



¿Es viable un fondo de cohesión social iberoamericano?

Carlos Garcimartín

Integración y cohesión social

Al margen de razones puramente solidarias, la cohesión social y las políticas orientadas a alcanzarla se justifican por los réditos recíprocos derivados de las relaciones económicas internacionales. Bajo determinadas circunstancias, estos réditos pueden aumentar gracias a las políticas de cohesión, tanto para los receptores como para los donantes netos de fondos. En primer lugar, porque se aprovechan en mayor medida las ventajas que proporciona la especialización productiva. En segundo lugar, porque aumentan los incentivos para reducir las barreras al movimiento de mercancías y factores de producción. En tercer lugar, porque pueden fortalecer las capacidades institucionales de los distintos países. Finalmente, porque, junto a estas razones de índole económico, existen también importantes beneficios de corte sociopolítico.

La cohesión social, en el ámbito territorial, se convierte en un elemento fundamental de un proceso de integración; en una herramienta para que todos los participantes se sientan identificados con el proceso porque consideren

que a todos les beneficia. Ahora bien, si en definitiva se trata de lograr que todos los participantes sean capaces de aprovechar las ventajas que ofrecen mercados más amplios, la cohesión no debe entenderse como una mera política redistributiva, sino como un mecanismo orientado a permitir que los países o regiones de menor desarrollo sean capaces de beneficiarse, en mayor medida, de las ventajas competitivas que se derivan de la integración. Este objetivo es claro y explícito en el caso europeo. La Política de Cohesión de la Unión Europea no tiene fines redistributivos, ni tiene por objeto respaldar el consumo, sino que se dirige a la mejora de la competitividad de aquellas regiones y países menos avanzados. Además, tiene otros valores agregados. Supone una mejor gobernabilidad y una mayor visibilidad de la labor de la UE. Los mecanismos empleados exigen planificación estratégica de largo plazo y, al suponer cofinanciación por parte de los beneficiarios, tiende a aumentar la importancia de las políticas de desarrollo en sus propios presupuestos. Asimismo, fortalece los sistemas de control e inspección de cuentas en los países y regiones. Finalmente, genera una mayor integración

del mercado europeo al dedicarse en un porcentaje elevado a financiar infraestructura básica.

En el caso latinoamericano, las asimetrías espaciales son incluso superiores a las existentes en la Unión Europea. Además, son mayores entre las regiones de los distintos países que entre éstos y han aumentado con el paso del tiempo. Entre otros factores, ello obedece a los procesos de integración subregionales y de apertura comercial que han experimentado los países latinoamericanos, que han motivado fenómenos de concentración de la actividad económica y la aparición de regiones ganadoras y perdedoras. Este fenómeno se ha constatado empíricamente tanto en el caso del MERCOSUR, como en la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano o en el propio México como consecuencia del TLC

Como resultado de ello, la preocupación por las disparidades regionales en América Latina se ha renovado en los últimos años, surgiendo un mayor interés por disminuir las asimetrías existentes, así como una mayor conciencia de la necesidad de aplicar medidas más activas para lograr una mayor equidad territorial., este asunto constituyó el eje de la Cumbre Iberoamericana de 2007 celebrada en Santiago de Chile. En el Artículo 12 de la Declaración Final de dicha Cumbre se defiende la necesidad de “fortalecer la Cooperación

“La política de cohesión no sólo persigue objetivos redistributivos, sino también la promoción de las capacidades competitivas de las regiones más atrasadas”

“Dado el nivel de renta de los países iberoamericanos y la magnitud de las desigualdades regionales, el Fondo de Cohesión requeriría la aportación protagonista de terceros países”



Carlos Garcimartín es Profesor de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos e investigador asociado del ICEI.
Carlos.garcimartin@urjc.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif..A.
28223 Madrid
www.ucm.es/info/icei/

Iberoamericana como un instrumento de apoyo a la cohesión social y a las políticas sociales”, planteándose por primera vez la posibilidad de crear un “Fondo Iberoamericano de Cohesión, Solidaridad e Inclusión Social”. Ahora bien, ¿resulta viable técnica, política y financieramente dicho Fondo?

