

# DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

A Urgência de uma  
Estratégia Renovada

**ENRIQUE GARCÍA**

(coordenação)

**Wagner P. Pereira**

**Beatriz Muriel**

(organização)

Ministro de Planejamento e Coordenação da Bolívia, representante de seu país no Banco Mundial, tesoureiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), presidente do CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina: Enrique García exerceu por várias décadas essas e outras funções de relevância no âmbito da governança econômica e financeira internacional.

A extraordinária experiência resultante dessa longa e profícua trajetória deu-lhe a convicção de que o êxito de toda e qualquer política de desenvolvimento depende necessariamente de construção abrangente que integre aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais.

Convidado pela Universidade de São Paulo (USP), Enrique García foi o titular da prestigiosa Cátedra José Bonifácio em 2019 e, no ambiente acadêmico, com base nessa sua visão, dirigiu atividades de pesquisa voltadas à compreensão dos desafios ao desenvolvimento latino-americano em cenário global bastante complexo.

Fruto do trabalho realizado na USP, esta obra reúne artigos elaborados pelo catedrático, por especialistas por ele convidados e por alunos de cursos de pós-graduação, em contribuição significativa para o delineamento de caminhos mais promissores para os povos da América Latina.



ISBN 978-85-314-1774-0



9 788531 417740

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO NA  
AMÉRICA LATINA: A URGÊNCIA DE UMA  
ESTRATÉGIA RENOVADA



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Reitor* Vahan Agopyan  
*Vice-reitor* Antonio Carlos Hernandez



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Diretor-presidente* Lucas Antonio Moscato

COMISSÃO EDITORIAL

*Presidente* Rubens Ricupero  
*Vice-presidente* Valeria De Marco  
Carlos Alberto Ferreira Martins  
Clodoaldo Grotta Ragazzo  
Maria Angela Faggin Pereira Leite  
Ricardo Pinto da Rocha  
Tânia Tomé Martins de Castro  
*Suplentes* José Roberto Castilho Piqueira  
Marta Maria GERALDES Teixeira  
Sandra Reimão

*Editora-assistente* Carla Fernanda Fontana

*Chefe Téc. Div. Editorial* Cristiane Silvestrin



CENTRO  
IBERO-AMERICANO

CENTRO IBERO-AMERICANO — CÁTEDRA JOSÉ BONIFÁCIO

*Comité Científico* Maria Hermínia Tavares de Almeida (IRI)  
Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)  
Rudinei Toneto Junior (Fearp)  
Valeria De Marco (FELCH)  
Hernan Chaimovich (IQ)

*Coordenador* Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari  
*Secretário executivo* Gerson Damiani

ENRIQUE GARCÍA (COORDENAÇÃO)

# DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: A URGÊNCIA DE UMA ESTRATÉGIA RENOVADA

**Organização**

Wagner Pinheiro Pereira

Beatriz Muriel



A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Esta edição está disponível no portal de livros abertos da Edusp ([www.livrosabertos.edusp.usp.br](http://www.livrosabertos.edusp.usp.br)). É uma versão eletrônica da obra impressa. É permitida sua reprodução parcial ou total, desde que citadas a fonte e a autoria. É proibido qualquer uso para fins comerciais.

Ficha catalográfica elaborada pela  
Associação Brasileira de Editoras Universitárias (Abeu).

---

Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada / Enrique García (coordenação); Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel (organização). — São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

864 p.: il.; 15 × 22 cm. (Cátedra José Bonifácio, 7).

Inclui figuras, gráficos, tabelas e quadros.

ISBN 978-85-314-1774-0

1. Economia. 2. Desenvolvimento regional. 3. Cooperação regional. 4. América Latina. I. García, Enrique. II. Pereira, Wagner Pinheiro. III. Muriel, Beatriz. IV. Título.

CDD-337.1098

---

Direitos reservados à

Edusp — Editora da Universidade de São Paulo  
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária  
05508-050 — São Paulo — SP — Brasil  
Divisão Comercial: tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150  
[www.edusp.com.br](http://www.edusp.com.br) — e-mail: [edusp@usp.br](mailto:edusp@usp.br)

Printed in Brazil 2020

Foi feito o depósito legal

# Sumário

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| Prefácio .....                                          | 11 |
| Vahan Agopyan                                           |    |
| Enrique García na Cátedra José Bonifácio .....          | 13 |
| Pedro Dallari                                           |    |
| Relevancia de la Cátedra José Bonifácio 2019 .....      | 25 |
| Enrique V. Iglesias                                     |    |
| Una experiencia académica y personal gratificante ..... | 29 |
| Enrique García                                          |    |
| Apresentação .....                                      | 33 |
| Wagner Pinheiro Pereira ■ Beatriz Muriel                |    |

## **Primeira Parte: Estratégia integral de desenvolvimento e cooperação regional: balanço, perspectivas e propostas**

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| América Latina: la urgencia de una estrategia renovada de desarrollo ...                    | 49  |
| Enrique García                                                                              |     |
| América Latina y la doble dependencia .....                                                 | 79  |
| Juan Gabriel Tokatlian                                                                      |     |
| El nuevo contexto político de América Latina<br>y su relación complicada con el mundo ..... | 89  |
| Carlos Malamud                                                                              |     |
| América Latina y la agenda económica global .....                                           | 127 |
| José Antonio Ocampo                                                                         |     |

|                                                                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| América Latina en la encrucijada<br>de las grandes tendencias del siglo xxi .....                                                                                                                            | 159 |
| Rebeca Grynspan                                                                                                                                                                                              |     |
| El desarrollo sostenible como un cambio en el estilo de desarrollo ...                                                                                                                                       | 199 |
| Alicia Bárcena Ibarra                                                                                                                                                                                        |     |
| Hacia dónde va América Latina:<br>desarrollos y perspectivas a mediano plazo .....                                                                                                                           | 227 |
| Claudio M. Loser                                                                                                                                                                                             |     |
| Desafíos de crecimiento e innovación en América Latina .....                                                                                                                                                 | 269 |
| Osvaldo Rosales                                                                                                                                                                                              |     |
| Desafíos sociales y políticas públicas en un mundo global:<br>los temas bajo los cuales América Latina puede construir<br>agendas de futuro con otras regiones.....                                          | 309 |
| Fernando Reyes Matta                                                                                                                                                                                         |     |
| Una visión alternativa sobre el desarrollo latinoamericano .....                                                                                                                                             | 321 |
| Luis Sánchez-Masi                                                                                                                                                                                            |     |
| Os populismos nas Américas: lideranças carismáticas, psicologia das<br>massas e cultura da mídia em tempos de crises de desenvolvimento<br>econômico e de descontentamento democrático (séculos xx-xxi)..... | 351 |
| Wagner Pinheiro Pereira                                                                                                                                                                                      |     |
| Reflexiones y datos sobre la productividad económica.....                                                                                                                                                    | 397 |
| Miguel Hakim Simón                                                                                                                                                                                           |     |
| Cadenas globales de valor en América Latina: contexto y desafíos<br>en la solución de controversias en comercio internacional .....                                                                          | 437 |
| Beatriz Muriel ■ Gerson Damiani                                                                                                                                                                              |     |
| Infraestructura: ¿se hace camino al andar?.....                                                                                                                                                              | 463 |
| Luis Víctor Traverso                                                                                                                                                                                         |     |
| Governança e sustentabilidade no bioma Amazônia .....                                                                                                                                                        | 499 |
| Jacques Marcovitch                                                                                                                                                                                           |     |
| O setor elétrico brasileiro após a crise de racionamento de 2001:<br>planejamento, financiamento e desafios.....                                                                                             | 525 |
| Eduardo Luzio ■ Paula Pereda                                                                                                                                                                                 |     |



|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hacia una visión renovada de la integración .....                                                                                                     | 557 |
| Horst Grebe López                                                                                                                                     |     |
| La crisis de la integración regional .....                                                                                                            | 593 |
| Gustavo Fernández Saavedra                                                                                                                            |     |
| La integración regional en un mundo en transformación:<br>una visión desde Argentina.....                                                             | 615 |
| Félix Peña                                                                                                                                            |     |
| Diplomacia subnacional e desafios do desenvolvimento:<br>um ponto de vista brasileiro .....                                                           | 643 |
| Celso Lafer                                                                                                                                           |     |
| <br><b>Segunda Parte: Reflexões sobre desenvolvimento e<br/>cooperação latino-americanos na Cátedra José Bonifácio</b>                                |     |
| Busca por eficiência e produtividade no comércio<br>internacional da América Latina: perspectivas para<br>desenvolvimento e cooperação regional ..... | 655 |
| Ana Paula Magna da Silva Frasca Castelhana                                                                                                            |     |
| Hegemonia benevolente e empreendedorismo político<br>como pressuposto para o desenvolvimento regional .....                                           | 671 |
| Vinícius Rodrigues Vieira                                                                                                                             |     |
| A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura<br>Regional Sul-americana e a via intergovernamental:<br>resultados, comparações e propostas .....   | 687 |
| Tiago Franca Menegatti                                                                                                                                |     |
| Planejamento público na América Latina:<br>contextualização, retomada, avanços e desafios .....                                                       | 711 |
| Ivan Trizi Amorim                                                                                                                                     |     |
| Arbitragem de investimento na América Latina:<br>o retorno da doutrina Calvo?.....                                                                    | 733 |
| Lucas de Medeiros Diniz                                                                                                                               |     |
| O papel efetivo da educação formal para um crescimento sustentável<br>e de qualidade na América Latina: desafios e proposições .....                  | 755 |
| Rita de Cássia Marques Lima de Castro ■ Paulo Sérgio de Castro                                                                                        |     |

|                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| O projeto científico-social do INN-ELS: lições<br>para superação do subdesenvolvimento brasileiro .....                                                    | 779 |
| Quezia Brandão                                                                                                                                             |     |
| Cadeias produtivas da mineração: uma perspectiva<br>de regionalização na América do Sul .....                                                              | 795 |
| Johnny Kallay                                                                                                                                              |     |
| Distribuição desigual da apropriação de energia: cinquenta<br>anos de transferência da capacidade produtiva brasileira.....                                | 817 |
| Mariana Nunes de Moura Souza ■ Célio Bermann ■<br>Nilson Araújo de Souza ■ Luisa Maria Nunes de Moura e Silva                                              |     |
| “Não há desenvolvimento sustentável sem paz e paz sem<br>desenvolvimento sustentável”: o objetivo 16 da Agenda 2030<br>na América Latina e no Caribe ..... | 837 |
| Maressa Aires de Proença ■ Angela Jank Calixto                                                                                                             |     |

## **Anexo**

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Entrevista con Enrique García:<br>impases en el desarrollo de América Latina ..... | 851 |
| Pedro Dallari                                                                      |     |

## Prefácio

VAHAN AGOPYAN

*Reitor da Universidade de São Paulo*

A Cátedra José Bonifácio comemora em 2019 seu sétimo ano de contribuição à pesquisa e ao ensino de temas atinentes à Ibero-América. Apesar de sua recente história, a Cátedra José Bonifácio representa hoje um modelo de sucesso no âmbito da Universidade de São Paulo (USP). Tal fato torna-se notório ao observarmos a criação na universidade de diversas outras cátedras – essas ainda mais recentes – que a tiveram como inspiração e referência. A cátedra está possibilitando aos nossos alunos experiências empíricas capazes de difundir a integração multidisciplinar internacional no contexto da pós-graduação universitária. Essa experiência é de grande relevância, seja para o mundo acadêmico, seja no ideal de integração da USP à sociedade civil.

Enrique García, o mais recente titular da cátedra, aprofundou-se na construção de uma estratégia integral para o desenvolvimento econômico latino-americano. Com sua visão de economista, consagrado líder e conhecedor das finanças globais, propiciou aos pesquisadores da Cátedra José Bonifácio – assim como a todos aqueles com quem conviveu – a oportunidade de expandir os fundamentos de suas pesquisas e aprofundar os conhecimentos dos desafios econômicos enfrentados pela América Latina nos dias de hoje. O avanço da infraestrutura na região deve ser fomentado sob a perspectiva holística à qual se refere García em suas teses de desenvolvimento integral latino-americano.

A complexidade político-social aflige o espaço territorial que nos tangem. A capacidade de tratar das questões de infraestrutura de forma multidisciplinar e global permite-nos pensar e propor soluções abrangentes e

compatíveis com as necessidades hodiernas do Brasil, da América Latina e da Ibero-América, podendo também servir como exemplo para a superação de paradigmas nas mais diversas regiões do globo.

Meritório de reconhecimento é o trabalho cuidadoso do professor Pedro Dallari, do Instituto de Relações Internacionais (IRI), na criação e desenvolvimento da cátedra, que hoje se constitui como modelo para outras iniciativas de semelhante porte na universidade. Dallari também lidera o Centro Ibero-americano (Ciba), sempre apoiado pelo doutor Gerson Damiani. Agradeço, ainda, aos apoiadores acadêmicos Beatriz Muriel e Wagner Pereira pela atuação em 2019 como coorganizadores desta publicação.

Agradeço efusivamente a contribuição do catedrático Enrique García pela brilhante e decisiva condução dos trabalhos de pesquisa que resultou nesta publicação. Além de suas atividades de coordenação da pesquisa adjacente, durante o ano de 2019, García integrou com entusiasmo, competência e seu característico bom humor diversas atividades extracurriculares da USP. Dessarte, tornou-se um verdadeiro membro da comunidade da universidade, engrandecendo os valores acadêmicos de ensino e extensão universitária.

# Enrique García na Cátedra José Bonifácio

PEDRO DALLARI<sup>1</sup>

Mais recente personalidade internacional a ocupar a Cátedra José Bonifácio (CJB) da Universidade de São Paulo (USP) – em uma linhagem que teve início com o ex-presidente chileno Ricardo Lagos, em 2013 –, o economista boliviano Luis Enrique García Rodríguez trouxe sua extraordinária vitalidade para a vida acadêmica brasileira. Durante todo o ano de 2019, Enrique García – ou L. Enrique García R., ou, ainda, simplesmente *don Enrique*, como costuma ser carinhosamente denominado no âmbito da comunidade da USP – desempenhou a função de catedrático de forma a atender plenamente os objetivos almejados pela CJB.

Gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba)<sup>2</sup> da USP – núcleo de pesquisadores instituído pela Pró-Reitoria de Pesquisa e administrativamente vinculado ao Instituto de Relações Internacionais (IRI) da universidade – e contando com apoio financeiro do Banco Santander, a CJB é um importante programa de apoio à pesquisa, destinado a incrementar atividades de investigação científica por meio da viabilização do convívio de pesquisadores com

1. Professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP), Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari é coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio (CJB).
2. O Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) Centro Ibero-americano (Ciba) é dirigido por um comitê científico formado por professores de diferentes unidades da USP que lhe deram origem: Hernan Chaimovich, do Instituto de Química (IQ); Maria Hermínia Tavares de Almeida, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e do IRI; Valeria De Marco, da FFLCH; Rudinei Toneto Júnior, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP); e Pedro Dallari, do IRI (coordenador). A secretaria executiva do Ciba está a cargo de Gerson Damiani, assessor da reitoria da USP.

lideranças políticas, sociais e culturais do universo ibero-americano, que disponibilizam, para aproveitamento pela comunidade acadêmica, a significativa experiência adquirida ao longo de suas trajetórias. Assim o fizeram o uruguaio Enrique Iglesias, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – que, em 2014, sucedeu a Ricardo Lagos –, e, depois de Iglesias, em 2015, a escritora brasileira Nélida Piñon, membro e ex-presidente da Academia Brasileira de Letras (ABL). Na sequência, em 2016, ocupou a CJB o ex-primeiro-ministro espanhol Felipe González e, em 2017, a diplomata e líder política mexicana Beatriz Paredes. Em 2018, a antecessora de Enrique García foi Laura Chinchilla, ex-presidente da Costa Rica.

Seguindo o padrão de atuação dessas celebradas figuras públicas, Enrique García, em suas diversas vindas à USP no ano de 2019, multiplicou-se em atividades na universidade, liderando um grupo de pesquisadores oriundos de diferentes programas de pós-graduação, proferindo conferências, participando de seminários e tendo presença ativa nos diferentes veículos de comunicação social e da imprensa universitária. Em todos esses espaços de produção e difusão de conhecimento, a vivência adquirida pelo catedrático nas relevantes funções que exerceu – por exemplo, como ministro de Planejamento e Coordenação e chefe do Gabinete Econômico e Social da Bolívia ou, então, nos quase trinta anos em que presidiu o CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – foi generosamente compartilhada com alunos e professores. A lida de mais de cinco décadas com a dinâmica da governança internacional, o estreito convívio com dezenas de chefes de Estado e de governo, o enfrentamento de crises de grande magnitude, as lições aprendidas em percurso inigualável se converteram em preciosos subsídios para a atividade científica dos pesquisadores, que tiveram a possibilidade de incorporá-los ao conhecimento teórico auferido nas salas de aula e bibliotecas.

Uma verdadeira lenda nas finanças internacionais, cada passagem da biografia de Enrique García justifica plenamente o reconhecimento que obteve da comunidade acadêmica por sua significativa presença na USP. Ademais dos cargos já mencionados, de ministro de Estado em seu país e de presidente-executivo do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, desempenhou e continua a desempenhar muitas outras funções

de grande relevância. Ocupou posições técnicas e de direção no BID, no grupo do Banco Mundial, no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata – Banco de Desenvolvimento). No âmbito acadêmico, foi catedrático da Universidad Mayor de San Andrés e da Universidad Católica, ambas na Bolívia, e atualmente é professor visitante do Departamento de Relações Internacionais da London School of Economics (LSE) e da Beijing Normal University. Participa de grande número de organizações sociais, sendo o atual presidente do comitê diretivo do Conselho de Relações Internacionais da América Latina e do Caribe (Rial).

Valendo-se de prerrogativa conferida a todos os catedráticos, coube a Enrique García a seleção do tema que nortearia as atividades acadêmicas e de pesquisa no seu período anual à frente da CJB. “América Latina: La Necesidad de una Estrategia Renovada de Desarrollo y Cooperación Regional” foi o objeto da escolha. Ultrapassando, porém, os limites fixados por esse tema, suas sucessivas intervenções na USP proporcionaram a todos os que delas se beneficiaram uma rica e multifacetada reflexão acerca do mundo contemporâneo e dos desafios postos para a humanidade, bem como sobre a própria condição humana. A extrapolação que se deu nesse âmbito temático também ocorreu no campo funcional. Isso porque, na titularidade de *don Enrique*, pela primeira vez, o ocupante da CJB deixou de exercer atribuição revestida de qualificação essencialmente honorífica – em que pese o trabalho árduo realizado pelos catedráticos – e passou a ser reconhecido oficialmente como professor da USP, desempenhando típicas atividades docentes. Com efeito, em reunião realizada em 4 de novembro de 2019, a congregação do IRI aprovou, por unanimidade, a incorporação de Enrique García a seu corpo docente, com respaldo no artigo 86 do Estatuto da USP, que estabelece que “a Universidade poderá, em caráter excepcional, contratar, por prazo determinado, Professor Colaborador, especialista de reconhecidos méritos, portador ou não de titulação universitária”<sup>3</sup>.

3. *Estatuto da USP*, 7 out. 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/rs53cvk>, acesso em: 2 abr. 2020.

E foi já nessa condição de professor do IRI que, em 26 de novembro, *don Enrique* integrou formalmente uma banca de mestrado na Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade (FEA). Orientado pelo professor e ex-reitor da USP Jacques Marcovitch, o aluno Sandro Teixeira Maróstica defendeu, na ocasião, dissertação intitulada *Green bonds e o desenvolvimento sustentável*<sup>4</sup>, tendo a arguição do catedrático contemplado de forma acurada aspectos relevantes da dimensão prática da matéria. Possuidor de título de doutor *honoris causa* conferido por instituições universitárias de prestígio internacional, mas não contando com título regular de doutor, a participação de Enrique García naquela banca teve de contar com a aprovação de três instâncias do sistema de pós-graduação da USP – a Comissão Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração, a Comissão de Pós-Graduação da FEA e o Conselho de Pós-Graduação, instância suprema do sistema e cujo presidente, o pró-reitor Carlos Gilberto Carlotti Júnior, forneceu apoio decisivo para a viabilização da iniciativa –, já que as normas da universidade só admitem, na composição de bancas acadêmicas, que a participação de especialistas não titulados se dê em “caráter excepcional”, conforme prescreve o artigo 107 do Regimento Geral da universidade<sup>5</sup>. Encontrando-se na contramão da tendência contemporânea de valorização da experiência como elemento essencial do processo de produção de conhecimento, esse regramento restritivo da USP deve ser revisto – até mesmo como decorrência do debate e do aprendizado em torno da situação que envolveu *don Enrique* –, facilitando-se, assim, que contribuições como a oferecida por ele sejam mais frequentes no cotidiano da vida universitária.

Ainda no âmbito das atividades docentes, consolidou-se, no período de titularidade de Enrique García, a prática de o catedrático ministrar aula em cursos regulares da USP. Em 22 de agosto, foi responsável por aula da disciplina “Temas e Prática em Relações Internacionais”, oferecida pelo

4. Sandro T. Maróstica, *Green Bonds e o Desenvolvimento Sustentável*, tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/thd9pu3>, acesso em: 2 abr. 2020.

5. *Regimento Geral da Universidade de São Paulo*, 19 out. 1990, disponível em: <https://tinyurl.com/rzp6ekg>, acesso em: 2 abr. 2020.



IRI para alunos de diferentes cursos da universidade, sendo professores responsáveis Jacques Marcovitch e o autor deste artigo. Na ocasião, *don Enrique* tratou do tema “Infraestrutura como Pilar do Desenvolvimento na América Latina”. Em dinâmica distinta daquela de uma conferência, que se esgota no próprio evento, os alunos, posteriormente à aula, tiveram de responder a um questionário preparado pelo catedrático, cujas respostas foram por ele conferidas.

Essa perspectiva inovadora na programação do catedrático se deu sem prejuízo do cumprimento, por parte de Enrique García, do rol de tarefas habituais da CJB, que envolvem, como já observado, a gestão de grupo de pesquisa, a presença em eventos acadêmicos, como conferencista ou debatedor, e a atuação no espaço público, por meio da imprensa e dos veículos de comunicação social da USP. O grupo de pesquisa – que se encontra registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – constitui-se no elemento central de operação do programa acadêmico consubstanciado na CJB, pois possibilita que o relacionamento dos alunos que o integram com o catedrático se dê de forma intensa e contínua ao longo do ano, viabilizando de forma mais efetiva o atendimento da finalidade do programa. Oriundos de diferentes programas de pós-graduação da USP, esses pesquisadores são selecionados em função da afinidade dos respectivos projetos de pesquisa com o tema de investigação definido pelo catedrático.

O grupo de pesquisa coordenado por Enrique García esteve constituído de 35 alunos da USP, de treze diferentes programas de pós-graduação. Mantiveram contato direto com o catedrático nos períodos em que esteve em São Paulo (SP), realizando reuniões de trabalho presenciais para discussão de assuntos específicos relacionados ao estudo dos desafios para o desenvolvimento e a cooperação regional na América Latina, justamente o tema de regência das atividades da CJB em 2019. Na sequência de uma primeira reunião realizada com o catedrático em abril, destinada ao planejamento das atividades do grupo, os pesquisadores, com respaldo em elementos enunciados por *don Enrique* e sob sua coordenação pessoal, trataram de “Una Agenda Integral de Desarrollo para América Latina” (na reunião de maio), de “La Infraestructura y Logística como Componentes

Críticos de una Agenda Integral de Desarrollo e Inserción Internacional” (em agosto) e de “Un Enfoque Renovado de la Integración y Cooperación Regional” (em novembro), com os idiomas português e espanhol sendo utilizados indistintamente, conforme regra fixada por Enrique Iglesias à época em que dirigiu a Secretaria Geral Ibero-americana (Segib) e que foi adotada pelo Ciba. Em mais um procedimento inovador no funcionamento da CJB, *don* Enrique abriu a possibilidade de os integrantes do grupo se reunirem com ele em encontros individuais, destinados à troca de ideias sobre os respectivos projetos de pós-graduação. Vários alunos se aproveitaram da oportunidade, desenvolvendo com o catedrático profícuo relacionamento acadêmico.

Na condução das reuniões e para o desenvolvimento de atividades complementares com o grupo de pesquisa, inclusive o fornecimento de suporte bibliográfico e a orientação na produção científica, Enrique García contou com o apoio de dois assistentes, reproduzindo-se o padrão adotado para os catedráticos que o antecederam. Assessoraram o catedrático o historiador brasileiro Wagner Pinheiro Pereira – professor do Instituto de História (IH) e do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), então em pós-doutoramento no IRI, e coordenador científico da CJB, tendo atuado como assessor também de Beatriz Paredes e Laura Chinchilla – e a economista boliviana Beatriz Muriel – acadêmica vinculada a diversas instituições de ensino superior de seu país e que, por indicação do catedrático e para auxiliá-lo no trabalho da CJB, retornou ao Brasil, onde anos antes havia obtido os títulos de mestre e doutora pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

No tocante aos eventos promovidos pela CJB em 2019 e destinados ao conjunto da comunidade acadêmica, o marco inaugural foi a já tradicional cerimônia, presidida anualmente pelo reitor da USP, que marca o final do período de um catedrático, com a apresentação de suas realizações, e o início das atividades de seu sucessor. No dia 2 de abril, no auditório István Jancsó, da Biblioteca Brasileira Guita e José Mindlin, espaço de eventos memoráveis da universidade, o reitor Vahan Agopyan e a comunidade acadêmica receberam Enrique García na USP. Na sequência do registro

do admirável trabalho realizado por Laura Chinchilla, que incluiu a apresentação da coletânea de artigos por ela coordenada, e após ser saudado por Enrique Iglesias – de forma inédita, coube a um antigo catedrático exercer atribuição que é sempre conferida a um professor titular da universidade –, Enrique García proferiu conferência em que discorreu sobre as perspectivas políticas, econômicas e sociais para a América Latina no contexto mundial. Nessa sua manifestação ao público que se reuniu para acolhê-lo, também anunciou e justificou a relevância do tema por ele escolhido para orientar ao longo do ano as atividades da CJB – concernente, como visto, aos desafios para o desenvolvimento e a cooperação regional no espaço latino-americano – e pontuou as diretrizes previstas para sua atuação no período anual que se seguiria.

Na primeira semana de trabalho na USP, além das reuniões de planejamento do trabalho que a cátedra viria a desenvolver sob sua direção, Enrique García foi protagonista em um segundo evento acadêmico. No dia 3 de abril de 2019, na sala da congregação do IRI, retomando a abordagem de sua conferência inaugural, falou para os membros do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional (Gacint) sobre o tema “Situación y Perspectivas Futuras de América Latina: Nuevos Escenarios, Tendencias y Realidades del Contexto Internacional”. Vinculado ao IRI, o Gacint congrega acadêmicos e profissionais da área de relações internacionais – diplomatas e outros servidores públicos, empresários e executivos de empresas, membros de organizações da sociedade civil – e representa uma ponte importante entre USP e sociedade. Nessa sessão do dia 3, o debate com *don* Enrique foi conduzido por Roberto Teixeira da Costa, especialista do mercado de capitais, que presidiu a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e foi dirigente do Conselho de Empresários da América Latina (Ceal), entre outras atividades.

Retornando à USP em maio e agosto, Enrique García voltou a participar de eventos acadêmicos, em paralelo à rotina com seu grupo de pesquisa e às intensas atividades a ele associadas, especialmente a preparação desta coletânea de artigos. Em 23 de maio de 2019, na sala da congregação do IRI, proferiu conferência sobre o tema “Políticas de Investimento no Contexto das Relações Latino-americanas”. Já em 21 de agosto do

mesmo ano, na FEA, foi o principal expositor do seminário *Mecanismos de Financiamento à Infraestrutura na América Latina: Oportunidades e Desafios do Gás Natural*, organizado pelos professores Eduardo Luzio, José Carlos Santos e Paula Pereda, daquela unidade da USP, com o apoio de seu diretor, o professor Fabio Frezatti.

Na estadia de novembro de 2019, quando concentrou sua atenção na finalização das atividades do grupo de pesquisa, don Enrique ainda encontrou tempo para gravar entrevista para a *REB: Revista de Estudios Brasileños*, publicação periódica de grande prestígio e alcance internacional de responsabilidade do Centro de Estudios Brasileños (CEB) da Universidad de Salamanca (usal), na Espanha, produzida em formato digital e de livre acesso. Dirigido pelo professor Ignacio Berdugo, ex-reitor daquela universidade espanhola, o CEB mantém sólida parceria com o Ciba e a divulgação coordenada do trabalho realizado pela CJB é uma das consequências regulares dessa cooperação. Assim como já havia ocorrido com Beatriz Paredes e Laura Chinchilla – cujas entrevistas sobre os respectivos períodos à frente da cátedra também tiveram publicação na *REB: Revista de Estudios Brasileños*, sempre sob os cuidados de sua editora Elisa Tavares Duarte –, Enrique García, em 29 de novembro, conversou com o autor deste artigo sobre as atividades por ele realizadas na USP e sobre a conjuntura latino-americana, resgatando os assuntos discutidos com seu grupo de pesquisadores. Abrigada em número da *REB: Revista de Estudios Brasileños* de 2020<sup>6</sup>, a transcrição da entrevista se encontra igualmente reproduzida no final desta coletânea, estando também acessível na internet o vídeo com o registro integral da conversa mantida com o catedrático<sup>7</sup>.

6. Pedro B. de A. Dallari, “Entrevista con Enrique García: Impases en el Desarrollo de América Latina”, *REB: Revista de Estudios Brasileños*, vol. 7, n. 14, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/r7dxmpx>; <https://tinyurl.com/tqfacr7>, acesso em: 2 abr. 2020. Cf. também as entrevistas com Laura Chinchilla e Beatriz Paredes: Pedro B. de A. Dallari, “Laura Chinchilla: Destacable Actuación en Brasil”, *REB: Revista de Estudios Brasileños*, vol. 6, n. 12, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/wfqudll>, acesso em: 2 abr. 2020; Pedro B. de A. Dallari, “Beatriz Paredes: Presencia Mexicana en Brasil”, *REB: Revista de Estudios Brasileños*, vol. 4, n. 8, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/r46qg2d>, acesso em: 2 abr. 2020.
7. Gravado e editado por Reinaldo Ferreira de Lima, do IRI, o vídeo da entrevista está disponível em: <https://tinyurl.com/tb4zftk>, acesso em: 2 abr. 2020.

É justamente com essa perspectiva de informação das atividades e da produção da CJB para um público mais amplo do que a comunidade da USP que se insere o recurso, frequente nas jornadas de todos os catedráticos, à utilização dos meios de comunicação social da universidade, inclusive veículos de imprensa. E em 2019, com Enrique García, não foi diferente. Sua chegada à universidade foi anunciada em matéria do *Jornal da USP* de 29 de março<sup>8</sup>. Em 3 de abril, o mesmo veículo publicou matéria sobre a cerimônia de recepção ao novo catedrático, ocorrida no dia anterior<sup>9</sup>. Ainda no contexto do início das atividades de *don Enrique* na direção da CJB, em 4 de abril, o jornalista Luiz Roberto Serrano, superintendente de Comunicação Social da USP, acompanhado pelo autor deste artigo, fez longa entrevista com o catedrático, que falou sobre os desafios presentes no processo de integração da América Latina e enfocou as perspectivas para o trabalho acadêmico que iria desenvolver na USP. O vídeo da entrevista foi disponibilizado na internet em 10 de abril<sup>10</sup>. Já na Rádio USP, o catedrático participou de edição do programa de entrevistas *Brasil Latino*, gravado em 21 de agosto e que foi ao ar em 2 de setembro. Dirigido pelo jornalista Marco Piva, o programa tem recebido todos os anos os titulares da CJB para discussão dos temas versados nos projetos de pesquisa por eles conduzidos na universidade.

Mas, sem dúvida, a contribuição mais significativa para divulgação e disseminação do trabalho realizado na USP por Enrique García é esta coletânea de artigos, intitulada *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*. Fruto do conhecimento acumulado por meio do extenso conjunto de iniciativas aqui sumarizado, a obra resgata e reflete o debate gerado por *don Enrique* em torno do tema que escolheu para orientar as atividades da CJB em 2019. Constitui-se no sétimo volume

8. Luiz Prado, “Economista Boliviano Enrique García Assume Cátedra José Bonifácio”, *Jornal da USP*, 29 mar. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/r8qvyhg>, acesso em: 2 abr. 2020.

9. Erika Yamamoto, “Enrique García Assume a Cátedra José Bonifácio da USP”, *Jornal da USP*, 3 abr. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/r4qouxg>, acesso em: 2 abr. 2020.

10. Enrique García, em entrevista concedida a Pedro B. de A. Dallari e Luiz R. Serrano, “Desafios da América Latina: Tema da Cátedra José Bonifácio da USP”, Canal USP, 10 abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/quyt69p>, acesso em: 2 abr. 2020.

da coleção de livros coordenados pelos catedráticos, cada um deles vinculado ao tema que o respectivo coordenador selecionou para seu período anual, com lançamento público no momento exato de encerramento dele.

Estabelecido logo na instituição do programa, em 2013, esse férreo compromisso com a produção acadêmica se materializou inicialmente com a coletânea dirigida por Ricardo Lagos, *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, cujo lançamento se deu em 2014<sup>11</sup>. Vieram em seguida as coletâneas coordenadas por Enrique Iglesias, *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, de 2015<sup>12</sup>; Nélida Piñon, *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*, de 2016<sup>13</sup>; Felipe González, *Governança e Democracia Representativa*, de 2017<sup>14</sup>; Beatriz Paredes, *O Mundo Indígena na América Latina*, de 2018<sup>15</sup>; e Laura Chinchilla, *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*, de 2019<sup>16</sup>.

E, desde 2019, todos esses livros da cjb passaram a estar disponíveis em versão digital, de acesso livre pelo *site* da Editora da Universidade de São Paulo (Edusp)<sup>17</sup>, responsável pela publicação da coleção desde o seu início. Reunindo artigos redigidos pelo catedrático, por especialistas por ele convidados e por alunos integrantes do grupo de pesquisa, cada coletânea é uma fonte significativa de conhecimento para pesquisadores científicos e estudiosos de maneira geral que, no mundo todo, se dedicam ao exame de temas latino e ibero-americanos. O livro coordenado por

11. Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, orgs. Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2013.

12. Enrique Iglesias (coord.), *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, orgs. Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2015.

13. Nélida Piñon (coord.), *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*, orgs. Gerson Damiani e Maria Inês Marreco, São Paulo, Edusp, 2016.

14. Felipe González (coord.), *Governança e Democracia Representativa*, orgs. Gerson Damiani e José Fernández-Albertos, São Paulo, Edusp, 2017.

15. Beatriz Paredes (coord.), *O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas*, orgs. Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti, São Paulo, Edusp, 2018.

16. Laura Chinchilla (coord.), *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*, orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo, São Paulo, Edusp, 2019.

17. Os livros da coleção estão disponíveis em: <http://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/category/relacoes-internacionais>, acesso em: 2 abr. 2020.

Enrique García não foge a essa regra. Com apoio de seus dois assistentes, o professor Wagner Pinheiro Pereira e a professora Beatriz Muriel, dedicou-se pessoalmente e com grande vigor ao trabalho de coordenação da coletânea, que certamente terá lugar de destaque no rol de obras voltadas à reflexão sobre os desafios que recaem atualmente sobre a América Latina. No âmbito da USP, entre outras formas de aproveitamento e dando-se sequência à rotina estabelecida desde a criação da CJB, a nova coletânea se constituirá em material de referência no programa de 2020 da disciplina “Temas Contemporâneos da Ibero-América”, prevista para ser ministrada no IRI no segundo semestre e que permitirá a alunos de graduação e de pós-graduação de diferentes cursos da USP se aprofundarem de forma sistemática no exame dos assuntos versados nos diferentes artigos.

Munido de uma capacidade de trabalho extraordinária, revestida de permanente bom humor, Enrique García dedicou-se intensamente à CJB. Indo muito além das atividades planejadas para os momentos de sua presença na USP, não deixou de acionar seus assistentes e de monitorar o trabalho de seu grupo de pesquisa mesmo à distância, de La Paz, na Bolívia, ou de onde quer que sua agenda de cidadão do mundo o tivesse levado. Certa feita, no mês de setembro de 2019, estando no Brasil por conta de compromisso particular, veio à universidade em datas não previstas e permaneceu trabalhando em sua sala no Ciba, cuidando dos assuntos da CJB. Todos os que trabalharam com ele na universidade – do reitor aos alunos, professores e funcionários administrativos – puderam atestar esse empenho e se sentiram extremamente honrados com tal deferência.

Por todas essas razões, titular da Cátedra José Bonifácio em 2019, *don* Enrique seguirá sempre sendo catedrático da USP.





# Relevancia de la Cátedra José Bonifácio 2019

ENRIQUE V. IGLESIAS<sup>1</sup>

La presente publicación, dirigida e inspirada por la Cátedra José Bonifácio del Centro Iberoamericano (Ciba) de la Universidad de São Paulo (usp), en el año 2019, bajo la dirección académica de mi querido amigo Enrique García, es una excelente contribución para ubicar los desafíos de América Latina en un mundo en profundos cambios.

En forma ordenada, se suceden los capítulos, en que distinguidos especialistas latinoamericanos discurren sobre los principales desafíos para la región, los cambios que acontecen en el mundo actual y las grandes respuestas que deberán dar las políticas de productividad y competitividad: estrategias de desarrollo que aborden la inclusión social, la equidad y el desarrollo ambiental, renovados esfuerzos de integración y cooperación regionales y una vigorosa cooperación iberoamericana.

Los textos de los especialistas son complementados con la participación del alumnado del curso, con lo cual esta publicación es una síntesis rica y participativa del curso dictado por el profesor Enrique García. Una vez más esta cátedra, verdadera iniciativa de cooperación iberoamericana emprendida por la usp, se pone al frente de los principales problemas

1. Economista uruguayo, de origen español, graduado de la Universidad de la República, Uruguay. Actualmente, es copresidente del Consejo Iberoamericano para la Productividad y la Competitividad (Cipyc). Fue presidente del Banco Central de Uruguay (bcu), ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), secretario general de la Secretaría General Iberoamericana (Segib) y presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (bid). También fue titular de la Cátedra José Bonifácio en 2014.

actuales y discurre en un diálogo entre especialistas y alumnos sobre las realidades complejas que están enfrentando el mundo y, en particular, la región iberoamericana.

La gran contribución de este valioso libro es alertar sobre los variados frentes del mundo moderno, empezando por la gran transformación de las relaciones internacionales y la crisis del multilateralismo que siguió los últimos setenta años de la posguerra. Uno de los cambios más profundos es la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China, así como los desafíos de una tecnología portadora de grandes avances para la humanidad, grandes desafíos de valores que creíamos consolidados, la pérdida de vitalidad del sistema internacional de diálogo y cooperación, el fracaso de muchos de los esfuerzos de cooperación e integración regionales y las nuevas clases medias que se rebelan frente a lo que han sido sus aspiraciones y promesas. Estos factores ponen en peligro la sustentabilidad misma de las democracias que tanto costaron recuperar.

En los análisis de la publicación, queda de manifiesto que nos encontramos en un verdadero cambio de época, con todos los desafíos y traumas que suelen acompañarlo en la historia de la humanidad. En estos cambios, se ponen en peligro grandes conquistas en lo social y económico, que se creían consolidadas y que, como hoy, son amenazadas.

En este sentido, el libro trae muy valiosas reflexiones de especialistas con vasta experiencia en las políticas de sus países y en la gestión de la institucionalidad internacional creada después de la Segunda Guerra Mundial. Además, se recalca que es una muy positiva decisión la de hacer participar, con sus reflexiones sobre el curso y sus mensajes, a los alumnos, lo que enriquece en forma especial esta publicación.

Es importante renovar mis felicitaciones a Pedro Dallari, por su gran labor coordinando la cátedra propiciada por el Ciba-usp. Con esta cátedra se ha abierto, en la usp, una ventana para el conocimiento y la reflexión sobre la realidad latinoamericana y sus principales problemas. Con esta cátedra, la usp alimenta el debate de los problemas de la región en un ámbito académico y contribuye así a la cooperación e integración de Brasil y de los países de la comunidad iberoamericana.

Deseo, en forma especial, felicitar a la dirección de la cátedra, durante el año 2019 a cargo de Enrique García, quien ha aportado su gran experiencia de vida dedicada al desarrollo económico y social de la América Latina, por la riqueza y actualidad de la temática desarrollada durante el año 2019.



# Una experiencia académica y personal gratificante

ENRIQUE GARCÍA

Gracias a la gentil sugerencia de los catedráticos Laura Chinchilla (2018-2019) y Enrique V. Iglesias (2014-2015), tuve el honor de recibir la invitación del magnífico rector de la Universidad de São Paulo (usp), Vahan Agopyan, para asumir la prestigiosa Cátedra José Bonifácio durante el ciclo académico 2019-2020.

Acepté gustoso la invitación con el entusiasmo e ilusión de poder contribuir al debate sobre los desafíos que tiene América Latina ante las realidades del nuevo escenario geopolítico y económico mundial, donde se constata la pérdida de importancia relativa de América Latina en las últimas décadas, no únicamente en comparación con los países más avanzados a nivel global sino también con los países emergentes asiáticos más dinámicos. Son estas las razones principales por las cuales consideré pertinente tener como objetivo central de la cátedra el análisis y reflexión sobre los aspectos principales que deberían tenerse en cuenta en una estrategia de desarrollo y cooperación regional que le permita a América Latina salir de la trampa de los países de ingresos medios, de la cual es prisionera hace más de cincuenta años.

Con este propósito, las conferencias, presentaciones y reuniones analíticas celebradas giraron en torno a la importancia de que los países de la región adopten un enfoque holístico para la definición de una estrategia de largo plazo que trascienda los ciclos electorales —normalmente de cuatro a seis años y, en algunos casos, una reelección. Es decir, que dicha estrategia dé prioridad a temas que contribuyan al logro y mantenimiento de un ritmo de crecimiento económico sustancialmente mayor al observado en

años recientes y que sea compatible, simultáneamente, con el logro de los siguientes objetivos: estabilidad macroeconómica; eficiencia y competitividad; equidad e inclusión social; y equilibrio y sostenibilidad ambiental.

De igual manera, la revisión crítica y adecuación de los esquemas de integración regional, dada su actual dispersión y fragmentación, fue un tema cubierto —desde diversas perspectivas— en las conferencias, mesas redondas y debates académicos realizados. Lo anterior, por considerar que la integración regional renovada debe ser un componente esencial de una estrategia de desarrollo e inserción internacional que se adecue a las realidades geopolíticas y económicas globales de la nueva época.

Como tarea inicial, invité a distinguidas personalidades internacionales en el ámbito académico, de políticas públicas y de relaciones internacionales, para elaborar, en el marco del tema central de la cátedra, los valiosos capítulos que son parte integral de este libro. De igual manera, se seleccionó un conjunto de artículos propuestos por el grupo de los estudiantes e investigadores que participaron durante el año en actividades académicas de la cátedra. Los artículos seleccionados forman parte, en efecto, de los capítulos que aparecen en la segunda parte de esta publicación.

En cuanto a la dinámica de la cátedra, durante el año académico, realicé cinco visitas a la USP, con una duración aproximada de una semana cada una, combinando conferencias públicas y presentaciones temáticas en diversas facultades y escenarios académicos. También fueron muy gratas las sesiones realizadas con un grupo de más de treinta estudiantes e investigadores, la mayoría de los cuales estaba en el proceso de preparación de sus tesis de postgrado. Fueron muy estimulantes las reuniones bilaterales sostenidas con varios de ellos para profundizar el análisis de temas específicos relacionados con la preparación de los artículos de su autoría que serían incorporados como capítulos de este libro.

Otra actividad muy gratificante fue haber participado, como profesor colaborador del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la USP, en el jurado académico de la presentación y defensa de la tesis del candidato Sandro Teixeira Marostica, sobre el tema “Green Bonds e o Desenvolvimento Sustentável”, para la obtención del título de magíster en la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad (FEA) de la USP. Dicho jurado

fue presidido por el profesor Jacques Marcovitch e integrado por varios profesores de la USP, adicionalmente a mi persona.

En el plano humano, el estrecho vínculo con profesores, investigadores y estudiantes de esta gran universidad así como el contacto personal con la sociedad paulista han sido una experiencia enriquecedora maravillosa. También ha sido una excelente oportunidad para conocer y entender mejor la cultura y los valores del gran país que es Brasil. Lo anterior, más allá del vínculo cercano que he mantenido con Brasil, por varias décadas, como presidente de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ministro de Planeamiento y Coordinación de Bolivia así como desde otras actividades desarrolladas en los ámbitos público, académico y privado, tanto en mi país como a nivel internacional.

Por todo lo anterior, deseo expresar mi profundo agradecimiento al magnífico rector, Vahan Agopyan, al director del Centro Iberoamericano (Ciba) de la USP, Pedro Dallari, a su secretario ejecutivo y asesor internacional de la rectoría, Gerson Damiani, a los autores que han contribuido a la publicación de este libro y al Banco Santander por promover y apoyar, desde su creación, en 2013, la exitosa Cátedra José Bonifácio del Ciba-USP. Es un hecho que esta iniciativa ha ganado, a través de los años, una alta reputación internacional.

Finalmente, deseo hacer un reconocimiento y muestra de gratitud muy especial a los doctores Beatriz Muriel y Wagner Pinheiro Pereira, que fueron mis colaboradores más cercanos en la fantástica travesía académica y humana de mi año como catedrático y coordinador de la Cátedra José Bonifácio en la Universidad de São Paulo.





# Apresentação

WAGNER PINHEIRO PEREIRA<sup>1</sup> ■ BEATRIZ MURIEL<sup>2</sup>

No ano de 2019, a Cátedra José Bonifácio, um programa de apoio à pesquisa sobre o mundo ibero-americano e ao incremento das relações entre a Universidade de São Paulo (USP) e as comunidades acadêmicas ibero-americanas, dedicou-se ao estudo e à discussão do tema “América Latina: A Necessidade de uma Estratégia Renovada de Desenvolvimento e Cooperação Regional”.

A proposta temática da Cátedra José Bonifácio 2019 foi desenvolvida sob a condução do catedrático Luis Enrique García Rodríguez, economista boliviano e ex-presidente do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, que, com base na vasta experiência de trabalho adquirida em organizações multilaterais, no setor público e na academia, aplicou uma estratégia de ensino conceitual e participativa, promovendo análises, debates e

1. Historiador e professor de História da América Contemporânea e História da Arte e da Cultura Audiovisual no Instituto de História (IH) e no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador científico da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), onde realiza pós-doutoramento no Instituto de Relações Internacionais (IRI). Coordenador do Laboratório de História, Cinema e Audiovisualidades (LHISCA) e editor-chefe da *Revista Poder & Cultura*.
2. Economista boliviana, formada pela Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, com mestrado e doutorado concedidos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), no Brasil. Atualmente, Beatriz Muriel Hernández é diretora executiva da Fundación Inesad, na Bolívia. Foi professora do mestrado em desenvolvimento da Universidad Católica Boliviana “San Pablo” e de outras universidades bolivianas. Ocupou posições hierárquicas no governo da Bolívia relacionadas a questões de análise econômica. Em 2005, ganhou o Prêmio Haralambos Simeonidis de melhor tese de doutorado, concedido pela Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), no Brasil.

orientações para a elaboração e o desenvolvimento dos ensaios temáticos dos pesquisadores da cátedra.

Nesse contexto, o ciclo de estudos da Cátedra José Bonifácio em 2019 enfocou os seguintes temas:

- agenda de desenvolvimento integral para a América Latina, em que se adotou uma estrutura conceitual e sistêmica de crescimento sustentável e de qualidade;
- infraestrutura e logística na América Latina, em que, como componente crítico de uma agenda de desenvolvimento, se discutiu a situação atual e as inovações necessárias para auxiliar um desenvolvimento integral;
- abordagem renovada para uma integração e cooperação regional, como um segundo componente crítico, em que se discutiu a origem, evolução e fragmentação atual dos processos de integração e a necessidade de novas visões de cooperação e complementação.

Com base nos tópicos apresentados, foi desenvolvido um estudo que orientou as reflexões que compõem este livro – *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*. Este sétimo volume da coleção Cátedra José Bonifácio reúne textos de acadêmicos, intelectuais e lideranças econômicas e políticas de diferentes países da América Latina, assim como de jovens pesquisadores de diversificados programas de pós-graduação da USP.

Os artigos estão agrupados em duas partes: a primeira, *Estratégia Integral de Desenvolvimento e Cooperação Regional: Balanço, Perspectivas e Propostas*, congrega o artigo-síntese da proposta temática da Cátedra José Bonifácio em 2019, de autoria de Enrique García, e mais dezenove textos produzidos por acadêmicos, intelectuais e líderes de administrações públicas e privadas que, a convite do catedrático, trazem contribuições originais e inovadoras para a abordagem de uma visão holística de desenvolvimento e cooperação regional para a América Latina. A segunda parte, *Reflexões sobre Desenvolvimento e Cooperação Latino-americanos na Cátedra José Bonifácio*, reúne dez artigos de estudantes de pós-graduação que integraram o grupo de pesquisa da cátedra em 2019 e tiveram seus textos sele-

cionados para publicação nesta coletânea, por apresentarem estudos que contemplam, sob diferentes ópticas e áreas, a temática principal trabalhada nos encontros do catedrático com o grupo de pesquisa.

Inaugurando a primeira parte de artigos deste volume, temos o texto que descreve a estrutura de análise “América Latina: La Urgencia de una Estrategia Renovada de Desarrollo”, no qual o catedrático Enrique García assinala que a América Latina cresceu significativamente em vários períodos, desde meados do século xx, mas de maneira volátil – com base na exploração de recursos naturais e na exportação de matérias-primas –, fazendo com que a região se encontre na armadilha dos países de renda média. Em questões sociais, houve uma redução importante da pobreza e um aumento substancial da classe média, especialmente na primeira década do século xxi; no entanto, a região continua tendo o maior índice de desigualdade do mundo. Além disso, o deterioramento das condições externas nos últimos anos expôs os pontos fracos do modelo de desenvolvimento da região, exacerbando ainda mais sua perda de importância em comparação com os países mais avançados e emergentes.

Nesse cenário, e levando em conta o atual contexto geopolítico global e as implicações da Quarta Revolução Industrial, Enrique García evidencia a necessidade de avançar em uma estratégia abrangente de desenvolvimento em longo prazo, baseada na transformação produtiva, no fortalecimento institucional e na renovação dos esquemas regionais de integração e cooperação. Tudo isso com a visão de ter um crescimento econômico não apenas superior ao alcançado quando os termos de troca eram favoráveis como também compatível com critérios de estabilidade macroeconômica e institucional, produtividade, equidade social e sustentabilidade ambiental.

Apresentando esse quadro, os três artigos seguintes começam refletindo sobre o contexto geopolítico e econômico global. No artigo “América Latina y la Doble Dependencia”, Juan Gabriel Tokatlian assinala que o sistema global, com as estruturas internacionais, globais e institucionais que prevaleceram desde a Guerra Fria, está sobrecarregado, o que leva a excessos de encruzilhadas, contradições, pressões e dilemas que exigem ajustes urgentes. Para a América Latina, esse cenário está associado com

seu enfraquecimento e sua fragmentação, o que está levando ainda à dupla dependência dos Estados Unidos da América e da China, mas que pode ser evitada “empoderando” a região. Propõe-se, então, uma estratégia mista com a China, que combine aproximação e previsão para evitar uma subordinação a esse país.

No artigo “El Nuevo Contexto Político de América Latina y Su Relación Complicada con el Mundo”, Carlos Malamud estuda a relevância da América Latina no mundo, com base no índice de presença global, e as recentes mudanças políticas que incidiram sobre os avanços e retrocessos nas alianças e nos acordos de integração na região. Aponta que o último ciclo eleitoral levou a região a se tornar muito mais heterogênea e fragmentada que no passado, quando os países haviam colocado seus tópicos de interesse particular na agenda internacional.

Por sua vez, no artigo “América Latina y la Agenda Económica Global”, José Antonio Ocampo estuda, primeiramente, as tendências econômicas globais e seus impactos na América Latina e analisa o desempenho socioeconômico da região. Em seguida, avalia os processos de integração e comércio nos níveis global e regional, observando o deterioramento do sistema multilateral, as tensões políticas e ideológicas, a guerra comercial e a volatilidade do sistema financeiro; porém, destaca alguns avanços na integração regional e na cooperação tributária internacional.

Os doze artigos seguintes refletem, por meio de abordagens multidisciplinares e particulares, os temas-chave para avançar em direção a um desenvolvimento holístico.

No artigo “América Latina en la Encrucijada de las Grandes Tendencias del Siglo xxi”, Rebeca Grynspan levanta a questão: a América Latina está preparada para os desafios do século xxi? Para buscar responder a essa questão, a autora primeiramente descreve as tendências tecnológicas, socioeconômicas, geopolíticas, institucionais e ambientais. Sob essa análise, coloca os principais desafios e oportunidades para enfrentar os novos cenários no mundo, em que se destaca a necessidade de acelerar o crescimento com maiores investimentos, de renovar o multilateralismo, de acelerar a institucionalidade para combater a desconfiança do cidadão e de aproveitar os recursos naturais para acelerar a transição energética.

No artigo “El Desarrollo Sostenible como un Cambio en el Estilo de Desarrollo”, Alicia Bárcena Ibarra argumenta que o modelo de crescimento predominante, iniciado no começo da década de 1980, tem limites para o desenvolvimento sustentável, razão pela qual é importante repensar as políticas públicas com base nas contribuições das teorias do desenvolvimento. Em particular, políticas coordenadas e complementares de investimento, que impliquem uma transformação qualitativa do sistema produtivo, seriam úteis em um novo paradigma tecnológico e um novo estilo de desenvolvimento, com maior igualdade, menor uso de energia e redução da emissão de gases do efeito estufa.

No artigo “Hacia Dónde Va América Latina: Desarrollos y Perspectivas a Mediano Plazo”, Claudio M. Loser avalia o crescimento econômico, os cenários macroeconômicos e as principais variáveis socioeconômicas – produtividade, competitividade, desigualdade e pobreza – na América Latina. Os dados permitem concluir que a região fez progressos, mas mais modestos que outras regiões, ficando para trás e com menos importância no mundo. Nesse contexto, propõe-se resgatar as lições de sucesso no leste da Ásia, especialmente nas políticas de longo prazo baseadas em princípios de mercado, com uma intervenção do Estado que seja positiva e medida, focada na obtenção de resultados sociais e econômicos sustentáveis.

No artigo “Desafíos de Crecimiento e Innovación en América Latina”, Osvaldo Rosales, à luz do fraco desempenho em termos de crescimento, inovação e competitividade na América Latina, reflete sobre os vários desafios da região que precisam ser enfrentados com urgência. Incluem: a modernização das instituições, a responsabilidade macroeconômica, a melhoria da qualidade da inserção internacional, a promoção da pesquisa, do desenvolvimento e da inovação ( $P+D+I$ ), o aumento do investimento, a melhoria dos recursos humanos, a diversificação produtiva e de exportação, o pacto pelo crescimento verde e pela revolução energética e o cuidado com o meio ambiente.

No artigo “Desafíos Sociales y Políticas Públicas en un Mundo Global: Los Temas Bajo los Cuales América Latina Puede Construir Agendas de Futuro con Otras Regiones”, Fernando Reyes Matta estuda quatro preocupações atuais da população: a situação do emprego *versus* automação e

robótica, os problemas associados à urbanização, a falta de proteção na velhice e os efeitos das mudanças climáticas. Nesse contexto, aponta a necessidade de os países terem estratégias claras de longo prazo, especialmente diante de uma classe média com novas necessidades e demandas para viver melhor.

No artigo “Una Visión Alternativa sobre el Desarrollo Latinoamericano”, Luis Sanchez-Masi reflete sobre as deficiências das estruturas produtivas na América Latina, dadas as falências institucionais, as limitações de conhecimento e tecnologia e as exportações baseadas em matérias-primas. Fazendo uma revisão de transformações produtivas bem-sucedidas, como na Europa e, mais recentemente, na Ásia, argumenta que uma agenda de desenvolvimento deve considerar a criação de zonas econômicas especiais, incluindo a atração de investimentos estrangeiros diretos com alto conteúdo tecnológico, que deve ser assimilado na estrutura produtiva nacional. Tudo isso sob melhores esquemas institucionais.

O artigo “Os Populismos nas Américas: Lideranças Carismáticas, Psicologia das Massas e Cultura da Mídia em Tempos de Crises de Desenvolvimento Econômico e de Descontentamento Democrático (Séculos xx-xxi)”, de autoria de Wagner Pinheiro Pereira, apresenta um estudo do fenômeno político do populismo no continente americano, que objetiva discutir suas origens e (in)definições conceituais, identificar as suas características históricas e apresentar as principais perspectivas de interpretação e as fases históricas de suas distintas manifestações e ressurgências. Para tanto, evoca exemplos de casos de populismos clássicos e de neopopulismos contemporâneos e as formas com que construíram uma visão de mundo populista em atendimento aos projetos políticos, econômicos, sociais e culturais preconizados pelas lideranças carismáticas, as quais encarnaram o papel messiânico de “salvadores da pátria”. Comprova-se, assim, a presença recorrente da política de massas populista como uma das marcas características do autoritarismo no continente americano.

No artigo “Reflexiones y Datos sobre la Productividad Económica”, Miguel Hakim Simón faz uma revisão conceitual da produtividade econômica, com base em suas diversas correntes, e discute suas formas de medição, concentrando sua análise na contabilidade do crescimento econômico.

A seguir, utiliza dados para mostrar o atraso na produtividade da região e em países selecionados, em comparação com outras regiões e países do mundo; por fim, discute as causas mais profundas, como as instituições e o setor de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

No artigo “Cadenas Globales de Valor en América Latina: Contexto y Desafíos en la Solución de Controversias en Comercio Internacional”, Beatriz Muriel e Gerson Damiani refletem sobre a importância das cadeias globais de valor na América Latina e sobre a necessidade de repensar as relações comerciais e os processos de integração nessa nova dinâmica comercial. Nesse contexto, destacam que os riscos potenciais de controvérsias no avanço das cadeias regionais podem ser bem atendidos com o mecanismo de disputas comerciais do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias.

No artigo “Infraestructura: ¿Se Hace Camino al Andar?”, Luis Victor Traverso argumenta que a infraestrutura na América Latina foi deficiente, incompleta e improvisada, causando perda de competitividade e limitando o crescimento econômico na região. Nesse sentido, aponta como causas principais os curtos períodos de governo – ciclos políticos –, os problemas de corrupção, as fraquezas institucionais no ciclo dos projetos e a falta de recursos públicos pela baixa capacidade de poupança dos países. Nesse contexto, discute as condições para desenvolver a infraestrutura e, em particular, instrumentos inovadores de financiamento sob uma aliança público-privada.

O artigo “Governança e Sustentabilidade no Bioma Amazônia”, de Jacques Marcovitch, delineia o cenário do Acordo de Paris, celebrado em 2015, no qual o Brasil assumiu o compromisso de cumprir as metas de sua contribuição nacionalmente determinada (CND), dentre as quais se destacavam o fortalecimento das políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030, além de restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos. Para o autor, a cooperação entre os países que integram o bioma Amazônia é uma oportunidade para estabelecer uma iniciativa com a participação de governos, academias, empresas,

instituições financeiras, agências de desenvolvimento e organizações da sociedade civil.

No artigo “O Setor Elétrico Brasileiro depois da Crise de Racionamento de 2001: Planejamento, Financiamento e Desafios”, Eduardo Luzio e Paula Pereda estudam a evolução de certos aspectos do setor elétrico brasileiro e a forma como o crescimento foi planejado e executado no Brasil. Assinalam que, embora o setor tenha expandido e diversificado, a capacidade de geração, as tarifas elevadas e o aumento considerável das emissões de gases do efeito estufa do setor continuam sendo um desafio relevante. Uma das possíveis causas é a insuficiência na expansão da infraestrutura de transmissão para interligar novas centrais geradoras aos centros consumidores, o que pode ter refletido nas mudanças dos planos decenais de expansão de energia (PDE) ao longo do tempo.

Os últimos quatro artigos encerram as reflexões marcando a relevância da integração regional na direção de uma nova visão de desenvolvimento.

O artigo “Hacia una Visión Renovada de la Integración”, de Horst Grebe López, começa com uma reflexão sobre os vetores de transição global – a relevância econômica da Ásia, as mudanças tecnológicas, o aquecimento global e a desigualdade – e suas consequências em termos de integração. A seguir, discute-se a fragmentação da América do Sul, destacando o desenvolvimento diferenciado e as rivalidades ideológicas. Nesse contexto, propõem-se reformas institucionais, econômicas, comerciais e sociais para revitalizar a integração na região.

No artigo “La Crisis de la Integración Regional”, Gustavo Fernández Saavedra reflete sobre a existência de uma identidade cultural comum nos países da América Latina, da qual surgiu a visão de integração; porém, assinala que os confrontos ideológicos e políticos, entre outros problemas, limitaram seu progresso. Além disso, no novo cenário de transformações econômicas, tecnológicas, sociais e políticas regionais e globais, estabeleceu-se a necessidade de reconstruir o paradigma de integração e cooperação regional com novas bases do sistema econômico mundial e do comércio internacional.

No artigo “La Integración Regional en un Mundo en Transformación: Una Visión desde Argentina”, Félix Peña estuda os vários fatores relacio-



nados à complexidade dos processos de integração, apontando, em particular, a necessidade de uma vontade política contínua – que esteja nutrida de uma visão compartilhada entre os países –, para a eficácia e sustentabilidade dos métodos de trabalho conjunto e para a qualidade das regras de jogo acordadas. Sob esses critérios – e outros de natureza política, social, econômica e jurídica –, o autor considera que a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) pode ser uma estrutura institucional adequada para avançar nos processos de integração regional e global, a fim de promover o desenvolvimento.

Finalmente, no artigo “Diplomacia Subnacional e Desafios do Desenvolvimento: Um Ponto de Vista Brasileiro”, Celso Lafer trata da inserção internacional dos estados-membros do Brasil, que passaram crescentemente a atuar no cenário internacional para atender a seus interesses particulares. Põe-se ênfase nos desafios do desenvolvimento com base no potencial de convergência e eventuais dissonâncias entre duas perspectivas organizadoras: a própria condução da política externa do país pelo governo federal e a lógica que explica a razão de ser da diplomacia subnacional. Conclui com um relato da experiência do autor na lida com a diplomacia do estado de São Paulo, quando presidiu a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

Inaugurando a segunda parte da coletânea – Reflexões sobre Desenvolvimento e Cooperação Latino-americanos na Cátedra José Bonifácio –, temos o artigo “Busca por Eficiência e Produtividade no Comércio Internacional da América Latina: Perspectivas para Desenvolvimento e Cooperação Regional”, de Ana Paula Magna da Silva Frasca Castelhana. Levando em conta a complexidade e as especificidades das diferenças de cultura, governo, política cambial, tecnologia, entre outros fatores determinantes para os estudos sobre desenvolvimento e cooperação regional entre países que compõem a América Latina, desenvolve uma análise perspectiva da busca por eficiência e produtividade para o comércio internacional da América Latina que, segundo considera a autora, é um desafio e ao mesmo tempo uma forma de melhorar a compreensão sobre esses conceitos.

O artigo “Hegemonia Benevolente e Empreendedorismo Político como Pressuposto para o Desenvolvimento Regional”, de Vinícius Rodrigues

Vieira, explora a entrada do Brasil, na década de 1990, na antiga Corporação Andina Financeira (CAF), atual CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, identificando o papel do país como provedor de hegemonia benevolente não apenas porque passou a aportar recursos, mas, sobretudo, por renunciar à lógica realista no relacionamento com outros países na América do Sul. Ao longo do texto, são apresentadas as distintas estratégias políticas dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva em relação ao banco, terminando por concluir que, na década de 2010, retomar o modelo de hegemonia benevolente tornou-se mais difícil em virtude da divisão ideológica entre governos da América do Sul e de o Brasil não exercer qualquer papel de liderança regional e de promoção do desenvolvimento em sua vizinhança.

Em “A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana e a Via Intergovernamental: Resultados, Comparações e Propostas”, Tiago França Menegatti busca analisar a estrutura institucional da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), uma instituição de coordenação de políticas para o desenvolvimento de uma agenda de projetos de integração da infraestrutura entre os países sul-americanos. Além disso, o autor desenvolve uma análise descritiva da carteira de projetos da IIRSA entre 2000 e 2017, questionando se a priorização dada pela IIRSA – Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) – trouxe resultados concretos para o processo de integração regional, entendidos como finalização de projetos envolvendo dois ou mais países na região.

Já “Planejamento Público na América Latina: Contextualização, Retomada, Avanços e Desafios”, de Ivan Trizi Amorim, investiga como, a partir da década de 1990 e intensificando-se nos anos 2000, as nações latino-americanas vêm retomando a ideia de planos de planejamento público de abrangência nacional para enfrentar a desigualdade estrutural, visando ao crescimento e ao desenvolvimento sustentável. Para a discussão do tema, aborda as definições acerca do que se entende por planejamento público; o panorama histórico do planejamento público na região; o papel do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), no planejamento público; os motivos da revalorização do plane-

jamento público; e os avanços e desafios desse planejamento para os países latino-americanos. Finaliza com uma sugestão de agenda de pesquisa sobre a temática.

O artigo “Arbitragem de Investimento na América Latina: O Retorno da Doutrina Calvo?”, de Lucas de Medeiros Diniz, discorre sobre um possível retorno da doutrina Calvo nas relações comerciais internacionais da América Latina, que preconizava que investidores estrangeiros não poderiam dispor de mais direitos que os nacionais e, portanto, eventuais lides relacionadas a investimentos estrangeiros deveriam ser solucionadas nas cortes locais do Estado investido, segundo suas próprias normas. Por sua vez, conforme destaca o autor, a necessidade de capital fez com que os países latino-americanos abandonassem a doutrina Calvo e aderissem aos regimes internacionais de investimentos, que determinavam que eventuais disputas relacionadas a investimentos estrangeiros deveriam ser solucionadas por arbitragem; desse modo, os países latino-americanos viram-se obrigados a se sujeitar a esse mecanismo de solução de controvérsias.

De autoria de Rita de Cássia Marques Lima de Castro e de Paulo Sérgio de Castro, o artigo “O Papel Efetivo da Educação Formal para um Crescimento Sustentável e de Qualidade na América Latina: Desafios e Proposições” demonstra os avanços da democratização na área da educação, mas destaca, em especial, dois problemas estruturais que impedem avanços mais eficientes e duradouros: ações descontinuadas que derivam de mudanças governamentais, sem a devida compreensão de que a educação é um processo de resultados que se podem verificar em longo prazo; a existência de políticas estanques, por nível de ensino, que não conversam com outras políticas de outros níveis, reduzindo a possibilidade de êxito em projetos que envolvem a formação do ser humano. Com base nesses diagnósticos, os autores traçam algumas recomendações que podem auxiliar na superação das diversidades apontadas, levando ao crescimento e à realização plena do ser humano e ao desenvolvimento regional.

