper modernamente por parte de los Estados latinoamericanos y caribeños, siendo uno de los principales factores que ha llevado a la región a limitar su desarrollo en el escenario internacional y a su dificultad para brindar un mejor y más digno nivel de vida a la inmensa mayoría de su población.

Sin embargo, también es importante reconocer que en los últimos años, y antes del estallido de la crisis mundial de 2008, se ha venido avanzando en el marco de un esfuerzo regional concertado para buscar mayor eficacia en los esfuerzos de superación de la pobreza. Así, un número importante de países latinoamericanos han logrado en el último quinquenio reducciones alentadoras en la brecha de la desigualdad debido principalmente a la expansión de la cobertura de servicios sociales básicos y al incremento de la inversión social.

No obstante lo anterior, todo parece indicar que no es suficiente pensar sólo en la reducción de la pobreza y que es preciso avanzar mucho más, buscando al mismo tiempo desterrar las causas profundas que han originado tradicionalmente estos altísimos niveles de desigualdad. Allí podría estar la clave para encontrar la senda del verdadero desarrollo sostenible a futuro, teniendo como elemento central y principal el desarrollo humano del habitante de esta región.

La realidad estaría demostrando de manera contundente que sólo a través de este profundo cambio de enfoque podría empezarse el camino en la senda de la superación definitiva de los obstáculos que históricamente parecían haberse convertido en una barrera insalvable para el desarrollo de la región.

#### 1.1. Un mensaje positivo: la reducción de la desigualdad es posible

A la luz de los alentadores resultados que se vienen alcanzando en los últimos años, el mensaje positivo es que sí se puede reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Sin embargo, queda muy claro que ello no ocurrirá de manera espontánea como consecuencia del simple crecimiento económico que experimenta la región en la actualidad. Es preciso emprender un trabajo perseverante y concertado destinado al diseño de políticas públicas que estén orientadas a la superación de las causas profundas que han originado tradicionalmente estos altos niveles de desigualdad en la región y ayuden a evitar, de manera exitosa, que esta desigualdad se siga transmitiendo de una generación a otra.

<sup>1</sup> Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Responsable del Programa Migración y Trabajo. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan posiciones institucionales de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

<sup>2</sup> Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, julio 2010.



Para ello, el sistema político y los mecanismos de redistribución deben dirigir sus esfuerzos hacia esa dirección de manera clara, apostando por una verdadera “*inversión social integral*” que apunte hacia la senda del desarrollo teniendo a las personas como ejes centrales de dicha inversión. Se debería superar con ello la desafortunada concepción del “*gasto social*” que durante tantas décadas se ha repetido en la región, de evidentes efectos coyunturales y parciales, y que ha conllevado a la noción de su supresión por su propia condición de “*gasto*” cuando han surgido otras “*eventuales prioridades*”.

Esa es la verdad que debe traducirse en acciones concretas que superen limitadas visiones del pasado y pongan a la región de cara a un futuro distinto, teniendo a la persona como centro y eje prioritario de cualquier estrategia de desarrollo. Esa es la mejor inversión que la región puede hacer proyectando sólidamente las bases de su futuro.

Esta nueva visión de la *inversión social* apunta también a reforzar las opciones que los ciudadanos de la región deben tener a su disposición para poder elegir con autonomía la forma de alcanzar sus metas de desarrollo personal. Esta referencia implica no sólo el acceso a bienes y servicios, sino en general al proceso mediante el cual las personas participan activamente de su propio desarrollo y de su entorno inmediato. De acuerdo al Informe del PNUD, ello implica trabajar desde el diseño de políticas con incidencia sobre las condiciones objetivas de los hogares y las restricciones que enfrentan hasta avanzar en la calidad y eficacia de la representación política y la capacidad redistributiva de los Estados de la región.

En este orden de ideas, todo pareciera indicar que si se entienden de manera más clara estos deliberados mecanismos de transmisión de los logros y mejoras a nivel de los hogares, se estaría entonces en capacidad de diseñar políticas públicas de alcance nacional más efectivas e inclusivas que permitan romper los tradicionales círculos viciosos de reproducción de la pobreza y la desigualdad que de generación en generación han imperado en la región.

## 1.2. Avanzando en la búsqueda de la solución integral

Sin embargo, en la búsqueda de la solución integral también es preciso mirar más allá de los hogares para corregir otras áreas que han influido tradicionalmente en la persistencia de la desigualdad social latinoamericana. Así, entre otras cosas y de manera paralela, habría que trabajar también concretamente en superar la baja calidad de la representación política, la debilidad institucional así como el acceso diferenciado a la influencia sobre políticas concretas.

Ello significa que este esfuerzo debe ir acompañado de adecuadas estrategias de redistribución por parte de las políticas públicas estatales que aseguren que los beneficios lleguen a aquellos sectores para los cuales realmente fueron diseñados. Ello debería asegurar, al mismo tiempo, que los beneficiarios se apropien de estas iniciativas y se conviertan en sujetos activos de su propia ejecución.

Sería necesario entonces avanzar en un enfoque más integral de la política pública, así como un fortalecimiento de los instrumentos redistributivos y regulatorios del Estado. Y es que la ruptura del círculo vicioso histórico de alta desigualdad en la región implica también liderar medidas concretas y efectivas al más alto nivel de los países latinoamericanos que sean asumidas como verdaderas **Políticas de Estado**, respetadas y potenciadas en el mediano y largo plazo por los programas coyunturales que implementen los diversos gobiernos de turno.

## 1.3. Políticas de Estado y Programas de Gobierno. ¿Esfuerzos convergentes para contribuir a la superación de la desigualdad en la región?

Resulta oportuno en este punto recordar la diferencia entre **Políticas de Estado y Programas de Gobierno** y cómo un adecuado manejo de la diferencia conceptual y programática de sus respectivos ámbitos puede ayudar a fortalecer este trabajo de búsqueda de la superación tradicional de la desigualdad social en la región. Al respecto, observamos en la región que en diversos niveles, esta diferencia históricamente no ha resultado clara

y su confusión podría haber contribuido también a retrasar la puesta en marcha de estas importantes iniciativas.

No hay que olvidar que los Estados, para asegurar su existencia continuada en el tiempo, necesitan que sus instituciones definan políticas y estrategias de largo plazo, que les permitan desarrollar sus grandes objetivos con independencia de los problemas coyunturales y de corto plazo. El mayor o menor éxito en el cumplimiento de esos objetivos y metas radica principalmente en la manera en que dichas instituciones asumen su rol, capitalizando las diversas potencialidades que cada sociedad organizada como Estado pueda exhibir de acuerdo a sus particularidades y desarrollo histórico.

Sin embargo, no debemos olvidar que la principal fortaleza de estas instituciones reposa en la labor de los **funcionarios de estado**, que son en última instancia los verdaderos responsables del diseño y ejecución de las grandes **políticas estatales**. La existencia de funcionarios con sólida preparación moral e intelectual, con suficiente independencia en sus labores para apuntar al desarrollo de los objetivos de largo plazo, al bienestar y la inclusión de todos los grupos sociales al interior del Estado, resulta fundamental. Pero ello requiere que los propios Estados inviertan generosamente en la formación y capacitación de estos funcionarios y cuadros profesionales (también llamados administración pública o burocracia), que se genere una verdadera política de reconocimiento de sus méritos y capacidades que facilite su plena identificación con la especial labor que están desarrollando.

Frente al concepto de **Estado**, tenemos también el concepto de **gobierno**, términos que a menudo se suelen confundir en el debate político regional. A diferencia de lo que hemos visto líneas arriba, es importante subrayar que el **gobierno**, en cuanto tal, está encargado de dirigir y administrar las funciones del Estado durante un tiempo o período determinado, apoyándose en el trabajo y visión de las instituciones estatales.

Para que el gobierno pueda desarrollar adecuadamente sus trabajos en el período o

tiempo de duración de su mandato, normalmente desarrolla un **programa de gobierno**. Los llamados **funcionarios gubernamentales** son los encargados principalmente de impulsar las acciones y lineamientos de ese programa. Dichos funcionarios, por la misma naturaleza de su trabajo, responden habitualmente a cargos de confianza del gobierno de turno.

Adicionalmente a los niveles de preparación, la solvencia moral y la adecuada motivación en el cumplimiento de su misión específica, es fundamental que los **funcionarios gubernamentales** sepan respetar y articular su trabajo con la fortaleza institucional brindada por la visión de largo plazo de las acciones que ejecutan al mismo tiempo los **funcionarios estatales**.

Es obvio que a pesar que ambos tipos de funcionarios no desarrollan las mismas labores, la complementariedad de sus trabajos resulta estratégica, especialmente para el impulso de las políticas sociales que ayuden a superar las causas profundas de la desigualdad en las sociedades latinoamericanas. Si no hay claridad en preservar y valorar las especificidades del trabajo de cada grupo, las interferencias podrían dañar seriamente las esferas de los proyectos y visión que cada uno ejecuta en cumplimiento de sus funciones.

Por tanto, saber valorar, respetar y fortalecer la carrera pública de los funcionarios estatales, sin caer en la tentación de dejarlos de lado para privilegiar las decisiones coyunturales de los funcionarios gubernamentales en esta inmensa tarea de **diseñar y ejecutar Políticas de Estado de largo plazo que apunten a la superación de las causas históricas de la desigualdad**, es uno de los más grandes retos de los gobiernos en la región. El arte de saber encontrar los puntos que aseguren un activo y complementario trabajo entre ambos grupos de funcionarios podría significar una magnífica conjunción de esfuerzos que aseguren, en el fortalecimiento de la visión estatal de largo plazo, el éxito de las propias gestiones gubernamentales en el corto y mediano plazo para seguir construyendo sociedades inclusivas, más justas y menos desiguales.



## 2. La experiencia de un proceso de integración subregional: la superación de la brecha social como mecanismo para potenciar el desarrollo de los países de la Comunidad Andina

La experiencia y avances en la Comunidad Andina en el manejo de una agenda social que contribuya a profundizar una estrategia de desarrollo conjunto para sus cuatro Países Miembros a partir de la búsqueda de la superación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social mediante la interconexión y complementariedad de sus **Políticas de Estado y Programas de Gobierno** definidos en esta materia, es un trabajo importante que amerita analizarse con mayor detenimiento.

Al mismo tiempo, y a partir de este análisis, tendremos nuevos elementos para visualizar con mayor claridad cómo los procesos de integración existentes en la región pueden convertirse en instrumentos estratégicos para contribuir efectivamente con esta inmensa tarea de avanzar con acciones concretas en la superación de la desigualdad social.

Según el Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, Tratado fundacional del proceso andino de integración suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969<sup>3</sup>, el objetivo central de este proceso de integración podría resumirse en: **“...promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social”** todo ello con la finalidad de **“procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”**.

A pesar que la evolución inicial del proceso andino de integración tuvo un marcado sesgo comercial durante las primeras tres décadas de su existencia, el énfasis en lo social, como se ha visto, ya se encontraba presente desde sus orígenes. Sin

embargo, en la última década, el tema social ha vuelto a adquirir una creciente y justa importancia en la medida que se ha buscado retomar los pasos originales trazados por el Acuerdo de Cartagena en la construcción de un amplio proceso de integración que no sólo privilegie los aspectos económicos-comerciales y que busque también la promoción del desarrollo equilibrado de sus Países Miembros en condiciones de equidad.

Conviene recordar los principales cambios operados en el marco institucional de la integración andina que han ido de la mano con esta evolución. Así, luego de la suscripción de los Protocolos de Trujillo y Sucre entre los años 1996 y 1997, documentos modificadorios del Acuerdo de Cartagena que dieron nacimiento formal a la actual *Comunidad Andina* (antes denominada Pacto Andino, Grupo Andino o simplemente Acuerdo de Cartagena), el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores también asumió facultades legislativas comunitarias supranacionales, las cuales anteriormente se reservaban de manera exclusiva a la Comisión (instancia integrada por los Ministros de Comercio de los Países Miembros)<sup>4</sup>.

De esta manera se abrió una nueva vía para la consideración y adopción de normas comunitarias jurídicamente vinculantes y directamente aplicables en cada uno de los Países Miembros de la Comunidad Andina sobre cualquiera de los múltiples temas o dimensiones de la integración consignados en el original Acuerdo de Cartagena, donde la temática social es también un asunto prioritario. Es así como la actual Comunidad Andina se encarga de impulsar una integración que se ha dado en llamar “integral”, en la medida que no sólo impulsa los asuntos comerciales y económicos (ámbitos que tradicionalmente fueron identificados como la principal línea de acción del proceso de integración), sino también, y al mismo tiempo, los temas referidos a los asuntos políticos, sociales y culturales, con

<sup>3</sup> Este Tratado Internacional fue suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se adhirió entre 1973 y 2006, y Chile lo abandonó en 1976, volviendo a incorporarse posteriormente al proceso de integración como País Miembro Asociado y definiendo una serie de áreas en las cuales tiene interés de participar activamente a través de la aprobación de la Decisión 666 del año 2007.

<sup>4</sup> Debe subrayarse que una característica esencial de la Comunidad Andina es su capacidad legislativa supranacional, concedida por los Tratados fundacionales del proceso de integración. Esto se traduce en la emisión de normativa comunitaria (compuesta por las Decisiones expedidas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, así como por las Resoluciones expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina) que tienen efectos directos y vinculantes en los Países Miembros desde la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

una agenda de trabajo que actualmente incorpora ámbitos tan diversos como el medio ambiente, la agenda social, la prevención de desastres, la lucha antidrogas, entre otros.

Al mismo tiempo, es importante recordar que en más de cuatro décadas de existencia, la integración andina asume ahora estos nuevos retos habiendo registrado significativos avances en materia comercial. Así se ha logrado crear un mercado andino todavía pequeño pero en franco crecimiento, partiendo de un comercio intra-comunitario que escasamente bordeaba los 100 millones de dólares en 1970 hasta alcanzar los actuales niveles de más de 7.000 millones de dólares anuales. Es importante subrayar que este mercado intra-comunitario está compuesto en un 80% por productos manufacturados y, por ende, con una mayor capacidad generadora de empleo para los casi 100 millones de habitantes de este espacio comunitario. Además, se ha desarrollado un entretendido empresarial, de negocios e inversiones, que le proveen a los Países Miembros una sólida base económica para proyectar su visión más allá de las fronteras comunitarias gozando de mejores niveles de inserción en el escenario económico internacional.

En este marco, la reciente **Agenda Estratégica Andina y los Principios Orientadores del Proceso Andino de Integración** aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina en febrero de 2010, busca proyectar a la Comunidad Andina hacia un nuevo rol estratégico de apoyo a los Países Miembros para una inserción de calidad en el escenario mundial, a la vez de contribuir a la superación de la brecha social (pobreza, exclusión y desigualdad) que los aqueja sin excepciones. Para ello, entre otras importantes iniciativas comunitarias, plantea alcanzar la plena aplicación y operatividad del **Plan Andino de Desarrollo Social de la Comunidad Andina (PIDS)** aprobado mediante Decisión 601 aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en septiembre de 2004.

## 2.1. La Agenda Social Andina y el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)

En 1999 el Consejo Presidencial Andino (órgano máximo del proceso de integración que reúne periódicamente a los Presidentes de los Países Miembros) impulsó el desarrollo de una Agenda Social Andina en el marco de los Protocolos Modificatorios de Trujillo y Sucre mencionados anteriormente. Más tarde, en el año 2001, encargó a los ministros responsables de las políticas sociales la elaboración de un *plan comunitario andino* para apoyar a los Países Miembros en sus esfuerzos por superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, encargo que finalmente fue cumplido con la creación del PIDS a través de la aprobación de la Decisión 601.

Es importante destacar que la creación del PIDS busca garantizar que efectivamente se **agregue valor a las Políticas de Estado** en materia de desarrollo social de cada uno de los Países Miembros y que dichas políticas no sean **duplicadas o sustituidas** por la Comunidad Andina, de conformidad con el principio de subsidiariedad vigente en el ordenamiento jurídico del proceso de integración.

Igualmente, merece destacar que la elaboración de este Plan Andino se hizo sobre la base de las consultas efectuadas a los principales actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, de cada uno de los Países Miembros. Se superó así la tradicional modalidad de encargar a expertos la formulación de un Plan con un sentido exclusivamente técnico, y se optó, más bien, por impulsar un proceso participativo en su elaboración, que también se ha observado en su puesta en ejecución.

## 2.2. ¿Qué es el Plan Integrado de Desarrollo Social – PIDS?

La Decisión 601 define la Agenda Social de la Comunidad Andina como el conjunto de acciones que se llevan adelante para desarrollar la dimensión social del proceso de integración.



Dicha dimensión social, a su vez, comprende tres grandes áreas de intervención: a) acciones de carácter social que son necesarias para la plena operación del mercado ampliado y para avanzar en la integración; b) programas, proyectos y actividades de alcance comunitario que complementan y agregan valor a las políticas sociales de los Países Miembros; y c) la creación de instancias para democratizar el proceso de integración y volverlo más participativo.

En consecuencia, el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) quedaría inscrito principalmente en la segunda área de intervención señalada, aunque también contribuye naturalmente al desarrollo de las otras dos.

