

**I**ntegración regional y políticas  
públicas. Evaluación de la  
experiencia europea y posibles  
implicaciones para la integración  
latinoamericana

Juan Tugores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

México, D. F., diciembre de 2006

Este documento fue preparado por Juan Tugores, Catedrático de Economía de la Universidad de Barcelona y consultor de la CEPAL en el marco del Convenio de Cooperación para el fortalecimiento institucional entre el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana y la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-323008-7

LC/L.2647-P

LC/MEX/L.760

Nº de venta: S.06.II.G.173

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

---

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

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Apertura e integración: efectos sobre crecimiento y cohesión</b> .....	11
1. Apertura e integración .....	11
2. Efectos de la apertura sobre la eficiencia y la equidad: explicaciones clásicas .....	13
3. Eficiencia y equidad en el “comercio intraindustrial” .....	14
4. Aglomeración o dispersión: la nueva geografía económica .....	18
5. Nuevos desarrollos: comercio, inversión y organización multinacional en un mundo global .....	18
6. Movimientos de factores: capitales, transferencia de tecnología, migraciones .....	19
7. Efectos dinámicos: crecimiento, desigualdad, pobreza .....	21
8. Globalización, integración y “políticas públicas complementarias” .....	22
9. Unas notas sobre competitividad y cohesión .....	23
<b>II. La experiencia europea</b> .....	27
1. Introducción .....	27
2. El proceso de integración europea: creciente presencia de la cohesión económica y social .....	28
3. El debate sobre la efectividad de las políticas regionales a la UE .....	34
4. Otras dimensiones más allá de las estrictamente económicas .....	37
5. Consideraciones finales .....	39

<b>III. Posibles implicaciones de la experiencia europea para América Latina y el Caribe</b> .....	41
1. Introducción .....	41
2. Elementos diferenciales y sus implicaciones: tamaño y estructura.....	42
3. Elementos diferenciadores y sus implicaciones: desigualdad, pobreza e instituciones .....	45
4. Elementos diferenciales: las concepciones de los procesos de integración .....	48
5. Una formulación de mecanismos alternativos .....	52
6. A modo de conclusiones .....	54
<b>Bibliografía</b> .....	59
<b>Anexo: Diversos indicadores comparados de los países europeos y los americanos</b> .....	65
<b>Serie Estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	79

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Margen extensivo y calidad de las exportaciones para algunos países (ordenados según el PIB ajustado PPP, cuadro A-1 del anexo).....	17
Cuadro 2	Convergencia real entre estados en la Unión Europea, 1990-2005.....	30
Cuadro 3	Políticas de cohesión de la Unión Europea, 2007-2013. Asignaciones indicativas .....	31
Cuadro 4	Estimaciones del impacto de las políticas de cohesión de la UE, 2007-2013. Simulaciones basadas en el modelo Hermin (2005).....	32
Cuadro 5	Comercio de mercancías en algunos acuerdos regionales: componente intrarregional e interregional, 1990-2004.....	50

## Índice de figuras

Figura 1	Efectos del comercio internacional en un modelo basado en diferencias de productividad.....	16
Figura 2	Divergencia y mecanismos de ajuste .....	53

---

## Resumen

---

Las iniciativas de integración regional tienen una dimensión que rebasa los temas comerciales, incluyendo aspectos como las inversiones, las condiciones de estabilidad macroeconómica y las implicaciones sociolaborales. Las preocupaciones por los impactos sobre la eficiencia van en paralelo con los efectos sobre la equidad y la cohesión social en términos de desigualdades, acceso a posibilidades de desarrollo a escala de las personas, grupos, territorios y regiones. Los desarrollos analíticos sobre comercio internacional, desde los más tradicionales a los más recientes, apuntan a esta dualidad entre efectos agregados positivos de los procesos de apertura e integración, pero con potenciales problemas distributivos y de equidad. En el proceso de integración europea ha ido adquiriendo peso la dimensión de "cohesión social". Las políticas regionales —y las dimensiones regionales y de cohesión de otras políticas— han ido adquiriendo relieve, con un notable éxito en la "convergencia" entre países y unos resultados más discutidos, aunque en conjunto positivos a nivel de regiones. La ampliación de la Unión Europea (UE) en 2004, junto con la evaluación crítica de la experiencia acumulada, han dado lugar a la "nueva Política de Cohesión" para 2007-2013. Las luces y las sombras del pasado y prospectiva actual de estas políticas en la UE ofrecen potenciales lecciones para América Latina y el Caribe.

Existen importantes diferencias estructurales entre la UE y los procesos regionales en América. La mayor heterogeneidad desde muchos puntos de vista acentúa las necesidades objetivas de políticas públicas, pero el menor grado de compromiso con cuestiones como la

coordinación y estabilidad macroeconómicas, y las diferencias en las concepciones de los procesos de integración, dificultan el papel de políticas explícitas de cohesión, así como de mecanismos institucionales de apoyo a los mecanismos de integración regional. Estas diferencias pueden ser más importantes que el relativamente modesto volumen de reasignación de recursos que supondría trasplantar al continente americano el volumen y alcance de las Políticas de Cohesión de la UE, que podrían constituir en todo caso una modulable referencia de partida. Para afrontar estos retos, un adecuado engarce en materia de compromisos de integración comercial, coordinación macroeconómica, políticas de cohesión, provisión de bienes públicos regionales, y las experiencias de organismos supranacionales regionales contrastados, ofrecen la vía más prometedora.

## Introducción

---

En los últimos tiempos los acuerdos comerciales regionales han aumentado en número y alcance. Incluso en ocasiones se habla abiertamente de la proliferación de acuerdos regionales y de sus relaciones con el sistema multilateral de comercio que, al menos en teoría, propicia la Organización Mundial de Comercio (OMC). Se debate hasta qué punto estos acuerdos regionales son complementarios o sustitutivos del multilateralismo, así como su efectividad y posibles consecuencias de un tejido que se califica como "caleidoscópico" (Crawford y Fiorentino, 2005) o *spaghetti regionalism* (Banco Mundial, 2005a) sobre el funcionamiento global de la economía. A mediados de 2006, las dificultades para avanzar en las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha, en el marco de la OMC, avivan los debates. En el ámbito de América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006) analiza las diversas dimensiones de este complejo escenario.

El continente americano, tras participar en la "primera oleada" de acuerdos regionales en la década de 1960, coincidiendo en el tiempo con la conformación de la actual Unión Europea, participa asimismo desde el decenio de 1990 en lo que Ethier y otros denominaron el "nuevo regionalismo" o la "segunda oleada" de acuerdos regionales. En los acuerdos regionales concurren ahora países de similar nivel de desarrollo (como en el caso de Mercosur), así como países con diferencias importantes en ese rubro (como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, y el Acuerdo de Libre Comercio de República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), en los que la

presencia de Estados Unidos introduce una asimetría significativa. Ciertamente, la presencia de Estados Unidos, hasta principios de los años noventa, reticente a estos acuerdos regionales, es una de las características de esta nueva etapa, tanto por la vía de acuerdos bilaterales o con grupos reducidos de países (que conforman a Estados Unidos como un centro de acuerdos regionales en competencia con la estrategia similar de la UE), como con iniciativas más amplias, de las que, a escala continental, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es la más relevante expresión. Otro rasgo de esta nueva generación de acuerdos regionales es que normalmente no se limitan a aspectos comerciales (aranceles, barreras no arancelarias, reglas de origen, y otras), sino que incorporan una agenda de temas que van desde inversiones extranjeras a aspectos laborales ambientales que, siendo potencialmente prominentes, no están exentos de controversia. Y además del contenido estrictamente comercial de los acuerdos regionales, son objeto de análisis y evaluación sus interrelaciones con las dimensiones macroeconómicas —entre éstas, la necesidad o conveniencia de una mayor coordinación, además de la estabilidad monetaria y/o cambiaria— y la articulación de mecanismos para la provisión de bienes públicos regionales, que doten de cobertura a la ampliación del espacio de intercambio de bienes y servicios.

Estos procesos tienen lugar en un marco de la economía internacional en que los cambios en las "reglas del juego" que supone la globalización son muy extensos. Las pautas de división internacional del trabajo se están alterando con una velocidad y profundidad que, probablemente, supera cualquier precedente histórico. Se redefinen las ventajas comparativas y competitivas, al tiempo que los procesos productivos pueden fragmentarse para localizar segmentos de la cadena de valor o tareas específicas en diferentes ubicaciones. A los flujos comerciales más tradicionales en materias primas y bienes acabados —y cada vez más, servicios— se les superponen los intercambios en *inputs* semielaborados, con estimaciones que los sitúan ya en torno al 40% o 50% de los intercambios comerciales mundiales, resultado de un creciente *trading tasks* que altera las pautas de especialización con impacto sobre los requerimientos de tipos de empleos y cualificaciones —incluida la creciente relevancia del conocimiento— en cada territorio.

En este complejo marco, las expectativas depositadas en los acuerdos de cooperación regionales son importantes. No sólo se valoran las habituales ganancias atribuidas a la intensificación de los flujos comerciales, sino que, en el caso de las economías de menor tamaño, el mejor aprovechamiento de las economías de escala, la superación de las limitaciones a la competencia que suponen estrechos marcos nacionales, o —en el ámbito de los denominados "efectos dinámicos"— el revulsivo en términos de dinamismo emprendedor y movilización y mejor utilización de los recursos que pueden suponer las nuevas reglas del juego desempeñan un papel significativo, sujeto en ocasiones a restricciones o distorsiones de origen sociopolítico. Y en un mundo que tiende a "globalizarse" reviste de gran importancia contar con un más fluido acceso a las corrientes internacionales de inversión, que proveen capitales, financiación, tecnología y conocimientos.

Naturalmente, en un proceso tan complejo como la adaptación a estas nuevas reglas se registran impactos diferenciados sobre diversas industrias, sectores, regiones, territorios, grupos y personas. La dinámica de "ganadores y perdedores" es casi indisociable de cambios de cierto alcance. Y las argumentaciones acerca de los efectos potencialmente positivos para los países que derivan de la integración regional no deben oscurecer los problemas distributivos que pueden generarse, entre otras razones para tener previstas las respuestas social y políticamente adecuadas para ellos. Ésta motiva la necesidad de analizar y revisar el carácter de las políticas públicas en los procesos de integración regional. La cohesión social es un activo valioso y en ocasiones se ha podido constatar cómo las percepciones de falta de equidad en la distribución de los resultados pueden volverse en contra de los propios acuerdos regionales, pese a su carácter positivo para el conjunto de un país y una sociedad. Los valores y percepciones sociales tienen una función relevante en nuestras sociedades, especialmente a medida que avanza la madurez de la democracia.



Pero el papel de las políticas públicas no se limita a consideraciones de equidad o distribución. También desde el punto de vista de la eficiencia o competitividad, los acuerdos regionales requieren adaptaciones de los agentes privados —especialmente del tejido productivo—, pero con un papel potencialmente importante para las políticas públicas. Estar presentes en mercados más amplios y abiertos requiere mejoras en factores como el nivel de educación o las infraestructuras, además de la actualización de debates en torno a la orientación de las políticas industriales.

Entre todos los procesos de integración regional, el de la Unión Europea ha merecido especial atención por su longevidad relativa y por su creciente ampliación en número de miembros y alcance de los ámbitos a que afecta. Sólo por ello constituiría un elemento de referencia para extraer lecciones. Además, el proceso de la UE ha supuesto una explícita preocupación por los aspectos de cohesión social. Se alude a que estas consideraciones forman parte de la "cultura europea" —contrapuesta a la anglosajona, especialmente a la de Estados Unidos— o también se alude a que las "políticas regionales" y "políticas de cohesión" de la UE suponen "compensaciones políticas". De todos modos, sí es constatable que en la UE estas políticas se han implementado con unos resultados ya evaluables y de cuyas experiencias podrían extrapolarse implicaciones para otros procesos de integración, en particular aquellos en los que participan países de América Latina y el Caribe. Una cierta similitud de los sistemas de valores y creencias con respecto a los poderes públicos y a las políticas públicas contribuiría a hacer más relevante esta proyectada extrapolación. En todo caso, las eventuales implicaciones se pueden referir tanto a lo que ha funcionado bien en la UE como en la necesidad de no repetir errores.

Los planteamientos de la CEPAL han sido pioneros, desde principios de los años noventa, con respecto a abordar de forma profunda y simultánea las necesarias transformaciones productivas con la equidad. La transformación productiva es necesaria para adaptarse al —y tratar de sacar partido del— cambiante entorno internacional, a las innovaciones tecnológicas, a las pautas comerciales e inversoras, y en general a las nuevas reglas del juego. Ahora bien, las enormes desigualdades y la persistencia de la pobreza requieren que inextricablemente la equidad ocupe un lugar central en las prioridades de la agenda política y socioeconómica. El papel pionero de estos planteamientos se ve reforzado por la creciente asunción de estos mensajes por parte de los organismos multilaterales y analistas, y hacedores de política enmarcados en la ortodoxia. Como ilustración, en el verano de 2006 coincidieron intervenciones de Rajan —como consejero económico del FMI— y Bernanke —desde la presidencia de la Reserva Federal—, expresando la necesidad de que el "dividendo de la globalización" se distribuya de una forma razonablemente amplia por constituir la continuidad de la pobreza una fuente de malestar y decepción con la dinámica socioeconómica. Una implicación es la necesidad del compromiso y liderazgo político para alcanzar esta transformación productiva con equidad, lo que requiere, entre otras cosas, clarificar de forma actualizada y rigurosa el alcance y detalle de las políticas públicas adecuadas para estos objetivos.

El presente estudio consta de tres capítulos. En el primero se revisa el análisis acerca del impacto de los procesos de apertura comercial sobre las diversas partes de una economía, investigando las probabilidades y razones de que aparezcan asimetrías entre sectores beneficiados y sectores perjudicados por la apertura. Se examinan las relaciones de corto y largo plazo entre eficiencia y equidad, que implican desde los ajustes a las nuevas pautas productivas hasta las interacciones entre crecimiento, pobreza y desigualdad.

En el segundo capítulo se expone la experiencia europea y se evalúa el alcance de los compromisos recogidos en las "políticas de cohesión", así como las abundantes polémicas acerca de su efectividad. Se presentan las propuestas para la "nueva política de cohesión" del período 2007-2013, que debe afrontar la mayor heterogeneidad derivada de la ampliación de la UE en 2004 (y de la incorporación de Bulgaria y Rumania en el período de vigencia de las nuevas "perspectivas

financieras") y los criterios de asignación de los recursos que tratan de extraer lecciones de las experiencias de etapas anteriores.

En el tercer capítulo se plantea en qué medida, con qué dificultades y con qué cautelas se podrían extrapolar a las experiencias de integración de los países de América Latina y el Caribe algunas de las lecturas del caso europeo. Existen factores diferenciales que van desde los niveles y la heterogeneidad de desarrollo económico, social e institucional, o más profundas asimetrías iniciales (en términos de ingreso, acceso a oportunidades y recursos, entre otras), hasta las menores perspectivas de coordinación económica e institucional, así como las asimetrías que derivan del peso económico y de la concepción de los procesos de integración de Estados Unidos. Estos elementos introducen obvias dificultades de comparabilidad, cuyo impacto debe sopesarse y modularse. Con todo ello —análisis, experiencias y cautelas— se trata de fundamentar la conclusión de que la integración en la que participan América Latina y el Caribe presenta incluso más argumentos que la europea acerca de la necesidad de políticas públicas complementarias —tanto desde la perspectiva de la eficiencia como de la equidad—, pero al mismo tiempo la articulación económica y política de esas medidas es más compleja y difícil, reto que ha de ser asumido con liderazgo político y la involucración del conjunto de la sociedad.

Con fines comparativos, en un apéndice se incorporan diversos indicadores de los países europeos y los americanos. Los criterios seleccionados se refieren al tamaño económico, a dos indicadores de ingreso per cápita, y a dos indicadores modulados por criterios más "cualitativos", desde dos perspectivas muy diferentes, pero complementarias: por una parte, el índice de competitividad global elaborado por el Foro Económico Mundial y, por otra, el índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En cada una de las cinco tablas se presentan de forma diferenciada pero intercalada —ordinalmente, si bien se especifican los valores "cardinales" de los indicadores de las variables— los países del continente americano y, entre los europeos, se diferencia entre los miembros de la UE-27. Asimismo, se diferencian tipográficamente de entre los americanos los países integrantes del DR-CAFTA y de la Comunidad del Caribe (Caricom), y de entre los de la UE, los de UE-15 y los que accedieron en 2004. Las posiciones —y los valores de los indicadores— comparativos entre estos cuadros ofrece una evidencia *prima facie* de aspectos como la heterogeneidad entre países desde diferentes criterios, al tiempo que la comparación de posiciones relativas de varios países en los diferentes indicadores permite una aproximación a la magnitud de las complejidades estructurales que se deben afrontar.

# I. Apertura e integración: efectos sobre crecimiento y cohesión

---

## 1. Apertura e integración

La relación entre procesos de apertura económica —inicialmente comercial— sobre la eficiencia y el bienestar de los países es sin duda uno de los temas más ampliamente debatidos. Se discuten los efectos tanto para los casos de apertura unilateral como los de liberalización multilateral, y atención especial merecen los procesos de integración regional, que han adquirido mayor peso en los últimos tiempos.

La propia OMC analiza la proliferación de acuerdos regionales, y otras instituciones como el Banco Mundial (2005a) dedican *Global Economic Prospects* de 2005 a los temas de *Trade, Regionalism, and Development*. La CEPAL (2005) analizó la situación al respecto “en un período crítico”, y luego (2006) actualizó y amplió el análisis; la literatura académica es extensa. Por ejemplo, Easterly (2005) o más analíticamente Ventura (2005), y con especial referencia a los procesos de integración regional, Baldwin y Venables (1995) y Venables (2005), o los resúmenes —y referencias— contenidos en Tugores (2005 y 2006).

Precisamente, el análisis económico tiende a concluir respecto de los procesos de apertura e integración que los efectos agregados son positivos, pero su distribución sectorial, territorial y personal implica ganadores y perdedores. Frente a la tradicional partición entre

cuestiones de eficiencia versus cuestiones de equidad o cohesión, diversos planteamientos que van desde Rodrik (1995) al Informe sobre Desarrollo Mundial 2006 del Banco Mundial (2005b) —titulado “Equidad y desarrollo”— han argumentado que estudiar el papel de la equidad no se trata sólo de una preocupación social, sino que una desigualdad excesiva puede resultar un lastre para el desarrollo. Otros apuntan que una cierta desigualdad puede ser conveniente para generar los incentivos adecuados al esfuerzo y la innovación.

En esta sección se tratan de forma sumaria los mecanismos puestos en marcha con la apertura e integración, y su impacto sobre la eficiencia y la cohesión. Parte de esta literatura se refiere a los tradicionales debates sobre convergencia o divergencia entre territorios (y sobre grupos y personas), que además del papel del comercio, incorporan la difusión tecnológica o la nueva geografía económica. Emerge en diversos tipos de análisis relaciones no lineales entre crecimiento y desigualdad (entre otras, la formulación clásica de Kuznets, la de Krugman y Venables (1995), o más recientemente, Venables (2006), o, aplicado al caso de la política regional de la UE, la de Barrios y Strobl 2005). La dinámica de la convergencia o divergencia depende de múltiples factores, entre los que la educación, las infraestructuras, o las instituciones, adquieren relevancia.

Uno de los motivos de especial atención de los procesos de integración es el frecuente mayor peso de cuestiones adicionales (inversiones, asuntos laborales, y otros) a las estrictamente comerciales y sus implicaciones sociales y políticas. Las recientes graves dificultades de la UE para ratificar la Constitución Europea —no superadas todavía— y para aprobar las Directrices Presupuestarias para 2007-2013 —laboriosamente superadas a inicios de 2006— reflejan las interacciones entre complejidades económicas y políticas. La CEPAL (2004 y 2006) examina las dificultades para avanzar en los procesos de integración en América Latina. En todo caso, estos problemas reflejan la trascendencia de los aspectos institucionales y las políticas públicas a la hora de solventar las dificultades y afrontar los ajustes derivados de los cambios en las reglas del juego que acarrearán los procesos de apertura e integración.

El debate sobre la convivencia entre eficiencia y equidad, a medida que avanza la internacionalización, tiene larga tradición y está siendo objeto de especial atención. La fuerza de los mecanismos de internacionalización, la creciente presencia de nuevos países emergentes cada vez con mayor ponderación en la economía mundial, la capacidad de decisión de las empresas para elegir dónde ubicar cada parte del proceso de producción (deslocalización + desintegración de la producción), está afectando a la división internacional del trabajo con una velocidad y profundidad inéditas en la historia. Friedman (2005) ha resumido en el ya famoso título de su libro *The World is Flat* el aplanamiento del terreno de juego de la competencia mundial, refiriéndose a la incrementada presión competitiva que experimentan países, empresas y personas. De ahí la necesidad de estudiar conjuntamente los impactos del comercio u otras vías de apertura internacional, y de las respuestas que ello genera, tanto privadas, como sociales y públicas.

Como se verá, el análisis económico permite predecir desde varios enfoques la convivencia de las ganancias de eficiencia con los problemas de distribución a raíz de la inserción en la economía internacional global, y por ello llama la atención la relativa sorpresa con la que muchos países y sociedades acogen estos resultados ya previstos y descritos en la literatura económica. El mensaje del análisis del comercio internacional y la globalización e integración regional nunca ha sido de idílica mejora automáticamente generalizada, sino precisamente el de ganancias potenciales netas, que requieren medidas de acompañamiento tanto para pasar de potenciales a efectivas, como para que el efecto neto positivo sea socialmente asumible por el conjunto de la ciudadanía mediante las políticas redistributivas o de ajuste necesarias.

## 2. Efectos de la apertura sobre la eficiencia y la equidad: explicaciones clásicas

Parte de la polémica acerca del eventual conflicto entre competitividad y equidad deriva de una presunción simplista acerca de las implicaciones de las teorías del comercio internacional. Los conflictos internos en la distribución de la renta siempre han sido una parte esencial del análisis del comercio internacional. David Ricardo elaboró su teoría de las ventajas comparativas para defender el libre comercio que —abolviendo las proteccionistas leyes de cereales— abarataron los alimentos que conformaban una parte considerable de los salarios, favoreciendo a los industriales en contra de los terratenientes. Ricardo tuvo la astucia de plantear su explicación en términos de lo que hoy se llamaría un ciudadano representativo, pero los conflictos distributivos asoman por doquier en las explicaciones clásicas del comercio, entre otras razones por la fuerte reasignación de recursos que conllevan en cada economía que se abre a las relaciones internacionales. El modelo de “dotaciones de factores” o Heckscher-Ohlin es crudamente explícito al respecto: cada país tenderá a exportar el bien que utiliza más intensivamente el factor abundante en el país, que encontrará con ello nuevos mercados y se verá beneficiado, a expensas del factor escaso en el país, que perderá en un mercado abierto los privilegios de su escasez nacional. El teorema Stolper-Samuelson pretendía demostrar que con el comercio internacional las ganancias agregadas no sólo se distribuirán de forma asimétrica entre factores, sino que incluso uno de los factores ganaría y otro perdería en términos absolutos. Éste es el caso extremo y paradigmático de contraposición entre los “efectos agregados positivos” en términos del producto interno bruto (PIB), o prosperidad para el conjunto, y los efectos distributivos que, en ausencia de intervenciones, pueden afectar a la “cohesión social”, a veces de forma real (por ejemplo, si salen perdiendo los factores de producción que ya estaban peor retribuidos, como sucede con el trabajo menos cualificado en los países avanzados) o en todo caso alteran el *statu quo*.

Si los distintos factores de producción están distribuidos de forma desigual en el territorio, como es habitual, con pautas de especialización regionales en el interior de cada país, los efectos asimétricos del comercio y la integración se trasladan asimismo a asimetrías entre territorios, regiones o comarcas, dotando de otra dimensión potencialmente conflictiva a la apertura e integración.

Desde los países industrializados, el hecho de que en las últimas décadas hayan coincidido una creciente internacionalización con la amplificación de diferenciales en la distribución de la renta en los países industrializados —directamente en retribuciones como en Estados Unidos o indirectamente en tasas relativas de desempleo como en Europa— ha determinado que en ocasiones se vincule a la globalización, cualquiera que fuere su impacto sobre la eficiencia, un papel de deterioro en la cohesión social. El argumento apelaría a la creciente competencia de países con bajos salarios sobre los segmentos del mercado laboral de los países industrializados de menor cualificación, con lo que tendería a amplificarse la divergencia entre trabajo cualificado y menos cualificado, favoreciendo además a los factores, como el capital, más complementarios con el trabajo cualificado. Pero muchos estudios han evidenciado la debilidad al menos cuantitativa de este argumento, en comparación con la alternativa de un progreso tecnológico sesgado a favor del trabajo cualificado, es decir, con requerimientos crecientes de ese tipo de trabajo y en contra del menos cualificado. Ratifican esa interpretación en estudios realizados sobre países en desarrollo, en los que el factor abundante es el trabajo menos cualificado y que, en contra de las predicciones del enfoque Heckscher-Ohlin, no se habrían visto beneficiados por su inserción en la globalización, sino que también en esos casos habría sido el trabajo más cualificado el factor beneficiado. Por ejemplo, Arbache, Dickerson y Green (2004) muestran cómo en el caso de Brasil han sido los empleos de mayor cualificación los que han mejorado con la internacionalización, al estar sesgadas a favor de ellos las tecnologías más sofisticadas a las que accedía el país por medio de las

inversiones directas que recibía. Chun Zhu y Trefler (2005) ofrecen una formulación más general, mostrando cómo el hecho de que el Sur “atrape” algunos segmentos de creciente cualificación del Norte conduce al resultado de aumentar la desigualdad en la distribución de la renta, tanto en el Norte como en los países del Sur que se benefician de este “desplazamiento de la frontera tecnológica”.