Condiciones previas

Como se ha señalado, un fondo de cohesión tiene unos objetivos que van más allá del mero propósito solidario: se trata de generar beneficios para todos los participantes, tanto receptores como donantes, de modo que todos los países implicados participen en el sostenimiento del fondo. Dos son las vías a través de las cuales se producen estos beneficios. Por un lado, el progreso del entorno tiene un claro impacto positivo sobre las propias posibilidades de desarrollo de cada país. Estar ubicado en un entorno próspero es la mejor garantía para alimentar el propio crecimiento. La segunda vía se refiere al interés que los países tienen en hacer viable un proceso de integración regional. La sostenibilidad de ese proceso depende de manera crucial de que se produzca un reparto relativamente equitativo de los beneficios que se derivan de la integración y de que, al tiempo, se atenúen las

asimetrías que el propio proceso genere. Una política de cohesión regional facilitaría el logro de estos objetivos. Ahora bien, el potencial para que un fondo de cohesión genere beneficios compartidos será tanto más elevado cuanto mayores sean los niveles de integración económica real de los países implicados. Pues bien, el grado de integración real entre las economías latinoamericanas es todavía limitado, tanto desde la perspectiva del comercio, como la inversión, la emigración o la coordinación macroeconómica. En particular, dejando al margen a la Península Ibérica, los flujos comerciales entre los países iberoamericanos son relativamente reducidos, pese a la existencia de proyectos de integración de gran arraigo y trayectoria temporal. Así, las exportaciones intrarregionales apenas alcanzan el 16% del total de ventas exteriores (gráfico 1), lo que contrasta con lo que sucede en la UE o en la ASEAN, donde más de la mitad del comercio de sus países miembros tiene como destino la propia región. Respecto a los países de la Península Ibérica, las exportaciones de España a Iberoamérica (sin Portugal) ascienden sólo al 5% del total de sus ventas exteriores, mientras que para el Portugal (sin España) apenas suponen el 2%. De hecho, únicamente México se encuentra entre los diez primeros destinos para las exportaciones españolas, mientras que ningún país latinoamericano se halla entre

los diez mercados más importantes para las exportaciones portuguesas.

No obstante, conviene efectuar algunos matices sobre la escasa participación de los flujos intrarregionales en Iberoamérica. En primer lugar, este rasgo no es generalizable a todos los países, ya que algunos – como Bolivia, El Salvador o Paraguay – orientan su comercio en mayor medida al mercado iberoamericano. En segundo lugar, dentro de la región se efectúan en grado superior a la media intercambios de productos de mayor valor añadido, por lo que la región puede desempeñar un papel importante como escenario de aprendizaje para mayores empeños competitivos. En tercer lugar, aunque un fondo de cohesión cobra sentido entre economías con un elevado grado de integración, también puede ser una herramienta útil para que éste aumente. De este modo, el fondo no se justificaría tanto porque los vínculos entre las economías iberoamericanas sean muy profundos, sino como un modo de acrecentar esos vínculos.