En ese marco, es importante subrayar que el PIDS puede ser entendido como una estrategia social que tiene el propósito de encauzar acciones de alcance comunitario (actividades, proyectos y programas) que **enriquezcan y complementen las Políticas de Estado de los Países Miembros** tendientes a la superación de la pobreza y la desigualdad, en el marco de una visión compartida para sentar las bases de un adecuado desarrollo económico y social equilibrado en el espacio comunitario andino.

Esto quiere decir que el PIDS no plantea la creación de una estrategia comunitaria paralela o diferente a los esfuerzos que los Países Miembros despliegan en esta fundamental materia de superación de la brecha social y la desigualdad, sino más bien se trata **de una estrategia que apoya y complementa los esfuerzos nacionales existentes**. En tal sentido, además, el PIDS establece una vía gradual en estos esfuerzos comunitarios, donde la consolidación paulatina de las Políticas de Estado nacionales en materia social y su funcionamiento articulado con los mecanismos de integración diseñados, permitirá crear las bases de una visión compartida y con mayor potencia posiblemente referida a la próxima construcción de una Política o Estrategia Comunitaria Andina en materia de Cohesión Económica y Social.

En este orden de ideas es importante destacar que, con una importante proyección de escenarios para completar objetivos de mediano y largo plazo, se ha puesto en marcha el proyecto “Apoyo a la Cohesión Económica Social” (CESCAN) que cuenta con el

apoyo financiero de la Unión Europea. Este proyecto comprende la ejecución de cuatro proyectos de frontera; tres proyectos comunitarios; la construcción de indicadores sociales andinos actualizados y comparables; y la realización de cuatro estudios sociales. Un punto importante en el desarrollo de este proyecto queda señalado por los trabajos que despliega el Centro Andino de Excelencia para la Cohesión Económica y Social (CAECES), con puntos focales y actividades previstas en cada uno de los Países Miembros.

Con relación a los indicadores sociales y la realización de estudios sectoriales, pareciera existir un preliminar consenso para que los mismos se concentren en la elaboración de las bases de una futura Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EACES), la construcción de indicadores de vulnerabilidad frente al cambio climático y la economía solidaria.

En este marco, resulta oportuno subrayar que la Decisión 601 también plantea un programa de trabajo basado en la coordinación y la cooperación entre las autoridades del sector social de los Países Miembros con los actores sociales no gubernamentales, con el fin de enriquecer y complementar los esfuerzos nacionales que se despliegan para superar la desigualdad y la inequidad social.

Así, el programa de trabajo del PIDS se estructura alrededor de tres grandes líneas de acción:

**1. Proyectos sociales comunitarios:** pueden definirse como “los programas o proyectos que puedan ejecutarse conjunta o coordinadamente por todos los Países Miembros, o que comprometan al menos a tres de ellos y puedan extenderse a mediano plazo a los restantes países”. La Decisión 601 contiene alrededor de veinte perfiles de proyectos que buscan contribuir, principalmente, al cumplimiento de los compromisos de los Países Miembros asumidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. En este sentido, y dado el carácter integral del PIDS, se consideran iniciativas de programas, proyectos o actividades sociales sectoriales (trabajo, salud o educación), al mismo tiempo que también se incluyen propuestas novedosas de carácter transversal en diversos



ámbitos temáticos, como es el caso del desarrollo rural, seguridad alimentaria, interculturalidad, género, medio ambiente o el desarrollo social en fronteras.

## 2. **Convergencia de objetivos y metas sociales:**

El objetivo del PIDS no es llegar a la formulación de una única política social andina, sino, teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, aproximarse a la estructuración de un espacio social andino razonablemente homogéneo y con metas comunes claramente definidas. Para ello se propone identificar objetivos y metas sociales compartidas por los Países Miembros, partiendo de los Objetivos del Milenio pero avanzando más allá de ellos, y evaluar conjuntamente tanto los avances registrados en su cumplimiento como las implicaciones que conlleva hacerlo, en términos de los recursos humanos, técnicos y financieros requeridos. En apoyo a esta línea de trabajo se ha establecido precisamente un programa andino de armonización de estadísticas e indicadores sociales.

## 3. **Programa Andino de Cooperación Técnica Horizontal (PACTHO):**

se trata de actividades de intercambio de información y de experiencias en un nivel horizontal, que también pueden abarcar acciones de cooperación técnica a través de la prestación de asesorías especializadas para el desarrollo de programas y proyectos, pasantías para el perfeccionamiento in situ de gerentes de proyectos sociales, elaboración de evaluaciones y análisis comparativos, desarrollo de programas académicos de alcance subregional y cualesquiera otras actividades que las autoridades sociales de los gobiernos, centros académicos u organizaciones no gubernamentales de los Países Miembros identifiquen como útiles para ampliar y enriquecer el acervo a disposición de los responsables de las políticas sociales.

## 2.3 Los Comités Nacionales de Seguimiento del PIDS

Para avanzar en esta novedosa estrategia de trabajo que permita una efectiva coordinación entre los aspectos nacionales y los aspectos comunitarios del proceso de integración, la Decisión 601 estableció un interesante mecanismo para articular estos dos planos. Dicha estrategia queda resumida en la creación de los Comités Nacionales de Seguimiento del PIDS en cada uno de los Países Miembros, integrados por los Ministerios y demás organismos estatales responsables de su ejecución, y en los que se busca incorporar a sectores representativos de la sociedad civil organizada y de la academia<sup>5</sup>.

Estos Comités Nacionales de Seguimiento del PIDS fijan, pues, un fundamental eslabón entre las discusiones y trabajos comunitarios con las prioridades y proyectos nacionales que impulsan individualmente los Países Miembros, al permitir que los sectores gubernamentales y de la sociedad civil visualicen, de manera clara y focalizada, que los esfuerzos complementarios de la Comunidad Andina efectivamente pueden brindar un enorme valor agregado a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo social en marcha.

Otra pieza importante en el funcionamiento de estos Comités Nacionales lo constituye la presencia del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS), instancia del proceso de integración compuesta por los distintos Ministerios del área social de cada uno de los Países Miembros y cuyos trabajos se inscriben en el objetivo de apoyar la gradual construcción de una política o estrategia comunitaria en materia de desarrollo social. El CADS ha quedado encargado de liderar las actividades de cada uno de los Comités Nacionales de Seguimiento del PIDS distribuyendo los asuntos temáticos contenidos en la Decisión 601 de la siguiente manera:

<sup>5</sup> El Art. 2 de la Decisión 601 señala que en “cada País Miembro, el Ministro que integre el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (...) **establecerá y presidirá un comité nacional de seguimiento del PIDS** que estará integrado por los Ministerios y demás organismos del Estado responsables de su ejecución, y en los que se procurará incorporar a sectores representativos de la sociedad civil organizada y de la academia, de conformidad con lo dispuesto por la Decisión 553”.



**Bolivia:** **Proyectos sociolaborales** referidos a la Formación y Capacitación Laboral; la Promoción del Empleo; la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y los derechos fundamentales de los trabajadores. En la actualidad se han puesto en marcha los proyectos piloto referidos a la creación de una Red Andina de Oficinas de Empleo, así como la Certificación de Competencias Laborales.

**Colombia:** **Educación y Cultura**, que comprende los proyectos de calidad y equidad de la educación; difusión y utilización de tecnologías de información y comunicación (TICs), así como el Programa Intercultural Andino. En el marco de la calidad y equidad de la educación, se ha puesto en marcha el proyecto EDUCIMAC (Red Andina para el Desarrollo de las Ciencias, la Matemática y la Comunicación).

**Ecuador:** **Inclusión productiva agrícola y Armonización de Estadísticas e Indicadores Sociales.** Se viene desarrollando el Programa Andino de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Pueblos y Nacionalidades Indígenas así como el Proyecto de Nutrición en Pueblos Indígenas. También se ha diseñado el Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN).

**Perú:** **Género e igualdad de oportunidades; Programa andino de seguridad alimentaria; Medio ambiente y Desarrollo Sostenible.** En este marco se ha adoptado la Decisión 711 que crea el Consejo Andino de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades. También se adoptó la Decisión 742 conteniendo el Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional – SSAN. Asimismo se ha avanzado en el estudio sobre indicadores de vulnerabilidad frente al cambio climático.

**Chile:** En su calidad de País Miembro Asociado de la CAN, también ha conformado un Comité de Seguimiento del PIDS que impulsa fundamentalmente la **temática de salud** (vigilancia y control epidemiológico, salud en fronteras, acceso a medicamentos) en estrecha coordinación con el Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue). También apoya los temas vinculados a **Género e Igualdad de Oportunidades.**

Como se ha indicado, los trabajos de estos Comités Nacionales se encuentran en marcha y es interesante subrayar que ya han empezado a ejecutarse varios proyectos comunitarios que tendrán indudable impacto en la próxima evolución de la agenda social de la Comunidad Andina.

Asimismo, y como hemos podido apreciar, los trabajos que se vienen adelantando vinculados al desarrollo social resultan altamente alentadores y es de esperar que las articulaciones nacionales y comunitarias que se prevén en una primera etapa con la plena ejecución del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), coadyuven paulatinamente a **reforzar la orientación de las Políticas de Estado de los Países Miembros hacia la superación de las causas profundas y estructurales de la desigualdad** y su transmisión intergeneracional en la subregión andina.

#### **2.4 Las Conferencias Andinas sobre el Empleo: esfuerzo tripartito apostando por el desarrollo económico y social en el área andina**

Creemos oportuno mencionar un esfuerzo complementario al PIDS emprendido en los últimos años y que está referido a la programación de las Conferencias Regionales Andinas sobre el Empleo. Dichas Conferencias, que son organizadas anualmente por los Ministerios de Trabajo y de la Protección Social de los Países Miembros con la colaboración y activa presencia de los sectores empresariales y sindicales de la subregión, han permitido dejar en claro que es imprescindible también avanzar en la consolidación de mecanismos

efectivos de inclusión y promoción social, a través de la generación de empleos dignos y decentes.

Conviene recordar que a la fecha se han realizado 5 Conferencias Regionales Andinas sobre el Empleo en las siguientes fechas y sedes:

- Primera Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Lima, noviembre de 2004.
- Segunda Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Cochabamba, noviembre de 2005.
- Tercera Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Quito, diciembre de 2006.
- Cuarta Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Santiago de Chile, enero de 2008.
- Quinta Conferencia Regional Andina sobre el Empleo: Cartagena de Indias, febrero de 2010.

Resulta evidente que estas Conferencias han pasado a convertirse en el foro de debate privilegiado de los principales temas sociolaborales de la CAN referidos al empleo y su vinculación con los temas del desarrollo social y económico.

Sin embargo, no debe olvidarse que está pendiente de entrar en vigencia el Protocolo Sustitutorio del Convenio Sociolaboral Andino Simón Rodríguez, firmado por los Países Miembros en junio de 2001. Este Convenio será el gran Foro de Debate de la temática sociolaboral de la Comunidad Andina y su composición es tripartita y paritaria (Ministerios de Trabajo y Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos). Todo pareciera indicar que en el futuro estas Conferencias Regionales Andinas sobre el Empleo están llamadas a transformarse en las reuniones plenarias del órgano principal del Convenio Simón Rodríguez, la Conferencia, que reunirá a los tres sectores involucrados.

Mientras tanto, los primeros resultados de las discusiones de las Conferencias del Empleo nos muestran que en los países andinos los distintos ministerios e instancias gubernamentales que trabajan la temática social no necesariamente encuentran un ritmo acompasado con la visión y prioridades de los ministerios e instancias que manejan la economía y las finanzas. En consecuencia, la **formación de las Políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social precisaría todavía de mayores**

**niveles de articulación en sus distintas instancias nacionales** si se desea alcanzar efectivamente resultados óptimos y contundentes en las acciones orientadas a la superación de la brecha social.

En este contexto, un primer balance de las discusiones abordadas por este Foro en los últimos años pareciera identificar la necesidad de reforzar la articulación de las políticas económicas y sociales en cada uno de los Países Miembros referidas a la generación de Políticas de Estado que busquen impulsar la generación de empleo digno y decente, entendiéndose todo esto como un factor estratégico sobre el cual hay que trabajar con especial dedicación. Así, y a manera de ejemplo, los documentos “Declaración Andina sobre Políticas Integrales para el Desarrollo, el Trabajo y la Competitividad” y las “Bases de una Estrategia Comunitaria para la creación de Empleo”, producidas durante la I Conferencia Regional Andina sobre el Empleo realizada en Lima en noviembre de 2004, contienen una detallada estrategia de articulación entre lo nacional y lo comunitario liderado por el proceso andino de integración.

A partir del reconocimiento de esta realidad, las Conferencias Andinas sobre el Empleo han empezado a esbozar algunas estrategias operativas muy puntuales en el marco de una interesante proyección que busca caminos creativos para continuar avanzando en la concreción de estos objetivos. Para ello, y en el marco del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), los tres sectores participantes de estas Conferencias (gobiernos, empleadores y trabajadores) han acordado priorizar los temas del fomento del empleo y la capacitación laboral, a través de la puesta en ejecución de proyectos piloto referidos a la creación de una **Red Andina de Oficinas de Empleo** así como la **Certificación de Competencias Laborales** en el ámbito de los 4 Países Miembros.

El objetivo central de ambos proyectos piloto, cuya ejecución recién se ha iniciado en el segundo semestre del año 2010, queda resumido en facilitar el concepto de la ciudadanía laboral andina. Esto permite el derecho de los ciudadanos comunitarios a la libre circulación y establecimiento con fines laborales bajo relación de dependencia en



cualquier País Miembro de la CAN amparados por la normativa andina supranacional, posibilitando nuevas oportunidades laborales para los millones de trabajadores de la subregión a establecerse con mejores condiciones de empleabilidad en un extenso mercado laboral de casi 100 millones de habitantes.

Es importante recordar que si bien se trata de pasos iniciales, la estrategia de articulación entre lo nacional y lo comunitario, que está impulsada por la propia concepción del Plan Integrado de Desarrollo Social, puede brindarle a la ejecución de estos proyectos piloto resultados muy alentadores.

Finalmente, debe subrayarse que la experiencia de las Conferencias Regionales Andinas sobre el Empleo también significan un excelente ejemplo de concertación de intereses nacionales y comunitarios por parte de los tres sectores participantes en los Países Andinos: Ministerios de Trabajo, sector empleador y sector sindical. Dada la temática laboral que abordan, los consensos alcanzados por los tres sectores constituyen impulsos notables para el diseño y ejecución de políticas estatales con enorme proyección de largo plazo.

#### **A manera de conclusión.–**

La existencia de una altísima y persistente desigualdad e inequidad social en América Latina y el Caribe, repetida de generación en generación para millones de personas en esta región, puede ser identificada como uno de los principales factores que ha limitado el desarrollo económico y social de sus países así como una dificultad evidente para brindar un mejor y más digno nivel de vida a la inmensa mayoría de la población regional.

Sin embargo, a la luz de los resultados que se vienen alcanzando en los últimos años, surge la comprobación que sí es posible reducir efectivamente la desigualdad en la región. Sin embargo, ello no ocurrirá de manera espontánea con el simple crecimiento económico que experimenta América Latina y el Caribe en la actualidad. Es preciso, al mismo tiempo, emprender un trabajo perseverante y concertado destinado al diseño de políticas públicas que estén orientadas a la superación de las causas

profundas que han originado tradicionalmente estos altos niveles de desigualdad en la región y ayuden a evitar, de manera exitosa, que esta desigualdad se siga transmitiendo de una generación a otra.

Entre otras importantes medidas, es necesario avanzar en un enfoque más integral de la política pública, así como un fortalecimiento de los instrumentos redistributivos y regulatorios de los Estados de la región. No debe olvidarse que la ruptura del círculo vicioso histórico de alta desigualdad en la región implica también liderar medidas concretas y efectivas al más alto nivel de los países latinoamericanos que sean asumidas como verdaderas **Políticas de Estado**, respetadas y potenciadas en el mediano y largo plazo por los distintos **Programas de Gobierno** que implementen las administraciones gubernamentales de turno.

La experiencia y avances en la Comunidad Andina en el manejo de una agenda social que contribuya a profundizar una estrategia de desarrollo conjunto para sus 4 Países Miembros en la búsqueda de la superación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social mediante la interconexión y complementación de sus **Políticas de Estado y Programas de Gobierno** definidos en esta materia, es un esfuerzo importante que debe analizarse con mayor detenimiento.

Así, los primeros trabajos que se vienen observando con la gradual puesta en marcha del Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina (PIDS) aprobado mediante norma comunitaria supranacional el año 2004, brindan prometedores resultados preliminares de cómo una experiencia de integración subregional puede complementar y reforzar efectivamente los distintos trabajos que los Países Miembros vienen ejecutando destinados a la superación de la desigualdad social.

A partir de este análisis concreto, se obtienen nuevos elementos para visualizar con mayor claridad cómo los procesos de integración existentes en la región pueden convertirse en instrumentos estratégicos para contribuir efectivamente con la tarea de avanzar a través de medidas concretas destinadas a la superación de la desigualdad social.

Así, el ejemplo de la Comunidad Andina brinda el contexto para señalar que si se logra generar una agenda coordinada entre los frentes nacionales y los mecanismos de integración regionales actualmente en marcha, las **Políticas de Estado y los Programas de Gobierno** destinados a la superación de la brecha y la desigualdad social que actualmente los países de la región vienen poniendo en marcha contarán con mayores y mejores impulsos para avanzar en la dirección deseada.