En general, los estudios recogidos en Harrison (2005) valoran bastante críticamente las predicciones y la utilidad del enfoque de dotaciones de factores para explicar los efectos de la internacionalización sobre el crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Incluso se habla de que “la muerte del teorema Stolper-Samuelson”, especialmente en su predicción de la reducción en la desigualdad de la renta en las economías en desarrollo. Otros análisis plantean cómo la irrupción de China y otros países asiáticos de salarios incluso inferiores han alterado la posición relativa y las ventajas comparativas de países como los de América Latina y el Caribe. Más ecléctico es Easterly (2005), que trata de evaluar en qué aspectos del funcionamiento real de los mercados globales predominan las tendencias a la convergencia como las asociadas a las igualaciones internacionales de precios vinculadas a mecanismos como Stolper-Samuelson (aunque puedan suponer divergencias con respecto al *statu quo* en algunos de los países), y en qué casos las divergencias asociadas a diferencias de productividades son más persistentes. Su mensaje es que las predicciones “políticamente tranquilizadoras y/o correctas” para los países en desarrollo derivadas del enfoque Stolper-Samuelson no parecen ser dominantes en la realidad, y en cambio sí tendrían una dimensión más relevante los análisis y las implicaciones menos confortables (desde el punto de vista de la igualdad internacional y la equidad interna en las economías en desarrollo) de explicaciones basadas en diferencias de productividad. Nuevamente nos encontramos con el papel central de la productividad, sobre el que volvemos en los epígrafes y secciones siguientes. Precisamente, uno de los parámetros de evaluación de la nueva política de cohesión 2007-2013 incorpora el impacto previsto sobre la productividad de los territorios receptores de los recursos, mostrando la voluntad y convicción de unir eficiencia-productividad y equidad-cohesión.<sup>1</sup>

### 3. Eficiencia y equidad en el “comercio intraindustrial”

Las explicaciones clásicas del comercio internacional se centraban en los intercambios basados en el aprovechamiento de diferencias entre países, ya sea de productividades, o bien de dotaciones de factores, o de diferentes etapas tecnológicas (como en los enfoques de “ciclo del producto”). Pero en las últimas décadas han adquirido peso en los flujos comerciales los intercambios entre países similares que comercian con productos también semejantes. Ello configura el denominado “comercio intraindustrial”, cuyas explicaciones apelan al aprovechamiento de las economías de escala y a la satisfacción de la demanda de variedades diferenciadas por parte de unos consumidores cada vez más sofisticados. Aunque originariamente parecía una explicación aplicable sólo a países industrializados, con el paso del tiempo —y en especial por la creciente multinacionalización de la actividad económica con sus secuelas de “especialización vertical” o “partición de la cadena de valor”— muchos países en desarrollo y/o emergentes se han incorporado a este comercio intraindustrial, así como al comercio intrafirma (en torno al 50% del comercio internacional, según algunas estimaciones recientes).

¿Qué cambios suponen estas nuevas tipologías de intercambios comerciales para la discusión anterior acerca del comercio y la integración sobre eficiencia y equidad? Precisamente, uno de los activos de las teorías del comercio intraindustrial fue explicar el éxito —económico y sociopolítico— de la entrada en vigor inicial del Mercado Común en Europa, pese a los pronósticos catastrofistas

---

<sup>1</sup> Por su parte, en el ámbito de creciente importancia del “outsourcing internacional de servicios”, especialmente los de “cuello blanco”, Markusen (2005) presenta una “cartera de modelos” en que diferencias sutiles entre algunas hipótesis conducen a predicciones diferentes e incluso opuestas sobre los efectos distributivos —internacional entre países, y a nivel nacional— en su impacto sobre trabajo cualificado y no cualificado.

hechos al respecto, cuando algunos utilizaban las “teorías clásicas” para pronosticar reconversiones socialmente conflictivas en las industrias emblemáticas de los países europeos que la nueva competencia revelase que carecían de ventajas comparativas o similares. El conseguir ganancias de eficiencia con menor conflictividad sobre la cohesión social se asociaría a que en este escenario no habría nítidos perdedores, sino que las ganancias del comercio se distribuirían de forma inicialmente más simétrica que en las explicaciones clásicas del comercio. Neven (1990) formalizó esta implicación de la diferente conflictividad social vinculada a la expansión de las dos tipologías diferentes de comercio, sugiriendo que los procesos de integración regional serían socialmente más costosos cuando implicasen a países heterogéneos —entre los que se pusiese en marcha un comercio basado en diferencias, con su secuela de “reconversiones”— y menos complejo.

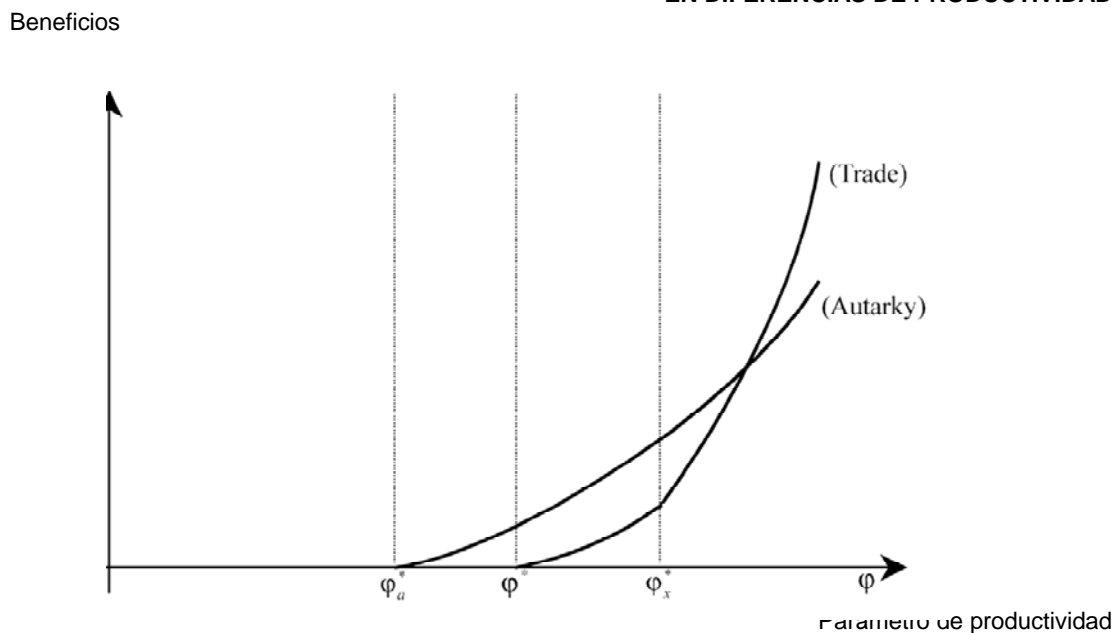
Pero también se han constatado mecanismos conflictivos en el comercio intraindustrial. Por una parte, el que se refiere a los procesos de racionalización, aunque el aprovechamiento de economías de escala requiere una reducción en el número de empresas. El conflicto entre ganancias de eficiencia a largo plazo y costo de ajuste a corto plazo aparece en estos casos con claridad, explicitándose asimismo cómo los grupos sociales implicados son diferentes. Los perjuicios a corto plazo recaen sobre los trabajadores que pierden su empleo y las empresas que ven reducida o eliminada su producción, mientras que las ganancias a medio y largo plazo las reciben los consumidores y las empresas que consiguen superar el filtro de la mayor competencia. Un estudio de Trefler (2004) ha examinado con detalle el impacto de esta racionalización en el caso de la liberalización comercial entre Canadá y Estados Unidos, y muestra, para algunos sectores de la economía canadiense, pérdidas del 5% del empleo (que llegan al 12% para las industrias más afectadas) consistentes con mejoras de productividad del trabajo en 6% promedio, que alcanzan al 15% en los sectores más afectados, debido sobre todo al efecto selección de cierre de las plantas menos eficientes.

En un enfoque analítico centrado en la heterogeneidad en el interior de una industria constata cómo la apertura comercial conduce a ganancias de bienestar —asociadas a mejoras de la productividad—, pero con problemas distributivos similares a los que se acaban de comentar: la apertura con empresas heterogéneas permite a las empresas más eficientes expandirse, pero las menos eficientes se ven sujetas a más competencia y pueden desaparecer. Como se comenta más adelante, estas formulaciones se revelan adecuadas para analizar los frecuentes casos en que la *performance* de empresas en el interior de cada sector —y no sólo comparativamente entre sectores o industrias diferentes— presenta una evolución heterogénea, con problemas sociales en los que soportan peor —o no soportan— la competencia.

La formulación de Melitz (2003) es la más conocida de estos nuevos desarrollos. Su principal resultado se refleja en la figura 1. El parámetro en el eje horizontal recoge los heterogéneos niveles de productividad de cada empresa en una industria o sector, mientras que en el eje vertical se expone el nivel de beneficios. En una economía cerrada existiría un umbral de productividad mínimo (dado por el parámetro de subíndice  $a$ ) para que una empresa fuese viable, y más allá de ese mínimo, la mayor productividad se traduciría en mayores beneficios. Cuando la economía se abre al comercio internacional varían dos aspectos: por una parte, el umbral mínimo de productividad para subsistir en el mercado —ahora más abierto y competitivo— se eleva; y por otra parte, la figura muestra cómo la sensibilidad de los beneficios a la productividad aumenta con la apertura comercial, con más ganancias para las empresas más productivas. En otras palabras, según estos enfoques el resultado de la apertura o integración comercial es doble: a) supone la desaparición de las empresas que eran viables en economía cerrada, pero no alcanzan el más exigente umbral para ser viables bajo la incrementada competencia, a menos que adopten las medidas de reajuste en la transición; b) aumenta la dispersión de resultados empresariales, a favor de las más eficientes e incrementando la divergencia. Es obvio que ambos resultados pueden suponer problemas sociopolíticos relevantes.

Figura 1

## EFECTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL EN UN MODELO BASADO EN DIFERENCIAS DE PRODUCTIVIDAD



Fuente: Melitz (2003) ([http://post.economics.harvard.edu/faculty/melitz/papers/aggprod\\_ECMA.pdf](http://post.economics.harvard.edu/faculty/melitz/papers/aggprod_ECMA.pdf)).

En una línea similar, y a partir del enfoque de Melitz, Baldwin y Forslid (2006), amplían sus aplicaciones mostrando cómo la liberalización comercial puede generar efectivamente ganancias netas pero con un efecto anti-variedad —a diferencia de las formulaciones iniciales más clásicas de Krugman—, en detrimento de especialidades locales y una tendencia a la uniformización, racionalizando así algunas preocupaciones sociales y culturales asociadas a procesos de apertura global o regional.

Desde otra perspectiva, Hummels y Klenow (2005) resaltan la importancia de un aumento en el “margen extensivo” de las exportaciones —es decir, la incorporación de nuevas variedades, vinculadas a menudo a nuevas empresas—, por encima del denominado “margen intensivo”, así como el posicionamiento de las economías avanzadas como exportadoras de productos de mayor calidad a precios ligeramente superiores. La internacionalización creciente de las empresas y la capacidad creativa para diferenciar productos de forma valorada por los compradores serían formas de mantener y mejorar la competitividad y la cohesión asociada a un “margen extensivo” que implique más empresas y sectores en vez de un “margen intensivo” que podría incrementar las asimetrías entre posiciones de poder económico.

Kehoe y Ruhl (2003) han utilizado estas categorías para examinar el impacto de varios procesos de integración regional en los continentes europeo y americano: su análisis revela el significativo papel del margen extensivo. Una posible explicación en términos de economía política se referiría a la frecuente presencia en acuerdos regionales de excepciones normalmente encaminadas a salvaguardar posiciones de productores ya existentes en alguno de los países signatarios, especialmente los de mayor poder negociador. En el caso del DR-CAFTA, esta dinámica por parte de Estados Unidos ha sido notable, como asimismo es habitual en los acuerdos que suscribe la UE. De esta forma, se induce a los países integrantes del acuerdo regional a buscar nuevos productos, sectores o ámbitos en los que descubrir capacidades. Rodrik (2005) apuntaba en una línea parcialmente coincidente la importancia de la diversificación en las exportaciones,



explicitando el margen para intervenciones públicas que coadyuvasen a descubrir ámbitos en que el país fuese un productor eficiente, pero asimismo rectificando los errores sin caer en las inercias de intereses creados.<sup>2</sup>

El análisis de Hummels y Klenow (2005) incorpora además de la noción de margen extensivo la de calidad de las exportaciones, definida por la capacidad de vender de forma sostenida a un precio superior a la competencia. Aunque a priori el margen extensivo sería más fácil de conseguir para países grandes y la calidad se podría asociar a mayor ingreso per cápita u otro indicador de competitividad, los datos muestran desviaciones significativas con respecto a estas pautas. En el cuadro 1 se recogen algunos de los datos ofrecidos por los autores —aunque se refieren a 1995, un lapso amplio que incide sobre su significación— para varios países, y su comparación con los datos de los cuadros del apéndice evidencia posiciones diferenciales específicas.

Obsérvese la implicación para valorar los datos de comercio exterior: un primer enfoque —mercantilista en origen, pero siempre latente— pondera sobre todo el saldo comercial. Otro enfoque, que reconoce las mejoras de eficiencia del comercio, vincula su impacto positivo al volumen de comercio. Ahora aparecería una tercera dimensión: la variedad del comercio, que reflejaría tanto aspectos de competitividad (más empresas y marcas nacionales en los mercados globales) como de cohesión (menos asimetrías entre ganadores y perdedores con la inserción internacional).

**Cuadro 1**

**MARGEN EXTENSIVO Y CALIDAD DE LAS EXPORTACIONES PARA ALGUNOS PAÍSES  
(ORDENADOS SEGÚN EL PIB AJUSTADO PPP <sup>a</sup> CUADRO A-1 DEL ANEXO)**

País	Margen extensivo	Calidad (precio)
España	0,423	1,279
México	0,744	0,961
Argentina	0,350	1,029
Bulgaria	0,356	0,710
República Dominicana	0,147	1,072
Guatemala	0,155	0,895
Costa Rica	0,129	0,933
Chipre	0,191	1,071
Haití	0,059	0,893
Media mundial	0,228	1,011

**Fuente:** Hummels y Klenow (2005), cuadro A1 (p. 720-722).

<sup>a</sup> Paridad del poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés).

<sup>2</sup> Estas aportaciones constituyen una pieza relevante para redefinir el papel de las políticas industriales, una herramienta de políticas públicas a menudo denostada. En la citada Rodrik (2005) y en Hausmann y Rodrik (2006) se muestra cómo actualizar la argumentación y la conformación de unas políticas industriales adecuadas a las nuevas realidades. En una línea paralela, Hausmann y Klínger (2006) elaboran y aplican una metodología para analizar y evaluar las configuraciones del “espacio de productos” y su papel en la “transformación estructural”.

## 4. Aglomeración o dispersión: la nueva geografía económica

El impacto de la apertura y la integración sobre la distribución territorial de la actividad económica es una de las áreas más fecundas de aplicación de la denominada "nueva geografía económica", que estudia las pautas de concentración y dispersión en la actividad y la subsiguiente creación de riqueza y empleos. En varias de las formulaciones clásicas de estos análisis se obtiene una "no linealidad" en la relación entre integración (regional o global) y dispersión/aglomeración de la actividad. En ocasiones pueden dominar las fuerzas centrífugas, ya sea asociadas a elevados costos de comercio (transporte o barreras proteccionistas), o bien asociadas a diferencias en los costos de producción (por recursos naturales o por insuficiencia en la igualación de los precios de los factores, derivada por ejemplo de diferencias de cualificación o insuficiente movilidad de las personas). Pero en otras ocasiones pueden dominar las fuerzas centrípetas que tienden a concentrar la actividad por causas como las ventajas de estar cerca de los lugares en que se agrupan los consumidores y/o el poder adquisitivo, o las ventajas de estar cerca de los proveedores y/o los clientes (es decir, los famosos encadenamientos o *linkages* de la producción hacia delante y hacia atrás) y/o empresas del mismo ámbito (por la difusión de conocimientos, mercados de trabajo especializado, y otros), conformando las denominadas precisamente economías de aglomeración.

En varias de las formulaciones clásicas de esta "nueva geografía económica" —como Krugman y Venables (1995) o Venables (2006) referidas a la economía global y Baldwin y Venables (1995) centrada en los procesos de integración regional— emerge una fase inicial en que la dispersión asociada a costos de comercio prohibitivos en autarquía (pero con niveles de ingreso o actividad similares en ambos territorios) se ve reemplazada inicialmente por una tendencia a la concentración de la actividad en una región, cuando por alguna razón uno de ellos goza o dispone de una ventaja inicial que el comercio amplía por las economías de aglomeración —lo que hace emerger divergencias importantes—, para postular en una fase más avanzada de integración una vuelta a una cierta igualación. En la medida en que las divergencias pueden obedecer a causas históricas aparece una oportunidad para políticas públicas que pongan en marcha una ventaja locacional inicial que las economías de aglomeración acrecientan mediante procesos de causación acumulativa. Estos análisis se pueden aplicar tanto entre países como entre regiones de un país. Así, para el caso de América Latina, Serra y otros (2006) ofrecen evidencias que incluyen algunos casos de agrandamiento inicial de divergencias regionales tras el inicio de procesos de apertura comercial.

Estos análisis y sus implicaciones acerca de pautas de aglomeración o dispersión, con frecuentes efectos de desigualdades o igualación, son aplicables tanto entre los países que participan en los procesos de apertura e integración, como entre las regiones internas de cada país. Elementos como la movilidad de los factores de producción o la importancia de los encadenamientos productivos son relevantes para determinar los equilibrios finales. Naturalmente, en el mundo real interactúan las tensiones entre regiones de diferentes países, conformando una dinámica compleja. Precisamente, la integración europea ha constituido un activo campo de investigación de esta nueva geografía económica, como se comenta en la sección 2 del presente capítulo.

## 5. Nuevos desarrollos: comercio, inversión y organización multinacional en un mundo global

También se desprende de estos últimos argumentos la necesidad de tratar de forma integrada los aspectos comerciales, de inversiones y de organización de las empresas, que gozan de más facilidad que nunca para "multinacionalizar" sus actividades. Ello ha generado la aparición de "partición de la cadena de valor" o "desintegración de la producción" o "especialización vertical". En particular, Feenstra (2004) explicita cómo la aplicación de los principios básicos del comercio a

la distribución internacional de las tareas productivas en el interior de una empresa conduce a resultados de las "ganancias del *offshoring*", de deslocalizar determinados segmentos de actividad con resultados de mejora de la eficiencia de la actividad productiva en su conjunto. Y el hecho de que las economías emergentes vayan accediendo de forma creciente a fases del proceso de producción de cada vez mayor cualificación conduciría al resultado de que en esos países el grado de cualificación necesaria tiende a aumentar, pero lo mismo sucede en los países industrializados a medida que se deslocalizan los segmentos que ahí son de relativamente menor sofisticación.

Y de forma muy importante, la nueva teoría del comercio internacional —que realmente supone una integración de los aspectos de comercio, inversión y organización— analiza cómo incluso en el interior de un sector o industria, las diferencias (de productividad, asociadas a diferencias en innovación, creatividad, organización, logística, y otros factores) pueden conducir a unas empresas a abastecer sólo el mercado nacional, mientras que otras tienen capacidad para afrontar la internacionalización mediante exportaciones o bien mediante *offshoring*, tanto por medio de inversión extranjera directa (IED) como externalizando (*outsourcing* internacional). Esta dimensión intrasector de la capacidad competitiva es al menos tan importante como la tradicionalmente analizada entre sectores.<sup>3</sup>

Los factores relevantes para elegir entre estas opciones tienen que ver con las diferencias salariales, la importancia de contar con unos servicios centrales, o el contar con la ventaja de la propiedad. Entre éstas se cuenta superar las imperfecciones de los contratos incompletos, en que es prácticamente imposible prever y resolver por anticipado todas las contingencias que puedan darse entre las partes contratantes. Es preferible adoptar fórmulas en que el titular de un activo estratégico mantiene la propiedad y el control del proceso en vez de cederlo contractualmente a un tercero.

En todo caso, esta endogeneización de las decisiones de organización multinacional, inversión y comercio enlaza con la tendencia de los acuerdos regionales a incorporar no sólo disposiciones comerciales, sino también otras que inciden sobre todo el marco de referencia de las decisiones empresariales: inversiones, propiedad tecnológica e intelectual, entre otras.

Una línea de análisis con implicaciones de interés se refiere a la dimensión de la globalización de la producción en términos de formación de equipos que cooperan en la cadena de producción desde distintos países, en una economía global en que el conocimiento es el activo estratégico. Antràs, Garicano y Rossi-Hansberg (2006) analizan las implicaciones, entre éstas la posibilidad de aumentar las desigualdades en la distribución salarial en las economías del sur. Se ve continuamente reforzada la necesidad de considerar el papel de la educación y el funcionamiento del mercado de trabajo como mecanismos clave en los efectos de la globalización sobre un país.

## 6. Movimientos de factores: capitales, transferencia de tecnología, migraciones

Varios países han prosperado imitando abiertamente las innovaciones tecnológicas de otros. Al margen de debates legales o éticos, la cuestión que se plantea es el papel y los mecanismos de la difusión tecnológica internacional como mecanismo relevante en la economía internacional y sus efectos. ¿Cuán rápida y completa es la difusión tecnológica internacional? ¿A través de qué canales se transmite? ¿En qué medida depende un país de recibir esta difusión tecnológica? ¿Cuáles son los requisitos para absorberla o beneficiarse de ella? ¿Tiende esta difusión a generar convergencia o divergencia entre países?

---

<sup>3</sup> Un análisis que resume varios de los ingredientes de desarrollos recientes es el de Helpman-Melitz-Yeaple (2004), ampliado en Helpman (2006). Sobre las interrelaciones entre comercio, inversión y desarrollo productivo, especialmente referidas a América Latina, un análisis relevante es Machinea y Vera (2006).

Aunque los estudios empíricos han tenido dificultades —como resume Keller (2004), y para algunos puntos Comin, Hobijn y Rovito (2006)—, cabe plantear cuestiones como las siguientes.

a) El papel de las importaciones en la difusión tecnológica. Una posible explicación sería que los productos importados y especialmente los *inputs* intermedios, incorporan innovaciones tecnológicas, cuya absorción se facilita por un mayor comercio.

b) El papel de las exportaciones en la difusión tecnológica. Es un mecanismo muy debatido, cuya interpretación tal vez más sugestiva sea en términos de aprendizaje mediante las exportaciones (*learning-by-exporting* con vocación de asimilarse al *learning by doing*) en forma del esfuerzo adicional de calidad y competitividad necesario para estar en condiciones de exportar a los duros mercados exteriores.

c) Inversión extranjera y productividad. Ya se ha señalado que una determinada parte más específica de la tecnología de una empresa (*know how*, secretos industriales, entre otros) no puede obtenerse ni transferirse por vías estrictamente comerciales, aunque sí por fórmulas de multinacionalización como la inversión extranjera directa (IED) que permitan transferir estos componentes a veces esenciales de una innovación o tecnología. De hecho, muchos países —y regiones— pugnan activamente por atraer IED, argumentando la utilización de políticas y recursos públicos por las esperadas ganancias en términos de absorción y difusión nacional o local de estas innovaciones, en términos de más y mejores empleos y salarios, y modernización tecnológica y crecimiento. En los últimos tiempos han sido muchos los estudios empíricos acerca del impacto de la IED sobre la productividad y otras variables relevantes para evaluar lo fundado de estas estrategias, así como una forma indirecta de medir los beneficios de la apertura internacional. Entre los más recientes, Alfaro, Kalemli-Ozcan y Volosovych (2006) y Prasad, Rajan y Subramanian (2006) resaltan el papel de los sistemas financieros y la calidad institucional. Los resultados son heterogéneos. En los casos en que se obtienen relaciones positivas entre IED y productividad, se debería a efectos de "racionalización" derivados de la expulsión del mercado de las empresas menos eficientes, o a la ubicación de las multinacionales en sectores de más alta productividad que la media de la economía, o por su capacidad para atraer a los trabajadores más cualificados. Algunos estudios —por ejemplo, Javorcik (2004)— obtienen evidencias positivas por medio de difusión de mejoras tecnológicas a los proveedores locales de las multinacionales: estos mecanismos "verticales" entre la multinacionales y las empresas locales que contratan o se asocian con ella parecerían más efectivos que los "horizontales" entre una multinacional y las empresas locales del mismo sector.

Como consideración superpuesta a todo lo anterior, debe insistirse en que para que un país se beneficie de la difusión tecnológica un requisito esencial es una adecuada capacidad de absorción, de la que los menos desarrollados no siempre disponen, a menudo por deficiencias en el capital humano necesario para sacar partido de tecnologías cada vez más sofisticadas. Esto limitaría la posibilidad de aprovechar esa mayor difusión tecnológica, al tiempo que resaltaría de nuevo la importancia del proceso de formación de capital humano en los países en desarrollo. No obstante, también se señalan limitaciones a la difusión tecnológica (no sólo por la vía de la propiedad intelectual o industrial), así como la vulnerabilidad que para las estrategias de formación de capital humano supone la movilidad de éste. ¿Cómo se garantiza que los científicos y técnicos procedentes de países en desarrollo resistan la tentación de trabajar en países desarrollados, frecuentemente con más medios y mejores condiciones económicas y profesionales? En estas líneas iría una posible explicación de que a veces se obtengan resultados de convergencia sólo para los países en lugares medio-altos que disponen de una razonable capacidad de absorción por la cualificación humana y un adecuado entorno, mientras que otros países en peor posición de cualificación e infraestructura social para la absorción no se beneficiarían de la potencial difusión tecnológica (aunque las innovaciones estuviesen en Internet disponibles por igual para todos), generándose divergencia con respecto a los avanzados, y a los medios-altos que sí convergen.

Asimismo, en el caso de movilidad de personas, se debaten los efectos de los flujos migratorios, así como de la llegada de servicios del trabajo de actividades de *outsourcing* de servicios. La argumentación más directa conduciría a esperar presiones a la baja sobre los salarios del trabajo nacional equivalente al factor inmigrado (típicamente trabajo menos cualificado en muchos flujos migratorios y de alguna cualificación en casos de *outsourcing* de servicios) y subsiguientes beneficios para la retribución del capital y otros factores complementarios. Pero de nuevo es preciso en el "mundo real" desagregar para evaluar cuáles son los factores realmente sustitutivos y complementarios (especialmente entre tipos de cualificaciones y otros aspectos del factor trabajo) del factor móvil que aumenta con las migraciones. Así, en los estudios que se quiere moderar los efectos del *outsourcing* en servicios —Bhagwati, Panagariya y Srinivan (2004), Amity y Wei (2005, 2006)— a su limitada importancia cuantitativa neta, se resalta su papel beneficioso para los factores complementarios con los servicios externalizados: en la medida en que ello permite reducir significativamente costos en algunas actividades de los países que "externalizan" (y que pueden ser tanto empresas de servicios sofisticadas intensivas en capital humano, como empresas de consultoría u hospitales, como empresas más de distribución o incluso servicios públicos), los efectos positivos podrían difundirse más ampliamente, además de propiciar una reasignación de recursos hacia usos más productivos y valorados. Así, Amity y Wei (2006) atribuyen un 11% del crecimiento de la productividad en Estados Unidos entre 1992 y 2000 al *offshoring* de servicios, superior al 5% de crecimiento de la productividad que se derivaría del *offshoring* de *inputs* materiales. En una línea similar se mueve la modelización de Grossman y Rossi-Hansberg (2006), que incide en la dimensión de *trading tasks*.