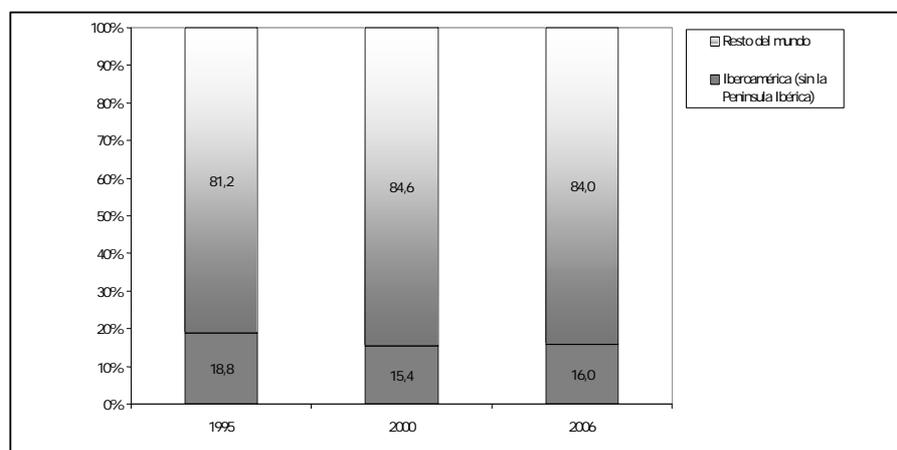
En lo que respecta a la inversión directa, los países iberoamericanos no peninsulares tienen una escasa relevancia como origen de la inversión recibida por la región. Sin embargo, ocupan un lugar destacado como

destino de la inversión de procedencia regional. El principal destino de la inversión directa que realizan los países iberoamericanos (descontando la Península Ibérica) son ellos mismos (62% del total). Respecto a la Península Ibérica sucede algo similar. Si bien el resto de Iberoamérica no ocupa un lugar destacado en las inversiones recibidas, sí tiene un papel protagonista en las emitidas. Así, del total de IED emitido por Portugal, un 39% se dirige a Iberoamérica (sin España), mientras que para España esta cifra llega al 38% (sin Portugal).

En el caso de los movimientos migratorios dentro de la Iberoamérica no peninsular, aunque son más reducidos que los extrarregionales, su cuantía no es desdeñable. Sin embargo, están muy concentrados en trayectos entre países vecinos: de Bolivia a Argentina, de Colombia a Venezuela y de Nicaragua a Costa Rica. Por otro lado, España se ha convertido en los últimos años en un destino de gran importancia para la emigración latinoamericana no peninsular. Asimismo y aunque las corrientes migratorias se frenaron años atrás, la presencia de emigrantes españoles en América Latina continúa siendo elevada. Por último, el grado de coordinación macroeconómica y cambiaría entre los países de la región es todavía muy limitado, aunque se han logrado desarrollar algunos mecanismos de cooperación en este ámbito que resultan de interés.

En suma, la región parte de unos niveles de integración económica relativamente reducidos, lo que constituye un factor limitante de los beneficios que los propios países pudieran derivar de un fondo de cohesión. Este primer juicio queda matizado por la relevancia que tiene la inversión en infraestructuras, tarea principal de un fondo, en toda estrategia de desarrollo

Gráfico 1. Iberoamérica. Distribución de las exportaciones totales (%)



Fuente: Cepal

de la región. Existen notables carencias en este campo. La comparación internacional revela que América Latina parte de una dotación de infraestructuras inferior a la que le corresponde a su nivel de desarrollo. Estas insuficiencias están teniendo un impacto negativo en la competitividad de los países, tanto en el entorno intrarregional como extrarregional, dando lugar a la aparición de cuellos de botella en el transporte y comunicaciones. Además, estas carencias repercuten muy negativamente en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, no sólo existen carencias importantes en infraestructura, sino que, además, la evolución de los últimos años no ha sido excesivamente positiva, en especial si se la compara con lo ocurrido en otras zonas del mundo. Es cierto que se ha ampliado el acceso a las líneas telefónicas, a la electricidad, al agua potable y a los servicios de saneamiento, aumentando también de forma muy intensa el uso de Internet. Sin embargo, apenas se han logrado progresos en carreteras y vías ferroviarias. Un fondo de cohesión podría desempeñar un papel relevante al respecto, como fuente de financiación de las inversiones en las zonas menos desarrolladas y como catalizador de la aportación nacional en este ámbito, si las iniciativas se respaldan a través de un mecanismo cofinanciador.