O artigo “O Projeto Científico-social do IINN-ELS: Lições para Superação do Subdesenvolvimento Brasileiro”, da autoria de Quezia Brandão, realiza uma análise do projeto científico-social do Instituto Internacional de Neurociências de Natal Edmond e Lily Safra (IINN-ELS), iniciado em

2003 e que logrou construir um novo paradigma para a produção científico-tecnológica no Brasil através das pesquisas em neurociências e em experimentos sociais por meio da educação pública de qualidade. A autora toma esse projeto como um modelo de referência para a reflexão sobre o desenvolvimento econômico no Brasil. Para isso, Quezia propõe uma discussão do livro *Made in Macaíba: A História da Criação de uma Utopia Científico-social no Ex-império dos Tapuias* (2016), do neurocientista brasileiro Miguel Nicolelis, que narra os bastidores, a construção e o desenvolvimento do IINN-ELS, em diálogo com as reflexões apresentadas pelo texto “O Desenvolvimento como Processo Endógeno”, capítulo do livro *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise* (1984), do economista brasileiro Celso Furtado, pois este apresentava como pressuposto de seus estudos a superação do atraso nacional em todas as esferas de desenvolvimento por meio de políticas autodeterminadas e estruturais de longo prazo.

O artigo “Cadeias Produtivas da Mineração: Uma Perspectiva de Regionalização na América do Sul”, de Johnny Kallay, apresenta o debate sobre a perspectiva de integração – total ou parcial – da cadeia produtiva do setor de mineração na América do Sul, diante de sua alta importância nas economias de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Peru, cujas reservas de minerais não combustíveis são essenciais para o processo de desenvolvimento do atual ciclo econômico-tecnológico mundial. Além disso, aponta fatos políticos recentes da história regional que contribuíram para o atual ambiente político e institucional sul-americano, que se apresenta fragmentado diante de uma realidade de desavenças que limita um consenso político, sinalizando quanto é incipiente a integração das cadeias produtivas na América do Sul, a necessária articulação regional motivada pela complementariedade produtiva e o estabelecimento de acordos formais para projetos de infraestrutura física e cibersegurança.

O artigo “Distribuição Desigual da Apropriação de Energia: Cinquenta Anos de Transferência da Capacidade Produtiva Brasileira”, de Mariana Nunes de Moura Souza, Célio Bermann, Nilson Araújo de Souza e Luisa Maria Nunes de Moura e Silva, toma como ponto de partida a análise da balança comercial física (BCF) do Brasil entre 1968 e 2018, período em que tanto as exportações como as importações aumentaram. Com base

nisso, constata-se que o esforço da extração de matéria-prima para exportação traz consigo não apenas sérios problemas ambientais como também gera distorções econômicas, na medida em que o país abre mão de uma das forças produtivas necessárias ao processo de reprodução de capital, ou seja, transfere capacidade produtiva. O desenvolvimento de tecnologias autóctones de transformação da matéria-prima e o investimento em infraestrutura para sua comercialização interna são, segundo os autores, possíveis alternativas para sanar essas distorções.

O último artigo, “‘Não Há Desenvolvimento Sustentável sem Paz e Paz sem Desenvolvimento Sustentável’: O Objetivo 16 da Agenda 2030 na América Latina e no Caribe”, de Maressa Aires de Proença e Angela Jank Calixto, enfoca a análise do objetivo 16 do documento *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, assinado por 193 países em 2015, que tem como objetivo principal a promoção de sociedades mais pacíficas, a facilitação ao acesso à justiça e a construção de instituições mais eficazes e inclusivas. Contudo, a correlação entre paz e desenvolvimento na América Latina e no Caribe é múltipla, já que, apesar de não ser a região mais pobre do mundo, é a mais desigual e violenta, o que se constitui um obstáculo particular ao desenvolvimento sustentável da região. Portanto, a Agenda 2030 é uma estratégia importante para alcançar a igualdade e a inclusão social e para a obtenção de níveis socioeconômicos e de bem-estar satisfatórios.

Ao final da coletânea, encontra-se anexa a “Entrevista con Enrique García: Impases en el Desarrollo de América Latina”, que traz a entrevista que o catedrático concedeu ao professor Pedro Dallari, coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) e da Cátedra José Bonifácio, para a *Revista de Estudios Brasileños (REB)*, publicação do Centro de Estudios Brasileños (CEB), da Universidad de Salamanca (usal), na Espanha. Nessa entrevista, o público leitor pode acompanhar as reflexões de Enrique García sobre os principais e efervescentes acontecimentos que marcaram a conturbada história da América Latina no ano de 2019, período em que atuou como catedrático na USP.

Esta breve apresentação buscou expor aspectos gerais dos vários e instigantes temas que o público leitor encontra neste sétimo volume da co-

leção Cátedra José Bonifácio. Por meio de uma vasta gama de abordagens e perspectivas de análise, os artigos discutem alguns dos mais candentes temas acerca da urgência de uma estratégia integral de desenvolvimento e cooperação regional para a América Latina.

\* \* \*

Não poderíamos finalizar esta apresentação do sétimo volume da coleção Cátedra José Bonifácio sem agradecer à significativa colaboração de todos os renomados autores convidados. Destacamos também a dedicação dos estudantes que integraram o grupo de pesquisa da cátedra em 2019, além de seu interesse, seriedade e empenho demonstrados nos encontros de estudos e da participação nas diversas atividades desenvolvidas.

Agradecemos a todos os membros da dedicada equipe editorial da Edusp, que, pela sétima vez consecutiva, está sendo responsável pelo primoroso trabalho de produção editorial de mais um volume desta coleção. Ao reitor da USP Vahan Agopyan, agradecemos o fundamental respaldo institucional dado, desde o início, à iniciativa da Cátedra José Bonifácio na universidade. Renovamos também o agradecimento ao Banco Santander pelo suporte financeiro ofertado ao projeto da cátedra.

Gostaríamos de agradecer ao professor Pedro Dallari, por sua dedicação e seu esmero fundamentais na condução do projeto da Cátedra José Bonifácio como um programa de apoio à pesquisa de prestigiada excelência acadêmica, que se renova e inova a cada ano, em sua missão de desenvolver e apresentar à comunidade acadêmica e ao público leitor geral os novos estudos e abordagens de temas contemporâneos do mundo ibero-americano.

Por fim, gostaríamos de expressar nossos agradecimentos especiais ao catedrático Enrique García, que demonstrou profunda habilidade na condução – sempre realizada com entusiasmo, amabilidade e humor contagiantes – das atividades acadêmicas desenvolvidas durante sua atuação na Cátedra José Bonifácio e na USP no ano de 2019.

---

## **PRIMEIRA PARTE**

Estratégia Integral de  
Desenvolvimento e Cooperação  
Regional: Balanço, Perspectivas  
e Propostas





# América Latina: la urgencia de una estrategia renovada de desarrollo

ENRIQUE GARCÍA<sup>1</sup>

## Marco de referencia

El mundo está enfrentando un dinámico y acelerado proceso de cambio. Existe, actualmente, un amplio consenso de que el sistema internacional que se creó al concluir la Segunda Guerra Mundial, en las conferencias de Bretton Woods y San Francisco, está en debate y revisión.

En efecto, la realidad geopolítica mundial es muy diferente. Estados Unidos no logró consolidarse como la potencia unipolar del sistema después de la desaparición de Unión Soviética. China, que solo era la undéci-

1. Luis Enrique García Rodríguez ha sido presidente ejecutivo de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina durante 25 años (1991-2017). Actualmente, es presidente del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (Rial), *chairman* del Trust for the Americas y copresidente del Consejo Iberoamericano para la Productividad (Cipyc). Es catedrático visitante en la London School of Economics, en Inglaterra; Normal University en Beijing, en China; y Universidad de la Habana, en Cuba. En el año académico 2019-2020, estuvo a cargo de la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de São Paulo (usp), en Brasil. Fue ministro de Planeamiento y Coordinación y jefe del Gabinete Económico y Social de Bolivia, subsecretario de Planeamiento y miembro del directorio del Banco Central de su país y catedrático en las universidades Mayor de San Andrés (umsa) y Católica Boliviana “San Pablo”, en Bolivia. También se desempeñó como profesional y ejecutivo, en diversas funciones, en el Banco Interamericano de Desarrollo (bid) durante diecisiete años, donde culminó su carrera como el tesorero de la institución antes de retornar a Bolivia como ministro de Planeamiento y Coordinación. Es miembro de número de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas (ABCE) y miembro del Consejo de Ciencia y Tecnología de la Academia de Ciencias de Bolivia. Tiene una licenciatura y una maestría en economía en la Saint Louis University y estudios adicionales de postgrado en desarrollo económico en la American University, ambas en Estados Unidos.

ma economía del mundo en 1990, ha pasado a ser la segunda, y es percibida desde Washington como la mayor amenaza para su predominio comercial y financiero. A la vez, se han reducido las cuotas de poder de Japón, Rusia y de la Unión Europea, mientras los países emergentes de Asia y otras regiones del mundo reclaman una mayor presencia en la toma de decisiones en temas críticos de la gobernanza global.

Esta transición de un mundo multipolar a un mundo multiconceptual, en el cual se acelera la Cuarta Revolución Industrial, que tomó impulso a partir de 2012, crea riesgos e incertidumbres adicionales por sus efectos en las relaciones internacionales de carácter político, económico y comercial, así como por aumentar las tensiones militares.

En ese escenario, hay un conjunto de megatendencias, a nivel global y regional, que América Latina debe tener en cuenta al definir estrategias y prioridades de desarrollo futuras.

#### Tendencias en el espacio global

- El debilitamiento e, inclusive, rechazo de las alianzas internacionales y consensos económicos y de seguridad logrados en las últimas décadas por parte de algunos de los Estados más poderosos. En cierto sentido, se restablece una visión caracterizada por la confrontación, la fragmentación y la vuelta a un nacionalismo negativo.
- El cuestionamiento de diversos aspectos de la globalización y del libre comercio. En efecto, las grandes regiones que se afianzaron al término del bipolarismo como las fuerzas ordenadoras del sistema internacional —la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el acuerdo entre Brasil, Rusia, India, China y África del Sur (Brics) como asociación de los grandes países emergentes— han perdido espacio y protagonismo. Hay una clara restitución de las decisiones importantes de carácter global a los grandes actores, entre los cuales sobresalen China y Estados Unidos, que actúan en una competencia cada vez más abierta.
- La existencia de riesgos cibernéticos y estilos nuevos de negociación que configuran las relaciones internacionales en todos los campos.

- El avance acelerado en el desarrollo y expansión de tecnologías digitales y de comunicación, con el consiguiente impacto en los procesos de investigación, producción, logística y distribución.
- La tendencia creciente a adoptar tecnologías productivas y procesos más compatibles con los principios de una economía circular.
- El tránsito hacia un mundo predominantemente urbano y mucho más interconectado, en consonancia con las tecnologías digitales de información y comunicaciones.
- La automatización del trabajo y sus efectos sobre el empleo y desarrollo futuro de habilidades laborales.
- El dramático aumento en la esperanza de vida de la población mundial.
- La competencia por el acceso a recursos naturales cada vez más escasos.
- El cambio climático y sus efectos sobre la sustentabilidad de los procesos de desarrollo.
- Las crecientes brechas en los niveles de desarrollo, en la distribución de la riqueza y en la equidad social, tanto entre países como al interior de estos.

#### Tendencias en el espacio regional

Independientemente de las importantes implicaciones que tienen en América Latina las megatendencias globales mencionadas anteriormente, existen tendencias específicas más vinculadas directamente con la realidad regional.

- Un ritmo de crecimiento económico bajo, volátil e insuficiente para cerrar las brechas que separa la región de las economías avanzadas y emergentes más exitosas, así como para mantener los avances que se lograron en reducción de pobreza e inclusión social, en la primera década del siglo XXI.
- Un cuestionamiento de la efectividad del funcionamiento de la democracia, que fue conquistada hace varias décadas. Lo anterior como consecuencia de hechos generalizados de corrupción, debilidad de las instituciones y desconfianza de la sociedad en los intermediarios tra-

dicionales de la política. Los conflictos sociales y políticos que han surgido durante 2019 en Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y otros países de la región, así como la profunda crisis no resuelta en Venezuela, son claros síntomas de insatisfacción con la institucionalidad vigente y con los avances en materia económica y de equidad social, particularmente, en las clases medias emergentes y en una juventud dinámica con ambiciones crecientes.

- La ausencia de consensos para impulsar procesos de integración que permitan la efectiva inserción de América Latina en la nueva realidad geopolítica y socioeconómica internacional. Más aún, se observa una gran fragmentación y proliferación de instituciones, con resultados poco efectivos.
- La persistencia de la tendencia a un revisionismo fundacional recurrente, con lo cual, en cada cambio de gobierno, se inicia la nueva gestión partiendo de la premisa de que la historia del país comienza en ese momento. Lo anterior significa que se ignoren o minimicen los éxitos y avances positivos anteriores, se concentre la mirada de retrovisor para resaltar los aspectos negativos del pasado y no se busquen consensos políticos para definir una estrategia integral de desarrollo con visión y prioridades de largo plazo. Es decir, acordar una estrategia que trascienda un periodo de gobierno de cuatro a seis años, como es la práctica democrática en la mayoría de los países.

## **Una mirada retrospectiva al desarrollo de América Latina**

Para entender las razones por las cuales América Latina no ha logrado salir de la famosa trampa de los países de ingresos medios y ha perdido importancia relativa en relación a otras regiones del mundo emergente, es muy importante analizar en retrospectiva los rasgos principales de los patrones de desarrollo que se han aplicado en la región a partir de la década de 1950.

El proceso de desarrollo de América Latina en el siglo xx se realizó con periódicas adaptaciones y variantes del enfoque tradicional de ventajas comparativas, sustentado en la explotación y exportación de materias primas. Es así que, a principios de la década de 1950, se dio gran importancia a la implementación del modelo de sustitución de importaciones, por el efecto negativo que tuvo en América Latina la recurrente volatilidad en los precios de las materias primas. Este cambio de enfoque en la región fue promovido principalmente por el distinguido economista argentino Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Buscaba, en esencia, promover la industrialización de la región y estimular, de esa manera, un proceso de desarrollo que se esperaba sería más alto y estable.

Los últimos años de la década de 1950 y los años 1960 fueron, al mismo tiempo, un periodo de gran entusiasmo con los temas del desarrollo y de la integración regional, tanto en el plano académico como en el de las políticas públicas y de la cooperación internacional. Nació la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), se fundó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se puso en marcha la Alianza para el Progreso por iniciativa del presidente John F. Kennedy, de Estados Unidos, emergieron mecanismos de integración regional como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Grupo Andino, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Sistema Económico Latinoamericano (Sela).

Inflación persistente en varios países y niveles de protección demasiado elevados, más allá de la propuesta de protección infante moderada y temporal implícita en la teoría de sustitución de importaciones, influyeron en la generación de desequilibrios macroeconómicos recurrentes y de una pérdida de competitividad. Por esas razones, salvo unas pocas excepciones, hubo avances poco significativos en el proceso de industrialización y tampoco se logró el aumento esperado en el comercio intrarregional.

Al mismo tiempo, hubo una creciente participación de las empresas estatales en la economía y un aumento significativo de la deuda externa,

especialmente en la década de 1970. Lo anterior sucedió como resultado del fácil acceso de la región a préstamos de la banca comercial internacional, que actuaba como intermediaria de los petrodólares provenientes de los países productores y exportadores de petróleo del Medio Oriente. Ambos factores influyeron en la generación de agudos procesos inflacionarios y problemas de pagos en varios países. Una consecuencia de los eventos anteriores fue el estallido de la crisis de la deuda externa en México, en 1983, que se expandió en la región.

La crítica situación macroeconómica generada fue determinante para que los países se vieran forzados a adoptar severos programas de ajuste, con un impacto negativo en el crecimiento económico, el empleo y el bienestar social. Como parte del proceso de ajuste, fue necesario también proceder a la renegociación de la abultada deuda externa de la región.

De la década perdida de los años 1980 al ciclo neoliberal

Los años 1980 fueron, por lo descrito anteriormente, una década perdida para América Latina. Al mismo tiempo, lo sucedido fue un claro incentivo e impulso para que los países reorientaran el modelo de desarrollo sustentado en la sustitución de importaciones y el rol preponderante del Estado —a uno de mayor apertura y participación del sector privado. En ese cambio de paradigma, influyó el renacimiento del enfoque económico liberal en Gran Bretaña y Estados Unidos y la corriente intelectual promovida por la Universidad de Chicago. Estos factores fueron determinantes en la formulación del llamado Consenso de Washington, promovido por el economista británico John Williamson a principios de los años 1990. El enfoque adoptado recomendaba políticas públicas y marcos institucionales orientados al fortalecimiento de una economía de mercado como instrumento para acelerar el proceso de desarrollo. Fue promovido principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el BID. Además, fue adoptado por la mayoría de los gobiernos de América Latina, dada la afinidad ideológica que existía entre ellos en ese momento.

En esa etapa, se produjo también un relanzamiento de los procesos de integración regional, bajo el concepto de regionalismo abierto, dejando atrás las premisas que dieron origen a los esquemas creados en las décadas de 1950 y 1960 dentro del enfoque tradicional de sustitución de importaciones. Es evidente que los altos niveles de protección implícitos en los aranceles adoptados por los diversos acuerdos subregionales de integración, así como la creciente acción directa de los gobiernos en los programas de industrialización y complementación comercial, no rindieron los resultados y beneficios esperados.

El ejemplo más claro de esta evolución fue el Grupo Andino, que se transformó en la Comunidad Andina (CAN), con la orientación de buscar la integración subregional como instrumento de una inserción internacional efectiva. En esa etapa, nació el Mercado Común del Sur (Mercosur), se estableció la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca) y se firmó el TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México. Fue también en la década de 1990 que se dio un nuevo impulso a la celebración de acuerdos de libre comercio de países de la región con Estados Unidos, la Unión Europea y otras regiones del mundo, y en que comenzaron las negociaciones, más tarde frustradas, para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca). También fue el periodo en que se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC) y se hicieron otros avances de carácter multilateral a nivel global.

En línea con lo anterior, luego del inevitable estancamiento de la economía en los años 1980, el crecimiento revivió en la región, lográndose una tasa promedio cercana al 3% anual durante la década de 1990<sup>2</sup>. La adopción del modelo neoliberal abrió la región al comercio internacional y a los mercados de capitales; sentó, además, las bases de regímenes fiscales, cambiarios y monetarios más sólidos. También significó un más adecuado equilibrio en los roles de los sectores público y privado, así como un mayor impulso a la inversión extranjera. Sin embargo, los avances en materia social fueron limitados tanto en lo referente a la reducción de la

2. Cfr. World Bank, World Development Indicators, Washington, 1990-1999, disponible en: <https://tinyurl.com/yxm6tybw>, acceso en: 27 ene. 2020.

pobreza como a la inclusión social. Este hecho tuvo el efecto de generar malestar y frustración en las clases medias emergentes y en sectores de bajos ingresos. Fue también un catalizador para que las corrientes políticas nacionalistas y con fuerte convicción sobre la importancia del rol del Estado en el proceso de desarrollo retomaran la influencia que tuvieron por varias décadas, con anterioridad a la etapa neoliberal.

Como resultado de lo anterior, el nuevo milenio significó la llegada, por la vía democrática, de varios gobiernos de un corte más socialdemócrata y/o de izquierda, que dio origen a un espectro ideológico regional menos homogéneo que el que caracterizó a la década anterior. Significó además la aplicación de un enfoque con mayor énfasis en aspectos sociales y con participación más pronunciada del sector público. Sin embargo, es importante destacar que, no obstante los cambios en el enfoque de las políticas estructurales de desarrollo, hubo continuidad en el manejo macroeconómico prudente en la mayoría de los países. Lo anterior sucedió gracias a que aún estaba muy presente en la memoria de los gobernantes y de la sociedad lo traumático que es un proceso de ajuste que debe implementarse, tarde o temprano, como resultado de la aplicación de malas políticas macroeconómicas y de endeudamiento externo, tal como sucedió en la década de 1980.

### El superciclo del precio de las materias primas

La primera década del siglo *xxi* estuvo marcada, a la vez, por un superciclo positivo en los precios de las materias primas. Lo anterior significó una situación externa muy favorable para América Latina —elevado crecimiento de la demanda global, altos precios de las materias primas y abundante liquidez—, que permitió una expansión del producto interno bruto (PIB) promedio anual cercano al 5% entre 2003 y 2010<sup>3</sup>, con un impacto muy favorable en la reducción de la pobreza y en la inclusión social, como fue

3. Cfr. World Bank, *World Development Indicators*, Washington, 2003-2010, disponible en: <https://tinyurl.com/yxm6tybw>, acceso en: 27 ene. 2020.



mencionado anteriormente. Fue, en efecto, un periodo de sustancial aumento de las clases medias.

Al respecto, se observa que, a diferencia de etapas anteriores de alto crecimiento económico, se logró, en este periodo, una reducción sustancial de la pobreza. En efecto, la pobreza descendió 20 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2015 para ubicarse en 28%<sup>4</sup>. La mayor parte de la reducción se dio, además, por la caída de la pobreza extrema.

Sin embargo, no hay que olvidar que más de 35% de la población permanece aún en una situación de vulnerabilidad, en el sentido de que una reversión del ritmo y de la calidad del crecimiento económico puede significar un retorno de ese grupo humano a la situación de pobreza en que vivía en años anteriores.

La ola de crecimiento y reducción de la pobreza de la primera década de este siglo también permitió una reducción, aunque modesta, de la desigualdad promedio en América Latina, medida por el coeficiente de Gini, que declinó de 0,53, a mediados de los 1990, a 0,48, en 2018, de acuerdo con Cepal<sup>5</sup>. Es importante resaltar, sin embargo, que este coeficiente es demostrativo del alto nivel de desigualdad prevaleciente en América Latina, que continúa siendo la región más desigual del mundo.

Como se mencionó anteriormente, un hecho destacable es que las mejoras en materia social dieron paso al fortalecimiento de la clase media, la cual pasó de representar un 20% de la población, a fines de los años 1990, a un 35% en 2016<sup>6</sup>. Este fenómeno ha sido determinante en el cambio de los patrones de consumo de la sociedad y en la apertura de oportunidades de negocios. Ha generado, al mismo tiempo, nuevas y crecientes demandas de carácter social y, especialmente, de índole política.

Algo que no se destaca lo suficiente es que los avances socioeconómicos logrados en las últimas décadas fueron posibles, en buena parte, debido a la calidad de las políticas macroeconómicas adoptadas por la mayoría de

4. Cfr. Comisión Económica de América Latina (Cepal), “Estadísticas y Indicadores”, en Cepalstat: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Santiago (Chile), 2000-2018, disponible en: <https://tinyurl.com/tksbdqf>, acceso en: 27 ene. 2020.

5. *Idem.*

6. *Idem.*

los países. Dichas políticas lograron afianzar la estabilización de los precios y el restablecimiento de equilibrios macroeconómicos. Es así que, mientras, en 1990, la inflación anual promedio de la región era cercana a un 500%, a finales de los años 1990, se redujo a un promedio de 10%, habiéndose mantenido en niveles inferiores a dicho promedio en la mayoría de los países desde entonces. Este comportamiento vino acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos, instrumentos y de las políticas fiscales, así como de un cambio en los regímenes monetarios tendientes a reducir la injerencia del fisco en las decisiones de los bancos centrales, garantizando, de esta manera, su independencia y credibilidad. También la mayor parte de los países adoptaron sistemas cambiarios flexibles.

Por el lado externo, la región acumuló una importante cantidad de reservas internacionales, que sirvió para amortiguar el comportamiento negativo de los términos de intercambio a partir de 2008. En efecto, las reservas internacionales de la región sumaban menos de 30 mil millones de dólares en 1990; en 2016, sobrepasaban los 800 mil millones de dólares<sup>7</sup>.

La composición de los flujos de capital hacia la región también se modificó. En efecto, los flujos de largo plazo —bonos e inversión extranjera directa— cobraron preponderancia frente a los flujos de portafolio de corto plazo. Eso ha servido para que hoy en día los déficits de cuenta corriente de muchos países estén financiados mayormente por capitales de largo plazo. El acceso al financiamiento bajó significativamente de costo con las progresivas mejoras en las calificaciones crediticias de la mayor parte de los países en la última década.

Gracias a todo lo anterior, la mayoría de los países de América Latina fueron capaces de implementar políticas fiscales y monetarias anticíclicas —algo inédito en la región— como respuesta a la crisis financiera de 2008. El incremento en el déficit fiscal y de cuenta corriente de la balanza de pagos entre 2013 y 2017 permitió suavizar el ajuste de los ingresos y del consumo, evitando las grandes pérdidas de bienestar que significaron las crisis pasadas. Otro factor coadyuvante a lograr un aterrizaje más suave y

7. Cfr. International Monetary Fund (IMF), IMF Data, Washington, 1990-2016, disponible en: <https://tinyurl.com/qwhb5d6>, acceso en: 27 ene. 2020.

no traumático fue el fortalecimiento de los marcos regulatorios de los sistemas financieros. Lo anterior se produjo en respuesta a las diversas crisis bancarias que sucedieron en varios países de la región a principios de la primera década del siglo xxi.

Otra fuente de importantes cambios fue el advenimiento de China como jugador clave en el panorama económico mundial. Para fines de la década de 2010, el comercio de bienes y servicios entre China y América Latina se había multiplicado veinte veces comparado con 1990. China se transformó en uno de los principales socios comerciales de América Latina —el primero para algunos países. China, además, se convirtió en importante proveedor de recursos financieros y fuente de inversiones extranjeras, principalmente en los sectores minero y energético. Como consecuencia, China pasó a ser un importante acreedor bilateral de varios de los países de la región.

#### Un cambio de ciclo: navegando en aguas turbulentas

No hay duda que hubo mucha euforia en los gobiernos de la época por los resultados positivos alcanzados en la primera década del siglo xxi; se autoconvencieron, aparentemente, de que la bonanza generada por un entorno externo extraordinariamente positivo no era temporal y era más bien de carácter permanente. Esta actitud influyó para que la mayoría de los países tuvieran una actitud triunfalista y complaciente y no aprovecharan el momento macroeconómico tan favorable para hacer las reformas que permitieran a la región salir de la trampa de los ingresos medios y dar un salto hacia un modelo de desarrollo que asegurara un crecimiento económico alto, estable y compatible con objetivos de eficiencia, competitividad, equidad y sostenibilidad ambiental. Es decir, adoptar un modelo no tan cautivo de la volatilidad de los precios de las materias primas.

Repitiéndose la historia de los ciclos económicos del pasado, llegó el momento de cambio en el patrón de navegación que caracterizaba a la región. Es así que, del impulso muy favorable de vientos de cola en los primeros años del milenio, pasó a un escenario con vientos de proa debido al deterioro de las condiciones externas. Esta situación marcó una pronun-

ciada desaceleración del ritmo de crecimiento de la mayoría de los países a partir de 2011 —inclusive decrecimiento o crecimiento positivo marginal en varios de ellos, como muestran los datos que se presentan más adelante.

Los altibajos de la integración regional en el siglo xxi

En línea con los avances en materia de integración de los años 1990, a principios de este milenio, se continuó dándole impulso al proceso dentro de la concepción del regionalismo abierto. Un buen ejemplo es la I Cumbre de Presidentes de América del Sur celebrada en Brasilia en el año 2000. Dicha cumbre dio origen al exitoso programa de integración física regional Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y abrió la puerta para la convergencia futura del Mercosur y de la CAN, así como para la constitución de la Comunidad de Naciones Suramericanas. Sin embargo, por deferencias conceptuales y de carácter ideológico entre países, se inició un proceso de fragmentación poco constructivo a mediados de la primera década de este siglo que, lamentablemente, se ha profundizado en años recientes. Esto ha significado la proliferación de nuevas iniciativas regionales con contenido más político que económico, que refleja las diferencias ideológicas existentes. En esta etapa, se destacan las conformaciones de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba, 2004), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur, 2004), la Comunidad de Estados Latinoamericanos (Celac, 2010), el Proyecto Mesoamerica (PM, 2008), la Alianza del Pacífico (AP, 2012), entre otras. La fragmentación ideológica significó también la postergación indefinida de las negociaciones del Alca y un impulso más bien a negociaciones bilaterales o por grupo de países afines con Estados Unidos, Europa, Asia y otras regiones del mundo.

## **La importancia relativa de América Latina a nivel global**

Sin perjuicio de los avances logrados en materia económica y social en las últimas décadas, es evidente que, como se señaló en la introducción del

capítulo, América Latina ha perdido importancia relativa a nivel internacional en las últimas décadas, dada la evolución mucho más dinámica de otras regiones emergentes, como es el caso de Asia. Los siguientes datos confirman esta aseveración.

#### Producto interno bruto

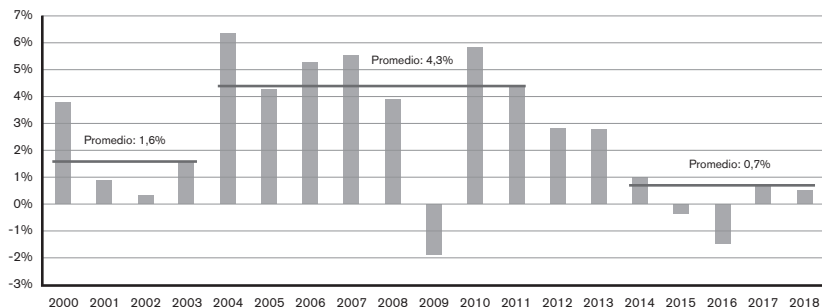
América Latina ha quedado estancada en un rango entre el 5% y el 6% del PIB mundial, desde 1960, como resultado de tasas de crecimiento mediocres comparadas con las dinámicas economías emergentes de Asia. No obstante el impacto positivo del superciclo de las materias primas en el periodo 2004-2008, la tasa promedio de crecimiento de América Latina en 2000-2018 fue de 2,46% promedio comparada con el 7,36% en las economías emergentes asiáticas. Más aún, en el periodo 2014-2019, la tasa de crecimiento promedio de América Latina fue de 0,65%, comparada con el 2,09% y el 4,50% en las economías avanzadas y las emergentes y en desarrollo, respectivamente. Este es, sin duda, el periodo de crecimiento más bajo experimentado por América Latina en las últimas siete décadas.

Como ilustra el gráfico 1, las tasas de crecimiento anteriores distan mucho de las alcanzadas en décadas anteriores y son insuficientes, a todas luces, para lograr una convergencia—en ingreso per cápita y otros indicadores— con los países industrializados en los próximos 25 años. También sería muy difícil con tasas de crecimiento tan mediocres evitar la reversión de los importantes avances en reducción de pobreza y mejoramiento social alcanzados en la primera parte de este siglo, que se describen a continuación.

#### Producto interno bruto per cápita

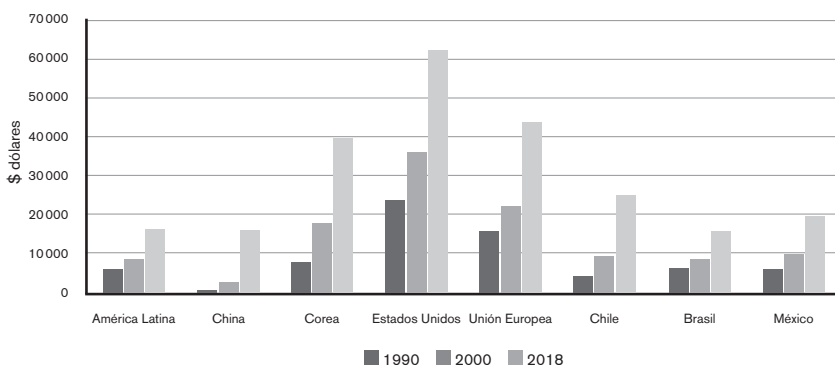
El PIB per cápita de América Latina en relación al de Estados Unidos, en términos constantes, se ha mantenido en el rango del 25%-28% en los últimos setenta años. En contraste, el PIB per cápita de Asia, que representaba un 11% del de Estados Unidos en 1950, representa hoy un 60%. Son particularmente destacables los casos de Corea y China. Al respecto, el PIB per cápita de Corea, que, en 1960, era el 28% del de América Lati-

GRÁFICO 1: *Tasa de crecimiento anual del producto interno bruto de América Latina y el Caribe, en porcentaje (2000-2018)*



Fuente: World Bank, “GDP Growth (Annual %)”, en World Bank Open Data, Washington, 1968-2018, disponible en: <https://tinyurl.com/tcn87cj>, acceso en: 27 ene. 2020.

GRÁFICO 2: *Producto interno bruto per cápita, en dólares internacionales, ajustados por la PPC (1990-2018)*



Nota: PPC = paridad del poder de compra.

Fuente: World Bank, “GDP per Capita, PPP (Current International \$)”, en World Bank Open Data, Washington, 1990-2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8aezqtu>, acceso en: 27 ene. 2020.

na, hoy, es 2,5 veces superior que el de la región. De igual manera, el PIB per cápita de América Latina, que, en 1960, era cuatro veces mayor al de China, hoy, solo representa el 0,98% del de China<sup>8</sup>.

8. Claudio Loser, “Where is Latin America Going: Developments and Medium-Term Prospects”,

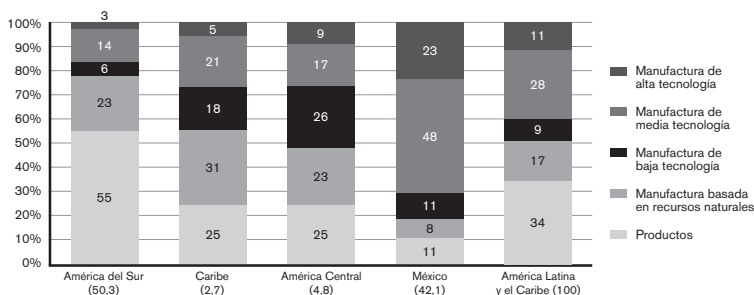
## Participación en el comercio mundial

La participación de América Latina en el comercio mundial, que, en 1950, representaba un 11% del total, hoy, representa el 6%. Por vía comparativa, China, que tenía una participación en el comercio mundial de 1%, en 1950, actualmente representa el 13% del total global<sup>9</sup>.

## Concentración de las exportaciones

América Latina presenta un alto grado de concentración en las exportaciones, como lo demuestra el gráfico 3. En efecto, el 36% de esas exportaciones corresponden a materias primas. Sin embargo, si se excluye México —donde las materias primas solo representan el 11%—, la concentración es mucho mayor. Al respecto, en América del Sur, que constituye el 50% del total de las exportaciones de América Latina y el Caribe, las materias primas pesan un 55% de ese total.

GRÁFICO 3: Estructura de las exportaciones según intensidad tecnológica en América Latina y el Caribe, México y subregiones, en porcentaje (2017)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018: Las Tensiones Comerciales Exigen una Mayor Integración Regional*, Santiago (Chile), 2018, p. 58, gráfico 1.21 (LC/PUB.2018/20-P), disponible en: <https://tinyurl.com/v8da8kk>, acceso en: 27 ene. 2020.

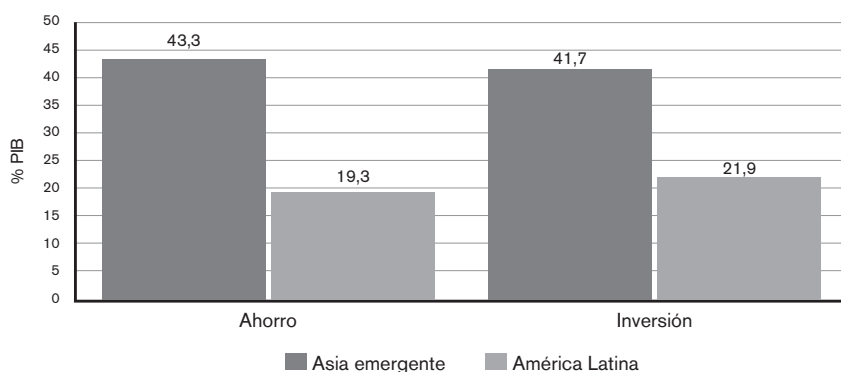
en Emerging Markets Forum, Virginia, 20-22 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rxw2ptr>, acceso en: 27 ene. 2020; World Bank, World Development Indicators, Washington, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/yxm6tybw>, acceso en: 27 ene. 2020.

9. *Idem*.

## Coeficientes de ahorro interno e inversión

América Latina presentaba, en el periodo 2000-2016, un coeficiente de ahorro interno promedio de 19,0% en relación al PIB (ahorro de gobierno, empresas y hogares). Este coeficiente se compara con el 43,3% en Asia emergente. A la vez, la inversión total (pública y privada) promedio representaba un 21,9% del PIB en América Latina, comparada con el 42% en Asia emergente en el mismo periodo.

GRÁFICO 4: *Ahorro e inversión, promedio (2000-2016)*



Fuente: International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, Washington, ene. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/qnw6jgk>, acceso en: 27 ene. 2020.

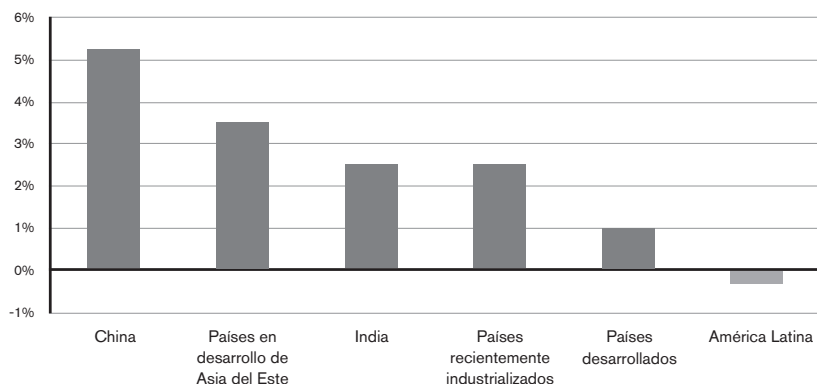
## Productividad

El incremento y la contribución de la productividad al crecimiento económico en China fue, en promedio, superior al 5% anual, y, en Asia emergente, cercano al 3% entre 1980 y 2014. América Latina solo mostró un crecimiento marginal positivo de alrededor del 1% anual en el mismo periodo. Durante 2000-20018, el crecimiento de la productividad total de factores (PTF) fue de 0,33%, en promedio, en América Latina en comparación con el 0,72% en los países avanzados y el 4,0% en los países emergentes de Asia<sup>10</sup>.

10. Centennial Group, Resources, Washington, 2019.



GRÁFICO 5: Brecha de productividad total de factores, en porcentaje (1980-2014)



Fuente: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina; Centennial Group, “Repeatable Models to Measure Global GDP Growth”, Centennial-group.com, 2019.

## Competitividad

Más allá de los relativamente bajos niveles de productividad a nivel internacional, América Latina presenta también índices de competitividad bajos. De acuerdo con el índice de competitividad 4.0 elaborado por el Foro Económico Mundial, de un total de 141 países que son parte del índice 2019, América Latina se ubica, en promedio, en la posición 82. Solo hay dos países de la región por debajo de la posición 50: Chile (33) y México (49). Por otra parte, hay ocho países por encima de la posición 90. Este índice tiene la virtud de integrar los doce criterios objetivos de medición que se muestran a continuación<sup>11</sup>.

11. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Cologny/Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yxf8lejo>, acceso en: 27 ene. 2020.

CUADRO 1: *Los doce pilares del índice de competitividad 4.0 (2019)*

| Habilitadores                       | Mercados                          |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Pilar 1: Instituciones              | Pilar 7: Mercado de productos     |
| Pilar 2: Infraestructura            | Pilar 8: Mercado laboral          |
| Pilar 3: Adopción de las TIC        | Pilar 9: Sistema financiero       |
| Pilar 4: Estabilidad macroeconómica | Pilar 10: Tamaño de mercado       |
| Capital humano                      | Ecosistema de innovación          |
| Pilar 5: Salud                      | Pilar 11: Dinamismo empresarial   |
| Pilar 6: Habilidades                | Pilar 12: Capacidad de innovación |

Nota: TIC = tecnologías de información y comunicación.

Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Cologny/Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yxf8lejo>, acceso en: 27 ene. 2020.

TABLA 1: *Índice de competitividad 4.0 (2019)*

|                       |                            | Asia del Este | Europa y Norte América | América Latina |
|-----------------------|----------------------------|---------------|------------------------|----------------|
| Habilitadores         | Instituciones              | 61,6          | 64,7                   | 47,1           |
|                       | Infraestructura            | 74,8          | 79,7                   | 61,3           |
|                       | Desarrollo de TIC          | 70,3          | 70,4                   | 50,9           |
|                       | Estabilidad macroeconómica | 89,6          | 92,06                  | 73,7           |
| Capital humano        | Salud                      | 83,8          | 89,1                   | 82,2           |
|                       | Habilidades                | 67,3          | 74,6                   | 58,7           |
| Mercado               | Tamaño de mercado          | 67,9          | 60,1                   | 51,2           |
|                       | Mercado de productos       | 62,2          | 60,0                   | 51,6           |
|                       | Mercado laboral            | 66,6          | 66,4                   | 55,9           |
|                       | Sistemas financieros       | 74,3          | 70,9                   | 60,3           |
|                       | Dinamismo empresarial      | 66,1          | 68,3                   | 53,8           |
| Ecosistema Innovación | Capacidad de innovación    | 54,0          | 58,1                   | 34,3           |

Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Cologny/Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yxf8lejo>, acceso en: 27 ene. 2020.

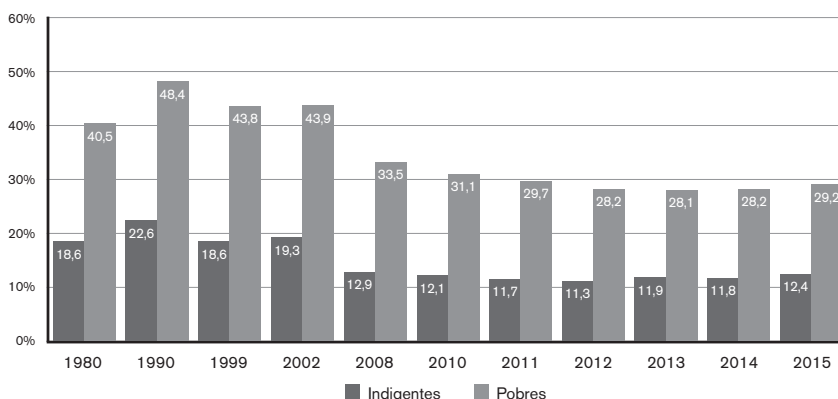
De acuerdo con el análisis realizado por el Foro Económico Mundial y que se refleja en la tabla 1, de un rendimiento máximo de 100% en cada componente de los doce pilares anteriores, América Latina presenta un promedio de 56,8% en comparación con el promedio de Europa y Norte América, de 71,2%, y de Asia del Este, de 69,9%.

Como se puede observar, los tres componentes más débiles que presenta América Latina son capacidad de innovación, con el 34,3%, instituciones, con el 47,1%, y desarrollo en tecnologías de información y comunicación (TIC), con un índice de rendimiento de 50,9%.

### Equidad e inclusión social

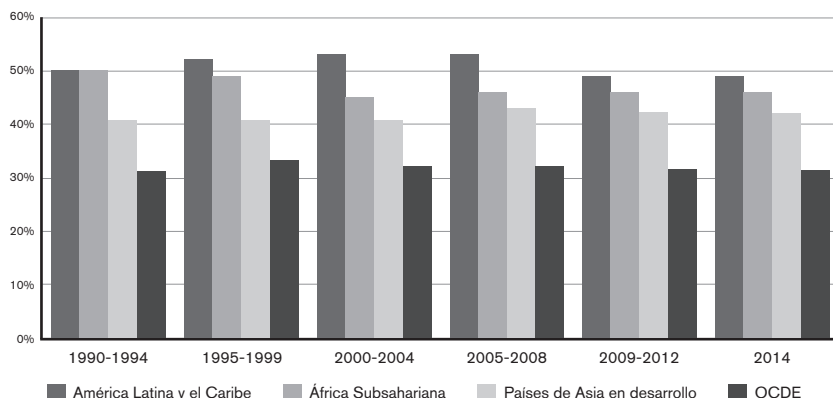
No obstante los avances en materia de reducción de pobreza e inclusión social en las últimas dos décadas, tal como se indicó anteriormente, América Latina continúa siendo la región del mundo con la distribución del ingreso menos favorable. En efecto, como se destacó anteriormente, el índice de Gini promedio de la región, en 2018, era de 0,48.

GRÁFICO 6: *Evolución de la pobreza y de la indigencia (1980-2015), en América Latina*



Fuente: Comisión Económica de América Latina (Cepal), *Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago (Chile), 2016 (LC/G.2691-P), disponible en: <https://tinyurl.com/vpyrgbv>, acceso en: 27 ene. 2020.

GRÁFICO 7: La desigualdad mundial de ingresos, índice de Gini (1990-2012)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “Estadísticas e Indicadores”, en Cepalstat: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Santiago (Chile), 1990-2012, disponible en: <https://tinyurl.com/tksbdqf>, acceso en: 27 ene. 2020.

### Reducido comercio intrarregional

Como consecuencia de las continuas idas y venidas, así como de la fragmentación en los procesos regionales de integración, no hubo avances relevantes en un propósito central de cualquier esquema de integración como es el comercio intrarregional. En efecto, solo un 17% del total del comercio corresponde a esta categoría, comparado con el 38%, en Asia, y por encima del 60% en Europa<sup>12</sup>.

## Los pilares de una agenda renovada de desarrollo

Para reducir las brechas que separan la región de los países avanzados y emergentes más exitosos, es fundamental acelerar sustancialmente el rit-

12. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El Adverso Contexto Mundial Profundiza el Rezago de la Región*, Santiago (Chile), 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/s7ebht4>, acceso en: 27 ene. 2020.

mo de crecimiento de la economía y hacerlo de una manera que asegure la compatibilidad de los siguientes objetivos (las 4 E):

- estabilidad macroeconómica;
- eficiencia y competitividad;
- equidad e inclusión social;
- equilibrio y sostenibilidad ambiental.

El anterior enfoque busca que las políticas y acciones concretas que se adopten para lograr resultados positivos individualmente en cada objetivo tomen en cuenta, necesariamente y en forma simultánea, los impactos que tiene cada uno de ellos en los otros objetivos.

Con ese propósito, los países necesitan adoptar, con carácter de urgencia, una visión integral holística de largo plazo (ver figura 1), que busque impulsar una transición del modelo tradicional de ventajas comparativas tradicional —dependiente de la exportación de materias primas no elaboradas— a uno de ventajas comparativas dinámicas y competitivas, que impulse un crecimiento alto, estable, competitivo, incluyente y ambientalmente sostenible. Esto implica la transformación productiva de las economías impulsada por tecnología, innovación e incursión en actividades que generen mayor valor agregado y que promuevan la efectiva inserción internacional de la región.

Con el propósito de acelerar la implementación de un enfoque holístico, como el presentado en la figura 1, es crucial la definición de las prioridades de acción concretas —de corto y mediano plazo—, teniendo siempre como orientación una visión integral de largo plazo. Al respecto, sin perjuicio de tener muy presentes los doce pilares que componen el índice de competitividad 4.0, descrito anteriormente, es pertinente poner especial atención en los siguientes aspectos fundamentales, que constituyen la plataforma básica para la construcción de una estrategia realista y exitosa futura.



FIGURA 1: *Estrategia integral de desarrollo*

## Estabilidad macroeconómica

Mantener los equilibrios macroeconómicos es una condición necesaria aunque no suficiente para alcanzar mayores niveles de desarrollo. Al respecto, la evidencia histórica muestra que desequilibrios fiscales y monetarios, así como endeudamiento a niveles incompatibles con las realidades económicas de un país, ocasionan procesos inflacionarios que requieren, más temprano que tarde, programas de ajuste con un impacto negativo en el crecimiento y en el avance en el proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, es fundamental que las instituciones responsables de las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y arancelarias actúen teniendo en cuenta no únicamente los impactos macroeconómicos directos de las políticas a implementarse sino también aquellos impactos vinculados con productividad, competitividad, equidad social y sostenibilidad ambiental.

## Productividad y competitividad

El sustancial aumento en la productividad y la competitividad es un requisito básico para acelerar la transición de un modelo de ventajas comparativas tradicionales a uno de ventajas competitivas. Este proceso depende, en

gran medida, de la adopción de políticas públicas que estimulen el incremento de la inversión (pública y privada) y que contribuyan al desarrollo tecnológico y digital. En este esfuerzo compartido entre los gobiernos, centros académicos y de investigación y sectores empresariales, es muy importante la atracción de inversión extranjera directa de calidad. Este aspecto es crucial ya que, más allá de los recursos financieros externos que ayudan a cerrar la brecha existente entre ahorro nacional y requisitos de inversión, la inversión extranjera juega un rol catalizador para aumentar la productividad a través de transferencia tecnológica, innovación, manejo gerencial y mejoras en las prácticas de mercadeo y comercialización, tanto a nivel local como internacional.

#### Educación, habilidades y formación de recursos humanos

Este es un tema fundamental en una estrategia de desarrollo para alcanzar resultados satisfactorios en el futuro. Al respecto, América Latina, no obstante las mejoras sustanciales en cobertura en las últimas décadas, presenta aún indicadores poco satisfactorios. En efecto, el bajo rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas, en comparación a los resultados para países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras economías emergentes, es reflejo de una inadecuada calidad de la educación. Existe, además, un débil vínculo entre las demandas empresariales y los programas de formación de capital humano, que dificulta la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

Es en este contexto que es prioritario revolucionar los sistemas de formación de recursos humanos, y hacerlo más allá del ámbito tradicional de la escuela primaria, secundaria, universitaria y técnica. En esencia, esto significa la adecuación de la formación de recursos humanos a las necesidades del mundo moderno y de las habilidades que demandan las nuevas tecnologías inmersas en la Cuarta Revolución Industrial. En este sentido, tal como señaló Jeffrey D. Sachs en una reciente mesa redonda sobre desarrollos globales contemporáneos, la revolución digital implica una profunda transformación de los procesos productivos, logísticos y de distri-

bución, que son y serán mucho menos dependientes de la exportación de manufacturas intensivas en mano de obra como lo ha sido en el pasado<sup>13</sup>.

Hay claros ejemplos en economías avanzadas y en países emergentes exitosos de nuevas tendencias, metodologías y esquemas institucionales de naturaleza innovadora relacionadas con el desarrollo de habilidades. Es importante, en este contexto, que los países de América Latina busquen beneficiarse de dichas experiencias exitosas.

### Infraestructura y logística

Teniendo en cuenta que América Latina tiene un rezago importante en materia de infraestructura, ya que invierte, en promedio, alrededor del 3% del PIB anual, comparado con más del 7%, en promedio, en los países emergentes asiáticos, es de alta prioridad incrementar sustancialmente la inversión en este campo. Al respecto, existe consenso en los principales organismos multilaterales de desarrollo (Banco Mundial, BID, CAF y Cepal) en que se debería invertir por lo menos el doble con el propósito de disminuir las brechas y deficiencias existentes en carreteras, energía, telecomunicaciones, agua potable, educación, salud y otros sectores económicos y sociales.

América Latina presenta también importantes rezagos en temas vinculados con logística, más allá de los relacionados con la infraestructura física. Como ejemplo, los costos de flete superan casi nueve veces los costos arancelarios, mientras que, para el total de socios comerciales de Estados Unidos, estos costos no alcanzan a duplicarlos. Al respecto, es muy importante modernizar los procedimientos administrativos en general, pero muy especialmente aquellos vinculados con la facilitación del comercio a través de la reducción de barreras no arancelarias, subsidios, licencias previas, especificaciones sanitarias y normas de funcionamiento de aduanas y puntos fronterizos.

13. Jeffrey D. Sachs, "Some Brief Reflections on Digital Technologies and Economics Development", *Ethics & International Affairs*, vol. 33, n. 2, pp. 159-167, jun. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/qrje2qs>, acceso en: 27 ene. 2020.



En todo este esfuerzo de impulsar la inversión en infraestructura y logística, es clave tomar muy en cuenta el impacto de cada iniciativa en el medio ambiente desde la etapa temprana de elaboración de adecuados estudios de factibilidad que aseguren la viabilidad técnica, económica, financiera, social y ambiental de los proyectos específicos. Todo lo anterior, para asegurar procesos eficientes y transparentes de diseño, financiamiento, contratación, ejecución y operación de los proyectos seleccionados.

Para la solución de estas deficiencias se requiere una adecuada planificación y priorización de áreas a ser atendidas, destacándose, particularmente, la necesidad de fortalecer los marcos institucionales para la adecuada identificación, preparación y financiación de proyectos, tanto en el sector público como en el privado.

De igual manera, dada la magnitud de los recursos técnicos, financieros y gerenciales requeridos, el apoyo tanto técnico como financiero de los organismos financieros multilaterales es fundamental. En este marco, es muy importante el fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales para la movilización y canalización del ahorro interno existente a proyectos y actividades con impacto en el desarrollo. También es prioritario el fortalecimiento del rol catalítico de los bancos de desarrollo multilaterales para apoyar a los países en la atracción de recursos financieros externos mediante instrumentos y vehículos especiales que mitiguen riesgos e incentiven la inversión privada, la participación público-privada y otros esquemas innovadores de financiamiento de infraestructura.

### Tecnologías de información y comunicación

La inversión en la creación, expansión y fortalecimiento de las tecnologías de información y comunicación y en plataformas digitales es un componente clave de una estrategia de desarrollo con visión de futuro, que sea acorde con los desafíos que plantea la Cuarta Revolución Industrial. Es, además, un requisito para la construcción de procesos de producción e inserción internacional competitivos a nivel internacional que no sean dependientes de la utilización de mano de obra barata, como ha sido la tradición. También es muy importante la incorporación de pro-

cesos tecnológicos y de logística en línea con los avances más recientes en la escuela que promueve la economía circular. Estos avances buscan la aplicación de procesos altamente compatibles con sanos principios de sostenibilidad ambiental.

### Institucionalidad democrática

Un tema fundamental para la efectiva y exitosa implementación de una estrategia renovada de desarrollo es el fortalecimiento institucional. Teniendo en cuenta el bajo coeficiente de rendimiento del 47% en el indicador del pilar institucional del índice global de competitividad 4.0 presentado anteriormente, este tema debe ser enfocado con urgencia para que los países tomen las acciones requeridas para tener una institucionalidad democrática efectiva, eficiente y transparente. Esto parte del respeto a las normas constitucionales, a la separación de poderes y a una estructura organizacional respaldada por políticas y procedimientos adecuados.

La definición de los roles del Estado y de la iniciativa privada es una tarea clave, que debe hacerse teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de cada sector, la realidad económica y financiera de un país y la evaluación objetiva y no ideológica de los campos de acción donde cada sector pueda hacer la mayor contribución.

En este sentido, para que las intervenciones públicas tengan el debido impacto en el desarrollo, se requieren Estados con capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas. La efectividad del Estado depende, en gran medida, de la presencia de una burocracia de calidad y de un sistema de compras públicas que facilite la obtención de insumos claves para la ejecución de los programas. En este esfuerzo, la participación ciudadana es muy importante como factor que fortalezca el proceso de rendición de cuentas y, a través de este canal, se mejore la provisión de los servicios públicos. Por último, la institucionalización de esquemas de monitoreo y evaluación *ex post* que transformen experiencias en la gestión de los recursos públicos en conocimiento y aprendizaje es un camino muy necesario para aumentar la efectividad de las instituciones y de los procesos.

En el ámbito empresarial privado, es también necesario acelerar las tareas de fortalecimiento del marco institucional de gobierno corporativo que tome en cuenta no únicamente criterios de eficiencia y rentabilidad sino aspectos relacionados con la contribución a la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el establecimiento de políticas y procedimientos que consoliden principios éticos para preservar la transparencia en la gestión.

Como se destacó anteriormente, al igual que lo hicieron y lo hacen los países emergentes más exitosos, la inversión extranjera se convierte en un pilar fundamental en un proceso de transición de un modelo de ventajas comparativas tradicionales a uno de ventajas comparativas dinámicas y competitivas, que es respaldado con tecnología e innovación. Es un hecho demostrado internacionalmente que la inversión extranjera directa trae tecnología, prácticas gerenciales sofisticadas y capacidad de inserción internacional en cadenas globales de producción y comercio, adicionalmente a los recursos financieros que brinda al país recipiente para compensar la relativa baja capacidad de ahorro interno.

Con este propósito, debe darse alta prioridad a la adopción de normas, procedimientos y esquemas institucionales amigables, que aseguren el ambiente propicio para dar confianza a los potenciales inversionistas a través de las seguridades jurídicas y reglas de juego estables y duraderas en el tiempo.

#### Enfoque renovado de la integración regional

La integración y la cooperación regional no deben ser vistas como un lujo, sino como una necesidad para estimular el crecimiento económico, el comercio y la complementariedad de los países en aspectos productivos, comerciales y financieros, que le permitan una inserción internacional competitiva a América Latina.

Para ello, es necesario que haya la madurez y voluntad política de los gobiernos para una revisión y adecuación del modelo de integración existente. Se debe actuar en forma pragmática en la profunda revisión y adecuación de los esquemas institucionales y de cooperación existentes, de

manera que respondan a las realidades del mundo actual respetando las diferencias ideológicas.

Un objetivo central es aumentar significativamente el comercio intra-regional, que solo representa, en la actualidad, el 17% del total de las exportaciones de América Latina. Al respecto, en la medida que se logre un avance en la transformación productiva y se pase a un mayor contenido de manufacturas intermedias en los procesos nacionales, será posible firmar acuerdos comerciales bilaterales, subregionales o regionales, que faciliten la incorporación de dichas manufacturas de tecnología intermedia en cadenas de producción y comercialización enfocadas a abrir nuevos mercados globales para las exportaciones de la región. Al mismo tiempo, este enfoque permitiría abrir oportunidades a empresas pequeñas y medianas, con el consiguiente impacto positivo sobre empleo y otros indicadores sociales.

## **Reflexiones finales**

De lo expuesto en este capítulo, se puede deducir que, para que América Latina avance con vigor en el sendero del desarrollo, es importante adoptar un enfoque realista y pragmático de cara al futuro. Esto significa dejar de estar encasillados en un modelo económico de ventajas comparativas tradicionales, basado en la exportación de materias primas no elaboradas, sin reconocer la tradición histórica que muestra la alta volatilidad de los precios de estas, así como el insuficiente impacto que tiene este enfoque en el proceso integral de desarrollo. En efecto, como se analizó en este capítulo, hay una clara evidencia empírica que demuestra que la región ha pasado periódicamente de momentos de gran bonanza a etapas de bajo crecimiento, contracción y ajuste con impacto negativo en el empleo, en la reducción de la pobreza y, desde luego, en la equidad social.

Un hecho positivo que vale la pena resaltar y permite mirar el futuro con esperanza y cierto optimismo es el de que América Latina no enfrenta, afortunadamente, una crisis económica parecida a la de la década de 1980. Si bien los indicadores macroeconómicos y de crecimiento mues-

tran un deterioro relativo en comparación a los observados en los años de bonanza, la mayoría de los países tienen fortalezas suficientes que les da la posibilidad de adaptarse a la nueva realidad.

En este sentido, se puede aseverar que, no obstante la complejidad y profundidad de los esfuerzos requeridos para acelerar el proceso integral de desarrollo de América Latina, es posible hacerlo en la medida que haya la voluntad política de los gobiernos para adoptar una estrategia de largo plazo que sea producto del diálogo entre los principales actores institucionales en la sociedad —poderes Legislativo y Judicial—, autoridades regionales, partidos políticos, gremios empresariales y de trabajadores, para citar los principales. Todo esto con el propósito de alcanzar un consenso básico sobre temas y áreas críticas para el desarrollo, que requieren continuidad, más allá de los periodos electorales normales de cuatro a seis años existentes en la mayoría de los países.

Un proceso de esa naturaleza requiere madurez y desprendimiento; significa dejar a un lado rivalidades e intereses parciales de grupo, corriente política o sector social, muy común actualmente en el contexto latinoamericano. El riesgo de no hacerlo es que se reviertan los logros alcanzados en las últimas décadas en materia económica y social y, aún más grave, que se tenga que enfrentar crisis similares a las del pasado.

Al mismo tiempo, un tema extremadamente importante, sobre el cual hay que estar muy conscientes, es que mantener un ritmo de crecimiento bajo e insuficiente, como el que presenta actualmente la región, imposibilitaría, en varias décadas, cerrar las brechas que la separan de los países industrializados e inclusive de varios países emergentes exitosos de otras regiones del mundo.

Pero toda esa tarea requerida de los gobiernos, de las empresas y de la sociedad en su conjunto, para avanzar aceleradamente en un desarrollo de calidad, tiene que enfrentarse a una realidad palpable como es la debilidad de la institucionalidad democrática regional.

El grado de desconfianza que tiene la sociedad de las principales instituciones representativas, incluyendo gobiernos, Parlamentos, órganos judiciales, partidos políticos, gremios empresariales y laborales, para citar algunos, es un hecho político relevante a nivel regional. Los graves episo-

dios de corrupción recientes, así como su impacto en la gobernabilidad democrática son, a todas luces, factores de gran preocupación, que requieren soluciones rápidas y profundas, que permitan un nuevo escenario institucional en la región. Es positivo, sin embargo, observar la forma efectiva y rigurosa con que han actuado las instituciones de la Justicia en algunos países, investigando hechos y, lo principal, sancionando a autoridades, funcionarios y personas que fueron encontradas culpables y/o responsables de actos de corrupción. Son ejemplos que dan esperanza y que deben repetirse y generalizarse.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que el futuro de América Latina demanda una renovación y fortalecimiento de valores y principios éticos, la necesidad de fortalecer una cultura de diálogo y búsqueda de consensos en temas críticos centrales y, desde luego, el respeto por parte de los ciudadanos, individual y colectivamente, de los principios y normas que emanan de las instituciones democráticas.

# América Latina y la doble dependencia

JUAN GABRIEL TOKATLIAN<sup>1</sup>

¿Cómo y dónde localizar hoy geopolíticamente a América Latina? ¿En qué marco general se la puede ubicar? ¿Cuál es la condición más notable de su lugar en el mundo? Las breves reflexiones que siguen a continuación intentan esbozar una respuesta a esos interrogantes.

## Un sistema sobrecargado

Un modo de aproximarse a los complejos asuntos contemporáneos es intentando definir la característica principal del sistema global. A mi entender, uno de sus más relevantes rasgos actuales es que se trata de un sistema sobrecargado, con exceso de contradicciones, presiones y disyuntivas que, más temprano que tarde, requerirán un ajuste.

Ese sistema recargado puede ser visto a través de cuatro tableros: el internacional, el mundial, el institucional y el interno. El internacional remite a las relaciones específicamente interestatales. En ese tablero, el dato fundamental es la gradual redistribución de poder, riqueza e influencia de Occidente y del Norte en la dirección de Oriente y del Sur. Como lo

1. Sociólogo argentino, con maestría y doctorado en relaciones internacionales de la Universidad Johns Hopkins, Estados Unidos. Actualmente, es vicerrector y profesor de relaciones internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), en Argentina. Fue profesor asociado de la Universidad de San Andrés (udsa), también en Argentina, y profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia (Unal). Además, fue cofundador y director del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes (Uniandes), Colombia.

muestra la historia de las relaciones entre Estados, todo reacomodo sustantivo de poderío genera tensiones y puede conducir a conflictos mayúsculos. La propia experiencia de Occidente corrobora lo señalado. Ahora bien, dos notas parecen acompañar el presente *power shift*: una, elocuente; la otra, conjetural. La nota elocuente es la creciente resistencia de Occidente a perder, en parte, privilegios, autoridad e incidencia a favor de la multiplicidad de países intermedios, poderes emergentes y potencias reemergentes, que antes eran considerados periféricos. La nota conjetural genera un interrogante: ¿es la decadencia occidental una condición estructural? Hay signos —en lo demográfico y económico, por ejemplo— que tienden a confirmar ese componente profundo y prolongado.

Ahora bien, en esencia, la transición de poder tiene dos protagonistas fundamentales: Estados Unidos y China. En ese sentido, lo distintivo es la fase singular en que se encuentra hoy la relación entre Washington y Beijing. Durante la administración del presidente Barack Obama, el vínculo entre los dos países combinaba colaboración y competencia en dosis relativamente equilibradas, bajo el principio de contener el ascenso chino. Con la llegada al gobierno de Donald Trump, el vínculo bilateral ingresó en una fase de mayor fricción<sup>2</sup>. Ahora la Casa Blanca no parece conformarse con

2. La expresión continental del viraje en el eje Washington-Beijing se epitomiza con dos discursos elocuentes. En 2013 y en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el entonces secretario de Estado John Kerry proclamó el fin de la Doctrina Monroe. En 2018, en una alocución en la Universidad de Texas, en Austin, justo antes de un periplo por América Latina, el entonces secretario de Estado Rex Tillerson destacó la importancia de la Doctrina Monroe con el acento puesto en frenar el avance de China en la región, que implicaba, en sus palabras, una forma de “dependencia de largo plazo” para América Latina. Un modo de aproximarse y comprender el giro en la relación entre Estados Unidos y China desde la perspectiva de Washington es analizando diferentes documentos oficiales en el campo de la defensa. Por ejemplo, en el informe del Departamento de Defensa de 2006 se dice: “us policy remains focused on encouraging China to play a constructive, peaceful role in the Asia-Pacific region and to serve as a partner in addressing common security challenges”. Cfr. United States, Department of Defense, *Quadriennial Defense Review Report*, Washington, feb. 2006, p. 29, disponible en: <https://tinyurl.com/uljexvr>, acceso en: 18 dic. 2019. En el informe respectivo de 2010 se dice: “China’s growing presence and influence in regional and global economic and security affairs is one of the most consequential aspects of the evolving strategic landscape in the Asia-Pacific region and globally. [...] The United States welcomes a strong, prosperous, and successful China that plays a greater global role. The United States



limitar la expansión china, sino que aspira a revertir su gravitación, tanto en el área vecina como en su proyección internacional. En síntesis, no se trata de renovadas tensiones comerciales y tecnológicas, sino de una ascendente confrontación geopolítica. En condiciones de competencia acotada, los márgenes de maniobra de los países pueden ser potencialmente amplios si se saben administrar y maximizar; en condiciones de rivalidad intensa, tienden a acortarse notablemente.

welcomes the positive benefits that can accrue from greater cooperation”. Cfr., United States, Department of Defense, *Quadriennial Defense Review Report*, Washington, feb. 2010, p. 60, disponible en <https://tinyurl.com/yx39jml3>, acceso en: 18 dic. 2019. En el informe respectivo de 2014 se dice: “the rapid pace and comprehensive scope of China’s military modernization continues” y “United States, reassures our allies and partners, and preserves strategic stability with [...] China”. Cfr., United States, Department of Defense, *Quadriennial Defense Review 2014*, Washington, mar. 2014, pp. 4, 14, disponible en: <https://tinyurl.com/tb556vn>, acceso en: 18 dic. 2019. A su vez, en Estrategia de Defensa Nacional de Estados Unidos de 2018, se dice: “Today, we are emerging from a period of strategic atrophy, aware that our competitive military advantage has been eroding. [...] Inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in us national security. // China is a strategic competitor using predatory economics to intimidate its neighbors [...]. It is increasingly clear that China and Russia want to shape a world consistent with their authoritarian model [...]. // China is leveraging military modernization, influence operations, and predatory economics to coerce neighboring countries to reorder the Indo-Pacific region to their advantage. [...] // [...] // [...] China and Russia are now undermining the international order”. Cfr. United States, Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge*, Washington, 2018, pp. 1-2, disponible en <https://tinyurl.com/y8a3laof>, acceso en: 18 dic. 2019. Finalmente, en su intervención del 9 de julio de 2019, ante el Congreso estadounidense del comandante del Comando Sur, el almirante Craig S. Faller dijo: “China poses a significant long-term threat. While the military problems it poses are most acute in the Indo-Pacific region, China has nonetheless turned its attention to the Western Hemisphere, quietly accumulating unprecedented levels of influence and leverage. China is now inside our own neighborhood seeking to displace the United States as the partner of choice and weaken the commitment of our partners to the rule of law and democracy”, “Outcompeting China and countering other ESAs [external state actors] requires a whole-of-government approach [...]”. Strong partnerships—enabled by engagements and presence, intelligence and information exchanges, and education and training—are our primary bulwark against the influence of malign actors in the hemisphere [...]” y “we are increasing cooperation with partners to better understand, expose, and counter the malign activities of Russia, China”. Cfr. United States, Statement of Admiral Craig S. Faller, Commander, United States Southern Command, Before the 116th Congress, Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities, Washington, 9 jul. 2019, pp. 2-3, 8-9, disponible en: <https://tinyurl.com/yx75vwao>, acceso en: 18 dic. 2019.