## 7. Efectos dinámicos: crecimiento, desigualdad, pobreza

El debate sobre la convergencia o divergencia entre los niveles —y tasas de crecimiento— de renta y bienestar entre países y territorios, en función del grado de inserción en la economía mundial, es una de las dimensiones de la más amplia discusión acerca del impacto de las estrategias de internacionalización sobre el crecimiento o desarrollo. Easterly (2005), Ventura (2005) y Tugores (2005) examinan diversos aspectos de esta problemática.

### a) Internacionalización, crecimiento y convergencia

Crecimiento, desigualdad y pobreza forman el triángulo objeto de enorme atención en los últimos tiempos al analizar el impacto de la globalización. Aunque ciertamente los aspectos dinámicos —entendidos como el impacto a mediano y largo plazo, no sólo sobre los niveles de las variables sino sobre su tasa de crecimiento— forman parte desde hace tiempo del análisis de la internacionalización.

Recientemente la literatura empírica sobre las relaciones entre internacionalización y crecimiento es voluminosa. Un trabajo ya clásico de Sachs y Warner (1995) concluía que los países abiertos tenían una tasa de crecimiento superior a los no abiertos, y además entre ellos el proceso de convergencia era efectivo. Las críticas surgieron, entre otros, desde estos puntos de vista: a) por una parte, la convergencia entre países o territorios sólo se mantenía cuando éstos pertenecían a un espacio económico con similar grado de desarrollo económico y/o institucional, pero se convertía en divergencia cuando se buscaban relaciones entre países con niveles de desarrollo muy heterogéneos, y b) metodológicamente era difícil encontrar variables independientes explicativas de diferencias de crecimiento que pudiesen ser consideradas como exógenas (Rodríguez y Rodrik, 2000, sistematizaron con crudeza esta crítica).

Otros estudios, como los de Dollar y Kraay (2004) introducen refinamientos econométricos para evitar en lo posible las críticas, con la conclusión general de que la inserción en la globalización parece conducir —estadísticamente— a mejores resultados que su ausencia. Los indicadores que utilizan para clasificar los países —reducción de barreras comerciales y/o incremento de flujos comerciales— también se prestan a críticas.

## **b) Globalización, desigualdad y pobreza**

La reducción de la pobreza constituye el explícito primero de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. En los estudios de Dollar y Kraay se concluye que la inserción en la economía global no empeora la pobreza —definida en ese caso como el ingreso del 20% inferior de la población—, pero éste es un resultado que se obtiene como promedio de casos en que sí aumenta (entre ellos, Brasil o Colombia) y otros en que disminuye (Tailandia y Malasia). En el caso de China, la desigualdad aumenta, pero en términos absolutos el número de personas por debajo de los umbrales de pobreza de 1 o 2 dólares/día se ha reducido drásticamente, arrastrado por el crecimiento enorme (aunque desigual) de ese país. Éste es un ejemplo de cómo la definición precisa que se esté utilizando influye en los resultados. Este mensaje es análogo al optimismo de Bhagwati expresando en su argumento "en dos etapas": a) la internacionalización es la forma más segura de crecer, y b) crecer es la forma más segura de reducir la pobreza.

Bourguignon y Morrison (2002) han separado la evolución de la desigualdad global entre su componente de desigualdad en el interior de grupos de países (desigualdad *intra*) y el de desigualdad entre grupos de países (desigualdad *inter*). Sus datos muestran cómo la principal fuente de desigualdades ha pasado a ser con el tiempo la *inter*, mientras que inicialmente era la *intra*.<sup>4</sup>

Al discutir las causas subyacentes a esta evolución de los indicadores, Lindert y Williamson (2004) señalan cómo durante el siglo XXI los países participantes en la globalización obtendrían ganancias a expensas de los no participantes (y de los condenados a actividades extractivas, en la terminología de Acemoglu y otros, 2004), por efecto de los movimientos de personas y mercancías. En la primera mitad del siglo XX habría sido el proteccionismo el que habría ampliado las brechas entre países, al tiempo que en el interior de los países las incipientes políticas sociales asociadas a la emergencia de los sindicatos y la socialdemocracia habrían revertido el proceso de crecientes desigualdades internas. En la segunda mitad del siglo XX ambos tipos de desigualdades habrían crecido, pero más moderadamente que en fases anteriores. En un análisis más reciente, Sala-i-Martin (2006) presenta evidencias que conjugan una reducción en las últimas décadas de las desigualdades *inter* (especialmente por las mejoras en China, India y otros países asiáticos), pero asimismo de un deterioro de la desigualdad *intra*, que podría conectarse, entre otras potenciales explicaciones, a la ya mencionada fragilidad de las hipótesis Stolper y Samuelson en los países abundantes en trabajo menos cualificado.

## **8. Globalización, integración y "políticas públicas complementarias"**

La heterogeneidad de resultados obtenidos en diferentes países y épocas, así como la multiplicidad de mecanismos implicados en los procesos de transformación que suponen nuevas realidades como la inserción internacional y/o los procesos de integración regional, conducen de forma natural a plantear la relevancia de las condiciones de entorno o políticas complementarias necesarias para que esos procesos arrojen resultados económica y socialmente positivos. Desde hace algún tiempo se ha propuesto utilizar la matizada expresión de que la apertura económica tiene

---

<sup>4</sup> A escala de la UE, el análisis de Puga (2002) obtiene que en los últimos tiempos la desigualdad intrarregiones en el interior de cada país ha tendido a ganar peso frente a las desigualdades entre estados.

efectos netos potencialmente positivos para referirse a la necesidad de diversas políticas complementarias microeconómicas, macroeconómicas, institucionales, estructurales, sociales, a fin de que los efectos positivos además de ser potenciales se transformasen en efectivos. Asimismo, el término "neto" apela a la ya reiterada constatación de que procesos complejos como éstos tienen siempre ganadores y perdedores y que unos efectos netos positivos son la base para redistribuciones, que permitirían mejoras "paretianas" (lo que no garantiza que efectivamente se implementen).

Valga insistir en que las políticas públicas complementarias no se justifican sólo por criterios de equidad. Ésa es una razón importante. Pero otro gran argumento se refiere a cuestiones de eficiencia o competitividad: a la provisión del marco institucional, social y del capital público necesario para que pueda sacarse partido de las nuevas reglas del juego que supone la apertura e integración para generar más riqueza, y distribuirla equitativamente.

Los argumentos acerca de cómo la apertura requiere políticas complementarias para ser positiva para el crecimiento incluyen estudios como el de Chang, Kaltani y Loayza (2005), que incorporan a la muestra de países estudiados tanto industrializados (entre ellos España) como en desarrollo. Un aspecto importante de este estudio es que analiza explícitamente las complementariedades entre esas medidas o políticas. Entre las áreas de reforma examinadas se incluyen: inversión en capital humano; profundización financiera; (in)estabilidad macroeconómica en precios, e infraestructuras públicas. Asimismo, se consideran las reformas que normalmente requieren más tiempo —a veces denominadas "de segunda generación"—, como las referentes a cuestiones de gobernanza, flexibilidad del mercado de trabajo, flexibilidad en la entrada de empresas y flexibilidad en la salida de empresas.

Las complementariedades entre apertura comercial y mejoras educativas, fluidez de provisión de crédito y mejoras en tecnología de comunicaciones aparecen contrastadas. Los autores vinculan estas complementariedades a la mejora de la competitividad de las empresas nacionales, especialmente necesaria cuando se amplía el ámbito de efectiva competencia. Y lo mismo sucede con la complementariedad entre apertura y las reformas en materia de gobernabilidad, y flexibilidades en el mercado laboral y en la entrada de empresas. También es relevante la conclusión de que en ausencia de algunas de estas reformas, la apertura puede presentar efectos negativos, si su impacto negativo sobre unos sectores no se compensa ágilmente con las mejoras en otros. Cabe señalar que los estudios generados en el seno de los organismos multilaterales acerca del acuerdo de integración DR-CAFTA —básicamente Rodlauer y Schipke (2005) en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Jaramillo y Lederman (2005) en el Banco Mundial— resaltan el papel de estas políticas complementarias.

## 9. Unas notas sobre competitividad y cohesión

Estos dos grandes objetivos de cualquier sociedad son materia de debate, tanto en su significación como en sus relaciones, para muchos de contraposición, pero con importantes ingredientes de complementariedad.

En esos debates el concepto de competitividad ha desbordado el marco de las comparaciones internacionales de precios (tanto precios relativos como tipos de cambio) —que siguen siendo obviamente referencias ineludibles en el corto y mediano plazo— para centrarse a mediano y largo plazo en la noción de productividad. Así, el Informe sobre Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés 2005) recuerda desde el principio cómo su definición de competitividad va más allá de la noción de competitividad asociada al tipo de cambio, y vincula el concepto con la productividad. No debería sorprender este planteamiento, ya que en la explicación de David Ricardo acerca de las ventajas comparativas como causa explicativa del comercio son precisamente las diferencias de productividad las razones últimas de la existencia y ganancias del comercio. Y los enfoques más recientes centrados en la microeconomía del comercio

—por ejemplo, Melitz (2003)— son las diferencias en productividades entre empresas las que determinan su diferente evolución ante la apertura comercial.

Porter (2005) insiste en que "para entender la competitividad el punto de partida deben ser las fuentes subyacentes de prosperidad...el nivel de vida de una nación viene determinado por la productividad de su economía" (p. 44). En línea con los planteamientos clásicos ricardianos, Porter insiste en que es la mayor productividad la que propicia mejores salarios (además de atractivos rendimientos para el capital), frente a la noción común de que la causalidad iría en sentido opuesto. Este papel central de la productividad se fundamenta por una parte en su papel central en la determinación del nivel y evolución del PIB per cápita. A igualdad de utilización del factor trabajo, la productividad y la renta per cápita tienden a ser las dos caras de la misma moneda.

Ciertamente, la noción de productividad tiene connotaciones que tienden a asimilarla a la de competitividad en un aparente contraste con las de equidad o cohesión social. Son frecuentes las argumentaciones que apelan a la necesaria mejora de la productividad para tratar de limitar consideraciones de índole "social". Pero asimismo, puede constatarse que a medida que se avanza en el análisis de los factores más profundos determinantes de la productividad emergen consideraciones en que la cohesión social desempeña un papel.

La necesidad de esta complementación entre aspectos de eficiencia productiva y de equidad-distribución se ratifica al comprobar cómo la conexión entre la productividad agregada y la que influye sobre todo el abanico de salarios y retribuciones no es automática. Incluso para el caso de Estados Unidos, Ian Dew-Becker y Robert Gordon (2005) analizan el vínculo entre el concepto agregado de "crecimiento de la productividad" y su traslación a la microeconomía de la distribución del producto. Constatan cómo la correlación promedio engloba unas ganancias de ingresos especialmente concentradas en el 10% superior de renta, mientras que la retribución mediana apenas habría variado.

En todo caso, la necesidad de profundizar en la productividad —como base de la competitividad— es el paso intermedio para una concepción más amplia. El propio informe del WEF define la competitividad como el "conjunto de factores, políticas e instituciones, que determinan el nivel de productividad de un país y que, por tanto, determinan el nivel de prosperidad que puede alcanzarse". Y como, según esta argumentación, la productividad es la base del rendimiento de la inversión, que a su vez determina la tasa de crecimiento agregado de una economía; ello establece la conexión que permite a una economía más competitiva crecer más rápido a mediano y largo plazo.

Con ello se introduce la dimensión dinámica de la competitividad, de progreso y garantía de crecimiento sostenido del bienestar, con la pretensión de no quedarse en los síntomas sino de profundizar en las causas.

En esta línea, el concepto de competitividad acuñado por otro de los más mediáticos análisis comparativos de competitividad —el elaborado en el marco de la escuela de negocios suiza IMD— quiere ser explícitamente más amplio que la mera competitividad-internacional-vía-precios, refiriéndose al carácter multifacético de la competitividad, y dando más cabida desde el principio a factores de índole sociopolítica y cultural. Y abundando en estas interdependencias, así como en la dimensión dinámica ya mencionada, señala explícitamente cómo "la prosperidad es importante porque enfatiza la vertiente no económica de la competitividad al tiempo que ilumina la naturaleza insostenible de competitividad a cualquier costo". Y añade: "la competitividad no puede reducirse a la productividad o a los beneficios. Intuitivamente todo el mundo sabe que un país que no distribuya la riqueza que crea, que no asegure una adecuada infraestructura sanitaria y educativa para su gente, o que no mantenga la estabilidad política o social, no prosperará a largo plazo" (IMD, World Competitiveness Center, 2005, p. 610).



En cuanto a la noción de equidad, se debe resaltar que normalmente se concede más importancia a los aspectos de igualdad de oportunidades que a la de resultados, si bien las percepciones de las diferentes sociedades acerca de los factores que hacen más probables diferencias en estos resultados pueden influir sobre las valoraciones de las situaciones como equitativas. En todo caso, sí suele atribuirse relevancia a la conceptualización más operativa de ausencia de pobreza extrema o de desigualdades extremas. Más allá de ese umbral, las valoraciones sociales acerca de lo que sea justo o equitativo pueden diferir.

Pero también será necesario incorporar dimensiones sociales y culturales como —siguiendo en esto al ya mencionado Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2005b)— la existencia de expectativas razonables de promoción por encima de diferencias de origen social, de género, étnico o cualquier otra clase. Y en el marco del impacto de la globalización, es relevante introducir la dimensión de la "pertenencia a un colectivo", en el sentido de ingrediente de la disposición a asumir la parte alícuota de riesgos, costos y expectativas de beneficios. Nociones como la de capital social y el papel de las instituciones son significativas al respecto.

Aunque las brechas que de forma más directa se pueden considerar como indicadores de problemas de equidad hacen referencia a la distribución de ingresos o rentas —siendo habitual utilizar el coeficiente de Gini como "medida sumaria" de desigualdad—, son relevantes otras brechas. Las diferencias étnicas, sociales y de género son factores de peso en diversas sociedades. Diferencias en los grados de cualificación no son independientes a menudo de las anteriores. Morck y otros (2005) documentan concentraciones en el control corporativo más allá de los ingresos en países desarrollados y en desarrollo.

Con respecto a la sostenibilidad de cada uno de los modelos, las interpretaciones divergen. Para Sapir (2005) la sostenibilidad se asocia a la eficiencia. Su argumento es que las crecientes tensiones derivadas de la "globalización, el cambio tecnológico y el envejecimiento de la población" sólo permitirán sobrevivir a los sistemas eficientes. Probablemente, no es casualidad que algunas encuestas sitúen en los países nórdicos y anglosajones una menor preocupación de la opinión pública por las amenazas de la globalización que en los países continentales mediterráneos. Por el contrario, Sapir sostiene que los modelos que no son equitativos —según este criterio— pueden subsistir si son eficientes, por supuesto en la medida en que la equidad es básicamente una cuestión de "elección política viable" (tanto en Europa como en Estados Unidos). Más matizado es el enfoque del IMD, que remarca la función esencial de la extensión a amplias capas del progreso como factor de sostenibilidad de la competitividad, apelando tanto a la insistencia por ejemplo de Singapur en la necesidad de devolver a la gente los resultados tangibles del éxito, como a las dificultades que para la competitividad de América Latina supone "un menor grado de sensibilidad a la importancia de compartir los resultados del éxito". Obsérvese cómo a veces se argumenta que es la eficiencia la garantía de sostenibilidad, mientras que en otras se presenta una razonable equidad como la garantía de la sostenibilidad, incluso de la propia eficiencia. En todo caso, las formulaciones en presencia combinan elementos de *trade off* entre eficiencia/competitividad y equidad/cohesión social con ingredientes de complementariedad.

En los debates acerca de los efectos sobre el crecimiento o el progreso de la desigualdad, este aspecto de las expectativas ocupa un lugar importante. Así, se conoce desde hace tiempo la denominada "curva de Kuznets", según la cual el crecimiento económico, especialmente tras la introducción de reformas, puede tener normalmente una primera fase de aumento de las desigualdades en la medida en que diferentes sectores o grupos se incorporan en momentos diferentes y a ritmos diferentes al progreso general, para luego ir atenuándose las desigualdades, a medida que se generaliza la incorporación y/o se adoptan medidas redistributivas. Se apunta a que el caso de China, con su gran crecimiento inicialmente amplificador de desigualdades —pero reductor de la pobreza—, sería la manifestación más notable de este mecanismo. En estos casos, sería la expectativa de que, tarde o temprano, todos los sectores o grupos tendrían expectativas razonables

de acceder a los beneficios del crecimiento o a la mayor eficiencia o competitividad global, lo que permitiría una transición socialmente asumible.

Naturalmente, hay otras interpretaciones "benignas" de la desigualdad referidas a la necesidad de mantener incentivos al dinamismo y al trabajo. De hecho, la naturaleza humana requiere mecanismos de incentivos, de recompensa, siendo su anulación igualitaria socialmente contraproducente. Asimismo, se apela a diferencias en la capacidad o el talento como base de diferenciales, cuya igualitaria eliminación sería inadecuada. Pero una polarización de la riqueza más allá de un determinado umbral puede tener efectos negativos, en la medida —como han señalado autores como Rodrik o Acemoglu— en que conduzca a la consolidación de un poder económico que a través de las instituciones se traduzca en un poder político que pueda eventualmente frenar o bloquear modernizaciones que serían potencialmente beneficiosas para el conjunto del país. Una distribución de la renta excesivamente asimétrica, con una parte importante de la población en el umbral de la pobreza, y sin mecanismos sociopolíticos institucionales de compensación, puede hacer inviables determinadas reformas positivas para el conjunto de la sociedad a mediano plazo, pero con unos costos iniciales que serían inasumibles. Dado el peso más relevante en América Latina y el Caribe que en Europa de los temas de pobreza y desigualdad, se volverá sobre estas líneas argumentales en el capítulo III.

## **II. La experiencia europea**

---

### **1. Introducción**

Como se desprende del capítulo I, para encontrar los fundamentos analíticos y políticos de las políticas estructurales o de cohesión, bastaría en principio sólo indicar que uno de los debates más amplios en economía es, por una parte, la dinámica de los mercados sobre el crecimiento económico y, por otra, sobre la convergencia o divergencia entre las unidades territoriales participantes en estos mercados cada vez más amplios. La percepción de que incluso si los efectos agregados de los procesos de apertura y/o integración global y/o regional fueran positivos, su distribución sectorial, territorial, social y personal puede tener ingredientes importantes de desigualdad, obliga a plantear las cuestiones de si son precisas políticas o estrategias con intervención de los poderes públicos para compensar o contrarrestar la dinámica de eventuales divergencias. O incluso, si hay tendencias hacia una convergencia —en rentas per cápita, niveles de ocupación u otras variables relevantes—, considerada como demasiado lenta para lo aceptable sociopolíticamente, también serían argumentables demandas de intervenciones públicas. Incluso más matizadamente, hay formulaciones que actualizan la ya comentada “campana” de Kuznets, según la cual los procesos de integración y crecimiento conducirían en una primera fase a un incremento de la desigualdad, en la medida en que se benefician unos grupos o territorios en que se inicia el proceso de expansión, mientras que debería esperarse a una fase ulterior de convergencia cuando los

efectos difusores superaran a la inicial “aglomeración” en los territorios más dinámicos y prósperos. Como se ha indicado, algún estudio empírico detecta, en liberalizaciones comerciales en América Latina, incrementos iniciales en las disparidades (Serra y otros, 2006).

Si el resultado del análisis fuera una optimista confianza en la efectividad de las fuerzas de la integración para ayudar a crear prosperidad —básicamente por actuar como mecanismo de “revulsivo” dinamizador del potencial de las sociedades y los territorios— la influencia de las políticas de cohesión sería limitada. Pero incluso si se constata que existen mecanismos generadores de desigualdades, sería preciso evaluar su costo y su efectividad, en términos —entre otros criterios— del incremento del crecimiento y la prosperidad a los territorios receptores, que dependería de su aplicación, de las políticas complementarias que garantizaran los efectos multiplicadores de los recursos transferidos, y muy especialmente a mediano y largo plazo, los efectos sobre el dinamismo inversor, empresarial y productivo de los destinatarios.

De hecho, en el debate en la Unión Europea como consecuencia de la ampliación de 2004, acerca del cambio de destinatarios de los recursos de la política de cohesión, incide en el hecho de que el mejor indicador de éxito de las políticas regionales es su transitoriedad. Su perpetuación sería un síntoma más de ineficiencia que de razones estructurales, que requieren probablemente ser abordadas con cambios estructurales que —al menos en algunos casos— las propias políticas pueden contribuir a bloquear o aplazar, distorsionando los incentivos deseables. Además, en los debates al respecto en el continente americano, la concepción de los procesos de integración de Estados Unidos parece descartar los mecanismos explícitos de cohesión, superponiendo razones ideológico-conceptuales a las reticencias que se acaban de apuntar. Por ello es preciso que el análisis de las políticas de cohesión de la UE sea especialmente riguroso, sin obviar los puntos más críticos, que no sólo han de tratar de superarse —como ya hace parcialmente la redefinida política de cohesión para 2007-2013—, sino que sólo así puede garantizarse la solidez de las argumentaciones en su defensa para Europa y cualquier eventual extrapolación a América.

En los apartados siguientes se presenta un resumen comentado y valorado de diferentes aportaciones sobre los mecanismos de cohesión a la UE, a la luz de las experiencias recientes y de las perspectivas de futuro. En el sitio web de la UE se ofrecen análisis y evaluaciones oficiales, y asimismo son útiles —en la perspectiva de su “extrapolabilidad” a América Latina y el Caribe— en las contribuciones a Machinea y Uthoff (2005) realizadas por Cal (2005), Lázaro (2005) y D’Ercole (2005).

## **2. El proceso de integración europea: creciente presencia de la cohesión económica y social**

La posible utilidad como referencia de la experiencia de la UE deriva tanto de su perdurabilidad como de su explícita vocación de preocupación por la cohesión social, lo que configura el “modelo europeo”. La preocupación y la gestión de esta preocupación por la cohesión han sido crecientes a medida que se ampliaba el número de miembros de la UE y se extendían las esferas a que el proceso de integración afectaba.

La ahora denominada Unión Europea (UE), nacida hace medio siglo entre seis países y que consta (en 2006) de 25 miembros de pleno derecho, es un caso especialmente relevante. Por una parte, como se ha mencionado, por su continuidad en el tiempo, pese a momentos de tensiones internas y dificultades económicas y políticas. Por otra parte, por los objetivos explícitamente políticos de la UE —establecer unos lazos de interdependencia económica que hicieran impensables los conflictos bélicos de la primera mitad del siglo XX—, lo que, unido a la superposición del proceso de construcción europea con la consolidación del denominado “Estado del Bienestar” en Europa Occidental en la segunda mitad del siglo XX, condujo a un “modelo social europeo” en el

que la eficiencia económica debía combinarse con la cohesión social y territorial. Además, algunas de las ampliaciones de la UE —singularmente la que incorporó en 1986 a España y Portugal, y en 2004 a 10 países en su mayoría del centro y este de Europa— han incrementado la heterogeneidad de las estructuras económicas y los indicadores sociales de sus países miembros, como muestran claramente los cuadros del anexo. Y el creciente papel de los movimientos migratorios complica más las presiones sobre un "Estado del bienestar" que, desde algunas perspectivas, se percibe como amenazado en su sostenibilidad por el propio proceso de globalización.

Ya en el preámbulo del Tratado de Roma (1957) se hace referencia a la necesidad de "reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas". El Acta Única Europea —que crea el mercado interior único en la UE— y posteriormente el tratado de la UE (conocido como Tratado de Maastricht, que establece, entre otras disposiciones, la unión económica y monetaria) incorporan la cohesión como un objetivo de la UE, al nivel del mercado interior único y la unión monetaria. Algunos interpretan que este mayor "rango" de la política de cohesión económica y social refleja la necesidad de la UE de dotarse de mecanismos compensatorios de los potenciales efectos (al menos inicialmente, según los enfoques estilo Kuznets) de grados crecientes de integración económica sobre la distribución territorial, social y personal de la actividad económica. Para otros, es sencillamente la traslación al ámbito de la UE de la sensibilidad del modelo europeo de combinar eficiencia y equidad.<sup>5</sup>

En cualquier caso, a mediados de la década de 1990 estas políticas absorben ya una tercera parte de los recursos del presupuesto de la UE —el doble del porcentaje con respecto al vigente apenas una década antes—, completando otras políticas de redistribución en el ámbito de cada estado. Los sucesivos "Informes de cohesión", como el segundo de 2001 y especialmente el tercero de 2004 (Comisión Europea, 2004), evalúan los efectos de estas políticas en términos que, si bien son en general positivos, reconocen —descontando los componentes más "oficialistas"— una cierta modestia en los resultados. En concreto, los resultados presentados como positivos de convergencia entre estados —especialmente por los que se incorporan desde un nivel inicial más bajo que incluyen casos espectaculares como Irlanda y otras de más dificultades como Grecia y más recientemente en Portugal, con España en una situación positiva intermedia— aparecen más limitados cuando se aplican a las desigualdades regionales. Como ya se ha dicho, las reconsideraciones —y en su caso rectificaciones— a la vista de estas experiencias permiten una "nueva política de cohesión" a implementar en 2007-2013.

En efecto, como se muestra en el cuadro 2, la experiencia europea recoge una perceptible convergencia entre países, especialmente los que se incorporan desde un nivel sensiblemente más bajo, aunque a ritmos muy desiguales. Es cierto que los cuatro países cuyos datos se muestran en el cuadro 1 se han acercado a la media europea (Irlanda la ha desbordado ampliamente), pero también lo es que las divergencias entre ellos se han ampliado. Esa primera regularidad empírica de acercamiento a la media es una esperanza, pero en modo alguno una garantía automática, para el reto enormemente mayor de la absorción de los 10 incorporados a la UE en mayo de 2004. Y merece atención analizar en qué circunstancias esta experiencia de convergencia puede funcionar en otros procesos de integración con mayores dosis de heterogeneidad, como en el continente americano, al tiempo que obtener lecciones de las importantes diferencias nacionales en el ritmo de convergencia.

---

<sup>5</sup> Obstfeld y Peri (1998), comentando los previsible efectos de la puesta en marcha del euro, hablan abiertamente del "no ajuste" regional en ausencia de mecanismos deliberados y efectivos, explicitando las interacciones entre los mecanismos fiscales, el grado de movilidad de factores y el grado de flexibilidad de precios y salarios: la necesidad de mecanismos alternativos de ajuste en espacios económicos integrados alcanza con la integración monetaria un nivel superior.