Al margen de la intensidad de las relaciones económicas e institucionales entre los países

participantes, el Fondo de Cohesión adquiere sentido cuando el proceso de integración afecta a espacios territoriales de muy dispares niveles de desarrollo. En el caso de América Latina este requisito se cumple sobradamente. Mientras que en la Unión Europea las desigualdades entre países y entre regiones son similares, en Iberoamérica (sin incluir la Península Ibérica) son mucho mayores las segundas que las primeras. Así, mientras que las diferencias de desarrollo entre las regiones de la UE-25 obedecen en un 38% a desigualdades dentro del mismo país, en Iberoamérica este porcentaje se eleva hasta el 69% (Gráfico 2).

Ahora bien, este hecho tiene consecuencias ambiguas en relación con la oportunidad del Fondo. Por un lado, puede obstaculizar su creación, pues al tener todos los países implicados regiones pobres a las que atender pueden considerar prioritario el desarrollar políticas nacionales antes de poner en marcha una iniciativa regional. Pero, por otro, las fuertes disparidades en el interior de los países implican que todos ellos tienen regiones susceptibles de ser elegidas para recibir fondos, lo que podría favorecer el impulso a las iniciativas comunes.

Por otro lado, el correcto funcionamiento de un fondo de cohesión exige una elevada capacidad de gestión, monitoreo y control. También requiere foros y mecanismos

de participación de los diversos agentes involucrados, así como alguna cesión de soberanía. En Iberoamérica no existen en la actualidad instituciones comunes capaces de desarrollar estas tareas, por lo que sería necesario crearlas. No se trata de una tarea sencilla y, además, no es desdeñable el volumen de recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para ello.

Viabilidad financiera

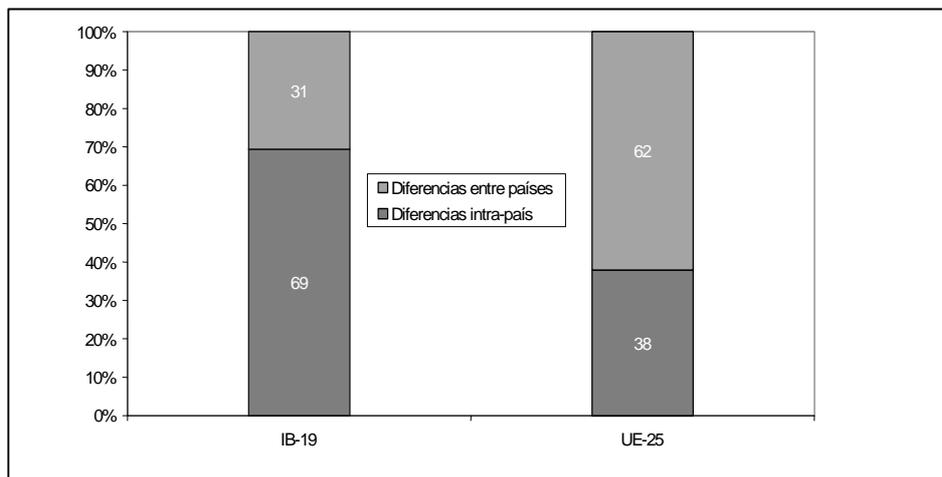
En suma, el grado de cumplimiento de los requisitos técnicos e institucionales necesarios para la creación del Fondo de cohesión es relativamente débil en el caso iberoamericano; y ¿qué ocurre respecto a las posibilidades financieras? En Garcimartín (2009) se analizan seis posibles escenarios en función de las aportaciones nacionales recibidas por el Fondo, así como un mecanismo de reparto entre regiones en función de su renta per cápita. En el primero de dichos escenarios cada país contribuye con un 0,01% de su Renta Nacional Bruta en términos de Paridad del Poder Adquisitivo (RNB PPA). En el segundo, cada país aporta el 0,01 % de su RNB PPA, multiplicada esa cifra por la ratio entre su renta per cápita PPA y la media; es decir se introduce cierta progresividad en las contribuciones