El tablero mundial, asimismo, toma en cuenta no solo los convencionales actores estatales sino también a los actores no gubernamentales, desde grandes corporaciones multinacionales y calificadoras de riesgo estadounidenses hasta organizaciones no gubernamentales (ONGs) y grupos criminales transnacionales. En ese marco, la globalización ha sido el proceso fundamental que ha marcado la política mundial en las últimas décadas. La diferencia esencial es que, si hasta la década de los 1990 la globalización se percibía como sinónimo de prosperidad por varios de sus logros y muchas de sus promesas, en el siglo *xxi* —y con más fuerza en el último lustro—, la globalización se relaciona con la inseguridad por el desempleo y la desindustrialización generados y por la reducción de sus beneficiarios (básicamente, el capital financiero). En el corazón de esa sensación de inseguridad está el auge de la desigualdad confirmada por numerosos informes y estudios. Así se incrementa el número de los multibillonarios mientras que la inmensa mayoría de la población posee un magro porcentaje de los activos globales. Según la investigación de 2011 de Stefania Vitali, James B. Glattfelder y Stefano Battiston<sup>3</sup>, de la Escuela Politécnica Federal de Zúrich, que analiza 43 060 corporaciones transnacionales en 116 países, 147 firmas controlan, a través de una red de acciones y relaciones de propiedad, un 40% de la riqueza. No debe sorprender entonces el incremento de las protestas sociales *urbi et orbi*, así como el aumento de la polarización interna en países del viejo centro y de la nueva periferia, por igual. No se trata de un malestar subjetivo, sino que hay razones objetivas para la crispación y el antagonismo.

Paralelamente, el tablero institucional hace referencia a las organizaciones de distinto tipo y al conjunto de regímenes que han predominado desde la Guerra Fría. La falta de reformas en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la incompetencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, el debilitamiento de la Unión Europea (UE) y la recurrente tentación de la Orga-

3. Stefania Vitali, James B. Glattfelder y Stefano Battiston, “The Network of Global Corporate Control”, *PLOS ONE*, vol. 6, n. 10, artículo e25995, 26 oct. 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/qtgucja>, acceso en: 18 dic. 2019.

nización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) de convertirse en un gendarme mundial, así como la inoperancia del Grupo de los Siete (G7), del Grupo de los Veinte (G20) y de otros tantos grupos que se idealizan —por ejemplo, el presunto duopolio entre Washington y Beijing—, han llevado a una arquitectura institucional, básicamente occidental, cada vez menos creíble y más ilegítima. El fracaso del régimen internacional antidrogas, la frustración extendida frente al principio de la *responsabilidad de proteger* (R2P), el persistente doble estándar frente a la no proliferación nuclear, la parálisis global respecto a los compromisos efectivos en torno a la cuestión ambiental y el elocuente desinterés de las potencias establecidas hacia los asuntos del desarrollo solo refuerzan las percepciones y creencias de quienes están saturados con la duplicidad de Occidente en un amplio abanico de temas. Con el diagnóstico anterior, es de subrayar el verdadero desgaste y el potencial descalabro de instituciones y regímenes. Hecho inquietante, pues las organizaciones y los acuerdos internacionales son importantes, entre otras cuestiones, para limitar la arbitrariedad de los poderosos y para crear mecanismos de coordinación y consenso. Instituciones fallidas y regímenes malogrados son las precondiciones del unilateralismo agresivo y el multilateralismo oportunista. Y eso trasciende el tipo de liderazgo que tengan la Casa Blanca y las principales capitales europeas.

El último tablero es el interno. Y, en ese terreno, el elemento más perturbador es el estado de la democracia. Desde hace años avanza, en distintas naciones, un manifiesto desencanto por la democracia liberal. Además, crecen los ensayos de democracia mayoritaria y participativa, con todos los pros y contras que manifiestan. Aumentan las plutocracias y cleptocracias en democracias más o menos instaladas que terminan bajo dominio de los ricos, de los pícaros, o de ambos. Las autocracias y los regímenes autoritarios abundan. Las *primaveras* de liberalización se anuncian por doquier, pero colapsan de modo vertiginoso. Sea en virtud de presuntos requerimientos de mayor seguridad o de indispensables concesiones a favor del mercado, la democracia, sea formal o sustantiva, es la que termina cediendo. No es inusual entonces que conflictos de clase, étnicos y religiosos sigan elevándose en intensidad y alcance. Si los años 1990 prometían una nueva

ola democratizadora, la última década muestra frenos y regresiones en el campo de la democracia.

Asistimos, en resumen, a un sistema global sobrecargado, ya que, en todos los tableros, de manera intensa y simultánea, crecen y se entrecruzan los desencuentros, las contiendas, los peligros, las luchas, los disensos y la hostilidad. Si ese diagnóstico resulta verosímil, entonces la pregunta que se impone es ¿qué esperar de tal situación sistémica? Quizá la forma más sencilla de explicación resulte la siguiente: el lector y la lectora de esta nota tiene, muy seguramente, un ordenador personal. Cualquiera que sea su marca, en algún momento emite una señal de alarma consistente en indicar que el “sistema” está “sobrecargado”. Ello significa la existencia de un exceso y la imposibilidad de continuar adelante; lo cual demanda, por tanto, un ajuste. La opción disponible es reducir o eliminar algunos programas y archivos, con lo que se recupera el funcionamiento temporal. Tomando ese símil como un equivalente funcional, la cuestión es: ¿qué es lo que se debe eliminar o reducir en un sistema global sobrecargado?

La fórmula de ajuste puesta en práctica en los años 1970, y que marcó el rumbo de las fuerzas y de los fenómenos que hoy conocemos, fue limitar gradualmente la democracia interna, la institucionalidad internacional y la legalidad mundial para preservar una globalización que resultó cada vez más inequitativa, un poder que se concentró en menos manos, un Occidente que mantuvo su centralidad, pero tornándose esclerótico, y un Leviatán estadounidense hipermilitarizado. A mi entender, en ese contexto, el gran ajuste se manifestará mediante la gradual degradación de la democracia.

## **La doble dependencia**

América Latina es una región que ha perdido históricamente gravitación en el mundo y que parece hoy abocada a divergir cada vez más. Lo primero conduce a la debilidad y lo segundo, a la fragmentación: la combinación agudiza la dependencia. Algunos indicadores —entre muchos disponibles— ejemplifican esa caída. En 1945, cuando se creó la ONU, el peso del voto regional era significativo: de los 51 miembros iniciales veinte eran de Amé-

rica Latina. En la actualidad, hay 193 países en la ONU y la dispersión del voto de la región le resta aún más influencia a América Latina como bloque. Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>4</sup> revelan que la participación latinoamericana en el total de exportaciones mundiales fue del 12%, en 1955, y, en 2016, cayó a 6%. De acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Ompi)<sup>5</sup>, en 2007, las solicitudes de nuevas patentes provenientes de América Latina eran del 3,1% (las de Asia eran del 49,7%); en 2017, bajaron al 1,8% (las de Asia aumentaron al 65,1%).

Según el Banco Mundial<sup>6</sup>, los gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del producto interno bruto (PIB) llegaban al 0,6% para América Latina en 2000 (para Asia Oriental y el Pacífico eran de 2,25%) y pasaron al 0,7% en 2014 (para Asia Oriental y el Pacífico eran de 2,49%). Global Firepower<sup>7</sup> ha confeccionado un índice de poder militar, con 55 indicadores: en 2006, Brasil, México y Argentina ocupaban, respectivamente, las posiciones 8, 19 y 33; en 2019, Brasil está en el puesto 13; México, en el 34; y Argentina, en el 38.

En el *ranking* sobre “poder blando” elaborado por la Universidad del Sur de California (usc) y por la consultora Portland<sup>8</sup>, Brasil se ubicó en el lugar 23, en 2015, en el 24, en 2016, y en el 26, en 2019. Un reciente informe del Banco Mundial<sup>9</sup> sobre desigualdad destaca que ocho de los diez

4. Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *Una Historia Económica de América Latina desde la Independencia: Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad*, Madrid, Secretaria General Iberoamericana, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe: Las Tensiones Comerciales Exigen una Mayor Integración Regional*, Santiago (Chile), 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yx3ywswhs>, acceso en: 18 dic. 2019.
5. World Intellectual Property Organization (Wipo), *World Intellectual Property Indicators 2018*, Ginebra, 2018, p. 39, disponible en: <https://tinyurl.com/wc8sbwj>, acceso en: 18 dic. 2019.
6. Banco Mundial, “Gasto en Investigación y Desarrollo (% del PIB)”, Datos, 1996-2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yxxfy8un>, acceso en: 18 dic. 2019.
7. Global Firepower (GFP), 2019 Military Strength Ranking, [S.l.], 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/ybc3jgzx>, acceso en: 18 dic. 2019.
8. *The Soft Power 30: A Global Soft Power Ranking 2019*, Los Angeles, Portland/Facebook/usc Center on Public Diplomacy, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/u6yp592>, acceso en: 18 dic. 2019.
9. World Bank, *Piecing Together the Poverty Puzzle*, Washington, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/s69hby6>, acceso en: 18 dic. 2019.

países más desiguales están en la región: Haití (2), Honduras (3), Colombia (4), Brasil (5), Panamá (6), Chile (7), Costa Rica (9) y México (10).

A su turno, iniciativas de concertación e integración de diversa índole están en franco retroceso. Una mezcla de estancamiento, desaliento y fragilidad atraviesa, por igual, aunque con variada intensidad, al Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CAN), la Alianza del Pacífico, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Ceslac) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Durante la “marea rosada” de los gobiernos de centro-izquierda, el espíritu a favor de más asociación chocó con las limitaciones de cada proyecto interno. La crisis financiera que estalló en 2008 mostró que las opciones nacionales y aisladas prevalecieron sobre las alternativas subregionales y mancomunadas. Dinámicas exógenas como el auge de China reforzaron la primarización de las economías y los incentivos para buscar atajos particulares, así los discursos de unidad fueron la nota predominante desde comienzos del siglo XXI. Ahora, con el “reflujo neoliberal” de los gobiernos de derecha, ante una administración en Washington dispuesta a recuperar una primacía de manera pendenciera y en medio del apogeo de la financierización, se verifica el desinterés por acciones colectivas y la preferencia por salidas unilaterales. El resultado acumulado ha sido una creciente fractura regional y una apuesta por la lógica del “sálvese quien pueda”; algo que, en el fondo, es grupalmente costoso, aunque exista la ilusión de una mejora individual.

Debilitamiento y fragmentación conducen a una mayor dependencia externa, sea de un poder declinante como Estados Unidos, sea de un poder ascendente como China. El corolario estratégico de eso es el deslizamiento hacia una gradual irrelevancia de América Latina en la política mundial y a la pérdida de autonomía relativa en sus relaciones internacionales.

En la región sobresale cierta confusión respecto a Estados Unidos y a China. Estados Unidos no ha sido ni es pasivo en materia de relaciones interamericanas, sea en lo económico, sea en lo político, sea en lo asistencial, sea en lo militar. Nunca se “fue” de la región: está ahí. La Doctrina Monroe perdió vigencia, pero eso no significa que Estados Unidos se haya retirado

de América Latina. En realidad, Washington siempre está “llegando” a la región con distintas iniciativas, focos e intensidad.

Así, el gran desafío para la región es saber cómo manejar esas relaciones y cómo preservar capacidad de negociación y maniobra, salvaguardando los intereses nacionales de cada país y los regionales que los puedan mancomunar. La región se equivoca si confunde el reconocimiento de parte de Estados Unidos de nuevas realidades mundiales y continentales con inactividad por parte de Washington respecto a la región. El error podría ser mayúsculo si no se entiende que es imperativo para América Latina desagregar temas y discernir coyunturas en sus relaciones con Estados Unidos: al final del día, la mayor madurez para manejar hoy adecuadamente las relaciones con Washington debiera provenir de la propia América Latina. En cuestiones como las drogas, acompañar a Washington en su cruzada sin fin es y continuará siendo muy costoso para la región. En tópicos como la no proliferación nuclear, resulta clave preservar una relación en la que el desarrollo nuclear pacífico no se interrumpa y, a su vez, se evite proliferar con fines militares. En asuntos como el medio ambiente y migración, es peligroso aceptar las recetas actuales de Estados Unidos basadas en la negación (en materia ambiental) y en el maltrato (hacia los migrantes). La región no necesita una segunda Cuba en el caso de Venezuela y debiera buscar alternativas políticas y diplomáticas constructivas para el tratamiento del drama del país andino y, con ello, persuadir a los sectores más sensatos y realistas en Estados Unidos de que esa vía es la más funcional para todo el continente. Ni América Latina quiere ser una frontera turbulenta para Washington ni Estados Unidos puede creer que el uso de la fuerza va a propiciar más estabilidad en la región. La promoción de energías limpias y renovables es un punto de coincidencias que valdría la pena explorar más con el concurso del sector público y el sector privado a lo largo de América. Asegurar la vigencia de los derechos humanos —con un papel decisivo de la sociedad civil— en el continente debiera ser un tema de gran convergencia ante el avance de fuerzas recalcitrantes y regresivas en todo el continente. El apoyo decisivo a la paz en Colombia podría ser un punto de confluencia entre Estados Unidos y América Latina, en virtud de los

beneficios no solo para los colombianos sino también para la comunidad continental e internacional.

Respecto a China, hoy Beijing se acerca a América Latina con recursos económicos, de manera pragmática, sin provocar a Estados Unidos y robusteciendo los lazos de Estado a Estado. De allí que el despliegue regional chino resulte más moderado y en favor del *statu quo*, lo cual favorece la ausencia de jugadores locales con capacidad de veto, como ocurrió en relación a Unión Soviética durante la Guerra Fría. En respuesta a lo que viene ocurriendo desde la década de 1990, y hasta hace muy poco, la región respondió con lo que se denomina una política de “compromiso confiable” (en clase anglosajona, *reliable engagement*) hacia China.

Ahora bien, probablemente resulte adecuado que los países comienzen a contemplar una opción estratégica mixta hacia China, esto es, una política que combine aproximación y previsión. La aproximación implica que las naciones asuman la iniciativa y desplieguen un papel más asertivo en la búsqueda de lazos benéficos específicos con China, independiente del perfil presente de Beijing en la región. La previsión significa que los países estén más atentos al comportamiento de China hacia el área y en el mundo con el propósito de evitar potenciales costos elevados para América Latina, sea porque hay dimensiones en las que se podría estar gestando una relación subordinada, sea porque en el futuro China reoriente su estrategia internacional. En breve, los países de la región necesitarán precisar una gran estrategia hacia Beijing, esto es, esclarecer las amenazas potenciales y los dividendos eventuales para el Estado y la sociedad, y diseñar el conjunto de antídotos defensivos, por un lado, y medidas ofensivas, por el otro, para afrontar los retos y las oportunidades de una estructura mundial en proceso de mutación.

En síntesis, evitar la doble dependencia en relación a Estados Unidos y a China exige de América Latina el urgente reconocimiento de que le cabe a ella robustecer regionalmente sus atributos de poder. La pendiente declinante de la autonomía de los países del área se agudizará si se continúa por la actual senda. Y ello conducirá, peligrosa y lamentablemente, a la aquiescencia respecto a Washington y a Beijing.



# El nuevo contexto político de América Latina y su relación complicada con el mundo

CARLOS MALAMUD<sup>1</sup>

En noviembre de 2019 se celebraron treinta años de la caída del muro de Berlín. Posteriormente se desplomó el bloque soviético. Al ocurrir esos hechos se apuntó que lo “iban a cambiar todo”, y de hecho tuvieron un impacto innegable en Europa y el resto del mundo. Si bien el fin del proyecto comunista liderado por Moscú tuvo consecuencias globales, en América Latina aún no se ha hecho una lectura crítica y profunda de sus consecuencias desde una perspectiva regional, ni un balance de lo que significó tal hecatombe simbólica para el conjunto de sus países y sus sociedades.

Habría que señalar, a la vista de lo ocurrido desde entonces, que el efecto en la región fue menos profundo que en otras partes del globo. En contra de lo entonces esperable, Cuba mantuvo su sistema de partido único bajo el liderazgo de Fidel Castro y el predominio del Partido Comunista. A pesar de las penurias y del esfuerzo que supuso “el período especial”, el régimen castrista se convirtió en una de las pocas *rara avis* que subsistió a la Guerra Fría y siguió resistiendo como el gran baluarte continental antiimperialista y como uno de los pocos exponentes de la ortodoxia marxista-leninista que quedan en el globo.

1. Historiador argentino, con doctorado en historia de América de la Universidad Complutense de Madrid (ucm), España. Actualmente, es investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano, España. Fue subdirector del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España, y director de su programa de América Latina. Además, fue director del Observatorio de Seguridad y Defensa en América Latina del mismo instituto y subdirector del Observatorio Electoral de América Latina de Nueva Mayoría, Argentina.

En ese duro viaje, valorado posteriormente como heroico por muchos gobiernos regionales, especialmente a partir de comienzos del siglo xxi, Corea del Norte fue uno de sus escasos acompañantes. En su transcurso, Cuba no fue capaz de emular las grandes transformaciones económicas de China y Vietnam, limitando al mínimo el impacto de las posibles reformas estudiadas para poder salir del atolladero.

En segundo lugar, después de que Francis Fukuyama escribiera *El Fin de la Historia* y la social democracia internacional pareciera destinada a convertirse en la principal forma de expresión de una izquierda cada vez más comprometida con la democracia representativa, la defensa de las libertades y los derechos humanos, emergió en América Latina un populismo de corte bolivariano recubierto de un envoltorio de “socialismo del siglo xxi”. Si bien parecía que este había hecho un serio intento de cortar amarras con el pasado estalinista, los límites iniciales se fueron difuminando con el tiempo para dar lugar a renovadas formas de autoritarismo pseudodemocrático.

Ese movimiento se inició, paradójicamente, en un país que hasta entonces se había caracterizado por su enorme riqueza petrolera (la Venezuela saudita tenía las mayores reservas de crudo del planeta) y por su fortaleza democrática, pese al elevado número de excluidos sociales. Ahora bien, si algo caracterizó al proyecto chavista bolivariano, fue su apuesta por la democracia directa, por el hiperliderazgo, por el populismo junto con su desdén por las mismas instituciones democráticas que decía defender y por el equilibrio y la separación de poderes.

No solo eso. A contracorriente de lo que ocurría en el mundo, en un mundo que marchaba de forma decidida a la globalización, el bolivarianismo apostó por la autarquía y por encerrarse detrás de sus fronteras (arancelarias y de las otras). Su clara opción por hacer descarrilar el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), consumada definitivamente en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en 2005, fue el comienzo discursivo de esa nueva realidad, marcada por su firme rechazo al libre comercio, al que asociaba con la explotación imperial de países y sociedades.

En reemplazo del Alca, despuntó un Alba luminoso, bajo la forma de la Alternativa Bolivariana de las Américas, luego convertida en la Alianza

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Y, en lugar de los tratados de libre comercio (TLCs), se firmó un tratado de comercio de los pueblos (TCP), entre Bolivia, Cuba y Venezuela, que nunca despegó ni pudo definirse conceptualmente. Si bien no se renunció al ideal de la integración regional, que siguió siendo la encarnación de todas las virtudes y la senda hacia los máximos beneficios para los sectores populares, esta renació bajo la figura de la Patria Grande y adquirió una nueva deriva, más centrada en la concertación y el diálogo políticos en lugar del libre comercio y de la economía. Es lo que algunos teóricos definieron como la integración postliberal o postneoliberal, en contraposición al regionalismo abierto del período anterior<sup>2</sup>.

A eso hay que añadir el fuerte desembarco de China en la región, convertido en pocos años en un actor relevante. Eso fue posible por un cierto desinterés de Estados Unidos, reforzado posteriormente por el *America first* de la administración de Donald Trump. El cada vez más agrio enfrentamiento entre China y Estados Unidos, en la disputa por ver quién será la principal potencia mundial del futuro, impacta contundentemente en la agenda internacional. Es paradójico, desde esa perspectiva, que Jair Bolsonaro sea el anfitrión de la última cumbre de los Brics (noviembre de 2019), que ha visto como sus grandes coincidencias en los temas globales se resquebrajaban a partir del alineamiento cada vez más intenso entre Brasilia y Washington.

Las páginas que siguen pretenden dar algunas pistas para poder entender la forma en que América Latina se ha relacionado y se relaciona con el mundo, más como región que a partir de las políticas nacionales. Se tendrán especialmente en cuenta las transformaciones políticas que están teniendo lugar a consecuencia de los resultados electorales de los comicios ocurridos entre 2017 y 2019 y los cambios ocurridos desde entonces. La premisa es que se trata de una relación compleja, lastrada por la idea de

2. Cfr. José Antonio Sanahuja, “Del ‘Regionalismo Abierto’ al ‘Regionalismo Post-liberal’: Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (eds.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), 2009, n. 7, pp. 11-54.

que los gobiernos, las sociedades y las instituciones regionales latinoamericanas solo se interesan por aquellos temas de la agenda internacional que les afectan directamente.

Dicho de otra manera y de una forma más coloquial, en buena parte de los temas internacionales América Latina ni está ni se la espera, ya que los principales actores de la comunidad internacional saben que la región será un actor ausente de buena parte de los conflictos y procesos que a ellos sí les atañen o les preocupan de un modo particular. El terrorismo islámico o el intento iraní de dotarse del arma atómica son solo un par de ejemplos que ilustran lo que aquí se dice, pero no los únicos.

Una cuestión importante asociada con lo anterior es si esas tendencias a la autorreclusión han sido una constante en la vida independiente de los países latinoamericanos o son producto de cambios políticos recientes. Si bien estos últimos han incidido de una manera importante, simultáneamente encontramos conductas profundamente arraigadas en el ADN de las diplomacias regionales, como prueba, por ejemplo, la larga y exitosa vida de la idea de la no injerencia en asuntos de terceros países, asociada a la Doctrina Estrada, o el diferente recorrido que sufrió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar) en relación a lo ocurrido con su primo hermano, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan).

No solo los gobiernos, de cualquier color político, y las sociedades latinoamericanas fueron muy refractarios a respaldar mínimamente al Tiar y sus instituciones asociadas sino también marcaron la mayor distancia posible con la Otan, un organismo considerado incompatible con las esencias regionales. Solo Argentina, en el mandato de Carlos Menem, y más recientemente Colombia se han propuesto reforzar sus lazos con una organización claramente identificada con Estados Unidos.

## **La presencia de América Latina en el mundo**

Si bien se va a prestar especial atención a los recientes cambios políticos y su impacto en la agenda regional y global de América Latina, la peculiar inserción internacional del subcontinente latinoamericano no es solo pro-

ducto de los resultados electorales de las últimas dos décadas. Ni el llamado “giro a la izquierda”, de orientación bolivariana, ni las respuestas posteriores de signo contrario explican en sí mismas las tendencias aislacionistas, enraizadas en la realidad latinoamericana y que atraviesa sin problemas y de un extremo a otro todo el espectro político e ideológico regional. Con independencia de si fueron gobiernos democráticos o dictaduras militares, más o menos orientados a la izquierda o a la derecha, en líneas generales, su respuesta frente a los desafíos internacionales ha solido ser similar.

En este punto es sumamente ilustrativa la discusión que se dio en la comunidad internacional a finales de la primera década del siglo *xxi* sobre el derecho de proteger, es decir, sobre la capacidad de la misma comunidad internacional para intervenir en crisis humanitarias, y la respuesta de Brasil al respecto. Entonces, y gracias al impulso de Lula da Silva y a la buena prensa que suscitó la denominación de los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), el gobierno brasileño quería ser un actor relevante en la escena internacional, recorrido que intentó secundar Dilma Rousseff, aunque con éxitos mucho más limitados. El fiasco de la mediación turco-brasileña en la crisis iraní marcó un punto álgido de esa tendencia.

Desde fines de la centuria anterior se discutía sobre los límites en la utilización de la fuerza y de las intervenciones multilaterales en situaciones de crisis humanitarias o de aguda inestabilidad. Algunas sociedades europeas se mostraban muy activas a la hora de impulsar intervenciones armadas para garantizar el respeto a los derechos humanos o para remover algunas dictaduras visualizadas como sanguinarias. De ese modo, surgió la idea de la “responsabilidad de proteger” (R2P)<sup>3</sup>, impulsada por el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (onu) Kofi Annan. En este punto llegó la postura alternativa de Brasil, posteriormente respaldada por un buen número de países latinoamericanos que se sintieron más a gusto con la interpretación de Itamaraty que con la impulsada por los europeos.

Las complicaciones surgidas por la destitución de Muamar el Gadafi en Libia y la intervención de la onu en ese país fueron objeto de discusión

3. Emilio Menéndez del Valle, “Responsabilidad de Proteger: La onu en Acción”, Real Instituto Elcano, 15 feb. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/v4eaout>, acceso en: 18 dic. 2019.

en la Asamblea General de la ONU celebrada en septiembre de 2011. En esa ocasión y en contra de lo que aparecía como un consenso bastante generalizado en relación con el tema, la presidenta Rousseff introdujo una sutil matización en torno al centro de la discusión, en la que diferenciaba el derecho de proteger del derecho a proteger.

Sobre el derecho de proteger, Rousseff aclaró que, pese a apoyar la participación de la ONU en la prevención de conflictos, debía alertar sobre los costes de las intervenciones militares, que, lejos de poner solución a esos mismos conflictos, los agravaban, con consecuencias directas sobre la población civil, que era quien terminaba aportando las víctimas. La embajadora brasileña en la ONU, Maria Luiza Viotti, sintetizó, un año después, la postura de su país al decir que

[...] el uso de la fuerza siempre acarrea el riesgo de causar víctimas y diseminar la violencia y la inestabilidad. El hecho de que se ejerza con la intención de proteger a los civiles no hace menos trágicos los daños colaterales o la desestabilización no intencionada<sup>4</sup>.

Numerosas voces se alzaron contra la introducción, por Brasil, de tan sutil matiz. Las puntualizaciones de Rousseff y Viotti cuestionaban la injerencia en asuntos internos y la utilización de la fuerza, especialmente militar, para solucionar crisis humanitarias. Brasil hacía una clara apuesta por la prevención, aunque el riesgo era que su cerrada defensa de la soberanía nacional y de la no intervención en los asuntos internos de terceros países, en línea con la tradicional postura latinoamericana, condujera a la inacción y avivara las contradicciones con aquellos más dispuestos a intervenir frente a las crisis humanitarias. Como sostuvo un representante danés en una discusión en la ONU en febrero de 2012: “el riesgo de inacción ante las atrocidades masivas es grande, posiblemente mayor que el riesgo de hacer demasiado”<sup>5</sup>.

4. “Brasil Aboga por Políticas de Prevención y ‘Responsabilidad al Proteger’”, Noticias ONU, 5 sep. 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/whrobjc>, acceso en: 18 dic. 2019.

5. “Declaración del Representante Permanente del Reino de Dinamarca ante Naciones Unidas”, 21 feb. 2012, *apud* Emilio Menéndez del Valle, “Responsabilidad de Proteger: la ONU en Ac-

Lo que entonces estaba en juego era la contradicción entre el respeto a los principios de soberanía y no injerencia, consustanciales al ADN de la diplomacia y la política latinoamericanas, por un lado, y la necesidad de proteger a sociedades y poblaciones amenazadas por violaciones de los derechos humanos graves, masivas y sistemáticas, por el otro. También el papel que podía jugar el derecho internacional humanitario. Frente a tal dilema, una vez más América Latina tomó postura por la línea del menor compromiso, alejándose de los gobiernos europeos más sensibles a esa cuestión.

La presencia de América Latina en el mundo tiene unos componentes estructurales profundos, como indica el índice elcano de presencia global. Más allá de pequeñas modificaciones, se muestra la misma tendencia desde 1990, cuando comienza a haber datos disponibles. Para poder abordar y medir esa presencia en la actualidad me remitiré a la última edición, la de 2018<sup>6</sup>, aunque los estudios previos confirman las ideas esenciales. Según su propia definición, el índice de presencia global agrega y cuantifica, sobre la base de datos mensurables, la proyección exterior y el posicionamiento internacional de los países en función de tres dimensiones objetivas: la presencia económica (energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversiones), la presencia militar (tropas desplegadas y equipamiento militar) y la presencia blanda (cooperación al desarrollo, educación, ciencia, tecnología, información, cultura, deportes, turismo y migraciones).

Eso implica que en ningún caso la presencia global es poder y que significa otra cosa distinta. De acuerdo con los autores del índice, liderados por Iliana Olivie, la presencia global podría definirse como la medida y la forma en que los países están “ahí fuera”, en el mundo y más allá de sus fronteras, e independientemente de la influencia o poder que puedan ejercer o desplegar. De algún modo, la presencia global de un país podría ser la base de su poder, pero no es exactamente su poder. Se trata más bien de la plataforma o del activo a transformar en influencia o poder, en el caso

ción”, Real Instituto Elcano, 15 feb. 2016 (DT 2/2016), disponible en: <https://tinyurl.com/v4eaout>, acceso en: 18 dic. 2019.

6. Real Instituto Elcano, *Informe Elcano de Presencia Global 2018*, Madrid, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/t8blulm>, acceso en: 18 dic. 2019.

concreto de que ese determinado país tenga la capacidad y la voluntad de hacerlo, lo cual habla de una predisposición positiva para estar en el mundo y proyectarse más allá de sus límites territoriales.

El índice de presencia global comenzó a elaborarse a partir de 2011 y actualmente recoge datos de 120 países de todo el mundo. Como se ha señalado, sus resultados comienzan a producirse desde 1990. En las últimas ediciones se han ido incorporando diez nuevos países cada año, hasta llegar a los 120 mencionados. La edición más reciente, la de 2018, incluye a los diecinueve países latinoamericanos<sup>7</sup>. Del Caribe no español, los tres únicos representados son Bahamas, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Según todos los datos disponibles, la participación de América Latina en el índice es modesta, en consonancia con lo que ocurre en otros aspectos de la realidad regional. En 2017 se mantuvo la tendencia a la baja de la presencia económica de la región iniciada en 2013, con una reducción de casi 100 puntos a lo largo del lustro. Eso explica por qué América Latina ocupa el quinto lugar del *ranking* regional de presencia económica (ver gráfico 1), solo por delante del África Subsahariana<sup>8</sup>. Es importante señalar que, si bien en los años 1990 estaba un poco mejor y ocupaba el cuarto puesto, no había diferencias sustanciales con la actualidad.

Con datos de 2017, Europa proyectaba casi el 40% de la presencia global agregada regionalmente de los 110 países incluidos en el índice. En dicho *ranking*, Europa es seguida por América del Norte (25,6%), Asia y Pacífico (23,2%), América Latina (4,1%), Oriente Medio (3,8%) y, finalmente, el África Subsahariana (3,7%). Eso implica que el 88,4% de la globalización ocurre dentro de o entre América del Norte, Europa y Asia y Pacífico, dejando a América Latina en una posición marginal, lo que produce consecuencias importantes para entender su peculiar relación con el mundo. En términos generales, la presencia global latinoamericana no

7. Los países representados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

8. “#DataméricaGlobal: América Latina Sigue Perdiendo Presencia Económica”, Real Instituto Elcano, 13 feb. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vdq3rg>, acceso en: 18 dic. 2019.

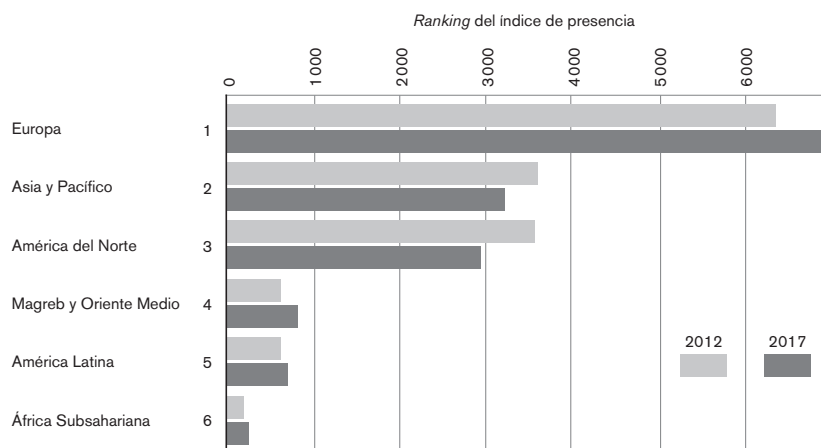


ha dejado de disminuir desde 2012, lo que también explica un retroceso relativo respecto de sus competidores más directos.

El primer país en el *ranking* de 2018 es Estados Unidos, seguido de China. A mayor distancia están, por ese orden, Reino Unido, Alemania y Francia. Otros puestos del *top 10* los ocupan potencias occidentales (Países Bajos, Italia y España) y/o potencias más antiguas, como Japón y Rusia. En las posiciones de la 10 a la 20, hay varios países emergentes, especialmente asiáticos, como Corea del Sur (12º), India (13º) y Singapur (17º), sin embargo, en ese rango, el único país latinoamericano presente es Brasil (18º, con 138 puntos), que sube una posición respecto a 2017, cuando era 19º.

De alguna manera, la posición de Brasil se explica por el hecho de ser el país con mayor superficie, población y producto (PIB) de toda la región, aunque, por su gran potencial, lo esperable era verlo mucho más arriba. México, el siguiente en aparecer, ocupa el puesto 24º (122 puntos), seguido por Chile (37º, 51 puntos) y Argentina (40º, 49 puntos). Brasil y México suponen por sí solos el 55% de la proyección económica latinoamericana hacia el resto del mundo.

GRÁFICO 1: *Presencia económica por regiones (2012 e 2017)*



Fuente: “#DataméricaGlobal: América Latina Sigue Perdiendo Presencia Económica”, Real Instituto Elcano, 13 feb. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vdqq3rg>, acceso en: 18 dic. 2019.

Si bien Brasil y México son los dos países latinoamericanos situados en el *top 10* de naciones con mayor población y ocupan el 5º y el 10º puestos a nivel mundial, su posición en el índice es mucho más mediocre, señal de que, por emplear una expresión propia del pugilismo, están boxeando por debajo de su peso. Es más, esos dos países también destacan en lo relativo al PIB y se sitúan en puestos destacados en el *ranking* de PIB mundial, aunque aquí vale lo mismo que se comentó más arriba. Brasil y México suponen el 49% de la presencia global regional, y, si les agregamos Chile y Argentina, la participación de los cuatro países más potentes supone el 70% del total regional.

Del índice se desprende claramente que la presencia global de América Latina es sumamente dependiente de la dimensión económica, que, en 2016, suponía el 54,4% del total (ver tabla 1). La débil evolución de la presencia económica regional refleja claramente la subordinación de sus economías a las exportaciones de materias primas (alimentos, minerales e hidrocarburos) y a la evolución de sus precios en los mercados internacionales. En términos comparados se observa la mayor dependencia de la región a esa situación frente a la evolución de otras regiones. Mientras las exportaciones de bienes primarios supusieron, en 2017, el 11,9% de la presencia global latinoamericana, en África Subsahariana fue del 4,8% y en Magreb y Oriente Medio, del 4,7%. Todas ellas cifras considerablemente inferiores a las latinoamericanas. De todos modos, el fin del superciclo de los *commodities* supuso una pérdida del mayor peso relativo de los indicadores de energía y bienes primarios en los últimos años.

El único componente de la presencia económica latinoamericana que mejoró en 2017 fue la inversión, que aportó el 16,1% de la presencia global regional. Si bien ese indicador se redujo significativamente entre 2013 y 2015, en 2016 y 2017 logró revertir su tendencia. Pese a ello, la inserción primario-exportadora de América Latina no solo es una de las principales características de su presencia económica sino también condiciona la evolución, la proyección económica e incluso la presencia global de toda la región. Sin lugar a duda, tal cual se ha indicado más arriba, la mala evolución económica de Brasil y México, en 2018 y 2019, por su propio peso específico, ha condicionado al conjunto de la región.

TABLA 1: *Presencia global total y sectorial de América Latina (2016)*

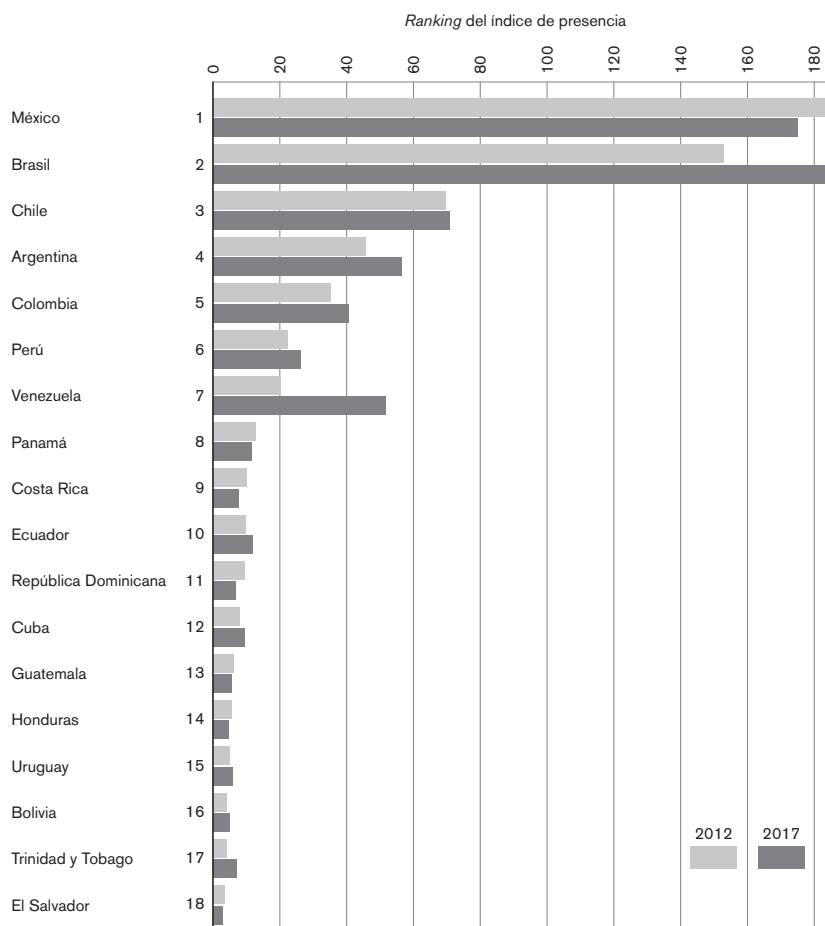
| Variable            | Valor del índice | Contribución de presencia |
|---------------------|------------------|---------------------------|
| Presencia global    | 425,4            | —                         |
| Presencia económica | 614,5            | 54,4%                     |
| Presencia militar   | 368,8            | 12,4%                     |
| Presencia blanda    | 264,7            | 28,37%                    |

Fuente: Carlos Malamud (coord.), *Por qué Importa América Latina?*, Madrid, Real Instituto Elcano, dic. 2017 (Informe Elcano, 22), disponible en: <https://tinyurl.com/u23vufv>, acceso en: 18 dic. 2019.

A continuación de las dos potencias regionales, encontramos un segundo grupo de países a bastante distancia del resto de la región. Aquí están Chile, Argentina y Colombia, a los que se podrían sumar Perú y Venezuela. Todos son exportadores de productos primarios (alimentos, minerales o hidrocarburos) y a la vez sumamente vulnerables frente a los *shocks* externos y a las oscilaciones de precios de los mencionados productos en los mercados internacionales. Todos, salvo Perú, comparten una relativa importancia del *stock* de inversión exterior, un fenómeno especialmente notable en el caso chileno. De hecho, Chile, junto con Brasil y México, aportaron el 82% de la inversión latinoamericana en el exterior entre 2010 y 2016. Venezuela, por razones obvias, relacionadas con su profunda crisis económica, social y política, es un caso aparte. Entre 2013 y 2017, su presencia económica cayó un 62% y lo hará todavía más en 2018 y 2019.

Con datos de 2016 se puede afirmar que la presencia blanda de América Latina supone el 29% de su presencia global, una cifra mayor que la de Asia o la del Magreb y Norte de África. Sin embargo, a diferencia de los casos anteriores, el gran peso de la presencia blanda regional se explica por la importancia del deporte, el turismo y la información, mientras que los aportes de la tecnología (1,2%), la educación (1,4%) y la ciencia (4,3%) son bajos. Así y todo, el aumento en la presencia blanda respecto al año anterior, cifrado en 8,4 puntos, le permitió a América Latina mitigar su caída en el índice. Excepto Cuba y Brasil, los restantes países de la región han aumentado su presencia blanda respecto al año anterior. Sin embargo, eso no cambia la estructura de la presencia global latinoamericana, que es esencialmente económica.

GRÁFICO 2: Ranking de presencia económica de países latinoamericanos (2012 e 2017)



Fuente: “#DataméricaGlobal: América Latina Sigue Perdiendo Presencia Económica”, Real Instituto Elcano, 13 feb. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vdq3rg>, acceso en: 18 dic. 2019.

Ahora bien, una de las claves de ese aumento de la presencia blanda radica en la información. El incremento en el número de citas de las noticias publicadas por las principales agencias de comunicación sobre diferentes países latinoamericanos responde a la intensidad del ciclo electoral y los

consecuentes cambios de gobierno, pero también a la celebración de algunos referéndums de carácter histórico (como el de la paz en Colombia), a la recurrencia de diversas crisis políticas y económicas o inclusive a la presencia de algunos acontecimientos de trascendencia universal (como la muerte de Fidel Castro). Esa ha sido la variable que más ha incrementado la presencia blanda de América Latina en los últimos años y mucho más lo hará a partir de lo ocurrido en los últimos meses de 2019. Ahora bien, en determinadas circunstancias, esa mayor presencia informativa, bien de la región en su conjunto o bien de algunos países en particular, ni puede ni debe ser vista como algo positivo<sup>9</sup>.

## **El ciclo electoral 2017-2019 y sus repercusiones regionales e internacionales**

Entre 2017 y 2019 se celebraron quince elecciones presidenciales en América Latina. Tres en 2017 (Ecuador, Chile y Honduras), seis en 2018 (Paraguay, Costa Rica, Venezuela, Brasil, México y Colombia) y seis en 2019 (Guatemala, El Salvador, Panamá, Bolivia, Brasil y Argentina). A eso se suman los cambios de gobierno en Cuba (el 19 de abril de 2018, Miguel Díaz-Canel asumió como presidente del Consejo de Estado y presidente del Consejo de Ministros y hoy, tras la entrada en vigor de la nueva Constitución, es presidente de la República) y en Perú (el 23 de marzo de 2018, tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra asumió como nuevo presidente). En solo tres años, diecisiete de los diecinueve países latinoamericanos han cambiado sus gobiernos o en algunos casos, los menos, los han reelegido.

El tramo final del ciclo se ha visto sacudido por una intensa contestación social y política, que ha adoptado múltiples aspectos según el país afectado. Más allá de las consideraciones que se puedan hacer sobre las causas más o menos profundas que han desatado esos movimientos, no

9. Carlos Malamud (coord.), *¿Por qué Importa América Latina?*, Real Instituto Elcano, 2017 (Informe Elcano, n. 22), disponible en: <https://tinyurl.com/uhf5e3q>, acceso en: 18 dic. 2019.

hay duda que tendrán un gran impacto futuro en la forma en que América Latina se relacione entre sí y con el resto del mundo. En ese sentido, algunas fuertes tomas de posición sobre fenómenos tan diferentes, como la liberación de Lula o la renuncia de o golpe contra Evo Morales repercutirán en diversas relaciones bilaterales.

De alguna manera se puede decir que los resultados electorales no cumplieron con las expectativas iniciales. En 2017, la posición mayoritaria hablaba de un nuevo ciclo político caracterizado por un giro a la derecha, la respuesta coyuntural al giro a la izquierda de la primera década del siglo XXI, iniciado con la victoria electoral del chavismo. Esa sensación venía apoyada por la muerte de Hugo Chávez y la crisis venezolana y los posteriores triunfos de Mauricio Macri y de Kuczynski, en Argentina y Perú. Sin embargo, el pronóstico no se cumplió y el balance de esos comicios es que de ellos sale una América Latina mucho más fragmentada y heterogénea que en el pasado inmediato, lo que tiene y tendrá importantes derivadas regionales e internacionales.

Si en los últimos años era difícil que los distintos gobiernos latinoamericanos alcanzaran consensos en temas sensibles de la agenda regional e internacional, esa posibilidad es ahora mucho más complicada que antes. No solo por el carácter beligerante de Venezuela, Nicaragua y sus aliados frente a aquellas cuestiones que les atañen directamente, como fue, por ejemplo, el fallido nombramiento del argentino José Octavio Bordón como secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), sino también por los nuevos roles que juegan países importantes como Brasil y México, que a la vez tienen posturas muy diferenciadas entre sí.

#### El Grupo de Lima

El 8 de agosto de 2017, once países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú) más Canadá produjeron la Declaración de Lima<sup>10</sup>, que daría

10. Declaración de Lima, Lima, 8 ago. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/qsyxv9f>, acceso en: 18 dic. 2019.

lugar al grupo del mismo nombre, centrado en valorar la crisis venezolana y actuar frente a ella. La constitución del Grupo de Lima ha supuesto importantes cambios a la hora de evaluar las crisis internas de los países latinoamericanos y del papel que en su resolución deben tener la soberanía nacional y la no injerencia. En esa ocasión, la idea de la no injerencia pasó a un segundo plano dado el dramatismo de la situación, provocando un cambio sustancial respecto al pasado. La creación del Grupo de Río (más el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora), vinculado a los intentos de mediación en las crisis centroamericanas de la década de 1980, fue un importante precedente de lo ocurrido en esa ocasión.

La gestación del Grupo de Lima no puede analizarse sin considerar la suspensión de Venezuela del Mercosur, ocurrida solo tres días antes. El 5 de agosto, sus cuatro países fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) decidieron aplicar a Venezuela la “cláusula democrática” de la organización para suspenderla de forma indefinida, es decir, hasta la recuperación de la democracia en el país. Los motivos que impulsaron tan drástica medida fueron la inestabilidad política existente en el país y las constantes denuncias sobre violaciones a los derechos humanos.

Como no podía ser de otro modo, el gobierno venezolano rechazó duramente la medida. Entre sus argumentos se puede leer: “Nefastos intereses anti-integracionistas han convertido a Mercosur en un órgano de persecución política contra Venezuela”. Nicolás Maduro fue algo más allá y se pronunció enfáticamente:

A Venezuela no la va a sacar nadie del Mercosur. Es como que nos cortaran del mapa y nos expulsaran de América Latina. Somos Mercosur de alma, corazón y vida. Y unas oligarquías golpistas como la de Brasil o unas miserables como la que gobierna Argentina podrán intentarlo mil veces, pero siempre estaremos ahí<sup>11</sup>.

11. “Mercosur Suspende a Venezuela por Tiempo Indefinido y Exige a Maduro que Desmantele la Asamblea Constituyente”, *BBC News*, 5 ago. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/qs6bxzl>, acceso en: 18 dic. 2019.

Sus palabras no podían disimular su gran frustración ante la dura medida, y también era la evidencia palmaria de la pérdida de relevancia política regional del proyecto bolivariano.

Con la creación del Grupo de Lima, una serie de países latinoamericanos pasó a pronunciarse claramente sobre la crisis política de Venezuela. Así comenzaron a denunciar las violaciones de derechos humanos por el régimen de Maduro. Se producía un cambio sustancial respecto a los tiempos de Chávez, cuando era prácticamente impensable cualquier crítica al desempeño del régimen bolivariano. En el supuesto caso de que esta se produjera, era rápidamente acallada. Tampoco era imaginable una acción coordinada de diversos gobiernos en ese sentido. La Alianza del Pacífico, creada en 2011, con un fuerte contenido económico y de integración regional, fue la máxima expresión de disenso entonces surgida, aunque fue duramente cuestionada por los países del Alba y sus aliados, como Argentina y Brasil.

Tras la Declaración de Lima, el Grupo siguió dando pasos en la misma dirección. Así calificó de dictatorial al gobierno de Maduro y, finalmente, desconoció cualquier legitimidad democrática a la elección que permitió la última reelección del mandatario venezolano, en 2018. La declaración final, de gran impacto simbólico, fue el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente interino de ese país.

Es importante resaltar que en esa ocasión la toma de postura de los países latinoamericanos a favor de sus propios intereses favoreció actitudes similares de una parte considerable de la comunidad internacional. Si el Grupo de Lima no se hubiera pronunciado de la forma en que lo hizo por la democratización de Venezuela, es muy difícil que la Unión Europea (UE) hubiera adoptado una determinación similar. Probablemente ni siquiera Trump, pese a estar impulsado por intereses electorales directos en consonancia con su propósito de reelección en los comicios de noviembre de 2020, hubiera hecho algo parecido. Es decir, solo cuando América Latina logra mirarse a sí misma con una posición apartada del ensimismamiento tradicional, el mundo puede mirar a la región con una atención renovada.

Como señala un análisis reciente:



La decisión de Trump de romper con Venezuela habría sido más compleja [...] si no se hubiera producido un cambio a escala latinoamericana, que terminó presionando a Washington y Bruselas. Desde su creación en agosto de 2017, el Grupo de Lima comenzó a jugar un papel cada vez más importante. Al año siguiente endureció su discurso, tendencia que se acentuó a partir de enero de 2019. De ese modo se tomó una posición clara respecto al gobierno y a la legitimidad de Maduro, abandonando la tradicional política latinoamericana de no injerencia. El 19 de diciembre, tras una reunión en Bogotá, se anunció que ninguno de los miembros del Grupo reconocería los resultados de las elecciones en las que Nicolás Maduro fue reelegido. El 3 de enero todos los países del Grupo, salvo México [ya presidido por Andrés Manuel López Obrador], reiteraron en un comunicado que dicho proceso electoral carecía “de legitimidad” al no cumplir con los estándares internacionales. Con una mayoría de países de América Latina negando a Maduro su legitimidad, la respuesta de Trump primero y de la UE no podía alargarse demasiado ni ser demasiado contemplativa<sup>12</sup>.

De todos modos, al ser un tema sumamente sensible, hubo distintas tomas de postura de los gobiernos latinoamericanos, muchos de los cuales veían preocupados los efectos crecientemente desestabilizadores del éxodo venezolano. Las diferencias entre los gobiernos se intensificaron a partir del reconocimiento de Juan Guaidó y del fuerte posicionamiento de Estados Unidos, que llevó a visualizar al Grupo de Lima como subordinado a Washington. Las diferentes posiciones gubernamentales también se han ido modificando a medida que los cambios de gobierno implicaban recomposiciones de las líneas maestras de sus alineamientos externos y de su política regional e internacional.

Mientras el Grupo de Lima atacaba duramente al régimen bolivariano, los países que aún permanecían en el Alba, como Bolivia, Cuba y Nicaragua, salían en su defensa. Por su parte, México y Uruguay, con el apoyo de buena parte de los países de la Comunidad del Caribe (Caricom), en su intento de adoptar una postura equidistante entre Maduro y Guaidó,

12. Carlos Malamud y Rogelio Nuñez, “La Crisis de Venezuela y el Tablero Geopolítico Internacional”, Real Instituto Elcano, 25 feb. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y4cmllzf>, acceso en: 18 dic. 2019.

lanzaron el “Mecanismo de Montevideo”, a fin de encontrar una salida negociada a la crisis.

La alternancia en el poder ha impactado de forma directa en la política internacional latinoamericana. Eso se puede observar, por ejemplo, en las posiciones del Grupo de Lima ante Venezuela. Así, México ha pasado de ser un miembro activo y claramente comprometido en la denuncia de las violaciones de los derechos humanos con Enrique Peña Nieto a tener un perfil sumamente bajo, aunque sin abandonar el Grupo, con la llegada de Andrés Manuel López Obrador.

Es posible que el nuevo presidente argentino, Alberto Fernández, adopte una postura semejante a la de su colega mexicano. En sentido inverso, Uruguay se había mantenido fuera del Grupo y adoptado una posición equidistante entre Maduro y Guaidó, aunque respetando el *statu quo*, pero es muy probable que una victoria del opositor Juan Lacalle Pou lleve a la diplomacia uruguaya a dar un giro de 180° en su postura. Algo similar ha hecho el nuevo presidente salvadoreño Nayib Bukele, que ha reconocido a Guaidó como gobernante legítimo de Venezuela a la vez que expulsaba del país a todos los representantes diplomáticos venezolanos leales al régimen chavista.

La magnitud del drama migratorio venezolano tensa aún más las relaciones intrarregionales, ya que se estima que han salido del país entre 4 y 5 millones de personas. En 2017, Venezuela tenía casi 32 millones de habitantes y, ante el monumental éxodo que está teniendo lugar hoy, debe rondar una cifra que puede estar entre los 27 y los 28 millones, aunque nadie lo sabe con certeza. La salida masiva ha crecido exponencialmente en los últimos años. Se trata de la segunda mayor catástrofe migratoria de los tiempos recientes, después de Siria, que expulsó de su territorio a 6,5 millones de personas.

Colombia es el destino preferido de los venezolanos. Allí hay, cuanto menos, 1,4 millones de emigrantes provenientes del país vecino. Según algunos datos, Colombia absorbe el 33% de todos los emigrantes venezolanos. Pero para muchos otros, Colombia es solo un lugar de paso en la búsqueda de refugios sudamericanos alternativos. Los famosos “caminantes”, capaces de andar miles de kilómetros antes de llegar al destino, son los rostros sufrientes de esa tragedia humanitaria.

Otros destinos destacados son Perú (19%), Ecuador y Chile (un 7% cada uno), junto a Argentina y Brasil (otro 4% cada uno). En total, todos esos países sudamericanos más Panamá reciben al 76% de los que han salido del país. El resto de América Latina absorbe el 5%, mientras que un 19% opta por algún otro lugar, siendo Estados Unidos y España los principales destinos.

Una nota marginal para comparar la reacción latinoamericana frente a Europa o Estados Unidos en relación al drama migratorio. En toda la región, la presión de los migrantes venezolanos sobre los servicios básicos (sanidad, educación, vivienda) es enorme, y más si tenemos en cuenta la menor capacidad económica de sus gobiernos y lo limitado del estado de bienestar. A diferencia de los países más desarrollados, donde afloraron actitudes xenófobas y racistas y un fuerte nacionalismo, en América Latina todavía no se ha llegado a esos niveles. Es verdad que comienzan a evidenciarse algunas actitudes que mueven a una mayor preocupación, pero, por lo visto, hasta ahora la actitud de las sociedades latinoamericanas, de sus políticos y sus gobiernos es muy distinta a la europea o estadounidense.

#### El Mercado Común del Sur y la Alianza del Pacífico

Los cambios políticos han comenzado a incidir en los dos mayores bloques regionales y comerciales de América Latina: Mercosur y la Alianza del Pacífico. La llegada de Bolsonaro, en Brasil, y de López Obrador al poder, en México, levantó algunas dudas sobre el futuro de esos dos esquemas de integración en el que cada uno participa. Bolsonaro, en el Mercosur, y López Obrador, en la Alianza del Pacífico.

El caso del Mercosur es significativo, por la deriva que había tenido durante la larga presencia de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), en Brasil, del kirchnerismo, en Argentina, del Frente Amplio, en Uruguay e incluso durante el mandato de Fernando Lugo, en Paraguay. Fue en esos años, concretamente en 2012, cuando, tras la suspensión de Paraguay, se concretó el ingreso de Venezuela como miembro de pleno derecho del Mercosur. De ese modo la orientación del bloque dependió cada vez menos de su perfil comercial y económico para girar en torno a la

concertación y la cooperación política. Las presidencias de Mauricio Macri y Michel Temer propiciaron el intento de retorno a la situación anterior.

En los primeros quince años del siglo **xxi**, tan marcados por la influencia del mal llamado regionalismo postliberal o de matriz bolivariana, la “concertación política” y la sintonía ideológica fueron el motor y el principal argumento de cualquier propuesta de integración regional. La premisa que funcionó eficazmente durante los años del supuesto “giro a la izquierda” era: “ahora que pensamos todos de forma más o menos similar y hablamos el mismo idioma, la integración regional resultará más fácil”.

Y más si Bolívar y su pensamiento precursor acompañaban esa marcha. Sin embargo, la experiencia demostró todo lo contrario, ya que las propuestas impulsadas por Hugo Chávez terminaron conduciendo a la región a un callejón sin salida, donde incluso proliferaron los conflictos bilaterales entre gobiernos teóricamente amigos o de la “misma cuerda”, por motivos no estrictamente vinculados a la delimitación de las fronteras comunes, sino originados en motivaciones económicas o incluso políticas. El enfrentamiento por las papeleras entre Argentina y Uruguay, la nacionalización de la refinería de Petrobras en Bolivia o el diferendo entre Paraguay y Brasil por el precio de la energía generada en Itaipú son solo algunos ejemplos de una serie más amplia de controversias<sup>13</sup>.

Teniendo en mente la previa deriva política del Mercosur, la misma noche de la segunda vuelta, que plasmó la elección de Bolsonaro, Paulo Guedes, el ministro de Economía *in pectore*, se mostró muy crítico con el bloque comercial y señaló que era “muy restrictivo, [y que] Brasil quedó prisionero de alianzas ideológicas y eso es malo para la economía”, para añadir en la misma ocasión que el Mercosur solo negociaba con los que tenían “inclinaciones bolivarianas” y que eso iba a cambiar una vez que Bolsonaro estuviera en el poder<sup>14</sup>. Sus declaraciones causa-

13. Carlos Malamud, “Integración y Cooperación Regional en América Latina: Diagnóstico y Propuestas”, Real Instituto Elcano, 26 oct. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/rz8kdwo>, acceso en: 18 dic. 2019.

14. Marcia Carmo, “Mercosur: Las Polémicas Declaraciones de Paulo Guedes, el Próximo ‘Superministro’ de Bolsonaro, que Sorprendieron a los Miembros del Bloque”, *BBC News*, 30 oct. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/scomby>, acceso en: 18 dic. 2019.

ron tanto revuelo, especialmente en Argentina, pero también los socios menores (Paraguay y Uruguay), que debió pedir perdón y retractarse de sus manifestaciones.

El resultado de las elecciones primarias (Paso) en agosto de 2019 agitó nuevamente las aguas y comenzó a cavar un foso cada vez más infranqueable entre Bolsonaro y Alberto Fernández, es decir, entre Brasil y Argentina, que aumentó tras conocerse el resultado electoral argentino la misma noche del 27 de octubre. En la trastienda de la relación, se juegan algunas cuestiones esenciales, respaldas en la excelente sintonía existente entre Trump y Bolsonaro, o entre Estados Unidos y Brasil. Entre los temas más importantes, están la firma y posterior ratificación parlamentaria del Acuerdo entre Mercosur y la UE, el futuro del propio Mercosur y la eventual negociación y firma de un tratado de libre comercio entre Brasil y Estados Unidos o incluso la reconfiguración de los equilibrios regionales. La liberación de Lula y las tomas de postura de uno y otro solo enconaron la discusión.

Por lo que a México se refiere, López Obrador puso sus grandes esperanzas en materia comercial en el mantenimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN; en inglés, North American Trade Agreement – Nafta), o, en su caso, una revisión bilateral negociada con Estados Unidos, que fue lo que finalmente se produjo. La firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) satisfizo buena parte de las expectativas de López Obrador en esa materia, ya que su mayor apuesta en política exterior era la de un menor protagonismo internacional, salvo en la relación con Estados Unidos.

Esta tendencia al aislamiento la corrobora el hecho de que, en su primer año de gobierno, no ha realizado ningún viaje al exterior. Durante la campaña electoral, señaló: “Vamos a hacer una política exterior no protagónica, no queremos ser candil de la calle y oscuridad de la casa. La mejor política exterior es la interior”<sup>15</sup>. Con esas premisas en mente, la Doctrina Estrada se volvió a imponer como el eje de la acción exterior mexicana,

15. Rocío Méndez, “México Tendrá una Política Exterior sin Protagonismos: AMLO”, MVS Noticias, 28 jun. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wklfdjm>, acceso en: 18 dic. 2019.

aunque con una aplicación bastante laxa, como muestran los casos divergentes de Bolivia y Venezuela.

Para ello se rescató el inciso x del artículo 89 de la Constitución, que dice que, al conducir la política exterior, el presidente de la Federación debe atender a los

[...] siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales<sup>16</sup>.

Pero, según López Obrador, eso

[...] no significa que nos vamos a aislar, significa que nos vamos a ajustar a los principios constitucionales, no intervención, autodeterminación de los pueblos, cooperación para el desarrollo, solución pacífica de las controversias, respeto a los derechos humanos<sup>17</sup>.

En buena medida se trataba de tomar distancia de una política exterior caracterizada por la “defensa de la democracia”, desarrollada durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón y que le permitió a Enrique Peña Nieto condenar al régimen chavista por su vulneración constante de los derechos humanos.

En lo que respecta estrictamente a la Alianza del Pacífico, rechazó la invitación del entonces presidente Peña Nieto para participar, como presidente electo, en la delegación oficial que acudiría a la XIII Cumbre de la organización celebrada en Puerto Vallarta, en el mexicano estado de Jalisco, aduciendo que aún no había recibido las credenciales correspondien-

16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, disponible en: <https://tinyurl.com/3xg22rq>, acceso en: 18 dic. 2019.

17. Nery Cháves García, “Regresar a los Principios: Política Exterior Mexicana en la Era AMLO”, Celag.org, 18 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rv8b69z>, acceso en: 18 dic. 2019.

tes. En su lugar, acudieron Graciela Márquez Colín, actual secretaria de Economía, y Marcelo Ebrard, actual secretario de Relaciones Exteriores. Márquez Colín salió a disipar los temores existentes sobre una posible salida de la Alianza: “No debe existir inquietud, hemos manifestado durante la campaña y las semanas pasadas la convicción que tenemos por la integración y el libre comercio”. En la misma línea se manifestó Ebrard, quien asistió, ya integrando formalmente el gabinete, a la xiv Cumbre, celebrada en Lima, también en representación de López Obrador.

En la actual coyuntura y a la vista de las desavenencias entre Bolsonaro y López Obrador, vuelve a cobrar importancia la deseada convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico. Coincidiendo con la xiii Cumbre de la Alianza del Pacífico (julio de 2018), en Puerto Vallarta se firmó la Declaración Presidencial de los Países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur<sup>18</sup>, que plasmaba la voluntad de convergencia, más allá de los problemas realmente existentes. Un año después, Macri y Piñera se mostraron totalmente convencidos y dispuestos a avanzar en la convergencia. Habrá que ver cómo influyen los últimos cambios de gobierno, en Argentina y Uruguay, pero también en Bolivia, en el mantenimiento o no de esa iniciativa.

El declive de las instancias de integración surgidas bajo el proyecto bolivariano

Tanto el Alba, la mayor instancia del proyecto de integración bolivariano, como Unasur y la Celac comenzaron a dar muestras de debilidad a partir de la muerte de Hugo Chávez. Esa tendencia se aceleró a partir de los cambios políticos que iban teniendo lugar a partir de 2015 y del agravamiento de la crisis venezolana. La fragmentación latinoamericana comenzó a incidir en la gestión diaria de esos organismos, y la heterogeneidad resultante de los últimos procesos electorales no hizo sino intensificar esa deriva.

El Alba llegó a su máximo esplendor en 2008, después del giro del mandatario hondureño Mel Zelaya y de la incorporación de su país a la organización. Sin embargo, a partir del año siguiente, comenzó a perder efecti-

18. Declaración Presidencial de los Países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur, Puerto Vallarta, 24 jul. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/w5vg62z>, acceso en: 18 dic. 2019.

vos, por la retirada de socios y aliados. Dos miembros de la organización, Honduras, en 2009, y Ecuador, en 2017, la abandonaron a partir de cambios en sus gobiernos. Otros países no formalmente integrados, aunque próximos a los postulados bolivarianos, también tomaron distancia, como Paraguay (2012), Argentina (2015), Brasil (2016) y El Salvador (2019).

A medida que el gobierno chavista, como consecuencia de la crisis venezolana, veía como se reducía su capacidad de financiar aventuras externas, también perdía una parte importante del liderazgo regional y mundial que fue acumulando desde 1999. La muerte de Chávez, en 2013, agudizó esa tendencia, teniendo en cuenta que el monumental vacío que dejó el comandante bolivariano nunca lo llenó Maduro. El aislamiento del proyecto bolivariano en América Latina se ha profundizado desde 2015, coincidiendo con el inicio de un nuevo ciclo político, traducido en la emergencia de partidos y liderazgos de centroderecha y derecha. La Colombia del uribista Iván Duque y el Chile de Piñera han liderado el reconocimiento de Guaidó.