Se trata ahora de afrontar simultáneamente los dos retos ya indicados: mejorar la efectividad de las políticas de cohesión, y hacerlo en el más complejo marco de la "digestión" de la ampliación de la UE de 2004, con la incorporación de nuevos miembros con unos niveles de producto y con problemas estructurales mucho mayores que los hasta ahora afrontados por la UE. Los documentos de la Comisión Europea elaborados en los últimos años —en el marco de las discusiones simultáneas sobre las "Perspectivas financieras 2007-2013" y los nuevos requerimientos de las políticas de cohesión tras la ampliación de 2004— es un buen catálogo no sólo de nuevas buenas intenciones y objetivos revisados, sino en buena medida asimismo de propósitos de enmienda en diversos ámbitos. Así, la Comisión Europea (2005) publicó unas "directrices estratégicas 2007-2013" sobre la "política de cohesión en apoyo del crecimiento y la ocupación" en julio de 2005. Se constata el conjunto de buenas intenciones, e incluso de lecciones aprendidas, que refleja el documento de la Comisión, en materias como la conexión entre los objetivos de la cohesión y los de la Declaración de Lisboa 2000 sobre la economía del conocimiento —y de Goteborg en 2001 sobre medio ambiente—, la apuesta por actividades de potenciales efectos multiplicadores, proyectos de alcance europeo, fórmulas de colaboración entre administraciones de diferentes niveles y el sector privado más eficientes y cooperativas, incluyendo un lugar más relevante que en formulaciones anteriores por el fomento de capacidades emprendedoras e innovadoras. Pero la retórica de los documentos comunitarios es tan conocida como su dificultad por traducirse en resultados cuando se encuentra con la *Realpolitik*.

**Cuadro 2**  
**CONVERGENCIA REAL ENTRE ESTADOS EN**  
**LA UNIÓN EUROPEA, 1990-2005**

País	1990	1997	2005
PIB per cápita-ajustado por poder de compra (media zona euro = 100)			
España	76,5	79,9	92,5
Grecia	65,1	64,8	78,8
Irlanda	75,2	102,6	130,4
Portugal	65,2	69,9	67,1

**Fuente:** Banco de España, *Cuentas Financieras de la Economía Española*, cap. III, Estadísticas complementarias, cuadro III.20: PIB a precios de mercado per cápita y patrón de poder de compra corrientes (versión digital en [www.bde.es](http://www.bde.es), actualización del 15 de junio de 2006).

Tras el "Acuerdo Inter-institucional" firmado en mayo de 2006 por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, sobre las perspectivas financieras 2007-2013, se ha iniciado la traslación a la operatividad de los renovados enfoques en materia de políticas de cohesión. En julio de 2006 la Comisión Europea (2006b) ha enviado su "Propuesta de decisión del Consejo relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión".

Según los términos del acuerdo citado sobre perspectivas financieras 2007-2013, las políticas de cohesión pasan de representar el 32,1% del presupuesto en 2006 al 35,7% en el escenario 2013. Las otras partidas que se incrementan son las conexas acerca de competitividad (que pasan del 6,6% al 9,9% del presupuesto). Los compromisos totales presupuestarios ascienden a 862.400 millones de euros —un 1,045% del PIB de la UE—, suponiendo las políticas de "Cohesión para el crecimiento y el empleo" una cuantía de 307.600 millones de euros, un 0,37% del PIB de la UE. De estos recursos, las políticas de convergencia suponen 251.500 millones de euros, las de "competitividad regional y empleo", 48.800 millones, y las de cooperación territorial europea, 7.500 millones de euros. El cuadro 3 muestra una aproximación indicativa de la distribución entre países de los

recursos de las políticas de cohesión, que incluye no sólo los actuales 25 estados de la UE, sino también a Bulgaria y Rumania, cuya incorporación está prevista durante el período de vigencia de estas "Perspectivas financieras".

**Cuadro 3**  
**POLÍTICAS DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA,**  
**2007-2013. ASIGNACIONES INDICATIVAS**

País	Millones de euros (2004)
Bélgica	2 019
Dinamarca	545
Alemania	23 450
Francia	12 736
Reino Unido	9 468
Luxemburgo	58
Países Bajos	1 696
Austria	1 301
Finlandia	1 532
Suecia	1 682
Irlanda	815
Italia	25 647
Grecia	18 217
España	31 546
Portugal	19 147
Polonia	59 698
Hungría	22 451
República Checa	23 697
Eslovaquia	10 264
Eslovenia	3 739
Estonia	3 058
Letonia	4 090
Lituania	6 097
Malta	781
Chipre	581
Bulgaria	6 047
Rumania	17 317

**Fuente:** Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, enero de 2006.

Los criterios de asignación combinan diferentes parámetros de elegibilidad. Así, según los datos del cuarto informe intermedio sobre políticas de cohesión de julio de 2006 de la Comisión Europea (2006a), el nuevo objetivo de convergencia —para regiones cuyo PIB per cápita se sitúa por debajo del 75% de la media de la UE— engloba a 100 regiones (incluidas 16 que se benefician de las cláusulas transitorias derivadas del reajuste de la definición de "media de la UE" como consecuencia de la ampliación), que constituyen 37% de la población de la UE-27, aunque su PIB represente sólo 12,5% del la UE. Los proyectos incluyen ámbitos de transportes, accesibilidad,

infraestructuras, recursos humanos, energías renovables y medio ambiente, así como R+D+i. Por su parte, el nuevo objetivo de "competitividad regional y empleo" puede abarcar al resto de regiones —de acuerdo con los estados miembros—, contemplando aspectos que van desde R+D+i hasta la estrategia de empleo, con el objetivo de alcanzar unas tasas de empleo (sobre población en edad de trabajar, y no sólo sobre población activa) de 70%. Esta manifestación del principio de activación relativo a la necesidad de movilizar o activar al máximo el potencial de recursos productivos es un aspecto importante para una Europa en la que, como se comenta más adelante, a veces se ha criticado a las políticas regionales y de cohesión de promover culturas del subsidio en cierta medida desmovilizadora. La necesidad y/o conveniencia de que las políticas contribuyan a dinamizar y movilizar a un amplio espectro del potencial productivo de las sociedades y los países también reviste interés para América Latina y el Caribe.

Las estimaciones de la Comisión Europea se refieren a unas esperadas ganancias en términos de crecimiento del 10% en la mayoría de nuevos países miembros (9,8% para Polonia, más del 10% para los países bálticos), con ganancias de productividad entre 2,3% de la República Checa y Eslovaquia a 7% de los países pendientes de incorporación (Rumania y Bulgaria), así como un efecto positivo sobre el empleo cifrado en unos 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo.

El cuadro 4 resume los efectos de las simulaciones efectuadas por la Comisión Europea para algunos países, destacando los impactos en términos de PIB y asimismo de productividad, una variable esencial, como se trató en el capítulo I.

**Cuadro 4**  
**ESTIMACIONES DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN DE LA UE, 2007-2013**  
**SIMULACIONES BASADAS EN EL MODELO HERMIN (2005)**  
*(Porcentajes)*

País	Impacto sobre el PIB PIB adicional en 2013	Impacto sobre la productividad 2013
República Checa	10,9	2,3
Hungría	8,4	4,1
Polonia	9,8	5,7
Estonia	11,4	5,8
Letonia	12,4	6,1
Bulgaria-Rumania	11,8	7,0
Portugal	2,8	1,7
Grecia	1,2	0,5

**Fuente:** Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, enero de 2006.

Hasta aquí los comentarios han comparado los efectos a nivel de países. Debe recordarse que los resultados con respecto a la convergencia aparecen más modestos, al descender en la desagregación desde las comparaciones entre naciones al comportamiento de las entidades regionales. Ello merece examen y atención especial. Europa está estudiando las implicaciones de estas experiencias para “digerir” la ampliación de 2004: ¿cómo podrán convivir cohesión con un grado notablemente mayor de heterogeneidad? Desde alguna perspectiva, esta mayor heterogeneidad ofrece una vía para facilitar el debate sobre la posibilidad de extrapolar a América algunas implicaciones tanto sobre la necesidad como sobre las dificultades de articular políticas de cohesión.

Una cuestión clásica que subyace a buena parte de las críticas a una dimensión excesiva de este énfasis en la cohesión y por el bienestar: ¿la preocupación por la cohesión puede lastrar el crecimiento, reduciendo incentivos o distrayendo recursos de los motores más dinámicos? Es un



debate activo sobre todo en territorios ricos (subyace a importantes debates en estados europeos —Italia, España— y en la UE en su conjunto, estando en la base de la negativa de países como Alemania o los Países Bajos para incrementar sus aportaciones a los fondos estructurales o de cohesión mediante los que se canaliza buena parte de esas políticas). Y se superpone a la resistencia de principio a considerar estos mecanismos por parte de Estados Unidos.

Por otra parte, en el ámbito de la cohesión estrictamente social y no —sólo o estrictamente— territorial, la adopción de la “Carta social” europea —con la excepción inicial del Reino Unido— también abre el debate sobre la conveniencia y/o las limitaciones de establecer un marco relativamente unitario en las políticas sociales, incluida la protección social. “Una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos” es el lema de la nueva fase 2005-2010 sobre la agenda social lanzada por la Comisión Europea. Pero subsisten divergencias: así, Saint-Paul (2004) examina cómo subyacen diferencias notables en la *performance* del desempleo en los países de la UE, mientras que, con más profundidad, Sapir (2005) resalta las diferentes concepciones que dificultarían hablar con propiedad de un único “modelo social europeo”.

Se debe mencionar que inicialmente la apariencia de las actuaciones es de una cierta dispersión: figuraban tal vez demasiado separados los aspectos de política regional y los de empleo+sociales. En la línea de sugerencias académicas de un enfoque más unitario, Overman y Puga (2002) es una aplicación de las ideas de nueva geografía económica para integrar temas de empleo y política regional. Una línea ya asumida en la UE, y que es un claro mensaje para América, es la necesidad de un enfoque integrado que explicita los efectos, el “valor añadido”, para la cohesión de las políticas públicas estatales y de la UE en ámbitos tan destacados como la educación y formación, las políticas de infraestructuras, comunicaciones y nuevas tecnologías y, por supuesto, la política agrícola y las industriales, como explicitan los dos últimos informes (2001 y 2004) sobre cohesión de la Comisión Europea.

En esta línea de integrar las políticas de cohesión, participan varias fórmulas institucionales en el seno de la UE —como el Consejo de las Regiones, Consejo Económico y Social o el Consejo de Empleo—, así como emergen análisis y propuestas paralelas en un ámbito europeo más allá de la UE, especialmente a través del Consejo de Europa, además de iniciativas que incluyen la UE y el “Área Económica Europea”, para intercambio de información sobre sistemas de protección social. Aparece en este ámbito con claridad una pluralidad de niveles institucionales y operativos, en función del grado de compromiso y alcance de cada país en los distintos ámbitos. Esta “Europa a varias velocidades” —también desde este punto de vista— es ciertamente una fuente de complejidad, pero también una forma práctica de mantener abiertos mecanismos de avance parciales.

A continuación se pasa a analizar la experiencia europea con respecto a estos planteamientos, formulaciones de políticas y resultados. Cabe insistir, una vez más, en que las cautelas y críticas de buena parte de los argumentos que siguen son útiles para introducir los mecanismos de corrección adecuados, por una parte, y reforzar la solvencia de las argumentaciones que superen el filtro de tales críticas.

### **3. El debate sobre la efectividad de las políticas regionales a la UE**

Si el objetivo de las políticas de cohesión es la reducción de las desigualdades territoriales —y también sociales—, ¿cuál es la efectividad de estas medidas? Se intentará examinar el abanico de argumentaciones más relevantes y fundamentadas. Pero es esencial recordar una primordial fuente de ambigüedades a la hora de interpretar y evaluar los datos: lo que éstos muestran son las consecuencias agregadas de las fuerzas del sistema económico ("de mercado") y simultáneamente de las políticas públicas en acción. Podría suceder, y es lo que argumentan algunos de los defensores de las políticas de cohesión, que los resultados en términos de convergencia de rentas regionales parezcan modestos, pero podrían haber sido más modestos —o incluso de mayor divergencia— en ausencia de las políticas públicas de cohesión. Aunque las técnicas estadísticas y econométricas se han ido sofisticando para separar impactos y efectos, sigue siendo difícil consensuar el "antimundo" que hubiese emergido en ausencia de las intervenciones públicas que han estado efectivamente vigentes.

#### **a) Las pautas de concentración geográfica en Europa**

Un elaborado trabajo de Brülhart y Traeger (2005) pretende dar cuenta de cómo han evolucionado las "pautas de concentración geográfica" en la UE entre 1975 y 2000, un período suficientemente amplio para extraer conclusiones significativas. Utilizan una distinción de interés entre la concentración topográfica, en que las pautas de localización se refieren al territorio, y la concentración relativa de diversos sectores, en que se considera la distribución agregada de la actividad económica.

Uno de sus principales resultados es precisamente que la concentración topográfica del empleo agregado no ha variado de forma muy significativa en el período de estudio. Como se acaba de indicar, ello no significa necesariamente un fracaso de las políticas territoriales europeas en la medida que subsiste la posibilidad —apuntada por la nueva geografía económica— de que, en ausencia de cualquier política pública, la tendencia a la aglomeración hubiese sido dominante. Puga (2002) documenta esta tendencia a la concentración, apuntando a cómo la tendencia a menores disparidades entre estados se estaría viendo en cierta medida sustituida desde la década de 1990 por unas mayores divergencias regionales en el interior de los estados.

Brülhart y Traeger (2005) recalcan cómo la aparente estabilidad de la distribución territorial del empleo agregado enmascara evoluciones sectoriales muy diferentes, como es de esperarse a medida que emergen pautas de especialización más intensas asociadas a la integración. Estos autores, así como Puga (2002) constatan cómo la fragmentación política europea había conducido a una estructura económica en que cada estado había generado su porción nacional de cada una de múltiples industrias y actividades (en comparación, por ejemplo, con un mercado nacional amplio como el de Estados Unidos) y cómo una de las explicaciones de una aparente concentración o tendencia a aglomeraciones sectoriales serían la relocalización de las actividades en un mercado más integrado y más amplio.

En relación con la reducción de costos al comercio que supone la integración, Puga (2002) discute el impacto de una de las medidas de política regional que más recursos viene absorbiendo en la UE: las infraestructuras que mejoran los transportes y las comunicaciones. Precisamente, para muchos territorios periféricos tradicionalmente aislados por deficientes vías de comunicación, las mejoras financiadas con cargo a fondos estructurales han supuesto cambios notables. Pero el autor también apunta a cómo más allá de un determinado umbral la disminución de costos de acceso a los mercados puede inducir economías de aglomeración al facilitar el acceso a las grandes áreas metropolitanas a personas y actividades hasta entonces contenidas en sus propios territorios. En

todo caso, factores como la movilidad de las personas, diferencias de costos del suelo (industrial y residencial) y otras posibles fuentes de ventajas locacionales influyen para resolver las reconocidas ambigüedades de estas formulaciones. Por su parte, Ciccone (2002) cuantifica uno de los atractivos de las aglomeraciones en términos de mejora de la productividad asociada a la concentración topográfica, con una elasticidad notable (de la productividad regional del trabajo con respecto a la densidad del empleo) del 4,5%, aunque algo inferior a la estimada para Estados Unidos (5%).

## **b) Sobre los efectos generales de las políticas regionales y de cohesión en Europa**

Un artículo ya clásico muy crítico con la efectividad de estas políticas es el de Boldrin y Canova (2001). Según sus resultados, la política regional europea tendría poco sentido a la vista de la teoría económica y la evidencia. Obtendría una mínima o nula evidencia de convergencia en rentas per cápita (excepto Irlanda, nordeste de Italia y alrededores de Lisboa) y sólo una escasa convergencia en productividad, al tiempo que amplias diferencias en desempleo. Los autores insisten en que la puesta en marcha de la UE y también su ampliación a los países del sur de Europa (Portugal, España, Grecia) en los años ochenta es más bien un ejemplo de la fuerza de la convergencia y capacidad de movilizar el potencial de creación de riqueza que deriva del comercio y la inversión, sin necesidad explícita de mecanismos de cohesión. Según su punto de vista, éstos tienen sentido básicamente por motivos redistributivos y políticos, no económicos. Las argumentaciones de estos autores suponen la traslación a Europa de las posiciones de la concepción dominante en Estados Unidos acerca de la dinámica de los procesos de integración, plenamente confiadas en la suficiencia de los revulsivos sobre el sector privado y en los subsiguientes ajustes por la vía de la mano invisible.

Posteriormente, Boldrin y Canova (2003) ampliaron sus argumentos de cara a la extensión de la política regional de la UE a la Europa ampliada en 2004. Remarcan que —a la luz de la experiencia europea de los años ochenta y los años noventa, referida a los "países de la Cohesión"— son más importantes las políticas internas (liberalizaciones, rigor fiscal y monetario, flexibilidad), que han posibilitado, por ejemplo en Irlanda, una prosperidad destacada. Y haría falta preguntarse si a nivel regional, en algunos casos, los efectos de las políticas regionales han inducido las respuestas óptimas por parte de los poderes públicos y de los agentes privados, o si ha habido efectos desincentivadores o inhibidores. Los autores se hacen eco de las líneas argumentales ya citadas en el capítulo I acerca del papel explicativo de la calidad de las instituciones —y la ausencia de corrupción— como mecanismo complementario explicativo del éxito de determinadas regiones. Y también Boldrin y Canova apuntan a la necesidad de comparar las ganancias de los receptores con el costo (en recursos y en distorsiones) a los territorios de origen de los recursos por hacer una completa evaluación de las políticas de transferencias regionales. En último término, su crítica es precisamente ésta: que en buena medida las políticas denominadas regionales o de cohesión significan políticas sólo de transferencias, con un componente redistributivo o asistencial más que dinamizador o multiplicador del crecimiento. Reaparece el problema de la generación de incentivos: el límite de la preocupación por la equidad sería no sacrificar (demasiado) la generación de un "mejor clima inversor" en los territorios de origen y de destino de los recursos transferidos.

## **c) Efectividad limitada por problemas de incentivos**

Una evaluación más positiva es la de Beugelsdijk y Eijffinger (2005). Según sus datos, los fondos estructurales parecen tener un efecto positivo en varios casos. Y, pese a algunos riesgos que ahora se comentan, no puede rechazarse que se han reducido las disparidades y por esto la aplicación a los nuevos miembros puede ser positiva por incrementar el crecimiento a estos países. En todo caso, los autores plantean dos posibles vías de disminución de efectividad de las transferencias por cohesión: por una parte, los problemas de riesgo moral, referidos a la destrucción

de incentivos que puede generar la llegada de recursos, especialmente cuando se sabe que desaparecerán si se logra un determinado umbral de éxito (en términos de PIB per cápita respecto de la media). Ello corre el riesgo de generar los incentivos para dar un uso más asistencial o clientelar en lugar de primar la eficiencia y los efectos dinamizadores. Y también el denominado problema de sustitución: si ya llegan recursos por una determinada finalidad, los recursos que otras administraciones o el sector privado les hubieran asignado se dedican a otras finalidades.

Por su parte, en la misma línea de distorsionar las señales de los mercados, Midelfart-Knarvic y Overman (2002), tras apuntar evidencias de que las eficientes pautas de especialización se van imponiendo a medida que avanza la integración, asimismo señalan casos en que las ventajas comparativas podrían verse "subvertidas" por políticas públicas, con impacto sobre la localización de actividades.

#### **d) ¿Se hace el mejor uso posible de los recursos de las políticas regionales?**

Ángel de la Fuente ha hecho un conjunto de aportaciones valiosas —y ponderadas— al análisis de la política regional de la UE. En varias publicaciones —y es especialmente relevante de la Fuente (2004)—, el autor examina el denominado *trade off* entre convergencia nacional con la UE y disparidades regionales. Si una dimensión del objetivo de la política de la UE es que los estados que están por debajo de la media UE se acerquen a ésta, se puede discutir la mejor manera de hacerlo. ¿Se debería necesariamente asignar los recursos, por ejemplo en infraestructuras, a las regiones más atrasadas, donde su impacto sobre la renta regional reducirá las disparidades regionales, pero puede tener limitado efecto multiplicador o de arrastre sobre el conjunto de la actividad nacional? ¿O sería más adecuado buscar las alternativas de asignación con más efectividad de arrastre sobre el conjunto del país, aunque fueran, como resulta de sus cálculos, algunas de las ya mejor situadas? Su conclusión es, desde el punto de vista de los intereses de la nación en su conjunto, que la inversión pública habría podido ser demasiado redistributiva en España. Había otras opciones: España podría haber incrementado en un tercio el recorte respecto de la media UE (entre 1993 y 2000) con una distribución más eficiente (con efectos de tirón o arrastre más importantes sobre el sector privado), y llevar a cabo la redistribución buscada vía asignación de infraestructuras alternativamente por la vía del impuesto sobre la renta. Caminal (2003) apunta en una dirección similar. Se trata de una formulación en la línea de que ya hay un potente componente automático de redistribución al impuesto progresivo sobre la renta, y por ello es aplicable a los países con sistemas fiscales con esas efectivas dosis de progresividad (lo que no puede darse por garantizado ni en muchos países de América Latina ni, según algunos, incluso en los resultados operativos de algunos países europeos). En todo caso, hace falta reconocer, como hace de la Fuente, que con la nueva redistribución de fondos europeos redireccionados hacia los países de la reciente ampliación se podría ver endurecido en países como España el *trade-off* entre crecimiento agregado y cohesión territorial.

#### **e) Sobre la ocupación**

Desde la perspectiva de la ocupación (cada vez más ligada en las formulaciones estratégicas de la cohesión al aspecto más estrictamente regional–territorial), los estudios ya citados de Saint Paul (2004) y de Brühlart y Traeger (2005) tienden a mostrar una clara persistencia de desigualdades en las dinámicas de los mercados de trabajo, desde los indicadores de ocupación hasta las tasas de participación y/o actividad, así como en otras variables, como el número de horas trabajadas al año y el grado de "precarización". Pese a que a menudo se escucha, no parece fácil hablar de un único "modelo social europeo" de mercado de trabajo o relaciones laborales.

En el ámbito español, el Banco de España presentó en 2005 un informe sobre "Heterogeneidad en los mercados de trabajo regionales", en el cual constata la persistencia también entre comunidades autónomas de rasgos específicos diferenciados de los mercados sociolaborales. En dicho artículo se señalan las dificultades que esto supone por una más eficiente reducción de los desequilibrios generales de la economía española, y se proponen mecanismos como "una mayor diferenciación salarial, que permita un mejor ajuste de los salarios a la productividad entre regiones". Layard (2005), en su contribución al informe sobre competitividad del Foro Económico Mundial, formula propuestas en la misma dirección. Estas formulaciones encajan con los análisis de Overman y Puga (2002) que, además de comentar varias inadecuaciones del marco estatal por determinadas políticas estructurales, insisten en el papel distorsionador de la fijación de salarios a nivel estatal (en el sentido europeo de Estado-nación), cuando las regiones experimentan condiciones diferentes de mercados laborales, abonando así mecanismos más descentralizados de *regional wage setting*.

#### 4. Otras dimensiones más allá de las estrictamente económicas

Algunos de los ingredientes que han aparecido en los argumentos anteriores tienen una dimensión que desborda la puramente económica. Los efectos sobre el clima inversor, las políticas complementarias internas para sacar partido del nuevo marco de reglas del juego que genera la integración, los componentes psicológicos y sociales del dinamismo emprendedor y la creatividad, son algunos de ellos. Ciertamente, en contra de los que querrían reducir el análisis económico a formalizaciones matematizadas, la economía moderna está encontrando vínculos muy fructíferos con otras disciplinas sociales, desde la ciencia política a la sociología y la historia. La dimensión humana, social y cultural de los seres humanos y de las sociedades humanas es indivisible y esto —afortunadamente— se refleja de forma creciente en el buen análisis económico. Se añadirán en este capítulo algunos otros argumentos que han sido objeto de consideración recientemente.

##### a) Las insuficiencias de "capital social"

Un concepto de especial aplicabilidad a estas problemáticas es el de capital social y su impacto. Beugelsdijk y Van Schaik (2003) analizan el papel del denominado capital social, entendido como los "rasgos de la organización social tales como confianza (percepción de las interdependencias con otros), normas y entramados de relaciones, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas". A veces se usa la expresión "infraestructura social" (Hall y Jones), que incluye entre sus ingredientes el grado de cultura emprendedora.

Beugelsdijk y Van Schaik encuentran relaciones entre formas de capital social y el crecimiento regional en Europa. Amplían las conclusiones —inicialmente referidas a regiones italianas— de los estudios de Putnam-Leonardi-Nanetti (desde el clásico "Making Democracy Work", de 1993) y ratifican los análisis acerca de la incidencia de temas de ciencia política y sociología, así como institucionales y, en sentido amplio, culturales en las explicaciones del crecimiento económico. Encuentran poca influencia sobre las tasas de crecimiento —a diferencia de los "impactos a corto plazo sobre las rentas"— de las inversiones regionales, lo cual indica que —en ausencia de determinadas condiciones o complementariedades— no está garantizado el aprovechamiento ni los efectos multiplicadores deseados de la llegada de recursos. En cambio, sí es relevante la participación activa y comprometida. Más capital social quiere decir más facilidad de difusión o *spillover* de conocimiento y/o informaciones, así como menos oportunidades de que minimicen o disipen los efectos colectivos de un impulso. Pero también hace falta insistir, a fin de evitar riesgos de emerger o perpetuar "sociedades cerradas" (como hace más recientemente el propio Putnam), que es especialmente importante *bridging social capital*, entre grupos sociales diversos, más que *bonding social capital*, que cimenta sólo grupos homogéneos pero más cerrados,

y puede ser un obstáculo a la obtención de todo el potencial del conjunto de un territorio. Éste es un mensaje a retener especialmente en sociedades fragmentadas por diversos criterios.

La conclusión tentativa que emergería de estos análisis sería que entre los factores explicativos de la potenciación o disipación de la efectividad de las actuaciones de los fondos estructurales de la UE figuraría en lugar relevante la presencia o ausencia de capital social, en estrecha conexión con la calidad institucional que se comenta en el capítulo siguiente.

## **b) Instituciones**

De manera creciente, las instituciones están logrando un reconocimiento explícito y destacado en el análisis económico. La literatura sobre el papel de las instituciones en el progreso económico es desbordante, con aportaciones que van desde las de Acemoglu y coautores, a las de Rodrik. Y, en la perspectiva de la UE, las mencionadas directrices estratégicas para la política de cohesión 2007-2013 (Comisión Europea, 2005c) mencionan la mejora de la gobernanza con una dimensión de capacidades y competencias institucionales como una de sus formas de incidir.