Igualmente, y en este mismo contexto, no hay que olvidar que alcanzar la eficaz **articulación de las políticas económicas y sociales** en los países de América Latina y el Caribe se presenta como uno de los grandes desafíos en la formación de las **Políticas de Estado vinculadas al desarrollo social**. En este asunto, la experiencia alcanzada por los procesos de integración en marcha también puede brindar un apoyo fundamental.



## ANÁLISIS DE LA CONVERGENCIA DE LOS INDICADORES DEL MERCADO LABORAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

Julio Gamero<sup>1</sup>

La Comunidad Andina inició su apuesta por la integración subregional en los años sesenta, en el marco de un paradigma de desarrollo que ponía énfasis en la industrialización como una estrategia de mejor inserción en la economía mundial. En ese sentido, si bien la dimensión comercial era, y es, uno de los propósitos de la integración, se concebía en el marco del bienestar de la población. En otras palabras, la integración comunitaria aparecía como un medio para que mejore la calidad de vida de los ciudadanos de los Países Miembros.

La efectiva integración regional depende en gran medida de las condiciones sociales y económicas de cada uno de los Países Miembros. Los beneficios sociales y económicos de la asociación deben ser mayores que aquellos que podrían obtenerse en forma individual, por lo cual es necesario que se genere un proceso de alineamiento y de coincidencia en los aspectos sociales, culturales, comerciales y económicos. Es decir, si bien el proceso puede iniciarse desde la dimensión económica, la sostenibilidad del mismo se logra desde su anclaje en la sociedad y la cultura.

Si bien desde la CAN se ha avanzado en ir generando un marco institucional supranacional, interesa recoger evidencias si desde las políticas nacionales se están haciendo los esfuerzos necesarios de alineación con las orientaciones comunitarias. En dicho sentido, el objetivo del presente documento es indagar si los resultados de las políticas laborales y de empleo implementadas por los Países Miembros vienen siendo convergentes, es decir, si se vienen alineando en la perspectiva de aportar en la operación de un mercado de trabajo comunitario.

### El desarrollo de la institucionalidad laboral en el espacio comunitario

El tema social como tal, si bien ha tomado más tiempo en ingresar a la agenda andina, su incorporación ha resultado coincidente con un periodo de estabilidad económica independientemente de la apuesta política de los Países Miembros. Ello, sin duda, ha facilitado la incorporación de la agenda social. La persistencia de la pobreza extrema en nuestras áreas rurales, la presencia de comunidades indígenas, amazónicas, en situación desventajosa, junto con la importante participación del sector informal urbano, son rasgos comunes a nuestros países.

El año 2004 es sin duda clave en el proceso de cimentación de la agenda social andina<sup>2</sup>. Por un lado se aprueba la Decisión 601 referida al Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), que actúa como el “paraguas” de la diversidad de iniciativas sociales comunitarias en marcha y, segundo, se marcó el inicio de las Conferencias Regionales Andinas de Empleo (CRAE), que hoy se encuentra ad portas de su sexta versión.

Un año antes, 2003, ya se iniciaba la adopción de un conjunto normativo en materia socio-laboral que ha ido acumulándose y que se espera que en el corto plazo sea de plena implementación. Así, por ejemplo, en el mes de junio de 2003, la Undécima Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina aprobó la **Decisión 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral”**, a través de la cual se adecúa la normativa comunitaria al objetivo del denominado mercado común y al derecho de los trabajadores andinos a desplazarse y establecerse libremente en el espacio comunitario.

<sup>1</sup> Coordinador Regional de los proyectos socio laborales del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) de la Comunidad Andina.

<sup>2</sup> Ver al respecto, <http://www.comunidadandina.org/sociolaboral.htm>.

En mayo de 2004, en una de sus sesiones regulares, la Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina aprobó la **Decisión 583 “Instrumento Andino de Seguridad Social”**, a través de la cual se adecúa la actual estructura de los sistemas de seguridad social de los países andinos. Igualmente, en dicha reunión se aprobaría la **Decisión 584 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”**, a través del cual se busca promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los países de la CAN para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo. Este instrumento, posteriormente, se concretaría en un Reglamento (Resolución 957) con lo cual se implementaría plenamente.

La referida normativa socio-laboral es sustantiva en la lógica de la operación de un mercado laboral andino: primero, facilitar el tránsito y la inserción laboral de la Población Económicamente Activa de los Países Miembros en cualquier país de la CAN y, segundo, viabilizar la acumulación de fondos y la cobertura de seguridad social acompañando la libre movilidad del trabajo.

La reglamentación de dicha normativa, requisito para su plena implementación, aún está en proceso pero ello no ha sido óbice para que los países, en forma unilateral, incorporen dichas Decisiones en su normativa interna. Así lo hizo Perú, hace unos años, cuando decidió acoger bajo la normativa laboral local a cualquier trabajador, en relación de dependencia, proveniente de cualquier País Miembro y, recientemente, en enero de 2011, en el mismo sentido lo ha señalado la respectiva autoridad colombiana<sup>3</sup>.

Otro elemento necesario para la configuración y operación de un mercado andino es la difusión y acceso a la información socio-laboral. Una herramienta central concebida para ello es el Observatorio Laboral Andino (OLA)<sup>4</sup>, el cual deberá concentrar, sistematizar y difundir la normativa comunitaria junto con dar cuenta de la marcha de los

indicadores socio laborales contribuyendo de esa forma a la adecuada toma de decisiones de parte de las empresas y los trabajadores comunitarios.

Desde el año 2010 se encuentra en implementación la primera fase de los proyectos socio-laborales del PIDS. Éstos constituyen la Red Andina de Oficinas de Empleo y la Certificación de Competencias Laborales. El sentido de estas iniciativas es empezar a activar los mecanismos y procesos necesarios para facilitar la movilidad intra comunitaria del trabajo, disminuyendo los tiempos de búsqueda de empleo y obtener información del contexto socio-económico necesario para tomar cualquier decisión de migración. La red andina, al interconectar los servicios públicos de empleo, permitirá una solución en red a la búsqueda de empleo desde cualquier lugar de la CAN.

Del mismo modo, la iniciativa de certificación de competencias se fundamenta en el reconocimiento de la priorización de la formación laboral y el empleo como una efectiva estrategia de lucha contra la pobreza y exclusión social. Busca certificar la experiencia laboral de amplios sectores de la PEA que no tuvieron la oportunidad de formarse en entidades de instrucción superior. Obtenida la certificación andina, podrán desplazarse entre los Países Miembros con mejores opciones de inserción laboral.

Planteado así el esquema, se puede observar que en materia socio-laboral a nivel comunitario se cuenta con un marco institucional que está en vías de plena implementación, se dispone de una herramienta de información socio-laboral que interconectará, además, los servicios públicos de empleo de los Países Miembros. Junto con ello se ha iniciado el proceso de certificación de competencias laborales que confluirá en la realización de una experiencia comunitaria.

Estos avances en el terreno de las políticas comunes y la institucionalidad laboral comunitaria constituyen pasos firmes frente al desafío de construir un mercado laboral andino pleno, que responda a los retos de la integración económica y social. Debido a

<sup>3</sup> Ver al respecto, <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np28-1-11.htm>.

<sup>4</sup> Ver al respecto, <http://www.comunidadandina.org/camtrandinos/OLA/>.



ello es necesario conocer si las políticas nacionales en el ámbito laboral apuntan hacia esa integración comunitaria y estudiar si las variables e indicadores relacionados con el tema laboral en cada uno de los países tienen una convergencia hacia un desarrollo equilibrado y armónico en el largo plazo. Precisamente sobre este tema versará el siguiente acápite del documento.

### **La convergencia del mercado laboral: antecedentes**

En la literatura sobre integración regional<sup>5</sup>, se ha puesto atención al análisis de la convergencia de diferentes indicadores económicos entre los países involucrados una vez que el proceso integrador avanza, lo cual se explicaría por la necesidad de asentar, profundizar y asegurar la viabilidad de los procesos de construcción de mercados supranacionales. Los diversos procesos de integración si bien tienen su impulso mayor en los aspectos macro económicos van a requerir que sus indicadores socio-laborales transiten por el sendero de la convergencia a efectos de garantizar la sincronía entre un mercado supranacional de bienes y servicios y su correlato en un mercado laboral ampliado.

El análisis de la trayectoria de los diversos indicadores del mercado de trabajo de los países andinos, así como sobre su probable convergencia en el tiempo, ayudaría a entender si dicho proceso –el de la sincronía en la tendencia de los indicadores laborales relevantes– está en curso, si las políticas de empleo y laborales locales están aportando, colateralmente, con dicho objetivo y qué tanto podrían ser influenciadas o retroalimentadas por el desempeño económico. Además, en el caso de la región andina, la presencia de iniciativas y de Decisiones de carácter supranacional vinculadas con dicha temática<sup>6</sup> –generadas en el espacio de la CAN– operarían como medios dinamizadores de dicho proceso.

El estudio de la convergencia en el largo plazo constituye una metodología vigente y pertinente para indagar sobre la confluencia o no de determinados indicadores económicos en un determinado horizonte temporal. Dicha dimensión, macro económica, es la que ha concentrado los análisis al respecto. En relación con la convergencia de los mercados laborales, los principales estudios se han desarrollado en los entornos nacionales<sup>7</sup>. No hay mayor evidencia de estudios similares para el caso de procesos avanzados de integración como la Comunidad Andina.

La existencia de convergencia de largo plazo entre los indicadores laborales de los Países Miembros, daría luces sobre los avances positivos en la construcción de un mercado laboral supranacional en proceso de constitución.

En el caso del mercado de trabajo, los estudios de convergencia se han concentrado en el indicador de la tasa de desempleo en tanto “variable resumen” de la situación de dicho mercado. En este documento se ha privilegiado tanto el análisis de las cantidades como de los precios. Por ello, junto con la tasa de desempleo se ha extendido el análisis a las series de los índices de las remuneraciones medias reales. El indicador de desempleo, por su parte, será objeto de un doble testeo<sup>8</sup> para explorar no sólo la existencia de una tendencia de confluencia sino, también, el grado de profundidad de la misma.

Es por ello que en primer lugar se indagará, a través de la metodología de Johansen y Juselius<sup>9</sup>, si las tasas de desempleo de los Países Miembros de la Comunidad Andina muestran evidencias de cointegración y, en segundo lugar, mediante el test de Engle y Granger<sup>10</sup>, se buscará corroborar si, efectivamente, habría una situación de equilibrio de largo plazo entre las variables analizadas.

En tanto el mercado de trabajo se encuentra vinculado con el comportamiento del mercado de

<sup>5</sup> Ver al respecto, Socas, Jaime L. (2003).

<sup>6</sup> Entre ellas pueden señalarse las Decisiones 545 (migración laboral intra comunitaria), 583 (seguridad social), el Convenio Simón Rodríguez, el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) y las demás reseñadas en las páginas iniciales.

<sup>7</sup> Letelier y Dresdner (1997), Yslas –Camargo y Cortéz (2004), Avilés, Gámez y Torres (1997), Banco de la República (2000) y Galvis Aponte (2002).

<sup>8</sup> Por razones de disponibilidad de data, el análisis se concentrará en Bolivia, Colombia y Perú.

<sup>9</sup> Ver al respecto, Johansen, S. y Juselius, K. (1990).

<sup>10</sup> Ver al respecto, Mata, H.L.



bienes y servicios se aplicará el test de Johansen y Juselius a la data del PBI per cápita de los Países Miembros<sup>11</sup>. Ello con el objeto de identificar el sentido de las trayectorias de convergencia en el indicador del mercado real con el de trabajo. Similar análisis, circunscrito por razones de data, se concentrará en las series de remuneraciones medias de Colombia y Perú<sup>12</sup>.

Tras la aplicación de los test de cointegración y de equilibrio se procederá a la reflexión de dichos hallazgos en relación con sus implicancias para la CAN, para los Países Miembros y las políticas de empleo y laborales que se vienen implementando.

### Determinando la convergencia laboral: marco conceptual y metodológico

En el trabajo realizado por Socas (2002), se define a la convergencia macroeconómica como la aproximación de determinados valores correspondientes a indicadores macroeconómicos tales como el PBI, tasas de interés, inflación o desempleo hacia niveles de equilibrio de largo plazo. Se señala que cuando se encuentran relaciones de cointegración ello significa que si se tienen dos variables ( $x_t$  e  $y_t$ ) que poseen raíces unitarias y la combinación lineal  $y_t = \beta x_t + u_t$  es estacionaria, entonces los residuos son considerados como los errores o desviaciones de corto plazo respecto del equilibrio de largo plazo. De esta manera, las variables siguen una trayectoria similar en el largo plazo y no se desvían sistemáticamente en el tiempo<sup>13</sup>.

Para una primera evaluación de la convergencia de los mercados de trabajo entre los países de la CAN se plantea la aplicación de una metodología similar a la realizada por Fernández Macho, González, Moral y Virto (1999 y 2001), para el caso de la Unión Europea. La metodología consiste en realizar un

análisis de cointegración mediante la técnica de Johansen y Juselius (JJ) para evaluar la convergencia macroeconómica a través de ciertas variables<sup>14</sup> para los países en estudio. Posteriormente, para el caso de la serie de desempleo abierto se aplicará el test de Engle y Granger para corroborar la presencia de equilibrio de largo plazo en dicho indicador.

Johansen y Juselius (1990) plantean una metodología con el fin de evaluar la existencia de cointegración entre un número determinado de variables, es decir, si existe una relación de equilibrio de largo plazo. Se debe mencionar que dado que este es un test de Máxima Verosimilitud, se requiere de muestras grandes para obtener mejores resultados.

El test principal, de la traza, puede expresarse de la siguiente forma:

$$\lambda_{traza}(r) = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \lambda_i)$$

$\lambda_i$  = valor estimado de las raíces características obtenidos de la matriz  $\pi$  estimada  
 $r$  = número de vectores de cointegración  
 $T$  = número de observaciones  
 $i$  = periodo inicial de la observación  
 $n$  = periodo final de la observación

La hipótesis nula del test es que el número de vectores de cointegración es menor o igual a  $r$ .

Por otro lado, los autores también plantean un test alternativo denominado el de  $\lambda$  máximo:

$$\lambda_{Máx}(r, r + 1) = -T \ln(1 - \lambda_{r+1})$$

La hipótesis nula del test es que el número de vectores de cointegración es igual a  $r$ ; la alternativa, que el número de vectores de cointegración es igual a  $r + 1$ .

<sup>11</sup> Como los mercados laborales son mercados derivados, su comportamiento se ve influido por la dinámica de los mercados de bienes. Se ha optado, por ello, en indagar si el PBI per cápita de los Países Miembros registra o no un proceso de convergencia entre ellos. Si fuera así, ello abonaría a la convergencia de indicadores laborales. Se optó por testear el PBI per cápita en tanto es un indicador más exigente dado que se controla con la variable población.

<sup>12</sup> Lamentablemente no se encuentran series de largo plazo para aplicar los análisis de cointegración a las series de remuneraciones medias de todos los Países Miembros. En el caso de la CAN, sólo se ha obtenido una serie común para estos dos países. Los datos utilizados, en este caso, se remontan a 1980.

<sup>13</sup> Loria, Eduardo (2007), *Econometría con aplicaciones*, Pearson Prentice Hall, México.

<sup>14</sup> La tasa de interés de largo plazo, la inflación, el tipo de cambio, el déficit fiscal y la deuda pública.



En líneas generales, con esta metodología será posible estimar cuántos vectores de cointegración existen para las variables a ser analizadas. Esta se aplicará a los siguientes indicadores<sup>15</sup>:

- PBI per cápita, expresado en USD en valores corrientes<sup>16</sup>
- Tasa anual de desempleo abierto<sup>17</sup>
- Índices de los salarios medios<sup>18</sup>.

Para ello se comenzará, primero, por presentar la data correspondiente a cada uno de los indicadores mencionados, aplicándose el test JJ.

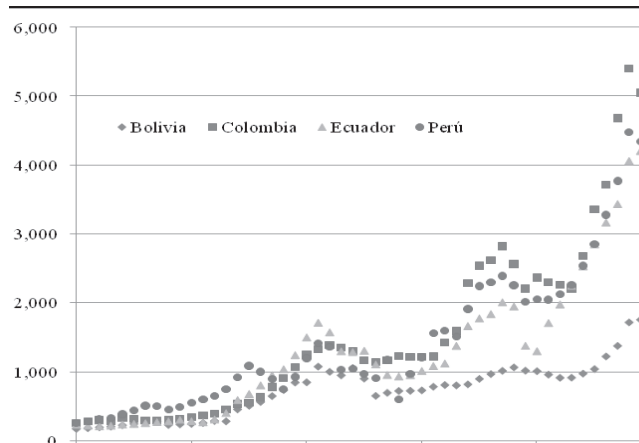
### Test de Cointegración de las Variables

A continuación se procederá a la aplicación de los test de cointegración. En un primer momento se le aplicará a los PBI per cápita de los 4 Países Miembros. En este caso, el horizonte temporal de la data disponible cubre 50 años, desde 1960 a 2009.

Posteriormente, dicho test se aplicará a los índices de las remuneraciones medias reales, abarcando 30 años de data anual (1980–2009). Finalmente, las

tasas de desempleo abierto serán objeto del mismo test, contando para ello con información proveniente desde 1980 hasta el 2009.