La muerte de Chávez y la crisis venezolana también afectaron a Unasur. El período en el que Ernesto Samper ejerció de secretario general de la organización (2014-2017), que coincidió con uno de los momentos más difíciles del mandato de Maduro, dividió a los países miembros, dado el sesgo probolivariano del secretario general. Tras el fin de su mandato, fue imposible alcanzar el consenso necesario para elegir a su sucesor. El veto venezolano al argentino José Octavio Bordón explica su parálisis, agravada por la retirada de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú en abril de 2018. Ese grupo de países tenía la masa crítica necesaria como para paralizar a Unasur.

Algo similar ocurrió con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). La plasmación de las controversias externas se concretó con anterioridad a la Cumbre UE-Celac, que debía celebrarse en octubre de 2017 en El Salvador. La ya citada Declaración de Lima abogaba por la suspensión de la Cumbre, debido a la situación de Venezuela. En su lugar, se celebró una cumbre de ministros de Exteriores en Bruselas en julio de 2018, que mostró claramente el declive casi total de la organización, agravado todavía más por la incidencia de la situación de Nicaragua.



Desprovista de una sólida estructura organizativa, la gran diferencia con Unasur, la Celac mantiene prácticamente como única actividad la Cumbre Celac-China, aunque también esta está bastante golpeada. La presidencia *pro tempore* de Bolivia no ha solucionado los problemas de fondo y habrá que ver si la nueva presidencia que inaugurará México en 2020 es capaz de hacerlo. Los retos son enormes y las posibilidades, ante un panorama tan fragmentado y heterogéneo, muy limitadas.

La debilidad de las organizaciones regionales es más que evidente y eso tiene un elevado costo a la hora de intentar resolver o descomprimir algunos de los conflictos que en el último trecho de 2019 están golpeando a América Latina. La cumbre de urgencia celebrada por la Unasur en septiembre de 2008 en Santiago de Chile, bajo la presidencia de Michelle Bachelet, fue una muestra de la capacidad de la organización, más allá de las críticas vertidas en su momento, para resolver algunas crisis regionales. Hoy no está disponible ninguna herramienta semejante a disposición de ningún gobierno de la región.

Peor aún, los intentos bien de refloatar Unasur y la Celac, como los del Grupo de Puebla, o los de crear nuevas instancias multilaterales, como el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), están viciados de origen por el sesgo político e ideológico que se les quiere dar. Como se verá, ese sesgo condiciona a las futuras organizaciones y conduce a la integración regional a un callejón sin salida. Pero hay otro elemento preocupante, que es la forma en que la debilidad regional les hará perder fuerza a la hora de afrontar nuevas negociaciones internacionales.

La actual coyuntura global, marcada por el enfrentamiento comercial entre China y Estados Unidos, que escalará a situaciones cada vez más complicadas y más vinculadas a la geopolítica y al control de la tecnología, la fragmentación y la heterogeneidad regional, junto con la enorme debilidad de sus organizaciones multilaterales, afectará enormemente, con el paso del tiempo, el futuro de la región. No es en absoluto descartable que los dos grandes actores internacionales busquen la adhesión de otros países, como ya ocurre con la UE. Solo una América Latina unida e integrada sobrevivirá en esas condiciones.

El camino hacia la unidad regional en América Latina ha sido una permanente huida hacia adelante. Cuando comienza el declive o el agotamiento de alguna instancia de integración regional, rápidamente se plantea la necesidad de dar una respuesta alternativa, generalmente bajo la forma de una nueva organización, obviamente superadora de la anterior. Eso ha llevado a sobrepoblar la constelación de la integración latinoamericana, convertida en un magma organizacional, una “sopa de letras” profundamente densa y viscosa. Eso implicaba, en numerosas ocasiones, la superposición o la cohabitación de instancias, generalmente opuestas o incluso contradictorias entre sí.

Ese fue el caso de Unasur y la Celac, que, pese a su distinta conformación organizativa, aspiraban a integrar conjuntos distintos aunque parcialmente solapados: América del Sur, en el caso de Unasur, y toda América Latina más el Caribe, en el caso de la Celac. De forma alegre y un tanto irresponsable se solía presentar ese hecho como producto de la “creatividad” latinoamericana, algo que solucionaría el tiempo. Sin embargo, desde una perspectiva de largo plazo, era una marcha hacia el fracaso, ya que dejaba sin responder la cuestión básica de la integración regional: ¿qué se quiere integrar, América del Sur o América Latina? Mientras permanezca la indefinición al respecto, se gastarán tiempo y recursos en mantener una situación que solo retardará el inicio de la marcha hacia la definitiva integración.

La creación de Unasur es un ejemplo de lo que supone la idea de la constante huida hacia adelante. Con Unasur se volvió a desaprovechar una buena oportunidad de avanzar de forma clara en la integración sudamericana. Las sinergias provocadas por la creación de la nueva organización hubieran podido aprovecharse para impulsar medidas concretas de cesión de ciertas cuotas de soberanía, así como avanzar en la convergencia entre el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), las dos grandes instancias de integración subregional de América del Sur. Sin embargo, tal solución fue desechada por los gobiernos participantes. No solo eso, en la compleja

estructura organizativa de Unasur, que incluía la existencia de una docena de consejos ministeriales sectoriales, no había ninguno encargado directamente de las cuestiones comerciales y del impulso del libre comercio, prueba de la carga negativa atribuida a un concepto asociado directamente al “neoliberalismo”.

En medio de la discusión sobre las virtudes y los defectos del modelo de integración impulsado por Venezuela y, a contracorriente, de la omnipresente presencia bolivariana, nació la Alianza del Pacífico. Inicialmente esta fue duramente criticada tanto por los gobiernos del Alba (Evo Morales y Rafael Correa) como por los del Mercosur (Dilma Rousseff y Cristina Kirchner). Entre los logros más importantes de la nueva organización, el primero fue responder por la vía de los hechos a la pregunta clave de la integración regional: ¿qué se quiere integrar? La presencia de México en el bloque junto a Colombia, Perú y Chile dejaba claros los objetivos de los impulsores.

El segundo fue su capacidad de resistir exitosamente los distintos cambios de gobierno, alternancias, ocurridos en sus cuatro países miembros. Eso ocurrió hasta la llegada de López Obrador al gobierno de México, que inició un período de mayor incertidumbre sobre su pertenencia a la Alianza. La capacidad de sortear los retos que implicaban los relevos presidenciales hablaba de la flexibilidad de una organización que simultáneamente cuestionaba una premisa fundamental de la integración bolivariana: solo a partir de una cierta homogeneidad política e ideológica es posible avanzar en la integración regional. Y el tercero, también a contracorriente de las tendencias entonces dominantes, la incorporación de empresarios y empresas al proceso de integración, limitando la, hasta entonces, dominante presencia estatal como agente integrador.

Es evidente que hoy estamos en un momento de mutaciones políticas a partir del triunfo de expresiones partidarias de derecha, de centroderecha o incluso de extrema derecha, que coexisten con otras de izquierda o abiertamente populistas. Pese a los cambios, se mantienen los mismos problemas estructurales, que dificultan avanzar en la integración regional. Así, se prefiere crear nuevas figuras organizativas en lugar de reflatar o reforzar las existentes (huida hacia delante) o se privilegia la mencio-

nada comunión de ideas políticas sobre las diferencias entre los diversos gobiernos de la región. La pertenencia al mismo club se antepone a la defensa de los intereses nacionales y a la necesidad de hacerlos compatibles en un proceso de discusión franca sobre las ventajas de la integración que permita crear instancias supranacionales con cesión de soberanía incluida.

En ese contexto, llegan desde Brasil algunos ruidos que hablan de ciertos intentos de recuperación de conductas autoritarias y antiliberales del pasado. La defensa hecha por Bolsonaro y sus seguidores de la dictadura militar brasileña y la reivindicación de su hijo Eduardo de los méritos de la gestión de Augusto Pinochet y sus logros económicos muestran la emergencia de algunos referentes antidemocráticos. Con ese objetivo se convocó la Cumbre Conservadora de las Américas, celebrada a fines de 2018 en Foz de Iguazú. La reunión la organizó la Fundación Índigo de Políticas Públicas, el *think tank* del Partido Social Liberal (PSL), y allí se dieron cita distintos referentes políticos latinoamericanos, vinculados a la derecha más extrema, aunque sin ninguna representación gubernamental.

La iniciativa fue un esfuerzo más del nuevo presidente brasileño por contrarrestar la influencia del Foro de São Paulo. Entre los participantes, estuvieron el expresidente de Colombia Álvaro Uribe, el candidato a la presidencia de Chile José Antonio Kast, el exgeneral colombiano Jorge Jerez Cuéllar y el expresidente del Tribunal Supremo de Venezuela Miguel Ángel Martín. La inexistente participación oficial, sumada al escaso peso político de las delegaciones presentes, restó atractivo a un encuentro que no puede ser despachado rápidamente sin apenas atención. Pese a la pretensión fallida de sus organizadores de aglutinar a todo el conservadurismo continental, habrá que ver la capacidad de esas iniciativas para sumar a la derecha autoritaria y al populismo nacionalista latinoamericanos. El futuro de la Cumbre Conservadora hablará también de la capacidad del gobierno brasileño de asumir plenamente el liderazgo regional, algo que han rechazado de forma sistemática sus últimos gobernantes, con independencia de su color político.

Por otra parte, en marzo de 2019, Sebastián Piñera, respaldado por el colombiano Iván Duque, convocó una reunión en Santiago para lanzar Prosur, el nuevo intento de integración regional de América del Sur que,

según sus impulsores, debería reemplazar a la difunta Unasur. Patricio Nava definió a ese proyecto como “una mala idea que busca reemplazar otra mala idea”<sup>19</sup>. Es cierto, ya que con el Prosur no solo estamos ante un nuevo caso de huida hacia ninguna parte sino que tan insólito proyecto parecería querer demostrar lo poco, o nada, que se aprendió de la experiencia anterior. También manda el mensaje de que los mandatarios latinoamericanos siguen prefiriendo la sintonía ideológica como elemento aglutinador de ese tipo de aventuras, aunque la aquí comentada esté en las antípodas de las surgidas al socaire de la experiencia bolivariana. Por eso es necesario preguntarse qué puede aportar Prosur en la actual coyuntura y si es una buena o una mala idea.

En ese caso, y dada la heterogeneidad continental, el intento de Piñera de crear una nueva instancia de integración regional tiene escaso recorrido. Es bastante probable que solo tenga un paso fugaz por la constelación de instituciones de integración dada su naturaleza coyuntural. Y más a la vista de la delicada situación política existente en Chile desde noviembre de 2019, cuya resolución absorberá la mayor parte de los esfuerzos gubernamentales. Y si bien tanto Unasur como la Celac están en crisis, por no hablar del Alba, hubiera sido de mayor interés apostar por un proyecto latinoamericano más que sudamericano, aunque el mayor recelo que eso puede suscitar entre sus impulsores es la presencia de López Obrador en México.

Finalmente, para que una nueva propuesta de esa naturaleza tenga sentido, es necesario que presenten iniciativas que permitan superar las actuales limitaciones de la integración, como la coexistencia, aunque sea en el papel, del Mercosur y de la Comunidad Andina (CAN) o para potenciar la necesaria confluencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Pero, con la crisis de Venezuela, resulta difícil, por no decir imposible, avanzar en la integración regional<sup>20</sup>.

19. Patricio Nava, “Prosur: Una Mala Idea para Remplazar Otra Mala Idea”, *El Líbero*, 1<sup>er</sup> mar. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/upbx5cr>, acceso en: 18 dic. 2019.

20. Carlos Malamud, “Prosur, una Nueva Huida hacia Delante en la Integración Latinoamericana”, *Elcano Blog*, 13 mar. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wfpwzum>, acceso en: 18 dic. 2019.

Prácticamente coincidiendo en el tiempo, aunque en el otro extremo político, ha visto la luz el Grupo de Puebla ProgresivaMente, un intento de crear un polo de pensamiento y organización de corte “progresista” en América Latina. Así, se pretende generar un espacio que contrarreste el empuje que desde algunos años tiene la “derecha neoliberal” en la región, aunque tratando de evitar el solapamiento tanto con el Foro de São Paulo como con el Alba. Hay ciertas dudas acerca de si un objetivo del Grupo no es reemplazar al Foro de São Paulo, que atraviesa una profunda crisis, al igual que otros proyectos impulsados por el chavismo, como Alba, Unasur y la Celac. Ni en su documento fundacional<sup>21</sup>, ni en otros documentos producidos por el Grupo, como el de rechazo a cualquier intervención militar en Venezuela, hay crítica alguna a Hugo Chávez y al movimiento bolivariano, del que muchos se declaran orgullosos continuadores.

Uno de los principales impulsores del Grupo, en julio de 2019, fue el chileno Marco Enríquez-Ominami (MEO), al que hoy se vincula con el presidente argentino Alberto Fernández, convertido en poco tiempo y en función del cargo que ostenta en la cara más visible de la organización. El hecho de que el encuentro fundacional fuera en Puebla, ciudad que también presta su nombre al Grupo, no fue casual. Se buscaba aprovechar el triunfo electoral de López Obrador. La premisa es que, con López Obrador, y pese al tratado de libre comercio que lo sigue uniendo a Estados Unidos, México ya mira al sur, hacia América Latina. Habrá que ver si la firme posición del gobierno mexicano en respaldo de Evo Morales es una señal de ese cambio de postura o un posicionamiento meramente coyuntural.

En poco tiempo, el Grupo logró reunir a varios expresidentes, exministros y reputados políticos latinoamericanos, bien con un intenso pedigrí bolivariano o bien distinguidos compañeros de ruta. Entre los primeros firmantes están Cuauhtémoc Cárdenas, el creador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) mexicano; Fernando Haddad,

21. Declaración de Puebla, Puebla, 14 jul. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wpe9nkj>, acceso en: 18 dic. 2019.

excandidato presidencial del PT brasileño; exministros de Exteriores: el ecuatoriano Guillaume Long; el argentino Jorge Taiana; y el chileno José Miguel Insulza; junto al expresidente colombiano Ernesto Samper. Posteriormente se sumaron los expresidentes Rafael Correa (Ecuador), Lula da Silva y Dilma Rousseff (Brasil), Fernando Lugo (Paraguay) y Leonel Fernández (República Dominicana); el exministro de Exteriores brasileño Celso Amorim y el candidato presidencial uruguayo, el frenteamplista Daniel Martínez. También se unió el expresidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero.

De alguna manera el Grupo de Puebla replica los problemas que han suscitado tanto la Cumbre Conservadora como el Prosur, problemas que emergen de la priorización de las coincidencias políticas e ideológicas a las ventajas de la integración regional. En realidad, al rescatar las semejanzas políticas por encima de las diferencias se está posponiendo *sine die* la integración regional, ya que se dejan sin abordar buena parte de las diferencias existentes.

## **América Latina y la gobernanza económica y política internacional**

La presencia de América Latina en las instituciones de gobernanza económica y política internacionales está en consonancia con la visión existente en la región sobre el multilateralismo y con los mecanismos desarrollados para mantener la inserción de sus países dentro de parámetros de corrección política. Eso implica que, salvo contados casos, la región no suele tener una presencia mayor a su potencial, aunque lo más correcto es que ocurra lo contrario. A la vista de la mayor heterogeneidad y fragmentación regional en la actual coyuntura, cabe preguntarse por el futuro de la presencia latinoamericana en las organizaciones multilaterales. La sucesión al frente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) será un proceso a tener en cuenta para entender como podrán desarrollarse otros casos análogos, especialmente si hay alguna competencia entre un candidato brasileño (o apoyado por Brasil) y un candidato mexicano (o apoyado por México).

Quizá uno de los pocos ejemplos en los cuales América Latina ha intentado desplegar una mayor presencia sea el Consejo de Seguridad de la ONU, donde, en algún momento de su historia, tanto Brasil como México aspiraron a tener un puesto permanente en el hipotético caso de que se reformara la organización. Y, por supuesto, tampoco se puede olvidar a los directorios de los organismos financieros multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, por la trascendencia directa que eso tiene para las diversas economías nacionales.

Ahora bien, haciendo un balance general habría que señalar que, si bien la presencia latinoamericana es significativa, en realidad no está totalmente a la altura de lo que debería ser. En ese punto ocurre algo similar a lo que sucede con la presencia global, y es que se suele boxear por debajo del peso. Eso implica que la presencia registrada (o incluso la presencia aspirada) suele ser más producto de determinadas iniciativas concretas de ciertos países y gobiernos que el resultado de una acción regional deliberada y coordinada con ese objetivo en mente. De alguna manera, las deficiencias presentes en el proceso de integración regional y en las instituciones resultantes se manifiestan claramente en esa debilidad.

Es verdad que hay algunos datos relevantes, pero no alcanzan para situar a América Latina en el lugar que le correspondería por su peso y tamaño. En primer lugar, está el G20, del cual Argentina, Brasil y México son miembros de pleno derecho, lo que habla (y es positivo) de una cierta sobrerrepresentación regional. Sin embargo, y más allá de algún esfuerzo realizado durante la presidencia argentina y la cumbre realizada en Buenos Aires, esos tres países han sido incapaces de coordinar posturas con el resto de las naciones de la región y de impulsar propuestas comunes que tengan en cuenta intereses y aspiraciones de aquellos no directamente representados. Desde esa perspectiva, fue positiva la invitación realizada por el presidente Macri al presidente Piñera para participar en la Cumbre de Buenos Aires.

Los recientes cambios de gobierno en Argentina, Brasil y México, sumados a las diferencias personales entre Alberto Fernández y Bolsonaro, más la subordinación de la política internacional a la política nacional, apuntada por López Obrador, no preanuncian nada bueno en el futuro ni



tampoco en lo que se refiere a una posible coordinación con el resto de la región a efectos de trasladar determinadas iniciativas al G20. No solo eso. López Obrador desistió de acudir a la última cumbre del Grupo, celebrada en Osaka en junio de 2019, con el pretexto de tener que atender serios problemas internos. Sin embargo, en el casi un año que lleva en el gobierno, no ha salido una sola vez del país en visita oficial. También le envió una carta al G20 llamando la atención sobre las fuertes desigualdades existentes en el mundo y la necesidad de intentar solucionarlas con cierta rapidez, ya que, según su interpretación, la desigualdad provoca violencia, inseguridad, irreversibles daños al medioambiente y acelera los flujos migratorios<sup>22</sup>.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha concitado, en los últimos años, una mayor atención por parte de algunos países de América Latina. En la actualidad, de los 36 países miembros, solo dos son latinoamericanos, Chile y México, dándose el hecho adicional de que su actual secretario general es el mexicano Ángel Gurría. Simultáneamente, Colombia y Costa Rica son candidatos a incorporarse, lo que implica que están en el proceso de examen por parte de los distintos comités de la organización, el paso previo a la adquisición de su condición de miembros de pleno derecho. Por su parte, Argentina, Perú y Brasil han solicitado recientemente su adhesión. En el caso de Brasil se da la circunstancia de que, por un lado, es “socio clave” de la organización, junto con China, India, Indonesia y Sudáfrica, mientras que, por el otro, su candidatura sufrió un contratiempo en octubre de 2019, cuando Estados Unidos decidió priorizar el ingreso de Argentina y Rumanía.

Brasil había sido invitado durante el mandato de Lula, en 2007, a tener una relación más estrecha con la OCDE, sin embargo, fue necesario esperar a 2017, bajo la presidencia de Michel Temer, para que se solicitara el ingreso formal a la organización. Bajo los gobiernos del PT, tanto de Lula da Silva como de Rousseff, había un ostensible desinterés por vincularse a la OCDE. En lo relativo a ese punto, resulta clarificador el testimonio de un alto cargo de Itamaraty durante el mandato del PT, quien, ante la pre-

22. Nery Chaves García, “Regresar a los Principios: Política Exterior Mexicana en la Era AMLO”, Celag.org, 18 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rv8b69z>, acceso en: 18 dic. 2019.

gunta de por qué Brasil no formaba parte de la OCDE, respondió: “Y qué gana Brasil con eso”.

En las otras dos grandes instituciones financieras multilaterales, el FMI y el Banco Mundial, América Latina tiene algo más del 8% de poder de voto. Brasil, México, Venezuela y Argentina son los países de la región que tienen una cuota de representación. Dicha proporción se manifiesta también en la composición de los directorios ejecutivos y en las cúpulas directivas de ambos organismos. De los 25 y 24 directores ejecutivos existentes, respectivamente, en el Banco Mundial y el FMI, los gobiernos latinoamericanos tienen reservados, casi en exclusiva, cuatro de ellos en ambos directorios, mientras que cuatro de los 46 cargos directivos del Grupo del Banco Mundial y tres de los 31 del FMI también se atribuyen a representantes latinoamericanos.

En ese momento, encontramos a latinoamericanos al frente de otros organismos multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO; del inglés, Food and Agriculture Organization) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Son los brasileños José Graziano da Silva y Roberto Azevêdo los directores generales de esas instancias. A Azevêdo lo acompañan otros ocho latinoamericanos como presidentes de alguno de los 43 consejos, grupos y comités de la OMC. La fuerte presencia brasileña responde a la ofensiva de Lula da Silva para convertir a su país en un actor internacional relevante. La iniciativa tuvo algunos éxitos importantes, como la decisión de que tanto la Copa Mundial de Fútbol de 2014 como los Juegos Olímpicos de 2016 (Rio de Janeiro) se celebraran en Brasil.

En la actualidad, y dada la posición del gobierno Bolsonaro ante diversos temas de la agenda internacional, como el cambio climático o el multilateralismo, tal nivel de representación sería impensable. He aquí una clara contradicción entre unos gobiernos que apostaban por una economía cerrada, los del PT, y que, sin embargo, estaban muy presentes en la gobernanza mundial, con otro, el de Bolsonaro, que, si bien es partidario de una apertura total de su economía, sin embargo, salvo en lo que respecta a su relación con Estados Unidos, tiene una menor capacidad de interlocución con la comunidad internacional.

En América Latina también están presentes dos bancos multilaterales de desarrollo: el BID y el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina – antigua Corporación Andina de Fomento (CAF). Mientras quince países europeos integran el directorio del BID, la CAF tiene a España y Portugal entre sus accionistas. Y pese a que quince países europeos son accionistas del BID (trece de ellos Estados miembros de la Unión)<sup>23</sup>, la UE como tal no está presente en su directorio.

Por último, hay que insistir en la participación de América Latina en la ONU, teniendo en cuenta que los diecinueve países de la región, más Haití, formaron parte de los 51 países fundadores de la organización en 1945. Eso hacía del Grupo de América Latina y el Caribe (Grulac) un importante factor de poder dentro de la ONU. Con la incorporación de nuevos países, especialmente de Asia y África después de los procesos de descolonización y de otros europeos y asiáticos tras el colapso de la Unión Soviética, el peso específico de América Latina comenzó a disminuir.

De todos modos, se mantiene la costumbre de que dos países latinoamericanos integren el Consejo de Seguridad como parte del conjunto de los diez miembros no permanentes. En ese momento, la representación regional le corresponde a Perú, elegido para el período 2018-2019, y República Dominicana, para los años 2019-2020. Para el período 2020-2021, se espera que México sea el único candidato, al ser apoyado, potencialmente, por los 33 Estados latinoamericanos y caribeños. Sin embargo, la propuesta está pendiente de la decisión que tome López Obrador. En el Consejo de Derechos Humanos de la ONU a América Latina y el Caribe, le corresponden ocho sitios de los 47 representantes con que cuenta. En ese momento (2019), están presentes Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Cuba, México, Perú y Uruguay.

23. Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia, a los que hay que agregar, pese a no ser comunitarios, a Noruega y Suiza.

## Conclusiones

Del último e intenso ciclo electoral latinoamericano (2017-2019), emergió una región mucho más heterogénea y fragmentada que en el pasado. Eso no solo tiene consecuencias al interior de los países sino también en la forma en que estos se relacionan entre sí en el universo regional y también en cómo se vinculan al mundo globalizado. Es obvio que esa mayor heterogeneidad y fragmentación ha venido a reforzar las tendencias negativas previamente existentes a partir de la enorme debilidad de las instituciones de integración regional.

Si bien la muerte de Hugo Chávez y la crisis venezolana aceleraron el proceso, como muestra la actual situación tanto del Alba como de Unasur y la Celac, es necesario tener en cuenta otros factores, como la constitución de un grupo de gobiernos sudamericanos de centroderecha capaces de reunir la masa crítica necesaria como para impulsar políticas autónomas, incluso contrarias a lo que durante mucho tiempo supuso el hegemonismo bolivariano. Había una época en que nadie se animaba a contradecir las propuestas del chavismo, como el cambio de denominación de la Comunidad Sudamericana de Naciones por Unasur, en la Cumbre Energética Sudamericana celebrada en Isla Margarita, en Venezuela, en 2007. Hoy todo eso ha cambiado de forma radical.

Pese a que ninguna de las diferentes propuestas en danza tiene la capacidad de convertirse en hegemónica, como lo fue en su momento el bolivarianismo, la práctica mayoría de los actores regionales insiste en mantener un modelo de integración tamizado por las preferencias políticas e ideológicas. Solo si somos amigos, solo si somos parecidos, podremos hablar, ponernos de acuerdo y avanzar en la integración.

Por otra parte, las ya aludidas fragmentación y heterogeneidad no han hecho sino aumentar un fenómeno preexistente, como el del escaso compromiso regional con los temas más preocupantes de la agenda internacional. Como se señaló en la introducción de este capítulo, a América Latina solo le interesan aquellas cuestiones globales que le afectan directamente, bien por motivaciones económicas o políticas, o bien porque están condi-

cionadas por las demandas de algún socio permanente o coyuntural sobre un gobierno determinado.

Los cambios geopolíticos que están teniendo lugar, algunos a velocidad acelerada, hacen cada vez más necesario elegir adecuadamente a los aliados. En medio del enfrentamiento entre Estados Unidos y China por la futura hegemonía del mundo, a los gobiernos latinoamericanos se les pedirán definiciones. La gran pregunta es si la región está preparada para aceptar semejantes desafíos y tener un desempeño acorde a sus posibilidades y potencialidades.

Esos hechos suponen un serio hándicap sobre las opciones latinoamericanas de convertirse en un actor global relevante. La capacidad de romper la llamada trampa de los países de ingresos medios depende, en buena medida, de ello. Mientras la apuesta sea por aumentar la protección y las políticas autárquicas, por cerrarse y condenar la apertura y el libre comercio, por no afrontar las necesarias reformas económicas que vuelvan más competitivas sus economías o por rechazar la pertenencia a Occidente y el peso de sus raíces culturales mestizas, las complicaciones seguirán pendiendo como una cada vez más afilada espada de Damocles.



# América Latina y la agenda económica global<sup>1</sup>

JOSÉ ANTONIO OCAMPO<sup>2</sup>

## Introducción

Los años recientes han generado grandes incertidumbres en contexto económico mundial, pero también cambios significativos en la agenda global. Por el lado positivo, resaltan los tres acuerdos logrados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015: la aprobación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la III Cumbre sobre Financiación del Desarrollo, que tuvo lugar en Addis Ababa, Etiopía, y la Cumbre de París sobre Cambio Climático, en Francia; esta última ya ha estado empañada por la decisión de Estados Unidos de salir del acuerdo correspondiente. También por el lado positivo, puede mencionarse la agenda de cooperación tributaria internacional, que el Grupo de los 20 (G20) encargó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que ha seguido avanzando, aunque con varios elementos frustrantes. También han seguido en pie los cambios en la regulación financiera que impulsó el

1. El autor agradece a Verónica Pérez por su colaboración en la elaboración del presente ensayo.
2. Economista y sociólogo colombiano de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), con doctorado en economía de la Universidad Yale (Estados Unidos). Actualmente, es profesor de la Universidad Columbia (Estados Unidos) y presidente del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social (Ecosoc; del inglés, Economic and Social Council) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Fue ministro de Agricultura y de Hacienda de Colombia, codirector del Banco de la República de Colombia (BRC), secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y secretario general adjunto de la ONU para asuntos económicos y sociales.

20 después de la crisis del Atlántico Norte de 2008-2009<sup>3</sup>, con algunos retrocesos en Estados Unidos.

Por el lado negativo, el elemento más preocupante es el debilitamiento del multilateralismo, asociado en gran medida a acciones de Estados Unidos, que, curiosamente, fue el gran impulsor de la cooperación multilateral después de la Segunda Guerra Mundial. El debilitamiento del acuerdo multilateral más importante de la historia, la Unión Europea, ha contribuido también a ese resultado. Uno de sus principales reflejos es el deterioro de la institucionalidad en el comercio internacional, como resultado de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, las diversas acciones unilaterales del primero de esos países con otros socios y la posibilidad de que se suspenda, a fines de este año, el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio (omc), por carecer del número mínimo de miembros para poder tomar decisiones. Eso se da, además, en el contexto de un lento crecimiento del comercio mundial desde la crisis del Atlántico Norte y, en América Latina, del lento avance e incluso retroceso de los acuerdos de integración sudamericanos. La economía mundial está experimentando, además, una desaceleración importante, la cual ha acentuado las tendencias adversas del comercio internacional y creado la posibilidad de una recesión en los países desarrollados, para cuyo manejo cuentan hoy con debilitados instrumentos de política. No menos importante, las nuevas incertidumbres económicas se han reflejado sobre los mercados financieros internacionales, que han mostrado una renovada volatilidad de los flujos de capital hacia las economías emergentes.

Este ensayo analiza esos temas desde el punto de vista latinoamericano. No presenta necesariamente una “visión latinoamericana”, porque no existe realmente una agenda regional en la mayoría de esos temas. El elemento central de dicha visión debería ser, en todo caso, una férrea defensa del multilateralismo, e incluso su profundización en temas centrales como el

3. Prefiero ese término al generalmente utilizado de crisis financiera global, porque, aunque tuvo efectos globales, se concentró en Estados Unidos y Europa Occidental. Me refiero aquí al periodo 2008-2009, cuando se produjo el colapso del banco de inversión Lehman Brothers (septiembre de 2008) y se generó una fuerte recesión de las economías avanzadas, aunque los primeros síntomas de la crisis financiera se produjeron en 2007.



cambio climático y la cooperación tributaria, y su extensión a áreas sobre las cuales no existe hoy un marco de cooperación internacional, como la migración internacional (un tema que no abordo aquí). Más aún, la cooperación regional pasa por un momento de gran debilidad, tanto por las grandes diferencias políticas que existen entre los países de la región como por el simple hecho de que las crisis políticas que están experimentando varios de ellos generan una atención prioritaria a los temas nacionales.

El ensayo está dividido en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda, repaso las tendencias económicas internacionales, su impacto sobre América Latina, y algunas tendencias de la región a largo plazo, tanto en materia económica como social. La tercera enfoca su atención sobre el comercio internacional. La cuarta considera la renovada volatilidad financiera y los mecanismos internacionales con los que cuenta la región para enfrentar eventuales crisis de balanza de pagos. La quinta analiza los debates sobre cooperación tributaria internacional. En cada sección, incluyo un párrafo de conclusiones.

## **Las tendencias económicas internacionales y regionales**

Los debates internacionales recientes en materia económica han estado enfocados sobre la “desaceleración sincronizada” de la economía mundial, el término que utilizó el Fondo Monetario Internacional (FMI) para referirse a las tendencias recientes en su último informe sobre *Perspectivas de la Economía Mundial* (octubre de 2019)<sup>4</sup>. Esas tendencias se reflejan en la tabla 1, aunque utilizando las estimaciones de la ONU, cuyos agregados, a diferencia de los del FMI, se estiman sistemáticamente a precios de mercado (y no a precios de paridad)<sup>5</sup>.

4. Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/qg7vh4v>.

5. Los análisis regulares de la ONU, que coordina el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, se publican en el *World Economic Situation and Prospects*.

TABLA 1: *Crecimiento de la economía mundial, en porcentaje (1990-2019)*

|                               | 1990-<br>-2007 | 2002-<br>-2007 | 2010-<br>-2018 | 2017  | 2018 | 2019  |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|-------|------|-------|
| <i>Mundo</i>                  | 3,0%           | 3,9%           | 2,8%           | 3,2%  | 3,0% | 2,3%  |
| <i>Países desarrollados</i>   | 2,4%           | 2,6%           | 1,8%           | 2,4%  | 2,2% | 1,7%  |
| Estados Unidos                | 3,1%           | 3,0%           | 2,3%           | 2,4%  | 2,9% | 2,2%  |
| Japón                         | 1,3%           | 1,7%           | 1,0%           | 1,9%  | 0,8% | 0,7%  |
| Unión Europea                 | 2,2%           | 2,5%           | 1,5%           | 2,6%  | 2,0% | 1,4%  |
| Área Euro                     | 2,1%           | 2,2%           | 1,3%           | 2,5%  | 1,9% | 1,2%  |
| Otros                         | 2,8%           | 2,9%           | 2,2%           | 2,6%  | 2,3% | 1,7%  |
| <i>Países en desarrollo</i>   | 5,3%           | 7,0%           | 4,7%           | 4,5%  | 4,2% | 3,4%  |
| África                        | 3,8%           | 5,9%           | 2,8%           | 2,9%  | 2,7% | 3,0%  |
| Asia Oriental y del Sur       | 7,2%           | 8,4%           | 6,1%           | 6,1%  | 5,7% | 4,8%  |
| China                         | 10,6%          | 11,7%          | 7,4%           | 6,8%  | 6,6% | 6,1%  |
| India                         | 6,1%           | 7,9%           | 6,9%           | 7,4%  | 6,9% | 5,4%  |
| Asia Occidental               | 4,4%           | 6,6%           | 4,2%           | 2,6%  | 2,3% | 1,0%  |
| América Latina<br>y el Caribe | 3,2%           | 4,6%           | 1,5%           | 1,2%  | 0,9% | 0,1%  |
| Sudamérica                    | 3,3%           | 5,1%           | 1,0%           | 0,7%  | 0,4% | -0,2% |
| México y<br>Centroamérica     | 3,1%           | 3,4%           | 3,0%           | 2,4%  | 2,3% | 0,7%  |
| Caribe                        | 3,5%           | 5,5%           | 0,4%           | -0,2% | 1,6% | 1,2%  |

Fuente: Organización de las Naciones Unidas (onu), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Como se puede apreciar, la economía mundial experimentará, en 2019, el crecimiento más lento (2,3%) desde la recuperación que sucedió a la crisis del Atlántico Norte. Eso es cierto tanto si la comparación se hace con el pico alcanzado en 2017 (3,2%) como con el promedio de 2010-2018 (2,8%). Lo anterior es particularmente cierto para las economías desarrolladas, especialmente para la Unión Europea (y el área euro en particular) y Japón. La desaceleración también se está presentando en Estados Unidos, donde se hará plenamente evidente en 2020. Nótese, además, que la desaceleración reciente se produjo sobre un ritmo de crecimiento de la economía mundial, que nunca alcanzó, después de la crisis de 2008-2009, los niveles de los cinco años previos (3,9% en 2002-2007),

ni los que habían tenido esas economías desde 1990 (3,0%). De nuevo, eso es especialmente el caso de las economías desarrolladas. Es decir, el menor crecimiento actual se da en el contexto de una tendencia a la desaceleración del crecimiento económico que, en una perspectiva de larga duración, se inició en la década de los 1970 o 1980 en diferentes partes del mundo desarrollado.

Uno de los problemas principales que enfrentan esas economías es el margen limitado de maniobra que tienen para adoptar políticas anticíclicas, como las que se pusieron en marcha en forma sincronizada para hacer frente a la crisis del Atlántico Norte. La razón básica son las bajas tasas de interés de intervención de sus bancos centrales, las cuales son, incluso, negativas en el caso de la zona euro y Japón. Se podrían adoptar políticas de expansión cuantitativa (compra de activos financieros por parte de los bancos centrales), como lo hicieron los principales bancos centrales de esos países durante y después de dicha crisis, y lo siguen haciendo varios de ellos, pero el efecto de esas políticas es más limitado. En materia fiscal, con contadas excepciones (la más importante de ellas, Alemania), no existe tampoco mucho margen para políticas fiscales expansionistas, por los altos déficit y niveles de endeudamiento ya existentes, los cuales son galopantes ahora en el caso de Estados Unidos.

Las economías en desarrollo también están en un proceso de desaceleración económica. Eso es especialmente cierto en la región más dinámica, Asia Oriental y del Sur, y en sus dos grandes economías, China e India; en el caso de India, varios análisis indican que las proyecciones existentes subestiman la desaceleración en curso. En ambos casos, existe un mayor margen de maniobra de las autoridades económicas, que, en parte, ya ha dado lugar a algunas medidas expansionistas. Sin embargo, en el caso de China, no existe la posibilidad de adoptar un paquete de expansión fiscal y crediticio como el masivo que puso en marcha para responder a la crisis del Atlántico Norte, en particular, por los elevados niveles de endeudamiento, a los cuales dicho paquete dio lugar. Los elevados desequilibrios fiscales de India representan también una limitación importante.

El contexto internacional es, por lo tanto, desfavorable para América Latina. Como veremos en las secciones siguientes, se refleja en las meno-

res oportunidades en materia de comercio internacional y en las nuevas turbulencias financieras que han enfrentado las economías emergentes en los dos últimos años. Sin embargo, conviene resaltar que, en ese panorama internacional, América Latina ha tenido el peor desempeño del mundo. Tal como lo indica la tabla 1, esto es cierto no solo en relación al crecimiento esperado para 2019, del 0,1% según las estimaciones más recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sino también al crecimiento como región del mundo en desarrollo desde 1990 y aún durante el auge de 2002-2007, cuando la región se benefició de un comercio internacional dinámico, de una fuerte mejoría de los precios de productos básicos y de una considerable afluencia de capitales.

Lo que eso indica es que el deficiente desempeño económico latinoamericano no está afectado solo por factores internacionales sino también por factores nacionales y regionales, tanto políticos como económicos. El colapso de la economía venezolana desde 2014, con una contracción del producto interno bruto (PIB) que ya supera el 50%, es uno de los peores de la historia mundial para un país en paz. Esa crisis refleja una crisis económica y política de gran intensidad y, aunque las sanciones económicas recientes pueden estar acentuando las tendencias adversas, la contracción precede por varios años esas medidas. Argentina ha sido muy afectada por las turbulencias financieras de los últimos años, pero también por desequilibrios macroeconómicos que tienen origen interno. Brasil experimentó la recesión más fuerte de la posguerra en 2015-2016 y se ha recuperado muy lentamente. En ese país, al igual que en Ecuador, y más recientemente Bolivia y Chile, las turbulencias políticas han afectado o comenzado a afectar el comportamiento económico. La transición política en México también ha tenido un efecto económico, y lo mismo ha empezado a verse en Argentina. Es interesante resaltar que solo en el caso peruano se ve un relativo aislamiento de la economía de las turbulencias políticas.

En una perspectiva de más larga duración, otros efectos han jugado un papel importante. El dato más destacado es el lento crecimiento económico desde las reformas de mercado, que se adoptaron en forma generalizada entre mediados de los años 1980 y mediados de los 1990 y, en algunos casos, como Chile, desde antes (la segunda mitad de los años 1970). En

efecto, para el período 1990-2019 en su conjunto, el crecimiento promedio de PIB ha sido de solo 2,7% anual, la mitad del alcanzado en 1950-1980, de acuerdo, en ambos casos, con las estimaciones de la Cepal. Ese es, además, un patrón general, del que solo se salvan Bolivia, Chile y Uruguay, en parte porque tuvieron un desempeño muy pobre en 1950-1980. Ese lento crecimiento ha significado el estancamiento de la región a niveles de ingreso medio, como ejemplo destacado de lo que en la literatura económica reciente ha venido a denominarse la “trampa de la renta media”.

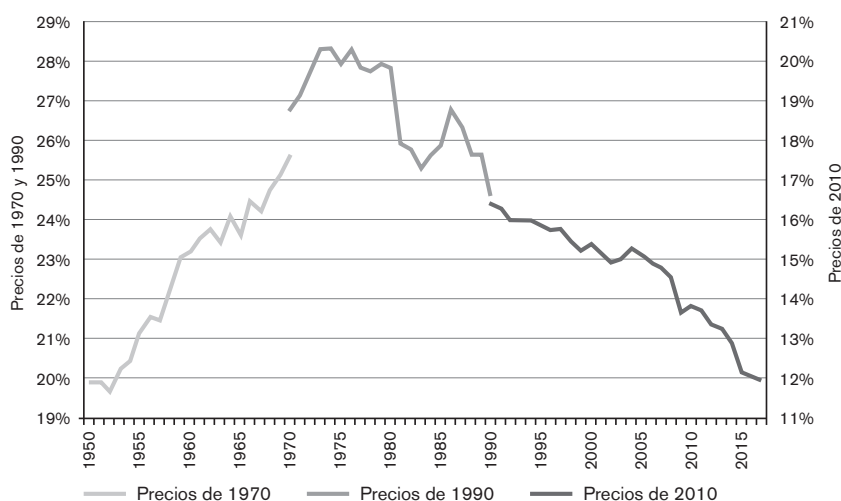
Como un todo, por lo tanto, y pese a las críticas que ha recibido, la industrialización dirigida por el Estado que caracterizó a América Latina antes de la crisis de la deuda ha sido superior en términos de crecimiento económico<sup>6</sup>. Uno de los factores más importantes desde los años 1980 ha sido la fuerte tendencia de las economías latinoamericanas a experimentar crisis que duran varios años. De hecho, después de la “década perdida” de los años 1980, es posible hablar de dos “medias décadas perdidas”: la crisis de fines del siglo xx y comienzos del actual, que sucedió a la de Asia Oriental de 1997 y la moratoria rusa de agosto de 1998, y la que ha tenido lugar en los últimos cinco años, especialmente en Sudamérica, a partir del fin del llamado “superciclo” de precios de productos básicos en 2014.

Algunas tendencias adversas de largo plazo han tenido, sin duda, algunos efectos importantes. Quiero resaltar dos de ellas, estrechamente correlacionadas: la desindustrialización prematura que ha experimentado la región y los niveles irrisorios de inversión en investigación y desarrollo. El gráfico 1A muestra la primera de esas tendencias, utilizando para tal propósito tres series históricas de cuentas nacionales de la Cepal. Como se puede apreciar, el crecimiento rápido que experimentó la región hasta los años 1970 coincidió con un fuerte proceso de industrialización. Ese proceso llegó a su punto más alto entre mediados y fines de los años 1970, dependiendo del país, y fue sucedido por un verdadero colapso de la participación de la industria manufacturera en el PIB, que se inició durante la década perdida, pero ha continuado bajo las reformas de mercado.

6. Véase, al respecto, Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Esa desindustrialización es prematura en el sentido de que ha tenido lugar a niveles de ingreso muy inferiores a aquellos a los cuales ese proceso se inició en los países desarrollados<sup>7</sup>. Aunque la competencia china ha sido un factor importante en años recientes, el proceso se inició desde antes y está asociado, sin duda, al desmonte de las políticas industriales durante las reformas de mercado, las cuales han revivido en las dos últimas décadas, pero solo en forma tímida. Por lo demás, el auge de exportaciones de productos básicos a China, el mercado más dinámico para la región en los últimos diez años, no ha compensado la competencia que ha ejercido el gigante asiático sobre la industria latinoamericana durante ese período.

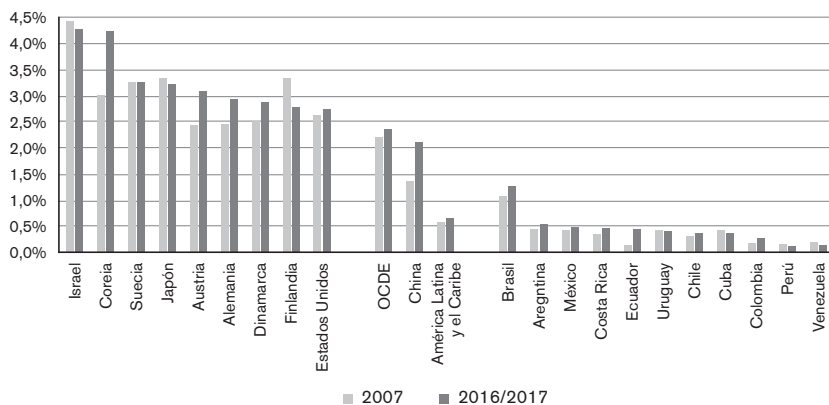
GRÁFICO 1A: *América Latina: participación de la industria manufacturera en el producto interno bruto (1950-2017)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

- Para un análisis detallado de ese tema, véase el ensayo reciente de José Gabriel Palma, “Desindustrialización, Desindustrialización ‘Prematura’ y ‘Síndrome Holandés’”, *El Trimestre Económico*, vol. 86, n. 344, oct.-dic. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rujodn6>, acceso en: 18 dic. 2019.

GRÁFICO 1B: *Porcentaje de gastos mundiales en investigación y desarrollo en el producto interno bruto (2007; 2016-2017)*



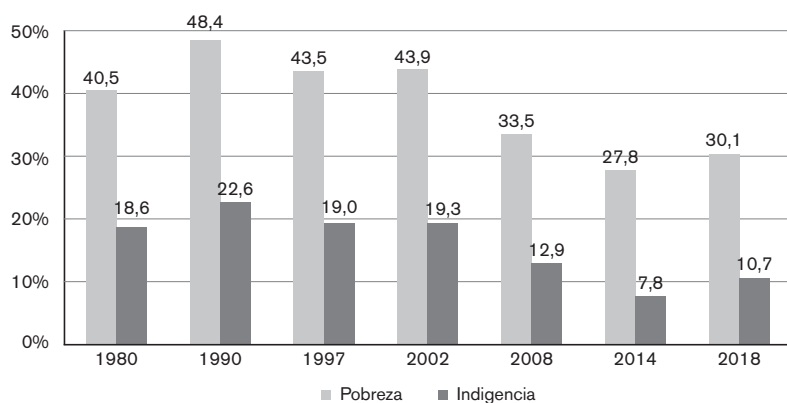
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

El atraso latinoamericano en materia de investigación y desarrollo se muestra, a su vez, en el gráfico 1B. Como se puede observar, esos gastos solo alcanzan una tercera parte de los niveles de la OCDE o de China y una fracción aún más pequeña de los de los países que más invierten en ese campo, Israel y la República de Corea. De hecho, el único país latinoamericano que invierte más del 1% del PIB en ese campo es Brasil. Le siguen Argentina, México y Costa Rica, cuyo gasto está en torno al 0,5%; los otros tienen niveles inferiores y he excluido los países cuyo gasto es de 0,1% del PIB o menos. En una era de rápido desarrollo tecnológico (la Cuarta Revolución Industrial, tal como se la ha denominado), ese atraso resulta contraproducente y puede ser una de las causas más importantes de la trampa de renta media que ha venido experimentando la región.

En materia social, conviene resaltar los avances que tuvo la región después de la primera media década perdida, pero que se interrumpió con la media década perdida más reciente. Como lo indica el gráfico 2A, la pobreza todavía se encontraba, en 2002, por encima de los niveles de 1980, pero experimentó entre dicho año y 2014 una de las caídas más espectaculares de la historia latinoamericana, solo comparable a la que

había experimentado en la década de los 1970. Eso estuvo asociado, a su vez, a la mejora distributiva que se experimentó durante ese período, después del deterioro de dicha variable durante los años 1980 y 1990. Esas tendencias positivas se interrumpieron, sin embargo, durante la reciente media década perdida. En efecto, la pobreza ha aumentado ligeramente y la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente constante desde 2010-2011, aunque con una ligera mejoría en 2014-2015 sucedida por un deterioro en años más recientes.

GRÁFICO 2A: *Pobreza e indigencia en América Latina (1980-2018)*



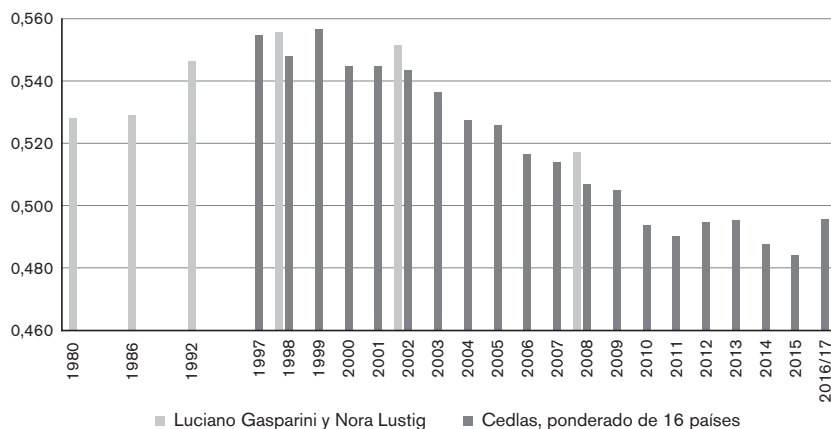
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Una implicación importante de esas tendencias de largo plazo es que la aceleración del crecimiento económico regional depende del contexto internacional, pero mucho más de políticas nacionales orientadas a fomentar la reindustrialización y la construcción de sistemas nacionales y regionales de ciencia y tecnología mucho más sólidos. Dependen también, como veremos en la sección siguiente, del fortalecimiento de los procesos de integración económica. A su vez, es esencial renovar, con una mezcla de crecimiento más rápido y políticas sociales activas, las tendencias positivas en materia de pobreza y distribución del ingreso. Eso último es fundamental, además, para el ods 1 (erradicar la pobreza), el ods 2 (poner fin al hambre) y el ods 10 (reducir las desigualdades entre países y dentro de



ellos). Se debe recordar al respecto que, pese a la mejoría experimentada a comienzos del siglo **xxi**, América Latina sigue siendo, con África al sur del Sahara, la región con mayores niveles de desigualdad en el mundo, y tiene por ello niveles de pobreza altos para su nivel de desarrollo.

**GRÁFICO 2B:** *Coficiente de Gini de la distribución del ingreso en América Latina (1980-2016/2017)*



Fuente: Leonardo Gasparini y Nora Lustig, “The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2011, cap. 27; Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedlas), Facultad de Ciencias Económicas (FCE), Universidad Nacional de la Plata, Estadísticas: Desigualdad, Buenos Aires, 2019 (datos ponderados por población de los países), disponible en: <https://tinyurl.com/s6t3lh6>, acceso en: 18 dic. 2019.

Cabe agregar que, para romper esas tendencias adversas de largo plazo, así como los atrasos que todavía tienen la mayoría de los países de la región en materia de infraestructura, especialmente de transporte, y contribuir al combate al cambio climático (ods 13), el papel de los bancos de desarrollo es esencial. Eso es cierto de los bancos multilaterales, un tema en el cual América Latina tiene ventajas, ya que, aparte de su acceso al Banco Mundial, cuenta con uno de los bancos regionales de mayor tamaño, el Interamericano, y dos bancos subregionales importantes, el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Centroamericano de Integración

Económica (BCIE); la CAF ha ampliado, además, su cobertura hasta ser de facto otro banco regional. A ello se agregan las funciones que pueden tener los bancos nacionales de desarrollo en materia de fomento a la innovación, la inversión a largo plazo (incluida la infraestructura), el combate al cambio climático y el acceso al crédito<sup>8</sup>. Unos y otros tienen, además, un papel anticíclico fundamental, especialmente para hacer frente a las crisis prolongadas (las medias décadas perdidas) y para compensar la volatilidad del financiamiento externo, al cual me referiré en una sección posterior. El activo fomento de esa red de bancos de desarrollo debe ocupar también un papel central en la agenda latinoamericana.

## **La crisis del comercio internacional y de la integración regional**

Una de las críticas frecuentes al proceso de industrialización que experimentó América Latina hasta los años 1970 fue la excesiva protección a la producción nacional y la consecuente incapacidad de insertarse en el dinámico crecimiento del comercio internacional. Esa crítica era parcialmente incorrecta, ya que varias de las economías de la región (Brasil, México, Argentina y Colombia, en particular) habían comenzado a incorporarse de manera exitosa en las nuevas corrientes de exportaciones de manufacturas del mundo en desarrollo desde mediados de los años 1960, y los procesos de integración que se comenzaron a desarrollar desde comienzos de dicha década tuvieron también efectos benéficos sobre las exportaciones de esos productos. Varias de las economías de mayor tamaño y algunas pequeñas también habían comenzado a diversificar sus exportaciones de productos básicos, incluso desde los años 1950. En todo caso, una de las justificaciones básicas de las reformas de mercado fue la necesidad de aprovechar mejor las ventajas de la expansión del comercio internacional. Al

8. Sobre el papel de los bancos nacionales de desarrollo, véase el libro de Stephany Griffith-Jones y José Antonio Ocampo (eds.), *The Future of National Development Banks*, Oxford, Oxford University Press, 2018, en que se analiza en detalle la experiencia de cinco países latinoamericanos y otras experiencias y debates internacionales sobre el tema.

mismo tiempo, aunque por razones diferentes, incluso de corte político, revivieron la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) —antes Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc)— y los procesos de integración centroamericano y andino, y se creó el Mercosur.

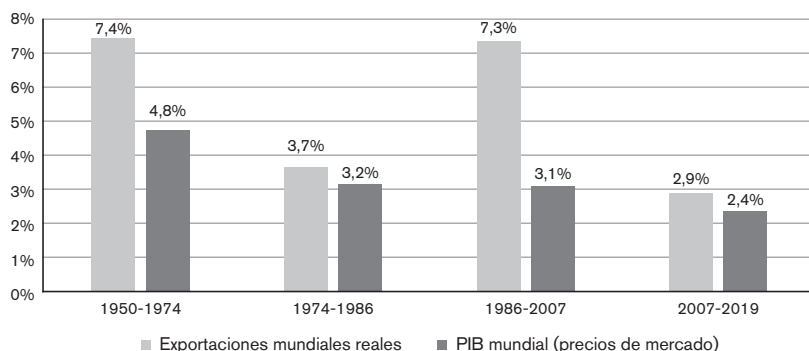
América Latina logró, en las últimas décadas, insertarse con relativo éxito en el dinamismo del comercio internacional, aunque con patrones muy diferentes: con un fuerte componente de manufacturas, en el caso de México (aprovechando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN), y algunas economías pequeñas (Costa Rica y República Dominicana), de productos básicos, en el caso de los países sudamericanos, y de servicios, en unos pocos casos (Panamá es el más destacado). Eso se dio en el marco de un renovado multilateralismo con la creación de la OMC, que comenzó a funcionar en 1995, y con la proliferación de tratados bilaterales o plurilaterales de libre comercio, un proceso en el cual México y Chile fueron líderes mundiales, pero seguidos por otros países latinoamericanos, con la excepción de los miembros plenos del Mercosur.

La apertura al exterior de las economías latinoamericanas coincidió con un auge del comercio internacional. En efecto, según lo indica el gráfico 3A, el crecimiento del comercio internacional entre 1986 y 2007 alcanzó ritmos similares a la gran expansión que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial y que terminó en el primer choque petrolero de los años 1970. En ambos casos, el crecimiento del comercio mundial alcanzó ritmos superiores al 7% real anual, más rápidos que el crecimiento del PIB mundial, especialmente durante el auge de 1986-2007. Más aún, este último se caracterizó por una participación mucho más activa de los países en desarrollo, gracias al surgimiento de las cadenas de valor internacionales, pero también del comercio de productos básicos.

El auge del comercio internacional terminó, sin embargo, con la crisis del Atlántico Norte, un hecho que a veces se ignora. En efecto, como lo indica nuevamente el gráfico 3A, el crecimiento del comercio internacional desde 2007 ha sido el más lento desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. La fuerte desaceleración del crecimiento del comercio ha superado, además, la del PIB mundial, a la cual me referí en la sección anterior. El gráfico 3B detalla la dinámica correspondiente, de acuerdo con

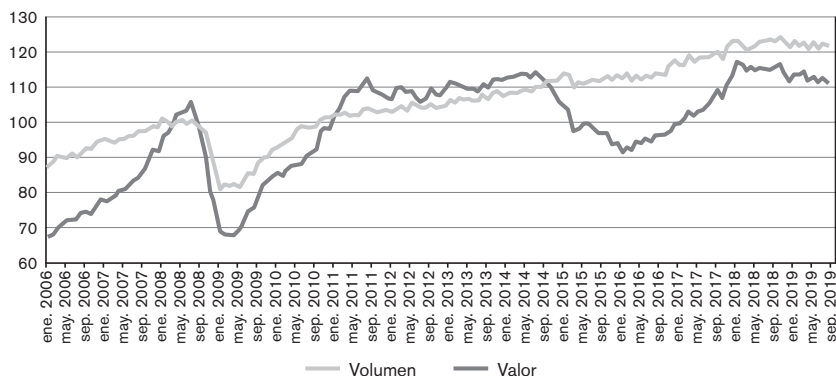
los análisis regulares de la antigua oficina de planeación de Holanda (CPB Netherlands Bureau). Hubo una fuerte caída durante la parte más aguda de la crisis del Atlántico Norte, pero también una recuperación rápida, de tal manera que ya para fines de 2010 se había retornado a los niveles previos a la crisis. La acción coordinada del G20 para evitar medidas proteccionistas durante la crisis fue importante en tal sentido; de hecho, tuvo como referencia la Gran Depresión de los años 1930, cuando el proteccionismo generalizado agudizó la fuerte crisis que experimentó entonces la economía mundial. Sin embargo, la recuperación no dio lugar a un nuevo período de expansión rápido: de hecho, el ritmo de crecimiento real anual del comercio que se estima con esas cifras es de un 2,2% anual, en 2007-2018, y un 2,3%, desde 2011 hasta los últimos datos disponibles, inferiores al que estima el FMI y que se reproducen en la parte superior del gráfico. Desde comienzos de 2018, esas cifras muestran un estancamiento, e incluso una ligera disminución desde fines de ese año; de hecho, en términos de valor, el comercio mundial no parece ser hoy muy superior a los niveles alcanzados en 2011.

GRÁFICO 3A: *Crecimiento del producto interno bruto y del comercio mundial, en porcentaje (1950-2019)*



Fuente: hasta 2007, Organización de las Naciones Unidas (onu); entre 2007-2019, Fondo Monetario Internacional (FMI).

GRÁFICO 3B: *Exportaciones mundiales mensuales (2006-2019)*



Nota: primer semestre de 2008 = 100.

Fuente: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, disponible en: <https://tinyurl.com/ru9stjx>, acceso en: 18 dic. 2019.

Las incertidumbres actuales son, además, muy marcadas. Desde el punto de vista del sistema multilateral, la más grave es la amenaza de desaparición del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC a fines de 2019, por falta de nombramiento de nuevos miembros. Ese problema se remonta a viejas objeciones de Estados Unidos a este órgano, especialmente por el supuesto uso de decisiones como “precedentes”, una acusación que, de acuerdo con expertos que lo han manejado, resulta infundada<sup>9</sup>. Tiene que ver también, y muy en particular, con las visiones que ha tenido dicho organismo sobre el uso de protecciones contingentes (derechos compensatorios, medidas antidumping y salvaguardias) por parte de Estados Unidos, sin duda el país que más activamente las utiliza. Eso se da pese a que Estados Unidos también se ha beneficiado de sus sentencias, incluso en meses recientes (por ejemplo, en las decisiones a favor de la potencia nortea-

9. Véase un excelente análisis crítico de las posiciones de Estados Unidos sobre ese órgano, de Simon Lester y James Bacchus, “Of Precedent and Persuasion: The Crucial Role of an Appeals Court in WTO Disputes”, *Free Trade Bulletin*, n. 74, 12 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/u22uhsy>, acceso en: 18 dic. 2019. El primero de esos autores es un ciudadano norteamericano que fue uno de los fundadores y presidió el Órgano de Apelaciones.

americana sobre los subsidios europeos a Airbus). Si eso llega a acontecer, el mundo no solo perdería una de las grandes reformas que se introdujo cuando se creó la OMC sino también el mejor organismo de solución de controversias que existe en el sistema multilateral, en que las disputas se dirimen en una secuencia estricta y delimitada en el tiempo (consultas a las partes, mediación y eventual apelación al órgano mencionado); las decisiones arbitrales deben ser, además, acatadas o dan posibilidad de medidas de retorsión por la parte afectada. Es, además, un mecanismo que ha sido utilizado por un conjunto amplio de países.

Más allá de la crisis de la OMC, el otro complejo problema que enfrenta el comercio internacional es el uso unilateral, por parte de Estados Unidos, de medidas comerciales para conseguir objetivos que, en varios casos, no están directamente relacionados con el comercio (como aconteció con México, para frenar la inmigración irregular) o buscan objetivos geopolíticos (las sanciones para las empresas que comercien con Irán o, en nuestra región, con Venezuela). El caso más notable es el de la llamada guerra comercial con China, que, en parte, busca objetivos que se pueden considerar legítimos (frenar las violaciones a las normas sobre propiedad intelectual por parte de China), pero en otros no tienen una justificación económica clara (reducir el déficit comercial bilateral), o involucran el uso de otros instrumentos sin una clara justificación (la declaración de que China manipula su moneda para mantenerla subvaluada).

Esa guerra comercial ha contribuido a la desaceleración del comercio mundial, afectando negativamente a ambos países, y es uno de los factores que más ha contribuido a la incertidumbre que rodea a la economía mundial. Puede generar, además, otros efectos con impacto desconocido, especialmente sobre el futuro de las tecnologías de información por las sanciones a la empresa china Huawei. Vale la pena señalar que también ha generado múltiples e ineficientes desviaciones del comercio, algunas de las cuales han tenido efectos positivos sobre los países latinoamericanos (México, en la exportación de productos industriales a Estados Unidos, y Argentina y Brasil, para sus exportaciones de soya y maíz a China, entre otros), pero también negativos (un posible *dumping* de algunos productos manufactureros chinos hacia América Latina).

Tal vez conviene resaltar que también hay desarrollos positivos en materia de comercio internacional. Entre ellos se destaca el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, que se puso en marcha, pese a la no participación de Estados Unidos, y del cual son parte Chile, México y Perú. A ello se agrega el reciente acuerdo (de noviembre de 2019) entre quince países de Asia para constituir la Asociación Económica Integral Regional (RCEP; del inglés, Regional Comprehensive Economic Partnership), que promete ser la mayor zona de libre comercio del mundo y que sería ratificada en 2020. El acuerdo incluye a China, Japón, la República de Corea, Australia, Nueva Zelanda y los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean); se espera que India se sume a ella en el futuro. A esa lista conviene agregar la firma, en junio de 2019, del largamente negociado Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea. Sin embargo, ese acuerdo está todavía pendiente de ratificación, debido a las agitadas controversias entre Brasil y Francia, por la falta de protección a la selva amazónica por parte del primero de esos países, la posible objeción de otros países europeos y las tensiones que podrían generarse en el Mercosur entre el nuevo gobierno argentino y el brasileño.

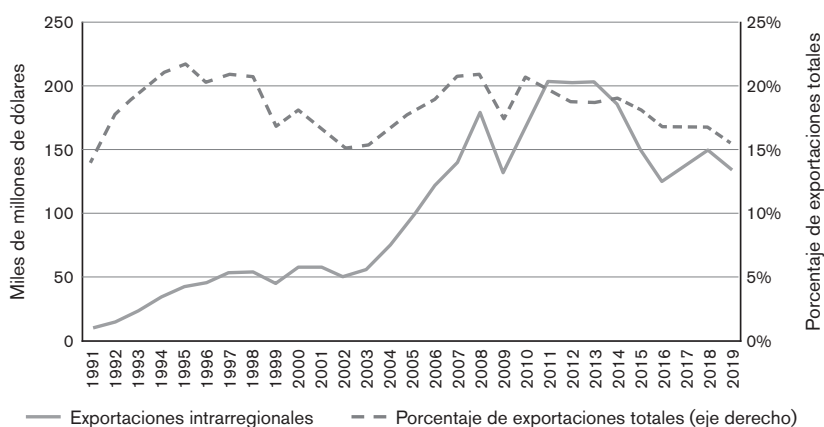
Esto último es parte de una historia de tensiones políticas e ideológicas que han afectado a la integración latinoamericana a lo largo de las últimas décadas, y especialmente los dos acuerdos sudamericanos, cuyo despegue en los años 1990 había sido una noticia muy positiva. Venezuela ha estado en el centro de esas polémicas, por sus controversias con Colombia, su retiro de la Comunidad Andina, en 2006, y su asociación con el Mercosur, de la cual fue suspendida, a su vez, en 2017, por no cumplir los principios democráticos del acuerdo. Como lo indica el reciente informe de la Cepal, *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019*<sup>10</sup>, el comercio intrarregional ha experimentado una fuer-

10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El Adverso Contexto Mundial Profundiza el Rezago de la Región*, Santiago (Chile), 2019 (LC/PUB.2019/20-P), disponible en: <https://tinyurl.com/s7ebht4>, acceso en: 18 dic. 2019.

te crisis desde 2014, es decir, durante lo que he denominado la segunda media década perdida. Las cifras correspondientes se reproducen en el gráfico 4. La crisis de Venezuela y, especialmente, el colapso del comercio colombo-venezolano, que era el segundo flujo bilateral más importante de la región, es parte importante de esa historia. Debe agregarse que esa tendencia adversa ha tenido lugar pese al relativo éxito que ha tenido el acuerdo más reciente, la Alianza del Pacífico, aunque no muy marcado en materia de comercio.

Más allá de la crisis reciente, el gráfico 4 muestra dos tendencias preocupantes de más largo plazo: la baja participación del comercio intrarregional en el total de exportaciones de la región, que, de hecho, no ha superado los niveles de 1995 (21,9%), los cuales se produjeron después del renovado despegue de la integración a comienzos de la década de los 1990; y su fuerte comportamiento procíclico, que se refleja en sus fuertes contracciones durante las dos medias décadas perdidas y durante la recesión de 2009, generada por la crisis del Atlántico Norte.

GRÁFICO 4: *Exportaciones intrarregionales de bienes en América Latina y el Caribe (1991-2019)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El Adverso Contexto Mundial Profundiza el Rezago de la Región*, Santiago (Chile), 2019, p. 85, gráfico 1.32 (LC/PUB.2019/20-P), disponible en: <https://tinyurl.com/s7ebht4>, acceso en: 18 dic. 2019.



La defensa del multilateralismo en materia de comercio, de la omc y su Órgano de Solución de Diferencias en particular, y el firme rechazo al uso de medidas comerciales unilaterales deben estar claramente en la agenda latinoamericana<sup>11</sup>. Existen varios temas pendientes de la agenda de la omc que deben ser abordados, muy en particular los relativos a los efectos de las nuevas tecnologías sobre el comercio y las relaciones entre la agenda comercial y la ambiental (el cambio climático en particular), así como viejos temas, entre los que se destaca la relación entre las reglas multilaterales y las que establece la plétora de acuerdos plurilaterales y bilaterales. En la agenda también debe estar, por supuesto, el cumplimiento de acuerdos internacionales por parte de Estados Unidos y China. En este último caso, se destacan los compromisos en materia de propiedad intelectual, aunque, en ese caso, valdría la pena volver a negociar algunas de las normas que resultan onerosas para los países en desarrollo, un tema sobre el cual no ahondaré, sin embargo, en este ensayo. Y, por último, un elemento esencial de la agenda latinoamericana debe ser la revitalización de la integración regional y el diseño de procesos que sean respetados por todos los países independientemente de sus giros políticos.