Cabe recordar que, en lo que ahora interesa, las instituciones tienen básicamente dos funciones: generar los incentivos adecuados y resolver de manera eficiente y adecuada los conflictos. Una buena parte de la búsqueda sobre instituciones examina cómo las instituciones inciden sobre la provisión de incentivos y cómo las sociedades que han prosperado acostumbran a ser aquellas en que la creatividad y el dinamismo tienen un marco más adecuado, mientras que en otras se perpetúa el *statu quo* —feudal, colonial, oligárquico u otras formas de privilegios de elites, dificultando las modernizaciones sociales y económicas. ¿Hace falta poner demasiados ejemplos? Una distinción conexas es la formulada hace décadas por Krueger (1974) entre *profit seeking* y *rent seeking*. El *profit seeking* hace referencia al clásico argumento de los defensores de las economías de mercado: cómo la búsqueda de los legítimos beneficios asociados a satisfacer las demandas y necesidades de consumidores-ciudadanos de manera eficiente en costos —de forma competitiva y competente— es un potente motor a la innovación, al dinamismo emprendedor. En cambio, las actividades y actitudes del *rent seeking* hacen referencia a la búsqueda de "rentas" derivadas de escaseces y/o privilegios, y van desde el aprovechamiento de posiciones monopolísticas o las escaseces provocadas artificialmente por el proteccionismo, o el control de determinantes recursos obtenidos por la vía política y que se administran de forma clientelar. La historia es prolija en la creación y mantenimiento de posiciones de *statu quo* con inercias e intereses que se transforman en cotos cerrados que retardan la modernización y el progreso.

Regresando al tema de los fondos estructurales, en algunos casos se critica que, para determinados territorios, podría existir la percepción de que la disponibilidad y reparto de los recursos asignados por esta vía se ha convertido en un importante mecanismo de *rent seeking*. Incluso podría concluirse que determinadas reacciones frente de la pérdida eventual de los recursos que han llegado las últimas décadas de los fondos europeos, o de otros mecanismos de redistribución fiscal, derivan más de la pérdida de esta fuente de poder asociada al *rent seeking* que a la genuina efectividad sobre el clima y dinamismo de las regiones implicadas. Nuevamente hay que apelar a la importancia de la calidad institucional y a la recomendación de Rodrik (2005) en la conferencia pronunciada en la CEPAL acerca de la importancia de no sucumbir a los argumentos de derechos adquiridos en materia de políticas de fomento y promoción.

## 5. Consideraciones finales

No es fácil efectuar una evaluación global de las políticas de cohesión europeas. Se apuntan unas consideraciones finales que se desprenden de lo expuesto en esta sección.

a) Por una parte, los resultados referidos a la convergencia entre estados constatan cómo, entre los miembros de la UE-15, los cuatro países que estaban más retrasados a mediados de los años ochenta se han acercado a la media de la UE, incluso Irlanda la supera con amplitud, aunque en este caso la política regional de la UE no puede reivindicar ni el mérito único ni tan sólo probablemente el principal. En el caso de España, la aportación es asimismo innegable.

b) Pero otras lecciones de relativización que conviene retener son al menos estas dos: a) las diferencias entre los países de la cohesión son tan notables que debe reconocerse el margen para políticas o comportamientos nacionales que actúen a aprovechen con divergencias unas mismas reglas del juego en el marco de integración, incluidas las políticas regionales, y b) la convergencia entre estados no puede ocultar que a nivel de regiones los indicadores han evolucionado de forma divergente y en promedio las diferencias no han disminuido, al menos al ritmo que se esperaba

c) Asimismo, debe constatar que ante la evidencia de fuerzas centrípetas asociadas a economías de aglomeración, potenciadas por la paulatina creación de un espacio económico integrado que iba debilitando el papel económico de las fronteras nacionales en materia de localización de actividades, es posible que las políticas regionales y otras formas de políticas de cohesión hayan influido en un cierto reequilibrio.

d) Entre los aspectos críticos dominan los que se refieren a posibles distorsiones en una asignación eficiente de recursos, así como los que se vinculan a la captura por parte de determinados intereses de los recursos puestos teóricamente al servicio de la cohesión. Se discute si su perdurabilidad puede ser, en lugar de un síntoma de la existencia de problemas estructurales irresolubles, un síntoma de su inadecuación y/o ineficiencia y/o captura por parte de determinados intereses y/o actitudes. Dicho de otro forma, las políticas regionales no pueden sustituir a las reformas en profundidad más amplias, que introduzcan elementos dinamizadores, de cambio cultural, de revulsivo, que reconocidamente pueden ser políticamente complicadas, por lo que cualquier mecanismo alternativo que las aplase o evite podrá ser rápidamente capturado o usado como coartada, con el posible resultado de que los mecanismos compensatorios signifiquen coartadas de bloqueo de las imprescindibles reformas de fondo. La transparencia y mejor *governance* de los mecanismos de solidaridad y cohesión deberían permitir averiguar qué son las realidades, su eficiencia y su justificación.

e) Un importante aspecto de estas consideraciones finales debe resaltar —en línea con el reciente énfasis al respecto de la UE— que la preocupación por la cohesión no debería ser sólo objeto de una o unas pocas políticas específicas orientadas únicamente a tal fin. La cohesión o equidad —entre personas, grupos o territorios— ocupa el lugar que el proceso político determine en las preferencias sociales, y por ello tiene sentido plantearse la dimensión de cohesión de las políticas en muchos ámbitos: no sólo las regionales, sino las de empleo, fomento de la formación, investigación e innovación, las industriales y ambientales, fiscales, incluso la estabilidad macroeconómica. Quizá esta lección explicitada sólo tras décadas por la UE sea una de las potenciales implicaciones más útiles para América Latina.





### **III. Posibles implicaciones de la experiencia europea para América Latina y el Caribe**

---

#### **1. Introducción**

Por múltiples razones, la experiencia de la UE ha tenido un papel en la adopción de mecanismos de integración regional. Diversas aportaciones, procedentes de ambos lados del Atlántico, han analizado y evaluado su margen de aplicabilidad a la integración en el continente americano, especialmente desde la perspectiva de América Latina, constatando significativas diferencias en la estructura económica y en la forma de concebir y articular los procesos de integración entre ambas realidades, que dificultan una extrapolación más o menos mecánica de presuntas recetas.

Entre las evaluaciones más destacadas, Machinea y Rozenwurcel (2005) explicitan cómo "la experiencia con éxito de los países que ahora forman la Unión Europea ha convertido la integración regional en una opción crecientemente atractiva para el mundo en desarrollo". A continuación examinan las dificultades de América Latina —por motivos estructurales y de concepción de la integración— para desarrollar los mecanismos de coordinación macroeconómica que en la UE han complementado la integración estrictamente comercial. Por su parte, Venables y Winters (2004) constatan que "la integración europea ha tenido éxito porque ha sido un proceso continuo de pasos para alcanzar una mayor integración,

yendo más allá de la eliminación de aranceles... la experiencia de la UE... apunta a la importancia de una profunda integración para alcanzar el pleno potencial de un acuerdo regional", explicitando el "profundo compromiso político de sus miembros y la creación de un marco político e institucional que pueda avanzar en la integración y reforma regional independientemente de los gobiernos nacionales" y resume su comparación con los proyectos en las Américas: "El tamaño y heterogeneidad de las Américas ofrece amplias ganancias potenciales de la integración, pero habrá indudables problemas que surjan de las tensiones sobre determinadas políticas y la percibida desigualdad en la distribución de los beneficios", en contraposición a la ausencia de "profundo compromiso político" y del "marco político e institucional" ya mencionados como rasgos del proceso europeo. Y Bustillo y Ocampo (2003) resaltan el papel de la UE como que "el fortalecimiento de la integración económica en la última década del siglo XX haya ido acompañado de políticas explícitas de cohesión es sintomático de la filosofía política en que se basa el proceso de integración europea", especialmente a la vista de que "es posible que el libre comercio no baste para producir una convergencia de ingresos entre países". Alberola, Buisán y Fernández de Lis (2002) insisten en el papel del "apoyo de la sociedad" para políticas económicas de estabilidad macroeconómica, "piedra angular para el crecimiento económico", más relevantes incluso en América Latina que en Europa dada la "ausencia de un marco institucional supranacional". El volumen compilado por Machinea y Uthoff (2005) ofrece valiosos análisis de la experiencia europea y los problemas de su eventual transplante a América Latina y el Caribe.

En este capítulo se revisarán precisamente las posibles implicaciones de la experiencia europea para América Latina. Se plantearán las diferencias y se intentará discernir entre lo que podrían ser principios de aplicación general y los aspectos afectados y/o alterados por las idiosincrasias específicas. En las siguientes secciones 2., 3. y 4. se presentan varias fuentes de divergencias entre los procesos europeo y los americanos —mayores asimetrías en tamaño y estructura económicas, condiciones sociopolíticas y concepción de los procesos de integración—, mientras que en la sección 5. se ofrece un resumido y simplificado esquema "integrado" del papel de posibles mecanismos alternativos para afrontar la aparición de divergencias. Finalmente, en la sección 6. se presentan unas conclusiones que se pueden resumir en la apreciación de que la integración en la que participa América Latina y el Caribe presenta incluso más argumentos que la europea acerca de la necesidad de políticas públicas complementarias —tanto desde la perspectiva de la eficiencia como de la equidad—, pero al mismo tiempo la articulación económica y política de esas medidas es más compleja y difícil, y ello conforma un exigente reto.

## **2. Elementos diferenciales y sus implicaciones: tamaño y estructura**

Son bien conocidas las diferencias entre los procesos de integración en Europa y América derivadas de las mayores asimetrías o heterogeneidad en el caso americano en cuanto al tamaño de los socios, su nivel de desarrollo y su estructura económica. Si bien ello permite a priori oportunidades de intercambios basados en aprovechar diferencias entre países, también es cierto que estas mayores asimetrías suministran argumentos —como explican Bustillo y Ocampo (2003)— a fin de disponer de márgenes de maniobra adecuados para superar fragilidades o asimetrías en la distribución de los eventuales beneficios de la integración.

Los mecanismos de integración en que está presente Estados Unidos suponen otra evidente asimetría entre la potencia económica y los socios/miembros. En Europa hay diferencias, pero de alcance sustancialmente menor. Bustillo y Ocampo (2003) ofrecen datos muy explícitos acerca de la mayor heterogeneidad entre el proyecto ALCA y la realidad de la Unión Europea, incluso contando con los países entonces candidatos y muchos de ellos incorporados a la UE en 2004. Venables y Winters (2004) recuerdan cómo en el momento de la incorporación del Reino Unido a la UE, en

1973, Alemania, Francia y el propio Reino Unido representaban en términos de PIB alrededor de 26%, 19% y 14%, respectivamente, del total de los entonces miembros de la UE-9, en clara contraposición con el peso en torno al 78% que tenía en 2000 Estados Unidos en el proyecto de ALCA, siendo los siguientes mayores actores Brasil y México, con porcentajes entre 4,5% y 5%. Aunque la heterogeneidad en la UE ha aumentado a raíz de la ampliación de 2004, las asimetrías siguen siendo mucho más notables, especialmente cuando se refieren a acuerdos en América que incluyen a Estados Unidos, desde el TLCAN al DR-CAFTA. Pero en otros casos, como el Mercosur, las diferencias entre los países grandes y los pequeños han originado dificultades.

Los cuadros A-1, A-2 y A-3 del anexo ofrecen los datos de PIB y PIB per cápita de los países americanos, de la UE-27, y de otros países de Europa no miembros de la UE, según las metodologías de los *World Development Indicators* del Banco Mundial. Claramente emergen las diferencias en nivel y heterogeneidad, así como la mayor heterogeneidad que para la UE supone su ampliación desde UE-15 a UE-25 y la propuesta a UE-27, acercándola en alguna medida a la todavía mayor heterogeneidad de un eventual ALCA. Los indicadores de los cuadros A-4 y A-5 incorporan aspectos más cualitativos, que en general contribuyen a realzar la partición en Europa entre la UE-15 (con Noruega, Suiza e Islandia como *outsiders* voluntarios), los de la ampliación de 2004 y los países de incorporación pendiente. En el continente americano cabe observar cómo algunos países ocupan sistemáticamente las primeras y las últimas posiciones, pero asimismo cómo en función del indicador las posiciones relativas del resto se ven alteradas, reflejando diferencias en problemas estructurales nacionales que merecen atención y que son un argumento adicional para unas políticas estructurales que combinen dimensiones nacionales y comparaciones internacionales.<sup>6</sup>

Estas mayores divergencias no se limitan, pues, al tamaño y nivel de desarrollo, sino que alcanzan a las estructuras productivas, con pautas de especialización diferenciadas. La vertiente positiva de esta mayor heterogeneidad es que, de acuerdo con las explicaciones tradicionales del comercio internacional basadas precisamente en el aprovechamiento de diferencias entre países —en productividades, dotaciones de recursos, y otras—, el potencial de creación de comercio sería mayor. Pero debe retenerse la cautela analizada por Neven (1990) acerca de los efectos sociopolíticos más conflictivos asociados al incremento del comercio interindustrial, ya que la magnitud y alcance de reestructuraciones del tejido productivo tienden a ser mayores. Por ello, la heterogeneidad requiere más políticas complementarias.

Asimismo, debe recordarse que una de las múltiples condiciones para la aplicabilidad, incluso teórica, del mensaje tranquilizador de la convergencia/igualación en los precios de los factores que se asocia a las explicaciones clásicas del comercio internacional, es que las disparidades en las dotaciones iniciales de factores de los países participantes no sean demasiado grandes (por ejemplo, véase Feenstra, 2004). Aunque ya se mencionó la escasa evidencia empírica a favor de ese “mensaje tranquilizador”, incluso su propio fundamento quedaría menoscabado en procesos de integración entre estructuras económicas muy dispares.

Por todo ello hay que ser cautelosos al tratar de efectuar algún paralelismo. Por ejemplo, la posición de algunas economías centroamericanas y del Caribe —entre ellos, República Dominicana— en varios de los listados se aproxima a la de los países de anunciada incorporación a la UE, como Rumania y Bulgaria. Cabe indicar que estos países, de acuerdo con los términos de las perspectivas financieras de la UE, serán beneficiarios para el período 2007-2013 de unos recursos de las políticas de cohesión por valor de 6.000 millones de euros (Bulgaria) y 17.000 millones de

<sup>6</sup> Para ser ponderados en las comparaciones continentales, hay que constatar cómo una eventual integración continental en Europa, que incluyese no sólo a más países ricos —como Noruega, Suiza e Islandia— sino a otros en peor posición casi en todos los indicadores, como los balcánicos, Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, y el caso tan especial de Rusia, aumentaría la heterogeneidad en Europa, acercándola a la del proyecto ALCA, pero seguiría siendo cierto que en Europa existe un grupo relativamente amplio de países con posición superior a la media en cualquiera de los criterios, y por tanto la polarización en el continente europeo se mantendría por debajo de la del americano, pese a una mayor heterogeneidad.

euros (Rumania). Machinea y Uthoff (2005b) elaboran una interesante simulación acerca de la redistribución de recursos que implicaría transplantar la política regional de la UE vigente en 2000-2006 al ALCA, y por supuesto constatar su práctica imposibilidad política (al menos a corto plazo). En una línea similar, si sólo Estados Unidos destinase el mismo porcentaje del 0,37% —que supone anualmente la política de cohesión de la UE para el nuevo período 2007-2013— de su ingreso bruto a “políticas regionales en América”, ello supondría unas transferencias anuales de 46.000 millones de dólares.

Es importante detallar algunas implicaciones de estas mayores disparidades en América, que plantean dificultades, necesidades de márgenes de maniobra y oportunidades para las políticas públicas.

Por una parte, el papel estratégico que adquiere el acceso a los mercados más amplios, especialmente al de Estados Unidos en los acuerdos en que este país participa. Estas diferencias en tamaño y grado de desarrollo a veces se reconocen explícitamente: al menos en el preámbulo del DR-CAFTA, y/o se traducen en diferentes períodos de transición y determinadas cláusulas de salvaguardia.

Otro aspecto importante de los acuerdos de integración que adoptan la forma de áreas de libre comercio (*free trade areas*, FTA) y no de uniones aduaneras, es la necesidad de mantener unas “reglas de origen” para discriminar los productos que pueden acogerse al trato preferencial previsto en el acuerdo de integración regional. Pero estas reglas de origen son campo de actuación a menudo de las presiones de grupos de interés, que tratan de eludir la presión competitiva derivada de nuevos proveedores extranjeros de países ahora socios en el acuerdo. Un análisis del carácter restrictivo de las reglas de origen de Estevadeordal y Suominen (2004) concluye precisamente que son los acuerdos Norte-Sur entre países con diferentes niveles de desarrollo los que más a menudo incorporan estas restricciones, que pueden rebajar las expectativas de beneficios para sectores competitivos de las economías en desarrollo. Como ya se indicó, el carácter restrictivo de las reglas de origen y de otras especificaciones con resultados proteccionistas obliga a esfuerzos adicionales para los socios en materia de descubrimiento de nuevas líneas de actividad con ventajas comparativas o competitivas. Ello puede ser uno de los factores que subyacen a la relevancia del margen extensivo —en forma de incorporación de nuevos productos o sectores a las exportaciones tras acuerdos de integración— detectada por Kehoe y Ruhl (2003).

Debe asimismo reiterarse la función de las economías de escala, especialmente relevante para superar las limitaciones derivadas de los estrechos mercados nacionales de muchos países de América Latina, y asimismo los efectos pro competitivos asociados a la potencial eliminación de posiciones de monopolio o control de mercado en muchos de esos países. Aunque en este aspecto emergen resistencias asociadas a intereses o grupos con poder político y/o económico, como se menciona más adelante.

Cada vez es más importante el papel de las pautas de participación en la especialización vertical o partición de la cadena de valor. Ya se mencionó la influencia creciente del comercio en productos semielaborados o *inputs* intermedios, y su vinculación con los flujos inversores. Un aporte de los acuerdos regionales es clarificar y consolidar la capacidad de atracción y captación de estas localizaciones y flujos, importantes para una adecuada inserción en la nueva división internacional del trabajo. Es importante avanzar no sólo en la tradicional línea de nuevas pautas de especialización en productos más o menos finales (ampliando el margen extensivo, además del intensivo), sino también incorporar la inserción internacional en el comercio de tareas (*trading tasks* en la terminología ya citada de Grossman y Rossi-Hansberg, 2006), además de la importancia potencialmente creciente de los servicios para las economías, incluso —o especialmente— las insulares. La gama concreta de servicios —desde los turísticos hasta los susceptibles de *offshoring* de las economías más avanzadas (comenzando por Estados Unidos, pero no exclusivamente)— es muy amplia, y buena parte de ellos —así como de la ubicación en el *task trade*— se vincula a un

adecuado posicionamiento en la sociedad del conocimiento. En estos ámbitos la posibilidad de combinar políticas de eficiencia y competitividad con políticas de cohesión y movilización del potencial de recursos de la sociedad es especialmente relevante.<sup>7</sup>

Finalmente, el tipo de socios externos al acuerdo regional también puede incidir sobre quiénes son ganadores y perdedores, como sugiere Venables (2003), en lo que influye la desviación de comercio (sustitución de flujos entre países que se integran y externos al acuerdo por flujos entre países del acuerdo de integración, gracias al menor trato comercial que los socios se dispensan entre sí). Venables argumenta que en las integraciones Norte-Norte, como ha sido la UE, los países inicialmente menos avanzados se benefician de la desviación de comercio, ya que pueden convertirse en nuevos proveedores de los países más prósperos del área regional al reemplazar a países externos. Por ejemplo, las mayores facilidades para España, en detrimento de productores no-UE de análogas ventajas comparativas, de acceso a los mercados de Alemania o Francia, podrían haber sido uno de los elementos de la convergencia apuntada en el capítulo II. Por el contrario, añade Venables, en los esquemas de integración Sur-Sur serían los países comparativamente más avanzados del acuerdo regional los que podrían beneficiarse de la desviación de comercio al poder reemplazar a importaciones procedentes de terceros países industrializados. El resultado sería que el acuerdo regional Sur-Sur tendería a aumentar las divergencias entre miembros del área regional, al sesgar los beneficios de las nuevas pautas de especialización a favor de los relativamente más prósperos. Aunque esta argumentación se debilita en el caso de América Latina y el Caribe —especialmente en América Central y el Caribe—, dado que la estructura del comercio exterior está muy polarizada radialmente desde cada país a Estados Unidos, es interesante comparar las posiciones iniciales relativas, y aún más las capacidades relativas de reacción y adaptación dinámica y creativa, de los varios *co-partners* de Estados Unidos en acuerdos regionales —como DR-CAFTA— para poder explicar los beneficios a obtener —y el impacto sectorial y distributivo— de tales esquemas de integración.

### **3. Elementos diferenciadores y sus implicaciones: desigualdad, pobreza e instituciones**

#### **Mayor grado de desigualdades y pobreza**

Las desigualdades y la pobreza son más amplias en América Latina que en Europa. Ello realza la importancia de procesos con capacidad de generar crecimiento y riqueza, pero también obliga a supervisar los eventuales impactos, aunque sea de corto plazo, sobre determinados segmentos y sectores. Entre otras razones, porque un impacto desigual tiene más probabilidades de

<sup>7</sup> El estudio del Banco Mundial sobre el Caribe (Banco Mundial, 2005) apunta asimismo algunas de estas vías.

dar lugar a resistencias que pongan en tela de juicio el propio proceso de integración, como se detecta en algunos países y sociedades.<sup>8</sup>

En todo caso, el mayor alcance de los problemas de pobreza y desigualdad, con sus diferencias entre la UE y América, realza la importancia de algunos aspectos de la nueva política de cohesión de la UE. Así, la necesidad de movilizar de manera más proactiva el potencial de creación de riqueza, en forma del que se ha denominado "principio de activación", que consiste en incrementar la población que participa activamente de los procesos productivos. Los datos comparativos internacionales muestran divergencias notables entre tasas de participación (porcentaje de la población efectivamente activa con respecto a la potencialmente activa) y en las tasas de empleo, una de cuyas contrapartidas obviamente es la mayor dimensión del empleo informal en países de menor desarrollo, pero que asimismo tienen lecturas e implicaciones en términos de contribución de diferente efectividad al proceso de creación de riqueza. Recuérdese del capítulo II el objetivo de la nueva política de cohesión de la UE de llevar al 70% la tasa de empleo en todas sus regiones, con los requerimientos de formación, creación de oportunidades de ocupación, reformas educativas que incorporan la noción de ocupabilidad, así como obtener las adecuadas implicaciones a los requerimientos de una sociedad que valora el conocimiento como base de la creación de valor y la realización personal. El papel al respecto de las políticas públicas es tan notable como la necesidad de un adecuado diseño conjunto de las vertientes formativas, de ocupación y de adecuación al potencial de actividades productivas de cada sociedad.

Aunque desbordaría el alcance de este estudio entrar en la comparación de hasta qué punto el éxito con respecto a estas dimensiones de las estrategias de desarrollo es un ingrediente importante de los resultados de algunas economías asiáticas, que hace décadas se encontraban por detrás de algunas latinoamericanas, cabe comentar al respecto cómo las implicaciones de un grado elevado de desigualdad van más allá de consideraciones morales o de equidad. Las consideraciones distributivas no son separables de las de eficiencia, sino que se vinculan por mecanismos que merecen creciente atención e interés. Por ejemplo, Rodrik (1995) al analizar algunas de las claves del éxito de los países de Asia, incluye una contraposición con la evolución de otros de América Latina que en los años cincuenta estaban por delante de otros del este de Asia, y en los años noventa habían sido claramente superados. El autor resalta el papel, además de políticas industriales bien diseñadas y del grado de capital humano, de las desigualdades en la distribución de los recursos (incluida la tierra) y los ingresos. En particular, argumenta que una distribución de la renta excesivamente desigual puede lastrar el desarrollo al menos de dos formas: a) por una parte, si un porcentaje elevado de la población está en los umbrales del nivel de subsistencia y de pobreza, es más probable que medidas que pudiesen suponer modernización y ganancias de eficiencia tengan a corto plazo unos costos sociales inasumibles; b) por otra parte, una excesiva concentración de la riqueza y el poder genera elites celosas de sus privilegios, con capacidad de bloquear modernizaciones o reformas que serían valiosas para el conjunto del país, pero afectarían a algunas de las posiciones de privilegio. En una línea similar, uno de los argumentos que da el Banco Mundial (2005b) para insistir en el papel de la equidad sobre el desarrollo es el diseño institucional ineficiente sesgado a favor de esas minorías, que puede generar una excesiva concentración de poder y riqueza.

---

<sup>8</sup> Así, por ejemplo, Banco Mundial (2005b, p. 39) muestra gráficamente datos comparativos sobre desigualdad medida por el coeficiente de Gini, revelando cómo es superior en América Latina que en los países industrializados o los asiáticos. El informe "Los objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe" (CEPAL, 2005) constata un "progreso insuficiente", por lo que hace referencia al indicador 1 de la Meta 1 (es decir, la aplicación a la "población en extrema pobreza según líneas nacionales" del objetivo de "reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar USA diario"). Con la agravante de que es en los países de América Latina y el Caribe de desarrollo humano bajo y medio donde se concentra la insuficiencia del progreso, abriendo así la horquilla de la desigualdad regional. Por su parte, con la metodología de cálculo de Sala-i-Martin (2006), América Latina habría pasado de tener en 1980 el 1,5% de las personas en extrema pobreza mundial, a suponer el 5,3% en el año 2000.

Como se apuntó en el capítulo I, el acrecentado y renovado énfasis en el papel de las instituciones en el crecimiento económico también tiene consecuencias para los temas aquí planteados, con especial aplicabilidad en muchos casos a los problemas de América Latina. No sólo por el papel que para algunos enfoques —que resumen Acemoglu, Jonson y Robinson (2005), con ejemplos y casos muy relevantes referidos al continente americano— tienen en general las instituciones, sino porque las principales funciones de éstas —generar incentivos adecuados y resolver conflictos— encuentran en los procesos de apertura e integración un ámbito de especial aplicación. Ya se ha insistido en cómo sacar partido de las nuevas reglas que supone una economía más abierta e integrada, la cual requiere de respuestas adecuadas para las que deben proveerse los correspondientes incentivos, y también se ha señalado con reiteración la emergencia de potenciales conflictos distributivos y sociales que exigen un tratamiento que no los haga explosivos o intolerables.

Pese a las polémicas existentes acerca del peso relativo de las instituciones como causa del crecimiento —en una pugna a veces dialécticamente exagerada con otras alternativas como la propia integración comercial o factores geográficos en sentido amplio—, parece claro que unas instituciones inadecuadas e ineficientes pueden convertirse en un lastre para aprovechar las potenciales ventajas de la integración. Acemoglu (2006) ha estudiado con especial insistencia estos aspectos, incluida la persistencia de instituciones ineficientes, vinculándola a los intereses de los beneficiados por el *statu quo* en mantener posiciones de privilegio y control (en forma de barreras de entrada a determinadas actividades, precios artificialmente elevados de algunos bienes estratégicos, entre otros). Como ya se ha dicho, incluso el Banco Mundial (2005b) explica cómo la falta de equidad se puede convertir en varios países en un lastre al desarrollo. Se refiere no sólo a que una desigualdad excesiva margina del pleno aprovechamiento de su potencial a muchas personas cuyas capacidades no pueden encontrar la educación —incluso la salud— o el crédito suficiente para fructificar, sino que además añaden una segunda poderosa razón: en los países con gran desigualdad a menudo ésta se perpetúa a través de unas instituciones que benefician de forma muy sesgada a determinadas minorías, bloqueando o ralentizando la adopción de reformas modernizadoras que serían beneficiosas para el conjunto del país, pero que supondrían la eliminación o reducción de algunos de esos privilegios minoritarios. No es muy difícil encontrar contrapartidas empíricas de estos razonamientos, y el citado volumen del Banco Mundial supone fuente de casos poco dudosos de heterodoxia. En conjunto, parece que este problema dificulta la implementación de adecuadas políticas públicas de eficiencia y de equidad más en América que en Europa.