Comunidad Andina: PBI per cápita USD corrientes (1960–2009)



Fuente: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>.  
Elaboración: Propia.

Resultados del test ADF

País	t estadístico	Valor crítico (99% confianza)
Bolivia	-1.552946	-4.156734
Colombia	-3.889105	-4.170583
Ecuador	-2.70699	-4.170583
Perú	-3.022125	-4.156734

La Tabla siguiente muestra que las series del PIB per cápita de los 4 Países Miembros son integradas de orden 1,<sup>19</sup> lo cual es un requisito para hacer el análisis de cointegración.

<sup>15</sup> El análisis de cointegración se realiza en un mismo acto a todo el “racimo” de indicadores. En este caso particular, el del PBI per cápita, el análisis es en simultáneo sobre los PBI per cápita de los 4 países.

<sup>16</sup> Ver la definición y el detalle del indicador en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>.

<sup>17</sup> La tasa de desempleo se define como el porcentaje de la PEA que está buscando trabajo pero no lo encuentra. El indicador, en este caso, está referido a la tasa anual media. Cabe señalar que la data proveniente de la CEPAL se basa en las fuentes oficiales de cada país.

<sup>18</sup> De acuerdo con su definición, se trata de un Índice, es decir se ha convertido la remuneración real a un valor referido a 100 a efectos de –dado el diferente nivel salarial– presentar la tendencia respecto de un mismo punto de partida. Al respecto consultar el Panorama Laboral 2010 y anteriores de la OIT, disponible en <http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2011/01/PL2010.pdf>.

<sup>19</sup> Que una serie sea integrada de orden 1 significa que para volverla estacionaria se necesita una diferenciación.

La siguiente Tabla muestra los resultados del análisis de las raíces del polinomio característico y la raíz inversa del polinomio autorregresivo del VAR,

los cuales indican que los valores caen dentro del círculo unitario, implicando que el sistema es estable y estacionario.

#### Raíces del polinomio característico

Raíz	Modulos
0.999566	0.999566
0.852876 – 0.160203i	0.867792
0.852876 + 0.160203i	0.867792
0.269542 – 0.726354i	0.774753
0.269542 + 0.726354i	0.774753
0.418680 – 0.431908i	0.601529
0.418680 + 0.431908i	0.601529
–0.370695	0.370695
0.368758	0.368758
–0.285447 – 0.101209i	0.302859
–0.285447 + 0.101209i	0.302859
0.016328	0.016328

Ninguna raíz permanece fuera del círculo unitario  
VAR satisface la condición de estabilidad

La tabla a continuación muestra la estimación del número óptimo de rezagos para aplicar el test de Johansen, el cual de acuerdo al criterio de Schwarz

(el más estricto de todos) muestra que el número óptimo es de 1:

#### Determinación del número óptimo de rezagos

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	–8.729946	NA	2.02e–05	0.541700	0.699159	0.600953
1	160.6641	302.7467	2.96e–08	–5.985705	–5.198408*	–5.689440*
2	182.1152	34.68689*	2.39e–08*	–6.217667*	–4.800532	–5.684389
3	190.7377	12.47523	3.40e–08	–5.903734	–3.856762	–5.133445

\* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan–Quinn information criterion



Finalmente, la siguiente Tabla muestra los resultados de aplicar el test de cointegración de Johansen, el cual señala que para los distintos casos del test de Johansen se encuentra evidencia de que existe

al menos un vector de cointegración por lo que se puede concluir que el PIB per cápita de los 4 países andinos sí cointegra.

**Resultados del test de Johansen**

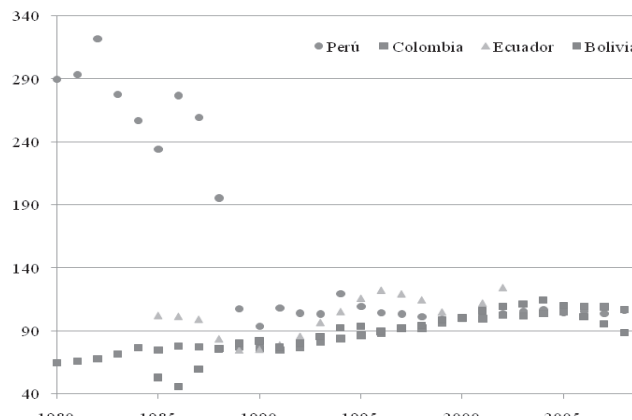
Data Trend:	None	None	Linear	Linear	Quadratic
Test Type	No Intercept	Intercept	Intercept	Intercept	Intercept
	No Trend	No Trend	No Trend	Trend	Trend
Trace	1	1	1	1	2
Max-Eig	1	1	1	1	1

\* Critical values based on MacKinnon–Haug–Michelis (1999)

Ello significa que en los años analizados, por acción de la vecindad geográfica, del intercambio comercial, del marco normativo comunitario, se está produciendo una transformación en los mercados nacionales, operando en dirección de un mercado amplio, comunitario.

A continuación se reproduce dicho ejercicio para el caso de los salarios medios reales<sup>20</sup>. Como se ha señalado se ha trabajado con los índices de dichos salarios cuya data es anual.

**Comunidad Andina: Salario medio real 1980–2009**  
Índice 2000 = 100



Fuente: CEPALSTAT <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=8&idioma=>.  
Elaboración: Propia.

<sup>20</sup> Por convención, la denotación de salario real supone que se ha descontado el efecto inflacionario. Es decir se trata de un salario de igual capacidad adquisitiva que su precedente y su consecuente. Permite analizar las series o tendencias de salarios en términos de su poder de compra en sus mercados locales.

Los resultados de la siguiente Tabla muestran que las series de salarios medios reales de los países andinos son integradas de orden 1, es decir son I (1).

País	t estadístico	Valor crítico (99% confianza)
Colombia	-1.709484	-4.309874

La siguiente Tabla muestra el análisis de las raíces del polinomio característico y la raíz inversa del polinomio autorregresivo del VAR, el cual al tener valores menores a 1 indica que el sistema es estable y estacionario.

#### Raíces del polinomio característico

Raíz	Modulus
0.946370	0.946370
0.739491 - 0.241781i	0.778013
0.739491 + 0.241781i	0.778013
0.063092 - 0.770278i	0.772858
0.063092 + 0.770278i	0.772858
-0.511172	0.511172

Ninguna raíz permanece fuera del círculo unitario  
VAR satisface la condición de estabilidad

La Tabla a continuación, muestra que el número óptimo de rezagos para aplicar el test de Johansen es de 1, en base al criterio de Schwarz.

#### Determinación del número óptimo de rezagos

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-251.4895	NA	489583.8	18.77700	18.87299	18.80554
1	-178.2133	130.2688	2897.247	13.64543	13.93339*	13.73105
2	-176.5939	2.639022	3479.558	13.82177	14.30171	13.96448
3	-167.0990	14.06651*	2352.432*	13.41474*	14.08666	13.61454*

\* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

Los resultados del test de cointegración de Johansen indican que existe un vector de cointegración entre las variables analizadas –los índices de los salarios medios reales– por lo que se puede concluir que

éstas sí cointegran; es decir que la tendencia de los salarios medios reales entre Perú y Colombia es convergente.



### Resultados del test de Johansen

#### Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.303035	12.52408	12.32090	0.0462
At most 1	0.082652	2.415507	4.129906	0.1419

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

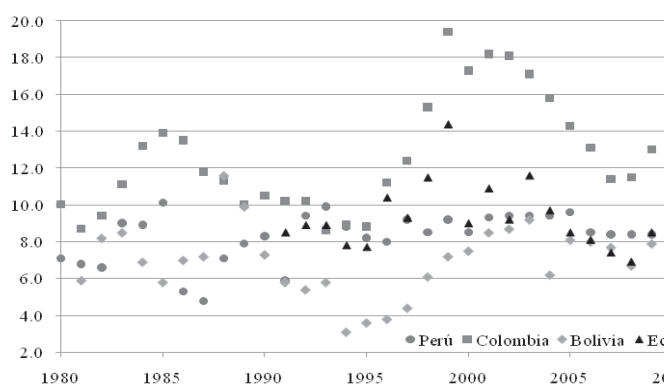
\* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

\*\*MacKinnon–Haug–Michelis (1999) p–values

A continuación se aplicó el test para el caso de la tasa anual de desempleo para los 3 países con mayor información disponible. Al respecto, este

indicador es el que reportan los países de acuerdo con la medición oficial en cada caso<sup>21</sup>.

### Comunidad Andina: Tasa anual de Desempleo (1981–2009)



Fuente: CEPALSTAT <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=8&idioma=>.  
Elaboración: Propia.

<sup>21</sup> La información de Bolivia está referida al área urbana. El dato es de 2004 con base en la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Nueva medición a partir de 2009 no comparable con años anteriores. Para Colombia la información se refiere a las 13 áreas metropolitanas. Incluye desempleo oculto. En el caso de Ecuador, la información proviene del ámbito nacional urbano, 2000 (noviembre), 2001 (agosto) y 2003 (diciembre). A partir de 2004 promedio de 4 trimestres. Para Perú la información de referencia proviene de Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

Al igual que en los casos anteriores, se presenta a continuación la Tabla de resultados que confirma que las series de la tasa de desempleo de los países andinos son integradas de orden 1, por lo cual se puede realizar el análisis de cointegración:

Resultados del test ADF

**Resultados del test ADF**

País	t estadístico	Valor crítico (99% confianza)
Bolivia	-2.331281	-4.323979
Colombia	-2.914266	-4.33933

De acuerdo a la Tabla de resultados a continuación, se analizaron las raíces del polinomio característico y la raíz inversa del polinomio autorregresivo del VAR, que determinó valores menores a 1 lo que indica que

todos caen dentro del círculo unitario. Esto implica que el sistema es estable y estacionario.

Raíces del polinomio característico

Raíz	Modulus
0.841118 – 0.322079i	0.900674
0.841118 + 0.322079i	0.900674
0.293133 – 0.726320i	0.783242
0.293133 + 0.726320i	0.783242
-0.593022 – 0.380636i	0.704669
-0.593022 + 0.380636i	0.704669
0.436461 – 0.310332i	0.535541
0.436461 + 0.310332i	0.535541
-0.488843	0.488843

Ninguna raíz permanece fuera del círculo unitario  
VAR satisface la condición de estabilidad

La Tabla a continuación muestra que el número óptimo de rezagos para aplicar el test de Johansen es de 1, de acuerdo al criterio de Schwarz:

**Determinación del número óptimo de rezagos**

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-159.6510	NA	54.49439	12.51162	12.65678	12.55342
1	-126.6188	55.90060	8.642941	10.66299	11.24365*	10.83020
2	-114.7658	17.32364*	7.175793*	10.44352*	11.45968	10.73614*
3	-108.3458	7.901524	9.520553	10.64199	12.09364	11.06001

\* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan–Quinn information criterion



Finalmente, se procede a aplicar el test de cointegración de Johansen y se obtienen los siguientes resultados, los cuales señalan la existencia de un vector de cointegración entre las variables analizadas por lo que se puede concluir que estas sí cointegran.

**Resultados del test de Johansen**

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized		Trace	0.05	
No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistic	Critical Value	Prob.**
None *	0.741834	50.86669	35.19275	0.0005
At most 1	0.265633	14.30452	20.26184	0.2690
At most 2	0.198323	5.968352	9.164546	0.1932

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

\* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

\*\*MacKinnon–Haug–Michelis (1999) p–values

El test aplicado está indicando que las tasas de desempleo de los 3 Países Miembros se encuentran en una trayectoria de convergencia. Para responder si dicha tendencia es la misma entre pares de países, a continuación se aplica el test de Engle y Granger.

**Test de Engle y Granger**

Al respecto y con el fin de evaluar la convergencia –por lo demás, ya encontrada con el resultado del primer test– se empleará una metodología similar a la empleada por Cermeño y Llamosas (2000) y que, como señalan los autores, es una adaptación de Engle y Granger (1987). La metodología consiste en estimar el siguiente modelo econométrico para luego analizar el error y en caso este sea estacionario se puede concluir que efectivamente existe convergencia entre el indicador analizado, en este caso las tasas de desempleo de los 3 países ya señalados.

$$y_i = \alpha_{ij} + \beta_1 y_j + \beta_2 y_k + \epsilon_{ij}$$

Para que exista convergencia absoluta, el valor de  $\beta$  debería ser igual a 1 y el de la constante  $\alpha$  igual a 0, caso contrario sólo se tendrá convergencia condicional<sup>22</sup>.

En el caso específico de este estudio las variables –provenientes de la misma data del ejercicio anterior– serán las siguientes:

$Y_i$  = tasa de desempleo del país  $i$  del cual se quiere evaluar la convergencia con respecto al país  $j$  y al país  $k$

$Y_j$  = tasa de desempleo del país  $j$

$Y_k$  = tasa de desempleo del país  $k$

En primer lugar, se procedió a estimar el modelo econométrico especificado en la parte metodológica para cada uno de los países analizados (Bolivia, Colombia y Perú) y luego se analizó el error mediante el test de Dickey- Fuller Aumentado (ADF) para comprobar si es que existe convergencia o no. A continuación se muestran los resultados obtenidos:

<sup>22</sup> Como se deriva de su definición, una situación de convergencia absoluta denota mayor fuerza de dicha tendencia. Se trataría, en dicho caso, de un proceso sostenible. En términos de políticas laborales y de empleo, dicho resultado estaría evidenciando la conformación de un solo mercado.



Resultados del test de Engle-Granger (Perú contra Bolivia y Colombia)	
País	Beta
Colombia	0.180097
Bolivia	-0.157311
T estadístico del error	Valor crítico (95% confianza)
-4.161674	-1.953381

Resultados del test de Engle-Granger (Colombia contra Perú y Bolivia)	
País	Beta
Perú	0.888753
Bolivia	0.597821
T estadístico del error	Valor crítico (95% confianza)
-2.215952	-1.953381

Resultados del test de Engle-Granger (Bolivia contra Perú y Colombia)	
País	Beta
Colombia	0.246999
Perú	-0.320742
T estadístico del error	Valor crítico (95% confianza)
2.875174	-1.953381

Como se puede apreciar, para todos los casos se acepta la hipótesis alternativa de que el error es estacionario por lo que se puede concluir que sí existe convergencia tal como el test de Johansen había señalado anteriormente.

En resumen, tras la aplicación de los test de cointegración y de equilibrio se encontraron los siguientes hallazgos:

- En el caso de las series del PBI per cápita (1960-2009), el test aplicado para los 4 Países Miembros evidencia que hay convergencia.
- En el caso de la serie de remuneraciones medias (1980-2009), si bien aplicada sólo para Colombia y Perú, también se evidencia una trayectoria de convergencia.
- En relación con la tasa anual de desempleo para el periodo analizado (1981-2009) en Bolivia, Colombia y Perú, se encuentra convergencia de dicho indicador. Sin embargo, esta es sólo parcial o condicional más no absoluta. Adicionalmente, se puede decir que los países que presentarían un mayor grado de convergencia, en este indicador, son Perú y Colombia.

### Implicancias de la convergencia laboral en la Comunidad Andina

Los resultados del test de convergencia indican que los indicadores relevantes del mercado de trabajo de los Países Miembros vienen confluyendo en el tiempo. En particular, la tasa de desempleo abierto para Bolivia, Colombia y Perú. De igual manera el crecimiento del PBI per cápita evidencia una trayectoria, también, de confluencia, en este caso para los 4 países andinos.

En general, los estudios de convergencia permiten identificar si las economías locales o nacionales presentan mayor interrelación entre ellas y si están en la dirección de ir operando como un mercado comunitario. Esto permite evaluar si la apuesta integradora muestra evidencias sostenibles que descansan en cambios en la configuración y operación de los mercados.

Cabe mencionar que los Países Miembros de la CAN presentan características estructurales de mercado laboral muy parecidas. Cuentan, por ejemplo, con una participación importante de trabajo autónomo e independiente. Ello se refleja en que el trabajo asalariado, por ejemplo, resulta una proporción



menor de la PEA si se le compara con el Cono Sur. Así, de acuerdo con el Panorama Laboral de la OIT 2010<sup>23</sup>, Bolivia registraba, en el 2006, 49,4% de la PEA registrada como asalariada. En el 2009, en el caso de Colombia era 46,1%, en Ecuador 56,0% y en Perú 56,2%.

La confluencia en los indicadores laborales, ya señalada, contaría con varios elementos que la estaría explicando. Una primera, sería el conjunto de políticas laborales y de empleo que los diferentes Países Miembros han venido aplicando: relacionadas con los servicios públicos de empleo, capacitación de la mano de obra, por ejemplo. De otro lado, en relación con el salario mínimo, independientemente de las diferencias en la periodicidad de sus reajustes, en los 4 países se ha observado una recuperación en la capacidad adquisitiva de dicho salario desde el año 2000 en adelante. Incluso, por encima de las remuneraciones medias<sup>24</sup>.

En segundo término, se encuentra el impacto de las políticas económicas en el mercado de trabajo, el cual resulta influido / mediado por la dotación relativa de sus factores de producción y de sus recursos naturales. Los Países Miembros de la CAN están asentados en una base “extractivista”, lo cual, en la coyuntura actual, les ha generado mejorías en sus términos de intercambio, acumulación de reservas internacionales, más recursos fiscales que, sin embargo, los enfrenta al desafío de la transformación productiva hacia una economía con mayor nivel de valor agregado como el medio para imprimir mayor sostenibilidad a su ciclo económico expansivo y para ampliar las oportunidades de empleo de calidad a su población.