## **La volatilidad financiera y los programas de ajuste<sup>12</sup>**

Como lo enseña una extensa literatura económica, la volatilidad es inherente a la actividad financiera<sup>13</sup>. Un reflejo de ello son los auges, sucedidos, en varios casos, por crisis financieras que han experimentado varias

11. Véase, al respecto, la excelente declaración de un grupo de expertos latinoamericanos antes de la reunión del G20 noviembre de 2018 en “El G33: Expertos Latinoamericanos Salen en Defensa del Sistema Multilateral de Comercio”, *TradeneWS*, 29 nov. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ws3x3yb>, acceso en: 18 dic. 2019.
12. Para un análisis más extenso de los temas relativos al sistema monetario internacional que analizo en esta sección, véase mi obra: José Antonio Ocampo, *Resetting the International Monetary (Non)System*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
13. El estudio clásico de ese tema es el de Charles Kindleberger; su última versión, con un ensayo introductorio de Robert Aliber, es *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, 6. ed., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011. Véase también la obra de Carmen M. Reinhart y

economías de América Latina desde los procesos de liberalización que se pusieron en marcha en la segunda mitad de los años 1970 en el Cono Sur<sup>14</sup>. También lo son los ciclos de auge de los flujos externos de capital, sucedidos por interrupciones súbitas de dicho financiamiento. Muchos de esos ciclos coinciden con las tendencias que han experimentado otras economías emergentes e incluso las finanzas mundiales en general.

Desde los años 1970, los países latinoamericanos han experimentado cuatro ciclos de auge y contracción del financiamiento externo. El primero fue el auge de préstamos bancarios sindicados, que tuvo lugar en la segunda mitad de la década de los 1970, el cual fue sucedido por la crisis de la deuda de los 1980. El segundo auge tuvo lugar a comienzos de los años 1990, cuyas fuentes fundamentales fueron el mercado internacional de bonos y los flujos de inversión extranjera directa; estos últimos se convirtieron, desde entonces, en los más estables que recibe la región. Ese segundo auge fue interrumpido brevemente por la crisis mexicana de diciembre de 1994, y, en forma más completa, por la crisis asiática de 1997 y, especialmente, por la moratoria rusa de agosto de 1998. El tercer auge fue parte de la bonanza financiera mundial de 2003-2007 y fue interrumpido por la crisis del Atlántico Norte. En contraste con los dos períodos previos de interrupciones del financiamiento externo, este fue, sin embargo, corto, en gran medida por las medidas monetarias fuertemente expansionistas adoptadas por los principales bancos de los países desarrollados.

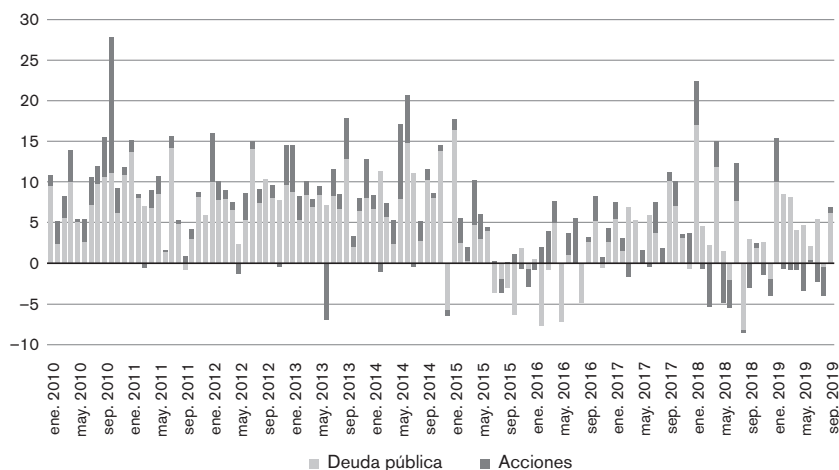
El nuevo auge se inició en 2010. El gráfico 5 muestra el comportamiento de flujos de portafolio hacia la región, cuyo elemento dominante han sido los flujos de inversiones hacia los mercados nacionales de bonos y solo secundariamente de acciones. Es interesante resaltar que la crisis del área del euro de 2011-2012 no tuvo efectos significativos sobre esos flujos, como tampoco lo tuvo el giro hacia una política monetaria menos expansionista por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos en 2013.

Kenneth S. Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

14. Sobre eso, el ensayo clásico es Carlos Díaz-Alejandro, "Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, n. 1-2, pp. 1-14, sep.-oct. 1985, disponible en: <https://tinyurl.com/wn25bu7>, acceso en: 18 dic. 2019.

El efecto de las grandes salidas de capitales de China, que tuvo lugar en el segundo semestre de 2015 y comienzos de 2016, fue más significativo, pero los impactos más importantes han sido los que ha tenido la volatilidad financiera hacia economías emergentes de 2018-2019. Esta última ha golpeado fuertemente a Argentina, en algunos otros momentos, a Brasil y, en menor medida, a otras economías de la región. Debe resaltarse, sin embargo, que no ha habido una interrupción generalizada del financiamiento externo, como aconteció durante las crisis previas; por el contrario, los ataques a economías individuales han sido muy diversos.

GRÁFICO 5: *Flujos de portafolio hacia América Latina, en miles de millones de dólares (2010-2019)*



Fuente: Institute of International Finance (IIF), disponible en: <https://tinyurl.com/wtqhm5b>, acceso en: 18 dic. 2019.

Conviene resaltar que esos ciclos también se han reflejado en la evolución de los márgenes de riesgo y los rendimientos de los bonos de las economías emergentes, entre ellos los de las latinoamericanas. Los aumentos más dramáticos en los márgenes de riesgo tuvieron lugar durante la crisis de fines del siglo xx y comienzos del actual, especialmente a partir de la moratoria rusa de agosto de 1998, y su caída más sustantiva tuvo lugar

durante el auge de 2003-2007. Como aconteció con los flujos de portafolio, los márgenes de riesgo de los bonos latinoamericanos solo estuvieron afectados por un período corto durante la crisis del Atlántico Norte, ya que, a comienzos de 2010, retornaron a niveles moderados, aunque aun así superiores a los que habían prevalecido antes de dicha crisis. Desde 2010, los márgenes de riesgo han experimentado fluctuaciones, pero dentro de un rango más moderado de lo que había sido típico en el pasado, excepto en los casos de las economías individuales más afectadas (Argentina, en el caso latinoamericano).

Para hacer frente a esa volatilidad, el FMI adoptó, en 2012, lo que se denomina su “visión institucional”<sup>15</sup>, de acuerdo con la cual la liberalización financiera no es conveniente para todos los países en todos los momentos y, cuando se decide hacerla, debe ser de manera gradual y planeada. El manejo de la cuenta de capitales se considera, por lo tanto, como uno de los instrumentos de política aconsejables en diferentes coyunturas, como parte de un paquete más amplio de medidas “macroprudenciales”, y en forma coherente con la política macroeconómica general.

El FMI lanzó también una nueva política de financiamiento en 2009-2010, cuyos elementos más importantes fueron<sup>16</sup>:

- la creación de una línea de crédito contingente, de carácter preventivo, la Línea de Crédito Flexible (LCF), no sujeta a condicionalidad *ex ante*;
- la duplicación de otras líneas de crédito (incluida la más tradicional, los acuerdos de derechos de giro o *standby*) y la creación de otras líneas de carácter preventivo para los países que no cumplen con los requisitos para acceder a la LCF;
- una nueva norma que indica que los desembolsos no se pueden frenar si se incumple alguna de las condiciones estructurales, aunque obvia-

15. International Monetary Fund (IMF), *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*, Washington, 14 nov. 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/ssy6933>, acceso en: 18 dic. 2019.

16. Hubo también cambios sustanciales en las líneas para los países de bajos ingresos, a los cuales no me referiré aquí. En América Latina benefician a Haití, pero nuevamente haré caso omiso de esa experiencia, que es particular en la región.

mente sí si se incumplen las condiciones macroeconómicas; estas últimas deben ser, sin embargo, relevantes y restringidas a aquellas que se consideran críticas para lograr los objetivos del acuerdo, siguiendo principios adoptados en 2002 a raíz de las grandes críticas a la condicionalidad durante la crisis asiática<sup>17</sup>.

Los países latinoamericanos han sido usuarios importantes de las líneas de crédito del FMI. Colombia y México han utilizado la LCF desde 2009, aunque sin desembolsar los recursos correspondientes; los montos crecieron en 2016, pero están ahora en reducción. De hecho, esos dos países latinoamericanos y Polonia son los únicos que han usado esa línea, y ese país europeo ya la discontinuó. Los acuerdos de derechos de giro fueron usados durante la crisis del Atlántico Norte por un conjunto amplio de países más pequeños: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana; de ellos, solo Honduras lo utilizó de nuevo, en 2014. En años recientes, los usuarios principales de las líneas de crédito han sido Argentina y Ecuador, el primero de ellos con uno de los paquetes más grandes de la historia (inferior, sin embargo, a la LCF de México). Sus condiciones han sido, sin embargo, objeto de polémica y de repercusiones políticas importantes en ambos países.

Un tema esencial que ha estado en el debate durante mucho tiempo ha sido cómo garantizar los recursos con los cuales cuenta el FMI para financiar sus programas. El tema más complejo ha sido la negociación de cuotas (el capital del organismo), las cuales se han quedado rezagadas históricamente en relación con el crecimiento de la economía mundial y, especialmente, de los flujos privados de capital. La negociación que tuvo lugar entre 2006 y 2010 llevó a duplicar las cuotas y a una modesta redistribución en favor de economías emergentes y en desarrollo, del 3,9% de las cuotas. Sin embargo, ese acuerdo solo se hizo efectivo en 2016, por el considerable retraso de su aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos. La nueva renegociación, que se debería haber llevado a cabo en

17. International Monetary Fund (IMF), *Decision n. 1: Guidelines on Conditionality*, Washington, 25 sep. 2002, disponible en: <https://tinyurl.com/sjrppd5>, acceso en: 18 dic. 2019.

2019, fracasó por oposición de Estados Unidos y solo volverá a la agenda en 2023. Entre tanto, se espera que se mantengan los recursos suministrados por distintas líneas de crédito de los países al FMI, un mecanismo que no es verdaderamente multilateral.

Por lo demás, una de las grandes ausencias en el debate ha sido la posibilidad de utilizar, como mecanismo de financiamiento, la emisión de derechos especiales de giro (DEGS), la única moneda realmente internacional, que se incluyó en el Acuerdo Constitutivo del FMI<sup>18</sup> hace medio siglo y que ha sido ampliamente subutilizada. La última emisión, por el equivalente a 250 mil millones de dólares, se hizo en 2009, como parte de las medidas para enfrentar la crisis del Atlántico Norte. Sin embargo, no se ha hecho nada para garantizar emisiones regulares de DEGS, ni para corregir el principal defecto de ese mecanismo, que es el de mantener cuentas paralelas de dichos derechos, lo cual impide que se usen para financiar los programas del FMI; esto último sería posible si los DEGS no utilizados se consideraran como depósitos de los países en el Fondo, que ese organismo puede utilizar para financiar sus programas de crédito.

Conviene resaltar que, aparte del FMI, ocho países de la región son miembros del Fondo Latinoamericano de Reservas (Flar; originalmente Fondo Andino). Seis de ellos han utilizado sus facilidades crediticias; las excepciones son los miembros más recientes (Uruguay y Paraguay). De las líneas de crédito, la más usada ha sido la de balanza de pagos (créditos a tres años, con uno de gracia), seguida por la línea de liquidez (un año y no renovable). Las otras han sido menos utilizadas: la de reestructuración de deuda solo por Ecuador, en 1995, y Costa Rica, en 2003, y la de crédito contingente solo por Colombia en 1999. El uso más generalizado se dio durante la crisis de la deuda de los 1980, y el usuario principal, a lo largo de la historia del Flar, ha sido Ecuador. Durante la última década, también ha habido un uso importante de las líneas de crédito, aunque solo por parte de tres países: Costa Rica, Ecuador y Venezuela.

18. Fondo Monetario Internacional (FMI), *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (1944)*, Washington, 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/wneytln>, acceso en: 18 dic. 2019.

A diferencia del financiamiento de balanza de pagos durante las crisis, no existe un mecanismo multilateral para la renegociación de las deudas soberanas con acreedores privados. Una alternativa sería crear una institución multilateral, la cual podría ser similar al Club de París, donde se pueden renegociar las deudas con acreedores oficiales. La renegociación de deudas soberanas con instituciones privadas sigue dependiendo, por lo tanto, de mecanismos *ad hoc* con los tenedores de títulos o con los bancos acreedores. A raíz de las demandas que enfrentó Argentina en las cortes de Nueva York, por parte de los acreedores que no habían participado en las renegociaciones de su deuda externa de 2005 y 2010, hubo un acuerdo, en 2014, en el directorio del FMI y el consenso de la principal asociación privada relevante (International Capital Market Association, ICMA) para introducir nuevas cláusulas en las emisiones de bonos que permitan agregar deudas y modificar la llamada cláusula *pari passu*, que fue la que utilizaron los acreedores que no participaron en las reestructuraciones argentinas para demandar a dicho país. La ONU aprobó también en 2015 unos principios para la reestructuración de las deudas soberanas.

La agenda latinoamericana debe incluir sobre esos temas la defensa firme de las regulaciones macroprudenciales a los flujos de capitales, un FMI bien financiado que ofrezca instrumentos de crédito más ambiciosos, especialmente el mecanismo de canje (*swaps*), que fue sugerido por los técnicos del FMI en 2017 y el grupo de expertos convocados por el G20 en 2018<sup>19</sup>, y el uso más activo de los DEGS, que debería constituirse, de hecho, en el principal mecanismo de financiamiento del FMI. Eso debe estar acompañado de la transformación del Flar en un verdadero Fondo Latinoamericano, con la participación de todos los países de la región. La creación de un instrumento multilateral para facilitar la reestructuración de las deudas soberanas sería un elemento adicional; dicho mecanismo podría ser manejado por la ONU o por el FMI si en este último caso se ga-

19. International Monetary Fund (IMF), *Adequacy of the Global Financial Safety Net: Considerations for Fund Toolkit Reform*, Washington, dic. 2017 (IMF Policy Paper), disponible en: <https://tinyurl.com/uj2gvko>, acceso en: 18 dic. 2019; y G20 Eminent Person Group on Global Financial Governance, *Making the Global Financial System Work for All*, [S.l.], oct. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/uho0l2o>, acceso en: 18 dic. 2019.

rantizara la total independencia de las autoridades arbitrales correspondientes en relación con el directorio del Fondo.

Finalmente, todo debe estar acompañado por varias reformas institucionales: la sustitución del G20 por un organismo mundial verdaderamente representativo; cambios en la gobernabilidad del FMI y del Banco Mundial, que amplíen la participación de los países emergentes y en desarrollo; y reglas que garanticen que las cabezas de esos organismos estén sujetas a procesos de selección basados en los méritos de los candidatos, en los cuales puedan participar ciudadanos de cualquier nacionalidad.

## **La cooperación tributaria internacional<sup>20</sup>**

Uno de los temas centrales de la agenda económica global de los últimos años ha sido el fortalecimiento de la cooperación tributaria internacional. La indignación que existe en el mundo por los bajos o nulos impuestos que pagan algunas de las multinacionales más grandes dio lugar a importantes debates en varios Parlamentos del mundo y a denuncias por parte de organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. Frente a esa indignación y sus propias necesidades fiscales, el G20 designó, en 2012, a la OCDE para que diseñara alternativas orientadas a poner fin a esos abusos. Para facilitar la participación de los países en desarrollo en ese proceso, la OCDE creó el llamado “Marco Inclusivo”, del cual son hoy miembros 134 países.

El problema es realmente serio. En Estados Unidos, por ejemplo, sesenta de las quinientas empresas más grandes—incluyendo Amazon, Netflix y General Motors—no pagaron impuestos en 2018, pese a una ganancia conjunta de 79 mil millones de dólares, porque el sistema actual les permite hacerlo de manera totalmente legal. Lo hacen a través de esquemas

20. En esta sección, hago uso extenso de los análisis de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Internacional (Icric; del inglés, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation), cuyos documentos se encuentran en: <https://tinyurl.com/sj87lo3>, acceso en: 18 dic. 2019. Esa comisión está respaldada por el trabajo de varias organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre temas tributarios.



complejos, pero el principio es muy simple: juegan con su red de filiales, cada una de las cuales se considera como una empresa independiente para propósitos tributarios, para declarar las utilidades (o beneficios) en jurisdicciones donde los impuestos son más bajos o incluso nulos, aún si la empresa no tiene sus principales actividades allí. Para ello, utilizan los llamados “precios de transferencia”: la empresa matriz fija los precios de las transacciones entre sus filiales, para garantizar que los beneficios se registren en países de baja tributación, o incluso en paraísos fiscales; aunque existe el principio de que dichos precios deben ser comparables a otras transacciones en el mercado, eso es imposible en la práctica cuando involucran activos intangibles, en particular los relativos a la propiedad intelectual y a las marcas.

Esas prácticas y el deseo de atraer la inversión de las multinacionales han generado, además, una competencia tributaria entre los países, los cuales buscan reducir la tributación para atraer la inversión o evitar que las utilidades realizadas en el país se desvíen. Cabe agregar que, con la acelerada digitalización de las economías, las cantidades que se desvían han aumentado constantemente. Como resultado de todo ello, se estima que un 40% de los beneficios de las multinacionales se desvían a países o localidades de baja o nula tributación, y, cada año, los países en desarrollo pierden, al menos, 100 mil millones de dólares en ingresos tributarios. A eso se agrega la desviación de las rentas personales de altos ingresos hacia paraísos fiscales. Los efectos adversos que todas esas prácticas tienen sobre la equidad son monumentales, tanto a nivel nacional como internacional<sup>21</sup>.

Las soluciones a fondo deberían involucrar tres elementos, tal como lo ha propuesto la Icriet. El primero es una tributación consolidada de las multinacionales: la multinacional tributaria como una empresa única, con la cual se consolidarían sus ingresos y se eliminaría el uso de los precios de transferencia. Los beneficios globales y los impuestos asociados se asigna-

21. Aparte de los análisis de Icriet, véanse Valpy FitzGerald y Erika Dayle Siu, “The Effects of International Tax Competition on National Income Distribution”, en José Antonio Ocampo (ed.), *International Policy Rules and Inequality: Implications for Global Economic Governance*, Nueva York, Columbia University Press, 2019, cap. 9; y Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Nueva York, W.W. Norton, 2019.

rían geográficamente de acuerdo con factores objetivos y no manipulables, como las ventas, el empleo, los recursos naturales utilizados y los usuarios digitales. La segunda solución sería la introducción, a nivel mundial, de una tasa efectiva mínima de impuesto de renta a las empresas, que podría ser del 25%, la tasa promedio actual de los países de la OCDE. Las tasas nacionales, así como las que se aplican a rentas personales, quedarían sujetas a las legislaciones nacionales. La tercera tarea sería un registro único mundial de activos, tanto de los activos físicos como financieros y con los beneficiarios finales como sujetos, el cual podría construirse a partir de registros sobre propiedad raíz y financieros que ya existen en muchos países.

Las propuestas de la OCDE para enfrentar esos problemas se enmarcan en un proyecto que se vino a denominar de “Erosión de la Base y Traslado de Beneficios” (BEPS; del inglés, Base Erosion and Profit Shifting). Sus primeros resultados, anunciados en 2015 y 2016, fueron la mejora en el intercambio de información entre autoridades tributarias y la obligación de las grandes multinacionales de presentar informes de dónde realizan, país por país, sus beneficios y pagan impuestos. Lamentablemente, esa norma solo se aplica a multinacionales muy grandes, y los informes no están disponibles al público, lo que priva a la sociedad civil y a los medios de comunicación de una herramienta esencial de transparencia.

El segundo resultado inicial de BEPS fue la mejora en las reglas tributarias transfronterizas a través de una convención multilateral que modifica, en efecto, los tratados bilaterales existentes<sup>22</sup>. Entre las nuevas reglas que introdujo esa convención, conviene resaltar dos. La primera es una cláusula estándar para abusos del tratado, que evita la elusión de impuestos gracias a una nueva prueba sobre las actividades de las empresas (*principal purpose test*), que permite a las autoridades tributarias evaluar la sustancia económica de una transacción y los ingresos a la cual da lugar y desafiar la caracterización que la multinacional hace de ella si considera que su

22. Ver Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting*, París, 24 nov. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/u3sxlyr>, acceso en: 18 dic. 2019. Esa convención se abrió a la firma el 24 de noviembre de 2016 y se hizo efectiva el 1<sup>er</sup> de julio de 2018.

atribución a una determinada empresa tiene como objetivo evitar pagar impuestos. Esa norma es particularmente relevante para las transacciones que involucran intangibles. La segunda es la revisión del carácter de un establecimiento como “permanente”, es decir, de las reglas de nexo económico, que amplían la capacidad de las autoridades de gravar las actividades económicas que ocurren dentro de sus fronteras. Esa regla de nexo económico expandido representa un avance modesto, pero bienvenido, al trasladar poder impositivo hacia los países donde las actividades económicas realmente tienen lugar. Desafortunadamente, Estados Unidos no firmó esa convención.

Por su parte, los desafíos que plantea la economía digital son el objeto de los debates en curso, basados en las propuestas que hizo la OCDE al Marco Inclusivo a comienzos de 2019 (BEPS 2.0, como se le ha denominado) y que deben dar lugar a nuevas reglas que se harían efectivas en 2020<sup>23</sup>. Vale la pena resaltar que, a falta de un consenso internacional sobre los efectos tributarios de la economía digital, algunos países han optado por encontrar soluciones parciales. Ese es el caso de Francia, que gravará el 3% de la facturación de determinados servicios digitales. Otros, como México, están considerando la posibilidad de obligar a plataformas como Uber o Netflix a pagar el IVA sobre los servicios prestados en su territorio. Si bien es una buena iniciativa hacer tributar rentas que ahora se escapan, es imposible compartimentar las empresas digitales y tomarlas como único objetivo de la reforma, ya que cada vez son más las empresas que utilizan las tecnologías digitales como parte de sus actividades comerciales ordinarias.

La nueva propuesta de la OCDE se basa en dos “pilares”. El primero es establecer claramente dónde se generan las utilidades de las empresas para propósitos tributarios. En este campo, sin embargo, las propuestas no son suficientemente ambiciosas ni equitativas. Las utilidades que se redistribuirían internacionalmente se limitarían a la parte denominada “residual”, que la OCDE diferencia de los ordinarios (o de “rutina”, en los términos de

23. OECD/G20 BEPS Project, *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy: Policy Note*, [S.l.], 23 ene. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/ybyb94tw>, acceso en: 18 dic. 2019.

la propuesta). Ese es un concepto inadecuado, porque las utilidades de una multinacional se derivan de sus actividades globales. Peor aún, ese principio solo se aplicaría a multinacionales muy grandes en el sector de bienes de consumo, y la asignación de esos beneficios a los distintos dependería únicamente del volumen de ventas, excluyendo el empleo u otros factores que favorecerían a los países en desarrollo. El segundo pilar es una tasa efectiva mínima de impuesto de renta a las sociedades a nivel mundial, pero sin una propuesta específica sobre la mesa.

Uno de los elementos interesantes del debate reciente ha sido la participación del G24. Esa es la principal agrupación de países en desarrollo en los debates en el FMI y el Banco Mundial, que ahora se ha extendido a las negociaciones tributarias. De ella hacen parte varios países latinoamericanos. Sus puntos de vista se han relacionado con el primer pilar, para lo cual han propuesto un sistema que garantice que las empresas que realicen actividades digitales tengan presencia económica (y tributaria), aunque no tengan presencia física, y que el sistema adoptado sea equitativo y simple, como, por ejemplo, estimando márgenes de utilidades sobre el valor de las transacciones realizadas de acuerdo con el tipo de transacción. Se han opuesto, además, a la propuesta, especialmente de Estados Unidos, de crear un sistema obligatorio de arbitraje en disputas tributarias, y concentrar más bien la atención en la prevención de controversias, pero mantener de todos modos la competencia nacional cuando estas tienen lugar. El G24 no tiene, sin embargo, propuestas sobre el segundo pilar, y objetan que la adopción de una tasa única internacional reduciría la capacidad de los países en desarrollo de otorgar beneficios tributarios para fomentar la inversión. Cabe señalar sobre ese tema que la evidencia que existe sobre la capacidad de esos incentivos de generar una mayor inversión real es debatible, de acuerdo con investigaciones del FMI<sup>24</sup>.

Es hora de que los países latinoamericanos participen activamente en ese debate, particularmente porque, después de los acuerdos que se adopten en 2020, será prácticamente imposible influir en el proceso de refor-

24. International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Policy and Long-term Growth*, Washington, jun. 2015 (IMF Policy Paper), disponible en: <https://tinyurl.com/w844b5e>, acceso en: 18 dic. 2019.

ma. Colombia ha sido el más activo, como uno de los líderes de la posición del G24, pero desafortunadamente Argentina no se ha unido a dicho consenso. La defensa de los puntos de vista del G24 debe ser la prioridad, incluido su rechazo a un sistema de arbitraje obligatorio, pero se debería agregar la defensa de la tasa mínima de tributación y el registro mundial de activos, de acuerdo con las iniciativas de Icriet. En todo caso, la propuesta de OCDE deberá ser reformada sustancialmente, porque sus efectos son muy reducidos, no solo de acuerdo con la evaluación del G24 sino de algunos países desarrollados (Francia ya lo ha manifestado así).

Finalmente, vale la pena resaltar que la estructura de gobernabilidad en ese campo merece también una discusión adicional. Desafortunadamente, pese a su nombre, los países en desarrollo no juegan en igualdad de condiciones en el “Marco Inclusivo”, no solo porque los principales países desarrollados tienen más recursos humanos, políticos y financieros para hacer que sus opiniones prevalezcan sino también porque la secretaría de la OCDE está constituida fundamentalmente por expertos de dichos países. Sería, por lo tanto, conveniente volver a la propuesta que el G77 presentó en la Conferencia de Addis Ababa sobre financiación del desarrollo de 2015, de otorgarle el liderazgo a la ONU a través del Comité de Expertos en Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, preferiblemente transformado en un órgano multilateral y con el respaldo técnico ampliado.



# América Latina en la encrucijada de las grandes tendencias del siglo XXI

REBECA GRYNSPAN<sup>1</sup>

## Introducción

¿Está América Latina preparada para los desafíos del siglo XXI? Esa es, quizás, la pregunta más urgente de nuestros tiempos. Este capítulo aborda la complejidad de esa pregunta, nutrida de un entramado de tendencias tanto tecnológicas como sociológicas, geopolíticas y medioambientales –para solo mencionar algunas– pertinentes de la época, tendencias tan difíciles de entrever como de entender, lo que fuerza a la incompletitud de toda propuesta académica que encare ese tema. La estructura de este estudio es reflejo, entonces, de la humildad que demanda al investigador la inmensidad de la pregunta.

Primeramente, conscientes del carácter internacional de las tendencias que marcarán el siglo XXI y de la creciente necesidad de estudiar a América Latina dentro del contexto global, hemos decidido dedicar la primera parte de este escrito al estudio de la situación internacional actual. Dicha primera parte –titulada “Mercado, Sociedad y Planeta”– la hemos dividido en los cinco temas que reflejan las cinco macrotendencias que creemos

1. Economista y socióloga costarricense de la Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel, con máster en economía de la Universidad de Sussex, Inglaterra. Actualmente, es secretaria general de la Secretaría General Iberoamericana (Segib). Fue secretaria general adjunta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y administradora asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud). En Costa Rica, fue vicepresidenta y también desempeñó los cargos de ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos, ministra coordinadora del Sector Económico y del Sector Social, y viceministra de Hacienda.

tendrán más impacto en el futuro, a saber: las económicas, post-crisis financiera del 2008; las geopolíticas, en el marco de un mundo multipolar y del auge del proteccionismo; las institucionales, en el contexto de un notable crecimiento de desconfianza ciudadana; las tecnológicas, que componen la llamada Cuarta Revolución Industrial; y las medioambientales, que acechan la sostenibilidad de nuestro porvenir.

Habiendo dibujado ese panorama, hablaremos de América Latina en el contexto de sendas fuerzas en nuestra segunda sección: “América Latina en la Encrucijada de las Grandes Tendencias”. Dicha sección tiene un esqueleto que refleja al anterior: dividido a su vez en cinco partes, intenta trazar los efectos pertinentes a la región, que causan cada una de las macrotendencias globales antes identificadas. Así habremos pasado de lo planetario a lo regional, aumentando en cierto grado nuestro nivel de detalle, para luego destacar los retos y las oportunidades que caracterizarán el pasar del siglo **xxi** en la región.

La sección final, “Retos y Oportunidades del Siglo **xxi** Latinoamericano”, busca concluir de lo analizado una serie de propuestas que sirvan de guía para los esfuerzos a los que nos obliga este siglo. Haremos un breve recuento de las principales conclusiones del estudio, destacando cuáles son los riesgos más severos y las oportunidades más atractivas.

En particular, la posibilidad de atraer inversiones a tasas de intereses bajas si aumentamos la tasa de productividad al tiempo que crecemos inclusiva y sosteniblemente, la necesidad de encarar un nuevo multilateralismo para mantener abierta la puerta del comercio como vía de desarrollo, la urgencia de acelerar el cambio institucional para combatir la desconfianza ciudadana, la oportunidad que representa la economía digital y la innovación en el marco de la Cuarta Revolución Industrial y la posibilidad de aprovechar nuestros recursos naturales para acelerar la transición energética.

No podemos, sin embargo, terminar esta introducción al texto sin una advertencia. Nos fuerza la brevedad a que, al referirnos a América Latina, lo hagamos en su conjunto —es decir, en su promedio—, sin tomar en cuenta su vasta diversidad de elementos geográficos, políticos, sociales y económicos. Por eso pedimos al lector que tenga presente esa diversidad



mientras da rienda al análisis de nuestro trabajo. Los promedios, es cierto, ocultan más de lo que revelan. Pero lo que revelan a veces puede pintar paisajes que, aunque incompletos, tienen la capacidad de orientarnos en la multiplicidad de la encrucijada.

## **Mercado, sociedad y planeta**

Economía: desaceleración, tasas de interés subzero, incertidumbre

Desde comienzos del año 2019, los mercados financieros han empezado a dar señales preocupantes. A modo de ejemplo, las últimas siete recesiones en Estados Unidos han sido precedidas por una curva de tipos invertida, y ya desde marzo de ese año nos acompaña dicho fenómeno<sup>2</sup>. Por otro lado, a nivel mundial, 15 billones de dólares en bonos emitidos por gobiernos y compañías ya transan en rentabilidades negativas<sup>3</sup>, una muestra más de la creciente impotencia de las políticas monetarias de los bancos centrales del mundo desarrollado. En consecuencia, la búsqueda de seguridad frente a la incertidumbre ha aumentado el precio del oro a su máximo en seis años, y el dólar está ganando terreno frente a la mayoría de las divisas del mundo<sup>4</sup>.

Hace apenas un año, el 75% de las economías estaban en proceso de aceleración; hoy se espera que más del 90% entren en proceso de desaceleración<sup>5</sup>. Ese *slowdown* sincronizado responde, sobre todo, a dos tenden-

2. "Six Charts that Explain the State of Markets", *The Economist*, 17 ago. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y3yvd68r>, acceso en: 18 dic. 2019. Con información de Bloomberg y Refinitiv.
3. Tommy Stubbington, "Negative Rates: Investors Go through Looking Glass to Sub-zero Yields", *Financial Times*, 13 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y6ckvcog>, acceso en: 18 dic. 2019.
4. "Six Charts that Explain the State of Markets", *The Economist*, 17 ago. 2019. Con información de Bloomberg y Refinitiv.
5. International Monetary Fund (IMF), "World Economic Outlook Update: Still Sluggish Global Growth", IMF.org, 23 jul. 2019a, disponible en: <https://tinyurl.com/y27yrb72>, acceso en: 18 dic. 2019.

cias: a la creciente impotencia de las políticas monetarias en un contexto de aversión al gasto fiscal y a la incertidumbre económica que ocasiona la guerra comercial entre China y Estados Unidos, la cual, según estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI), ha reducido en 0,8 punto porcentual el pronóstico de crecimiento del año 2020<sup>6</sup>.

El precio del cobre, barómetro de actividad industrial, ha caído más de 20% desde su techo en el 2018<sup>7</sup>. Entre otras señales, la contracción interanual de la actividad industrial alemana se ha elevado en un 6,2% para el segundo trimestre del 2019<sup>8</sup>, y su índice de gestores de compras (PMI; del inglés, *purchasing managers index*) manufacturero alcanzó el nivel más bajo desde junio de 2009<sup>10</sup>. Reveladoramente, Alemania es el principal exportador europeo a China<sup>11</sup> —muestra, quizás, de la concatenación de la desaceleración en el marco de un proteccionismo en ascenso.

De confirmarse dichos temores en una recesión, acabarían entonces diez años de continuo crecimiento global tras la Gran Recesión Financiera del 2008. Tales años de crecimiento estuvieron marcados por tres grandes factores: primero, la expansión monetaria llevada a cabo por los bancos centrales a través de programas de flexibilización cuantitativa (del inglés, *quantitative easing*<sup>12</sup>); segundo, el surgimiento económico de China en un contexto de rápida industrialización; y tercero, el crecimiento globalizado del comercio internacional.

6. International Monetary Fund (IMF), “World Economic Outlook, October 2019: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers”, IMF.org, oct. 2019b, disponible en: <https://tinyurl.com/y5xcnc7a>, acceso en: 18 dic. 2019.

7. *Idem*.

8. “Industrial Production Down by 1.6% in Euro Area”, *Eurostat News Release: Euro Indicators*, 14 ago. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/tya3tw6>, acceso en: 18 dic. 2019.

9. El PMI es una medida de las tendencias económicas en el sector manufacturero. Este se basa en una encuesta mensual a los gerentes de diecinueve industrias del sector.

10. “Manufacturing PMI Drops to Lowest since June 2009”, IHS Markit, 1<sup>er</sup> oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/qku8wdd>, acceso en: 18 dic. 2019.

11. “Country Profile: China”, *The Observatory of Economic Complexity*, [20--], disponible en: <https://tinyurl.com/vbl5h8h>, acceso en: 15 oct. 2019.

12. La emisión de dinero para la compra de activos financieros, la mayoría deuda pública, con el objetivo de aumentar su precio y, en consecuencia, reducir la tasa de interés en un contexto en el que ya ha llegado a cero.

Dichos procesos, a la vez que aumentaron el crecimiento, dieron como resultado una serie de eventos que aún no han sido plenamente estudiados. Entre ellos, la posibilidad de que la expansión monetaria haya tenido efectos adversos sobre la equidad económica por su mecanismo en la inflación de bienes a través de la reducción de la tasa de descuento<sup>13</sup>, el crecimiento de las tasas de endeudamiento, tanto público como privado, en los países del mundo desarrollado<sup>14</sup>, el desplazamiento laboral (en inglés, *offshoring*) de algunas regiones manufactureras de Occidente<sup>15</sup> y la volatilidad de precios de materias primas<sup>16</sup>; una volatilidad que, en su auge, fomentó el crecimiento de los países latinoamericanos, pero que ahora, en su descenso, ha traído desaceleración y tasas de crecimiento negativo en algunas de nuestras economías.

Desde la crisis financiera del año 2008, la economía mundial ha crecido a una tasa de 3% anual. En ese mismo período, China ha crecido al 7,8%, llegando a conformar una octava parte de la economía mundial<sup>17</sup>. Desde el 2014, la continuada desaceleración de la potencia asiática — marcó 6,2% de crecimiento el segundo trimestre del 2019, la cifra más baja en treinta años<sup>18</sup>— acabó con el superciclo de *commodities* que venía impulsando a América Latina (especialmente a América del Sur), cuyas

13. Adrien Auclert, “Monetary Policy and the Redistribution Channel”, *American Economic Review*, vol. 109, n. 6, pp. 2 333-2 367, jun. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/w3np9lt>, acceso en: 18 dic. 2019.
14. Jayati Ghosh, “Our Sinking Economic Toolkits”, Project Syndicate, 10 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wvdzurn>, acceso en: 18 dic. 2019.
15. David H. Autor, David Dorn y Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning from Labor-market Adjustment to Large Changes in Trade”, *Annual Review of Economics*, vol. 8, n. 1, pp. 205-240, oct. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/vrlft4>, acceso en: 18 dic. 2019.
16. David S. Jacks, Kevin H. O’Rourke y Jeffrey G. Williamson, “Commodity Price Volatility and World Market Integration since 1700”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 93, n. 3, pp. 800-813, ago. 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/uctrw84>, acceso en: 18 dic. 2019.
17. World Bank, “GDP (Constant 2010 us\$): World”, Washington, 2009-2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ubyrmyz>, acceso en: 24 sep. 2019.
18. National Bureau of Statistics of China, disponible en: <https://tinyurl.com/wa3l9fk>, acceso en: 24 sep. 2019; “China’s Economic Growth Hits 30-year Low”, *BBC News*, 17 jan. 2020. Disponible en: <https://tinyurl.com/yx53mcap>, acceso en: 29 ene. 2020.

exportaciones a China son en un 87,3% de materias primas<sup>19</sup>. Pero si bien la guerra comercial entre Estados Unidos y China ha debilitado fuertemente el comercio global<sup>20</sup> —y ese fenómeno podría ser transitorio—, el mundo deberá acostumbrarse al cambio estructural de la economía china, que, al tomar mayor preponderancia el consumo sobre la inversión<sup>21</sup>, se traducirá en un crecimiento estabilizado en cifras más bajas, con menos importaciones de materias primas.

Por otro lado, en cuanto a política monetaria, según Ernest Liu, Atif Mian y Amir Sufi<sup>22</sup>, menores tasas de interés efectivamente estimulan la economía, pero al costo de aumentar la desigualdad: los que efectivamente pueden acceder al crédito y aprovechar de reacomodar sus activos suelen ser las grandes compañías y los individuos de ingresos altos<sup>23</sup>. Otro riesgo de las tasas artificialmente bajas es que pueden llevar a una mala asignación de recursos, concretamente en mercados ya maduros en vez de capitales productivos, lo cual repercute en los precios y, últimamente, en una mayor volatilidad de los mercados de bienes<sup>24</sup>. Sin embargo, de resolverse los problemas del mecanismo de transmisión —es decir, mejorar el acceso universal a la tasa de interés fijada por los bancos centrales del mundo desarrollado— detrás de esa situación, hay un gran potencial de crecimiento, en la medida en que los jóvenes y las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES) y los países emergentes puedan acceder a esas bajas tasas de interés para invertir en sí mismos.

19. Rebeca Ray y Kehan Wang, *China-Latin America Economic Bulletin, 2019 Edition*, Boston, 2019 (GCI Economic Bulletin), disponible en: <https://tinyurl.com/vo2spt3>, acceso en: 18 dic. 2019.

20. International Monetary Fund (IMF), *op. cit.*, oct. 2019b.

21. Timo Klein, “Germany and the ‘r’ Word: What Type of Recession Should We Expect”, IHS Markit, 17 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rnrs8o5>, acceso en: 18 dic. 2019.

22. Ernest Liu, Atif Mian y Amir Sufi, *Low Interest Rates, Market Power, and Productivity Growth*, Cambridge (Estados Unidos), National Bureau of Economic Research, 2019 (NBER Working Paper Series), disponible en: <https://tinyurl.com/u8w6oxa>, acceso en: 18 dic. 2019.

23. Adrien Auclert, *op. cit.*, jun. 2019.

24. Antti Ronkainen y Ville-Pekka Sorsa, “Quantitative Easing Forever? Financialisation and the Institutional Legitimacy of the Federal Reserve’s Unconventional Monetary Policy”, *New Political Economy*, vol. 23, n. 6, pp. 711-772, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/w66t73r>, acceso en: 18 dic. 2019.

En ese contexto, el FMI ha revisado a la baja el crecimiento económico mundial para el 2019 desde 3,9%, en julio pasado, a 3%, un año después<sup>25</sup>. Los bancos centrales, por su parte, están sugiriendo implementar alternativas a la política monetaria tradicional, incluyendo medidas heterodoxas de política fiscal<sup>26</sup>.

Geopolítica: guerras comerciales, multilateralismo competitivo

Como decíamos, la situación económica global se ha visto resentida por tensiones geopolíticas que no veíamos desde la Guerra Fría. En particular, por la guerra comercial entre China y Estados Unidos, que está en ascenso como lo prueban los aranceles promedios de Estados Unidos sobre las exportaciones chinas, que han aumentado a más del 25%, desde un 3,1% en enero de 2018<sup>27</sup>. En esas circunstancias, el comercio global se ha contraído en los primeros siete meses del 2019<sup>28</sup>.

El cambio en el clima internacional ha sido brusco. Así como el 2015 cerró con dos grandes hitos multilaterales —la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París por prácticamente todos los países que integran el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—, el 2016, en cambio, trajo dos importantes retrocesos, provenientes de los pioneros del multilateralismo de post-guerra: Reino Unido decidió salirse de la Unión Europea<sup>29</sup> y Estados Unidos optó por restarse del Acuerdo de París<sup>30</sup>, del Pacto Mundial sobre Migración (en inglés, Global Compact for Migration)<sup>31</sup>, de la Alianza

25. Fondo Monetario Internacional (FMI), *op. cit.*, oct. 2019b.

26. “Eurozone Wakes Up to ECB’s Fiscal Message as Economy Weakens”, *Financial Times*, 25 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/utkxucl>, acceso en: 18 dic. 2019.

27. “us-China Trade War Pushes Global Exports into Contraction”, *Financial Times*, 25 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rtsqblw>, acceso en: 18 dic. 2019.

28. *Ibidem*.

29. “UK Votes to Leave EU After Dramatic Night Divides Nation”, *The Guardian*, 24 jun. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/hxqkspf>, acceso en: 18 dic. 2019.

30. “US Notifies UN of Paris Climate Deal Pullout”, *BBC News*, 5 ago. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/vpv7xlr>, acceso en: 18 dic. 2019.

31. Rick Gladstone, “US Quits Migration Pact, Saying It Infringes on Sovereignty”, *The New York Times*, 3 dic. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yagyzv8j>, acceso en: 18 dic. 2019.

Trans-Pacífico<sup>32</sup>, del Acuerdo de Irán (formalmente Plan de Acción Integral Conjunto)<sup>33</sup> y de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión con la Unión Europea<sup>34</sup>.

Pero en esas tensiones recientes la economía es solo una de las esferas de competencia. El desarrollo de la tecnología ha traído otras, como la guerra informática, los avances biotecnológicos y las telecomunicaciones. Ahora, la escalabilidad de cada movimiento estratégico tiene el potencial de convertir cada conflicto en una *hyper-guerra*<sup>35</sup>, en que las ventajas de quien ataca primero socavan las estrategias de restricción.

A diferencia de la Guerra Fría original, esas nuevas tensiones internacionales tienen un carácter marcadamente tecnológico y comercial. A modo de referencia, en el mediodía de la Guerra Fría, Estados Unidos comerciaba con la Unión Soviética en un año lo que en la actualidad comercia con China en tan solo un día<sup>36</sup>.

Esas tensiones, a su vez, influyen en las regiones emergentes no solo económicamente. El clima de cooperación post Guerra Fría, que sentó las bases de una arquitectura multilateral capaz de sacar a más de 1 billón de personas fuera de la extrema pobreza entre 1990 y 2015<sup>37</sup>, se ha ido trastocando en una disputa entre las grandes potencias. La asistencia para el desarrollo en América Latina, Asia y África bajo la forma de inversiones en infraestructura, energía y desarrollo tiene cada vez más la forma

32. Katie Lobosco, "Trump Pulled Out of a Massive Trade Deal: Now 11 Countries Are Going Ahead Without the us", *CNN Politics*, 29 dic. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/u2tymsu>, acceso en: 18 dic. 2019.

33. Mark Landler, "Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned", *The New York Times*, 8 may. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y7u4oy5s>, acceso en: 18 dic. 2019.

34. Hans von der Burchard, Megan Cassella y Ginger Hervey, "A New Approach to EU-US Trade: Less is More", *Politico*, 17 sep. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/rtu43wh>, acceso en: 18 dic. 2019.

35. Thomas Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-first Century and the Future of American Power*, New Haven/Londres, Yale University Press, 2017.

36. "Trade Can No Longer Anchor America's Relationship with China", *The Economist*, 16 may. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/sozjwrq>, acceso en: 18 dic. 2019.

37. Bruce Jones, Jeffrey Feltman y Will Moreland, *Competitive Multilateralism: Adapting Institutions to Meet the New Geopolitical Environment*, Washington, Brookings Institution, sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vsbbfdy>, acceso en: 18 dic. 2019.

de vehículos para influencias geopolíticas<sup>38</sup>. El caso de la tecnología 5G – quinta generación de tecnología de la telefonía móvil –, en la cual China es el país con mayores avances, es quizás paradigmático en ese sentido<sup>39</sup>.

A su vez, en un contexto de creciente multipolaridad, las *guerras proxy* han aumentado, en particular, en el Medio Oriente y, más específicamente, en Siria y Yemen. Por esa razón, algunos argumentan que hemos llegado al fin de la Pax Americana<sup>40</sup>. El multilateralismo está ante la tarea de adaptarse a ese contexto con el objetivo de mantenerse como una instancia relevante para prevenir amenazas y tomar acciones a fin de garantizar la paz mundial.

Con el propósito de fortalecer el multilateralismo, en tiempos de creciente nacionalismo y decisiones unilaterales, un reciente estudio de la Brookings Institution recomienda, primero, ser realistas respecto a su alcance: ese no debe pretender resolver la geopolítica, sino más bien ser una poderosa herramienta para colaborar en la consecución de retos compartidos y evitar escaladas de conflictos<sup>41</sup>.

En la misma línea, los autores arguyen que se debe reconocer a los nuevos actores que están incidiendo en el orden global. Por un lado, se debe impulsar la cooperación con entidades no gubernamentales y subnacionales, que tienen cada vez más relevancia para hacer frente a los principales retos de la actualidad. Por otro, sugieren recoger las enseñanzas que dejó la postguerra, con las cuales se demostró que las instituciones flexibles y multidimensionales entregan mejores resultados en entornos geopolíticos divididos. Asimismo, sugieren dar la bienvenida al creciente rol que jugarán potencias como China, en la medida en que respeten los valores que inspiran al multilateralismo<sup>42</sup>.

38. *Idem, ibidem*.

39. “Trade Can no Longer Anchor America’s Relationship with China”, *The Economist*, 16 may. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/sozjwrq>, acceso en: 18 dic. 2019; Bruce Jones, Jeffrey Feltman y Will Moreland, *op. cit.*, 2019.

40. Taesuh Cha, “Is Anybody Still a Globalist? Rereading the Trajectory of us Grand Strategy and the End of the Transnational Moment”, *Globalizations*, vol. 17, n. 1, pp. 60-76, may. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/qrv8jvw>, acceso en: 18 dic. 2019.

41. Bruce Jones, Jeffrey Feltman y Will Moreland, *op. cit.*, sep. 2019.

42. *Idem, ibidem*.

Esas tensiones políticas y económicas que hemos venido describiendo están teniendo influencia en las sociedades del mundo. A modo de ejemplo, desde la nueva administración estadounidense, sus ciudadanos tienen cada vez una peor opinión de China. En el marco de la guerra comercial entre esas dos potencias, cifras del 2019 dan cuenta de que el 60% de los estadounidenses tienen una mala imagen del país asiático. En el 2018, esa cifra era menos de la mitad, y, en el 2010, apenas ascendía a 36%<sup>43</sup>.

Esa es tan solo una de las manifestaciones de una nueva tendencia en la actitud del ciudadano promedio. Si la confianza general de la gente se pudiera simplificar en un péndulo, la inercia que este lleva sería a la polarización, la fragmentación y el escepticismo.

Según la Global Attitudes Survey, de Pew Research Center, publicada en 2019, una encuesta realizada a más de 30 mil personas en 27 países, más de la mitad de los encuestados está disconforme con la democracia, cree que los políticos son corruptos y que no se interesan por la gente común, que el sistema de justicia no trata a todos por igual y que, a pesar de quién triunfe en cualquier elección, todo seguirá igual<sup>44</sup>.

El contexto económico, geopolítico y de incertidumbre que hemos descrito no es de gran ayuda. Los cambios disruptivos de la tecnología en nuestro diario vivir, tampoco. Tomemos Twitter e Instagram, por ejemplo. Moisés Naím sugiere que esas redes sociales premian el mensaje corto, virulento, aquel que fomenta posturas extremas<sup>45</sup>. Como además podemos elegir con quién comunicarnos, se siguen los que piensan igual, contribuyendo más aún a una contagiosa polarización en la que se ven cada vez

43. Laura Silver, Kat Devlin y Christine Huang, “us Views of China Turn Sharply Negative Amid Trade Tensions”, Pew Research Center, 13 ago. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y5g9uo23>, acceso en: 18 dic. 2019.

44. Richard Wike, Laura Silver y Alexandra Castillo, “Many Across the Globe Dissatisfied with How Democracy Works”, Pew Research Center, 29 abr. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y4zhnevu>, acceso en: 18 dic. 2019.

45. Moisés Naím, “La Globalización de la Polarización”, *El País*, 20 ene. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yag6j437>, acceso en: 18 dic. 2019.



menos los matices del gris<sup>46</sup>. El caldo de cultivo para que florezcan las *fake news* queda entonces establecido.

Ese proceso aumenta lo que se conoce como la polarización afectiva, la percepción moral más básica que tiene gente de partidos políticos opuestos entre sí. En Estados Unidos, donde esta se mide rigurosamente, la desconfianza lleva décadas aumentando vertiginosamente. Para el año 2014, el 38% de los demócratas pensaban que el partido republicano era “una amenaza para el bienestar para la nación”. Y viceversa: 43% de los republicanos pensaban lo mismo de los demócratas. Esas cifras, hace apenas veinte años, eran 16% y 17%, respectivamente<sup>47</sup>. Lo anterior delinea claramente una larga y profunda tendencia que se complementa con otro reciente estudio de Pew Research Center: entre 2016 y 2019, la cifra de republicanos que encuentran a los demócratas “fríos” ha aumentado en 14%. Asimismo, la misma medida en los republicanos ha aumentado 16%<sup>48</sup>.

En general, en nuestra opinión, lo que estamos viviendo nos recuerda que, en momentos de cambios acelerados, no todo cambia a la misma velocidad. La ciudadanía, armada del uso cotidiano de las nuevas tecnologías digitales, claramente ha cambiado más rápido que sus instituciones. Conversa políticamente fuera de la política, con los riesgos que eso implica, y el rezago institucional, es, por tanto, literal.

Pero existe la posibilidad de sacar frutos positivos de esa coyuntura. Por ejemplo, niveles altos de intolerancia frente a la corrupción y el cambio climático han conducido a movilizaciones ciudadanas que han logrado cambios importantes; por ejemplo, al frenar proyectos mineros dañinos para el medio ambiente<sup>49</sup>.

Además, no todos los resultados de esa encuesta son malos: son más los que ven a los inmigrantes como una fortaleza que como una carga, los

46. *Idem, ibidem*.

47. “Political Polarization in the American Public”, Pew Research Center, 12 jun. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/wnvef6l>, acceso en: 18 dic. 2019.

48. “Partisan Antipathy: More Intense, More Personal”, Pew Research Center, 10 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vrmttzz>, acceso en: 18 dic. 2019.

49. “Comité de Ministros le Baja la Cortina a HidroAysén”, *El Mostrador*, 10 jun. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/r3gwaou>, acceso en: 18 dic. 2019.

que perciben que su país se ha vuelto más diverso y que ha aumentado la igualdad de género<sup>50</sup>. Las nuevas generaciones son más propicias a tener identidades inclusivas, que se construyen desde la aceptación del otro, en vez de su negación. También, más de la mitad de los encuestados siente protegida la libertad de expresión y están convencidos de que la mayor parte de la población tiene buenas oportunidades para mejorar su nivel de vida<sup>51</sup>.

## La Cuarta Revolución Industrial y el futuro del trabajo

Sin duda el trabajo es una dimensión fundamental de nuestra vida individual y de nuestra vida en sociedad. En ese contexto, los disruptivos cambios tecnológicos en el mundo del trabajo merecen una atención especial.

La llamada Cuarta Revolución Industrial, caracterizada por la revolución digital, la internet de las cosas, la biotecnología, la inteligencia artificial y la acumulación creciente de grandes cantidades de datos (*big data*), el uso de algoritmos para procesarlos y la interconexión masiva de sistemas y dispositivos digitales, se espera que tenga sendos efectos en nuestros mercados laborales, sustituyendo algunos empleos, cambiando otros y creando nuevos.

Algunas estimaciones apuntan a que, en el mundo desarrollado, entre un décimo y la mitad de todos los empleos son susceptibles de ser automatizados en los próximos 25 años<sup>52</sup>. De momento, sin embargo, no hay consenso sobre esas cifras, las cuales cambian drásticamente según la metodología que se use. Un primer estudio de Carl Benedikt Frey y Michael A. Osborne, de la Universidad de Oxford, basado en el criterio de que los empleos con índices altos de tareas automatizables serían dis-

50. Jacob Poushter y Janell Fetterolf, “A Changing World: Global Views on Diversity, Gender Equality, Family Life and the Importance of Religion”, Pew Research Center, 22 abr. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/v4h2pkb>, acceso en: 18 dic. 2019.

51. *Idem*, *ibidem*.

52. World Economic Forum, *The Future of Jobs Report 2018*, Ginebra, 2018, disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2018>, acceso en: 18 dic. 2019.

rumpidos, arrojaba la cifra de un 47% de sustitución<sup>53</sup>. Sin embargo, hay un argumento convincente de que altos índices de tareas automatizables no implican una sustitución total del empleo —las tareas no automatizables quizá son precisamente las más importantes—, sino un mayor nivel de complementariedad tecnológica en algunos empleos<sup>54</sup>. Estudios recientes, basados en la extrapolación de data real con algoritmos de redes neuronales —una metodología distinta—, arrojan un paisaje menos desolador, entre un 10% y un 15% de sustitución de empleo<sup>55</sup> para un país desarrollado como Estados Unidos.

Por otro lado, se estima que continúe y quizás se acelere la movilidad laboral. De acuerdo a un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los individuos de la generación de los *baby boomers* tenían en promedio 11,7 trabajos en un período de treinta años. En cambio, se espera que los individuos de la generación *millennial* cambien de trabajo cada dos años<sup>56</sup>.

A su vez, plataformas digitales están creando nuevas modalidades de empleo en la llamada *gig economy*. Plataformas como Uber están aumentando la participación de autónomos en la economía, los cuales a menudo trabajan con menos garantías laborales, pero con mayor flexibilidad<sup>57</sup>. No existe consenso todavía, pero hay indicios de que esas plataformas a veces dan empleo a quienes de otra forma no lo tendrían<sup>58</sup>. Sin embargo, la presencia de una mayor proporción de autónomos en los mercados laborales requerirá, como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

53. Carl Benedikt Frey y Michael A. Osborne, “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?”, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114, n. c, pp. 254-280, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/tj7oosb>, acceso en: 18 dic. 2019.

54. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*, París, OECD Publishing, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wcgtczn>, acceso en: 18 dic. 2019.

55. World Economic Forum, *Towards a Reskilling Revolution: A Future of Jobs for All*, Ginebra, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y5oe8ydg>, acceso en: 18 dic. 2019.

56. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *El Futuro del Trabajo: Perspectivas Regionales*, Washington, abr. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/uralf8a>, acceso en: 18 dic. 2019.

57. *Idem*, *ibidem*.

58. *Idem*, *ibidem*.

una actualización de sus instituciones —sindicales, gubernamentales y empresariales— para resguardar el contrato social en el siglo xxi<sup>59</sup>.

En resumen, la Cuarta Revolución Industrial implicará una fuerte transformación de las habilidades requeridas para ejercer los trabajos del futuro, la cual podrá tener efectos tanto complementarios como sustitutivos y retará nuestros sistemas educativos; aumentará la movilidad laboral; fomentará el aprendizaje continuado y la formación en el sitio de trabajo; y creará nuevas formas de empleo que tienen el riesgo de verse desprotegidas.

Por esa razón, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la oit —de la cual soy miembro— recomienda que los Estados decreten un nuevo derecho para el *aprendizaje continuado a lo largo de la vida*, una *garantía universal de los derechos del empleo*, al que tengan acceso todos los trabajadores independientemente de su modalidad, y un fortalecimiento del Estado de bienestar, que apoye a los trabajadores durante las transiciones laborales y sus respectivos períodos de formación<sup>60</sup>.

## Cambio climático

En los últimos seis años, más de la mitad de los fenómenos meteorológicos extremos se han atribuido al cambio climático<sup>61</sup>. Esos eventos afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo y hacen que grandes comunidades corran el riesgo de tener que desplazarse, causando graves daños a las infraestructuras de los países.

El cambio climático ya está causando profundos impactos y se manifiesta de muchas maneras: desde el lento e inexorable aumento del nivel de los océanos<sup>62</sup> hasta el comportamiento errático de los monzones y el

59. Organización Internacional del Trabajo (oit), Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Trabajar para un Futuro Más Prometedor*, Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wadftgr>, acceso en: 18 dic. 2019.

60. *Idem*, *ibidem*.

61. “World Economic Situation and Prospects 2019”, United Nations, 21 ene. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wdhyzzb>, acceso en: 18 dic. 2019.

62. International Panel on Climate Change (ipcc), *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a*

fortalecimiento de las tormentas y las olas de calor y sus consecuentes sequías. Si a ello le sumamos el aumento constante e implacable de la temperatura que se está produciendo —los últimos cinco años han sido los más calurosos que se hayan registrado en nuestra historia<sup>63</sup>—, el panorama es realmente desolador.

Como agravante, si no nos adaptamos, las consecuencias pueden ser aún peores. Según un estudio reciente de la Comisión Global de Adaptación, dirigida por el exsecretario general de la ONU Ban Ki-moon, el aumento del nivel del mar y las mareas podría obligar, para el año 2050, a cientos de millones de personas a abandonar sus hogares en las ciudades costeras; para la misma fecha, el cambio climático podría reducir los rendimientos agrícolas mundiales hasta un 30%, impactando fundamentalmente a 500 millones de pequeños agricultores; el número de personas que carecen de acceso a agua potable podría pasar de los 3 600 millones actuales a más de 5 mil millones en 2050. Y lamentablemente los avances que la humanidad ha visto en materia de lucha contra la pobreza se podrían ver revertidos, ya que se estima que el cambio climático podría empujar a más de 100 millones de personas en los países en desarrollo por debajo de la línea de pobreza para el año 2030<sup>64</sup>.

Frente a ese panorama, resulta fundamental cambiar nuestra matriz productiva para hacerla más sostenible; lo que los expertos llaman la *transición ecológica*: un proceso de cambio en los sistemas de producción y consumo, así como en las formas de vida y los valores de la población, que nos lleve desde la situación actual —ambientalmente costosa y de riesgos excesivos— a una situación futura ambientalmente sostenible, compatible con la capacidad del planeta para mantener las actividades humanas y promotora del desarrollo de las futuras generaciones.

*Changing Climate (srocc)*, Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/tzj2ta3>, acceso en: 18 dic. 2019.

63. World Meteorological Organization (wmo), *The Global Climate in 2015-2019*, Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/u38lfu3>, acceso en: 18 dic. 2019.

64. Global Commission on Adaptation, *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience*, Róterdam, sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y4lshmnz>, acceso en: 18 dic. 2019.

En ese proceso, un papel clave lo desempeña la transición energética, un área específica pero indispensable de esa transición ecológica, orientada a sustituir las fuentes contaminantes de energía —fundamentalmente basadas en la extracción de combustibles fósiles— por nuevas energías limpias y renovables. Hoy en día, invertir en energías renovables es una realidad muy distinta de lo que era hace quince años, no solo por la evolución tecnológica y por los marcos regulatorios que se han aprobado en varios países de la región sino también por la sistemática rebaja en los costes de esas energías: según el último informe de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena; del inglés, International Renewable Energy Agency)<sup>65</sup>, el costo de dichas energías registró un precio mínimo histórico el año pasado, con una reducción del 26% para la energía termosolar, seguida de la bioenergía, con un 14%, y de la energía solar fotovoltaica y la eólica, con un 13%. En tan solo ocho años, por ejemplo, el costo de la energía solar fotovoltaica se ha reducido en un 80%<sup>66</sup>.

Sin embargo, a pesar de esa reducción de costes, la energía renovable todavía no bate al carbón en términos de conveniencia. La energía renovable suele ser local, variable —la solar no funciona de noche, etc.— y de uso inmediato, ya que las tecnologías de almacenamiento aún no han llegado a un nivel de eficiencia tal como para ser implementadas a mayor escala<sup>67</sup>. Por esa razón, para una misma demanda, la capacidad de producción renovable debe ser en todo momento mayor que el equivalente en producción carbonizada, lo cual la hace menos escalable<sup>68</sup>. A su vez, las matrices energéticas renovables tienden a ser locales —llamadas *mini-grid* u *off-grid*—, lo cual implica retos para países con instituciones débiles y mercados de energía eléctrica no maduros<sup>69</sup>.

65. International Renewable Energy Agency (Irena), *Renewable Power Generation Costs in 2018*, Abu Dhabi, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y23p46fz>, acceso en: 18 dic. 2019.

66. *Idem, ibidem*.

67. Nuclear Energy Agency (NEA), Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), *The Full Cost of Electricity Provision*, París, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ur7wv87>, acceso en: 18 dic. 2019.

68. *Idem, ibidem*.

69. Thomas Spencer y Ajay Mathur, “Energy Transition in Emerging and Developing Countries:

Sin embargo, avances en baterías de yodos de litio –cuyos principales investigadores recibieron el Premio Nobel de Química en el año 2019<sup>70</sup>– podrían mejorar considerablemente la eficiencia de almacenamiento<sup>71</sup>. A su vez, somos testigos de un crecimiento notable de la inversión financiera en vehículos sostenibles, como los bonos verdes y los fondos llamados ESG<sup>72</sup> (del inglés, *environmental, social and governance*; en español, ambiente, sociedad y gobernanza), los cuales nos podrían ayudar a costear esa transición.

En definitiva, se requiere una verdadera transición socioecológica que modifique buena parte de nuestro modo de vivir y de interactuar con nuestro entorno. Ello no es solo una obligación de la humanidad para con las generaciones futuras sino también una tremenda oportunidad para transformar nuestras economías y sociedades, y para hacerlas más competitivas, humanas y sostenibles de cara al futuro. De nosotros, depende que tengamos una voz latinoamericana contra el cambio climático y que miremos ese flagelo más allá de los datos, figuras y grados centígrados; y que sea una mirada también sobre nuestros valores y nuestro futuro.

## América Latina en la encrucijada de las grandes tensiones

Historia económica reciente de América Latina: logros y tareas pendientes

Como decíamos antes, se vislumbran varias tensiones importantes en el panorama internacional, incluyendo una desaceleración mundial sincrónica

Promoting the New Paradigm”, Think 20 Japan, mar. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/qggo963>, acceso en: 18 dic. 2019.

70. Cfr. “The Nobel Prize in Chemistry 2019”, The Nobel Prize, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vh7kry7>, acceso en: 18 dic. 2019.

71. Da Deng, Min Gyu Kim, Jim Yang Lee y Jaephil Cho, “Green Energy Storage Materials: Nanostructured TiO<sub>2</sub> and Sn-based Anodes for Lithium-ion Batteries”, *Energy & Environmental Science*, n. 8, pp. 818-837, ago. 2009, disponible en: <https://tinyurl.com/u9nodud>, acceso en: 18 dic. 2019.

72. “ESG Money Market Funds Grow 15% in First Half of 2019”, *Financial Times*, jul. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y6p55dv4>, acceso en: 18 dic. 2019.

zada, que ya está teniendo efectos agudos en América Latina. Pero, antes de entrar en esos efectos, es necesario hacer un breve recuento de nuestra historia económica reciente, la cual ha cambiado nuestra manera de vivir, de manera importante y en buena medida para mejor en el último cuarto de siglo.

En los 25 años que transcurrieron desde 1990 hasta 2015, América Latina cuadruplicó su ingreso per cápita. Durante ese periodo, la región pasó de aproximadamente 2 300 dólares de ingreso per cápita a alrededor de 8 200 dólares, según la cifra más reciente con la que contamos<sup>73</sup>. Entre 2002 y 2014, los índices de pobreza en la región bajaron del 44,5% al 27,8% y la pobreza extrema disminuyó del 11,2% al 7,8%<sup>74</sup>.

En ese proceso, no menos de 90 millones de personas ingresaron a la clase media latinoamericana, y por primera vez pudimos decir, con alguna cautela, que la persona promedio de la región era clase media<sup>75</sup>. A su vez, la matrícula secundaria creció en 15 puntos porcentuales y la matrícula universitaria se duplicó. En materia de salud, también se registraron avances significativos. Por ejemplo, mientras la esperanza de vida de una persona de la región, en 1960, rondaba los 56 años, en 2016, aumentó hasta los 77 años<sup>76</sup>. Asimismo, la mortalidad infantil se redujo en casi un 70% durante ese período<sup>77</sup>. En 1970, la tasa promedio registraba 87 muertes por cada mil nacidos vivos y, en 2016, esa cifra disminuyó a 13 muertes<sup>78</sup>.

73. Banco Mundial, datos, 1990-2015; Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) et al., *Perspectivas Económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, París, 2019, pp. 47-49, disponible en: <https://tinyurl.com/rssv6mx>, acceso en: 18 dic. 2019.

74. Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Los Ocho Obstáculos al Desarrollo Sostenible en América Latina”, *Noticias ONU*, 3 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wujbq6z>, acceso en: 18 dic. 2019.

75. Jessica Faieta, “Repensar el Progreso”, Blog del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), 10 mar. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yx38qzmw>, acceso en: 18 dic. 2019.

76. Organización Panamericana de la Salud, *Indicadores Básicos: Situación de Salud en las Américas*, Washington, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/tyn4cbu>, acceso en: 18 dic. 2019.

77. Organización Mundial de la Salud, “Reducción de la Mortalidad en la Niñez”, News Room, 19 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vnqb6rz>, acceso en: 18 dic. 2019.

78. Organización Panamericana de la Salud, *op. cit.*, 2016.



Significativamente, durante ese periodo, América Latina fue la única región del mundo que no solo redujo su pobreza sino también aminoró su desigualdad. Según datos del Banco Mundial, entre los años 2002 y 2017, la desigualdad en la distribución del ingreso, expresada mediante el índice de Gini, se redujo de 0,534 a 0,466<sup>79</sup>. Significativamente, esa reducción de la desigualdad fue tanto vertical —en términos de ingreso, medida por el Gini— como horizontal, entre grupos sociales.

Ese crecimiento económico y de cambios en la estructura social coincidió con el *boom* de las materias primas, con el llamado superciclo de *commodities* ligado a una China en rápido proceso de industrialización. En los 25 años, entre 1990 y 2015, la región multiplicó por catorce sus cifras comerciales, de 130 mil millones a 1,8 billones de dólares<sup>80</sup>.