Además, las instituciones y su nivel de calidad aparecen de forma creciente en diversos frentes de análisis conectados con las temáticas de la apertura, integración o internacionalización. Así, Do y Levchenko (2005) —economistas afiliados al Banco Mundial y al FMI, respectivamente— plantean un argumento de economía política potencialmente aplicable a algunas realidades con bajo desarrollo institucional, que sería una excepción a la tradicional argumentación a favor de la liberalización comercial. Sería el caso de una apertura comercial que sólo fuera aprovechable por un número reducido de grandes empresas nacionales que verían aumentar con ello su peso y poder en la economía nacional, unas empresas que a su vez pueden preferir instituciones subóptimas más propicias para que esos poderosos grupos obtengan el control sobre ellas, dando lugar a resultados negativos tanto en términos de eficiencia como de equidad. Los resultados ya señalados de Kehoe y Ruhl (2003) acerca del papel central del margen extensivo entendido como la incorporación a las exportaciones de nuevos productos y sectores tras los acuerdos de integración regional, puede interpretarse como indicativo de la importancia del carácter dinamizador por encima de distorsiones y privilegios que propician los cambios en las reglas del juego asociados a los esquemas de integración regional, si se quiere sacar partido de éstos. En todo caso, deben señalarse las profundas

implicaciones acerca del tipo de formación, capacidades y cualificaciones a potenciar en el sistema educativo a fin de aprovechar esta dinamización que propician los marcos de apertura.

Acemoglu y Robinson (2006) argumentan la perdurabilidad de las distorsiones asociadas al control por parte de determinadas elites y sus efectos de lastre sobre el desarrollo económico. Y desde la perspectiva de los efectos de la movilidad de capitales, estudios como Alfaro, Kalemli-Ozcan y Volosovych (2005) apuntan asimismo a la calidad de las instituciones como el elemento destacado que establece diferencias relevantes en los resultados. A su vez, Elson (2006) remarca los factores institucionales a la hora de explicar de qué manera rebasó (*reversal of fortunes*, en la expresión reactualizada por Acemoglu y sus coautores) Asia Oriental a América Latina en el último medio siglo.

Esteban y Ray (2006) amplían las consideraciones acerca de la desigualdad como rémora del desarrollo, argumentando cómo las actividades de cabildeo ante las administraciones para conseguir licencias, autorizaciones, permisos, y otros —muy habituales en economías en desarrollo con tradiciones intervencionistas o regulatorias, pero también en economías desarrolladas— requieren un volumen de esfuerzo y recursos que en buena medida pueden depender no sólo de la eficiencia productiva con que se vayan a utilizar los recursos, sino de la riqueza o poder. Así, una distribución asimétrica de éstos puede conducir (especialmente en un contexto en que los solicitantes disponen de información más precisa acerca de la real eficiencia de sus propuestas que las administraciones) a asignaciones de las licencias o incluso de recursos públicos que no sean los óptimos ni desde el punto de vista de la eficiencia ni desde la perspectiva social. Por eso, medidas desreguladoras y de reducción del *rent seeking*, de más efectiva competencia, así como transparencia en el funcionamiento del sector público, son valiosas y, como muestra la experiencia europea, a veces vienen de la mano de acuerdos internacionales. En Europa la desregulación de varios sectores con poderosos *lobbies* preexistentes a escala nacional ha generado resultados positivos, en los casos en que tales *lobbies* no se han desplazado a escala regional europea, aunque la política de defensa de la competencia ha sido importante, y podría serlo en América Latina de superarse las dificultades y presiones en el proceso político.

#### **4. Elementos diferenciales: las concepciones de los procesos de integración**

Otra diferencia relevante radica, al menos por ahora, en el alcance del propio proceso de integración. Ello es importante para el debate sobre el alcance de las políticas públicas requeridas: recuérdese que en la UE la preocupación por la cohesión aumentó a medida que se ampliaba el espectro de ámbitos sujetos a integración. Por eso, tal vez la experiencia europea suministre una hoja de ruta de problemas a afrontar si se decide avanzar o profundizar en la integración.

De hecho, la integración en el continente americano está más basada en la confianza de nivelar el terreno de juego, mediante reglas comerciales y en su caso de inversión, y de los resultados eficientes que más o menos automáticamente deriven de ello. Incluso, si se considera exagerada esta afirmación, sí es claro que los compromisos en materia de coordinación macroeconómica, preocupaciones redistributivas, entramado institucional, regional, supranacional y dimensiones extraeconómicas de los procesos de integración, han sido mucho menores que en la UE.

La necesidad y los problemas de coordinación macroeconómica en América Latina —y su comparación con Europa— han sido muy bien analizados por Machinea y Rozenwurcel (2005). Aun cuando existen algunas posibles razones para requerir una menor coordinación por la presencia



de menores interdependencias, los avances de la integración global y la ausencia de referencias cambiarias como las vinculadas al tradicional sistema de Bretton Woods, así como el enorme incremento en la movilidad internacional de capitales (incluida las experiencias de "efectos contagio"), obligan a plantear de forma renovada la utilidad y las grandes dificultades de la coordinación macroeconómica, aunque también hay que ser conscientes de las dificultades derivadas de la ausencia de coordinación.

Como documentan los autores citados —y asimismo muestran los datos del cuadro 5—, si bien el grado de interdependencia comercial ha tendido a ser suavemente creciente (medido por el peso del comercio intrarregional), su magnitud se mantiene sustancialmente por debajo de la que existe en la Unión Europea (tanto antes como después de la ampliación de 2004).

Asimismo, hay que explicitar la interacción dinámica entre integración comercial y coordinación. Como ya se ha dicho, a medida que aumenta la integración también lo hace el costo de externalidades negativas, aunque de nuevo hay que constatar cómo en la UE el "Pacto de estabilidad y crecimiento" asociado a la puesta en funcionamiento del euro, que pretendía impedir que el déficit excesivo de un país presionase al alza los tipos de interés en detrimento de todos, ha tenido dificultades e incumplimientos.

Cabe recordar cómo una coordinación indirecta la proporciona un enfoque común de mayor estabilidad y solvencia macroeconómica, que elimina divergencias asociadas a inestabilidades crónicas. La demanda de estabilidad puede proveer uno de esos mecanismos indirectos. Un papel similar podría tener la adopción de proyectos y objetivos conjuntos, de índole económico-financiera, como los que derivan de propuestas del Foro de Estabilidad Financiera o iniciativas como "Basilea II".

Y, en una perspectiva más amplia, la adopción de objetivos compartidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), supone una referencia común. Sobresale la condición de aglutinador de proyectos bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, como los ODM, y la tarea de consultas y coordinación que la CEPAL puede propiciar de forma transversal a la región y a los acuerdos regionales.

En todo caso, apuntar que los estudios generados desde organismos multilaterales acerca del proceso de integración DR-CAFTA —como los ya citados de Rodlauer y Schipke (2005) y Jaramillo y Lederman (2005)— resaltan el papel de la coordinación, y en alguna medida de la institucionalización, pero eludiendo los aspectos de planteamientos supranacionales de políticas de cohesión (como máximo, Jaramillo y Lederman, en el análisis del Banco Mundial, sí comentan algunos aspectos de las políticas redistributivas y compensatorias de ámbito nacional). Cuando se trata de analizar los efectos, estrategias y respuestas a los procesos de integración comercial y acuerdos regionales, una diferencia importante entre los estudios de base de concepción europea y los de inspiración más basada en las concepciones americanas —especialmente estadounidenses—, es que en los primeros emerge de forma natural una cuantificación de los posibles esquemas de solidaridad y transferencias internacionales —sea cual fuere la valoración final acerca de su cuantía y deseabilidad—, mientras que en los segundos esta cuestión no suele aparecer, probablemente más por una cuestión de principio que la hace impensable. Ello contrasta con las evaluaciones de los procesos de integración monetaria —y en especial a las formas de afrontar los choques asimétricos— en que es habitual contraponer con ventaja las estimaciones acerca de los recursos implicados en los mecanismos de federalismo fiscal de Estados Unidos con respecto a los mecanismos de similar función en la UE. Realmente, como se mencionó en el capítulo anterior, una primera aproximación a las magnitudes implicadas en dotar de mecanismos internacionales de cooperación a los acuerdos de integración comercial regional parecería más asumible, en caso de haber una mínima razonable voluntad política, y menos inviable de la que se desprende fácticamente de su práctica ausencia en los debates. Además de factores institucionales y de

Cuadro 5

**COMERCIO DE MERCANCIAS EN ALGUNOS ACUERDOS REGIONALES: COMPONENTE  
INTRARRREGIONAL E INTERREGIONAL, 1990-2004**

	Valor (miles de millones de dólares)		Porcentajes			
	2003	2004	1990	2000	2003	2004
<b>Unión Europea (15 miembros)</b>						
Exportaciones	2 901					
Intrarregionales	1 795		64,9		61,9	
Extrarregionales	1 105		35,1		38,1	
Importaciones	2 920					
Intrarregionales	1 801		63,0		61,7	
Extrarregionales	1 119		37,0		38,3	
<b>Unión Europea (25 miembros)</b>						
Exportaciones		3 714				
Intrarregionales		2 510				67,6
Extrarregionales		1 204				32,4
Importaciones		3 791				
Intrarregionales		2 510				66,2
Extrarregionales		1 281				33,8
<b>Mercosur (4 miembros)</b>						
Exportaciones		136				
Intrarregionales		17	8,9	21,0		12,6
Extrarregionales		118	91,1	79,0		87,4
Importaciones		94				
Intrarregionales		18	14,5	19,8		19,1
Extrarregionales		76	85,5	80,2		80,9
<b>TLCAN (3 miembros)</b>						
Exportaciones		1 324				
Intrarregionales		740	42,6	55,6		55,9
Extrarregionales		584	57,4	44,4		44,1
Importaciones		706	34,4	39,6		35,3
Extrarregionales		1 291	65,6	60,4		64,7
<b>Comunidad Andina (5 miembros)</b>						
Exportaciones		73				
Intrarregionales		7	4,2	8,9		9,3
Extrarregionales		66	95,8	91,1		90,7
Importaciones		51				
Intrarregionales		8	7,7	13,8		16,1
Extrarregionales		1 086	92,3	86,2		83,9
<b>ASEAN (10 miembros)</b>						
Exportaciones		552				
Intrarregionales		128		20,1		23,1
Extrarregionales		424		79,9		76,9
Importaciones		500				
Intrarregionales		115		16,2		23,1
Extrarregionales		385		83,8		76,9

**Fuente:** Elaborado a partir de las tablas I.10 de las Estadísticas de Comercio Internacional, 2004 y 2005 publicadas por la Organización Mundial de Comercio.

concepción como los que se mencionan a continuación, parecen tener un papel los aspectos sociopolíticos como los que comentaba Kindleberger al explicar que tal vez la diferencia esencial entre los temas internacionales y los internos sea que los primeros tratan de las relaciones entre “los nuestros” y “los otros”, de modo que aspectos como la cohesión y la solidaridad sólo se aplicarían a “los nuestros”. Si los acuerdos de integración son sólo negocios entre “los nuestros” y “los otros” o implican un compromiso de tratarnos recíprocamente como “de los nuestros” sería la distinción clave.

### **a) Menor institucionalización**

En un sentido muy distinto, también es obvio que los acuerdos regionales en América están dotados de un entramado institucional muchísimo menor que en el caso de la UE; inclusive, no faltan voces en Europa que consideran excesiva la burocracia comunitaria (en la jerga, “eurócratas” o “Bruselas”). Un Consejo, una Comisión, un Parlamento, y una multiplicidad de organismos bien nutridos de soporte administrativo y financiero, con una actividad normativa y documental notable (el sitio web de la UE, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), se cita a veces como el más amplio del mundo), y ello plantea riesgos de intervencionismo o regulación excesivos. Pero supone un impulso y salvaguardia de las propuestas y compromisos de los acuerdos de integración, sin negar periódicos conflictos con los estados miembros. En cambio, los acuerdos regionales en América carecen prácticamente de comparable despliegue institucional, limitándose a una secretaría y a mecanismos de intercambio de información y mínima coordinación. Sin alcanzar los niveles de Europa, lejos de la forma de concebir los mecanismos de integración más allá de las fronteras de Europa continental, la consolidación de mecanismos institucionales más estables y sólidos, capaces de ir adquiriendo respeto y credibilidad ante los países miembros y los terceros, sería deseable para reforzar y supervisar la problemática asociada a los acuerdos de integración.

Cabe reiterar cómo la experiencia de Europa (y no sólo de la UE, sino otras iniciativas como el Consejo de Europa o el Área Económica Europea) incorpora una pluralidad de niveles institucionales, en función de diferentes grados de compromiso y ámbitos, algunos de ellos como los sociolaborales, relevantes para lo que se está comentando. Ciertamente, esta multiplicidad de niveles institucionales articula una “Europa a múltiples velocidades”, que tal vez en ocasiones resulta muy compleja y aparentemente de efectividad limitada, pero por otra parte hay que constatar que a menudo en temáticas complejas y delicadas ha sido una vía de mantener abiertas líneas de avance.

En resumen, unas instituciones comprometidas con los objetivos de la integración y menos vulnerables a presiones locales-nacionales, pueden desempeñar un papel apreciable, especialmente en los ámbitos en que los procesos económico-políticos nacionales pueden resultar, con facilidad y/o frecuencia, bloqueados. Adquirir credibilidad y respaldo político (ante los gobiernos y ante los agentes sociales y la opinión pública) es un requisito importante para su eficaz funcionamiento. En todo caso, la coordinación y sintonía con instituciones regionales (pero no asociadas a acuerdos regionales) no sólo es necesaria, sino que a corto plazo puede ser una forma de tomar prestada credibilidad y cualificación.

### **b) ¿Menos compromisos acerca de cohesión, equidad, convergencia?**

Además de evaluar casuísticamente la aplicabilidad de las experiencias europeas, la cuestión determinante al respecto radica en cuestiones de fondo: qué tipo de integración se desea y para qué. Si se trata sólo de crear espacios comerciales —y de inversión— más amplios, o si además —y principalmente— se aspira a una “integración (más) profunda” en la convicción de su potencial

valor respecto de la mejora y modernización basada en obtener el provecho para el potencial de progreso y bienestar de las sociedades y los ciudadanos. Los problemas de articulación entre economía-sociedad-política son objeto de creciente atención. ¿Aspira el proceso de integración a crear simplemente un mercado más grande o también a un "club" basado en valores e instituciones más o menos compartidos, como —al menos en principio— en Europa?

Los acuerdos regionales en que participa Estados Unidos se centran —teóricamente— en la "nivelación del terreno de juego", sin asumir mayores compromisos en materias de los efectos sociales o distributivos que se puedan derivar, confiando de alguna forma del *laissez faire*. Otros acuerdos continentales contienen nulas o escasa provisiones al respecto. Ello podría parecer contradictorio con las argumentaciones que derivarían de todo lo expuesto hasta ahora del mayor riesgo, incluso la mayor probabilidad de asimetrías notables en los procesos de apertura e integración en América que en Europa. Pero el peso de las concepciones —como el de los intereses— es muy alto.

Recientemente, diversos análisis —entre ellos, Bénabou y Tirole (2006) y Alesina y Angeletos (2005)— han formalizado cómo distintas concepciones, diferencias en materia de "creencias" pueden tener poder explicativo e impacto en la configuración social y económica, específicamente en el nivel percibido como adecuado de políticas redistributivas. Concretamente, Alesina y Angeletos se refieren al papel que para elegir la política redistributiva de una sociedad desempeñan las creencias o percepciones acerca de la equidad —o justicia social— de la competencia social y de los factores que influyen sobre la determinación de la renta, siendo el sistema fiscal en parte causa y en parte consecuencia. Así, en las sociedades que conceden un lugar primordial al esfuerzo individual, el equilibrio económico-político-social conduciría a bajos impuestos y poca redistribución. En cambio, las sociedades que privilegian factores como "la suerte" o "las buenas relaciones" (incluida la corrupción) tenderían a preferir sistemas más redistributivos, cuyos mecanismos intervencionistas podrían acabar "autojustificando" los recelos y creencias, ya que ofrecen más margen a corruptelas o *rent seeking*. Los análisis de encuestas de estos autores identifican una aceptación mayor de desigualdades basadas en el esfuerzo que en "suerte y conexiones", por lo que las percepciones al respecto desempeñan un papel relevante (la equidad no es sólo cuestión de "seguridad" sino de "justificabilidad" de las desigualdades). Entre las evidencias alegadas a favor de su interpretación figuraría por una parte la constatación de que, pese a que —incluso antes de impuestos— la distribución de la renta es menos desigual en la Unión Europea que en Estados Unidos, la demanda de redistribución es mayor en Europa.<sup>9</sup>

## 5. Una formulación de mecanismos alternativos

En esta sección se presenta, a riesgo de simplificar en exceso, una forma sencilla de formular la pluralidad de mecanismos alternativos para afrontar la aparición de divergencias. Se expondrá sucintamente un análisis basado en Tugores (2005, cap. 13) de interacción de los mercados de factores (centrado en los de trabajo) y bienes, afectados éstos por la mayor competencia que deriva del proceso de integración.

La figura 2 muestra en cada una de sus dos partes los mercados de trabajo de dos países A y B, cada uno de ellos con una oferta de trabajo a corto plazo vertical y una demanda de trabajo que depende del valor de la productividad del trabajo. En la figura, son las diferencias de productividad —por situarnos en el conjunto de hipótesis que con más frecuencia originan divergencias

---

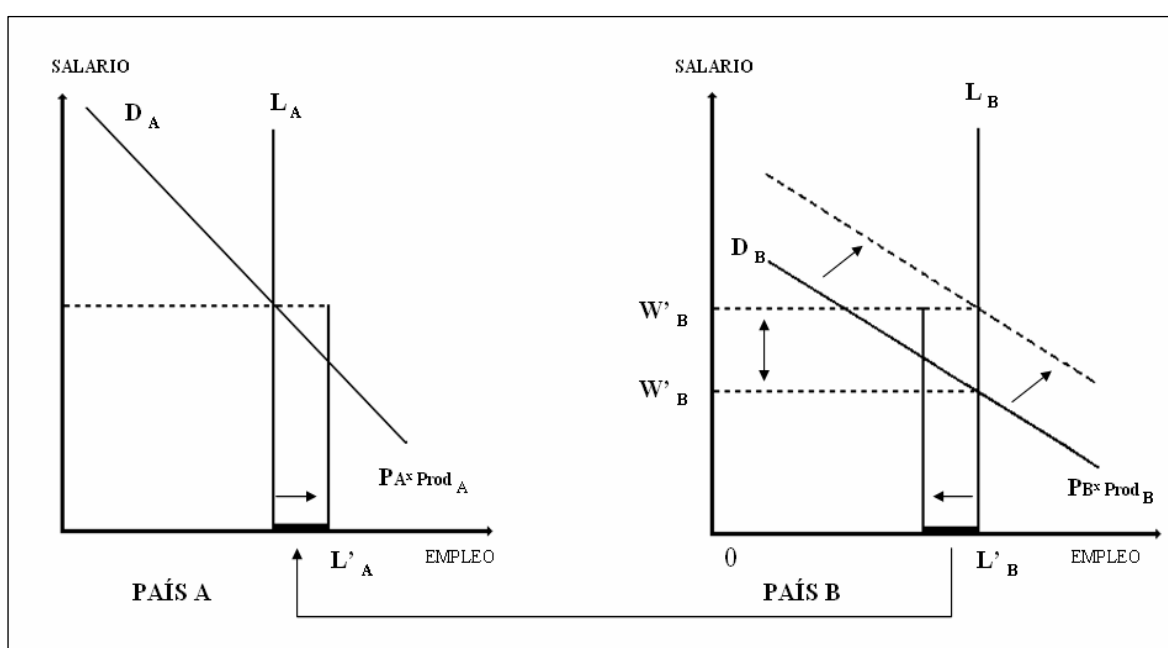
<sup>9</sup> Aun cuando a menudo se hable de un "modelo europeo", en el que la convivencia de eficiencia/competitividad y equidad/cohesión social sería más equilibrada que en los modelos anglosajones, análisis más rigurosos —entre los que cabe mencionar nuevamente Sapir (2005)— constatan asimismo una pluralidad de "modelos sociales" (nórdico, continental, mediterráneo, anglosajón europeo) en Europa, que se ven afectados de forma diferente por la globalización y la integración.

persistentes— las que conducen a salarios reales diferentes, en este caso inicialmente más elevado en el país A que en el B:  $w_a > w_b$ . El otro componente de esta formulación es una condición de "competencia en el mercado integrado", según el cual productos análogos fabricados en ambos países han de tener el mismo precio cuando se expresa en la misma moneda.

Una de las posibles interpretaciones es que las diferencias de productividad son preexistentes a la integración, y en ausencia de flujos comerciales y de factores (incluidos las migraciones de personas), cada país tiene su propio equilibrio "desconectado" del otro.<sup>10</sup>

Otra posible y también útil interpretación es que, partiendo incluso de situaciones similares, la integración pone en marcha o amplifica algún tipo de mecanismo de causación acumulativa —como los comentados en el capítulo I— con la emergencia o amplificación de divergencias en el equilibrio postintegración.

**Figura 2**  
**DIVERGENCIA Y MECANISMOS DE AJUSTE**



Esta sencilla formulación permite representar de forma unitaria varios de los potenciales mecanismos alternativos que pueden funcionar entre economías que participan en procesos de apertura e integración:

a) Por una parte, la "esperanza" clásica de tendencia a igualación de los precios de los factores se asociaría a que, tras la integración, el país de salarios reales iniciales más bajos (país B) consiguiese atraer más flujos de capital inversor que relanzasen la productividad, desplazando la demanda de trabajo hacia arriba y a la derecha.

b) Otra opción, también clásica, sería que las variaciones del tipo de cambio reflejasen las divergencias en productividad, de modo que los países que vieses degradarse su competitividad pudiesen tratar de recuperarla por la vía cambiaria. Pero ya es conocido, especialmente en América

<sup>10</sup> Cabe señalar que, con carácter más general, las diferencias de salario real pueden asociarse a posiciones diferentes de las demandas de trabajo (reflejo a su vez de diferencias de productividad, en el estilo ricardiano o à la Melitz) o por diferencias en la posición de la oferta de trabajo (abundancia relativa de los factores, en el estilo de los enfoques de dotaciones de factores, à la Heckscher y Ohlin).

Latina, que un abuso de este mecanismo puede poner en marcha el círculo vicioso entre inflación y depreciación, con resultados nefastos en términos de inestabilidad y fragilidad financiera y económica.

c) Un mecanismo adicional sería la movilidad de las personas —técnicamente, del factor trabajo—, es decir, movimientos migratorios. Contracciones de la oferta de trabajo en el país de menor salario real (desplazando a la izquierda la línea de oferta de trabajo en el país B) y adiciones a la oferta (desplazamiento a la derecha de la línea de oferta en el país A) en el país de salarios más elevado serían la contrapartida de esos flujos migratorios. Ya se comentaron en el capítulo I algunas de las reticencias (económicas y políticas), pero su importancia —y la de las remesas que generan— es innegable, como constatan los datos de Banco Mundial (2006).

d) Las políticas estructurales, regionales o de cohesión pueden reflejarse al menos de dos formas. Por una parte, las medidas que efectivamente relancen la productividad de los territorios con más problemas ("país B") —inversiones en educación, infraestructuras con efectos multiplicadores, y otros— se traducirían en desplazamientos hacia arriba de la demanda de trabajo  $D_b$ , contribuyendo a la convergencia (los críticos en Europa añadirían: siempre que, por una parte, los recursos distraídos no lastren aún más la productividad en algún otro territorio, como "país A", y por otra parte, que se asegure la efectividad y efecto de arrastre de los recursos transferidos al "país B"). Por otra parte, las medidas regionales con una dimensión de mera transferencia supondrían elevar las percepciones de ingresos en "país B", con efectos que dependerían de la forma concreta: por ejemplo, un subsidio al empleo en el país B podría representarse por un desplazamiento artificial de la demanda  $D_b$  hacia arriba, que represente que el subsidio cubre el diferencial entre el salario percibido y la productividad (inalterada en el peor de los casos) del trabajo.

e) Asimismo, esta formulación permite reflejar cuál sería el efecto de la ausencia de actuaciones específicas —por falta de voluntad, compromiso, o por problemas políticos o económicos— o de su ineffectividad: simplemente, emergerían o subsistirían las divergencias en salarios reales y, *ceteris paribus*, en los niveles de ingreso y calidad de vida. En algunas concepciones, como también se comenta, estas divergencias serían eficientes respuestas del sistema económico a diferentes productividades o también justas diferencias en recompensas a los factores según su contribución a la riqueza. En otras concepciones, estas divergencias (al menos más allá de determinados umbrales o límites) podrían perjudicar la cohesión, percibirse como inequitativas al menos en la medida en que la responsabilidad de su aparición/amplificación no recaer en las personas o factores que finalmente la sufren, sino que se asocian a otros factores complementarios (o su ausencia, como inversiones adecuadas) o incluso generan resistencias al propio proceso de integración que se perciba como coadyuvante o amplificador de tales disparidades.

## 6. A modo de conclusiones

La configuración de espacios y esquemas de integración regional es uno de los rasgos de la economía actual. Confluyen en ello múltiples y variadas razones, desde la búsqueda de condiciones favorables para el acceso a mercados más amplios, especialmente de los países que son los mercados potenciales más relevantes en condiciones que al menos igualen a las de los competidores, hasta la búsqueda de alternativas y garantías frente a las vicisitudes de las negociaciones comerciales multilaterales. De hecho, aparecen problemas asociados a la proliferación y superposición de áreas comerciales regionales, que requieren una "convergencia de acuerdos regionales" (en la terminología de CEPAL, 2006) que clarifique las reglas.