En tercer lugar, los Países Miembros se han encontrado entre aquellos con mayor salida de migrantes hacia los países del Norte. Ello ha significado una disminución de la oferta interna de mano de obra y una fuente de ingresos para el país en atención a las remesas de los migrantes. Al respecto, hacia el 2006 ellas significaban el 9% del

PBI para el caso de Bolivia, el 3% para Colombia y Perú y el 8% para el caso del Ecuador<sup>25</sup>. Si a la importante migración internacional se le adiciona el cambio en el perfil demográfico de la población andina se encuentran cambios –en el mismo sentido– en la composición de la PEA actual y futura.

La concurrencia de los elementos referidos si bien abona en el proceso de acercamiento de los indicadores laborales genera una oportunidad para una mayor aceptación local de las políticas sociales y económicas de contenido regional, por ejemplo, para la agenda social andina. Ésta –plasmadas en Decisiones– puede acelerar dicho proceso, ayudando a disminuir las asimetrías institucionales entre los Países Miembros, además de sus efectos en el mercado laboral a través de su influencia en la dinámica de los mercados de bienes y servicios.

Sin duda que lo anterior pone en el centro de la discusión la relevancia de la convergencia de los indicadores laborales en una apuesta integradora como la CAN. La expresión mayor de ella, a no dudar, es la integración de los mercados en uno de corte regional. Es decir, en la operación –en este caso– de un mercado de trabajo comunitario. La convergencia debe ayudar a ello ya que reflejando la similitud en el comportamiento de los países facilita el tránsito hacia la libre movilidad del trabajo.

Los Países Miembros, por ello, debieran aceptar el reto de acelerar la operación de un mercado laboral andino. La convergencia encontrada y las características estructurales de los mercados locales debieran ser suficiente evidencia para dejar en segundo plano la suspicacia en relación con una eventual sustitución o desplazamiento de mano de obra local. Más bien, la operación de un mercado de trabajo regional debiera abonar en la complementariedad de la distribución de la mano de obra.

Un acelerador de dicho proceso –que hasta la fecha habría contado mayormente con el “impulso” del

<sup>23</sup> Más información disponible en <http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2011/01/PL2010.pdf>. La semejanza en condiciones estructurales iniciales supondría menos dispersión local en los impactos de políticas económicas y sociales de carácter regional. En consecuencia, se debiera esperar mayor disposición a incorporarlas.

<sup>24</sup> Ver al respecto OIT, Panorama Laboral.

<sup>25</sup> Ver al respecto FIDA, en <http://www.ifad.org/events/remittances/maps/latin.htm>.

mercado– sería la aprobación del reglamento de la Decisión 545. Si se produce el consenso entre los Países Miembros, se dará lugar al nacimiento del mercado de trabajo andino en tanto la legislación laboral local será de aplicación a todo ciudadano de la región. En esa dirección vienen operando varias de las iniciativas comunitarias<sup>26</sup> pero que requieren de ese cambio en la institucionalidad laboral andina para su plena efectividad.

Si bien hay espacios de representación de los sectores empresariales y laborales a nivel regional, se requiere un mayor involucramiento y presencia de ellos en espacios e iniciativas conducentes a facilitar la operación del mercado laboral comunitario. Podría pensarse en esquemas de actuación tripartito con el objeto, además, de ir generando mayor soporte social a las decisiones regionales y de disminuir incertidumbres entre los actores laborales, básicamente.

### Bibliografía

**Avilés, Gámez y Torres (1997).** *La convergencia real de Andalucía: Un análisis de cointegración del mercado de trabajo.*

Disponibile en <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf516.pdf>

**Banco Mundial,** <http://datos.bancomundial.org/>

**Banco de la República (2000),** *Integración en el Mercado Laboral Colombiano: 1945-1998.* Disponible en <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra148.pdf>

**CEPAL,** CEPALSTAT.

**Cermeño, R., & Llamosas, I. (2000).** *Convergencia del PIB per cápita de 6 países emergentes con Estados Unidos: un análisis de cointegración.* EconoQuantum. Vol. 4, Nro. 1.

**Engle, R., & Grangel, C. (1987).** Cointegration and Error Correction: representation, estimation and testing. *Econometrica* , 251-276.

**Fernández Macho, González, Moral y Virto (1999 y 2001),** *Cointegración y convergencia en la Unión Europea.*

Versión resumida disponible en <http://www.et.bs.ehu.es/~etpfemaj/pdfs/cyclue.pdf>

**Galvis Aponte (2002),** *Integración regional de los mercados laborales en Colombia, 1984-2000.* Disponible en <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER27-Integracion.pdf>

**Johansen, S., & Juselius, K. (1990).** Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration - with Applications to the Demand for Money. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 169-210.

**Letelier y Dresdner (1997),** *Cointegración de los salarios agregados en Chile...* Disponible en <http://www.economia.puc.cl/docs/101dresa.pdf>.

**Loria, Eduardo (2007),** *Econometría con aplicaciones,* Pearson Prentice Hall, México.

<sup>26</sup> En dicha situación se encuentran los proyectos vinculados con el PIDS, tanto el CESCAN como el de los proyectos socio-laborales. Ver al respecto <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D601.htm>, [http://www.comunidadandina.org/camtandinos/Documentos/Doc/InformeGestionPresidenciaCAMT\(2009-2010\).doc](http://www.comunidadandina.org/camtandinos/Documentos/Doc/InformeGestionPresidenciaCAMT(2009-2010).doc), <http://www.comunidadandina.org/camtandinos/DefaultG.asp?Var=24>.



**Socas, Jaime L.** (2003). “Áreas monetarias y convergencia macroeconómica en la Comunidad Andina” en *Revista BCV* • Vol. XVII, N° 2. Caracas, julio-diciembre 2003, pp. 127-140.

**Soren Johansen and Katarina Juselius** (1990), “*Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration—with Applications to the Demand for Money*”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 52: 169–210.

**Mata, H.L.** *Nociones elementales de cointegración, Enfoque de Engle Granger.* Disponible en <http://webdelprofesor.ula.ve/economia/hmata/Notas/Engle%20Granger.pdf>

**Yslas –Camargo y Cortéz** (2004), *Convergencia salarial entre las principales ciudades mexicanas: un análisis de cointegración.* Disponible en [http://econoquantum.cucea.udg.mx/volumen\\_1\\_num\\_0/vol\\_1\\_no\\_0\\_art\\_3.pdf](http://econoquantum.cucea.udg.mx/volumen_1_num_0/vol_1_no_0_art_3.pdf)

**ANEXO N° 1**  
**PIB per cápita (US\$ a precios corrientes)**

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
1960	168.0	252.5	227.6	252.1
1961	178.8	276.1	214.2	276.1
1962	191.2	292.5	203.7	304.0
1963	201.3	276.5	214.2	323.5
1964	221.8	332.5	231.5	380.3
1965	242.5	312.7	240.5	438.3
1966	259.2	285.4	251.5	504.1
1967	276.2	291.2	267.2	496.9
1968	226.3	292.6	277.0	447.5
1969	234.6	308.2	299.9	487.2
1970	241.5	337.5	280.4	548.3
1971	253.9	357.7	263.4	594.7
1972	284.4	387.4	305.0	641.1
1973	278.7	449.2	397.9	746.0
1974	452.2	528.0	585.2	914.5
1975	505.2	546.5	673.1	1,082.4
1976	560.3	625.5	799.6	995.7
1977	646.1	775.7	946.3	888.6

	<b>Bolivia</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>
1978	734.7	905.6	1,033.0	739.3
1979	844.4	1,062.9	1,238.0	920.2
1980	847.2	1,242.0	1,494.3	1,192.3
1981	1,076.0	1,323.2	1,707.0	1,405.3
1982	999.9	1,386.0	1,568.5	1,363.3
1983	948.9	1,347.7	1,295.0	1,026.2
1984	1,056.8	1,302.7	1,283.7	1,040.1
1985	901.4	1,163.3	1,300.8	964.8
1986	649.2	1,140.7	1,104.2	900.0
1987	693.6	1,163.1	950.6	1,170.4
1988	721.3	1,228.7	927.7	592.7
1989	723.3	1,214.5	948.7	964.7
1990	729.7	1,212.9	1,007.5	1,207.5
1991	782.7	1,218.3	1,079.4	1,554.8
1992	807.7	1,426.5	1,116.4	1,592.8
1993	801.8	1,587.4	1,372.5	1,508.8
1994	817.3	2,282.2	1,659.7	1,909.7
1995	897.2	2,537.2	1,771.4	2,241.7
1996	966.9	2,617.2	1,833.4	2,293.1
1997	1,014.1	2,823.3	2,004.9	2,389.2
1998	1,064.7	2,562.3	1,943.1	2,251.9
1999	1,016.8	2,206.6	1,373.5	2,011.4
2000	1,009.7	2,364.8	1,295.0	2,049.3
2001	959.1	2,297.1	1,704.1	2,043.8
2002	912.7	2,263.8	1,972.4	2,121.1
2003	914.8	2,196.9	2,241.8	2,261.2
2004	973.8	2,683.7	2,526.6	2,536.6
2005	1,040.0	3,358.5	2,846.8	2,851.9
2006	1,224.3	3,714.6	3,163.2	3,276.0
2007	1,377.5	4,684.1	3,432.0	3,770.5
2008	1,720.0	5,404.9	4,056.4	4,477.2
2009	1,758.1	5,055.7	4,201.8	4,345.4



**ANEXO N° 2**  
**Tasa de desempleo (% de la PEA)**  
**(Tasa anual media)**

	Perú	Colombia	Bolivia	Ecuador
1980	7.10	10.00		
1981	6.80	8.70	5.90	
1982	6.60	9.40	8.20	
1983	9.00	11.10	8.50	
1984	8.90	13.20	6.90	
1985	10.10	13.90	5.80	
1986	5.30	13.50	7.00	
1987	4.80	11.80	7.20	
1988	7.10	11.30	11.60	
1989	7.90	10.00	9.90	
1990	8.30	10.50	7.30	
1991	5.90	10.20	5.80	8.50
1992	9.40	10.20	5.40	8.90
1993	9.90	8.60	5.80	8.90
1994	8.80	8.90	3.10	7.80
1995	8.20	8.80	3.60	7.70
1996	8.00	11.20	3.80	10.40
1997	9.20	12.40	4.40	9.30
1998	8.50	15.30	6.10	11.50
1999	9.20	19.40	7.20	14.40
2000	8.50	17.30	7.50	9.00
2001	9.30	18.20	8.50	10.90
2002	9.40	18.10	8.70	9.20
2003	9.40	17.10	9.20	11.60
2004	9.40	15.80	6.20	9.70
2005	9.60	14.30	8.10	8.50
2006	8.50	13.10	8.00	8.10
2007	8.40	11.40	7.70	7.40
2008	8.40	11.50	6.70	6.90
2009	8.40	13.00	7.90	8.50

Fuente: CEPALSTAT [http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=8&idioma=.](http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=8&idioma=)

### III. ESTUDIOS

## INTERCAMBIO COMERCIAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA CON LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

William Rodríguez<sup>1</sup>

### 1. Antecedentes

El compromiso de la República Bolivariana de Venezuela (Venezuela) con el Proceso de Integración Andino se inició en febrero de 1973. Previamente, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile habían suscrito el Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969; sin embargo, en octubre de 1976, Chile se retiró del Acuerdo. Venezuela, junto con Bolivia, Colombia y Ecuador consolidaron el pleno funcionamiento de la Zona de Libre Comercio (ZLC) en enero de 1993. Perú, luego de suspender sus compromisos con la ZLC en agosto de 1992, acordó cumplir un cronograma que se estableció a través de la Decisión 414 y culminó su incorporación a la ZLC en diciembre de 2005.

En noviembre de 1994 se aprueba el Arancel Externo Común (AEC) por medio de la Decisión 370 aplicable a partir de enero de 1995 por parte de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. El AEC se aplicó en Bolivia, Colombia y Ecuador hasta julio de 2007, un año después del retiro de Venezuela.<sup>2</sup>

Tanto el pleno funcionamiento de la ZLC como la aplicación del AEC contribuyeron a que el comercio andino -incluyendo a Venezuela- se consolidara en la década del 90 y alcanzó el máximo nivel en el año 2005. En 1993, este comercio fue de USD 2 867

millones y alcanzó los USD 9 079 millones en 2005; dicho comercio se generó gracias a la desgravación arancelaria y por la amplia normativa comunitaria andina que facilita y da confianza a los operadores comerciales.<sup>3</sup>

En abril de 2006, Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena. Según lo dispuesto en el artículo 135 del mismo Acuerdo, las preferencias consolidadas en la ZLC andina estarán vigentes hasta abril de 2011.<sup>4</sup>

En agosto de 2006, luego de la denuncia, la Comisión de la Comunidad Andina encomendó a la Secretaría General, mediante lo dispuesto en la Decisión 641, adelantar los trabajos técnicos y coordinaciones necesarias para el cumplimiento de las tareas asignadas al Grupo de Trabajo creado entre los Países Miembros y la República Bolivariana de Venezuela, relativas al tratamiento que tendrían sus relaciones comerciales hasta el 2011. En el “Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y los Países Miembros de la Comunidad Andina”, Venezuela se comprometió a mantener en aplicación las disposiciones del Convenio de Complementación Industrial en el Sector Automotor y sus instrumentos derivados, cuya vigencia se sujetaría a las disposiciones del propio Convenio.

<sup>1</sup> Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Responsable de los Programas de Origen Defensa Comercial.

El Ing. Econ. Javier Varillas Arguedas colaboró en las estimaciones estadísticas del Comercio Intra-Industrial; sus aportes y comentarios a una primera versión, permitieron una mejor aproximación al cálculo estadístico.

<sup>2</sup> Mediante Decisión 669 se autorizó a Bolivia, Colombia y Ecuador a no aplicar las Decisiones 370, 371 y 465. La Decisión 535 adoptada en 2002, negociada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, no se llegó a aplicar. La última suspensión, hasta diciembre de 2011, se realizó mediante Decisión 717.

<sup>3</sup> Normativa que asegura un Programa de Liberación, Normas de Origen, Aduanas, Sistema Andino de Calidad y de Sanidad Agropecuaria, Competencia; normativa sobre Defensa Comercial, entre otras.

<sup>4</sup> “Artículo 135.— El País Miembro que desee denunciar este Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión. Desde ese momento cesarán para él los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia.

El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido en casos debidamente fundados, por decisión de la Comisión y a petición del País Miembro interesado. En relación con los Programas de Integración Industrial se aplicará lo dispuesto en el literal i) del Artículo 62.” Acuerdo de Cartagena.

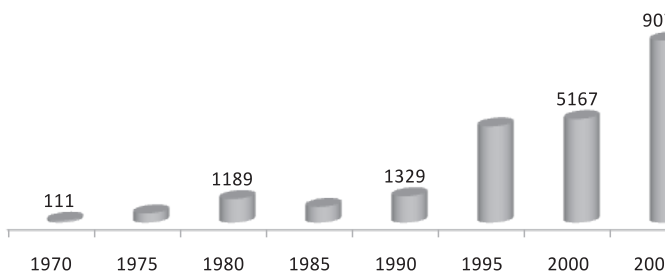
En noviembre de 2009 Venezuela denunció el Convenio Automotor andino, hecho que fue informado a los demás Países Miembros en diciembre del mismo año.

### 2. Exportaciones de los Países Miembros y Venezuela (1970-2005)

Al inicio de la Comunidad Andina (CAN), el comercio intracomunitario era incipiente, alcanzando un valor de USD 111 millones en 1970, una década más tarde dicho comercio fue de USD 1 189 millones en 1980; luego de fluctuaciones derivadas por políticas implementadas en los 70's y, en particular, las dificultades ocasionadas por la crisis de la deuda externa, el comercio se contrajo durante la década de los 80's, para revertirse esa situación en 1990.

Luego de consolidada la ZLC entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, las exportaciones intracomunitarias se incrementaron 7 veces entre 1990 y el 2005, al pasar de USD 1 329 millones a USD 9 079 millones.

Exportaciones intracomunitarias – Países Miembros + Venezuela (Millones de USD)



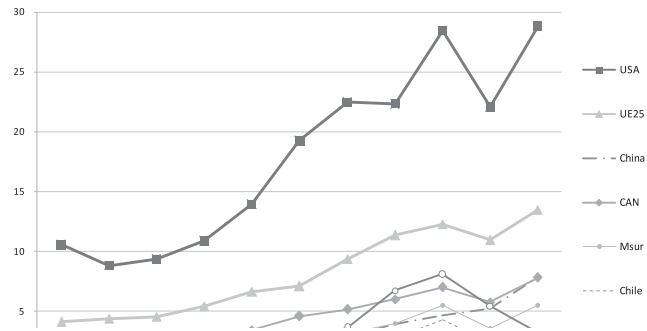
Fuente: Sistema Integrado de Comercio Exterior de la Comunidad Andina – SICEXT

### 3. Comercio de la CAN según principales socios comerciales

En el año 2010, las Exportaciones de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) se dirigieron principalmente a Estados Unidos (29%), Unión Europea (14%), Comunidad Andina (8%), China (8%), Mercosur (6%), Chile (3%) y Venezuela (3%).