nacionales al fondo. El tercer escenario consiste en transformar la ayuda oficial al desarrollo bilateral de la Península Ibérica al resto de países iberoamericanos en un fondo de cohesión. El cuarto comporta sumar a las contribuciones de cada país, fijada en el 0,01% de su RNB PPA, la ayuda de los países de la Península Ibérica. En el quinto escenario se plantea sumar a la aportación de cada país (0,01% de su RNB PPA) una contribución equivalente al 10% de la ayuda que otorgan a la región los países de la UE-15 (incluidos España y Portugal), EE.UU. Japón, Canadá y Suiza. En el último de los escenarios esta aportación exterior asciende al 20% de su ayuda actual. De acuerdo a las simulaciones efectuadas, las cantidades netas recibidas por habitante son reducidas en todos estos escenarios. Los recursos totales del Fondo se encontrarían entre los 600 y 1800 millones de dólares, lo que supone que los países con mayores cantidades netas recibidas ingresarían entre 4 y 14 dólares por habitante y año; una cifras que se encuentran muy alejadas de las que existen en la Unión Europea. Además, todo ello sin tener en cuenta los costes de gestión del Fondo, que pueden reducir notablemente estas cifras. Por tanto, para hacer viable un fondo de cohesión en Iberoamérica sería necesaria una mayor dotación financiera. A su vez, conseguir ese objetivo exigiría un mayor esfuerzo fiscal por parte de los países involucrados y/o una mayor aportación financiera internacional a cargo de terceros países. Ninguna de estas tareas es sencilla de alcanzar.

Conclusiones finales

Como conclusiones fundamentales de lo anteriormente expuesto pueden subrayarse las siguientes. En primer lugar, la cohesión no debe entenderse como una mera

Gráfico2. Descomposición de las diferencias regionales entre la RNB per cápita. PPA (%)



política redistributiva, sino como un mecanismo para mejorar las capacidades productivas y competitivas de las regiones menos desarrolladas en un espacio de integración. Ello, a su vez, exige que el grado de integración real entre los participantes sea elevado. En el caso de Iberoamérica éste es, en general, reducido, aunque existen determinados ámbitos donde la relación entre las economías iberoamericanas es más profunda. En segundo lugar, aunque un fondo de cohesión cobra sentido entre economías con un elevado grado de integración, también puede ser una herramienta útil para que éste aumente. De este modo, el Fondo no se justificaría tanto porque los vínculos entre las economías iberoamericanas sean muy

profundos, sino como un modo de acrecentarlos. En tercer lugar, el buen funcionamiento de un fondo de cohesión exige una elevada capacidad de gestión, monitoreo y control. En Iberoamérica no existen instituciones comunes capaces de desarrollar estas tareas, por lo que será necesario crearlas. No se trata de algo sencillo y, además, no es desdeñable el volumen de recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para ello. En cuarto lugar, las fuertes disparidades territoriales dentro de los países latinoamericanos tiene consecuencias favorables y contrarias a la creación del Fondo. Por un lado, supone que en todos ellos existen bolsas regionales de pobreza, por lo que cada Gobierno puede optar por emplear sus

recursos en políticas regionales a nivel nacional. Pero, por otro lado, estas fuertes disparidades en cada país también implican que todos los países de la Iberoamérica no peninsular tienen regiones susceptibles de ser elegidas para recibir financiación, lo que aumenta sus incentivos para participar en el Fondo. Por último, dado el nivel de renta de los países iberoamericanos y las diferencias regionales existentes, la capacidad financiera que tendría un Fondo de Cohesión compuesto únicamente por aportaciones de los países de la región es muy reducida. Ello supone que sea necesaria la participación de países terceros que contribuyan al sostenimiento del Fondo. A su vez, un Fondo de

Cohesión Iberoamericano puede ser útil a la hora de atraer la atención de determinados donantes para los que América Latina está perdiendo protagonismo en su política de cooperación al desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Garcimartín, C. (dir.) (2008): *Integración Iberoamericana ¿Es viable un Fondo de Cohesión?*, ICEI, Madrid