Estos procesos de integración regional tienen a menudo una dimensión —explícita o implícita— que va más allá de los temas estrictamente comerciales. Aspectos como las inversiones, las condiciones de estabilidad macroeconómica, monetaria y cambiaria, y las implicaciones sociales, laborales y ambientales, tienen una creciente importancia. Asimismo, las preocupaciones

por los impactos de las nuevas reglas sobre el dinamismo económico van en paralelo con las relativas a sus efectos para reducir (o no) la pobreza y su impacto sobre la equidad y la cohesión social en términos de desigualdades, acceso a posibilidades de desarrollo a escala de las personas, grupos, territorios y regiones.

Los desarrollos analíticos sobre comercio internacional apuntan a esta dualidad entre efectos agregados positivos de los procesos de apertura e integración, pero con potenciales problemas distributivos y de equidad, que es preciso prever y afrontar. Ello es válido tanto en los enfoques tradicionales del comercio basados en ventajas comparativas y diferencias de dotaciones de factores —que siguen teniendo potencial explicativo para América Latina—, como en los desarrollos más recientes que incorporan la "fragmentación de los procesos productivos" y subsiguientes "especializaciones e intercambios en tareas e *inputs* intermedios", así como las heterogeneidades entre las unidades productivas que participan en la división internacional del trabajo. La movilización de fuerzas productivas que propician los mecanismos de apertura y liberalización (multilateral, regional o unilateral) es poderosa pero su actuación puede generar o agravar asimetrías que tal vez no se resuelvan —al menos al ritmo sociopolíticamente adecuado— sin políticas públicas complementarias. Asimismo, las políticas públicas pueden contener una dimensión que contemple movilizar el potencial productivo de un país y generar o mejorar las condiciones de entorno adecuadas para aprovechar mejor las nuevas realidades y reglas del juego, de forma que eficiencia (o competitividad) y equidad (o cohesión social) emergen con aspectos de complementariedad, más allá de las habituales contraposiciones. Para afrontar la globalización es necesario combinar eficiencia y equidad, dinamismo emprendedor y cohesión social, de modo que la noción de la CEPAL de "transformación productiva con equidad" se va incorporando —con variadas terminologías— a los enfoques de organismos multilaterales y de analistas de diversos enfoques. Ello es probablemente aún más cierto en un mundo en que se superponen los mecanismos generales de la globalización con el funcionamiento de diversos procesos de integración regional.

En el proceso de integración europea ha ido adquiriendo peso la dimensión de "cohesión social" como forma de modular las consecuencias económicas de la unificación de los mercados. A medida que se ampliaba el alcance de los ámbitos que afectaba el proceso de integración, por una parte, y aumentaba el número y la heterogeneidad de los países y territorios participantes en el proceso de integración, por otra, se reforzaba la conveniencia y necesidad de complementar con "políticas de cohesión" los resultados y efectos de los mecanismos de mercado, para tratar de garantizar no sólo una mayor equidad sino también un mayor compromiso de implicación de los diferentes participantes en el proceso de integración. Las políticas regionales —y las dimensiones regionales y de cohesión de otras políticas— han ido adquiriendo relieve, con un notable éxito en la convergencia entre países y unos resultados más discutidos, aunque en conjunto positivos a nivel de regiones. La ampliación de la Unión Europea en 2004 (y la próxima configuración de la UE-27), junto con la evaluación crítica de la experiencia acumulada, han dado lugar, tras amplio debate, a la "nueva política de cohesión" para 2007-2013.

Las luces y las sombras del pasado y prospectiva de estas políticas en la UE ofrecen potenciales lecciones para América Latina y el Caribe, tanto por la creciente heterogeneidad a que debe hacer frente la UE, como por los mecanismos mejor diseñados para garantizar la efectividad de los recursos y políticas de cohesión, evitando eventuales distorsiones, ineficiencias y en su caso "captura" por parte de determinados intereses en entornos institucionales que requieren mejoras. Nuevamente aparecen los aspectos de complementariedad entre las mejoras de dinamismo y progreso, por un lado, y las adecuadas políticas de cohesión que acompañen —pero no bloqueen o desincentiven— las reformas y modernizaciones de fondo, proporcionando oportunidades a todas las personas, grupos y territorios. Asimismo, una conclusión importante de la experiencia de la UE es que la preocupación por la cohesión —como por la eficiencia— no debería ser sólo objeto de unas pocas políticas específicas orientadas exclusivamente a tal fin, convertidas así en mecanismo percibido como de "compensación" (o incluso de "caridad"). Más bien, la "dimensión de cohesión"

tiene sentido que se plantee como la dimensión de eficiencia en múltiples ámbitos, desde los regionales a los de formación, innovación, políticas industriales, de infraestructuras, ambientales, sin omitir las fiscales y macroeconómicas.

Existen importantes diferencias estructurales entre la UE y los procesos regionales en América, tanto los parciales ya en marcha como el proyecto a escala continental del ALCA. La heterogeneidad que introduce la presencia de Estados Unidos (y Canadá) cuando aparece como socio de uno, parte o (eventualmente) el conjunto de países latinoamericanos y caribeño es obvia, así como un mayor grado de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Pero el menor grado de compromiso (al menos hasta ahora) con cuestiones como la coordinación macroeconómica y compromisos con la estabilidad monetaria, fiscal y/o cambiaria, marca diferencias. Y por supuesto, la concepción diferente de los procesos de integración que (especialmente en presencia de Estados Unidos) descarta o minimiza el papel de políticas explícitas de cohesión, así como de mecanismos institucionales de apoyo a los mecanismos de integración regional. Estas diferencias pueden ser más importantes que el relativamente modesto volumen de reasignación de recursos que supondría trasplantar al continente americano el volumen de las políticas de cohesión de la UE, que representa "sólo" un 0,37% del ingreso bruto de la UE anual en el horizonte 2007-2013. Probablemente, las dificultades para extrapolar ese volumen de recursos a eventuales transferencias de Estados Unidos al conjunto de América Latina y el Caribe, en el marco de un proceso continental de integración, las reticencias y dificultades podrían ser más de principio que de cuantía. En todo caso, debe insistirse en que hay importantes razones tanto económicas como sociales para plantear con rigor la implementación en algunos acuerdos regionales en el continente americano de mecanismos y políticas de cohesión, para lo cual la experiencia de la UE ofrece un punto de partida, modulable y adaptable —como lo ha sido en la propia evolución histórica de la UE— a las especificidades, necesidades, prioridades y restricciones de cada entorno específico.

La situación en América es compleja, ya que a la necesidad de clarificar, "converger", los procesos de integración se le superponen —por los mayores desequilibrios estructurales y la mayor heterogeneidad— unas necesidades objetivas mayores que en la UE de políticas públicas de cohesión, pero asimismo por los motivos apuntados, unas mayores dificultades político-ideológicas de implementación, al menos de las modalidades vigentes en la UE. Ante esta situación de "más necesidad pero más dificultades" de las políticas públicas, los retos son importantes. Debe combinarse el análisis de las alternativas con realismo, pero sin considerar resignadamente exógenas las restricciones o inviables a priori propuestas derivadas de la experiencia de la UE o de más original concepción. Deben considerarse las políticas que pueden ser adecuadamente implementadas en el ámbito de cada país, sin renunciar en su caso —y en su momento— a plantear en el marco de los procesos supranacionales de integración objetivos y actuaciones, especialmente en la medida en que se amplíen los ámbitos de tales procesos, tal como fue la experiencia europea. Las experiencias de cooperación de organismos e instituciones supranacionales de alcance regional de acreditada solvencia y credibilidad pueden ser muy útiles al respecto para focalizar debates y propuestas.

Pero más allá de evaluar en cada caso si son extrapolables las experiencias europeas, lo que se debate es el propio alcance de los procesos de integración, qué voluntad política les subyace. Se intenta dilucidar si se trata meramente de ampliar los espacios de mercados comerciales y de inversión, o si —además y principalmente— se desea una estrategia de integración más amplia y profunda. En el primer caso aparece un listado de asimetrías o dificultades a resolver que se perciben como "efectos colaterales" más o menos indeseados del proceso de integración y que



podrían afrontarse con limitadas políticas parciales. Si se apuesta por una integración más profunda, que en el caso europeo ha requerido un largo período de maduración no exento de dificultades, aparece con más nitidez como "cuestión compartida" el reto de la cohesión percibido como complementario —y no accesorio o contrapuesto— al de la eficiencia o del crecimiento. En todo caso, también la experiencia europea (y en especial la de España y la de otros países que iniciaron la integración desde niveles de ingresos y estructuras sociopolíticas comparativamente rezagadas) puede leerse de forma fructífera para América Latina y el Caribe en clave de cómo puede aprovecharse el propio proceso de integración, incluso desde sus fases iniciales, a fin de generar un marco de reformas y modernizaciones de las estructuras productivas e institucionales que propicien la modernización no sólo económica y empresarial, sino también social y política, movilizadora de potencialidades humanas, de dinamismo y de progreso.

En este escenario procedería, por una parte, insistir en la conveniencia de revisar esas dificultades, probablemente en paralelo a la búsqueda de soluciones adecuadas a las especificidades americanas de los problemas de articulación de una integración-convergencia de procesos regionales, de su adecuada institucionalización y de la asunción de compromisos en materia de "gobernabilidad" que contribuyesen a superar los problemas de distorsiones —ineficientes e inequitativas— en el funcionamiento de las instituciones. Un adecuado engarce en materia de compromisos de integración comercial, coordinación macroeconómica, políticas de cohesión social, provisión de bienes públicos regionales, refuerzo de los compromisos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (especialmente urgentes en América Latina y el Caribe), así como las experiencias de organismos supranacionales regionales contrastados (entre ellos de forma destacada la CEPAL), ofrece la vía más prometedora.



## Bibliografía

---

- Acemoglu, Daron (2006), "Modeling inefficient institutions", NBER Working Paper 11940, enero.
- Acemoglu, Daron y James Robinson (2006), "De facto political power and institutional persistence", *American Economic Review*, mayo, pp. 325-330.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2005), "Institutions as fundamental cause of long-run growth", en Ph. Aghion y S. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, North-Holland/Elsevier, 2005 cap. 6, pp. 385-472.
- Alberola, Enrique, Ana Buisán y Santiago Fernández de Lis (2002), "The quest for nominal and real convergence through integration in Europe and Latin America", Documento de Trabajo 0213, Banco de España.
- Alesina, Alberto y George-Marios Angeletos (2005), "Fairness and redistribution", *American Economic Review*, septiembre, pp. 960-980.
- Alfaro, Laura, Sebnem Kalemli-Ozcan y Vadym Volosovych (2005), "Capital flows in a globalized world: The role of policies and institutions", NBER Working Paper 11696, octubre.
- Alfaro, Laura, Areendam Chanda, Sebnem Kalemli-Ozcan y Selin Sayek (2006), "How does foreign investment promote economic growth? Exploring the effects of financial markets on linkages", NBER Working Paper 12522, septiembre.
- Amiti, Mary y Shang-Jin Wei (2006), "Service offshoring and productivity: Evidence from the United States", NBER Working Paper 11926, enero.
- \_\_\_ (2005), "Fear of service outsourcing: Is it justified?", *Economic Policy*, abril, pp. 308-347.
- Antràs, Pol, Luis Garicano y Esteban Rossi-Hansberg (2006), "Offshoring in a knowledge economy", *Quarterly Journal of Economics*, febrero, pp. 31-77.
- Arbache, J. S., A. Dickerson y F. Green (2004), "Trade liberalisation and wages in developing countries", *Economic Journal*, 114, febrero, pp. F73-F96.

- Baldwin, Richard y A. Venables (1995), "Regional economic integration", en Grossman-Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*, vol. III, North Holland, pp. 1597-1644.
- Baldwin, Richard y Rikard Forslid (2006), "Trade liberalization with heterogenous firms", NBER Working Paper 12192, abril.
- Banco de España (2005), "Heterogeneidad en los mercados de trabajo regionales", *Boletín Económico*, octubre pp. 102-111.
- Banco Mundial (2006), *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration* (www.worldbank.org).
- Banco Mundial (2005), "A time to choose - Caribbean Development in the 21<sup>st</sup> Century", Report 31725-LAC, abril (www.worldbank.org).
- \_\_\_ (2005a), *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development*.
- \_\_\_ (2005b), *World Development Report 2006: Equity and Development* (www.worldbank.org).
- Barrios, Salvador y Eric Strobl (2005), "The dynamics of regional inequalities", *Center for Economic Policy Research*, mayo (www.cepr.org/meets/wkcn/2/2357/papers/barrios.pdf).
- Bénabou, Roland y Jean Tirole (2006), "Belief in a just world and redistributive politics", *Quarterly Journal of Economics*, mayo, pp.699-746.
- Beugelsdijk, Maaike y Sylvester Eijffinger (2005), "The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 during the period 1995-2001", *Journal of Common Market Studies*, marzo.
- Beugelsdijk, Sjoerd y Ton Van Schaik (2003), "Social capital and regional economic growth", *European Regional Science Association Conference Papers*.
- Bhagwati, J., A. Panagariya y T. N. Srinivan (2004), "The muddle over outsourcing", *Journal of Economic Perspectives*, otoño, pp. 93-114.
- Boldrin, Michele y Fabio Canova (2003), "Regional policies and EU enlargement", en Funck-Pizzati, eds., *European Integration, Regional Policy and Growth*, Banco Mundial (www.econ.umn.edu/~mboldrin).
- \_\_\_ (2001), "Inequality and Convergence: reconsidering European Regional Policies", *Economic Policy*, 32, abril, pp. 205-253.
- Bourguignon, F. y C. Morrison (2002), "Inequality among world citizens: 1820-1992", *American Economic Review*, septiembre, pp. 727-744.
- Brülhart, Marius y Rolf Traeger (2005), "An account of geografic concentration patterns in Europe", *Regional Science and Urban Economics*, noviembre, pp.597-624.
- Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo (2003), "Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas", *Informes y Estudios Especiales*, CEPAL.
- Cal, Vasco (2005), "Integración económica y cohesión social: la experiencia de la Unión Europea", en Machinea y Uthoff (2005), pp. 51-59.
- Caminal, Ramón (2004), "Personal redistribution and the regional allocation of public investment", *Regional Science and Urban Economics*, enero, pp. 55-69.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*, Santiago de Chile, septiembre.
- \_\_\_ (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004 Tendencias 2005*, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2004), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, agosto.
- Chang, Roberto, Linda Kaltani y Norman Loayza (2005), "Openness can be good for growth: the role of policy complementarities", NBER Working Paper 11787, noviembre.
- Chun Zhu, Susan y Daniel Trefler (2005), "Trade and inequality in developing countries: a general equilibrium analysis", *Journal of International Economics*, pp. 21-48.
- Cicccone, Antonio (2002), "Agglomeration effects in Europe", *European Economic Review*, 46.2, pp. 213-227.
- Comin, Diego, Bart Hobijn y Emilie Rovito (2006), "Five facts you need to know about technology diffusion", NBER Working Paper 11928, enero.
- Comisión Europea (2006a), "The growth and jobs strategy and the reform of European cohesion policy. Fourth progress report on cohesion", communication, 12 de junio (www.europa.eu).
- \_\_\_ (2006b), "Propuesta de decisión del Consejo relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (presentada por la Comisión), Bruselas", 13 de julio (www.europa.eu).

- \_\_\_ (2005a), "Comunicación sobre la Agenda Social", COM (2005) 33 final, febrero.
- \_\_\_ (2005b), "Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion", comunicación, mayo 2005.
- \_\_\_ (2005c), "Cohesion policy in support of growth and jobs: Community strategic guidelines 2007-2013" ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).
- \_\_\_ (2004), A new partnership for cohesion - convergence, competitiveness, cooperation - Third report on economic and social cohesion, febrero (versión en español en [www.europa.eu](http://www.europa.eu)).
- Crawford, Jo-Ann y Roberto Fiorentino (2005), "The changing landscape of regional trade agreements", *Discussion Paper N° 8*, World Trade Organization, 2005.
- Crozet, M. y P. Koenig (2005), "The cohesion vs. growth tradeoff: evidence from EU regions (1980-2000)", mayo ([www.cepr.org](http://www.cepr.org)).
- Dew-Becker, Ian y Robert Gordon (2005), "Where did the productivity growth go? Inflation dynamics and the distribution of income", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2005: 2, pp. 67-150.
- D'Ercole, Michele (2005), "Algunos aspectos de la integración económica y social en la Unión Europea: el caso de Italia", en Machinea y Uthoff (2005), pp. 101-112.
- Do, Quy-Toan y Andrei Levchenko (2005), "Trade, inequality and the political economy of institutions", presentado a la 6ª Conferencia Anual J. Polak del FMI, noviembre.
- Dollar, D. y A. Kraay (2004), "Trade, growth, and poverty", *Economic Journal*, febrero, pp. F22-F40.
- Easterly, William (2005), "Globalization, poverty, and all that: Factor endowment versus productivity views", en Ann Harrison, ed., *Globalization and Poverty*, NBER Globalization Workshop, agosto ([www.nber.org/glob-pov/easterly8-13-05.pdf](http://www.nber.org/glob-pov/easterly8-13-05.pdf)).
- Elson, Anthony (2006), "What happened? Why East Asia surged ahead of Latin America and some lessons for economic policy", *Finance & Development*, IMF, junio.
- Esteban, Joan y Debraj Ray (2006), "Inequality, lobbying, and resource allocation", *American Economic Review*, marzo, pp. 257-279.
- Estevadeordal y otros (eds.) (2004), *Integrating the Americas: FTAA and beyond*, Harvard University D. Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Estevadeordal, A. y K. Suominen (2004), "Rules of origin: A world map and trade effects", en Estevadeordal y otros, eds., *The Origin of Goods: Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Feenstra, Robert (2004), *Advanced International Trade. Theory and Evidence*, Princeton University Press, 2004.
- Friedman, Thomas (2005), *The world is flat - A brief history of the twenty-first century*, Farrar, Straus and Giroux.
- Fuente, Ángel de la (2004), "Second-best redistribution through public investment: A characterization, an empirical test and an application to the case of Spain", *Regional Science and Urban Economics*, septiembre, pp. 489-503.
- Giordano, Paolo, Francesco Lanzafame y Jorg Meyer-Stammer (2005), *Asymmetries in Regional Integration and Local Development*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Granados, Jaime, (2006), "Managing asymmetries in trade agreements in the western hemisphere", presentación en: [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Grossman, Gene y Esteban Rossi-Hansberg (2006), "The rise of offshoring: It's not wine for cloth anymore", presentado al Symposium Jackson Hole, agosto ([www.kc.frb.org](http://www.kc.frb.org)).
- Harrison, Ann (ed.) (2005), *Globalization and Poverty*, NBER Conference, versiones preliminares en: [www.nber.org](http://www.nber.org), pendiente de publicación en University of Chicago Press.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006), "Doomed to choose: Industrial policy as predicament", *draft*, septiembre ([www.ksghome.harvard.edu/~drodrick/](http://www.ksghome.harvard.edu/~drodrick/)).
- Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger (2006), "Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space", Center for International Development at Harvard University, Working Paper 128, agosto.
- Helpman, Elhanan (2006), "Trade, FDI, and the organization of firms", *Journal of Economic Literature*, septiembre, pp. 589-630.
- Helpman, E., M. Melitz y S. Yeaple (2004), "Export versus FDI with heterogeneous firms", *American Economic Review*, marzo, pp. 300-316.
- Hummels, David y Peter Klenow (2005), "The variety and quality of a nation's exports", *American Economic Review*, junio, pp. 704-723.

- IMD World Competitiveness Center (2005), *IMD World Competitiveness Yearbook 2005*, IMD 2005.
- Jaramillo, C. Felipe, Daniel Lederman, y otros (2005), "EL CAFTA-RD: Desafíos y oportunidades para América Central", Banco Mundial, agosto (www.worldbank.org).
- Kehoe, Timothy y Kim Ruhl (2003), "How important is the new goods margin in international trade?", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department, Staff Report 324.
- Keller, Wolfgang (2004), "International technology diffusion", *Journal of Economic Literature*, pp. 752-782.
- Krueger, Anne (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, pp. 291-303.
- Krugman, P. y A. Venables (1995), "Globalization and the inequality of nations", *Quarterly Journal of Economics*, noviembre, pp. 857-880.
- Lázaro, Laureano (2005), "Integración económica y cohesión: una visión española de la experiencia europea", en Machinea y Uthoff (2005), pp. 85-100.
- Layard, Richard (2005), "Full employment for Europe", *World Economic Forum* (2005), pp. 193-201.
- Lindert, P. y J. Williamson (2004), "Does globalization make the world more unequal?", en Bordo-Taylor-Williamson, eds., *Globalization in Historical Perspective*, University of Chicago Press.
- Machinea, José Luis y Cecilia Vera (2006), "Comercio, inversión directa y políticas productivas", *Informes y estudios especiales N.º 16*, Santiago de Chile, enero.
- Machinea, José Luis, y Andras Uthoff (compiladores) (2005a), *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Santiago de Chile octubre.
- \_\_\_ (2005b), "La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina", en Machinea y Uthoff (2005a), pp. 23-50.
- Machinea, José Luis y Guillermo Rozenwurcel (2005), "Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?", *Informes y estudios especiales*, Santiago de Chile diciembre.
- Markusen, James (2005), "Modeling the offshoring of white-collar services: from comparative advantage to the new theories of trade and FDI", NBER Working Paper, 11827, diciembre.
- Melitz, Marc (2003), "The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity", *Econometrica*, pp. 1695-1725.
- Midelfart-Knarvik y Henry Overman (2002), "Delocation and European integration: is structural spending justified?", *Economic Policy*, 35, octubre, pp. 321-359.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon y Bernard Yeung (2005), "Corporate governance, economic entrenchment and growth", *Journal of Economic Literature*, septiembre, pp. 655-720.
- Neven, Damien (1990), "Gains and losses from 1992", *Economic Policy*, abril, pp. 13-62.
- Obstfeld, Maurice y Giovanni Peri (1998), "Regional non-adjustment and fiscal policy", *Economic Policy*, abril, pp. 205-259.
- Overman, Henry G. y Diego Puga (2002), "Unemployment clusters across Europe's regions and countries", *Economic Policy*, 34, abril, pp. 115-147.
- Porter, Michael (2005), "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index", en World Economic Forum (2005), pp. 43-77.
- Prasad, Eswar, Raghuram Rajan y Arvind Subramanian (2006), "Foreign capital and economic growth", presentando al Symposium Jackson Hole, agosto (www.kansascityfed.org).
- Puga, Diego (2002), "European regional policies in light of recent location theories", *Journal of Economic Geography*, octubre, pp. 372-406.
- Rodlauer, Markus y Alfred Schipke (eds.) (2005), "Central America: Global integration and regional cooperation", IMF Occasional Paper 243, julio.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (2000), "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence", en Bernanke-Rogoff, eds., *Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press for NBER.
- Rodrik, Dani (2005), "Políticas de diversificación económica", *Revista de la CEPAL*, 87, diciembre, pp. 7-23.
- \_\_\_ (1995), "Getting interventions right: How South Korea and Taiwan grew rich", *Economic Policy*, abril, pp. 53-107.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995: 1, pp. 1-118.
- Saint-Paul, G. (2004), "Why are European countries diverging in their unemployment experience?" *Journal of Economic Perspectives*, otoño, pp. 49-68.
- Sala-i-Martin, Xavier (2006), "The world distribution of income: Falling poverty and...convergent period", *Quarterly Journal of Economics*, mayo, pp. 351-397.

- Sapir, André (2005), " Globalisation and the reform of European social models", noviembre (www.bruegel.org).
- Serra, María Isabel y otros (2006), "Regional convergence in Latin America", IMF Working Paper 06/125, mayo.
- Tornell, Aaron, Frank Westermann y Lorenza Martínez (2004), "NAFTA and Mexico's less-than-stellar performance", NBER Working Paper 10289, febrero.
- Trefler, Daniel (2004), "The long and short of Canada - U.S. Free Trade Agreement", *American Economic Review*, septiembre, pp. 870-895.
- Tugores, Juan (2006), *Economía internacional: Globalización e integración regional*, 6ª ed., McGraw-Hill, 2006.
- \_\_\_\_ (2005), *Economía Internacional*, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 2005.
- Venables, Anthony J. (2006), "Shits in economic geography and their causes", presentado en Jackson Hole Symposium, agosto (www.kansascityfed.org).
- \_\_\_\_ (2005), "Regional disparities in regional blocs: Theory and policy" (www.econ.lse.ac.uk/staff/ajv/unpub\_papers.html).
- \_\_\_\_ (2003), "Winners and losers from regional integration agreements", *Economic Journal*, octubre, pp. 747-761.
- Venables, Anthony J. y L. Alan Winters (2004), "Economic integration in the Americas: European perspectives", en A. Estevadeordal y otros, eds., *Integrating the Americas: FTAA and beyond*, Harvard University Press, 2004 (www.econ.lse.ac.uk/staff/ajv/pub\_papers.html).
- Ventura, Jaime (2005), "A global view of economic growth"; en Ph. Aghion y S. Durlauff, eds., *Handbook of Economic Growth*, North-Holland/Elsevier, cap. 22, pp. 1419-1497.
- WEF (World Economic Forum) (2005), *The Global Competitiveness Report 2005-2006*, Augusto López-Claros, ed., Michael Porter y Klaus Schwab, codir., Palgrave-Macmillan.
- Winters, A. (2004), "Trade liberalisation and economic performance: An overview", *Economic Journal*, febrero, pp. F4-F21.
- Winters, A., N. McCulloch y A. McKay (2004), "Trade liberalization and poverty: The evidence so far", *Journal of Economic Literature*, marzo, pp. 72-115.





## **Anexo**

---



## Diversos indicadores comparados de los países europeos y los americanos

En este apéndice se presentan varios cuadros de indicadores en los que se ordenan de forma intercalada, pero en columnas separadas, los países del continente americano y los europeos, distinguiendo entre éstos los miembros de la UE-27 (los actuales 25 miembros más Bulgaria y Rumania) y (algunos) de los restantes países europeos, tanto los de "ingreso alto" (Suiza, Noruega, Islandia), como países balcánicos y de la Europa central (pero no los microestados ni los del Cáucaso). De manera tipográfica se singularizan en el continente americano los países firmantes del DR-CAFTA y los miembros de pleno derecho de la Caricom. Y entre los de la UE-27 se distinguen asimismo los incorporados en 2004 (cuando se pasa de la UE-15 a la UE-25) y a Bulgaria +Rumania.

Las variables elegidas son: a) el PIB —ajustando la paridad del poder adquisitivo— como indicador agregado de la dimensión de la economía; b) dos indicadores del PIB per capita, en términos de paridad del poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés), por una parte, y del método Atlas de comparaciones internacionales (según la metodología del Banco Mundial en ambos casos); c) el índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que muestra aspectos cualitativos adicionales a los estrictamente económicos; d) un índice de competitividad, concretamente el de "Competitividad Global" elaborado en el marco del World Economic Forum. Los países se encuentran ordenados según el valor de cada indicador, pero asimismo se hacen constar los valores de éstos para introducir una dimensión "cardinal".