Sin embargo, en términos generales, la historia de nuestro *boom* tiene otros protagonistas: los millones de latinoamericanos que entraron por primera vez al mercado laboral en esos años. Paralelo al *boom* en el sector transable, nuestra región incorporó, entre 2000 y 2016, a 66 millones de trabajadores<sup>81</sup>; la mayoría de ellos personas del quintil más bajo de la población —cuyos salarios se duplicaron— y mujeres<sup>82</sup>. Esas incorporaciones representaron el 72% de nuestro crecimiento en esos años<sup>83</sup>. La inclusión, por tanto, fue el elemento fundamental de nuestra prosperidad.

Por esa razón, en buena medida, la ciudadanía latinoamericana recuerda y es consciente de los beneficios comerciales. Según una encuesta reciente del BID, hecha ya en el marco del ascenso del proteccionismo global, el 73% de los latinoamericanos apoya aumentar el comercio internacional, el 58% asegura que el comercio es sinónimo de más empleo, el 37% que

79. Organización de las Naciones Unidas (ONU), *op. cit.*, 3 oct. 2019.

80. World Integrated Trade Solution (WITS), “Country Profile: Latin America & Caribbean”, disponible en: <https://tinyurl.com/uno8b95>, acceso en: 1<sup>er</sup> oct. 2019.

81. Manuel Fernández y Julián Messina, *Skill Premium, Labor Supply and Changes in the Structure of Wages in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank (IDB), mar. 2017 (IDB Working Paper, n. IDB-WP-786), disponible en: <https://tinyurl.com/vqv7l6k>, acceso en: 18 dic. 2019.

82. *Idem*, *ibidem*.

83. McKinsey Global Institute, *Latin America's Missing Middle: Rebooting Inclusive Growth*, Nueva York, may. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/w4swb3w>, acceso en: 18 dic. 2019.

un aumento del comercio lleva a salarios más altos y 39% piensa que, a través del comercio, existe una mayor variedad de productos<sup>84</sup>.

A partir de finales del 2014, sin embargo, el *boom* de las materias primas llegó a su fin y, con él, nuestro ciclo de altas tasas de crecimiento. Algunos avances se han revertido: hoy día el 30,2% de la población —184 millones de personas— vive en condiciones de pobreza —2 puntos porcentuales más que en el 2014—, mientras un 10,2% (62 millones de habitantes) se encuentra en condiciones de pobreza extrema, el porcentaje más alto desde el año 2008<sup>85</sup>.

A su vez, es muy preocupante que nuestras tasas de productividad se hayan estancado. Entre los años 2007 y 2014, se mantuvo una tasa de crecimiento promedio del 1,1%; sin embargo, durante los años 2015 y 2016, esa misma tasa cayó a -1,5% y -1,6%, respectivamente<sup>86</sup>. Eso es muy significativo, ya que, como pudimos ver en el pasado, gran parte —nada menos que el 72%— de nuestro crecimiento vino de la mano de incorporaciones al mercado laboral. Estas, sin embargo, están por acabarse: el 2020 representará el zénit de nuestro bono demográfico<sup>87</sup>.

Así que nuestro crecimiento futuro dependerá especialmente de dos fuerzas: por un lado, continuar los esfuerzos en materia de empoderamiento económico de las mujeres, las cuales siguen teniendo tasas de participación sensiblemente inferiores a las de los hombres —53% versus 78,3%<sup>88</sup>—, y que de igualarse aumentarían en un 14% nuestro producto interno bruto (PIB)<sup>89</sup>; y, por otro lado, aumentar nuestra productividad. Sin un cambio

84. Mauricio Mesquita Moreira y Ernesto Stein (eds.), *De Promesas a Resultados en el Comercio Internacional: Lo que la Integración Global Puede Hacer por América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/s3lqf7a>, acceso en: 18 dic. 2019.

85. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) et al., *Perspectivas Económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, París, OECD Publishing, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rssv6mx>, acceso en: 18 dic. 2019.

86. African Development Bank (AfDB) et al., *The Future of Work: Regional Perspectives*, Washington, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/wlmcymw>, acceso en: 18 dic. 2019.

87. *Idem*, *ibidem*.

88. International Labour Organization (ILO), *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2017*, Ginebra, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/rj76fhj>, acceso en: 18 dic. 2019.

89. Natalija Novta y Joyce Won, *Women at Work in Latin America and the Caribbean*, Washington,

en la tasa de productividad, el crecimiento del PIB de América Latina será 40% más débil en los próximos quince años que lo que fue en los quince años recientes, según estimaciones de McKinsey<sup>90</sup>.

Para aumentar la productividad, es indispensable invertir fuertemente en innovación y desarrollo (I+D), cuadruplicando nuestras tasas actuales<sup>91</sup>. A modo de ejemplo, Google invierte en I+D más de 23 mil millones de dólares anuales, valor superior a la suma de la inversión privada en I+D de todos los países de América Latina y el Caribe<sup>92</sup>.

En particular, aumentar la productividad implicará diversificar nuestra estructura productiva, con especial énfasis a nuestro sector transable —como veremos en la siguiente sección—, y aumentar el número de pequeñas y medianas empresas formales y productivas. Un estudio de McKinsey demuestra que América Latina solo tiene entre la mitad y tres cuartos de compañías medianas —aquellas que generan entre 10 y 100 millones de dólares al año— que el Asia emergente, lo cual repercute en su capacidad de generar empleo de altos salarios y productividad<sup>93</sup>.

Ese es el contexto económico regional, uno que muestra cierta vulnerabilidad a efectos externos debido a la desaceleración sincronizada que analizamos al comienzo de este estudio. Pero la historia reciente nos deja tres grandes lecciones, todas relacionadas:

- Nuestro crecimiento ha estado preponderantemente vinculado a la inclusión laboral, pero esa tendencia se verá afectada negativamente dados los cambios demográficos, que pondrán fin a los beneficios del bono demográfico, a menos que retomemos el crecimiento inclusivo

International Monetary Fund (IMF), 2017 (IMF Working Paper; WP/17/34), disponible en: <https://tinyurl.com/qn5oauo>, acceso en: 18 dic. 2019.

90. Andrés Cádena *et al.*, *Where Will Latin America's Growth Come from?*, Nueva York, McKinsey Global Institute, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/vkt62mx>, acceso en: 18 dic. 2019.

91. Juan Carlos Navarro, José Miguel Benavente y Gustavo Crespi, *The New Imperative of Innovation: Policy Perspectives for Latin America and the Caribbean*, Washington, Inter-American Development Bank (IDB), 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/sj85sg6>, acceso en: 18 dic. 2019.

92. Battelle, *2013 Global R&D Funding Forecast*, dic. 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/raxn22e>, acceso en: 18 dic. 2019.

93. McKinsey Global Institute, *op. cit.*, may. 2019.

de la región y redoblemos nuestros esfuerzos por retomar el empoderamiento económico de las mujeres latinoamericanas.

- Nuestro crecimiento ha coincidido con épocas de auge sincronizado en el comercio internacional.
- Para crecer a tasas similares a los de los últimos 25 años, será necesario invertir fuertemente en nuestra productividad, en abrir espacios de talento e innovación; cuadruplicar nuestro I+D y nuestra inversión en infraestructura; aumentar la diversificación de nuestra estructura productiva; e insertar a nuestras pequeñas y medianas empresas en cadenas de valor transnacionales. El panorama escrito en el marco del contexto económico internacional, que describimos al comienzo de este estudio, nos deja, entonces, una importante pregunta: ¿cómo podemos recuperar la senda del crecimiento en tiempos de enfriamiento de la economía global? A continuación, trato de esbozar algunas ideas para hacer frente a ese inmenso reto.

#### Comercio como vía de desarrollo y el nuevo multilateralismo

Como lo vimos en secciones anteriores, los estragos provocados por las guerras comerciales iniciadas a principios de 2018 significarán una caída en la producción mundial de un 0,8%<sup>94</sup>. Eso, para nuestra región, representa un riesgo muy importante.

El comercio ha sido un factor clave en el crecimiento económico en América Latina. Los momentos de la historia en que más aceleradamente ha crecido la región han sido aquellos en los que más se ha integrado al mundo. Como lo dijimos anteriormente, entre 1990 y 2015, el comercio exterior de la región se multiplicó por catorce. Ese proceso de integración comercial inicia en los años 1980, pero amplía notablemente su red de acuerdos comerciales regionales hacia mediados de los años 1990. En ese periodo, los aranceles se redujeron de un promedio ponderado de apro-

94. Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas Económicas: Las Américas – Frustradas por la Incertidumbre*, Washington, oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vn9p3ro>, acceso en: 18 dic. 2019.

ximadamente 12%, a finales de la década de 1990, a alrededor del 6%, en años recientes<sup>95</sup>. Hoy en día, el comercio representa alrededor del 44% del PIB regional y se consolida como un motor de crecimiento y de productividad y empleo<sup>96</sup>. En líneas generales, el sector transable de la economía latinoamericana tiene menores índices de productividad, más intensidad de insumos capitales y mayores tasas de productividad<sup>97</sup>.

En ese periodo, nuestros principales socios comerciales, Estados Unidos, China y Europa —en ese orden—, crecieron todos en números absolutos sus negocios en la región. No obstante, en términos relativos, China fue el país que más aumentó su actividad comercial con América Latina, pasando del 1% del total de nuestras cifras de comercio, en el año 2000, al 14%, en 2017<sup>98</sup>.

El efecto de las relaciones comerciales con China en América Latina ha impactado diversos sectores. Según datos de la OIT, el comercio con China representó el 2% en la creación neta de empleos —1,96 millones<sup>99</sup>— durante los últimos quince años. Asimismo, China se ha convertido en el principal socio comercial de varios países latinoamericanos. Sobre todo, de los grandes productores de *commodities*, como Chile, Bolivia o Brasil. Este último ya manda a China el 27% de sus exportaciones<sup>100</sup>. Por otra

95. Kimberly Beaton *et al.*, “Expanding Trade Opportunities in Latin America and the Caribbean”, *Diálogo a Fondo*, 13 abr. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/tlm2df8>, acceso en: 18 dic. 2019.

96. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) *et al.*, *op. cit.*, 2019.

97. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: Desafíos para Impulsar el Ciclo de Inversión con Miras a Reactivar el Crecimiento*, Santiago (Chile), 2015 (LC/G.2645-P), disponible en: <https://tinyurl.com/wng8sq9>, acceso en: 18 dic. 2019.

98. World Integrated Trade Solution (WITS), “Latin America & Caribbean Exports, Imports and Trade Balance by Country 2017”, disponible en: <https://tinyurl.com/vg9wk7r>, acceso en: 18 dic. 2019.

99. José Manuel Salazar-Xirinachs, Enrique Dussel y Ariel Armony (eds.), *Efectos de China en la Cantidad y en la Calidad del Empleo en América Latina: México, Perú, Chile y Brasil*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/rhp7za6>, acceso en: 18 dic. 2019.

100. Antoni Esteve de Ordal, “América Latina en la Nueva Arquitectura Comercial Asia-Pacífico”, *Brookings*, 22 mar. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/scjxgel>, acceso en: 18 dic. 2019.

parte, se estima que el total de las inversiones de empresas chinas en la región ascendieron, durante 2018, a 387 mil millones de dólares<sup>101</sup>. No obstante, y como lo dijimos con anterioridad, el cambio estructural de la economía china hará que el consumo interno crezca como proporción de su economía, y la inversión en otros países y las importaciones de materias primas tenderán a reducirse con el tiempo.

A la par de atajar con efectividad los efectos que conlleva el cambio estructural de la sociedad china, es necesario atender con urgencia los signos de reprimerización del comercio internacional latinoamericano. En ese sentido, se observa que la liberalización del comercio a mercados como el estadounidense, chino o europeo no ha estimulado lo suficiente la diversificación productiva y exportadora de la región, lo que evidencia una gran dependencia en los envíos de materias primas. Hoy en día, las materias primas componen el 70% de las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos, casi el 80% a Europa y el 94% a China<sup>102</sup>. Esa situación se ha intensificado en los últimos años. A modo de ejemplo, cinco productos —poroto de soja, minerales de cobre, cobre refinado, minerales de hierro y petróleo— representaron el 75% del valor de los envíos realizados a China en 2013. Esos mismos productos representaban un 47% en el año 2000<sup>103</sup>. La reprimerización de la economía latinoamericana pone en riesgo la posibilidad de diversificar el sistema productivo de la región, hecho trascendental para crear nuevas fuentes de empleo y mejorar condiciones laborales y salariales.

Los cambios estructurales del consumo en la sociedad china, los efectos de la reprimerización del comercio latinoamericano y las tensiones provocadas por la guerra comercial entre Estados Unidos y China obligan a la región a fijar una posición —que no es lo mismo que escoger bandos—,

101. “La Sombra Económica de China se Agiganta en América Latina”, *El Diario*, 6 nov. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/um4dv73>, acceso en: 18 dic. 2019.

102. Germán Ríos, “Comercio e Inversiones en la Relación Birregional”, en Seminario Cumbre UE-Celac, Bruselas, 11 may. 2017.

103. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *América Latina y el Caribe y China: Hacia una Nueva Era de Cooperación Económica*, Santiago (Chile), 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/rc9dkdg>, acceso en: 18 dic. 2019.

tanto a nivel intrarregional como internacional, con el objetivo de desplegar un dique de contención en defensa del multilateralismo y del comercio como vía de desarrollo.

Ese despliegue deberá ser acompañado por al menos tres líneas estratégicas:

- Aumentar el comercio intrarregional, el cual, a pesar de ser de menor magnitud, es más denso y diversificado en términos de productos y servicios<sup>104</sup>. Hoy en día, el comercio intrarregional en América Latina y el Caribe capta únicamente una quinta parte de las exportaciones frente a un 60% del comercio intrarregional europeo, el 70% que capta Asia o el 49,6% que se efectúa en América del Norte con el relanzamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN; en inglés, North American Free Trade Agreement – Nafta) –hoy Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)<sup>105</sup>.
- Crear alianzas estratégicas con otras regiones; entre ellas, destaca la Unión Europea, que, en muchos sentidos, se encuentra en una situación similar a la nuestra, en el centro entre esos dos grandes polos comerciales. Europa no es solo el principal inversor en América Latina<sup>106</sup> sino también se está convirtiendo en su aliado natural en el terreno internacional. Como demuestra la comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Comisaría de Relaciones Exteriores, nuestras regiones apuestan por un multilateralismo basado en cuatro principios:

104. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR: El Rol del MERCOSUR en la Integración Regional*, Santiago, 2018 (Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, n. 1), disponible en: <https://tinyurl.com/va2dmn9>, acceso en: 18 dic. 2019.

105. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: Integración Regional y Cadenas de Valor en un Escenario Externo Desafiante*, Santiago (Chile), 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/s6zgwwvb>, acceso en: 18 dic. 2019.

106. “Latin America and Europe Have Much to Gain from Closer Ties”, *The Economist*, 25 jul. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/v5uc2bj>, acceso en: 18 dic. 2019. La inversión de la UE en ALC es superior a los stocks de IED de la UE en China (176 100 millones de euros, salvo Hong Kong), la India (76 700 millones de euros) y Rusia (216 100 millones de euros) juntos.

prosperidad inclusiva, democracia, resiliencia –tanto climática como laboral– y gobernanza efectiva<sup>107</sup>. El reciente Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea, al que se suman 27 acuerdos bilaterales de la Unión Europea con casi todos los 33 países de la región<sup>108</sup>, es muestra de que ese compromiso por un multilateralismo renovado es tanto de ida como de vuelta; una muestra clara de que ambas regiones han encontrado en el otro una masa crítica a través de la cual resguardar el sistema multilateral en las distintas instancias de la institucionalidad internacional.

- Apostar, con determinación, por el cumplimiento de las grandes agendas globales –la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París– y usarlas como base indispensable de cualquier negociación o asociación con otros países del mundo.

De esa forma, podremos impulsar posiciones regionales a través de principios globales, y dejamos puertas abiertas con justificación sin tener que elegir bandos en ninguna contienda.

Instituciones en América Latina: rezagos e insatisfacciones

Anteriormente nos referíamos a los efectos que han provocado las tensiones políticas y económicas en las sociedades del mundo repercutiendo directamente en la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones.

Lamentablemente, en América Latina, ese fenómeno es aún más agudo. Según el último Latinobarómetro, tan solo el 15% de la población de nuestra región confía en los partidos políticos, y menos de un tercio apoya a las demás instituciones democráticas del Estado, incluidos el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Si se desagrega esa información por sectores, se reconoce que la confianza en los congresos regionales apenas alcanza un

107. European Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council: European Union, Latin America and the Caribbean: Joining Forces for a Common Future*, Estrasburgo, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wys9gea>, acceso en: 18 dic. 2019.

108. European Commission, *Relaciones UE-ALC*, [Estrasburgo], abr. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/ujh72el>, acceso en: 18 dic. 2019.



22%, en el Poder Judicial un 25%, en las autoridades electorales un 29% y en el Poder Ejecutivo un 25%. Es decir, la población no tiene confianza en las principales instituciones de la democracia y eso se manifiesta en una grave crisis de representación en la región<sup>109</sup>.

Esa crisis de confianza, particularmente profunda, también es una crisis de confianza interpersonal. El mismo estudio del Latinobarómetro de 2018 nos indica que solo catorce de cada cien ciudadanos latinoamericanos creen que se puede confiar en la mayoría de las personas, convirtiéndose en el promedio regional más bajo del mundo. En otros sectores, como el de la educación y la salud, la insatisfacción ciudadana también es alta. El descontento de los ciudadanos con servicios públicos fundamentales como esos cayó entre 2006 y 2017. En el sistema de salud, se pasó de un 57% a un 43%, mientras que en el sistema educativo se registró una caída de 7%. En suma, la confianza es un bien escaso en América Latina.

A la par del decrecimiento de la desconfianza, la polarización aumenta. Según el último *World Values Survey*, la polarización de los votantes en América Latina para situarse en el eje ideológico tradicional de izquierda-derecha alcanzó el 52,5%, tomando como referencia que el 100% significaría la máxima polarización. El promedio que alcanzan las trece economías más avanzadas del mundo se sitúa más abajo al 44,8%<sup>110</sup>. Por otra parte, y para ahondar en el fenómeno de la polarización, las sociedades latinoamericanas tienden a ser más susceptibles frente a las *fake news*. Según el estudio *Latin American Communication Monitor 2018-2019*, 61% de las organizaciones gubernamentales de la región han sido afectadas una o varias veces por la difusión de esos bulos<sup>111</sup>.

109. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago (Chile), 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yx796wup>, acceso en: 18 dic. 2019.

110. Razvan Vlaicu, “¿La Polarización Política Frena a América Latina?”, *Ideas que Cuentan*, 20 dic. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/sawdd3b>, acceso en: 18 dic. 2019.

111. European Public Relations Education and Research Association (Euprera), Fundación para el Impulso de la Comunicación en Español y Portugués en el Mundo (Fundacom), *Latin America Communication Monitor 2018-2019*, Madrid, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/ua52lkm>, acceso en: 18 dic. 2019.

Existe además otro reto político-institucional que afecta directamente a la convivencia de la ciudadanía latinoamericana: la inseguridad. La violencia en la región se ha convertido en una verdadera crisis existencial en algunos países. A pesar de no tener conflictos armados, América Latina es responsable de casi un tercio de los homicidios que ocurren a nivel mundial, y casi la mitad de los latinoamericanos dice sentir miedo todo el tiempo o casi todo el tiempo de ser víctima de la delincuencia<sup>112</sup>. Restablecer los espacios de convivencia en el tejido social latinoamericano, promover culturas de paz y reducir las alarmantes cifras de inseguridad y violencia deben ser algunas de las líneas de acción institucional que restablezcan la confianza entre los gobiernos y la ciudadanía.

Por todo lo anterior es que muchos hablan de una crisis de gobernabilidad en la región, ya que conjuga un problema de credibilidad y confianza en las principales instituciones del Estado democrático, con un problema de fragmentación y polarización, agudizado por un constante estado de alerta e inseguridad entre la ciudadanía.

El tener una ciudadanía más exigente, menos tolerante a la corrupción y la desigualdad, más demandante en cuanto ya no al acceso pero a la calidad de los servicios públicos puede ser un gran incentivo para mejorar nuestro sistema institucional y político, pero para ello habrá que reparar las fisuras que erosionan las relaciones gobierno-ciudadanía. Para aprovechar esas oportunidades, es importante abrir las puertas de las instituciones a través de iniciativas de innovación ciudadana.

Uno de esos ejemplos en que las instituciones se abren ocurre con los Laboratorios Iberoamericanos de Innovación Ciudadana (LABICBR)<sup>113</sup>, impulsados, desde el año 2014, por la Secretaría General Iberoamericana (Segib). Los laboratorios demuestran lo que se puede lograr cuando se crean espacios de participación e innovación involucrando a la ciudadanía y el reconocimiento: que no todas las soluciones están en los espacios intramuros y que es impresionante lo que sucede cuando se moviliza el ta-

112. Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*, 2019.

113. Secretaría General Iberoamericana (Segib), Innovación Ciudadana, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/trk8ad3>, acceso en: 18 dic. 2019.

lento de los ciudadanos con el objetivo de encontrar soluciones comunes a problemáticas específicas en beneficio de la población.

En resumen, para sanar la crisis institucional en América Latina se debe, como mínimo, tener tres acciones estratégicas: reducir la inseguridad ciudadana; encausar la insatisfacción ciudadana a través de vías políticas y ciudadanas para lograr gobiernos más transparentes, servicios de mayor calidad y cobertura, ciudades con mayor calidad de vida y un sistema judicial confiable y justo; y abrir las puertas de las instituciones para acercarlas al potencial de la ciudadanía.

### La Era Digital y el futuro del trabajo en América Latina

Como decíamos en la primera parte de este capítulo, los cambios tecnológicos están teniendo fuertes efectos en los mercados laborales del mundo. La gran pregunta es cuáles serán sus efectos en América Latina, una región que, como veíamos antes, pareciera innovar menos que otras y que, por tanto, quizás pareciera tener menos riesgo de sustitución de empleos.

Este, sin embargo, es un espejismo. Si bien América Latina no está robotizando a la misma velocidad sus sectores manufactureros<sup>114</sup>, en la economía digital, cuyos empleos suelen estar en el sector de servicios, en el cual están sobrerrepresentados nuestros trabajadores, ya ha entrado con pasos muy firmes. La región pasó de tener menos del 17% de su población como usuarios de internet, en 2005, a más del 56%, en 2016<sup>115</sup>. Las tecnologías y los servicios móviles ya generan el 5% del PIB de la región latinoamericana. Con casi 350 millones de usuarios de internet móvil en la actualidad —y 420 millones proyectados para 2020—, el mercado latinoamericano supera en personas al de Estados Unidos y, en 2020, será equivalente al de la Unión Europea<sup>116</sup>. Se espera que, para el 2020, el 71%

114. Irmgard Nübler, “Transformación Productiva: Oportunidades para Países de Ingresos Medios”, *Integration and Trade Journal*, vol. 21, n. 42, pp. 308-323, ago. 2017 (Robot-lution: The Future of Work in Latin American Integration 4.0).

115. World Bank, “DataBank: World Development Indicators (WDI)”, disponible en: <https://tinyurl.com/yxm6tybw>, acceso en: 10 oct. 2019.

116. Global System for Mobile Communications Association (GSMA), *The Mobile Economy: Latin*

de nuestros ciudadanos usen celulares inteligentes, en cuya economía ya trabajan 1,7 millón de latinoamericanos<sup>117</sup>. En Brasil, la adopción de tecnologías “nube” ha creado 2,7 millones de trabajo y aumentado su PIB en 120 mil millones de dólares<sup>118</sup>. La región tiene, a su vez, ya nueve “unicornios” —*startups* valoradas en más de mil millones de dólares<sup>119</sup>.

El BID, por tanto, estima que los latinoamericanos trabajan la mitad de su tiempo en tareas que pueden ser automatizadas<sup>120</sup>. Como agravante, un estudio de la Brookings Institution argumenta que, si bien en nuestra región la adopción de tecnologías robóticas es menor, el hecho de que en el mundo desarrollado ya se estén implementando hace que nuestros trabajos entren en riesgo. Si la productividad de la maquinaria en los países desarrollados aumenta considerablemente gracias a esas inversiones, nuestra mano de obra perderá la ventaja comparativa que encuentra en sus bajos costos laborales, lo que podría desatar una ola de *reshoring*: la reapertura de fábricas en países que las mudaron al mundo en desarrollo<sup>121</sup>.

La sumatoria de esos factores implica que nuestra región no tenga la opción de quedarse de brazos cruzados. Las políticas públicas de intervención que mencionamos en la primera sección de este capítulo, sugeridas por la OIT, también deberán aplicarse en América Latina. La calidad educativa deberá aumentar y ser más flexible a las demandas del mercado, estableciendo un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida laboral. Los derechos de los trabajadores a cuenta ajena deberán extenderse a los trabajadores de cuenta propia. Y se deberá facilitar el financiamiento para

*America and the Caribbean 2018*, Londres, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/uutezh4>, acceso en: 18 dic. 2019.

117. *Idem, ibidem*.

118. David Michael *et al.*, *Ahead of the Curve: Lessons on Technology and Growth from Small-Business Leaders*, Boston, The Boston Consulting Group, 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/wyjdze>, acceso en: 18 dic. 2019.

119. Tecnolatinas, *Latin America Riding the Technology Tsunami*, Washington, Inter-American Development Bank (IDB), 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/vanvttl>, acceso en: 18 dic. 2019.

120. African Development Bank (AfDB) *et al.*, *op. cit.*, 2018.

121. Erhan Artuc, Luc Christiaensen y Hernan Winkler, *Does Automation in Rich Countries Hurt Developing Ones? Evidence from the US and Mexico*, Washington, World Bank, 2019 (Policy Research Working Paper, n. 8741), disponible en: <https://tinyurl.com/tz54dsd>, acceso en: 18 dic. 2019.

la formación en momentos de transición laboral. De no hacerlo, el riesgo de sustitución de empleo es evidente.

Sin embargo, la Cuarta Revolución Industrial también trae grandes oportunidades para la región. Como decíamos antes, ya nuestros ciudadanos están altamente digitalizados. Sin embargo, el índice de digitalización de nuestros sectores productivos —un mero 6%— es apenas la mitad que el del mundo desarrollado<sup>122</sup>. En líneas generales, lo digital ya lo disfrutamos en tiempos de ocio, pero no lo aprovechamos en horas de trabajo. Aquí hay, por tanto, una oportunidad para aumentar nuestra productividad.

Por otro lado, la economía digital puede ayudarnos a terminar una de nuestras tareas pendientes de más larga data: la informalidad. La trazabilidad del trabajo digital, combinado a su necesidad de facturar electrónicamente —en México, por ejemplo, diariamente se emiten 35 millones de recibos electrónicos<sup>123</sup>—, facilitará la identificación y eventual formalización del trabajo informal.

Sin embargo, aún nos queda mucho por hacer. En buena medida, la tarea ya empezó. Uno de los síntomas de la disrupción de la tecnología en el mercado laboral se puede ver en las tasas de desencuentro de habilidades —la cantidad de empleos que no logran ser surtidos porque requieren habilidades que no tienen los trabajadores en búsqueda de empleo. A modo de ejemplo, en Chile, que es el país más productivo de la región, esa tasa se encuentra en un 40%, el doble del equivalente en Estados Unidos<sup>124</sup>. De esa manera, nuestros jóvenes, quienes serán los protagonistas de esa revolución, de momento no se encuentran lo suficientemente preparados como para abordar los empleos del mañana.

Pero en buena medida, el mensaje debe ser esperanzador. Nuestra región, por su estructura productiva en la cual preponderan los servicios,

122. James Manyika *et al.*, *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity*, Nueva York, McKinsey Global Institute, ene. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yawmsvcc>, acceso en: 18 dic. 2019.

123. Robert Ivanschitz y Daniel Korn, “Computación en Nube: La Reconversión del Espacio en Red”, *Integration and Trade Journal*, vol. 21, n. 42, pp. 256-265, ago. 2017 (Robot-lution: The Future of Work in Latin American Integration 4.0).

124. African Development Bank (AfDB) *et al.*, *op. cit.*, 2018.

por su particular apetito para el consumo de los contenidos digitales y por su alto índice de penetración de tecnología celular, se encuentra relativamente bien posicionada para aprovechar los efectos de la Cuarta Revolución Industrial.

Para aprovecharlos, debemos trabajar proactivamente en la estructura productiva, para generar oferta de empleo de calidad. Para ello, debemos invertir en nuevos mercados, nuevas ideas y nuevas personas. Invertir en lo que yo llamo la economía de los colores: la economía verde (renovables), la economía naranja (industrias culturales y creativas), la economía blanca (cuidados) y la economía azul (ecosistemas del agua).

A modo de ejemplo, en la subsección a continuación, hablaremos de una de esas áreas de alta oportunidad de crecimiento en nuestra región: la transición energética de nuestra matriz productiva.

#### La transición ecológica en América Latina

Tal como veíamos en el subcapítulo medioambiental de la primera sección, resulta fundamental cambiar nuestros sistemas de producción y consumo para avanzar desde la situación actual al desarrollo sostenible. En ese contexto, la vulnerabilidad climática que enfrenta América Latina hace esa transición aún más necesaria.

A modo de ejemplo, se pronostica que el efecto invernadero puede incrementar las temperaturas de Europa entre un 1% y un 4,5% para el 2100; en América Latina, esa cifra podría llegar hasta un 6,7%<sup>125</sup>. Asimismo, debido al aumento poblacional que esperamos en América Latina en las próximas décadas, se espera que la región sea relativamente la más afectada por los efectos de sequía y desertificación: entre 80 millones y 180 millones de personas —el 25% de nuestra población actual— están en riesgo de verse damnificadas<sup>126</sup>.

125. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y Desafíos del Desarrollo Sostenible*, Santiago (Chile), 2015 (LC/G.2624), disponible en: <https://tinyurl.com/u5lwa93>, acceso en: 18 dic. 2019.

126. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Tendencias Recientes de la Población*, Santiago (Chile), 2019.

En buena medida, ese fenómeno ya empezó. Por ejemplo, la población procedente de El Salvador, Honduras y Guatemala que reside en el exterior pasó de 1,5 millón a 3 millones de personas entre 1995 y 2015, y esa cifra ha aumentado fuertemente en los últimos tres años. Una parte de ese crecimiento es por causa de efectos climáticos, en especial del severo fenómeno del Niño en el año 2015 y el corredor seco en Centroamérica. Desde el 2014, según el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, sequías continuadas han resultado en “niveles de inseguridad alimentaria nunca antes vistos en la región”<sup>127</sup>.

Por otro lado, según el BID, se calcula que las pérdidas económicas acumuladas por los efectos del cambio climático en América Latina, entre 1970 y 2008, ascienden a 81,5 mil millones de dólares<sup>128</sup>. Más de la mitad son pérdidas por los daños causados por tormentas extremas. Quizás motivado por esas señales, la población latinoamericana es muy consciente de los riesgos climáticos. Otro estudio recoge que el 71% de la gente en nuestra región da prioridad a la lucha contra el cambio climático sin importar el costo económico<sup>129</sup>.

Esto último es la primera pincelada de un cuadro más esperanzador. En ese sentido, la vulnerabilidad climática de América Latina es la contrapartida de sus riquezas naturales. La región abarca tres de los países más biodiversos del mundo: Brasil, Colombia y México. Además, concentra el 50% del área forestal del planeta, los sumideros de carbono más grandes

*ción de América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/searxn8>, acceso en: 18 dic. 2019.

127. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) *et al.*, *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo: Fomentando la Resiliencia Climática en Aras de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*, Roma, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/rv6hp4x>, acceso en: 18 dic. 2019.

128. Observatorio de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático de la Rábida, *Cambio Climático y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica 2018: Informe La Rábida*, Huelva, 2018, p. 31, disponible en: <https://tinyurl.com/rso6c67>, acceso en: 18 dic. 2019.

129. Secretaría General Iberoamericana (Segib), *El Papel de las Empresas en la Creación de una Economía Más Justa y Sostenible*, Madrid, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/ucsr7u8>, acceso en: 18 dic. 2019.

del mundo, un 12% de la tierra arable y cuenta con casi cuatro veces más recursos hídricos renovables per cápita que el resto del mundo<sup>130</sup>.

Ese último punto es crucial para lograr la transición energética. Hasta el momento, la energía hidráulica es la única fuente de energía renovable almacenable a bajo costo, lo que le permite competir con la energía fósil en las mismas condiciones. En ese contexto, el caso de Costa Rica es quizás paradigmático: en el 2018, logró el hito de generar el 98% de su energía a través de fuentes renovables por cuarto año consecutivo. Significativamente, el 72% de la matriz productiva costarricense está compuesta de energía hídrica<sup>131</sup>.

Por otro lado, el avance en las baterías de litio, tal como mencionábamos anteriormente, augura un desarrollo de tecnología capaz de almacenar la energía del resto de las fuentes renovables. Aún en esa espera, las oportunidades de desarrollo y crecimiento que presenta el litio son enormes, ya que es el principal metal utilizado en las baterías recargables de un amplio espectro de equipos. En esa situación, América Latina se ve ante una posibilidad de desarrollo y crecimiento única al contar con más del 70% de las reservas mundiales de ese mineral. Hasta el minuto, sin embargo, ningún país ha logrado ascender en la cadena de valor: se prevé que la construcción de la primera fábrica de celdas de litio en la región sea para el 2025<sup>132</sup>. Pero de lograrlo antes podríamos diversificar nuestra estructura productiva al tiempo que atraemos inversión y mejoramos nuestra productividad.

Por último, América Latina se está convirtiendo en uno de los destinos más atractivos de inversiones sostenibles, teniendo la mayor demanda global de los mismos. Los inversores latinoamericanos son, mundialmente, los más convencidos en las inversiones, que logran tener impacto social y medioambiental –63% versus 47%<sup>133</sup>– a la vez que generan retorno financiero.

130. Observatorio de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático de la Rábida, *op. cit.*, 2018.

131. *Idem, ibidem*.

132. Laura Millan Lombrana, “Lithium Battery Dreams Get a Rude Awakening in South America”, *Bloomberg*, 11 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vhw4jsb>, acceso en: 18 dic. 2019.

133. “Latin America Has the Greatest Global Demand for ESG Investments”, NATIXIS Investment Managers, 5 ago. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/so5adzc>, acceso en: 18 dic. 2019.



No es casualidad, entonces, que América Latina esté siendo escenario del surgimiento de una nueva generación de empresas, cuyo propósito trasciende el mero beneficio económico y que buscan ser también socialmente inclusivas y ambientalmente sostenibles. Según un estudio desarrollado por la Segib, en Iberoamérica, ya existen 170 mil empresas con propósito, que emplean a más de 10 millones de personas y que aportan alrededor del 6% del PIB de la región<sup>134</sup>.

En esa misma línea, una encuesta realizada en once países de la región iberoamericana muestra que al 68% de los ciudadanos de la región les preocupa mucho el cambio climático, mientras un 91% de los ciudadanos piensa que, si el sector privado no cambia su manera de actuar y no desarrolla un modelo más justo y sostenible, las próximas generaciones vivirán peor que sus padres. Reveladoramente, el 86% estaría de acuerdo con que los gobiernos solo contrataran, para proyectos públicos, a empresas de ese sector, aún si implican costos más altos, y hasta sugieren que esas empresas paguen menos impuestos y reciban ayudas<sup>135</sup>.

Lo anterior es una clara muestra de la tierra fértil que tiene la región para lograr esa transición tan urgente. Como veremos a continuación, esta es, sin duda, una de las oportunidades de desarrollo más importantes que tiene la región de cara al siglo XXI.

## **Conclusión: retos y oportunidades del siglo XXI latinoamericano**

Como hemos reiterado en este estudio, nuestra región se encuentra en una encrucijada. Esa tiene múltiples dimensiones que se solapan, y cada una de ellas presenta riesgos y oportunidades.

En primer lugar, tenemos un reto de crecimiento. Si bien en los últimos 25 años la región ha tenido tasas de crecimiento importantes, en la

134. Center for the Governance of Change (CGC), *Las Empresas con Propósito y el Auge del Cuarto Sector en Iberoamérica*, Madrid, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yx5tpwj>, acceso en: 18 dic. 2019.

135. Secretaría General Iberoamericana (Segib), *op. cit.*, 2019.

gran mayoría esas tasas vinieron acompañadas de inclusiones masivas al mercado laboral, particularmente de mujeres y trabajadores de bajos recursos. El bono demográfico, sin embargo, a partir del 2020, empezará a menguar y la lucha por el empoderamiento económico de la mujer se habrá estancado. Debemos seguir trabajando por las mujeres, ya que hay en ello no solo una imperativa moral, sino también una oportunidad importante de crecimiento, pero, además, tomando en cuenta la situación del bono demográfico, nuestra prosperidad futura deberá venir acompañada de mayores productividades.

Sin embargo, ante una desaceleración sincronizada en el comercio mundial, una tendencia hacia la reprimerización de nuestras exportaciones, un retroceso en nuestros índices de informalidad y pobreza y unas tasas de inversión en innovación y desarrollo muy por debajo de lo necesario, tenemos el riesgo de no alcanzar el cumplimiento de esa tarea. No obstante, las tasas de interés bajas que azotan el mundo desarrollado podrían ayudarnos a conseguir financiación para invertir en nuevos mercados en desarrollo, en la economía digital y en la transición energética.

En segundo lugar, América Latina enfrenta un reto geopolítico. Nuestra región ha apostado fuertemente por el comercio como vía al desarrollo, pero esa puerta tiene riesgo a cerrarse si el proteccionismo comercial de la llamada Nueva Guerra Fría continúa en ascenso. Particularmente, la región tiene de principales socios comerciales a los dos países que protagonizan esa contienda, haciendo difícilmente óptima cualquier opción que implique coger bandos en la disputa. A su vez, está ante el riesgo de ser teatro de tensión, entrelazándose sus necesidades infraestructurales y tecnológicas con sus compromisos geopolíticos.

Sin embargo, existe en ese contexto una oportunidad importante para América Latina de convertirse en una voz protagónica en defensa del multilateralismo. En alianza con Europa, nuestra región podría sumar una masa crítica en las distintas instancias internacionales para favorecer la consecución de aquello que más valora: desde el empoderamiento económico de la mujer hasta la buena gobernanza, y desde la transición ecológica hasta la lucha contra la violencia y la desigualdad. En ese sentido, la región tendrá que seguir apostando fuertemente por el cumplimiento

de las grandes agendas globales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, y aplicarlas como base para cualquier negociación diplomática interregional.

En tercer lugar, estamos ante un reto institucional. Si bien es cierto que la crisis de confianza y la polarización política están en ascenso en varios países de Occidente —muestra, quizás, del rol de las nuevas tecnologías, como las redes sociales, en ese fenómeno—, en América Latina, esa crisis es particularmente aguda. En efecto, nuestra ciudadanía es la más insatisfecha del mundo. Temerosa de la violencia, disgustada por la corrupción, y en buena medida más adaptada al mundo digital que sus gobiernos, la sociedad civil latinoamericana sufre un descontento que, de no ser buena-mente canalizado por vías electorales y constitucionales, podría llevarnos a una crisis de gobernabilidad en la región.

No obstante, hay en esa insatisfacción una ventana de oportunidad, porque es consecuencia natural del crecimiento de nuestras clases medias y lo que ello implica en términos de exigencias. A través de vías electorales, políticas decididas contra la violencia, iniciativas de mejora en la calidad de servicios y en su cobertura, así como la apertura de espacios de participación e innovación ciudadana, la región tiene la posibilidad de canalizar la insatisfacción de la sociedad civil en mejores instituciones políticas, económicas y judiciales.

En cuarto lugar, América Latina, al igual que el resto de las regiones del mundo, encara el reto de asegurar el futuro del trabajo en el marco de la Cuarta Revolución Industrial. Aunque no hay consenso sobre el número total de trabajos en riesgo de desplazamiento, ni en nuestra región ni en el mundo, esa discusión se centra en si las nuevas tecnologías complementan o sustituyen las habilidades de los trabajadores. En ese sentido, no hay duda de que las nuevas tecnologías transformarán las competencias requeridas para realizar los trabajos del futuro, algo que implica una reconstitución importante de nuestro sistema educativo, los cursos que enseña, la duración de estos y las edades de a quienes son impartidos. A su vez, la robotización de buena parte de la producción manufacturera en los países desarrollados amenaza con reducir la ventaja comparativa de nuestros costos laborales relativamente bajos, lo cual podría desatar una

ola de *reshoring* y, por tanto, poner en riesgo nuestros trabajadores manufactureros, a pesar de que nosotros estemos invirtiendo más lentamente en dichas tecnologías. Incluso en nuestros países más productivos, se hace evidente un importante rezago en la adopción de las competencias que requieren los nuevos trabajos.

No obstante, la Cuarta Revolución Industrial nos presenta a su vez con una de las más significativas ventanas de crecimiento. Debido a la composición de nuestra matriz productiva, en que preponderan los servicios, los altos índices de digitalización de nuestra ciudadanía, y las bajas barreras de entrada de los emprendimientos digitales, la economía digital nos da la posibilidad de aumentar nuestras productividades, atraer inversión extranjera y luchar contra el flagelo de la informalidad. Para aprovecharla, sin embargo, es necesario renovar no solo nuestro sistema educativo sino también nuestras instituciones laborales –sindicales, gubernamentales y empresariales– para adoptar las medidas que recomienda la OIT para salvaguardar el contrato social en el siglo xxi.

Por último, la crisis climática, de dimensión planetaria, es particularmente riesgosa para la región latinoamericana. Somos más susceptibles a los desastres naturales, buena parte de nuestra población vive en territorios en riesgo de desertificación y una gran mayoría vive en zonas costeras. En buena medida, ya nuestra ciudadanía ha empezado a sufrir los embates del cambio climático, sea a través de la migración forzada en los países de Centroamérica, sea de los costosos daños de los desastres naturales en las islas del Caribe. Finalmente, enfrentamos el reto de conseguir financiación en un contexto de poco espacio fiscal y una demanda galopante de más y mejores infraestructuras.

Sin embargo, la transición energética es también un área de posible crecimiento muy importante en el siglo xxi. Somos la región de mayor biodiversidad en el mundo y contamos con fuentes importantes de energía hidroeléctrica, las cuales cuentan con la ventaja de tener más resuelto el problema de almacenamiento que sufren las otras fuentes de energía renovable. Pero, incluso en el área de almacenamiento, contamos con ventajas, en la medida en que las baterías de iones de litio se posicionan como la solución central a ese problema, y nuestra región cuenta con el

70% de las reservas de dicho mineral. Por último, América Latina se está convirtiendo en uno de los destinos más atractivos del creciente mercado de inversiones sostenibles, lo cual podría ayudarnos a canalizar capital productivo a tasas de interés con menores costos de servicio.

Esa, entonces, es la brújula de la encrucijada. Debemos, por un lado, evitar: el conflicto comercial, la desigualdad económica, la inseguridad ciudadana, la antipolítica, la ortodoxia educativa y empresarial y la apatía ante los efectos del cambio climático. Por otro lado, debemos apostar en: el empoderamiento económico de la mujer, el crecimiento inclusivo, la renovación de nuestras instituciones laborales, la integración comercial intrarregional, la innovación, la productividad, las agendas globales del multilateralismo —Pacto Mundial sobre Migración, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y Acuerdo de París—, la innovación ciudadana, el emprendimiento y la inversión social, las instituciones abiertas, la lucha contra la violencia, la transición energética, la diversificación de nuestra exportación, la inserción en cadenas de valor que usan nuestras materias primas, la atracción de inversión extranjera comprometida con el desarrollo sostenible, la economía digital y la rendición de cuentas.

La lista, por supuesto, es larga y compleja. Requiere sacrificios y apuestas valientes. Pero más vasto que la receta es el problema. Más múltiples los caminos de la encrucijada. La solución es compleja porque el camino es difícil. Pensar que sería fácil sería tomar el sendero incorrecto.



# El desarrollo sostenible como un cambio en el estilo de desarrollo<sup>1</sup>

ALICIA BÁRCENA IBARRA<sup>2</sup>

## Introducción

El tema del desarrollo económico se instala en el debate teórico a finales de la Segunda Guerra Mundial. Paul Krugman<sup>3</sup> ha denominado los años comprendidos entre principios de los años 1940 y finales de los años 1950 como los años de la alta teoría del desarrollo. A ese período también pertenecen los trabajos pioneros de Raúl Prebisch<sup>4</sup> sobre las economías lati-

1. Se agradece la colaboración del señor José Gabriel Porcile, oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
2. Bióloga mexicana de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), con una maestría en administración de la Universidad Harvard, Estados Unidos. Actualmente, es secretaria ejecutiva de la Cepal. Fue subsecretaria de Medio Ambiente y directora general del Instituto Nacional de Pesca (Inapesca) de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México.
3. Paul Krugman, "The Fall and Rise of Development Economics", en Lloyd Rodwin Rodwin y Donald A. Schon (eds.), *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington/Cambridge (Estados Unidos), Brookings Institution/Lincoln Institute of Land Policy, 1994, pp. 39-58.
4. Raúl Prebisch, "El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de Sus Principales Problemas", en *Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal: Textos Seleccionados*, Ciudad de México/Santiago (Chile), Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1998, vol. 1, pp. 63-129 (LC/G.2699), disponible en: <https://tinyurl.com/ra4v2u6>, acceso en: 18 dic. 2019. El texto fue escrito en 1949 como introducción al *Estudio Económico de América Latina 1948*, Santiago (Chile)/Nueva York, Comisión Económica para América Latina/Organización de las Naciones Unidas (onu), 1949 (E/CN.12/89), disponible en: <https://tinyurl.com/tyyvhdz>, acceso en: 18 dic. 2019.

noamericanas y el sistema centro-periferia. Se trata de un período especialmente rico desde el punto de vista teórico, en el que distintos autores, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, buscaron identificar las condiciones necesarias para el crecimiento autosostenido en economías caracterizadas por el elevado subempleo (o desempleo disfrazado) y el rezago tecnológico<sup>5</sup>.

Las contribuciones de los pioneros de la alta teoría del desarrollo tuvieron una influencia importante en las recomendaciones de políticas de los gobiernos, de las agencias de planificación y de los organismos internacionales, así como en el diseño de los programas de ayuda internacional al desarrollo hasta principios de los años 1960. Pero, como ocurrió con otras ideas importantes en el campo de la economía, ellas cayeron en desuso desde mediados de los años 1970 y solo recientemente fueron recuperadas. Ese redescubrimiento, mientras tanto, ha sido muy parcial y aún no se traduce en cambios sustanciales de las políticas nacionales y los mecanismos de gobernanza internacional.

Se argumenta en este capítulo que el actual contexto internacional abre una ventana de oportunidad para incorporar más plenamente las contribuciones de la alta teoría del desarrollo a la formulación de las políticas de desarrollo. En particular, el aumento de la desigualdad, las crecientes tensiones políticas y la agudización de los problemas ambientales son dimensiones en las que aquella teoría cobra mayor vigencia y poder explicativo. Más específicamente, la idea de que el desarrollo exige un paquete coordinado de inversiones complementarias que implique una transformación cualitativa del sistema productivo (un “gran impulso” al desarrollo) se muestra especialmente útil cuando se trata de difundir un nuevo paradigma tecnológico y transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, con mayores niveles de igualdad y menos intensivo en energía y emisión de gases. La propuesta es pensar el gran impulso como un cambio en el

5. El avance de la descolonización y las amenazas de la Guerra Fría (en la que la persistencia de la pobreza se veía como un factor que estimulaba la inestabilidad política) generaron un ambiente intelectual más inclinado a desafiar los supuestos tradicionales de los modelos económicos, que no tomaban en cuenta las condiciones específicas en que funcionaban las economías en desarrollo, sobre todo las barreras existentes a la distribución del ingreso y el cambio técnico.



estilo de desarrollo. Desde esa perspectiva, el concepto pierde su connotación de transformación puramente económica para incluir también una transformación social, política e institucional que no se menciona (o que se daba por descontada) en el debate original.

El capítulo consta de cuatro secciones, además de la introducción y las reflexiones finales. La primera sección argumenta que el modelo predominante de crecimiento que se instaló a principios de los 1980 ha encontrado sus límites (sociales, económicos, ambientales), y que las tensiones que permean la economía política internacional son las de la búsqueda de un nuevo modelo; la segunda sección discute los límites del viejo modelo desde una perspectiva centro-periferia, mostrando la imposibilidad de alcanzar el desarrollo sostenible y el equilibrio externo en una economía hiperglobalizada, en la que existen grandes asimetrías tecnológicas y productivas entre países; en la tercera sección, se argumenta que la superación del actual modelo requiere un conjunto coordinado e interconectado de inversiones, que conlleven un nuevo estilo de desarrollo; la cuarta sección destaca la necesidad de un nuevo multilateralismo —el multilateralismo que fortalece la democracia (MFD)—, que integre los temas del desarrollo a la economía política global, que sea compatible con la estabilidad democrática y un facilitador de la adopción de políticas de desarrollo sostenible a nivel nacional.

## **Los límites del actual modelo de desarrollo**

La economía global atraviesa lo que se considera un momento de estancamiento o retroceso en un proceso de globalización, cuyo poder expansivo parecía no encontrar barreras. El Brexit, medidas crecientemente proteccionistas en las más importantes economías del mundo, la debilidad de las instituciones multilaterales y el aumento de las tensiones geopolíticas, en consonancia con el rebrote de sentimientos nacionalistas y aislacionistas en diversos países (tanto en desarrollo como desarrollados), son indicadores de que la dinámica política en el sistema internacional sufre un cambio cualitativo. Para entender esas transformaciones, es ne-

cesario partir del nuevo régimen internacional que emergió en los años 1980, buscando organizar las relaciones internacionales a partir de una amplia liberalización del comercio y de los movimientos de capital. Ese régimen, que se consolida en los 1990, es el que corresponde a la hiper-globalización<sup>6</sup>, a la financiarización<sup>7</sup> y a la hegemonía de una coalición neoliberal, que le imprime nuevos rumbos a las políticas nacionales y a las instituciones internacionales.

El nuevo régimen representa no solo un cambio en la dinámica económica sino también en la dinámica política. En un contexto de movilidad irrestricta, el factor más móvil (el capital) es el que detenta mayor poder de arbitraje entre las políticas económicas, impositivas o de protección social de los países. A la inversa, se vuelve más frágil la protección al trabajo, a medida que la competencia por atraer inversiones o evitar que las salidas de capital desestabilicen la economía hace que las políticas nacionales se tornen especialmente vulnerables a cambios de expectativas en los mercados. Estos últimos, a su vez, se concentran y se parecen cada vez menos a la mano invisible de los modelos neoclásicos, como se refleja en el aumento del nivel del *mark up* y de la concentración del ingreso en las principales economías del mundo. Esa tendencia ha tenido un gran impacto sobre los niveles de desigualdad en esas economías y ha sido un factor clave en la acumulación de tensiones políticas y en el descontento creciente frente a la globalización.

En el caso de las economías centrales, la tendencia al aumento de la desigualdad ha venido de la mano con el debilitamiento de los sectores medios en la estructura social. Los ingresos reales de los grupos de ingresos medios en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD; del inglés, Organisation for Economic Co-operation and Development) crecieron un tercio menos que los del 10% más alto en las últimas tres décadas<sup>8</sup>. Datos para las empresas americanas muestran

6. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton, 2011.

7. Gerald A. Epstein (ed.), *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2005.

8. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Under Pressure: The Squeezed*

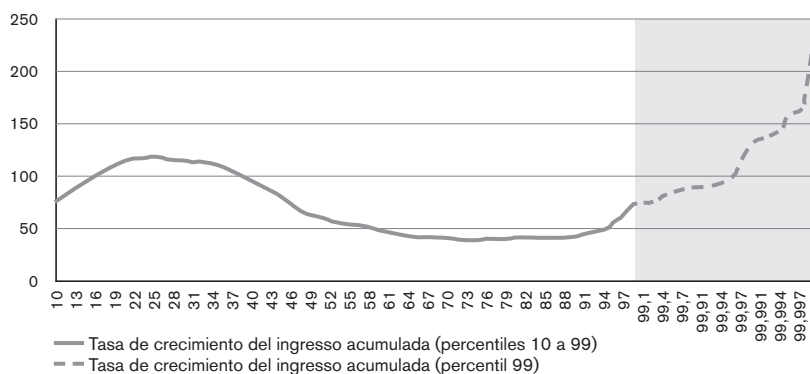
que el *mark up* promedio de las empresas aumentó del 21% sobre el costo marginal, en 1980, al 61%, en 2016<sup>9</sup>. El desacople entre los aumentos de productividad y los aumentos de los salarios reales (que se rezagan) junto al aumento del *mark up* ha alimentado la polarización y las tensiones políticas de los últimos años<sup>10</sup>.

El gráfico 1, que se tornó conocido como “el gráfico del elefante”<sup>11</sup>, muestra los aumentos del ingreso real por adulto en función del percentil que ocupa en la distribución global del ingreso. Se observa que si bien la globalización ayudó a sacar de la pobreza a millones de personas (a la izquierda del gráfico), sobre todo en Asia, sus beneficios se concentraron principalmente en el 1% más rico de la población mundial (a la derecha del gráfico, en la trompa del elefante). Las clases medias y los trabajadores menos educados de los países desarrollados (que se encuentran sobre todo en la parte deprimida de la curva) obtuvieron beneficios mucho menores. El resultado ha sido un malestar creciente con respecto a cómo se distribuyen los beneficios de la globalización<sup>12</sup>.

*Middle Class*, París, OECD Publishing, 2019, p. 48, disponible en: <https://tinyurl.com/u6n2e3>, acceso en: 18 dic. 2019.

9. Jan De Loecker, Jan Eeckhout y Gabriel Unger, “The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications”, JanEeckhout.com, 22 nov. 2018 (*working paper*), disponible en: <https://tinyurl.com/wl3rocn>, acceso en: 18 dic. 2019.
10. José Gabriel Palma, “Behind the Seven Veils of Inequality: What if it’s All about the Struggle within Just One Half of the Population over Just One Half of the National Income?”, *Development and Change*, vol. 50, n. 5, pp. 1133-1213, 2019 (Distinguished Lecture 2018), disponible en: <https://tinyurl.com/sjfhxdz>, acceso en: 18 dic. 2019.
11. Christoph Lakner y Branko Milanovic, “Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession”, *The World Bank Economic Review*, vol. 30, n. 2, pp. 203-232, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/u34qbco>, acceso en: 18 dic. 2019.
12. Davide Furceri y Prakash Loungani, *Capital Account Liberalization and Inequality*, Washington, International Monetary Fund (IMF), 24 nov. 2015 (IMF Working Paper, WP/15/243), disponible en: <https://tinyurl.com/u5yzwrt>, acceso en: 18 dic. 2019; Fred Hu y Michael Spence, “Why Globalization Stalled”, *Foreign Affairs*, jul.-ago. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/s66rqvz>, acceso en: 18 dic. 2019; Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today’s Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, W.W. Norton, 2013.

GRÁFICO 1: Crecimiento del ingreso real por adulto por percentil de ingresos en la distribución global, en porcentaje (1980-2016)

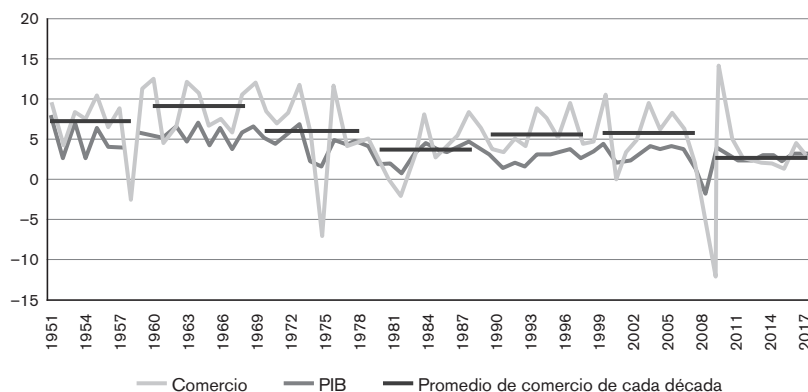


Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Ineficiencia de la Desigualdad*, 2018, Santiago (Chile), 2018a, p. 13, gráfico 2, disponible en: <https://tinyurl.com/s5ylmje>, acceso en: 18 dic. 2019; con base en Facundo Alvaredo *et al.*, *World Inequality Report 2018*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), World Inequality LAB, 2017, p. 41, gráfico 11.2: “La Ineficiencia de la Desigualdad, pses 2018”, disponible en: <https://tinyurl.com/y8675dt3>, acceso en: 18 dic. 2019.

La coalición neoliberal que impulsó la nueva dinámica del sistema internacional esperaba que los beneficios económicos de la liberalización comercial y financiera bastarían para legitimar políticamente las nuevas reglas del juego. El gráfico del elefante muestra que los problemas distributivos no se solucionaron en esos años, sino que se agravaron. Al mismo tiempo, tampoco se logró una economía global más dinámica. La mala distribución no fue compensada por mejoras en la inversión o el crecimiento. El gráfico 2 revela que el crecimiento del comercio y del producto en la era de la hiperglobalización fue menor que durante el régimen internacional anterior, a saber, el régimen de Bretton Woods (1944-1976), que imponía restricciones al movimiento internacional de capitales de corto plazo. La era de la hiperglobalización también fue una era de mayores turbulencias financieras<sup>13</sup>.

13. Cfr. Ricardo Ffrench-Davis y Ocampo, “The Globalization of Financial Volatility”, en Ricardo

GRÁFICO 2: Variación porcentual del comercio y del producto interno bruto, en valores reales, en el mundo (1950-2018)



Nota: Los promedios de la primera y segunda décadas del siglo xxi excluyen los años de crisis (2009) y recuperación (2010 y 2011).

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Ineficiencia de la Desigualdad*, 2018, Santiago (Chile), 2018a, p. 54, gráfico 11.7, disponible en: <https://tinyurl.com/s5ylmje>, acceso en: 18 dic. 2019; Organización Mundial del Comercio (omc), *Examen Estadístico del Comercio Mundial 2019*, Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/upox2ef>, acceso en: 18 dic. 2019.

La importancia creciente de medidas unilaterales en la actual coyuntura puede ser un factor adicional que contribuya a enlentecer la débil recuperación del comercio después de la crisis del 2008 (gráfico 3). La mayoría de las restricciones comerciales introducidas desde 2018 se encuentra vigente<sup>14</sup>; cerca de dos terceras partes corresponden a las alzas arancelarias aplicadas recíprocamente entre Estados Unidos y China, en el contexto de la denominada “guerra comercial” entre ambos países. Al considerar la próxima ronda de alzas arancelarias ya anunciada, el monto del comercio afectado se situaría en torno a 1 billón de dólares en diciembre de 2019. Esa cifra equivale a 6% de las importaciones mundiales de bienes en 2017,

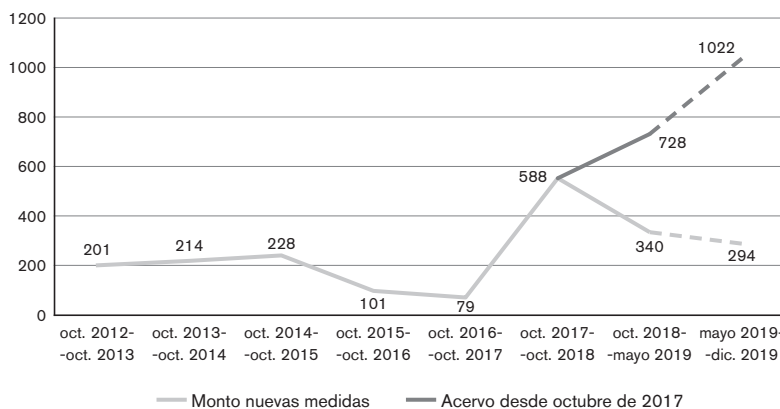
Ffrench-Davis (ed.), *Financial Crises in ‘Successful’ Emerging Economies*, Washington, Brookings Institution Press/Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac), 2001, disponible en: <https://tinyurl.com/se6au3j>, acceso en: 18 dic. 2019.

14. Organización Mundial de Comercio (omc), *Examen Estadístico del Comercio Mundial 2019*, Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/upox2ef>, acceso en: 18 dic. 2019.

el año previo a que estallara la guerra comercial. Como observa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>15</sup>,

[...] el impacto de las actuales tensiones sobre el comercio mundial trasciende el efecto directo de las alzas arancelarias. La imposibilidad hasta ahora de alcanzar un acuerdo entre China y Estados Unidos y los continuos anuncios de nuevas restricciones por parte de este último país —frecuentemente vinculadas a temas no comerciales, como la migración y la seguridad nacional— generan un entorno nocivo para las cadenas globales de valor, independientemente de que algunos anuncios finalmente no se concretan.

GRÁFICO 3: Cobertura de las medidas restrictivas de las importaciones, en miles de millones de dólares (oct. 2012-dic. 2019)



Fuentes: World Trade Organization (WTO), *Report of the Trade Policy Review Body from the Director-General on Trade-related Developments (mid-October 2018 to mid-May 2019)*, Ginebra, 2018-2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El Adverso Contexto Mundial Profundiza el Rezago de la Región*, Santiago (Chile), Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2019 (LC/PUB.2019/20-P) (estimación que considera solo las medidas implementadas y las anunciadas oficialmente hasta el 1<sup>er</sup> de septiembre de 2019), disponible en: <https://tinyurl.com/s7ebht4>, acceso en: 18 dic. 2019.

15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018: Las Tensiones Comerciales Exigen una Mayor Integración Regional*, Santiago (Chile), 2018b, disponible en: <https://tinyurl.com/yx3ywshts>, acceso en: 18 dic. 2019.

Finalmente, el estilo de desarrollo predominante —y su patrón de producción y consumo— también está alcanzando sus *límites ambientales*. Intentar reproducir los caminos del crecimiento económico de los que hoy son las economías avanzadas implicaría sobrepasar esos límites y poner el sistema biofísico del planeta en grave riesgo. El cambio climático, la destrucción de la biodiversidad y de los bienes comunes globales, así como la sobreexplotación de los recursos naturales, comprometen las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones. Hay una relación muy fuerte entre los niveles de ingreso per cápita y los niveles de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) responsables por el cambio climático. Si las economías que hoy tienen menores ingresos per cápita elevaran significativamente sus ingresos, las emisiones globales alcanzarían niveles capaces de producir efectos potencialmente catastróficos sobre la biosfera. *Ceteris paribus*, desde el punto de vista del medio ambiente, no es viable que los países pobres puedan elevar sus ingresos siguiendo las trayectorias del pasado. Ese casillero solo puede ser llenado en la medida que se combinen el progreso técnico, y el cambio en los patrones de consumo y de demanda en torno a un nuevo estilo de desarrollo, como se discute posteriormente.

En suma, el menor dinamismo de la economía internacional, la desigualdad creciente y la evidencia de que los límites de la estabilidad planetaria están siendo superados han obligado a los actores políticos y económicos a reconsiderar la viabilidad del actual estilo de desarrollo y de los mecanismos de gobernanza internacional, sobre todo los que se gestaron y consolidaron a partir de los años 1980. La necesidad de un cambio en el estilo de desarrollo es un consenso emergente, cuya efectiva implementación requiere una nueva institucionalidad y una nueva economía política. Las tensiones políticas que se han acumulado, tanto dentro de los países como en el sistema internacional, explican por qué está surgiendo un nuevo consenso. Los hacedores de política de los 1980 no tuvieron suficientemente en cuenta las importantes lecciones heredadas de la primera mitad del siglo xx, recogida por autores como John Maynard Keynes y Karl Polanyi: las fuerzas del mercado, libradas a sí mismas, socavan las propias bases de su estabilidad y reproducción, generando reacciones políticas que buscan (no siempre con éxito) limitar sus efectos polarizadores. Las tensiones

y rivalidades que emergen entre grupos sociales y países, cuando dichos efectos no se controlan, tienen implicaciones políticas graves, que se discuten a seguir a partir del concepto del trilema del desarrollo sostenible.

## El trilema del desarrollo sostenible

Las restricciones que la amplia movilidad internacional de algunos factores (en particular el capital) imponen a los márgenes de maniobra de los gobiernos nacionales se ha resumido en la literatura en la forma de diversos trilemas. Un trilema son tres elementos que pueden combinarse en grupos de dos, pero que no admite la presencia simultánea de los tres. El más conocido es el trilema macroeconómico según el cual un país no puede tener simultáneamente tipo de cambio fijo, plena apertura de su cuenta de capitales y una política monetaria autónoma<sup>16</sup>. Más recientemente, Rodrik<sup>17</sup> ha argumentado que la hiperglobalización (definida como un régimen internacional que busca minimizar las barreras a la movilidad del capital, los bienes y los servicios), la democracia y los Estados nacionales conforman un trilema, ya que sistemas nacionales democráticos entrarán necesariamente en contradicción con las reglas de juego de la hiperglobalización. Esta última solo sería compatible con la democracia si existiera un gobierno mundial<sup>18</sup>.

16. A modo de ejemplo, si el cambio es fijo y la cuenta de capital es abierta, el país se verá obligado a ampliar o contraer su base monetaria en función de la entrada o salida de capitales, y, por lo tanto, la política monetaria no tendrá ningún grado de autonomía.

17. Dan Rodrik, *op. cit.*, 2011.

18. Sobre el vínculo entre globalización y democracia, cfr. Barry Eichengreen y David A. Leblang, "Democracy and Globalization", *Economics and Politics*, vol. 20, n. 3, pp. 289-334, nov. 2008, disponible en: <https://tinyurl.com/tajv8a3>, acceso en: 18 dic. 2019; Alicia Barcena y Gabriel Porcile, "Globalization and Democracy-Enhancing Multilateralism: A Structuralist Interpretation", Initiative for Policy Dialogue (IPD), 18 jun. 2019 (IPD Working Paper #F60), disponible en: <https://tinyurl.com/vpa3twc>, acceso en: 18 dic. 2019. Sobre el impacto de la liberalización financiera sobre la estabilidad política, cfr. Monsoor Dailami, *Financial Openness, Democracy and Redistribution Policy*, Washington, World Bank, jun. 2000 (Policy Research Working Paper), disponible en: <https://tinyurl.com/sq67egd>, acceso en: 18 dic. 2019.