CAN: Exportaciones por principales destinos 2000–2010 (Miles de millones de USD)

CAN: Exportaciones por principales destinos 2000-2010 (Miles de millones de USD)



Fuente: SICEXT

Durante la presente década, el crecimiento de las exportaciones se muestra más dinámico a partir del año 2005. En el caso de las exportaciones andinas a Venezuela se pasa de exportar USD 1 561 millones a USD 2 688 millones entre el 2000 y 2005. Contrariamente a lo esperado, luego de la denuncia del Acuerdo de Cartagena en el 2006, las exportaciones de los Países Miembros a Venezuela se incrementaron hasta alcanzar en el 2008 los USD 8 080 millones, monto superior incluso a lo registrado por las exportaciones intracomunitarias (USD 7 005 millones). Sin embargo, en el 2010 se observa que este valor ha disminuido de manera considerable, apenas se llegó a exportar USD 3 174 millones.

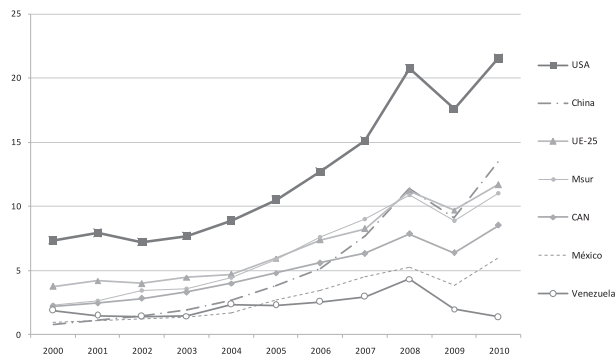
En cuanto a las exportaciones intracomunitarias se observa que en general las exportaciones de todos los países andinos se han recuperado, en el 2010 se alcanzó un monto de USD 7 810 millones, superior a lo exportado en el año 2008 (USD 7 005 millones), previo a la crisis internacional.

En cuanto a las *Importaciones*, se observa que Venezuela no es un proveedor sustancial de la Comunidad Andina. En el 2010 las importaciones de los países de la Comunidad Andina provinieron principalmente de Estados Unidos (22%), China (14%), Unión Europea (12%), Mercosur (11%), Comunidad Andina (9%); y en menor grado México (4%). Venezuela tuvo una participación de 1% en las importaciones totales de la Comunidad Andina en el mismo año.



En el 2009 se observa un decrecimiento de todas las importaciones como resultado de la crisis internacional y las políticas implementadas por diferentes países para tratar de contrarrestar esta situación. La aplicación de salvaguardias intracomunitarias<sup>5</sup> afectó un comercio importante, tanto en valores como en número de subpartidas. En el gráfico se observa que, en el 2010, las corrientes de importación volvieron a los montos importados en el 2008, con excepción de las importaciones que provienen de Venezuela, que caen por segundo año consecutivo.

CAN: Importaciones según origen desde Principales Socios Comerciales Período 2000–2010  
(Miles de millones de USD)



Fuente: SICEXT

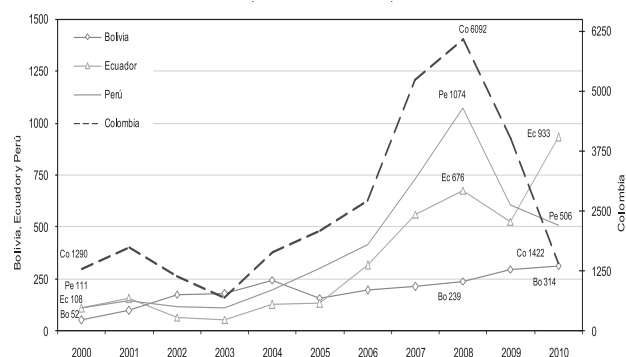
A diferencia de las exportaciones andinas a Venezuela que crecieron 5 veces, entre el 2000 y 2008, año en el que se observa el nivel de comercio más elevado, las importaciones que provienen de este país crecieron apenas 2 veces, en dicho período.

#### 4. Exportaciones de los Países Andinos a Venezuela

El comportamiento de las exportaciones de cada País Miembro hacia Venezuela tiene el mismo comportamiento que el descrito al referirnos al agregado andino, es decir, todos los Países Miembros incrementaron sus exportaciones a Venezuela entre los años 2000 y 2008. Sin embargo, luego de la

contracción de las exportaciones en el 2009, se aprecia una recuperación en las exportaciones de Ecuador, mientras que Bolivia mantiene una tendencia creciente en sus exportaciones con destino a Venezuela.

CAN: Exportaciones a Venezuela  
(Millones de USD)



Fuente: SICEXT

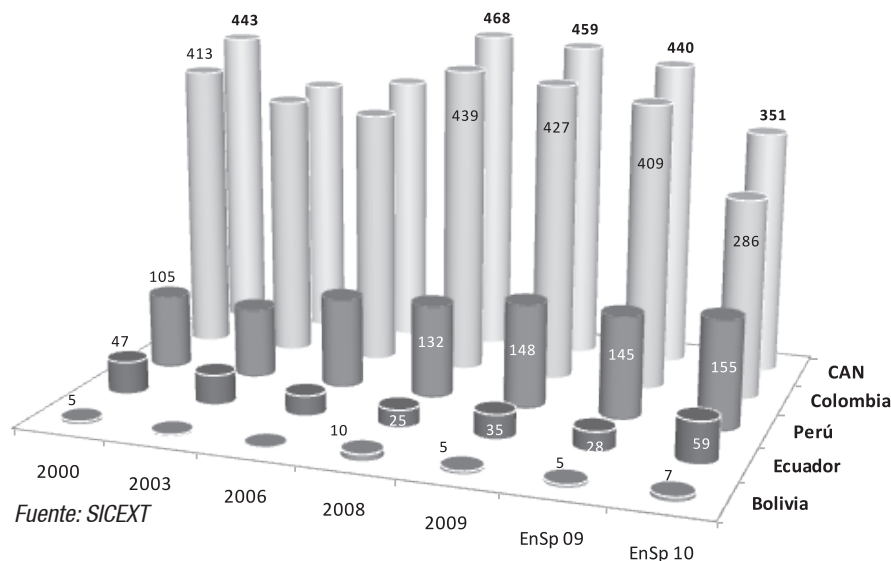
Si bien las exportaciones de los Países Miembros hacia Venezuela crecieron entre los años 2000 y 2008 (Perú creció 10 veces, Ecuador 6 veces, mientras que Bolivia y Colombia crecieron 5 veces), la mayor participación le corresponde a Colombia que alcanzó USD 6 092 millones. Luego de la caída de las exportaciones en el 2009, ocasionada por la crisis internacional y sus efectos en el comercio andino, en el año 2010 tanto Colombia como Perú disminuyeron considerablemente sus exportaciones a este destino, respecto a lo exportado en el año 2008; por su parte, Bolivia y Ecuador incrementaron sus exportaciones en más de 30 por ciento, en el mismo período.

#### Diversificación de las Exportaciones

A pesar de que se observa una diversificación importante en las exportaciones andinas a Venezuela, se aprecia una disminución del número de subpartidas en el 2009, y se hace más crítica en los nueve primeros meses de 2010, en vista de que disminuyó 20% respecto al mismo período en el año anterior.

<sup>5</sup> En enero de 2009, Ecuador aplicó una salvaguardia por balanza de pagos que extendió a determinados productos importados de la Comunidad Andina; y, en junio del mismo año, aplicó una salvaguardia por devaluación monetaria a determinadas importaciones de Colombia.

Diversificación de las exportaciones a Venezuela  
(Número de subpartidas que corresponden al 90% de las exportaciones)



En el año 2009, los países de la CAN exportaron 459 subpartidas a Venezuela, que representan el 90% del total exportado a dicho país, siendo más diversificadas que aquellas dirigidas hacia otros destinos; por ejemplo, a Estados Unidos se exportaron 153 subpartidas y a la Unión Europea 79 subpartidas en el mismo año, considerando el mismo porcentaje de concentración de comercio.

Utilizando el mismo nivel de concentración de exportaciones (90% de lo exportado a ese destino), se aprecia que en la dinámica de los valores exportados entre el 2000 y 2008 no se refleja una amplia diversificación de las subpartidas exportadas. En el 2008 el número de subpartidas exportadas a Venezuela fue de 468, apenas 25 subpartidas más que en el año 2000.

Colombia es el país que concentra la mayor diversificación de las exportaciones, 439 subpartidas en el 2008; seguido de Perú con 132 subpartidas; Ecuador y Bolivia, con 25 y 10 subpartidas respectivamente.

Si se compara los primeros 9 meses del año 2010 con respecto al mismo período en el 2009, a diferencia de Perú y Ecuador, que diversificaron sus exportaciones, el número de subpartidas de exportaciones de Colombia hacia Venezuela disminuye en 30%, mientras que Bolivia no presenta cambios significativos.

### Evaluación de las Exportaciones de la CAN a Venezuela

Al comparar las exportaciones de la CAN hacia Venezuela por tipo de productos para los trienios 2000-2002 y 2006-2008, se observan incrementos importantes en las exportaciones para todos los Países Miembros. El principal abastecedor andino, Colombia, incrementó sus exportaciones en varios tipos de productos donde destacaron las confecciones, vehículos y sus partes, productos del sector agropecuario, minerales y petroquímicos, carnes y preparaciones, máquinas y accesorios, plástico y caucho, madera y papel, cuero y calzado, metales y sus manufacturas, textiles, entre otros.

En el caso de Ecuador, se incrementaron principalmente las exportaciones de vehículos y sus partes, combustibles, oleaginosas, máquinas y accesorios, plástico y caucho, metales y sus manufacturas y textiles. Las exportaciones que explican el mayor incremento en el caso de Perú son las confecciones, metales y sus manufacturas, plástico y caucho, productos agropecuarios; y, máquinas y accesorios. Bolivia presenta un crecimiento importante de sus exportaciones en productos de la cadena oleaginosa, textiles, productos agropecuarios y confecciones.

CAN: Exportaciones a Venezuela según tipo de productos  
(Acum. en millones de USD)

**CAN. Exportaciones a Venezuela según tipo de productos**  
(Acum. en millones de USD)

Tipo	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú	
	2000-02	2006-08	2000-02	2006-08	2000-02	2006-08	2000-02	2006-08
Confecciones	-	33	476	2 171	7	16	65	1 1
Vehículos y sus partes	-	-	616	1 773	124	388	2	
Agropecuario	20	51	449	1 557	36	40	54	1
Minerales, Petroq. e Ind conexas	-	-	588	1 338	25	26	21	
Carnes y Preparaciones	-	1	20	1 173	-	-	-	
Maquinarias y Accesorios	3	1	302	1 171	12	114	11	
Plástico y Caucho	-	1	329	740	18	105	54	1
Madera y papel, y sus manuf.	0	6	301	736	7	8	15	
Cuero y Calzado	1	1	78	565	18	17	9	
Metal y sus Manufacturas (Acero, Aluminio, Cobre y Otros)	2	2	251	562	7	99	92	3
Textil	2	56	98	498	4	50	26	
Combustibles	-	-	3	141	9	243	2	
Oleaginosas (Ac. Crudo y refin., tortas, manteca y margarina)	293	469	85	67	20	154	-	

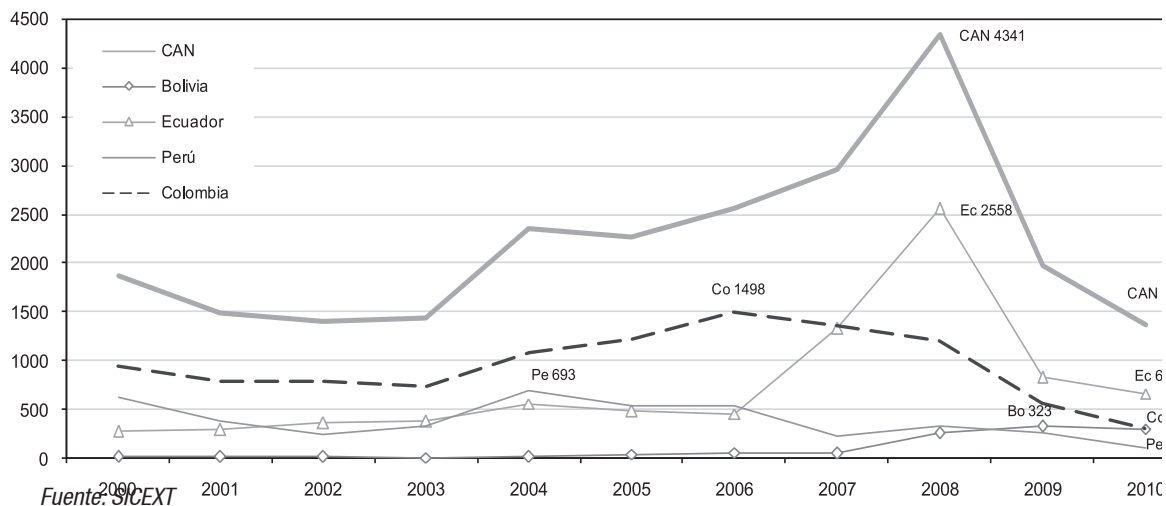
Fuente: SICEXT

## 5. Importaciones de los Países Andinos desde Venezuela

Las importaciones de los Países Andinos desde Venezuela se duplicaron entre los años 2000 y 2008, en el que se destaca un mayor dinamismo a partir del año 2003 y un mayor aprovisionamiento

de Ecuador en el 2008. La tendencia creciente de importaciones culminó en el año 2009, debido a la contracción de la demanda mundial y regional; en el 2010 esta tendencia decreciente se mantuvo, se aprecia una contracción de las importaciones en bloque y por países.

CAN: Importaciones desde Venezuela  
(Millones de USD)



Fuente: SICEXT

Durante la mayor parte del decenio, Colombia fue el principal receptor de los productos venezolanos; sus importaciones disminuyeron desde el año 2006; sin embargo, en términos generales crecieron 67% entre los años 2000 y 2010. Ecuador multiplicó por 9 veces el valor de sus importaciones entre el 2000 y 2008, el incremento en el 2008 se explica por importaciones de combustible que representan la mitad del valor importado de sus adquisiciones. En el 2010 las importaciones de Ecuador sólo se duplican respecto del año 2000.

En la década pasada, las importaciones que realizaron Bolivia y Perú desde el país caribeño no alcanzaron valores significativos en el ámbito subregional. En el año 2010, Perú importó desde Venezuela USD 99 millones, redujo en 84% su valor importado en el 2000, mientras que Bolivia ha visto crecer hasta 18 veces el valor importado alcanzado en el mismo año: USD 300 millones.

CAN: Importaciones desde Venezuela  
(Acum. en millones de USD)

### CAN: Importaciones desde Venezuela (Acum. en millones de USD)

Sector	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú	
	2000-02	2006-08	2000-02	2006-08	2000-02	2006-08	2000-02	2006-08
Combustibles	6	310	273	304	282	2 377	779	
Minerales, Petroq. e Ind conexas	6	19	558	975	118	1 240	136	
Metales y sus Manufacturas (Acero, Aluminio, Cobre y otros)	20	17	635	1 700	235	433	154	
Vehículos y sus partes	0	0	128	456	106	169	1	
Goma, plástico y Caucho	6	1	387	249	75	38	103	
Maquinarias y Accesorios	4	2	75	101	43	41	18	
Agropecuario	2	2	279	72	22	21	31	
Textiles y Confecciones	0	0	53	50	10	11	5	

Al analizar las importaciones de los países andinos por tipo de productos en los trienios 2000-2002 y 2006-2008, se observa que Colombia incrementó significativamente la demanda de bienes como minerales y petroquímicos, metales y sus manufacturas, y vehículos. En Ecuador, el incremento se registra principalmente en combustibles; minerales y petroquímicos; y, metales y sus manufacturas.

En el caso de Perú, se incrementaron las importaciones de metales y sus manufacturas; y, maquinarias y accesorios; mientras que Bolivia mostró mayores importaciones de combustibles.

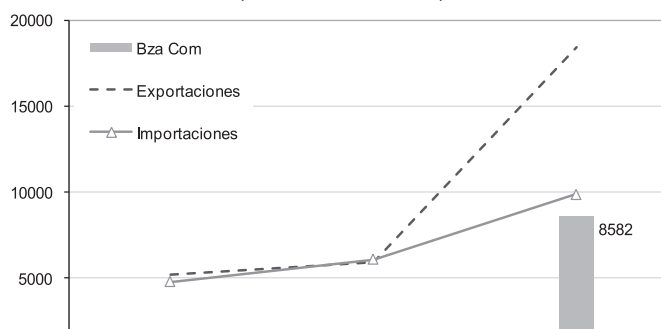
## 6. Balanza Comercial de los Países Andinos con Venezuela

La balanza comercial de la Comunidad Andina con Venezuela ha sido superavitaria para el período 2000-2008. El saldo a favor se ha expandido a partir del retiro de Venezuela; así, en los trienios 2000-2002

y 2003-2005 los valores eran cercanos al equilibrio, mientras que en el trienio 2006-2008 el superávit a favor de la Comunidad Andina se incrementó a USD 8 582 millones.<sup>6</sup>

CAN: Balanza Comercial con Venezuela  
(Millones de USD)

CAN: Balanza Comercial con Venezuela  
(Millones de USD)



Fuente: SICEXT

<sup>6</sup> Los combustibles representan un tercio de las importaciones que provienen de Venezuela. En el caso de las exportaciones de la Comunidad Andina, en promedio representan menos del 1% de lo exportado a Venezuela.