Cada uno de estos indicadores transmite una información parcial, pero complementaria a la de los demás, de modo que su examen conjunto permite una composición de lugar acerca de las diferencias de nivel de ingresos, desarrollo y competitividad existentes entre los países europeos y americanos y dentro de cada continente. Las heterogeneidades en el seno de cada continente aproximan las dificultades de políticas de cohesión. Se visualizan tanto el incremento de heterogeneidad derivado de la ampliación de 2004 en la Unión Europea, como el mayor grado de heterogeneidad en América para cualquier proceso que incorpore a Estados Unidos. Ciertamente el grado de heterogeneidad en Europa se acercaría al de América si se incluyese a todo el continente (por el segmento de indicadores más bajos, países balcánicos, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania, con una problemática obviamente muy especial —políticamente muy compleja y lejana— en el caso de Rusia, y por el extremo superior Islandia, Noruega y Suiza). Pero seguiría siendo cierto que en Europa existe un abanico de países de alta renta por encima de la media (y no como en América, con sólo Estados Unidos y Canadá, con alguna presencia de algún pequeño país insular de alta renta en algún indicador), conformando una menor "polarización".

Por supuesto, las diferencias entre los niveles medios en cada continente también son claras. Las divergencias entre continentes acerca de los niveles y grados de heterogeneidad obligan a ser muy "específicos" y no trasladar mecánicamente propuestas y mecanismos.

**Cuadro A-1**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO 2005 AJUSTADO A PPP**  
*(Cifras en miles de millones de dólares internacionales)*

América		UE-27		Resto Europa	
<b>Estados Unidos</b>	12 409	Alemania	2 417		
		Reino Unido	1 926		
		Francia	1 829		
		Italia	1 667		
Brasil	1 627			Rusia	1 559
		España	1 133		
Canadá	1 061				
México	1 052			Turquía	612
Argentina	558	Países Bajos	537		
		<i>Polonia</i>	533		
Colombia	354	Bélgica	337	Ucrania	320
		Suecia	280		
		Austria	276		
		Grecia	261	Suiza	255
		<i>República Checa</i>	217		
		Portugal	212		
Chile	205	* Rumania	199	Noruega	185
		Dinamarca	185		
		<i>Hungría</i>	182		
Perú	174				
Venezuela	173				
		Irlanda	169		
		Finlandia	163		
		<i>Eslovaquia</i>	88	Bielorrusia	77
		* Bulgaria	68		
<b>República Dominicana</b>	67			Croacia	58
Ecuador	56				
<b>Guatemala</b>	56	<i>Lituania</i>	52		
		<i>Eslovenia</i>	44		
<b>Costa Rica</b>	43				
<b>El Salvador</b>	36				
Uruguay	35				

Cuadro A-1 (Conclusión)

América		UE-27		Resto Europa	
		Luxemburgo	34		
		<i>Letonia</i>	31		
Paraguay	30			Bosnia H.	29
Bolivia	26				
Panamá	25				
		<i>Estonia</i>	21		
<b>Nicaragua</b>	20				
<b>Honduras</b>	20				
		<i>Chipre</i>	18		
<i>Trinidad y Tabago</i>	17				
				Albania	16
<i>Haití</i>	15				
				Macedonia	14
<i>Jamaica</i>	11				
				Moldavia	8
		<i>Malta</i>	7		
<i>Guyana</i>	3				
<i>Santa Lucía</i>	1				
<i>Antigua y Barbuda</i>	1				
<i>San Vicente y las Granadinas</i>	1				

**Fuente:** Banco Mundial, World Development Indicators database, 1 de julio de 2006.

Nota 1: En la columna América figuran en negrita-cursiva los países miembros del DR-CAFTA y en cursiva los miembros de pleno derecho de la Caricom; en la columna UE-27 figuran en cursiva los países incorporados a la UE en 2004, y con asterisco los de incorporación prevista hacia 2007.

Nota 2: No figuran algunas economías de menor dimensión y aquellas para las que las fuentes carecen de datos significativos; en el caso del "Resto de Europa", no figuran los microestados ni los países del Cáucaso.

**Cuadro A-2**  
**RENTA NACIONAL BRUTA PER CÁPITA, 2005**  
*Método Atlas (cifras en dólares)*

América		UE-27		Resto Europa	
		Luxemburgo	65 630	Noruega	59 590
(Bermuda)				Suiza	54 930
		Dinamarca	4 739	Islandia	46 320
<b>Estados Unidos</b>	43 740	Suecia	41 060		
		Irlanda	40 150		
		Reino Unido	37 600		
		Finlandia	37 460		
		Austria	36 980		
		Países Bajos	36 620		
		Bélgica	35 700		
		Francia	34 810		
		Alemania	34 580		
Canadá	32 600	Italia	30 010		
		España	25 360		
		Grecia	19 670		
		<i>Chipre</i>	16 510		
		<i>Eslovenia</i>	17 350		
		Portugal	16 170		
		<i>Malta</i>	13 590		
<i>Antigua y Barbuda</i>	10 920	<i>República Checa</i>	10 710		
<i>Trinidad y Tabago</i>	10 440	<i>Hungría</i>	10 030		
		<i>Estonia</i>	9 100		
<i>Saint Kitts y Nevis</i>	8 210	<i>Eslovaquia</i>	7 950		
México	7 310	<i>Polonia</i>	7 110		
		<i>Lituania</i>	7 050		
		<i>Letonia</i>	7 050		
Chile	5 870				
Venezuela	4 810				
<i>Santa Lucía</i>	4 800			Turquía	4 710
Panamá	4 630				
<b>Costa Rica</b>	4 590				
Argentina	4 470			Rusia	4 460

Cuadro A-2 (Conclusión)

América		UE-27		Resto Europa	
Uruguay	4 360				
<i>Granada</i>	3 920				
<i>San Vicente y las Granadinas</i>	3 590	* Rumania	3 830		
<i>Belice</i>	3 500				
Brasil	3 460				
<i>Jamaica</i>	3 400	* Bulgaria	3 450		
				Serbia M.	3 280
				Macedonia	2 830
				Bielorrusia	2 730
Ecuador	2 630				
Perú	2 610				
<i>Suriname</i>	2 540			Albania	2 580
<b><i>El Salvador</i></b>	2 450				
				Bosnia H.	2 440
<b>Guatemala</b>	2 400				
<b>República Dominicana</b>	2 370				
Colombia	2 290				
				Ucrania	1 520
Paraguay	1 280				
<b>Honduras</b>	1 190				
Bolivia	1 010				
<b>Nicaragua</b>	910				
				Moldavia	880
<i>Haití</i>	450				

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators database, 1 de julio de 2006.

Nota 1: En la columna América figuran en negrita-cursiva los países miembros del DR-CAFTA y en cursiva los miembros de pleno derecho de la Caricom; en la columna UE-27 figuran en cursiva los países incorporados a la UE en 2004, y con asterisco los de incorporación prevista hacia 2007.

Nota 2: No figuran algunas economías de menor dimensión y aquellas para las que las fuentes carecen de datos significativos; en el caso del "Resto de Europa", no figuran los microestados ni los países del Cáucaso

**Cuadro A-3**  
**RENTA NACIONAL BRUTA, 2005 AJUSTADA PPP**  
*(Cifras en dólares internacionales)*

América		UE-27		Resto Europa	
(Bermuda)		Luxemburgo	65 340		
<b>Estados Unidos</b>	41 950			Noruega	40 420
				Suiza	37 080
				Islandia	34 760
		Irlanda	34 720		
		Dinamarca	33 570		
		Austria	33 140		
		Reino Unido	32 690		
		Bélgica	32 640		
		Países Bajos	32 480		
Canadá	32 220				
		Suecia	31 420		
		Finlandia	31 170		
		Francia	30 540		
		Alemania	29 210		
		Italia	28 840		
		España	25 820		
		<i>Chipre</i>	22 320		
		Grecia	23 620		
		<i>Eslovenia</i>	22 160		
		<i>República Checa</i>	20 140		
		Portugal	19 730		
		<i>Malta</i>	18 960		
		<i>Hungría</i>	16 940		
		<i>Eslovaquia</i>	15 760		
		<i>Estonia</i>	15 420		
		<i>Lituania</i>	14 220		
Argentina	13 920				
		<i>Polonia</i>	13 490		
		<i>Letonia</i>	13 480		
<i>Trinidad y Tabago</i>	13 170			Croacia	12 750
<i>Saint Kitts y Nevis</i>	12 500				
<i>Antigua y Barbuda</i>	11 700				
Chile	11 470				
				Rusia	10 640
México	10 030				
Uruguay	9 810				
<b>Costa Rica</b>	9 680				
		* Rumania	8 940		
		* Bulgaria	8 630		
				Turquía	8 420



Cuadro A-3 (Conclusión)

<b>América</b>		<b>UE-27</b>		<b>Resto Europa</b>	
Brasil	8 230			Bosnia H.	7 790
Colombia	7 420				
Panamá	7 310				
<i>Granada</i>	7 260				
<b>República Dominicana</b>	7 150				
<i>Belice</i>	6 740			Macedonia	7 080
<i>San Vicente y las Granadinas</i>	6 460			Ucrania	6 720
Venezuela	6 440				
<i>Santa Lucía</i>	5 980				
Perú	5 830			Albania	5 420
<b>El Salvador</b>	5 120				
Paraguay	4 970				
<b>Guatemala</b>	4 410				
<i>Guyana</i>	4 230				
<i>Jamaica</i>	4 110				
Ecuador	4 070				
<b>Nicaragua</b>	3 650				
<b>Honduras</b>	2 900				
Bolivia	2 740			Moldavia	2 150
<i>Haití</i>	1 840				

**Fuente:** Banco Mundial, World Development Indicators database, 1 de julio de 2006.

Nota 1: En la columna América figuran en negrita-cursiva los países miembros del DR-CAFTA y en cursiva los miembros de pleno derecho de la Caricom; en la columna UE-27 figuran en cursiva los países incorporados a la UE en 2004, y con asterisco los de incorporación prevista hacia 2007.

Nota 2: No figuran algunas economías de menor dimensión y aquellas para las que las fuentes carecen de datos significativos; en el caso del "Resto de Europa", no figuran los microestados ni los países del Cáucaso

**Cuadro A-4**  
**GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX, 2005**  
*(World Economic Forum)*

América		UE-27		Resto Europa	
<b>Estados Unidos</b>	5,85	Finlandia	5,73	Suiza	5,67
		Dinamarca	5,73		
		Alemania	5,56		
		Suecia	5,55		
		Reino Unido	5,51		
		Países Bajos	5,39		
		Francia	5,39		
Canadá	5,39	Austria	5,34		
				Noruega	5,31
		Bélgica	5,23		
		Irlanda	5,22		
		Luxemburgo	5,04		
Chile	4,84	<i>Estonia</i>	5,03		
		España	4,80		
		<i>República Checa</i>	4,76		
		<i>Eslovenia</i>	4,62		
		Portugal	4,60		
		<i>Lituania</i>	4,51		
		<i>Hungría</i>	4,50		
		<i>Eslovaquia</i>	4,48		
		Italia	4,47		
		<i>Letonia</i>	4,46		
		<i>Chipre</i>	4,40		
		<i>Polonia</i>	4,38		
		<i>Malta</i>	4,34		
		Grecia	4,28	Rusia	4,10
Argentina	4,09				
<b>Costa Rica</b>	4,08				
Brasil	4,08				
Colombia	4,07				
México	4,07				
<b>El Salvador</b>	4,05				
		* Bulgaria	4,04		
<i>Jamaica</i>	4,03			Croacia	4,01
Panamá	4,00				
<i>Trinidad y Tabago</i>	3,99				

Cuadro A-4 (Conclusión)

América		UE-27		Resto Europa	
		* Rumania	3,98	Ucrania	3,97
Uruguay	3,95			Turquía	3,94
				Macedonia	3,84
Perú	3,83				
Venezuela	3,71			Serbia M.	3,67
Ecuador	3,59			Bosnia H.	3,58
				Moldavia	3,57
<b>República Dominicana</b>	3,56				
<b>Guatemala</b>	3,50				
<b>Nicaragua</b>	3,48				
<b>Honduras</b>	3,47				
				Albania	3,40
Bolivia	3,39				
Paraguay	3,36				
Guyana	3,27				

**Fuente:** López-Claros, Augusto; Michel Porter, y Klaus Schwab dir., "The Global Competitiveness Report 2005-2006", Policies underpinning rising prosperity, World Economic Forum, Palgrave, 2005.

Nota 1: En la columna América figuran en negrita-cursiva los países miembros del DR-CAFTA y en cursiva los miembros de pleno derecho de la Caricom; en la columna UE-27 figuran en cursiva los países incorporados a la UE en 2004, y con asterisco los de incorporación prevista hacia 2007.

Nota 2: No figuran algunas economías de menor dimensión y aquellas para las que las fuentes carecen de datos significativos; en el caso del "Resto de Europa", no figuran los microestados ni los países del Cáucaso

**Cuadro A-5**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**  
*(Datos referidos a 2003)*

América		UE-27		Resto Europa	
				Noruega	0,963
				Islandia	0,956
Canadá	0,949	Luxemburgo	0,949		
		Suecia	0,949		
				Suiza	0,947
<b>Estados Unidos</b>	0,944	Irlanda	0,946		
		Bélgica	0,945		
		Países Bajos	0,943		
		Finlandia	0,941		
		Dinamarca	0,941		
		Reino Unido	0,939		
		Francia	0,938		
		Austria	0,936		
		Italia	0,934		
		Alemania	0,930		
		España	0,928		
		Grecia	0,912		
		<i>Eslovenia</i>	0,904		
		Portugal	0,904		
		<i>Chipre</i>	0,891		
Barbados	0,878				
		<i>República Checa</i>	0,874		
		<i>Malta</i>	0,867		
Argentina	0,863				
		<i>Hungría</i>	0,862		
		<i>Polonia</i>	0,858		
Chile	0,854				
		<i>Estonia</i>	0,853		
		<i>Lituania</i>	0,852		
		<i>Eslovaquia</i>	0,849		
Uruguay	0,840			Croacia	0,841
<b>Costa Rica</b>	0,838				
		<i>Letonia</i>	0,836		
Bahamas	0,832				
Cuba	0,817				
México	0,814				
		* Bulgaria	0,808		
Panamá	0,804				
<i>Trinidad y Tabago</i>	0,801				

**Cuadro A-5 (Conclusión)**

<b>América</b>		<b>UE-27</b>		<b>Resto Europa</b>	
<i>Antigua y Barbuda</i>	0,797			Macedonia	0,797
Brasil	0,792	* Rumania	0,792	Rusia	0,795
<i>Granada</i>	0,787			Bielorrusia	0,786
				Bosnia H.	0,786
Colombia	0,785			Albania	0,780
Venezuela	0,772				
<i>Santa Lucía</i>	0,772			Ucrania	0,766
Perú	0,762				
Ecuador	0,759				
<i>San Vicente y las Granadinas</i>	0,755				
Paraguay	0,755				
<i>Belice</i>	0,753			Turquía	0,750
<b>República Dominicana</b>	0,749				
<i>Jamaica</i>	0,738				
<b>El Salvador</b>	0,722				
<i>Guyana</i>	0,720				
<b>Nicaragua</b>	0,690				
Bolivia	0,687				
<b>Honduras</b>	0,667			Moldavia	0,671
<b>Guatemala</b>	0,663				
<i>Haití</i>	0,475				

**Fuente:** PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano, 2005", La cooperación internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo. Comercio y seguridad en un mundo desigual, Indicadores de Desarrollo Humano PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.

Nota 1: En la columna América figuran en negrita-cursiva los países miembros del DR-CAFTA y en cursiva los miembros de pleno derecho de la Caricom; en la columna UE-27 figuran en cursiva los países incorporados a la UE en 2004, y con asterisco los de incorporación prevista hacia 2007.

Nota 2: No figuran algunas economías de menor dimensión y aquellas para las que las fuentes carecen de datos significativos; en el caso del "Resto de Europa", no figuran los microestados ni los países del Cáucaso.





Serie

 OFICINA  
 SUBREGIONAL  
 DE LA CEPAL  
 EN  
 MÉXICO

CEPAL

estudios y perspectivas

## Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel Peters (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres (LC/L.1769-P; (LC/MEX/L.535-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment: An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica, Claudia Schatan y Marcos Avalos (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)
14. Vulnerabilidad social y políticas públicas, Ana Sojo (LC/L.2080-P; (LC/MEX/L.601)), N° de venta: S.04.II.G.21, 2004. [www](#)
15. Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social, Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (LC/L.2088-P; (LC/MEX/L.594/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.28, 2004. [www](#)
16. La industria maquiladora electrónica en la frontera norte de México y el medio ambiente, Claudia Schatan y Liliana Castilleja (LC/L.2098-P; (LC/MEX/L.585/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.35, 2004. [www](#)
17. Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: Oportunidades en el mercado internacional, Miriam Cruz, Carlos López Cerdán y Claudia Schatan (LC/L.2096-P; (LC/MEX/L.589/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.33, 2004. [www](#)
18. El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas, Jaime Ros (LC/L.2124-P; (LC/MEX/L.611)), N° de venta: S.04.II.G.48, 2004. [www](#)
19. Emergence de l'euro: Implications pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, Hubert Escaith, y Carlos Quenan (LC/L.2131-P; (LC/MEX/L.608)), N° de venta: F.04.II.G.61, 2004. [www](#)
20. Los inmigrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el mercado laboral estadounidense. Las brechas de género en los años 1990 y 2000, Sarah Gammage y John Schmitt (LC/L.2146-P; (LC/MEX/L.614)), N° de venta: S.04.II.G.71, 2004. [www](#)
21. Competitividad centroamericana, Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés (LC/L.2152-P; (LC/MEX/L.613)), N° de venta: S.04.II.G.80, 2004. [www](#)
22. Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo, Eugenio Rivera (LC/L.2153-P; (LC/MEX/L.615)), N° de venta: S.04.II.G.81, 2004. [www](#)

23. Haití: Antecedentes económicos y sociales, Randolph Gilbert (LC/L.2167-P; (LC/MEX/L.617)), N° de venta: S.04.II.G.96, 2004. [www](#)
24. Propuestas de política para mejorar la competitividad y la diversificación de la industria maquiladora de exportación en Honduras ante los retos del CAFTA, Enrique Dussel Peters (LC/L.2178-P (LC/MEX/L.619)), N°. de venta: S.04.II.G.105, 2004. [www](#)
25. Comunidad Andina: Un estudio de su competitividad exportadora, Martha Cordero (LC/L.2253-P; (LC/MEX/L.647)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
26. Más allá del consenso de Washington: Una agenda de desarrollo para América Latina, José Antonio Ocampo (LC/L.2258-P (LC/MEX/L.651)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
27. Los regímenes de la inversión extranjera directa y sus regulaciones ambientales en México y Chile, Mauricio Rodas Espinel (LC/L.2262-P (LC/MEX/L.652)), N° de venta: S.05.II.G.18, 2005. [www](#)
28. La economía cubana desde el siglo XVI al XX: Del colonialismo al socialismo con mercado, Jesús M. García Molina (LC/L.2263-P (LC/MEX/L.653)), N° de venta: S.05.II.G.19, 2005. [www](#)
29. El desempleo en América Latina desde 1990, Jaime Ros (LC/L.2265-P (LC/MEX/L.654)), N° de venta: S.05.II.G.29, 2005. [www](#)
30. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Andrés Rosenzweig (LC/L.2289-P (LC/MEX/L.650/Rev.1)), N° de venta: S.05.II.G.40, 2005. [www](#)
31. El efecto del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México, José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.2307-P (LC/MEX/L.649/Rev.1)), N° de venta S.05.II.G.56, 2005. [www](#)
32. La economía cubana a inicios del siglo XXI: Desafíos y oportunidades de la globalización, Jesús M. García Molina (LC/L.2313-P (LC/MEX/L.659)), N° de venta: S.05.II.G.61, 2005. [www](#)
33. La reforma monetaria en Cuba, Jesús M. García Molina (LC/L.2314-P (LC/MEX/L.660)) N° de venta: S.95.II.G.62, 2005. [www](#)
34. El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Implicaciones fiscales para los países centroamericanos, Igor Paunovic (LC/L.2315-P (LC/MEX/L.661)), N° de venta: S.05.II.G.63, 2005. [www](#)
35. The 2004 hurricanes in the Caribbean and the Tsunami in the Indian Ocean, Lessons and policy challenges for development and disaster reduction, Ricardo Zapata Martí (LC/L.2340-P (LC/MEX/L.672)), N° de venta: E.05.II.G.106, 2005. [www](#)
36. Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: Efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras, Marco Vinicio Sánchez Cantillo (LC/L.2370-P (LC/MEX/L.673)), N° de venta: S.05.II.G.111, 2005. [www](#)
37. Condiciones generales de competencia en Panamá, Marco A. Fernández B. (LC/L.2394-P (LC/MEX/L.677)), N° de venta: S.05.II.G.137, 2005. [www](#)
38. Agir ensemble pour une gestion plus efficace des services de l'eau potable et l'assainissement en Haïti, Lilian Saade (LC/L.2395-P (LC/MEX/L.680)), N° de venta: F.05.II.G.138, 2005. [www](#)
39. La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina, Alejandra González-Rossetti (LC/L.2412-P (LC/MEX/L.684)), N° de venta: S.05.II.G.159, 2005. [www](#)
40. Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA, Claudia Schatan y Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2413-P (LC/MEX/L.689)), N° de venta: S.05.II.G.160, 2005. [www](#)
41. Los mercados en el Istmo Centroamericano: ¿qué ha pasado con la competencia?, Claudia Schatan y Eugenio Rivera (LC/L.2478/Rev.1-P (LC/MEX/L.695/Rev.1)), N° de venta: S.06.II.G.6, 2006. [www](#)
42. Mexico: Economic growth, exports and industrial performance after NAFTA, Juan Carlos Moreno-Brid, Juan Carlos Rivas Valdivia y Jesús Santamaría (LC/L.2479-P (LC/MEX/L.700)), N° de venta: E.06.II.G.6, 2005. [www](#)
43. Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics, Matthew Hammill (LC/L.2480-P (LC/MEX/L.701)), N° de venta: E.06.II.G.7, 2005. [www](#)
44. La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio, Ana Sojo (LC/L.2484-P (LC/MEX/L.708)), N° de venta: S.06.II.G.9, 2006. [www](#)
45. Características de los hogares y de su principal perceptor de ingresos en Centroamérica, México y la República Dominicana: su papel en la desigualdad del ingreso, Matthew Hammill (LC/L.2499-P (LC/MEX/L.709)), N° de venta: S.06.II.G.31, 2006. [www](#)
46. El Istmo Centroamericano durante el período 1990-2002: Los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso, Pablo Sauma (LC/L.2500-P (LC/MEX/L.710)), N° de venta: S.06.II.G.32, 2006. [www](#)
47. Matriz de contabilidad social (MCS) 2002 de Costa Rica, y los fundamentos metodológicos de su construcción, Marco Vinicio Sánchez (LC/L.2514-P (LC/MEX/L.712)), N° de venta: S.06.II.G.40, 2006. [www](#)
48. Condiciones generales de competencia: el caso de México, Marcos Avalos (LC/L.2535-P (LC/MEX/L.711/Rev.1)), N° de venta: S.06.II.G.62, 2006. [www](#)
49. Efectos de la capacitación de la competitividad de la industria manufacturera, Ramón Padilla y Miriam Juárez (LC/L.2536-P (LC/MEX/L.690/Rev.1)), N° de venta: S.06.II.G.63, 2006. [www](#)



50. ¿Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del acuerdo de textiles y vestuario?, René A. Hernández, Indira Romero y Martha Cordero (LC/L.2545-P (LC/MEX/L.691/Rev.2)), N° de venta: S.06.II.G.73, 2006. [www](#)
51. Health benefits guarantees in Latin America: Equity and quasi-market restructuring at the beginning of the Millennium, Ana Sojo (LC/L.2546-P (LC/MEX/L.717)), N° de venta: E.06.II.G.74, 2006. [www](#)
52. Condiciones generales de competencia en Guatemala, Antonio Romero y Carlos E. González (LC/L.2550-P (LC/MEX/L.718)), N° de venta: S.06.II.G.77, 2006. [www](#)
53. Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica, Fabio Durán (LC/L.2593-P (LC/MEX/L.732)), N° de venta: S.06.II.G.122, 2006. [www](#)
54. Los efectos de los desastres en 2004 y 2005: La necesidad de adaptación de largo plazo, Ricardo Zapata (LC/L.2594-P (LC/MEX/L.733)), N° de venta: S.06.II.G.123, 2006. [www](#)
55. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea, Sonia Draibe y Manuel Riesco (LC/L.2601-P (LC/MEX/L.742)) No. de venta: S.06.II.G.112, 2006. [www](#)
56. Valuing damage and losses in cultural assets after a disaster: Concept paper and research options, Kaspars Vecvagars (LC/L.2610-P (LC/MEX/L.731)) No. de venta: E.06.II.G.135, 2006. [www](#)
57. DR-CAFTA: ¿Panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua?, Marco Vinicio Sánchez y Rob Vos (LC/L.2622-P (LC/MEX/L.752)) N° de venta: S.06.II.G.146, 2006. [www](#)
58. The political economy of Mexico's dollarization debate, Juan Carlos Moreno-Brid and Paul Bowles (LC/L.2623-P (LC/MEX/L.753)) N° de venta: E.06.II.G.147, 2006. [www](#)
59. Los instrumentos económicos en la gestión del agua. El caso de Costa Rica, Liudmila Ortega Ponce (LC/L.2625-P (LC/MEX/L.754)) N° de venta: S.06.II.G.149, 2006. [www](#)
60. The effectiveness of technical assistance, socio-economic development, and the absorptive capacity of competition authorities, Simon J. Evenett (LC/L.2626-P (LC/MEX/L.755)) N° de venta: E.06.II.G.150, 2006. [www](#)
61. La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: El Istmo Centroamericano, Edna Armendáriz (LC/L.2629-P (LC/MEX/L.757)) N° de venta: S.06.II.G.154, 2006. [www](#)
62. Competencia bancaria en México, Marcos Avalos y Fausto Hernández Trillo (LC/L.2630-P (LC/MEX/L.722/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.155, 2006. [www](#)
63. El seguro agropecuario en México: Experiencias recientes, Erasto Díaz Tapia (LC/L.2633-P (LC/MEX/L.751)) N° de venta: S.06.II.G.157, 2006. [www](#)
64. Retos de la política fiscal en Centroamérica, Juan Alberto Fuentes K. (LC/L.2646-P (LC/MEX/L.719/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.172, 2006. [www](#)
65. Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana, Juan Tugores (LC/L.2647-P (LC/MEX/L.760)) N° de venta: S.06.II.G.173, 2006. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx
- [www](#) : Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....