A seguir, se busca captar analíticamente las tensiones que genera la hiperglobalización en un mundo con fuertes asimetrías tecnológicas y de competitividad entre países por medio de otro trilema, el del *desarrollo sostenible*. Se define desarrollo sostenible como un patrón de crecimiento bajo en carbono (equilibrio ambiental), que al mismo tiempo mantiene el equilibrio social (definido por una combinación de alto empleo formal, baja desigualdad y políticas amplias de bienestar social). Ese trilema sugiere que no es posible combinar al mismo tiempo el desarrollo sostenible, el equilibrio externo (definido como una relación deuda externa/producto interno bruto (PIB) baja y estable) y un sistema internacional con plena movilidad de bienes y factores (hiperglobalización). Esa imposibilidad deriva de tensiones y desequilibrios que existen en la economía internacional en el marco de un sistema centro/periferia<sup>19</sup>. En dicho sistema, la periferia exhibe un rezago tecnológico con relación a las economías centrales, que reduce su competitividad internacional y le impone una restricción externa a la tasa de crecimiento<sup>20</sup>. Si no hay políticas industriales y tecnológicas que corrijan su rezago tecnológico con relación a las economías centrales, la tasa de crecimiento con equilibrio externo es inconsistente con la necesaria para lograr el equilibrio social. Si bien el trilema del desarrollo sostenible se aplica sobre todo a las economías en desarrollo, también es aplicable a otras economías con bajos niveles de competitividad internacional, como las de la periferia europea.

Las combinaciones posibles del trilema del desarrollo sostenible son las siguientes (figura 1):

19. Raúl Prebisch, *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1981, disponible en: <https://tinyurl.com/q6u679>, acceso en: 18 dic. 2019; Octavio Rodríguez, *El Estructuralismo Latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2007.
20. Octavio Rodríguez, *op. cit.*, 2007; Robert A. Blecker, "Long-run Growth in Open Economies: Export-Led Cumulative Causation or a Balance-of-Payments Constraint?", en G. C. Harcourt y Peter Kriesler (eds.), *The Oxford Handbook of Post-Keynesian Economics*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2013 (Oxford Handbooks in Economics); Robert A. Blecker, "The Debate Over 'Thirlwall's Law': Balance-of-Payments-Constrained Growth Reconsidered", *European Journal of Economics and Economic Policy: Interventions*, vol. 13, n. 3, pp. 275-290, dic. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/wz7zq36>, acceso en: 18 dic. 2019.

- **Equilibrio externo más hiperglobalización, pero sin desarrollo sostenible (A)** – Si el país deficitario busca privilegiar el equilibrio externo en un contexto de hiperglobalización, deberá hacerlo sacrificando el equilibrio social y ambiental (es decir, renunciando a la meta de pleno empleo y reduciendo las inversiones en el cuidado del medio ambiente y el estado de bienestar). Dado que en un sistema hiperglobalizado no existe ningún mecanismo que incentive a los países superavitarios a aumentar sus importaciones desde los deficitarios, estos últimos estarán obligados a ajustarse mediante políticas contractivas. Esto le imprime un sesgo recesivo a la economía mundial, como ya lo había notado Keynes en las negociaciones de Bretton Woods. La lógica del ajuste es la siguiente: la periferia eleva su tasa de crecimiento para absorber su fuerza de trabajo en empleos formales y con ello eleva las importaciones que el crecimiento demanda; se genera así un desequilibrio externo que solo temporalmente puede resolverse acudiendo al endeudamiento; agotado el recurso al endeudamiento, la periferia finalmente reduce su tasa de crecimiento y sus importaciones a un nivel compatible con su débil competitividad internacional, renunciando al desarrollo sostenible (muchas veces en el marco de una crisis externa). Esa renuncia al equilibrio social y ambiental también impone costos elevados a la estabilidad y calidad de la democracia.
- **Desarrollo sostenible más hiperglobalización, pero sin equilibrio externo (B)** – Si el país deficitario busca priorizar el equilibrio social y ambiental (desarrollo sostenible) en un contexto de hiperglobalización, verá comprometido su equilibrio externo. Las economías poco competitivas internacionalmente, al aplicar políticas fiscales expansivas para proteger el empleo, programas sociales, mejoría de la distribución del ingreso e inversiones en tecnologías ambientales, tenderán a acumular déficits en cuenta corriente<sup>21</sup>. A la larga, el endeu-

21. Esa afirmación no se aplica a los países exportadores de materias primas durante los periodos de auge de precios de dichos productos, durante los cuales esos países pueden incluso generar superávits en cuenta corriente. Sin embargo, esos ciclos suelen ser de corta duración y, por ende, no invalidan el argumento general.

damiento creciente del país lleva a que se frene o revierta el ingreso del financiamiento externo. El desequilibrio externo entonces actuará como una barrera a la continuidad del desarrollo sostenible, retornando la economía al escenario anterior (A).

- **Desarrollo sostenible y equilibrio externo, pero sin hiperglobalización (c)** – Un país puede alcanzar simultáneamente el desarrollo sostenible y el equilibrio externo a medida que mejora la competitividad internacional, pero solamente si implementa arreglos institucionales a nivel global, y políticas industriales y tecnológicas a nivel interno, que son incompatibles con la hiperglobalización. Esto supone la existencia de bienes públicos globales en las áreas macroeconómica, tecnológica y ambiental (a partir de un sistema multilateral de cooperación internacional) y espacios para la aplicación de políticas industriales nacionales. La coordinación macroeconómica internacional permitiría que el ajuste a los desequilibrios externos no recaiga desproporcionadamente sobre los países deficitarios, sino que su costo sea compartido con los superavitarios, que deberían adoptar políticas fiscales más expansivas y aumentar sus importaciones. Asimismo, se deben prever mecanismos de reducción de las diferencias en lo tecnológico y productivo, sobre todo en lo que se refiere a las innovaciones con impacto ambiental. El sistema de ciencia y tecnología, y los cambios en los patrones de producción y consumo, debería concentrarse en las dimensiones de cuidado del ambiente e inclusión social. Sin la reducción de la brecha tecnológica, que redefine la oferta exportable de las economías rezagadas y su capacidad de innovar endógenamente en los temas ambientales, políticas puramente keynesianas tendrían efectos limitados en la corrección de los desequilibrios.

Mientras las políticas keynesianas y sociales son importantes para disminuir las consecuencias de los desequilibrios, las políticas industriales y tecnológicas actúan sobre sus determinantes últimos.

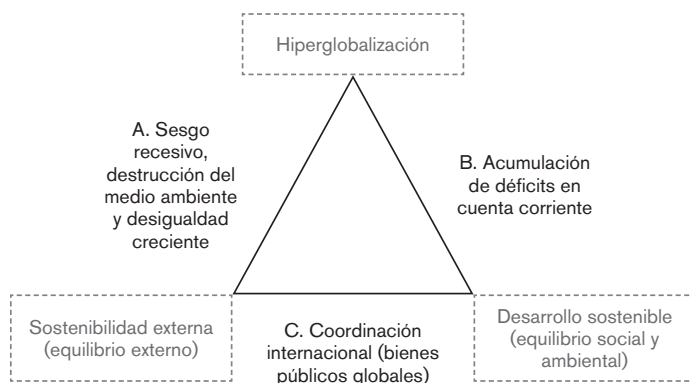


FIGURA 1: *Diagrama de hiperglobalización, heterogeneidad productiva y el trilema del desarrollo sostenible.*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

De las tres combinaciones posibles, la primera (A) es políticamente inestable y ambientalmente insostenible, la segunda (B) es económicamente insostenible (por el aumento persistente de la relación deuda/PIB), y la tercera (C) exige un elevado grado de coordinación de políticas a nivel internacional que ha demostrado ser muy difícil de alcanzar<sup>22</sup>.

La discusión anterior otorga una especial importancia a la necesidad de coordinación internacional y a las políticas industriales y tecnológicas a favor de la diversificación y el escalamiento de las capacidades en los países de la periferia. Esas políticas deberían ser el núcleo productivo a nivel de cada país de lo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha denominado un *global green new deal*<sup>23</sup>. Una estrategia de ese tipo, para

22. El fracaso de ideas que representaban una solución racional a un problema de acción colectiva no es raro. Así lo ilustra el fracaso de la propuesta de Keynes en la conferencia de Bretton Woods de crear un Banco Internacional de Compensaciones (International Clearing Union) que penalizara tanto la acumulación de déficits como la de superávits, asegurando así un mayor grado de reciprocidad en el comercio.

23. Cfr. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal*, Ginebra/Nueva York, United Nations Publications, 2019 (UNCTAD/TFR/2019), disponible en: <https://tinyurl.com/r9eo5al>, acceso en: 18 dic. 2019.

ser exitosa, exige reducir brechas. La estrategia de un gran impulso para la sostenibilidad se basa precisamente en ampliar los espacios de política para construir capacidades, como se discute a seguir.

## **La necesidad de un gran impulso: coordinación, economías externas e indivisibilidades en los temas ambientales**

*Aunque el hombre sea por lo general quien modifique con nuevas intervenciones la relación que se da entre la sociedad y la naturaleza, en muchas ocasiones son los cambios catastróficos o evolutivos de la propia biosfera los que determinan cambios en la sociedad.*

OSVALDO SUNKEL<sup>24</sup>

Indivisibilidades, tecnología y el gran impulso ambiental

Los temas de sostenibilidad ambiental han marcado la agenda internacional en años recientes y tienen creciente influencia sobre la política industrial y tecnológica, tanto en las economías desarrolladas como en desarrollo. Como lo recuerda la frase de Sunkel al comienzo de esta sección, esta parece ser una de las ocasiones en que los cambios que ha sufrido el ecosistema (cambios que son el producto de la propia acción humana) demandan, a su vez, un cambio en los patrones de producción y consumo, y en las políticas públicas.

Una lista no exhaustiva de las inversiones en medio ambiente comprende el cambio en la matriz energética, el cambio en los procesos productivos en función de la intensidad de uso de los recursos naturales, la preservación de recursos naturales y especies amenazadas, el rediseño de los sistemas de transporte en las ciudades de forma de fortalecer el transporte público frente al privado, la no contaminación y el acceso al agua, y cambios en los patrones de consumo a favor de bienes y procesos con

24. Osvaldo Sunkel, *La Dimensión Ambiental en los Estilos de Desarrollo de América Latina*, Comisión Económica para América Latina [y el Caribe] (Cepal), jul. 1981, p. 18 (Libros de la Cepal, 5; E/Cepal/G.1143), disponible en: <https://tinyurl.com/utuakup>, acceso en: 18 dic. 2019.

menor huella ambiental. En todas esas áreas, la inversión se caracteriza por presentar indivisibilidades y generar externalidades. Son áreas también fuertemente impactadas por la difusión de nuevos paradigmas tecnológicos, por lo que son importantes las economías dinámicas de escala. Como resultado, las señales de precios que los mercados generan (sin que las políticas públicas modifiquen los precios relativos) son un mal indicador de los beneficios sociales de la inversión y de las mejores trayectorias futuras de cambio estructural.

La coordinación juega en las inversiones ambientales un papel más importante que en otros tipos de inversión. A modo de ejemplo: transformar la matriz energética hacia una matriz basada en energías renovables requiere no solo inversiones en la producción de energía sino cambios en los sistemas de distribución, la infraestructura de transporte y, en algunos casos, en los equipos y procesos productivos que usan esa energía; cambios en los patrones de movilidad implican rediseñar la infraestructura de las ciudades y modificar formas de comportamiento fuertemente arraigadas en los consumidores; la fiscalidad y reglamentación para la sustentabilidad exige una coordinación de medidas que eviten impactos redistributivos muy fuertes, capaces de crear una economía política que inviabilice el esfuerzo a favor de la sustentabilidad. Como observado por Enno Schröder y Servaas Storm, “la redefinición de los sistemas energéticos y de los patrones de producción y consumo no se puede lograr con pequeños pasos, sino que requiere una amplia reingeniería, disruptiva del conjunto del sistema”<sup>25</sup>.

En suma, los elementos anteriores sugieren que el desarrollo sostenible debería pensarse en términos de un gran impulso, esto es, de un conjunto coordinado e interconectado de inversiones, que permita el despliegue de nuevas actividades y de procesos más intensos de aprendizaje en la economía. La dimensión ambiental le da una dirección específica al “salto” en la

25. Enno Schröder y Servaas Storm, *Economic Growth and Carbon Emissions: The Road to 'Hothouse Earth' is Paved with Good Intentions*, Nueva York, Institute for New Economic Thinking (Inet), nov. 2018 (Inet Working Paper, 84), traducción nuestra, disponible en: <https://tinyurl.com/qwuruxt>, acceso en: 18 dic. 2019.

tasa de inversión, definida por nuevos patrones de producción y consumo bajos en carbono, y por los esfuerzos de mitigación de los impactos del cambio climático. Se trata de una estrategia de desarrollo que reconoce plenamente las restricciones al crecimiento impuestas por los grandes desequilibrios generados por la destrucción del medio ambiente, pero que, al mismo tiempo, ofrece una dirección a los esfuerzos endógenos de convergencia tecnológica.

La incertidumbre asociada a inversiones indivisibles y complementarias se ve agravada por tres factores adicionales. El primero de ellos es la revolución tecnológica, que hace muy difícil prever y acompañar el cambio técnico. El segundo factor es que la transformación requerida por un patrón de crecimiento sostenible no se limita a los procesos productivos, sino a los patrones de consumo y modalidades de relacionamiento social. En otras palabras, la indivisibilidad va más allá de las funciones de producción, *para abarcar un cambio en el estilo de desarrollo*<sup>26</sup>. Finalmente, hay una tercera indivisibilidad que también es peculiar al medio ambiente, y es su carácter global. Las externalidades que generan la contaminación y la destrucción del ambiente no se limitan a un país o región; por definición, tienen una escala planetaria. Hay una fuerte asimetría, en el sentido que, en muchos casos, los principales emisores de dióxido de carbono son los que menos sufren los impactos ambientales. Eso agrega incertidumbres adicionales a la política de inversión; ya no solo hay que coordinar los actores internos sino también alcanzar acuerdos internacionales.

#### Revolución tecnológica, medio ambiente y competitividad

Si se quiere sostener el empleo y reducir la brecha de ingreso por habitante entre las economías desarrolladas y en desarrollo sin profundizar los desequilibrios ambientales ya existentes, es necesario desacoplar el crecimiento económico de la emisión de gases de efecto invernadero. Una transformación de ese tipo requiere que la innovación tecnológica crecientemente se oriente a reducir los niveles de emisiones. El progreso

26. Osvaldo Sunkel, *op. cit.*, jul. 1981.

técnico en las economías desarrolladas ya ha logrado avanzar en esa dirección, pero hay un rezago en las economías en desarrollo que debería ser superado en los próximos años, de acuerdo a los compromisos que emanan de la xxi Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o xxi Conferencia de las Partes (COP 21)<sup>27</sup>. Eso genera una presión adicional sobre la capacidad de la región de construir las capacidades necesarias y para cumplir las metas de emisión, sin que el sector externo se vuelva una restricción al crecimiento.

La aplicación creciente de la revolución tecnológica a la sostenibilidad genera incertidumbre acerca de sus impactos sobre la competitividad y la balanza de pagos de las economías en desarrollo. Una economía puede volverse ambientalmente más sostenible por medio de la importación de tecnologías ambientales, pero eso podría tener consecuencias negativas para el crecimiento y el empleo. La salida frente a esa disyuntiva es la generación de capacidades endógenas en la economía en desarrollo, asociada a la diversificación de la producción y de las habilidades. Esas capacidades son necesarias no solo desde el punto de vista de la competitividad sino también para responder al carácter específico de los problemas ambientales en cada país. Dado el carácter idiosincrático del progreso técnico, una respuesta adecuada a dichos problemas requiere capacidades endógenas, sin las cuales no habrá una oferta adecuada de innovaciones.

El papel central de la innovación para superar el *trade-off* entre producción y emisiones en el contexto de una revolución tecnológica subraya el papel de las economías dinámicas de escala y las externalidades, así como de complementariedades entre tecnologías y capacidades en un sistema nacional de innovación<sup>28</sup>. En particular, los precios y procesos producti-

27. Acuerdo de París, París, 12 dic. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/yxtujpkm>, acceso en: 18 dic. 2019.

28. Bruno Amable, "Institutional Complementarities in the Dynamic Comparative Analysis of Capitalism", *Journal of Institutional Economics*, vol. 12, n. 1, pp. 79-103, mar. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/uro4vsu>, acceso en: 18 dic. 2019; Kenneth J. Arrow, "Path Dependence and Competitive Equilibrium", en Timothy W. Guinnane, William A. Sundstrom y Warren Whatley (eds.), *History Matters: Essays on Economic Growth, Technology, and Demographic Change*, Stanford, Stanford University Press, 2004, pp. 23-35; Keun Lee, *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up*, Cambridge (Inglaterra)/Nueva York, Cambridge University Press,



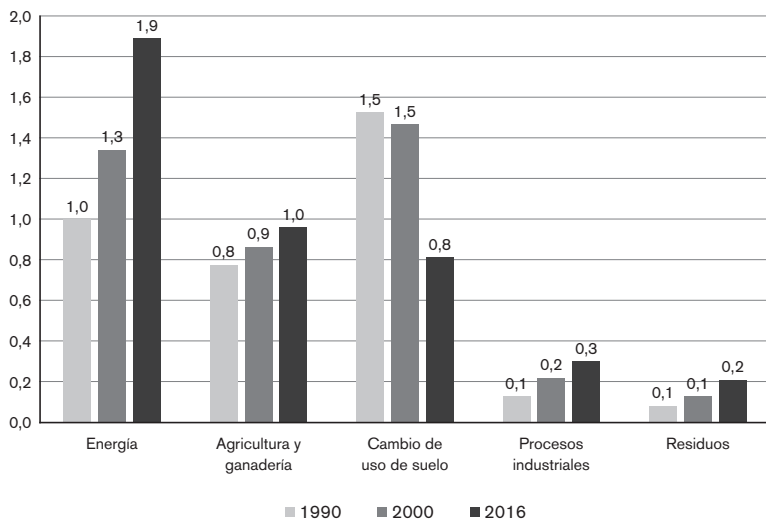
vos vigentes (asociados a ventajas comparativas estáticas) representan una fuerza inercial a favor del “viejo” sistema productivo y tecnológico. Las ventajas comparativas dinámicas y la constelación de precios futura, en cambio, no son visibles: dependerán de un conjunto articulado de inversiones que no se define o captura al nivel de una firma individual, sino a nivel del conjunto de la industria o del sistema nacional de innovación<sup>29</sup>. Es por eso que el gran impulso ambiental torna aún más esencial el papel de la política industrial y la construcción de un sistema nacional de innovación. En la construcción de un sistema de ese tipo, hay complementariedades con la búsqueda de la igualdad y la inclusión, en la medida que los elementos de confianza y transparencia asociados a la igualdad son un determinante importante de la efectividad de la política industrial<sup>30</sup>.

El gráfico 4 muestra que las emisiones de GEI han venido aumentando en todos los sectores en América latina, excepto en el caso de cambios en el uso del suelo. Eso también se verifica en el sector energético (gráfico 5), sobre todo en la generación de energía eléctrica y el transporte. Si bien las tendencias no son positivas, sí indican el enorme potencial de inversión e innovación en mayor eficiencia energética que existe en la región, con efectos potencialmente muy importantes sobre su competitividad interna-

2013; Bengt-Åke Lundvall, “From the Economics of Knowledge to the Learning Economy”, en Bengt-Åke Lundvall, *The Learning Economy and the Economics of Hope*, Londres, Anthem, 2016.

29. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Cambio Estructural para la Igualdad: Una Visión Integrada del Desarrollo*, Santiago (Chile), jul. 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/uvfuy5>, acceso en: 18 dic. 2019; Martin Bell, “Time and Technological Learning in Industrialising Countries: How Long Does It Take? How Fast Is It Moving (If At All)?”, *International Journal of Technology Management*, vol. 36, n. 1-3, pp. 25-39, 7 jun. 2006, disponible en: <https://tinyurl.com/tajrv7>, acceso en: 18 dic. 2019; Mario Cimoli y Jorge Katz, “Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development: A Latin American Perspective”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 12, n. 2, pp. 387-411, abr. 2003, disponible en: <https://tinyurl.com/sfdm5gb>, acceso en: 18 dic. 2019; Jan Fagerberg y Bart Verspagen, “Technology-gaps, Innovation-diffusion and Transformation: An Evolutionary Interpretation”, *Research Policy*, vol. 31, n. 8-9, pp. 1291-1304, dic. 2002, disponible en: <https://tinyurl.com/sjseohc>, acceso en: 18 dic. 2019.
30. Richard F. Doner y Ben Ross Schneider, “The Middle-Income Trap: More Politics than Economics”, *World Politics*, vol. 68, n. 4, pp. 608-644, out. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/yxxnvnllb>, acceso en: 18 dic. 2019.

GRÁFICO 4: América Latina y el Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero por sectores, en gigatoneladas de equivalente de dióxido de carbono (1990; 2000; 2016)

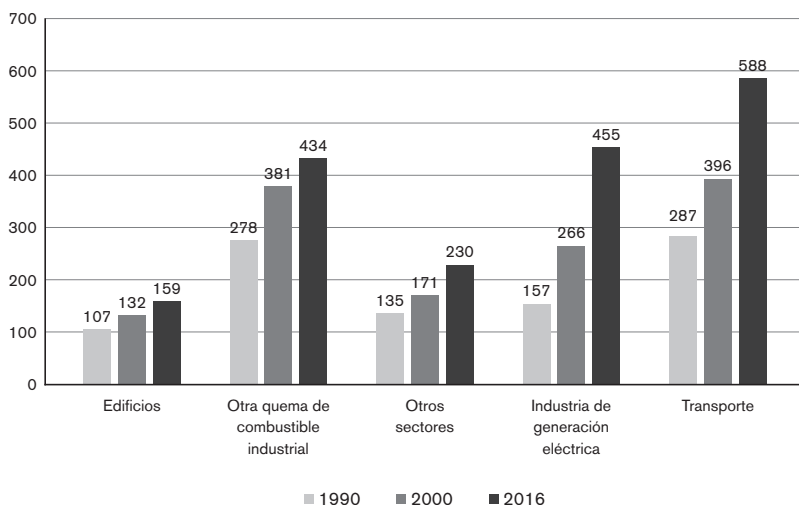


Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre la base de datos provenientes de Johannes Gütschow *et al.*, “The PRIMAP-hist National Historical Emissions Time Series”, *Earth System Science Data (ESSD)*, vol. 8, n. 2, pp. 571-603, 9 nov. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/upcvbej>, acceso en: 18 dic. 2019; Marilena Muntean *et al.*, *Fossil CO<sub>2</sub> Emissions of All World Countries: 2018 Report*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/vdeuctd>, acceso en: 18 dic. 2019; FAOStat, disponible en: <https://tinyurl.com/ud33zlm>, acceso en: 18 dic. 2019.

cional. Es un espacio en que hay complementariedades importantes entre los objetivos de equilibrio ambiental y equilibrio externo.

Las complementariedades de demanda también adquieren una especial importancia cuando el tema ambiental es uno de los factores condicionantes del cambio estructural. La viabilidad del nuevo patrón productivo dependerá de una transformación paralela en los patrones de demanda, en correspondencia con los cambios en la oferta de bienes y servicios menos intensivos en emisiones. Las externalidades y los problemas de coordinación se vuelven en ese caso mucho más agudos. Un ejemplo de eso es lo que ocurre con las modalidades de transporte en América Latina y el Caribe.

GRÁFICO 5: Emisiones de dióxido de carbono en el sector de energía en América Latina y el Caribe, en megatoneladas de dióxido de carbono (1990; 2000; 2016)



Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre la base de datos provenientes de Johannes Gütschow *et al.*, “The PRIMAP-hist National Historical Emissions Time Series”, *Earth System Science Data (ESSD)*, vol. 8, n. 2, pp. 571-603, 9 nov. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/upcvbej>, acceso en: 18 dic. 2019; Marilena Muntean *et al.*, *Fossil CO<sub>2</sub> Emissions of All World Countries: 2018 Report*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/vdeuctd>, acceso en: 18 dic. 2019; FAOStat, disponible en: <https://tinyurl.com/ud33zlm>, acceso en: 18 dic. 2019.

Distintos trabajos ya han demostrado que el transporte privado muestra una muy baja elasticidad de la demanda con respecto al precio de la gasolina. Cambiar ese patrón de demanda requiere tener buenos substitutos para el transporte privado, lo que supone un transporte público más eficiente y seguro. Adicionalmente, se requiere un cambio en la perspectiva de los usuarios, que identifican el vehículo privado como una señal de estatus. Por lo mismo, cambiar el funcionamiento del sistema de transporte implica adoptar políticas que van más allá de un cambio en la oferta del servicio, abarcando incluso temas educacionales y de regulación directa.

## El multilateralismo que fortalece la democracia y la política industrial en economías en desarrollo

Al implicar la cesión de ciertos aspectos de la soberanía nacional a órganos o instituciones supranacionales, los acuerdos de cooperación internacional podrían entrar en conflicto con el poder de los ciudadanos de decidir sobre variables que son importantes para el pleno ejercicio de sus derechos políticos, económicos y sociales. Sin embargo, dichos acuerdos son necesarios para garantizar el ejercicio efectivo de tales derechos cuando hay externalidades supranacionales, cuya compensación (si son externalidades negativas) o provisión (si son externalidades positivas) requiere bienes públicos globales o regionales.

Robert O. Keohane, Stephen Macedo y Andrew Moravcsik<sup>31</sup> proponen tres principios clave para identificar en qué casos la cooperación internacional favorece la democracia o la debilita. Se argumentará que esos principios deben incluir otra dimensión clave, complementaria a las que sugieren Keohane, Macedo y Moravcsik, a saber, ampliar los espacios de política industrial y tecnológica en las economías en desarrollo como forma de cerrar brechas tecnológicas y de productividad. Los tres principios que definen el MFD, identificados por Keohane, Macedo y Moravcsik, son los siguientes:

- La cooperación multilateral debe promover el acceso a beneficios difusos que favorecen a la mayor parte de los ciudadanos por sobre los beneficios concentrados en pequeños grupos dotados de fuerte poder económico y político. El Acuerdo de París sobre cambio climático es un ejemplo de acuerdos multilaterales que promueven esos beneficios difusos. Un acuerdo de ese tipo ayuda a la mayoría de los ciudadanos a resolver problemas de acción colectiva y a compensar las presiones de industrias poderosas (en sectores intensivos en emisiones de GEI, o

31. Robert O. Keohane, Stephen Macedo y Andrew Moravcsik, "Democracy-enhancing Multilateralism", *International Organization*, vol. 63, n. 1, pp. 1-31, ene. 2009, disponible en: <https://tinyurl.com/t6rk2bf>, acceso en: 18 dic. 2019.

que destruyen recursos naturales) por frenar políticas favorables a la preservación ambiental.

- La cooperación multilateral debe fortalecer la protección de las minorías, un aspecto central al propio concepto de democracia. Los derechos fundamentales del ciudadano no pueden ser negados a la minoría sin vulnerar el funcionamiento del sistema democrático<sup>32</sup>. Ese concepto debe ser extendido a la protección de grupos con menos poder y que, aun no siendo minorías en términos numéricos, son de todas formas discriminados.
- La cooperación multilateral debe contribuir a elevar la capacidad deliberativa de los agentes, a través de un mayor acceso a la información, a la competencia técnica, y del incentivo al diálogo y al debate entre posiciones diversas. El debate debe realizarse en forma transparente, abriendo un espacio para que sea oída la opinión de la sociedad civil. El Acuerdo de Escazú<sup>33</sup> (2018) sobre justicia ambiental y acceso a la información es un ejemplo de acuerdo multilateral que amplía el espacio del debate informado. Las dimensiones de transparencia y diversidad de actores son particularmente importantes en un momento en que dos tendencias (opuestas al MFD) convergen en la toma de decisiones en política internacional en algunos países: la concentración de las decisiones en las manos del Ejecutivo, de manera cada vez más discrecional; y la pérdida de capacidades e influencia de las agencias de análisis y reflexión dentro de los propios gobiernos<sup>34</sup>.

32. Robert A. Dahl y Ian Shapiro, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 2015; Larry Diamond, "Facing Up to the Democratic Recession", *Journal of Democracy*, vol. 26, n. 1, pp. 141-155, ene. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/rkftud8>, acceso en: 18 dic. 2019; Marc F. Plattner, "Illiberal Democracy and the Struggle on the Right", *Journal of Democracy*, vol. 30, n. 1, pp. 5-19, ene. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rw5djvf>, acceso en: 18 dic. 2019.

33. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Escazú, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ya97aswy>, acceso en: 18 dic. 2019.

34. Para un análisis de la debilidad de los equilibrios en el ejercicio del poder entre distintas ramas de la administración pública en el caso norteamericano, cfr. James Goldgeier y Elizabeth N. Saunders, "The Unconstrained Presidency", *Foreign Affairs*, pp. 1-16, set.-oct. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y9vygeaq>, acceso en: 18 dic. 2019.

Keohane, Macedo y Moravcsik<sup>35</sup> advierten que los principios que proponen para un MFD no toman en cuenta las relaciones asimétricas de poder entre los Estados —lo que ellos llaman la relación “horizontal” entre Estados, en oposición a la relación “vertical” entre gobierno y ciudadanos de cada país. El MFD, en la definición de esos autores, se ocupa de la relación vertical y no de la horizontal. Pero, al ignorar la relación entre los Estados, las condiciones propuestas para un MFD se vuelven insuficientes y deben ser complementadas por un principio horizontal. El tipo de gobernanza global en una economía polarizada (en lo internacional y dentro de cada país) es una barrera al bienestar y a la estabilidad de las democracias no solo de la periferia sino también en los países más avanzados<sup>36</sup>. Las externalidades negativas que surgen de los desniveles de desarrollo entre países alcanzaron tal magnitud en un mundo fuertemente integrado que hacen necesaria la redefinición de las relaciones centro-periferia. Así, el MFD requiere un cuarto principio o condición que complemente a los anteriores, el de incorporar los temas del desarrollo y la construcción endógena de capacidades tecnológicas y productivas en la periferia, también sobre bases multilaterales.

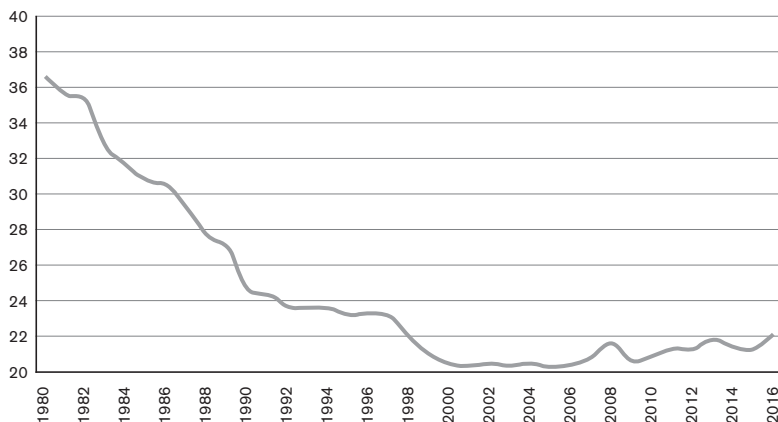
El gráfico 6 muestra la productividad del trabajo en ALC como porcentaje de la productividad del trabajo en Estados Unidos. A principios de los 1980, la productividad latinoamericana era poco más que un tercio de la productividad de Estados Unidos; en el 2016, era poco más que un quinto de dicha productividad. Esa asimetría es una medida de las dificultades de sostener el crecimiento sobre bases sostenibles en la región. El bajo dinamismo de la productividad responde a su perfil productivo y exportador. La concentración de la producción en pocas actividades intensivas en recursos naturales (en la agricultura, la pesca, la minería y algunos sectores industriales) o mano de obra barata y de baja calificación, con pocas cone-

35. Robert O. Keohane, Stephen Macedo y Andrew Moravcsik, *op. cit.*, ene. 2009, p. 12, nota 40.

36. Sobre los vínculos entre democracia, desarrollo e igualdad, cfr. Amartya Sen, “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 3, pp. 3-17, jul. 1999, disponible en: <https://tinyurl.com/wcaypak>, acceso en: 18 dic. 2019; Adam Przeworski, “Democracy, Equality and Redistribution”, en Richard Bourke y Raymond Geuss (eds.), *Political Judgement: Essays for John Dunn*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009, pp. 281-312.

xiones con el resto de la estructura productiva, genera escasos derrames tecnológicos y encadenamientos productivos.

GRÁFICO 6: *Productividad relativa de América Latina con respecto a la de Estados Unidos, en porcentaje (1980-2016)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), basado en The Conference Board, Total Economy Database, Nueva York, abr. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yx6uvxax>, acceso en: 18 dic. 2019.

El desplome de la productividad relativa erosiona las bases del MFD al amplificar las diferencias de ingreso y competitividad entre países, presionar a la baja los salarios, no solo en los países periféricos sino también globalmente, y al tornar a la región más dependiente de los recursos naturales y la mano de obra barata. Así, *el MFD debería ser capaz de promover la reducción de brechas tecnológicas y la diversificación de la estructura productiva de los países en desarrollo, de manera de absorber los trabajadores que están desempleados o subempleados en empleos formales de productividad creciente, aliviar la restricción externa y ampliar los mecanismos de protección del trabajo*. El MFD tiene, así, una dimensión tecnológico-productiva que no puede ser ignorada. Avanzar en ese sentido exige superar el paradigma que, desde hace mucho tiempo, ha estructurado las relaciones internacionales entre países desarrollados y en desarrollo, que se expresa en la apuesta a las ventajas

comparativas estáticas y a una menor acción de los gobiernos en favor de cambios en el perfil productivo de estos últimos<sup>37</sup>.

## Comentarios finales

El desarrollo sostenible requiere combinar los equilibrios sociales y ambientales con los equilibrios económicos —en particular, en el caso de las economías en desarrollo, con el equilibrio externo. Alcanzar esos equilibrios, mientras tanto, es inconsistente con el orden internacional y con el enfoque de políticas económicas, que se tornó dominante desde principios de los 1980, basado en maximizar la libertad del movimiento internacional de bienes y servicios, junto a una creciente fragilidad del mundo del trabajo. La idea de que habría beneficios económicos tan altos que la legitimidad política de la hiperglobalización estaría asegurada no se cumplió, ni en lo económico ni en lo político. El resultado es un orden internacional incierto y desestructurado, que explica la acumulación de tensiones políticas y geopolíticas.

Ante el avance de la incertidumbre y la inestabilidad, es necesaria una respuesta que recupere los grandes objetivos que todo sistema internacional debe promover, los de la paz, la estabilidad económica y el desarrollo. La idea del MFD es importante para repensar el orden internacional sobre nuevas bases. Pero las condiciones que lo definen no son suficientes. En un sistema con elevada heterogeneidad en las capacidades tecnológicas y productivas, como lo es un sistema internacional compuesto por economías avanzadas (centro) y rezagadas (periferia), es necesario ampliar los espacios de la política industrial y tecnológica para construir capacidades endógenas en la periferia. La transformación productiva de la periferia debe ser la contrapartida necesaria a la nueva institucionalidad interna-

37. Cfr. las importantes contribuciones a ese debate sugeridas por: Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem, 2003; Ha-Joo Chang, “Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?”, en Annual World Bank Conference on Development Economics, Seúl, 22-24 jun. 2009, disponible en: <https://tinyurl.com/twz6r4q>, acceso en: 18 dic. 2019.



cional. Es además una condición para que la trayectoria de convergencia de ingresos con los países avanzados se de por otro sendero, un sendero bajo en carbono que respete los límites del planeta. Un gran impulso de inversiones para la sostenibilidad, que articule esfuerzos en diversas áreas de la economía, incluyendo sus patrones de consumo, debe ser visto como una trayectoria posible hacia un nuevo estilo de desarrollo.



# Hacia dónde va América Latina: desarrollos y perspectivas a mediano plazo<sup>1</sup>

CLAUDIO M. LOSER<sup>2</sup>

## Consideraciones iniciales

América Latina es una región de gran potencial económico y con enormes recursos naturales, admirados tanto por los países así llamados avanzados como por los de economías emergentes y de menor desarrollo relativo. La región también goza de otras ventajas que debieran facilitar su desarrollo económico y progreso social. Con más de doscientos años de independencia y autonomía política, América Latina ha desarrollado y adaptado las instituciones introducidas por los poderes coloniales. Los vínculos entre

1. Este capítulo está basado en el trabajo realizado por Centennial Group y el Foro de Países Emergentes en la última década y media. Pone al día para la región ciertos aspectos de, por lo menos, dos libros centrales en el proceso de análisis de las economías regionales: Harinder S. Kohli, Claudio M. Loser y Anil Sood (coords.), *América Latina 2040: Romper con la Complacencia – Una Agenda para el Resurgimiento*, Nueva Delhi, Sage Publications/Emerging Markets Forum, 2013 —así como la edición en inglés del libro: *Latin America 2040: Breaking Away from Complacency: An Agenda for Resurgence*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2013 [2011]—; y Harinder S. Kohli, Michel Camdessus y Claudio M. Loser (coords.), *El Mundo en el Año 2050: En Busca de una Sociedad Más Próspera, Justa y Armoniosa*, Madrid, Nueva Economía Social/Emerging Markets Forum, 2016 —y la versión en inglés del libro: *The World in 2050: Striving for a More Just, Properous, and Harmonious Global Community*, Nueva Delhi, Oxford University Press, 2017 [2013]. En ese sentido, mantiene las mismas ideas de esas publicaciones, teniendo en cuenta los cambios ocurridos tanto en la región como en el mundo desde entonces.
2. Economista argentino de la Universidad de Cuyo, Argentina, con maestría y doctorado de la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Actualmente, es presidente del Centennial Group para América Latina y *distinguished fellow* del Emerging Market Forum. Fue director del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el hemisferio Occidental.

las naciones del continente han sido fuertes, aunque con altibajos. Aún así, los países se benefician de sólidos lazos históricos y de su proximidad geográfica a dos mercados centrales del mundo: América del Norte y Europa.

Desde fines del siglo XIX, la región ha estado creando una importante infraestructura física e institucional, a nivel nacional y regional, para sacar el mayor provecho de esas ventajas naturales. Asimismo, los países de la región también han establecido numerosas instituciones regionales y subregionales, y mecanismos de coordinación. Todo eso llevó a que la región se convirtiese en la más próspera de las regiones en desarrollo.

Hasta fines de la década de 1970, la región había disfrutado de un crecimiento económico muy por encima del promedio mundial, y auguraba un gran futuro. Los niveles de ingreso per cápita, comparados con los de Estados Unidos, crecieron del 12%, en 1970, al 18%, en 1981. En 1980, el producto interno bruto (PIB) per cápita de América Latina era casi el doble que el de Medio Oriente y de África del Norte, cuatro veces el de África Subsahariana y casi diez veces el de Asia del Sur y del Este, con un crecimiento importante de la clase media. Parecía estar cerrándose la brecha de ingresos existente con los países desarrollados.

## **Desarrollo económico reciente**

América Latina tuvo crisis y recuperaciones reiteradas desde los años 1970 hasta la gran recesión de 2008-2009, para algunos países, hasta el desplome de los precios de las materias primas a principios de esta década, para otros. El fuerte desempeño económico antes de la caída en el crecimiento, que comenzó hace ya seis años, creó una mezcla de autocomplacencia y sobreoptimismo en la región, que quedaron desvirtuados en la práctica. En los últimos años, se ha notado un crecimiento mucho más bajo que el de la década pasada, con un desempeño mucho más débil que el de otras regiones del mundo, incluso entre los países de economía avanzada.

- A pesar de las evidentes variaciones entre los países, la región, en su conjunto, ha mostrado el crecimiento más débil de todas las subregiones

del mundo, con un crecimiento promedio de 0,6% (1% sin Venezuela) comparado con 3,5% a nivel mundial (tabla 1), después de haber tenido un crecimiento superior al promedio mundial antes de la gran recesión, y algo menor en el periodo 2008-2013. Aún con un crecimiento demográfico lento, eso ha significado una caída del ingreso per cápita de 0,3% anual. Eso contrasta con un crecimiento esperado de más de 3% en los estudios a mediano plazo, preparados en 2011 y 2013<sup>3</sup>.

- En contraste con otros períodos de debilidad en el crecimiento, estos últimos acontecimientos no han estado acompañados de un alza en la inflación o de desequilibrios externos significativos –con algunas excepciones, como Argentina y, en manera mucho más dramática, Venezuela– aun con movimientos marcados en los tipos de cambio. Esa estabilidad de los precios no ha sido fácil de alcanzar, y ayudó a mantener la estabilidad financiera aun cuando las circunstancias se habían vuelto más complejas internacionalmente.
- Incluso con esos problemas, se ha logrado mantener los avances conquistados anteriormente en términos de desigualdades de ingreso, aun cuando ha surgido algún retroceso menor en cuanto a pobreza. El retroceso ha sido mucho menos importante con respecto de pobreza extrema, un mal que se ha reducido enormemente en el último cuarto de siglo. En ese periodo, hubo una notoria disminución de la pobreza extrema y una reducción de las desigualdades en muchos países, incluyendo en las dos economías más grandes, Brasil y México.
- La región en su conjunto resistió la gran crisis económica y financiera mundial razonablemente bien, y ciertamente mejor que el promedio mundial. Sus sistemas financieros mantuvieron su relativa fortaleza. Sin embargo, al debilitarse los términos de intercambio a partir de 2012, el crecimiento cayó fuertemente y no ha podido recuperarse mayormente.
- Tal como se mencionó, el desempeño de la región ha estado vinculado directamente con los precios de las materias primas, que mostraron un crecimiento casi continuo hasta 2011-2012, pero cayeron subse-

3. Cfr. nota 1.

cuentemente y, con ello, la tasa de crecimiento, lo que se agravó con circunstancias específicas en países importantes de la región.

- Los movimientos de precios de las materias primas, por cierto, estuvieron vinculados a desarrollos en la economía internacional. Primeramente, al salir de la gran recesión, hubo una recuperación general. Sin embargo, la subsecuente debilidad de la economía europea y luego el cambio de énfasis de China hacia el consumo, desplazando la inversión y las exportaciones, llevaron a un debilitamiento del comercio internacional. En tiempos más recientes, el creciente conflicto comercial generado a partir de políticas más proteccionistas de Estados Unidos aumentó la incertidumbre, y llevó a una pérdida de confianza en las economías emergentes, lo que ha causado aun más problemas en la región.
- Aún con circunstancias desfavorables, se ha logrado un equilibrio macroeconómico y estabilidad de precios, que fueron esquivos por tanto tiempo. Así, la región finalmente se centró en las políticas y temas importantes para su crecimiento a más largo plazo y en su bienestar. Lamentablemente, eso no ha tenido lugar en países como Argentina, Brasil, Venezuela y, por razones diferentes, México.

## **Desempeño a largo plazo**

El débil desempeño reciente de América Latina tiende a confirmar ciertas tendencias de largo plazo, que se habían revertido o parecían haberlo hecho, en la década de 2010 y principios de 2020. La región se estancó en relación con el resto del mundo durante la década de 1980 y, después de mantenerse a la par con otras regiones hasta 2012, su crecimiento ha caído fuertemente respecto de la economía global. América Latina es una región que aún sufre grandes (si no las más grandes) disparidades de ingreso y riqueza, y está perdiendo —si no la ha perdido ya completamente— su larga trayectoria como la región en desarrollo más avanzada y próspera. Cabe considerar los siguientes hechos:

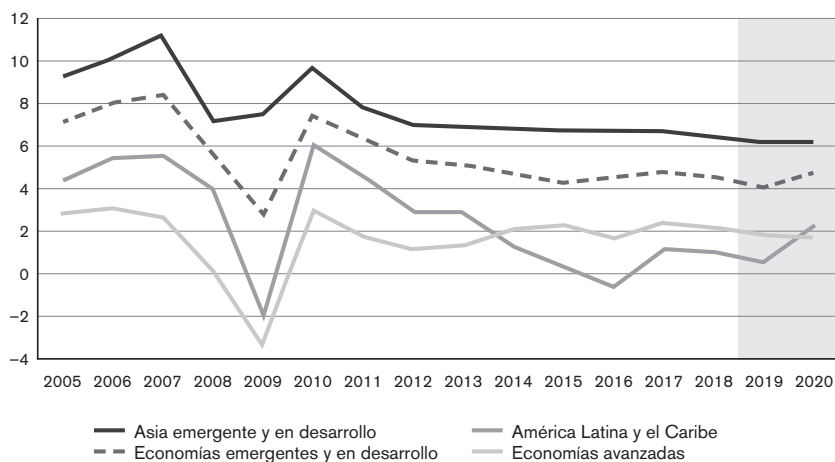
- En 1965, América Latina representaba el 5,6% del PIB mundial. Más de cincuenta años después, en 2018, representaba el 6,2% (a tipos de cambio del mercado). Aun cuando haya habido alguna mejora, la región ha quedado atrás respecto del resto de los países emergentes, en especial de aquellos en Asia.
- En general, los altibajos de la importancia que reviste América Latina en la economía mundial han seguido los ciclos de los precios de las materias primas, en vez de reflejar un desarrollo sostenido autogenerado.
- En 1981, América Latina representaba el 31% del PIB de los países en desarrollo. En 2018, esa proporción era de 16%.
- En 1981, el PIB de Brasil y México, respectivamente, era un tercio mayor que el de India y China, y Argentina tenía un PIB igual al de Indonesia, un país que prácticamente sextuplicaba su población. En 2018, el PIB de Indonesia era prácticamente el doble que el de Argentina, y el de India era 60% más grande que el de Brasil y más que el doble que el de México. En la actualidad, el PIB de China es casi tres veces mayor que el de toda América Latina.
- En 1980, Brasil y México eran las dos economías emergentes más importantes del mundo, y América Latina tenía cuatro países en la lista de las diez economías principales. Hoy en día, siete de las diez economías emergentes más importantes están en Asia. Argentina y la República Bolivariana de Venezuela ya no figuran en esa lista, y solo permanecen en esa lista dos países latinoamericanos –Brasil (en el segundo puesto) y México (en el cuarto puesto).

#### Cuantificación de los desarrollos recientes de la región

La economía de América Latina ha tenido un comportamiento decepcionante en la década posterior a la gran recesión de 2008-2009, como puede observarse en la tabla 1 y en el gráfico 1.

La fuerte reducción en el crecimiento de la región respecto de otras se dio claramente después de la recesión mundial. Con la caída en términos de intercambio, y a pesar de una recuperación internacional importante,

GRÁFICO 1: *Crecimiento económico en porcentaje, en América Latina y el mundo (2005-2020)*



Fuentes: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019c], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

hubo una fuerte desaceleración, y, a partir de 2014 hasta escribir estas líneas, ese crecimiento sigue siendo inferior incluso respecto de las economías avanzadas. Por supuesto se puede notar una caída general en las tasas de crecimiento a nivel global, pero aún así el desempeño regional ha sido débil, debido no solo a condiciones generales pero también a específicas de países de la región.

Como consecuencia de esos desarrollos, el ingreso per cápita promedio en la región, que había crecido fuertemente hasta 2014, se redujo posteriormente y, cuatro años después, continúa estando 1,5% por debajo de los niveles de entonces, medido a precios constantes. En esas circunstancias, en términos generales, en los últimos quince años, el producto per cápita de la región se ha mantenido a un nivel equivalente a un tercio del ingreso de los países avanzados en cuanto a paridad de poder de compra (PPC), y su ventaja respecto de Asia se ha reducido fuertemente (tabla 1).



TABLA 1: *Indicadores económicos en América Latina y en el mundo (2005-2019)*

|                                                                                                                      | 2005-2007 | 2008-2010 | 2011-2013 | 2014-2019 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Tasa de crecimiento anual promedio del producto interno bruto (%)</b>                                             |           |           |           |           |
| América Latina                                                                                                       | 5,15      | 3,70      | 3,48      | 0,65      |
| Economías avanzadas                                                                                                  | 2,89      | 1,27      | 1,45      | 2,09      |
| Economías emergentes y en desarrollo                                                                                 | 7,86      | 6,15      | 5,62      | 4,50      |
| <b>Producto interno bruto per cápita en términos de paridad de poder de compra (PPC), en miles de dólares (2011)</b> |           |           |           |           |
| América Latina                                                                                                       | 12,7      | 13,7      | 14,5      | 14,5      |
| Economías avanzadas                                                                                                  | 41,1      | 41,5      | 41,9      | 44,7      |
| Economías emergentes y en desarrollo                                                                                 | 7,1       | 8,3       | 9,2       | 10,6      |
| Participación de América Latina en el PIB mundial (%)                                                                | 6,2       | 7,3       | 7,9       | 6,7       |
| Relación PIB per cápita entre América Latina y economías avanzadas (%)                                               | 31,0      | 33,2      | 34,6      | 32,5      |
| Relación PIB per cápita entre América Latina y los países de Asia, de economías emergentes y en desarrollo (%)       | 241,6     | 201,6     | 181,9     | 141,3     |

Fuentes: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019c], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

Si bien el desempeño del crecimiento económico ha sido débil, muchos indicadores de América Latina han permanecido relativamente sólidos, incluido el índice de desarrollo humano (IDH), que está en los rangos altos a nivel mundial, efectivamente solo por debajo de los niveles de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a niveles similares de Europa en desarrollo<sup>4</sup>. El ingreso per cápita sigue siendo razonablemente alto; la región se ha beneficiado de los precios de las materias primas observados en décadas recientes; y muchos individuos en la región han salido de la pobreza extrema en la última década y media, aspectos que se discuten más adelante.

4. El índice de desarrollo humano fue elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para sus informes sobre desarrollo humano.

La apertura de América Latina al comercio internacional después de años de aislamiento se ha traducido en mayores flujos de capital, y el continente ha aprovechado algunos de los beneficios de un mundo globalizado. Los recursos de la región han sido atractivos para la inversión extranjera directa. La región tiene una fuerza de trabajo bastante bien educada, joven y creciente, y, a corto plazo, se beneficiará del dividendo demográfico. Su fuerza de trabajo debería aumentar en más del 1,5% al año durante los próximos quince años, con un crecimiento demográfico de ligeramente por encima del 1%, aunque con una fuerte tendencia a desacelerarse subsiguientemente. Por lo tanto, la proporción de la población activa en relación con la población total aumentará en las dos próximas décadas, aunque eso cambie posteriormente.

Por cierto, el nivel de ingreso es muy variado y se ha comportado en forma muy diferente en varios países, reflejando las diferentes circunstancias de cada uno de ellos y las políticas que se siguieron. En alguna medida, el comportamiento del ingreso per cápita regional ha reflejado la dramática caída del PIB de Venezuela, y, en menor medida, la recesión de Argentina, la muy lenta recuperación de Brasil y el débil crecimiento en México, siendo estas tres las economías más grandes de la región. La tabla 2 muestra, en detalle, el comportamiento de los países de la región (excluyendo algunas de las economías del Caribe) y el nivel de ingreso per cápita a dólares corrientes y en términos de PPC.

Es de notar, en particular, el crecimiento promedio de países como Panamá, República Dominicana, Bolivia, Paraguay y Perú y, por otra parte, el débil crecimiento de las economías más grandes de la región, tal como se mencionara, con un comportamiento muy razonable en otras economías de la región, específicamente Colombia y Chile. Es importante también notar el nivel de ingreso per cápita y en términos de PPC, con niveles muy altos para Trinidad y Tobago, Panamá, Uruguay y Chile.

Los gráficos 2A y 2B muestran el nivel de ingreso de los principales países de la región con base en 2005. Aunque solo cubren siete países<sup>5</sup>, estos constituyen el 87% del PIB de la región medidos en 2018, por lo

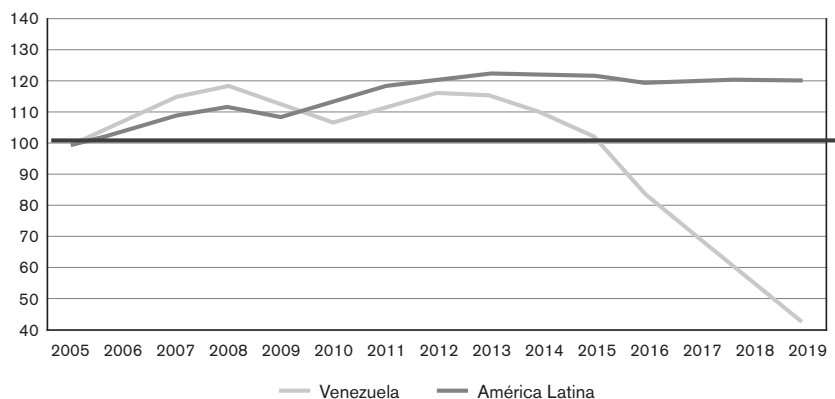
5. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

TABLA 2: *Ranking de países por crecimiento promedio (2010-2018, 2019) e ingreso per cápita en dólares y en términos de paridad de poder de compra (2018)*

| <b>Ranking por tasa de crecimiento promedio (%)</b> |                      |                  |                        | <b>Ranking por ingreso per cápita (us\$)</b> |             | <b>Ranking por ingreso per cápita en términos de PPC (us\$)</b> |             |
|-----------------------------------------------------|----------------------|------------------|------------------------|----------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Ranking</b>                                      | <b>País</b>          | <b>2010-2018</b> | <b>Estimación 2019</b> | <b>País</b>                                  | <b>2018</b> | <b>País</b>                                                     | <b>2018</b> |
| 1                                                   | Panamá               | 6,53             | 6,0                    | Uruguay                                      | 17 118      | Trinidad y Tobago                                               | 32 684      |
| 2                                                   | República Dominicana | 5,77             | 5,1                    | Panamá                                       | 16 629      | Panamá                                                          | 27 305      |
| 3                                                   | Bolivia              | 4,93             | 4,0                    | Trinidad y Tobago                            | 16 243      | Chile                                                           | 27 059      |
| 4                                                   | Paraguay             | 4,91             | 3,5                    | Chile                                        | 15 778      | Uruguay                                                         | 24 052      |
| 5                                                   | Perú                 | 4,76             | 3,9                    | Costa Rica                                   | 11 895      | México                                                          | 21 107      |
| 6                                                   | Nicaragua            | 4,14             | -5,0                   | Argentina                                    | 10 604      | Argentina                                                       | 20 425      |
| 7                                                   | Guyana               | 3,97             | 3,8                    | México                                       | 9 858       | República Dominicana                                            | 19 516      |
| 8                                                   | Colombia             | 3,77             | 3,5                    | Brasil                                       | 9 344       | Costa Rica                                                      | 18 183      |
| 9                                                   | Costa Rica           | 3,75             | 2,9                    | República Dominicana                         | 8 178       | Brasil                                                          | 16 662      |
| 10                                                  | Honduras             | 3,75             | 3,4                    | Perú                                         | 7 142       | Colombia                                                        | 15 576      |
| 11                                                  | Chile                | 3,60             | 3,4                    | Colombia                                     | 6 681       | Suriname                                                        | 15 526      |
| 12                                                  | Uruguay              | 3,47             | 1,9                    | Suriname                                     | 6 159       | Peru                                                            | 14 892      |
| 13                                                  | Guatemala            | 3,44             | 3,5                    | Ecuador                                      | 6 155       | Paraguay                                                        | 13 913      |
| 14                                                  | Ecuador              | 3,12             | -0,5                   | Paraguay                                     | 5 921       | Ecuador                                                         | 11 700      |
| 15                                                  | México               | 2,98             | 1,6                    | Jamaica                                      | 5 618       | Jamaica                                                         | 9 729       |
| 16                                                  | El Salvador          | 2,49             | 2,5                    | Belize                                       | 4 914       | Guyana                                                          | 8 974       |
| 17                                                  | Belize               | 2,26             | 2,5                    | Guyana                                       | 4 882       | Guatemala                                                       | 8 709       |
| 18                                                  | Argentina            | 1,76             | -1,2                   | Guatemala                                    | 4 675       | Belize                                                          | 8 642       |
| 19                                                  | Haiti                | 1,70             | 1,5                    | El Salvador                                  | 4 027       | El Salvador                                                     | 8 313       |
| 20                                                  | Brasil               | 1,36             | 2,1                    | Bolivia                                      | 3 823       | Bolivia                                                         | 7 790       |
| 21                                                  | Suriname             | 1,29             | 2,2                    | Venezuela                                    | 2 724       | Nicaragua                                                       | 5 433       |
| 22                                                  | Jamaica              | 0,52             | 1,7                    | Honduras                                     | 2 569       | Honduras                                                        | 5 390       |
| 23                                                  | Trinidad y Tobago    | -0,30            | 0,0                    | Nicaragua                                    | 1 983,329   | Haiti                                                           | 1 903       |
| 24                                                  | Venezuela            | -5,69            | -25,0                  | Haiti                                        | 853,706     | Venezuela                                                       | [n.d.]      |

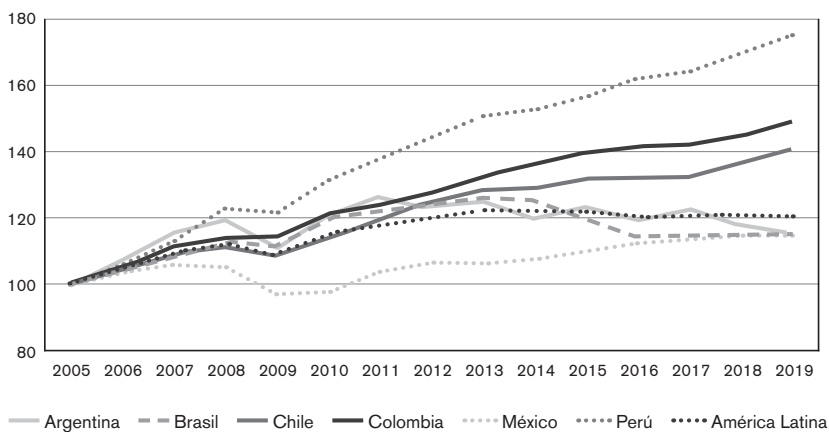
Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019c], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; el autor, 2020.

GRÁFICO 2A: *Ingreso per cápita de América Latina y Venezuela (2005-2019)*



Fuentes: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019c], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

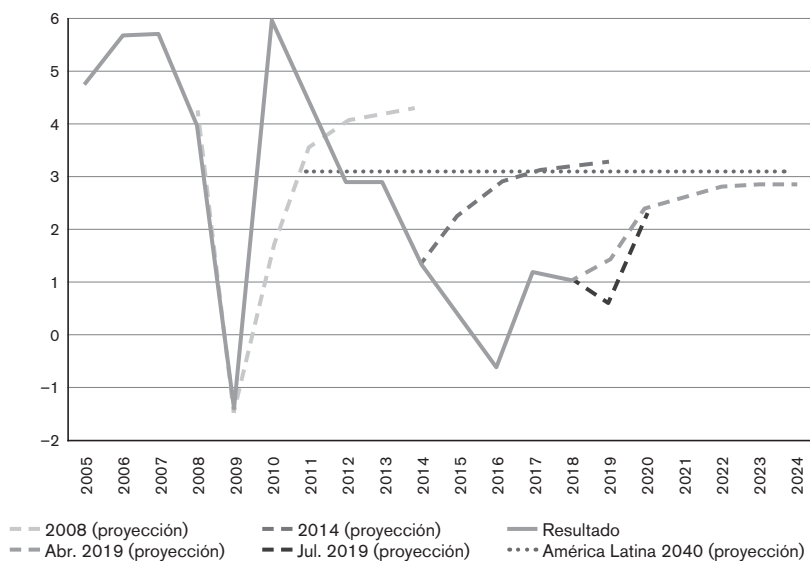
GRÁFICO 2B: *Ingreso per cápita de países seleccionados y de América Latina\* (2005-2019)*



Nota: \* Índice 2005 = 100.

Fuentes: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019c], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

GRÁFICO 3A: Tasa de crecimiento proyectado y efectivo en América Latina, en porcentaje (2005-2024)

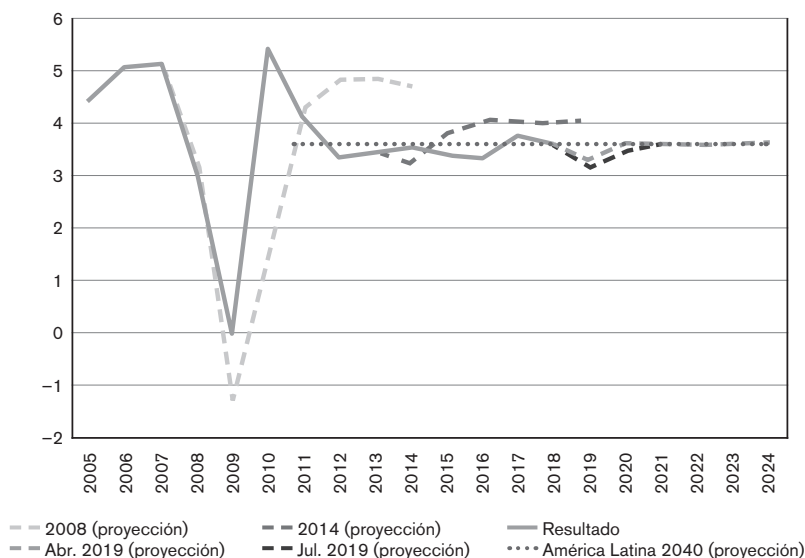


Fuentes: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019c], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

que pueden considerarse muy representativos de la región en su conjunto, pero no incluyen países de alto crecimiento, los cuales se mencionan más arriba. Sin embargo, el contraste en cuanto al crecimiento de Colombia y Perú, y en menor medida de Chile, con Argentina, Brasil y México es notable. La dramática caída en PIB de Venezuela debe considerarse una historia totalmente diferente dentro de la región.

Mas allá del pasado desempeño débil de la región, las perspectivas de crecimiento han sido casi sistemáticamente sobreestimadas cuando se calculaban con una visión de mediano plazo. Así, el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (FMI), probablemente el ejercicio más completo internacionalmente acerca de las perspectivas de crecimiento global, ha mostrado diferencias sustanciales entre la región

GRÁFICO 3B: *Tasas de crecimiento proyectado y efectivo en el mundo, en porcentaje (2005-2024)*



Fuentes: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019c], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

y el mundo como un todo en cuanto a las proyecciones y a los resultados efectivos, en particular a partir de 2013-2014. En ese periodo, caen fuertemente los términos de intercambio, y se deteriora la posición relativa de la región respecto de los países avanzados y de Asia emergente, dado un elemento de sorpresa mayor por la dependencia respecto de materias primas (gráficos 3A y 3B). La sobreestimación también se da cuando se analizan las proyecciones en *América Latina 2040*<sup>6</sup>, que sugieren un crecimiento de 3,1% promedio para el periodo 2010-2040, muy por encima de los resultados de la década. A su vez, mas allá de las fluctuaciones observadas durante la recesión de 2008-2009, las proyecciones realizadas

6. Harinder S. Kohli, Claudio M. Loser y Anil Sood (coords.), *op. cit.*, 2013.

en esa ocasión a nivel global coinciden con los resultados y con las proyecciones más recientes.

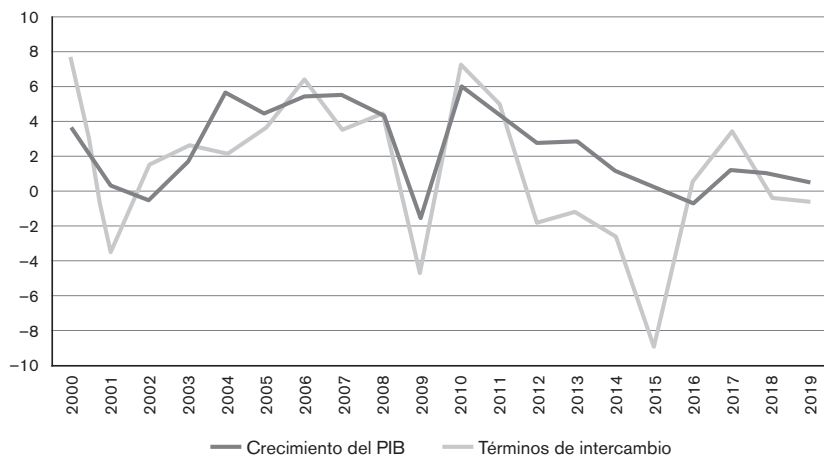
## **Desempeño económico y términos de intercambio**

La fuerte influencia de los movimientos de términos de intercambio en la tasa de crecimiento del PIB es digna de ser analizada. En general, hay una fuerte correlación de los movimientos de precios de las materias primas con el crecimiento del PIB. Ello refleja la alta dependencia que la región, con algunas excepciones, tiene respecto de sus exportaciones tradicionales<sup>7</sup>. El gráfico 4 muestra esa correlación, que ha afectado a América Latina en forma casi permanente. Ello va mucho más allá de la visión interna en la región en su momento, que atribuía las altas tasas de crecimiento a las políticas seguidas entonces y muchas recesiones a errores de gobiernos diferentes. En realidad, los errores de política pueden resumirse en dos elementos: una falta de efectividad en políticas contracíclicas; y una pobre integración económica a las cadenas de valor agregado internacional, lo que llevó a perpetuar la dependencia respecto de esos productos. En ese conflicto, la región está acompañada principalmente por un grupo importante de países africanos y por los principales productores de petróleo del Oriente Medio.

La inversión bruta y el ahorro nacional también han estado vinculados directamente con el nivel de los términos de intercambio. La inversión bruta como porcentaje del producto ha sido relativamente baja, con un nivel promedio de 20,5% del producto en los veinte años hasta el 2019. Igualmente, el ahorro nacional ha mostrado un nivel promedio de 19,2% del producto en ese periodo. Esos niveles están muy por debajo del promedio de los países emergentes (30% y 31%, respectivamente, para inversión

7. Claudio M. Loser y Ieva Vilkelyste, "The Impact of Commodity Terms of Trade in Africa: Curse, Blessing, or Manageable Reality?", *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 8, n. 3, pp. 282-308, 22 ene. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/vgkcr3y>, acceso en: 18 dic. 2019.

GRÁFICO 4: *Tasas de crecimiento del producto interno bruto y de los términos de intercambio en América Latina, en porcentaje (2000-2019)*



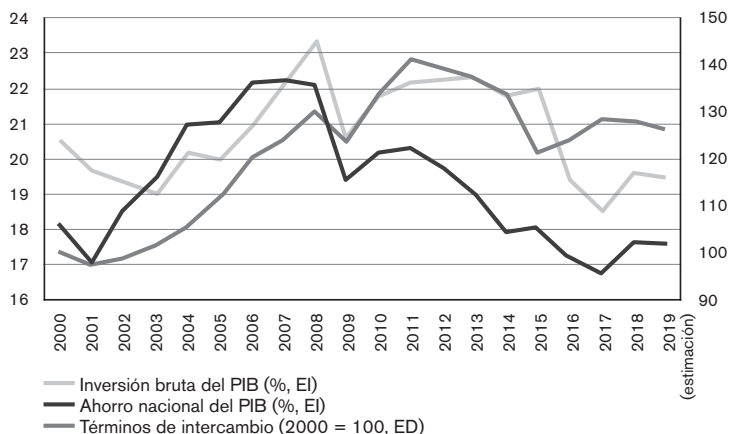
Fuentes: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago (Chile), 2019c, disponible en: <https://tinyurl.com/vjg83yx>, acceso en: 18 dic. 2019; International Monetary Fund (IMF), *Regional Economic Outlook*, [2019b], disponible en: <https://tinyurl.com/u9hetdu>, acceso en: 18 dic. 2019.

y ahorro) e inferiores a los niveles de las economías avanzadas (22% para inversión y ahorro), con niveles similares para esas magnitudes solamente en África Subsahariana. En parte, ello explica la baja tasa de crecimiento reciente de la región y las perspectivas desfavorables para el futuro.