Respecto al desempeño comercial por país, Bolivia presentó un superávit desde el 2000 al 2007; sin embargo, debido al incremento de las importaciones de combustibles en 2008 y 2009, el resultado de la balanza comercial fue deficitario.

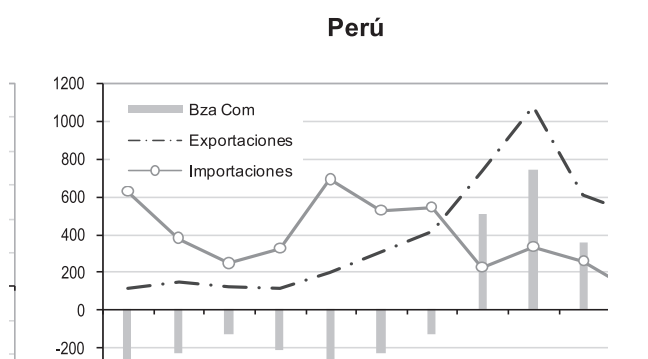
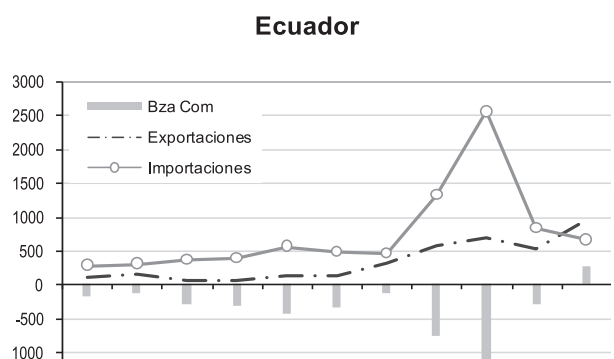
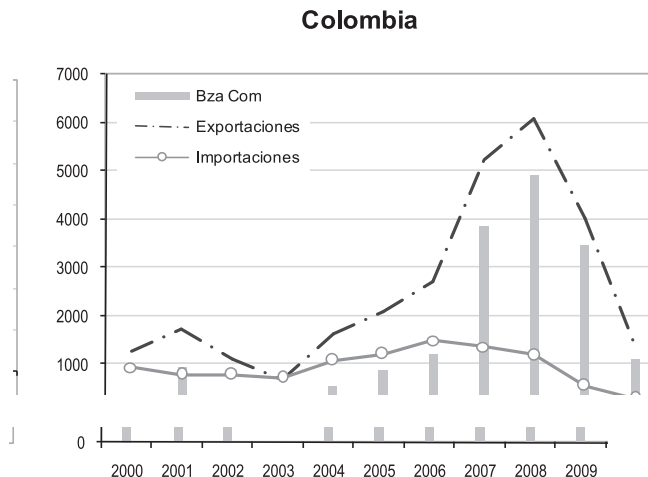
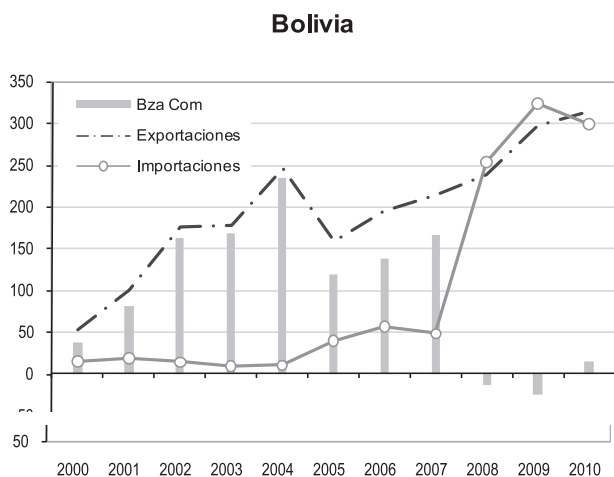
En el caso de Colombia, el superávit se mantuvo durante toda la década y se consolidó a partir del 2005 por el incremento de sus exportaciones y la disminución de las importaciones. Por su parte, Ecuador presentó déficit en su balanza comercial con Venezuela para toda la década, principalmente en el 2007 y 2008, explicado por el incremento de las

importaciones de combustible. En lo que respecta al Perú, se observa un comportamiento deficitario entre el 2000 y 2006, posteriormente se aprecia un superávit explicado por el incremento de las exportaciones y la disminución de importaciones.

En los años 2009 y 2010, el comercio bilateral de Colombia y Perú con Venezuela decrece; las exportaciones se contraen significativamente. En el 2010, Bolivia recupera su comportamiento superavitario y Ecuador presenta un cambio positivo en el resultado de su balanza comercial con Venezuela.

Balanza Comercial con Venezuela  
(Millones USD)

(Millones USD)

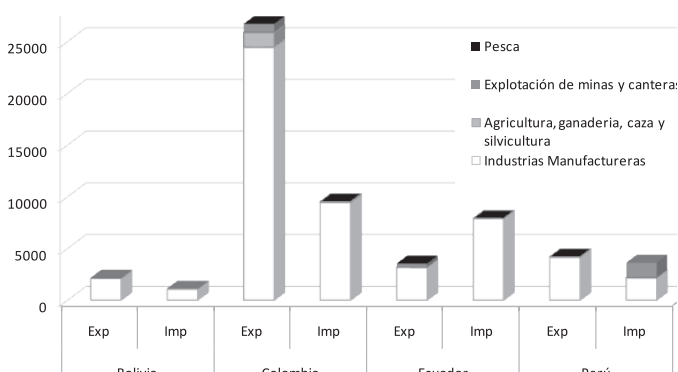


Fuente: SICEXT

## 7. Comercio de manufacturas entre los Países andinos y Venezuela

El comercio con Venezuela, al igual que el intra comunitario, se caracteriza por contar con una elevada participación de productos manufacturados. Entre los años 2001 y 2010 estas exportaciones representaron más del 90%; en el caso de las importaciones se aprecia una participación similar, excepto para el caso de Perú que representa el 60%.

CAN: Comercio con Venezuela según CIU  
(Millones USD, Acum. 2001–2010)



Fuente: SICEXT

## 8. Comercio Intra-industrial de los Países Andinos con Venezuela

El comercio intra-industrial (CII) se genera por los intercambios entre industrias similares generadas en gran parte por economías de escala. La característica principal de este comercio es que reduce la variedad de productos que se elaboran en un país y se incrementan los volúmenes de producción, a la vez que en el mercado converge una mayor variedad de modelos y proveedores, en beneficio de los consumidores finales. En las empresas se incrementa la productividad y se reducen los costos de producción a la vez que se aprovechan las economías de escala que se genera con el mercado ampliado.

En la literatura económica se afirma que el comercio intra-industrial se produce entre países que muestran un similar desarrollo económico, además subsiste en países con similares condiciones en sus relaciones capital-trabajo, niveles de calificación, entre otros. De acuerdo a Krugman (1999), las ganancias en el comercio serán grandes cuando las economías de escala sean importantes y los productos altamente diferenciados; por lo general en bienes o productos manufacturados.

La presente sección se incluyó con el propósito de evaluar si el comercio de los Países Miembros con Venezuela es recíproco a nivel sectorial y si se modificó el patrón de comercio a partir del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina. En este documento se presentan los resultados de los cálculos de los coeficientes de comercio intra-industrial (CCII) utilizando para este propósito el coeficiente Grubel-Lloyd, para diferentes períodos. Se tomó como referencia la información anual para el período 2000 a 2008<sup>7</sup>, para uniformizar la información de los sectores se utilizó la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI) en su desagregación por grupos, a 3 dígitos<sup>8</sup>.

El CCII es un coeficiente que mide la proporción del comercio intra-industrial de una determinada rama de producción; si las exportaciones tienen la misma magnitud que las importaciones existe un comercio intra-industrial pleno. El indicador varía entre 0 y 100, mientras más cercano a 100 existe un equilibrio en el comercio sectorial bilateral.

$$Ci = \frac{(X_i + M_i) - |X_i - M_i|}{X_i + M_i} \times 100$$

Dado que las cifras utilizadas parten del comercio clasificado en subpartidas Nandina, con el propósito de tener una aproximación a un nivel agregado (grupos de la CUCI), se ha utilizado una media de los coeficientes de todas las subpartidas en su correlación CUCI.

<sup>7</sup> No se incluyen los valores del 2009 por que estas cifras reflejan los problemas de la crisis financiera internacional.

<sup>8</sup> Para efectos de este ejercicio se correlacionó algunas agrupaciones de la CUCI con similares características para evitar incluirlos en la categoría "Otros Productos" que cobija otras agrupaciones de la CUCI con comercio no significativo, que representan menos del 10% del intercambio comercial con Venezuela.

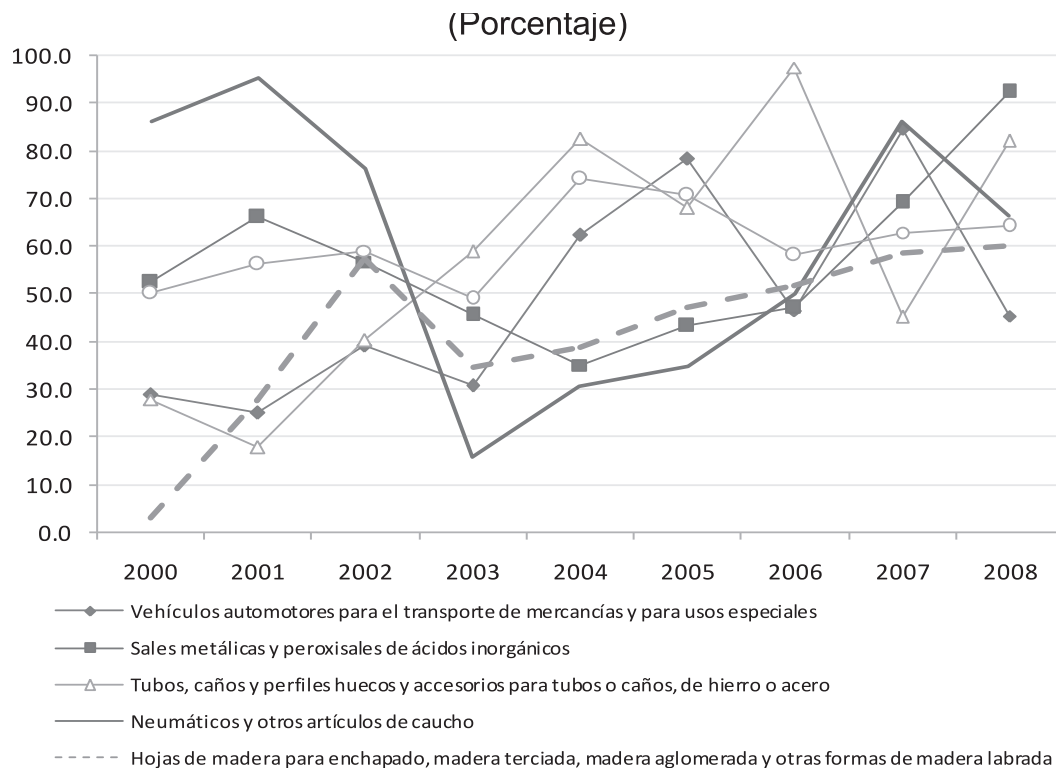
$$A = \frac{\sum_i^n [(X_i + M_i) - |X_i - M_i|]}{\sum_i^n (X_i + M_i)} \times 100$$

Como se comentó anteriormente, en el comercio de los países andinos con Venezuela predomina el comercio de manufacturas; sin embargo al estimar los coeficientes Grubel-Lloyd se evidencia que el contenido de comercio intra-industrial ha registrado una tendencia decreciente a lo largo de la década, con énfasis desde el retiro de Venezuela. Es de destacar que los coeficientes estimados permiten identificar sectores con comercio intra-industrial<sup>9</sup>.

Al hacer el análisis para cada uno de los países andinos, se observó que en el caso de Bolivia no se registran porcentajes relevantes a nivel de grupos de la CUCI que representen un comercio intra-industrial relevante.

Para **Colombia** se ha identificado comercio intra-industrial relevante en: 1) Vehículos automotores para el transporte de mercancías; 2) Sales metálicas y peroxisales; 3) Tubos, caños y perfiles huecos; 4) Neumáticos; 5) Hojas de madera para enchapado; y 6) Otros productos químicos orgánicos. A diferencia de otros grupos, en el 2008 los vehículos y los neumáticos disminuyen su importancia<sup>10</sup>. En este caso, se han identificado 28 grupos que disminuyen su contribución en el CCII, a partir del 2006.

CCII en el comercio de Colombia con Venezuela  
(Porcentaje)



<sup>9</sup> Para el presente ejercicio se consideró como sectores con CCII significativos aquellos que superan el 50%.

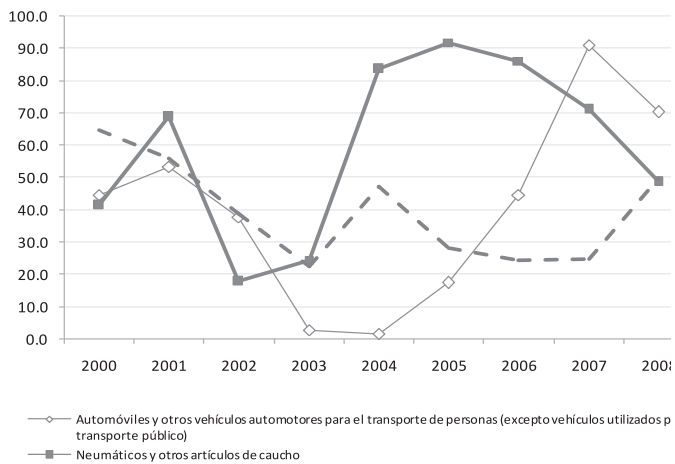
<sup>10</sup> Información a mayor grado de detalle se puede encontrar en el Anexo.



En el caso de **Ecuador** se observa comercio intra-industrial relevante en: 1) Automóviles para el transporte de personas; 2) Neumáticos; y, 3) Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos. A su vez, se han identificado 4 grupos que disminuyen su contribución en el CCII, a partir del 2006.

En el comercio de Perú con Venezuela, se registra un importante comercio intra-industrial en: 1) Aceites esenciales y productos de perfumería; 2) Equipo para distribución de electricidad; 3) Productos medicinales y farmacéuticos; y, 4) Aparatos de uso doméstico.

CCII en el comercio de Ecuador con Venezuela (Porcentaje)

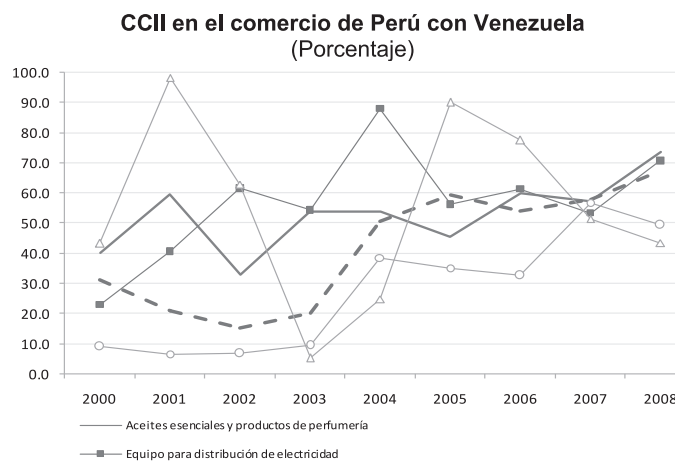


Luego de realizar una evaluación por períodos, los primeros 4 años respecto de los últimos del período analizado (2000-2008), se observa que, a inicios de la década, el CCII fue mayor para cada uno de los Países Miembros, y destaca el caso de Colombia en el que se aprecia una mayor disminución del indicador.

### 9. Características del comercio de los Países Andinos con Venezuela

A pesar de haberse desvinculado en el año 2006 del Acuerdo de integración andino, Venezuela representó en el 2008 el tercer destino más relevante para la oferta exportable de la Comunidad Andina, ubicado luego de Estados Unidos y la Unión Europea.

CCII en el comercio de Perú con Venezuela (Porcentaje)



Las exportaciones de los Países Miembros a Venezuela se incrementaron hasta alcanzar su máximo nivel en el año 2008 con USD 8 080 millones, monto superior incluso a lo registrado por el total de exportaciones intracomunitarias andinas. En los dos últimos años se aprecia un cambio en este comportamiento, en el 2010 las exportaciones de la CAN hacia Venezuela fueron de USD 3 174 millones.

Entre los años 2000 y 2008, las exportaciones a Venezuela crecieron significativamente; las de Perú crecieron 10 veces, las de Ecuador 6 veces, mientras que las de Bolivia y Colombia crecieron 5 veces.

Colombia exporta principalmente confecciones; vehículos y sus partes; productos del sector agropecuario; minerales y petroquímicos; carnes y preparaciones; máquinas y accesorios; plástico y caucho; madera y papel; cuero y calzado; metales y sus manufacturas; y, textiles. Las exportaciones de Ecuador se concentran en vehículos y sus partes;



combustibles; oleaginosas; máquinas y accesorios; plástico y caucho; metales y sus manufacturas; y, textiles. Perú exporta confecciones; metales y sus manufacturas; plástico y caucho; productos agropecuarios; y, máquinas y accesorios. Bolivia exporta oleaginosas; textiles; productos agropecuarios; y, confecciones.

Venezuela no es un proveedor sustancial de bienes a la Comunidad Andina, en el 2008 estas importaciones representaron el 5% del total importado, en el 2010 esta participación disminuyó hasta representar el 1% del total de las importaciones. Colombia importa principalmente minerales y petroquímicos, metales y sus manufacturas y vehículos. Ecuador importa combustibles, minerales y petroquímicos, y metales y sus manufacturas. Perú importa combustibles, metales y sus manufacturas y minerales y petroquímicos; mientras que Bolivia importa principalmente combustibles.

El comercio con Venezuela en los últimos años (2008 a 2010) ha presentado resultados positivos en la balanza comercial de Colombia y Perú; en el caso de Bolivia y Ecuador, se observa un déficit comercial en el 2008 y 2009 explicado por la creciente importación de combustibles.

En el comercio con Venezuela se intercambian principalmente productos manufacturados. Estos productos representan más del 90% de las exportaciones entre los años 2000 y 2009. En el caso de las importaciones se aprecia una participación similar, excepto en el caso de Perú (60%).

En el comercio con Venezuela existe un componente importante de manufacturas, que es más diversificado en el comercio de Colombia y Perú.

Para el período 2000 a 2008, utilizando la nomenclatura de la Clasificación Uniforme del

Comercio Internacional (CUCI), se identificó comercio intra-industrial representativo (CCII superior al 50%) en el intercambio bilateral de cada país andino con Venezuela.

Si bien se ha determinado que existen agrupaciones con CCII significativo; para Colombia, este comercio representa 34%, en términos de valores, respecto al total del intercambio comercial bilateral. Este comercio es menos representativo para Ecuador y Perú, 16% y 9% respectivamente.

Los coeficientes de Grubel-Lloyd, utilizando la CUCI ajustada, indican que existe un comercio intra-industrial significativo de Venezuela: i) con Colombia en sectores como Vehículos automotores para el transporte de mercancías; Sales metálicas y peroxisales; Tubos, caños y perfiles huecos; Neumáticos; Hojas de madera para enchapado; y, Otros productos químicos orgánicos; ii) con Ecuador en sectores como Automóviles para el transporte de personas; Neumáticos; y, Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos; y, iii) con Perú en sectores como Aceites esenciales y productos de perfumería; Equipo para distribución de electricidad; Productos medicinales y farmacéuticos; y, Aparatos de uso doméstico.

Es de destacar que para los productos del sector automotor dicho comercio se consolidó gracias a una política comunitaria, vigente para Colombia, Ecuador y Venezuela, en el período analizado.

A partir del año 2005 se observa una disminución en el coeficiente de comercio intra-industrial de los Países Miembros con Venezuela, que afecta más industrias de Colombia. Lo anterior demuestra que a finales de la década el comercio con Venezuela acentuó más su carácter inter-industrial, es decir, basado en las ventajas comparativas de las industrias.



### Referencias Bibliográficas

- Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina.
- *Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y los Países Miembros de la Comunidad Andina* (2006).
- SGCA (2010). *Situación del Sector Automotor en la Región Andina*. SG/RT.CCA/I/dt 1, del 22 de julio de 2010.
- Escribano, Gonzalo y Trigo, Aurora (XXX). *El Comercio Intraindustrial Norte-Sur. Las Experiencias Europea y Americana*. Departamento de Economía Aplicada, Uned.
- Lucángeli, Jorge (2010). *La estructura del Comercio Intra-Industrial entre Argentina y Brasil 1992-2006. Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un punto de vista argentino*. Julio Berlinski y Néstor E. Stancanelli. CARI – CEI. Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A.
- SGCA (2010). *Evolución y Caracterización del Comercio de la Comunidad Andina*. Documento preparado para la reunión del Consejo Consultivo Empresarial Andino, julio.
- Krugman (1999). *Economía Internacional*. Mc Graw Hill.

Colombia: Coeficiente de Comercio Intra-industrial (CCII) e Intercambio Comercial (Int. Com.) con Venezuela  
(% y millones USD)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		
	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	
Vehículos automotores para el transporte de mercancías y para usos especiales	28.8	44.6	24.9	57.4	39.1	50.4	30.8	53.4	62.3	17.2	53.4	78.2	93.5	46.5	150.5	84.6	197.1	45.4	43.5
Sales metálicas y peroxisales de ácidos inorgánicos	52.5	20.3	66.1	23.6	56.8	20.8	45.6	14.2	35.1	18.9	43.3	17.4	47.2	21.9	69.3	23.0	92.5	50.6	50.6
Tubos, caños y perfiles huecos y accesorios para tubos o caños, de hierro o acero	27.9	14.3	17.8	23.6	40.2	10.8	59.0	7.8	82.6	24.1	68.1	30.1	30.1	97.5	27.5	45.1	43.7	82.3	46.9
Neumáticos y otros artículos de caucho	86.4	59.0	95.2	56.1	76.3	40.7	15.9	24.5	30.6	29.6	34.9	34.0	50.1	42.8	86.2	46.2	66.6	36.8	36.8
Hojas de madera para enchapado, madera terciada, madera aglomerada y otras formas de madera labrada	3.0	2.3	27.9	3.2	57.4	8.5	34.5	6.6	38.8	13.3	47.3	19.3	19.3	51.7	23.2	58.6	26.8	60.2	15.3
Otros productos químicos orgánicos	50.3	10.9	56.2	11.2	59.1	9.5	49.0	11.8	74.1	17.4	70.8	17.0	17.0	58.2	17.6	62.9	23.8	64.1	24.6
Polímeros de cloruro de vinilo o de otras olefinas halogenadas, en formas primarias	68.9	22.9	85.0	21.4	81.6	20.4	75.7	14.1	99.8	31.3	92.2	37.0	37.0	91.2	44.5	63.7	42.7	21.8	31.1
Vidrio y sus productos	70.7	10.1	52.5	15.7	45.9	19.9	87.5	10.1	41.6	17.5	19.7	25.8	25.8	26.5	43.9	36.0	43.9	49.0	46.8
Equipo para distribución de electricidad	48.5	20.1	35.3	21.7	53.7	16.4	94.3	11.0	94.2	19.8	92.8	28.6	28.6	65.8	50.0	49.1	68.0	26.5	54.4
Barras, varillas, ángulos, perfiles y secciones (incluso tablestacas) de hierro y acero	58.6	19.4	66.6	20.6	47.6	29.3	3.8	49.5	16.3	40.7	19.1	80.1	80.1	16.8	57.7	18.1	46.7	31.0	68.4
Otros metales no ferrosos y sus productos	23.0	6.8	48.3	9.5	50.3	7.3	88.7	7.8	63.3	19.5	63.3	21.2	21.2	66.1	30.0	35.0	34.6	26.7	27.3
Otros plásticos en formas primarias	22.6	92.9	23.8	88.9	19.1	76.9	52.2	23.3	27.3	76.4	35.8	95.4	95.4	36.1	74.8	30.1	77.0	17.6	61.0
Pigmentos, pinturas, barnices y materiales conexos	69.1	13.8	69.9	15.1	88.2	13.0	66.6	9.3	48.9	15.3	62.3	14.8	14.8	47.0	20.3	24.3	34.1	25.2	28.5
Automóviles y otros vehículos automotores para el transporte de personas (excepto vehículos utilizados para transporte público)	39.9	150.7	23.7	206.8	58.4	123.4	36.9	48.3	52.0	254.1	32.3	414.2	414.2	41.3	578.6	23.8	793.4	6.3	173.9
Poliacetales, otros poliéteres y resinas epoxídicas, en formas primarias; policarbonatos, resinas alquídicas y otros poliésteres en formas primarias	77.5	14.7	89.9	17.4	49.8	15.2	50.4	10.6	33.7	12.4	39.9	17.0	17.0	38.5	17.9	32.2	27.2	17.1	24.0
Jabón y preparados para limpiar y pulir	65.0	17.9	60.0	19.7	52.6	19.2	41.3	19.5	62.6	19.5	55.6	23.1	23.1	51.1	23.2	36.4	25.7	21.3	37.8
Otros artículos de materiales plásticos	75.9	29.6	51.8	38.5	62.8	28.0	82.9	18.8	65.5	29.4	54.0	39.1	39.1	41.4	50.4	22.5	81.9	22.2	91.9
Equipo de calefacción y refrigeración y sus partes y piezas	40.1	6.5	50.8	13.2	33.8	6.3	79.7	5.7	58.6	10.0	50.2	12.3	12.3	45.9	15.0	40.4	19.1	20.0	20.0
Productos medicinales y farmacéuticos	48.5	87.4	41.4	105.9	45.4	80.4	55.0	56.0	39.3	67.5	40.8	79.4	79.4	30.9	92.7	29.6	95.6	18.8	113.8
Productos y preparados comestibles	73.5	28.1	54.1	30.2	40.6	32.9	65.2	21.0	33.6	39.8	23.2	53.2	53.2	32.2	46.2	28.7	64.6	17.6	77.1
Preparados de cereales y preparados de harina o fécula de frutas o legumbres	82.6	24.9	60.7	21.9	65.3	17.1	52.7	17.5	45.5	24.1	45.4	24.5	24.5	37.8	33.2	24.7	42.0	13.8	50.5



Colombia	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com
Otros vehículos de carretera	0.0	4.2	0.0	4.2	5.4	4.0	0.8	0.8	78.0	2.0	10.7	13.7	32.1	9.3	12.7	29.8	14.7	7.4
Aceites esenciales, materias aromatizantes y saporíferas	81.8	10.8	69.4	15.0	88.4	8.5	80.8	10.1	76.9	10.8	61.8	11.2	64.1	14.6	43.9	21.1	7.6	46.0
Manufacturas de metales comunes	62.7	12.7	57.4	15.3	54.3	16.3	83.3	6.9	83.6	16.8	82.9	15.4	72.8	18.3	30.4	34.3	6.4	74.0
Máquinas y aparatos eléctricos	61.8	12.3	71.2	10.5	91.7	7.5	47.4	10.4	50.7	15.6	41.2	20.6	42.1	22.9	12.6	35.9	7.2	47.8
Otros hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, y productos conexos	71.8	12.1	56.9	13.2	68.8	10.4	45.2	7.9	71.0	18.0	59.2	21.9	43.3	20.8	22.9	26.4	7.2	42.6
Tejidos de materias textiles manufacturadas (excepto tejidos estrechos o especiales)	56.6	8.7	47.6	8.9	58.3	6.6	93.4	4.3	44.5	10.8	34.4	13.0	36.7	15.2	10.6	35.6	4.5	64.9
Otros artículos manufacturados diversos	58.8	5.9	47.3	4.9	90.5	3.3	70.0	1.8	71.7	3.3	57.6	3.8	46.0	5.5	13.6	19.7	4.1	36.4
Herramientas de uso manual o de uso en máquinas	59.9	4.8	65.2	4.4	76.2	2.4	98.8	1.3	63.2	2.4	29.8	3.5	23.1	6.0	24.2	7.5	1.9	98.2
Materiales de construcción de arcilla y materiales refractarios de construcción	13.3	8.5	4.8	13.2	17.4	9.2	91.4	6.7	71.4	15.1	52.7	20.5	36.9	30.1	5.2	74.2	2.1	94.9
Productos laminados planos de acero de aleación	53.3	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	40.9	0.2	47.1	0.1	51.8	0.1	87.9	0.1	0.3	22.4	1.1	70.6
Chocolate y otros preparados alimenticios que contienen cacao	92.3	5.6	28.4	10.6	28.5	10.0	21.9	10.0	10.4	14.0	4.3	16.6	2.4	24.4	1.1	25.4	0.6	27.0
Papel y cartón	74.7	15.6	58.6	17.4	38.2	17.4	51.9	13.3	18.2	22.9	10.0	17.8	2.7	18.7	1.7	27.5	0.5	42.6
Madera trabajada simplemente y traviesas de madera para vías férreas	0.0	1.9	0.0	3.6	72.2	7.0	26.4	2.4	7.6	1.4	0.9	2.7	0.6	8.3	0.3	28.4	0.1	32.1

Fuente: SICEXT

**Ecuador: Coeficiente de Comercio Intra-industrial (CCII) e Intercambio Comercial (Int. Com.) con Venezuela**  
(% y millones USD)

Ecuador	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com
Automóviles y otros vehículos automotores para el transporte de personas (excepto vehículos utilizados para transporte público)	44.6	47.8	53.4	99.9	37.7	31.7	2.7	34.4	1.5	35.3	17.3	62.6	44.6	67.3	91.1	90.6	70.2	40.1
Neumáticos y otros artículos de caucho	41.4	6.4	68.9	6.1	17.7	6.1	24.4	5.1	83.6	7.4	91.9	13.2	86.2	13.5	71.0	21.4	48.6	17.1
Productos medicinales y farmacéuticos	74.9	15.0	63.4	22.0	54.4	15.0	56.3	15.3	75.1	23.0	36.0	19.0	72.5	20.0	30.8	20.7	36.4	24.5
Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, y sus partes	64.7	8.2	56.1	11.2	38.7	10.7	22.4	10.0	47.3	11.6	28.0	18.3	24.3	37.1	24.6	34.7	49.7	35.1
Vehículos automotores para el transporte de mercancías y para usos especiales	33.7	9.2	46.7	20.3	5.3	16.0	0.0	10.2	35.7	13.8	92.6	25.9	32.9	124.3	21.4	84.2	11.4	76.9
Enseres domésticos de metales comunes	78.0	1.3	56.2	2.4	33.6	3.2	53.3	1.4	7.9	6.6	8.4	13.9	7.6	22.3	5.7	31.6	5.3	40.4

Fuente: SICEXT

**Perú: Coeficiente de Comercio Intra-industrial (CCII) e Intercambio Comercial (Int. Com.) con Venezuela**  
(% y millones USD)

Perú	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com	CCII	Int. Com
Aceites esenciales y productos de perfumería	40.1	4.3	59.4	3.7	32.8	4.6	53.9	2.3	53.7	2.2	45.4	3.1	60.0	4.4	57.4	5.4	73.6	9.9
Equipo para distribución de electricidad	23.0	0.9	40.6	2.6	61.6	0.8	54.3	0.4	87.9	2.2	56.2	1.5	61.3	2.7	53.4	18.9	70.6	24.2
Productos medicinales y farmacéuticos	31.1	7.5	20.7	6.5	15.3	5.6	20.1	4.3	50.6	5.7	59.4	5.3	53.9	5.5	57.8	6.0	67.2	7.6
Aparatos de uso doméstico, eléctricos y no eléctricos	43.4	1.8	98.4	3.8	62.9	2.9	5.2	2.4	24.8	3.6	90.3	5.3	77.5	7.7	51.4	9.3	43.5	14.8
Elementos químicos inorgánicos, óxidos y halógenuros	56.4	5.9	59.8	6.6	41.4	5.6	45.7	4.7	72.7	8.1	99.7	10.0	59.4	11.4	60.4	8.4	21.7	10.1
Otros productos químicos y productos conexos	9.0	12.6	6.6	16.1	6.6	13.3	9.5	8.4	38.5	5.7	35.1	6.4	32.5	9.3	56.8	8.9	49.5	9.8
Otros artículos manufacturados diversos	3.8	2.0	7.0	1.8	8.7	2.0	5.7	2.1	30.0	2.7	18.6	3.3	50.7	4.2	22.8	9.7	36.0	7.3
Productos y preparados comestibles diversos	1.7	8.4	7.9	5.6	10.5	4.7	8.4	4.6	23.7	6.7	74.5	5.1	63.3	3.0	82.0	2.2	21.2	17.1
Artículos de oficina y papelería	98.6	0.8	93.8	1.4	86.8	0.9	97.7	0.8	50.0	2.3	40.4	3.9	13.3	2.8	14.6	5.5	31.8	6.4
Neumáticos y otros artículos de caucho	39.9	5.4	52.3	5.1	54.8	3.0	36.9	3.7	25.6	6.4	12.5	5.5	13.3	4.4	21.6	4.9	9.8	5.8
Enseres domésticos de metales comunes	22.0	1.4	16.6	1.9	63.6	0.8	46.9	0.7	81.0	0.7	11.7	3.5	11.2	4.2	7.5	4.9	1.1	17.5
Partes y accesorios no eléctricos de máquinas	94.1	0.3	48.7	0.5	12.4	0.6	78.6	0.4	5.3	0.5	4.6	0.3	5.8	0.5	11.8	0.4	0.0	11.1
Cacao, chocolate y otros preparados alimenticios que contengan cacao	14.2	3.5	62.1	3.3	37.7	1.9	30.0	2.2	0.0	4.1	0.0	3.2	0.0	5.0	0.0	6.4	0.0	3.6
Pescado, crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos y sus preparados	0.0	0.9	91.0	4.5	47.4	1.7	15.6	0.6	0.0	2.3	0.0	2.8	0.0	3.7	0.0	6.9	0.0	14.5

Fuente: SICEXT