Lo que es notable, por lo demás, es la variabilidad de magnitudes de esas variables. El nivel de ahorro nacional fluctuó entre 17% y 22% del PIB en ese periodo, mientras que la inversión se movió entre 19% y 23%. Mas aun, tal como lo muestra el gráfico 5, ha existido una alta correlación entre términos de intercambio y esas variables. Por cierto, la simultaneidad del ahorro y los términos de intercambio son comprensibles dada la estrecha relación del PIB con los movimientos de precios internacionales. Sin embargo, la correlación con inversión muestra la prociclicidad de las políticas en la región. Hay excepciones, tales como Chile, pero, en la



GRÁFICO 5: Ahorro nacional e inversión bruta, en porcentaje del producto interno bruto y términos de intercambio en América Latina (2000-2019)



Fuentes: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago (Chile), 2019c, disponible en: <https://tinyurl.com/vjg83yx>, acceso en: 18 dic. 2019; International Monetary Fund (IMF), *Regional Economic Outlook*, [2019b], disponible en: <https://tinyurl.com/u9hetdu>, acceso en: 18 dic. 2019.

mayoría de los casos, no existen mecanismos efectivos que permitan actuar en forma contracíclica en América Latina.

Además, el efecto multiplicador de las ganancias y pérdidas por términos de intercambio hizo que el impacto de cambios en precios haya sido significativamente más fuerte inmediatamente después de ocurrir los cambios que lo que el simple movimiento de precios sugeriría<sup>8</sup>.

El impacto de los cambios en términos de intercambio fue claramente muy marcado en América Latina: ocurrió una disminución del ingreso disponible total y de crecimiento del ingreso per cápita de medio punto porcentual por cada caída de un punto porcentual en términos de intercambio. El impacto se divide en partes iguales entre la caída pura de los ingresos, debido a los precios más bajos, y al efecto multiplicador sobre

8. *Idem*.

el PIB real, debido a su impacto en la demanda. Es cierto que parte del impacto negativo no se da totalmente en el PIB, porque las importaciones pueden disminuir, lo que, como consecuencia, neutraliza, en parte, el impacto en la economía. Pero lo que ha sido innegable es que los cambios de ingreso por términos de intercambio no se percibían como afectados por un efecto multiplicador, y que, al caer los precios, el efecto había sido peor de lo que se esperaba. Aunque el efecto multiplicador de una caída es temporario, tiene importantes implicaciones sociales, económicas y políticas. La evidencia de los últimos años muestra que no han existido tendencias permanentes de mejor desempeño, sino ciclos seculares a largo plazo. Después de una década de afluencia, vista como permanente, la tendencia se invirtió, y ello explica, en parte, la caída de la tasa de crecimiento regional, más allá de las deficiencias de políticas en países de la región.

## **La productividad y sus efectos en el desempeño**

Un factor crucial en el desempeño de América Latina ha sido la productividad, tal como lo refleja la medida de la productividad total de los factores (PTF). En la tabla 3, pueden observarse los componentes explicativos del crecimiento económico en América Latina y en otras regiones seleccionadas. El crecimiento del PIB de América Latina ha sido muy inferior al de los países emergentes y en desarrollo, aunque algo superior al de los países avanzados. Sin embargo, los componentes del crecimiento son muy distintos. Si bien América Latina ha registrado tasas de crecimiento relativamente fuertes en capital y en empleo, dada su tasa de crecimiento promedio, su desempeño en cuanto a la PTF ha sido muy bajo.

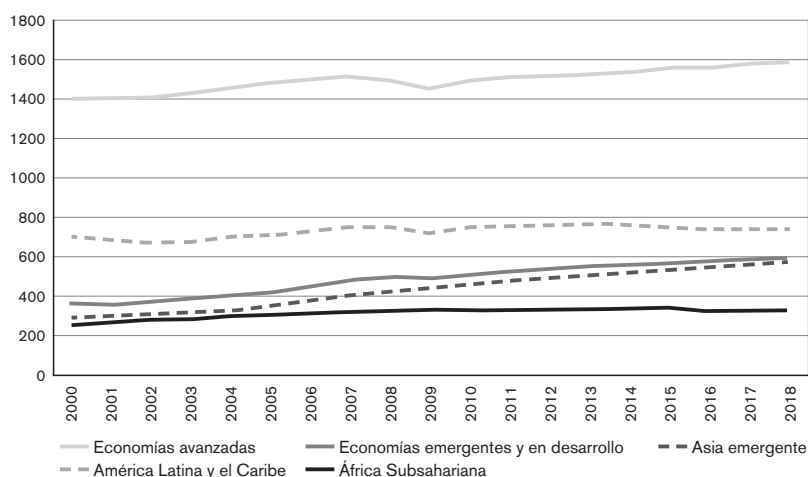
En 1980, la PTF de la región promediaba alrededor del 40% de la de Estados Unidos, y era alta en relación con otros países en desarrollo. La tendencia se revirtió y la PTF se estancó, una tendencia que continua hasta hoy. Como lo muestra el gráfico 6, la PTF ha permanecido prácticamente estancada en las últimas décadas, con un pequeño aumento a principios de siglo, pero una caída subsecuente que ha llevado a que la diferencia en

TABLA 3: *Crecimiento del producto interno bruto y de factores, porcentajes del promedio anual (2000-2018)*

|                                      | Crecimiento promedio |         |        |      |
|--------------------------------------|----------------------|---------|--------|------|
|                                      | PTF                  | Capital | Empleo | PIB  |
| Economías avanzadas                  | 0,72                 | 2,14    | 0,63   | 1,85 |
| Economías emergentes y en desarrollo | 2,93                 | 5,36    | 1,21   | 5,58 |
| Asia emergente                       | 4,00                 | 8,06    | 0,88   | 7,36 |
| América Latina y Caribe              | 0,33                 | 2,93    | 1,72   | 2,46 |
| África Subsahariana                  | 1,40                 | 4,28    | 2,78   | 4,72 |

Fuente: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

GRÁFICO 6: *Índice de productividad total de factores a nivel regional (2000-2018)*



Fuente: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

productividad entre la región y los países emergentes en su conjunto se redujera fuertemente. Así, la productividad total de factores, en 2000, en América Latina era el doble que en los países en desarrollo y emergentes, mientras, en 2018, estos últimos tenían una productividad equivalente al

80% de la región. Más aún, esos números reflejan solo en parte el fuerte crecimiento en Asia, donde las distancias relativas se cortaron aún más.

El pobre desempeño de la PTF en la región refleja una variedad de factores. Ante todo, el bajo nivel de competencia, tanto internamente como a nivel del comercio internacional, ha limitado los incentivos para aumentar la productividad y la competitividad. Eso también puede explicar el bajo nivel de inversiones en la región comparado con otras partes del mundo. Las nuevas adiciones de capital, en sí mismas, no necesariamente aumentan la PTF. Sin embargo, la tecnología incorporada en nuevas inversiones de mayor calidad y las correspondientes mejoras en capital humano conllevarán aumentos en la productividad y en el crecimiento. En consecuencia, el bajo nivel de inversiones se ha traducido en un proceso de innovación más lento.

Otros aspectos con un impacto directo en la PTF incluyen el pobre desempeño general en cuanto a la calidad de la educación y una baja preparación tecnológica comparada con otras regiones, observaciones que no han cambiado en los últimos años. La calidad de la infraestructura, que refleja el bajo nivel de las inversiones, es inferior en comparación con la de otras regiones. Las economías de la región también se ven obstaculizadas por el entorno empresarial regulatorio, que ha llevado a un alto nivel de informalidad.

Todos esos factores han contribuido a la limitada competitividad de la región. La tabla 4 muestra los rangos promedios por región de los índices de facilidad de hacer negocios elaborados por el Banco Mundial. Los rangos promedios no son ponderados por PIB o población, por lo cual tienen que ser tomados con cuidado. En cuanto a los valores, mientras menor el número, más alto el rango y mejor el desempeño. La tabla muestra una distancia considerable entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) avanzados y el resto de las regiones, con América Latina, debajo del promedio. El gráfico 7 muestra el rango promedio, en sus diferentes aspectos del índice, para América Latina y regiones seleccionadas, las cuales han sido ordenadas de mejor a peor desempeño. Se ve claramente que América Latina está muy por debajo de los países más avanzados en prácticamente todas las áreas.

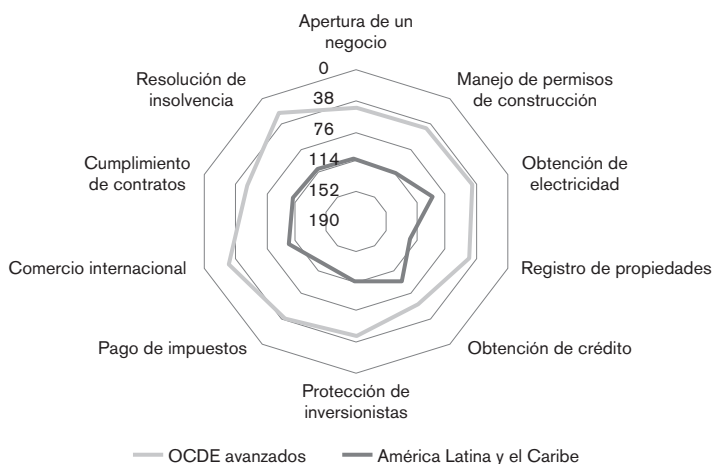
TABLA 4: *Rango promedio de facilidad para hacer negocios por región (2018)*

| Región                           | Rango promedio | Número de economías |
|----------------------------------|----------------|---------------------|
| OCDE avanzado                    | 29             | 34                  |
| Asia del Este y Pacífico         | 94             | 25                  |
| Global                           | 95             | 190                 |
| Oriente Medio y África del Norte | 112            | 20                  |
| América Latina y Caribe          | 112            | 32                  |
| Asia del Sur                     | 123            | 8                   |
| Europa emergente y Asia Central  | 126            | 23                  |
| África Subsahariana              | 141            | 48                  |

Nota: Rango 1, mayor; 190, peor.

Fuente: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019; World Bank, Ease of Doing Business Index, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/wxheqlx>, acceso en: 18 dic. 2019.

GRÁFICO 7: *Rango promedio de facilidad para hacer negocios en América Latina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018)*



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Estadísticas, Paris, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/u4sylvz8>, acceso en: 18 dic. 2019.

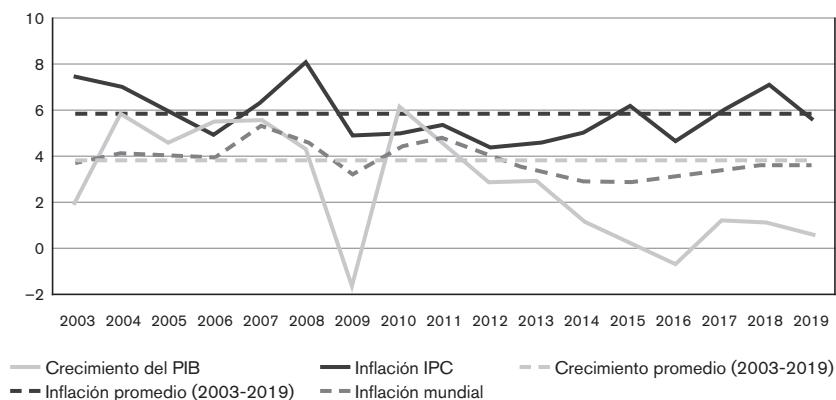
## Gestión macroeconómica en la región

La gestión macroeconómica en la región ha sido prudente en las últimas décadas. Aun cuando la actividad económica ha tendido un desempeño decepcionante, en gran parte debido a la caída en los términos de intercambio, tal como fue explicado anteriormente, los lineamientos generales han sido razonables. En consecuencia, la inflación ha permanecido relativamente estable, aunque no a niveles comparables a los niveles globales. Lo que es ciertamente el caso es que la inflación, el gran enemigo de América Latina hasta los años 1990, ha dejado de ser la amenaza que fuera en esa época. Más aún, los datos de inflación están influenciados en gran medida por el comportamiento de los precios de Venezuela y, en bastante menos, por Argentina, donde los precios han sufrido aumentos superiores al 50% en el último bienio, y que ha tenido una inflación promedio de más de 23% en el periodo 2003-2019. Si no se incluyen esos dos países, con una hiperinflación sin precedente, la tasa promedio de inflación de la región en ese periodo es de 4,6%, algo menos de 1 punto porcentual anual por encima de la inflación global. El gráfico 8 presenta datos conjuntos de crecimiento y de inflación de la región a nivel global para el periodo 2003-2019.

Tanto la política monetaria como la fiscal se han movido dentro de un rango relativamente angosto. Sin embargo, han estado sujetas a presiones considerables. La política fiscal ha mostrado una tendencia a deteriorarse, en línea con los movimientos de términos de intercambio. Específicamente, durante los primeros años del *boom* de las materias primas, las cuentas fiscales mostraban niveles de déficit pequeños, ligeramente por encima de 1% del PIB, reflejando superávits primarios (balance fiscal sin incluir pagos de intereses), en línea con el fortalecimiento de los precios de las materias primas. Esa situación se revirtió en 2008-2009, cuando aumentó el déficit fiscal y el resultado primario se volvió negativo, tal como lo muestra el gráfico 9, en respuesta a la gran recesión de 2008-2009.

Aun cuando para muchos de los países los términos de intercambio mejoraron nuevamente y llegaron a niveles récords hacia 2012, las cuentas fiscales no se corrigieron en igual medida, en parte debido a que las

GRÁFICO 8: *Crecimiento del producto interno bruto e inflación en el mundo, en porcentaje (2003-2019)*



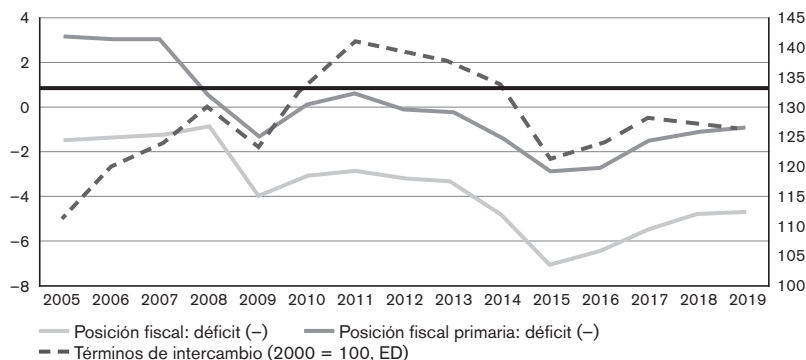
Nota: IPC = índice de precios al consumidor.

Fuentes: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

autoridades mantuvieron o incrementaron los niveles de gasto público. Posteriormente, al caer los precios, también se deterioraron las finanzas públicas. Actualmente, la posición fiscal sigue fuertemente vinculada a la situación internacional, con una tendencia a la mejora pero con déficits de más de 4% del PIB, comparado con los niveles de algo más de 1% a mediados de la década del 2000. Sin embargo, los principales responsables de esos resultados han sido Venezuela, Brasil y, hasta recientemente, Argentina. El resto de los países tienden a tener déficits por debajo del 3% del PIB, aunque existan déficits primarios en países como Argentina, Brasil, Chile, Perú y, nuevamente en medida mucho mayor, Venezuela.

Como consecuencia de esos desequilibrios fiscales en un contexto de bajo crecimiento, ha aumentado el nivel de endeudamiento, aunque en forma moderada para la mayoría de los países. Para la región, luego que la deuda se mantuvo en menos de 50% del PIB en el periodo 2009 a 2013, el nivel de deuda pública aumentó a 68% en 2018. Los países con mayor aumento en el periodo 2013-2018 fueron: Venezuela, con más de

GRÁFICO 9: *Posición fiscal y términos de intercambio en América Latina (2005-2019)*



Nota: Porcentaje del PIB (EI = eje izquierdo) e índice 2005=100 (ED = eje derecho).

Fuente: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

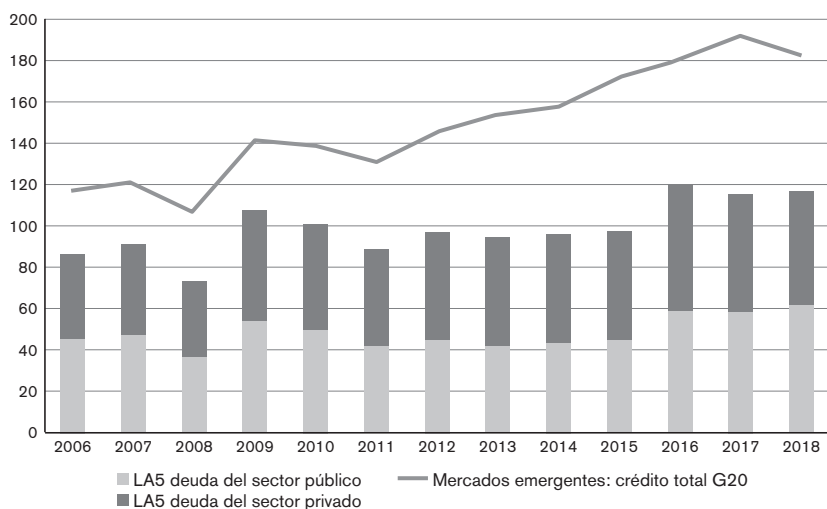
100 puntos porcentuales de crecimiento en la deuda<sup>9</sup>; Argentina, con un aumento de 45 puntos porcentuales, alcanzando un nivel de 86% (y a niveles aún mayores en 2019); Ecuador, con un aumento de 30 puntos, a 46%; y Brasil, con un aumento de 28 puntos, a un nivel de casi 90%. Otros países han experimentado aumentos menores, pero, en general, la tendencia ha sido de incremento del peso de la deuda en la última década. Aunque ello está en línea con los desarrollos en otras regiones, esa tendencia no deja de preocupar, aun cuando las tasas de interés internacionales han tendido a caer después de la gran recesión, contrarrestando, en parte, ese aumento de deuda.

La política monetaria ha sido en general prudente, con los resultados inflacionarios mencionados anteriormente, a pesar del aumento en la deuda total del sector público. A su vez, ha habido una tendencia a la profundización financiera de las economías latinoamericanas, reflejadas

9. Las cifras para Venezuela son poco confiables, por la carencia de datos y los altísimos niveles de inflación que sufre el país.



GRÁFICO 10: *Financiamiento a sectores público y privado y mercados emergentes en América Latina, como porcentaje del producto interno bruto (2006-2018)*



Nota: LA5 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuentes: Bank of International Settlements (BIS), Statistics, Balisea, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/wja8na8>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

en el aumento del financiamiento a los sectores privado y público. Informaciones del Bank of International Settlements (BIS) para cinco economías de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, con el 80% del PIB regional) muestran un crecimiento del financiamiento público y privado como porcentaje del PIB, tal como puede observarse en el gráfico 10. Esa tendencia sigue la trayectoria de los países emergentes del grupo del G20, también de acuerdo con información del BIS, pero a niveles muy inferiores: algo menos de 120% del PIB para el grupo de países de América Latina, comparado con más de 180% para todos los países emergentes del G20, incluyendo la región. Por lo tanto, los valores para el resto de las economías emergentes es claramente superior a lo que indica la tabla.

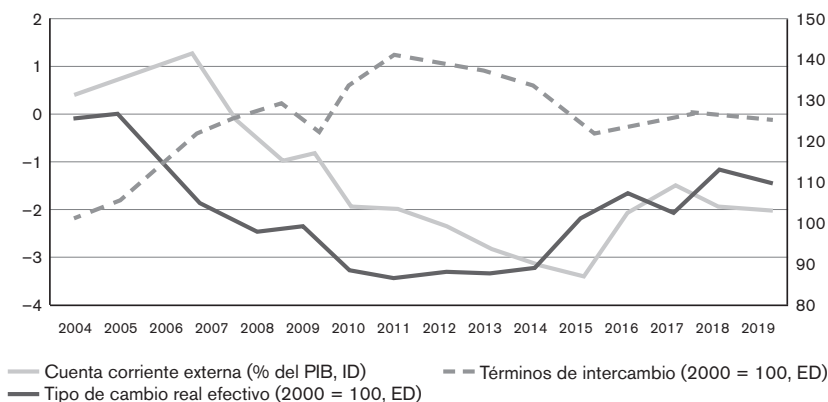
## Balanza de pagos y tipos de cambio

A fin de analizar las cuentas externas, deben analizarse tres variables importantes y relacionadas entre sí: los términos de intercambio; la cuenta corriente externa; y el tipo de cambio efectivo real para la región. No es sorprendente la alta correlación entre las variables. Tal como se ha enfatizado anteriormente, América Latina es muy dependiente del nivel de actividad mundial, específicamente de los términos de intercambio. Fundamentalmente, los aumentos de los términos de intercambio han resultado en una apreciación del tipo de cambio real efectivo<sup>10</sup>, y a la inversa, cuando ha existido caída de precios. A su vez, aumentos en los precios de las materias primas han llevado, inicialmente, a mejoras en la cuenta corriente externa. Sin embargo, aumentos prolongados en términos de intercambio tendieron a no reflejarse en la cuenta corriente externa, ya que, por el efecto en riqueza para los productores y el impacto sobre las recaudaciones, se observan aumentos importantes de gasto, tanto en consumo como en inversión; por ello se puede revertir esa tendencia, especialmente si existe una percepción de que las ganancias de precios son permanentes, lo que en la práctica no se ha dado en la mayoría de los casos. Sin embargo, al deteriorarse los términos de intercambio, se puede observar tanto un ajuste en la cuenta corriente como en el tipo de cambio real efectivo (una apreciación cuando los precios de las materias primas y/o la actividad global aumentan los precios y una depreciación real cuando los precios se reducen). Eso está ilustrado claramente en el gráfico 11.

Por último, las reservas internacionales de los países de la región son significativas y representan hoy más que 16% del PIB, o casi un año de im-

10. El tipo de cambio real efectivo es estimado como promedio ponderado de los tipos de cambio de los principales socios comerciales de cada país, deflactados por los movimientos de precios en esos países. Existen diferentes formulaciones, pero la más común es la que utiliza como deflactor el índice de precios al consumidor en cada país. Además, los valores se definen de acuerdo con las prácticas latinoamericanas, donde un aumento del índice refleja una depreciación y a la inversa. En otros contextos, como el índice producido por Bruegel en la Unión Europea (UE) o el FMI, la depreciación se define como una caída en el tipo de cambio.

GRÁFICO 11: Cuenta corriente externa, tipo de cambio y términos de intercambio en América Latina (2004-2019)



Nota: Porcentaje del PIB (EI = eje izquierdo) e índice 2000=100 (ED = eje derecho).

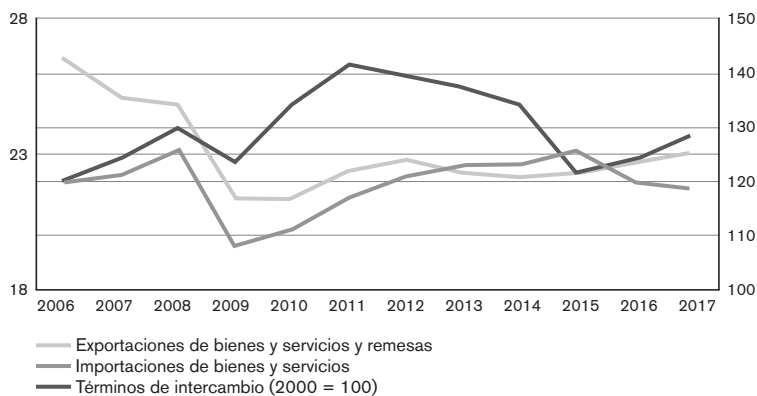
Fuentes: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Reports, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/yxkr6yqp>, acceso en: 18 dic. 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Cepalstat: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Santiago (Chile), [2019b], disponible en: <https://tinyurl.com/uo2xd9w>, acceso en: 18 dic. 2019a; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

portaciones. Sin embargo, estas reservas son, en parte, importante contraparte de préstamos del exterior, y, por lo tanto, no pueden contarse con ellas del mismo modo que si fuesen resultado estricto de las ganancias de la cuenta corriente. Más aún, al caer los precios, cayeron las reservas internacionales y solo recientemente se ha observado una recuperación. Ello indica que, a pesar de la depreciación de las monedas y la mejora en la cuenta corriente externa, la región está lejos de estar totalmente preparada para una crisis externa de proporciones mayores.

## Desempeño del comercio exterior

Un aspecto de interés en el desarrollo de la región ha sido la reducción de la importancia del comercio internacional en relación con el PIB. En el

GRÁFICO 12: *Exportaciones e importaciones en porcentaje del producto interno bruto y términos de intercambio en América Latina (2006-2017)*



Fuentes: International Monetary Fund (IMF), International Financial Statistics (IFS), Washington, [2019a], disponible en: <https://tinyurl.com/s2aofn8>, acceso en: 18 dic. 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Cepalstat: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Santiago (Chile), [2019b], disponible en: <https://tinyurl.com/uo2xd9w>, acceso en: 18 dic. 2019a; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

periodo 2006-2017<sup>11</sup>, las exportaciones (unidas a las remesas) han tendido a caer como proporción del PIB. Las exportaciones de bienes y servicios cayeron del equivalente de 24% del PIB, en 2006, a 21%, en 2014, con una pequeña alza subsecuente. A su vez, las importaciones se mantuvieron aproximadamente estables, salvo el periodo 2009-2010, cuando se observa una caída en línea con la recesión de esa época. Las exportaciones en términos de dólares han estado fuertemente correlacionadas a los movimientos de los términos de intercambio, pero como proporción del PIB el efecto es menor. Esta menor correlación se debe, en gran parte, a la fuerte apreciación real de las monedas latinoamericanas, debido a los mayores precios internacionales, lo que contrarrestó, en parte, el impacto de esos mayores precios (gráfico 12).

11. Al momento de preparar este capítulo, la información completa de balanza de pagos para la región como un todo solo se extendía hasta 2017, aunque para bastantes países existen datos hasta 2018. La tendencia no cambia significativamente si se observan los datos de ese año.

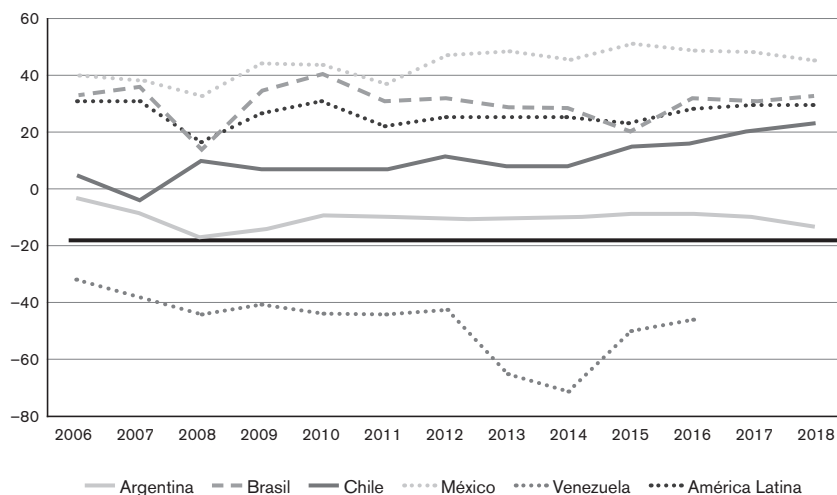
Otro aspecto notable es que el comercio intrarregional ha mostrado una tendencia a la baja dentro del comercio total. Las exportaciones intrarregionales pasaron de un nivel de aproximadamente 20% del total de exportaciones en 2006-2008 a algo más de 14% en 2016-2017, lo que sugiere que la región se ha vuelto menos integrada y más dependiente de movimientos externos a la región misma.

## **Posición de inversión internacional**

Aunque la región es generalmente deudora neta, reflejando tanto la deuda pública como las inversiones extranjeras directas y de cartera, esta posición neta es relativamente pequeña, aunque con fluctuaciones. En línea con la reducción del peso de la deuda pública hasta 2014-2015, la posición de inversión deudora neta internacional de la región se redujo de 31% del PIB, en 2006-2007, a 23%, en 2011, pero luego ha habido una tendencia a aumentar la posición deudora hasta alcanzar 30% nuevamente (gráfico 13).

Sin embargo, esta tendencia estuvo acompañada por un aumento tanto de activos como de pasivos internacionales. Aun con una posición deudora neta, hay colocaciones importantes de activos en el exterior en casos como Brasil, Chile y México, reflejando inversiones directas en el exterior de estos países. En dos casos (Argentina y, en mayor medida, Venezuela), las posiciones son positivas netas (mayor cantidad de activos que pasivos financieros en el exterior), más allá de las reservas internacionales. En estos dos casos, puede afirmarse que la posición acreedora neta de los países mencionados refleja salidas de capital por preocupaciones históricas acerca de las políticas económicas e incertidumbres que estas políticas conllevan.

GRÁFICO 13: Posición de la inversión internacional neta de países seleccionados y de América Latina según el porcentaje del producto interno bruto (2006-2018)



Nota: Deudora (+); acreedora (-).

Fuentes: International Monetary Fund (IMF), International Financial Statistics (IFS), Washington, [2019a], disponible en: <https://tinyurl.com/s2aofn8>, acceso en: 18 dic. 2019; Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

## Aspectos sociales del crecimiento: pobreza e inequidad<sup>12</sup>

La pobreza se redujo fuertemente en el cuarto de siglo hasta 2014, después de años de dificultades asociadas con la así llamada década perdida de 1980, un período de ajustes y de reformas estructurales implementado en la década de 1990, y en una época de creciente apertura comercial. A ello se aunó la mejora en las condiciones internacionales a partir del principio de siglo, lo que se manifestó en enormes ganancias en términos de intercambio y un período de fortalecimiento macroeconómico.

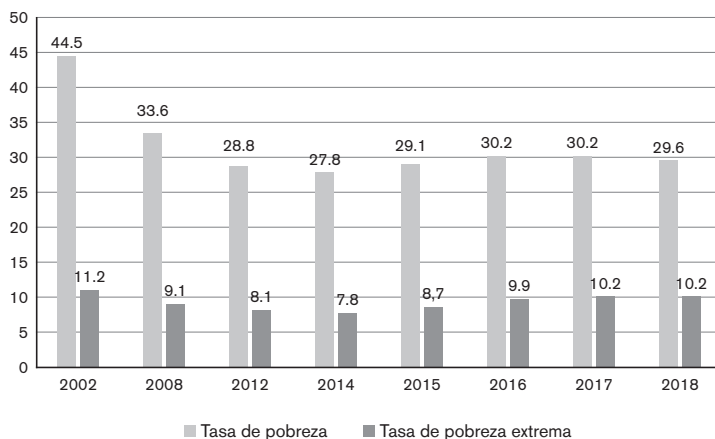
12. Basado en el informe *Panorama Social de América Latina 2018*, publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de las Naciones Unidas, quien posee los mejores datos acerca de pobreza para la región.

Sin embargo, la más reciente desaceleración de la economía internacional, que conllevó una fuerte caída en los términos de intercambio, interrumpió el proceso. A ello se agrega el impacto de la debacle económica de Venezuela y, en menor medida, las crisis económicas de Argentina y Brasil. Los datos a 2018 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) muestran un aumento de cerca de 2 puntos porcentuales desde 2014, tanto en los niveles de pobreza como en los de pobreza extrema, tal como puede observarse en el gráfico 14. Un motivo de preocupación es la reducción relativamente menor en la pobreza extrema desde 2002 en comparación con la reducción en los niveles de pobreza, reflejando problemas estructurales importantes en esta área. Sin embargo, el problema es mucho menor que en periodos anteriores de la región. En 1990, la pobreza total de la región cubría casi 50% de la población, comparado con 30% en los últimos años. A su vez, la pobreza extrema se redujo a menos de la mitad, de 23%, en 1990, a 11%, actualmente. Es muy probable que los números de 2019 sean algo peores, pero dentro de las tendencias de las últimas décadas.

El incremento del porcentaje de personas pobres en la región registrado en los últimos años oculta variaciones contrapuestas de diferentes países. Según las estimaciones de Cepal, de los quince países con información reciente (mayormente hasta 2017) en el periodo 2012-2016 o 2012-2017, en catorce, se redujo tanto la pobreza como la pobreza extrema. Solamente Brasil muestra un aumento en pobreza. Guatemala y Venezuela tienen datos menos recientes, pero muestran aumentos importantes en sus índices.

Un aspecto importante es el de la distribución de la pobreza. Como lo nota Cepal, la pobreza afecta de distintas formas a la población según el área en que reside y sus características sociodemográficas. La tasa de pobreza de la población rural es alrededor de 20 puntos porcentuales mayor que la de las áreas urbanas. Además, tanto la pobreza como la pobreza extrema tienen una mayor incidencia entre las mujeres que entre los hombres. Otro rasgo generalizado es que la incidencia de la pobreza es mayor cuanto menor es la edad de las personas. La tasa de pobreza de los niños y adolescentes de hasta 14 años es casi 20 puntos porcentuales más

GRÁFICO 14: *Pobreza y pobreza extrema en América Latina, en porcentaje (2002-2018)*



Nota: El dato de 2018 corresponde a una proyección.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Santiago (Chile), [2019a], disponible en: <https://tinyurl.com/srpgen9>, acceso en: 18 dic. 2019.

alta que la de las personas de entre 35 y 44 años, y 31 puntos porcentuales más alta que la de las personas de 65 años y más. Por otra parte, la tasa de pobreza entre los autoidentificados como indígenas casi duplica la de las personas no indígenas o afrodescendientes.

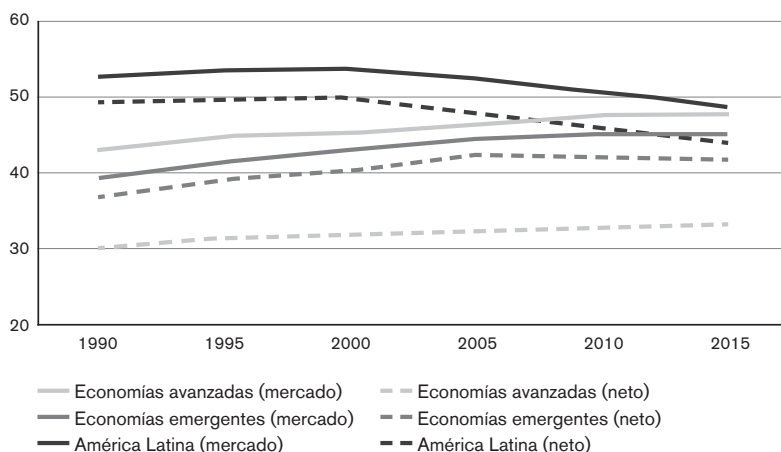
El otro gran tema de discusión es el de la distribución del ingreso. Los datos indican que la región tiene los niveles de índice de Gini<sup>13</sup> más altos a nivel global. La distribución del ingreso es particularmente concentrada en países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Paraguay, de acuerdo con cifras oficiales. Los datos indican igual posición a nivel tanto de ingreso de mercado como de ingreso neto (ajustado por impuestos y subsidios)<sup>14</sup>. Sin embargo, los desarrollos globales

13. El índice de Gini tiene un rango de 0 a 1. Mientras menor el número, más equitativa la distribución del ingreso, y a la inversa para valores más altos.

14. Los índices a nivel de mercado son calculados con los valores de ingreso recibidos por los individuos. A su vez el concepto neto es medido luego de incluir todo tipo de impuestos –par-



GRÁFICO 15: *Coefficiente de Gini por región (1990-2015)*



Fuente: Bruegel, “Global and Regional Gini Coefficients”, Bruegel.org, 2 jul. 2019a, disponible en: <https://tinyurl.com/uh8lejy>, acceso en: 18 dic. 2019; Bruegel, “Real Effective Exchange Rates for 178 Countries: A New Database”, Bruegel.org, 4 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/v42v9zf>, acceso en: 18 dic. 2019.

indican un aumento global en la desigualdad tanto en los países avanzados como en los emergentes. América Latina, a su vez, ha mostrado una caída en el índice de Gini neto de 5 puntos porcentuales, cuando ha habido un aumento de 5 puntos en los países emergentes y en desarrollo y de 2 puntos porcentuales entre los países avanzados. Esto ha reducido fuertemente las diferencias con el mundo en desarrollo en general, aunque los países avanzados muestran una posición mucho mejor a nivel neto, aun cuando los niveles de Gini no son tan diferentes a nivel de mercado (gráfico 15). Ello muestra que, aunque existe mucho trabajo por delante, la región ha sido efectiva en reducir las diferencias de ingreso. Sin embargo, políticamente se presenta la situación como de incremento en desigualdades, lo que no es correcto si es medido de acuerdo con los indicadores de Gini.

ticularmente a la renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA)— y subsidios, y refleja el ingreso efectivo recibido por los individuos. En general, de esos resultados se espera que el coeficiente de Gini sea menor (más equitativo) en el concepto neto, lo cual se verifica en los datos.

## Consideraciones generales acerca del desempeño de la región

Los avances en términos de inflación, pobreza y distribución de ingreso parecen haber alcanzado un nivel estático, que probablemente refleja un nivel de complacencia, en la que los latinoamericanos no comparan sus progresos con respecto al resto del mundo. A pesar de estos avances, América Latina está quedando rezagada, como se ha mencionado con anterioridad, y las perspectivas de una recuperación sostenida, tal como sucedió en el pasado, son escasas de no haber cambios en la estrategia de crecimiento. Ello puede llevar hacia una disminución sostenida de la importancia de América Latina en el mundo.

El problema se ha visto agravado por la reducción en la tasa promedio de crecimiento de la región en los últimos años. Las circunstancias actuales parecen dar cabida a un aumento en el ingreso de 1,0% anual (excluyendo el dramático caso de Venezuela), basado en la experiencia de los últimos seis años, después de la caída de los precios de las materias primas. Para preservar la participación de América Latina en el PIB mundial, el crecimiento económico debería elevarse a un promedio del 3,0-3,5% anual. Esto no puede lograrse con el marco de estrategia y política actual, tanto a nivel macroeconómico como de situación estructural e institucional y de políticas actual, o con los niveles de ahorro e inversión vigentes.

Conviene repetir lo que se dijera, en su momento, en *América Latina 2040*<sup>15</sup>: una lección importante del éxito en Asia del Este en los últimos cincuenta años fue la búsqueda de un conjunto de políticas a más largo plazo basadas en los principios del mercado y con una intervención gubernamental positiva pero medida, y en el entendimiento de que deberían estar dirigidas a lograr resultados sociales y económicos sostenibles. En el marco de este enfoque pragmático, que de alguna forma está penetrando con éxito en la región, las políticas y la asociación entre el sector público y el privado se adaptarían según fuera necesario, a fin de lograr los resultados previstos con una visión compartida (al tiempo que se respetarían

15. Harinder S. Kohli, Claudio M. Loser y Anil Sood (coords.), *op. cit.*, 2013.

los principios de buena gobernabilidad y transparencia, y con un buen entendimiento de los costos de estas políticas).

De todos modos debe realizarse un esfuerzo importante para integrar mejor los procesos productivos entre las economías de la región. Lamentablemente, aunque hay integración, en los momentos de crisis los países buscan soluciones autocentradas, y muchas veces a costa de otros, en vez de orientarse a utilizar al máximo y en todo momento las ventajas comparativas de cada país dentro de una integración adecuada con el resto del mundo. Debe notarse que, en el mundo actual, que se ha alejado del multilateralismo y en el que los conflictos de política comercial han afectado muy negativamente el proceso de crecimiento mundial, es importante, pero muy difícil para la región, proseguir con políticas pro comercio. Además, aunque exista un cierto consenso de los costos de las políticas proteccionistas de antaño, estas aún subyacen en muchas de las economías regionales.

En resumen, América Latina presenta un escenario mixto, y con el claro peligro a perder importancia relativa en la economía mundial. La región ha quedado rezagada en términos del crecimiento económico, en parte reflejando el desempeño débil de Brasil y México (afectado directamente por eventos externos por la política proteccionista de Estados Unidos), las dos economías más grandes de la región. A ello se agrega la debilidad de gestión y de resultados en Argentina y un colapso en Venezuela. Incluso el crecimiento de Chile ha disminuido, aunque otros países han mostrado un fuerte crecimiento, como se mostrara en la tabla 2.

El pasado ya lejano se caracterizaba por crecimiento fácil, que permitió obtener grados de urbanización relativamente altos, niveles de educación básica moderadamente buenos y una brecha tecnológica limitada. El *boom* de precios de las materias primas en la primera parte del siglo ayudó a validar equivocadamente la percepción de crecimiento rápido y sencillo. Sin embargo, ha quedado en claro que estas ventajas han desaparecido y que queda por delante una senda estrecha y que requiere mucho esfuerzo para ser transitada. La región está estancada: es muy avanzada para ser competitiva a escala mundial en materia de producción básica, pero débil para ser competitiva en cuanto a procesos avanzados y en materia de inno-

vación, aun cuando tiene potencial en servicios. Deben realizarse cambios fundamentales en las políticas, fortalecer las instituciones y simplificar los procesos burocráticos. Los cambios requeridos son factibles, pero requieren pragmatismo, una visión de Estado y, en consecuencia, acciones importantes y drásticas que deben tomarse inmediatamente.

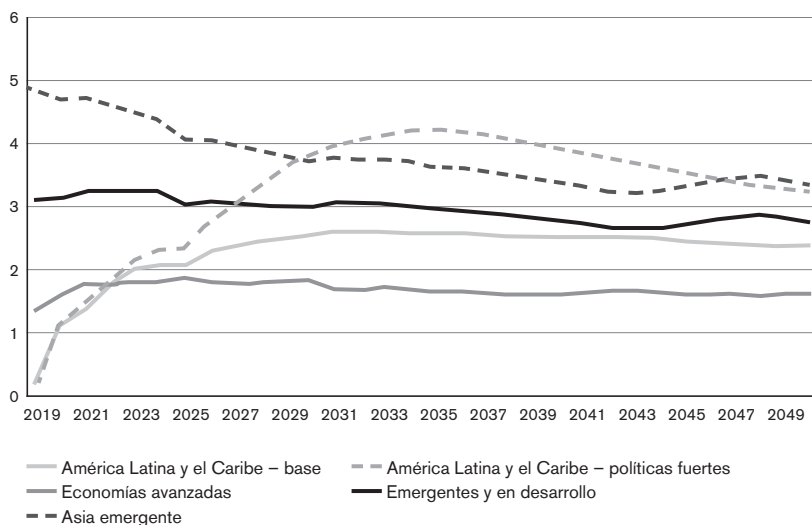
## **Perspectivas a mediano y largo plazo**

Esta sección presenta proyecciones hasta 2050 sobre la base de un modelo de crecimiento mundial que ha sido utilizado extensamente por el Centennial Group. Como modelo a largo plazo, los resultados y las proyecciones presentan resultados estilizados, y, con ellos, no se pretende predecir exactamente el futuro, sino más bien ofrecer un contexto que permita formular políticas y proponer reformas.

Los modelos a largo plazo confeccionados por Centennial Group<sup>16</sup> exploran escenarios alternativos para la economía global, con un enfoque particular sobre las perspectivas de las economías emergentes y en desarrollo. Apoyándose en esos modelos proyectando hacia 2050, el escenario central para la economía global, basado en el desempeño histórico de los países, sugiere que habrá un fuerte aumento de la participación de las economías emergentes y en desarrollo en el PIB mundial. La economía global puede crecer a una tasa promedio de 3,2%, y el ingreso per cápita puede crecer a una tasa de 2,5% anual. Para los países avanzados de hoy, el PIB per cápita, en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA), a precios de 2015, pasaría de 45 mil dólares, en 2018, a 85 mil dólares, en 2050, con una tasa de crecimiento de 1,7% anual. En el caso de los países emergentes y en desarrollo, el PIB per cápita pasaría de 11 mil a 29 mil dólares, es decir que experimentarían un crecimiento de ingreso per cápita 2,9%. América Latina y el Caribe pasarían de 15 mil a 31 mil dólares

16. Harpaul A. Kohli, Y. Aaron Szyf y Drew Arnold, "Construction and Analysis of a Global GDP Growth Model for 185 Countries Through 2050", *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 4, n. 2, pp. 91-153, 1<sup>er</sup> mayo 2012.

GRÁFICO 16: *Crecimiento proyectado del producto interno bruto per cápita por región, en porcentaje y ajustado por la paridad del poder adquisitivo (2019-2049)*



Fuente: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

(gráfico 16 y tabla 5). Ello significaría que se estrecharía en forma muy importante la diferencia de niveles de ingresos entre la región y el resto de las economías emergentes. Aun así, a precios de mercado, se mantendría en forma muy importante la diferencia de ingreso. En 2018, los países avanzados tuvieron un ingreso per cápita de 44 mil dólares y pasarían a 76 mil dólares. A su vez, los países emergentes pasarían de 5 mil a 12 mil dólares y América Latina, de 8 500 a 17 mil dólares.

La razón principal para la reducción de la brecha en ingresos relativos será la convergencia de las economías emergentes y en desarrollo con las economías avanzadas a través de la mejora de la productividad, según la cual todavía tienen gran potencial para continuar convergiendo sobre una base sostenida.

Las economías emergentes y en desarrollo seguirán aumentando el porcentaje de participación en el PIB mundial. Su contribución a la eco-

nomía mundial aumentó de 43% del total, en 2000, al 57%, en 2018, medido en términos de PPA<sup>17</sup>. En 2050, su participación sería el equivalente de 71%. Sin embargo, debe notarse que, a precios de mercado, las economías emergentes tenían una participación de 40% y solo se alcanzaría un nivel de 50% en 2042.

TABLA 5: *Producto interno bruto por región, en miles de millones de dólares ajustados por la paridad del poder adquisitivo (2018, 2030, 2040 y 2050)*

|                                        | 2018   | 2030    | 2040    | 2050    |
|----------------------------------------|--------|---------|---------|---------|
| América Latina y el Caribe – base      | 9 600  | 13 276  | 18 003  | 23 586  |
| América Latina y el Caribe – optimista | 9 600  | 13 950  | 21 897  | 31 844  |
| Economías avanzadas                    | 55 102 | 70 372  | 84 258  | 99 408  |
| Emergentes y en desarrollo             | 72 950 | 119 309 | 172 817 | 241 347 |
| Asia emergente                         | 46 470 | 83 553  | 124 235 | 175 791 |
| África Subsahariana                    | 4 067  | 6 381   | 10 458  | 17 046  |
| Oriente Medio y África del Norte       | 6 900  | 9 617   | 12 881  | 16 784  |

Fuente: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

A pesar de que las economías avanzadas, como grupo, han presentado una modesta recuperación en los últimos años, en comparación con las regiones en desarrollo (excepto América Latina), cuando se mide sobre una base per cápita, el crecimiento en estas economías fue únicamente superado por los países asiáticos y marginalmente por los países emergentes de Europa. Sin embargo, el análisis realizado por Centennial Group concluye que, bajo hipótesis plausibles, es probable que el crecimiento de las economías emergentes y en desarrollo siga superando el crecimiento de las economías avanzadas hasta 2050.

Según un escenario más optimista, basado en la incorporación de políticas fuertes, las economías emergentes y en desarrollo alcanzarán un mayor crecimiento de la productividad bajo tal escenario y, como grupo,

17. En general, las medidas de PIB, en esta sección, se expresan en términos de PPA.

podrán lograr un crecimiento promedio del 4,6% por año hasta 2050, y América Latina 3,9%, comparado con un crecimiento de 2% para los países avanzados.

*TABLA 6: Producto interno bruto per cápita por región, en dólares ajustados por la paridad del poder adquisitivo (2018, 2030, 2040 y 2050)*

|                                        | 2018   | 2030   | 2040   | 2050   |
|----------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| América Latina y el Caribe – base      | 15 332 | 19 230 | 24 764 | 31 539 |
| América Latina y el Caribe – optimista | 15 332 | 20 207 | 30 121 | 42 580 |
| Economías avanzadas                    | 49 572 | 61 065 | 71 966 | 84 582 |
| Emergentes y en desarrollo             | 11 348 | 16 386 | 21 879 | 28 675 |
| Asia emergente                         | 11 402 | 18 789 | 26 782 | 37 199 |
| África Subsahariana                    | 3 861  | 4 497  | 5 913  | 7 956  |
| Oriente Medio y África del Norte       | 20 075 | 23 350 | 27 710 | 32 652 |

Fuente: Centennial Group, Resources, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/w5uv4w8>, acceso en: 18 dic. 2019.

Por otro lado, si se deterioraran las condiciones institucionales y políticas nacionales, es posible concebir un escenario pesimista en que el crecimiento de las economías emergentes y en desarrollo caerá a menos de 2,5% al año.

Una de las razones por las que los países en desarrollo están creciendo más rápido que los países desarrollados es que son más jóvenes y se encuentran aún en una fase temprana de su transición demográfica. Los cambios demográficos mundiales están modificando inexorablemente la distribución de la actividad económica mundial. Los países ricos de la actualidad representaban el 22% de la población mundial en 1965, pero, en la actualidad, solamente representan el 15%, y se estima que esta proporción disminuirá al 13% del total mundial en 2040. En general, la población mundial aumentará en 2 mil millones de personas hacia 2040. Sin embargo, la población de los países ricos de la actualidad aumentará únicamente en unos 100 millones. El 95% del aumento de la población

(sin considerar las migraciones) se producirá en los países en desarrollo, sobre todo en África.

#### América Latina en un escenario de políticas vigentes

¿Cómo se desempeña América Latina en el escenario de las políticas vigentes? En términos del PPA, América Latina puede crecer a un 2,3% per cápita a largo plazo, pero el mundo crecerá más rápido. El ingreso en América Latina puede crecer ligeramente en relación con los países avanzados, pero este desempeño implica que América Latina perderá lentamente relevancia mundial. Esto es decepcionante, ya que en principio América Latina podría beneficiarse de un dividendo demográfico en los próximos años: su fuerza de trabajo crecerá mucho más rápidamente que su población en los próximos treinta años. Tal como se notara, el gráfico 16 muestra una trayectoria de variables claves para América Latina y el resto del mundo en el marco de este escenario de políticas vigentes y para el de convergencia de la región. El gráfico se ha estilizado deliberadamente e indica cómo un escenario de políticas vigentes trae consigo una brecha creciente entre América Latina y gran parte del resto del mundo. El escenario de políticas vigentes muestra lo que pasaría si se continúa por el camino del crecimiento relativamente lento de la PTF y de una inversión de capital relativamente baja.

#### El escenario de convergencia en América Latina y sus ventajas

Si las economías de América Latina pudieran ingresar al club de los “convergentes”, podrían lograrse cambios radicales en las perspectivas de la región. El escenario de convergencia depende, en gran medida, del desempeño de sus economías más importantes, así como de la cuestión crucial de aprovechar las ventajas del retraso existente en innovación e inversión para aumentar el crecimiento. Cabe recordar que el escenario de convergencia simplemente atribuye a las economías de América Latina la misma tasa de crecimiento para alcanzar el nivel tecnológico de los demás países convergentes. Esto significa que se trata de una estimación de lo que podría



considerarse como el crecimiento potencial de estos países. Sumado a lo largo de treinta años, el impacto es significativo. La producción regional podría triplicarse para 2050, y el ingreso per cápita podría aumentar en 3,3% anual, algo por encima del crecimiento de las economías emergentes, aunque menor que Asia, con 3,7%. Si la región pudiera lograr estas tasas de crecimiento, en 2040 tendría niveles de ingreso de prácticamente la mitad del de Estados Unidos. Los países más ricos de la región podrían alcanzar a Estados Unidos.

El escenario de convergencia presentado con anterioridad no es fácil de lograr. América Latina ha presenciado muchas situaciones en las que los países de rápido crecimiento se encontraron repentinamente ante una crisis (frecuentemente provocada por la propia región) y no pudieron seguir creciendo a las tasas históricas.

Si bien el concepto de convergencia es fácil de comprender, su diseño e implementación no lo son. La experiencia económica de América Latina lo indica claramente. Los indicadores de Ease of Doing Business Index<sup>18</sup>, así como otras fuentes de información, como el informe *Global Competitiveness*, del Foro Económico Mundial<sup>19</sup>, sugieren que América Latina necesita hacer reformas significativas de su estructura económica. Se han destacado los progresos en cuanto a la gestión macroeconómica, con solo algunas excepciones. Sin embargo, para que el crecimiento económico se reanude más allá del improbable caso de aumentos sostenidos de los precios de las materias primas, América Latina tendrá que fortalecer sus instituciones, para hacerlas confiables y estar mejor preparadas para un entorno mundial cambiante. Esto incluye un gobierno eficaz, centrado en los principios de gestión financiera pública y buena gobernanza, y una estructura legislativa bien definida y bien aplicada, con procedimientos simplificados.

Las políticas deberán centrarse en áreas clave como infraestructura y educación y habilidad técnica, en que la región está rezagada de otras.

18. World Bank, Ease of Doing Business Index, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/wxheqlx>, acceso en: 18 dic. 2019.

19. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y3qmkwv>, acceso en: 18 dic. 2019.

Además, los gobiernos de América Latina tendrán que romper monopolios internos, ya sean privados o públicos. La región tendrá que abrirse a la competencia extranjera, no solo para hacer frente al problema anterior sino para ayudar a integrar las diferentes economías, muchas de ellas altamente protegidas, para hacer uso de las cadenas de valor internacionales y utilizar las nuevas tecnologías al máximo. Esto debe ir acompañado de reformas que puedan ayudar a reducir la informalidad y abrir los mercados laborales, que también están sujetos a restricciones significativas y costosas. Las cuestiones relativas a la pobreza y a la inclusión también tendrán que abordarse de manera más eficaz, principalmente sobre la base de mejoras en el capital humano. Para terminar esta lista, que no es exhaustiva, habrá que introducir importantes reformas en el sistema financiero, para ayudar a un sector más amplio de la comunidad empresarial a tener acceso a recursos para la inversión y el crecimiento.

Un aspecto importante de estos escenarios es que, de acuerdo con las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas (onu), el mundo en general, incluyendo América Latina, verá un envejecimiento promedio de la población y de la fuerza de trabajo. Las únicas excepciones serán África Subsahariana y, en menor medida, el Oriente Medio. En estas circunstancias, se verán dos fenómenos. El primero es una mayor tasa de dependencia demográfica, es decir, menor número de trabajadores activos respecto de ancianos y niños y estudiantes. Estas tendencias son las que llevan a la caída en el crecimiento promedio en el periodo<sup>20</sup>. Esto se vería agravado por el segundo fenómeno: el crecimiento del sector de servicios en la economía y, dentro de estos, aquellos con menor potencial de mejora de productividad, tal como en la salud y la educación. De esto surgen tres problemas fundamentales, que también tendrán que ser resueltos: la necesidad de permitir que los individuos de mayor edad dentro de la fuerza de trabajo (más allá de los 65 años) puedan continuar trabajando,

20. Claudio M. Loser, Jose Fajgenbaum, Harpaul A. Kohli y Ieva Vilkeltyte, "How Aging Societies May Affect Global Growth Prospects", *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 9, n. 1-3, pp. 38-74, 12 feb. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/vpky37n>, acceso en: 18 dic. 2019.

reflejando la mayor longevidad y experiencia; que se aumente la participación femenina en la fuerza laboral; y que se considere una importante reforma en el régimen de previsión social, que evite un colapso fiscal y que se adecue a la nombrada mayor longevidad.

## **Comentarios finales**

El camino a seguir por América Latina no será fácil. Los desafíos resultantes de incorporar las reformas estructurales requerirán un importante esfuerzo para la mayoría de los países de la región. La principal tarea en el corto plazo será corregir los desequilibrios macroeconómicos presentes, agravados por el impacto insostenible de la bonanza externa previa. Las estimaciones de crecimiento anual para los escenarios presentados en esta sección no son increíblemente ambiciosas, con el 2,5% de crecimiento per cápita para el período 2015-2050 en el escenario central, para un total de aumento de 134%, en línea con la media mundial. A menos que se realice un esfuerzo importante en los próximos años a nivel macroeconómico, estructural e institucional, la tasa de crecimiento podría caer fácilmente a 1,6% al año, el correspondiente a un escenario pesimista. Políticas poco coherentes (lo que no es monopolio de la región) podrían afectar al desempeño. Esto sin duda podría influir en la lucha para la inclusión y contra la pobreza y poner la región en mayor desventaja en su búsqueda de elevar a más y más personas a la clase media. Algunos políticos pueden esperar un cambio de términos de mercado y tendencias favorables, pero, dadas las circunstancias actuales, es un supuesto riesgoso. Lo más seguro es el trabajo centrado en la estabilidad, la reforma y la integración regional e internacional, enfocados dentro de un marco institucional moderno y dentro de un estado de derecho. Además, debe empezarse ahora.



# Desafíos de crecimiento e innovación en América Latina

OSVALDO ROSALES<sup>1</sup>

Al concluir la segunda década del siglo xxi, los resultados económicos y sociales de América Latina no son buenos y distan muchas leguas de la promesa de mediados de la primera década, cuando se habló de que ingresábamos a la década de América Latina. Malos han sido los resultados en crecimiento, innovación y competitividad, justamente cuando la humanidad vive probablemente el momento más intenso y determinante de su evolución tecnológica.

Estamos ingresando, por una parte, a la era de la inteligencia artificial, del internet de las cosas, del *big data*, del almacenamiento de datos en la nube, del auge de la robotización, de los vehículos movidos por energía eléctrica, de los vehículos autónomos y, por otra, a una época de avances gigantescos en neurociencias, ciencias de la vida, nanotecnologías y bioingenierías. La confluencia de todos esos avances asegura modificaciones radicales en la forma de producir, consumir y vivir, incluyendo mutaciones probablemente espectaculares en la concepción del empleo.

En un curso paralelo —y cada vez más acuciante— se yergue la amenaza del cambio climático, anunciándonos no solo eventos climáticos desestabilizadores sino también amenazando las perspectivas de la agricultura, la ganadería, la pesca y la industria forestal.

1. Economista chileno con magíster en economía otorgado por la Escolatina, de la Universidad de Chile. Actualmente es consultor en temas de comercio internacional y negociaciones comerciales. Fue director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y director general de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Nada asegura que esos perjuicios al hábitat producidos por el accionar humano puedan ser perfectamente neutralizados por otras actividades humanas, tales como la innovación y el cambio tecnológico. Pero lo que sí se puede asegurar es que hoy existe una urgencia adicional para innovar y para adaptar y crear nuevas soluciones tecnológicas para captar, usar y reutilizar eficientemente el agua; preservar y mejorar la fertilidad de la tierra; dotar a nuestros productos de una adecuada huella de carbono y de agua; revolucionar nuestra matriz energética para incorporar crecientemente energías renovables no convencionales; modificar nuestra matriz de transporte para hacerla menos contaminante; mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades, avanzando hacia ciudades inteligentes que ahorren energía, reciclen materiales y mejoren la seguridad ciudadana. La lista es mucho más larga, pero sirva el párrafo anterior para dimensionar el gigantesco espacio que la innovación puede aportar al bienestar de nuestras poblaciones.

En las siguientes páginas se revisan brevemente algunos de los desafíos asociados al crecimiento y a la innovación en América Latina, con algún énfasis en infraestructura, inserción internacional e integración regional.

## **Recuperar el crecimiento**

En lo que va del siglo **xxi**, el crecimiento económico en América Latina ha sido desalentador, promediando un 2,5% anual, una tasa que conduce a esperar casi treinta años para duplicar el producto. Se detectan tres fases bien pronunciadas: se creció al 1,6% anual entre 2000 y 2003; luego, entre 2004 y 2008, se creció al 5,1% anual, aprovechando el superciclo de los *commodities* y el “matrimonio de conveniencia” entre Estados Unidos y China, en que China crecía a dos dígitos y Estados Unidos creció en torno al 4%. Viene la crisis *subprime* y América Latina cae en recesión en 2009. Reacciona el Grupo de los Veinte (G20), y vienen paquetes reactivadores en lo fiscal y monetario, destacando el gigantesco paquete reactivador de China –14% del producto interno bruto (PIB)–, lo que nuevamente cata-pulta al alza la demanda y los precios de los productos básicos, y América

Latina crece al 5,4% anual los años 2010 y 2011. Entrando ya a una fase posrecuperación, entre 2012 y 2019, casi una década, el crecimiento medio ha sido de solo 1%.

Las diferencias en las tasas de crecimiento son decidoras; mientras en los casos de Panamá, República Dominicana, Perú, Bolivia y Honduras el PIB se duplica en alrededor de quince años, en los peores casos, es necesario esperar treinta años para conseguir lo mismo (sesenta en el caso de Haití).

TABLA 1: *Ranking del crecimiento económico en América Latina (2000-2019)*

|    | <i>Ranking</i>       | <b>Tasa de crecimiento promedio anual (%)</b> | <b>Número de años necesarios para duplicar el PIB</b> |
|----|----------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1  | Panamá               | 6,1                                           | 11,8                                                  |
| 2  | República Dominicana | 5,4                                           | 13,3                                                  |
| 3  | Perú                 | 4,9                                           | 14,7                                                  |
| 4  | Bolivia              | 4,3                                           | 16,7                                                  |
| 5  | Honduras             | 4,1                                           | 17,6                                                  |
| 6  | Colombia             | 3,9                                           | 18,5                                                  |
| 7  | Costa Rica, Cuba     | 3,8                                           | 18,9                                                  |
| 8  | Chile, Ecuador       | 3,6                                           | 20                                                    |
| 9  | Guatemala, Paraguay  | 3,4                                           | 21,1                                                  |
| 10 | Ecuador, Nicaragua   | 3,1                                           | 23,2                                                  |
| 11 | Uruguay              | 2,9                                           | 24,8                                                  |
| 12 | Argentina            | 2,7                                           | 26,6                                                  |
| 13 | México               | 2,4                                           | 30                                                    |
| 14 | Brasil               | 2,3                                           | 31                                                    |
| 15 | El Salvador          | 2,2                                           | 32                                                    |
| 16 | Haití                | 1,2                                           | 60                                                    |
| 17 | Venezuela            | -1,3                                          | —                                                     |
|    | América Latina       | 2,5                                           | 28,8                                                  |

Fuente: El autor, 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Washington, [1948-2019], disponible en: <https://tinyurl.com/sek5upk>, acceso en: 18 dic. 2019.

El balance del crecimiento económico es desalentador por el bajo promedio, por su alta volatilidad, tan dependiente de ciclos externos, y además porque las cuatro economías más grandes —Argentina, Brasil, México y Venezuela— se ubican en la parte más baja de la tabla. Además Venezuela ostenta el record de haber enfrentado nueve recesiones en veinte años, con lo cual el PIB de 2019 es apenas un 76% de lo que era en 1999.

## Responsabilidad macroeconómica

La recuperación del crecimiento debe ir de la mano con la responsabilidad macroeconómica, por cierto. El desafío es que ese compromiso sea compatible con la innovación, la diversificación productiva y exportadora y con la reducción de las desigualdades. Esos compromisos requieren el liderazgo del sector público, pues no se consiguen por el accionar espontáneo del mercado, menos aún en mercados altamente concentrados, como varios de los mercados de la región.

Responsabilidad fiscal, baja inflación y resguardo de los equilibrios de balanza de pagos son imprescindibles para crecer más y también para abordar la transformación productiva. Es bueno entender sí que las modalidades de política económica que permiten conseguir esos objetivos no son neutras respecto de objetivos claves, tales como diversificación productiva, innovación, productividad y reducción de las desigualdades.

Como nos lo recuerda Ricardo Ffrench-Davis<sup>2</sup>, la mirada neoliberal se concentra en la inflación y en el equilibrio fiscal, ámbitos necesarios de vigilar, por cierto. Sin embargo, la gran falla del enfoque neoliberal es ignorar otros aspectos claves de una macroeconomía sostenible y funcional al desarrollo. Se trata del tercer pilar, esto es, de la relación entre el nivel de la capacidad productiva y el nivel de producción efectiva o uso de capacidad, ya que la brecha entre ambas influye significativamente sobre el nivel de inversión y, por ende, sobre el empleo productivo. Esa brecha no

2. Ricardo Ffrench-Davis, *Reformas Económicas en Chile, 1973-2017: Neoliberalismo, Crecimiento con Equidad e Inclusión*, Santiago (Chile), Taurus, 2018, pp. 232-233.



depende solo de la política monetaria y fiscal sino también de la política cambiaria y de la cuenta de capitales.

Necesidad de una macroeconomía efectivamente contracíclica

Sin control sobre la cuenta de capitales ni sobre el tipo de cambio, la economía tenderá a operar cíclicamente, dominada por los *shocks* externos, sean los términos de intercambio o los flujos de capitales. El carácter marcadamente procíclico de los flujos financieros y del precio del cobre transmiten la inestabilidad externa a los mercados internos, gestando brechas recesivas y un tipo de cambio que se mueve en una montaña rusa, sin aportar estabilidad en los incentivos para exportables y sustitutos de importaciones. El desafío es contar con una política macroeconómica efectivamente contracíclica, cuyos principales componentes sean: sostener un tipo de cambio real competitivo, con flexibilidad administrada por la autoridad económica; tener una regulación prudencial de la cuenta de capitales, desalentando excesos procíclicos en los flujos especulativos de capitales; y, complementando lo anterior, contar con una política fiscal efectivamente contracíclica<sup>3</sup>.

La inestabilidad cambiaria: un ejemplo del freno al desarrollo exportador

La inestabilidad cambiaria no solo afecta el dinamismo de las exportaciones sino también su estructura, castigando el valor agregado que se incorpora en ellas y reduciendo el efecto de arrastre de las exportaciones sobre el resto de la economía. En efecto, un tipo de cambio real elevado, por *shocks* externos comerciales o financieros, estimula exportaciones y sustitutos de importaciones y favorece inversión en esos rubros; pero, cuando cambia el signo del ciclo externo, se desestiman exportaciones, se favorecen importaciones y las inversiones realizadas en el ciclo anterior generan capacidad ociosa; muchas pequeñas y medianas empresas (pymes)

3. *Idem*, p. 529.

abandonan el negocio exportador, demorando muchos años en volver al mismo, si es que vuelven.

La inestabilidad cambiaria entonces aleja a las pymes del negocio exportador, pues lo hace muy riesgoso, y, cuando la caída del tipo de cambio real es pronunciada, castiga severamente a las pymes que producen para el mercado interno, ya que deben competir con importaciones más baratas.

Equilibrio fiscal que, junto con el apoyo al crecimiento,  
apoye también la equidad y la sustentabilidad

En nuestra región, afortunadamente existe un amplio consenso sobre la necesidad de mantener equilibradas las cuentas fiscales. El desafío es que ese equilibrio apoye también un crecimiento inclusivo y sustentable. Desarrollar ese punto excede el espacio de este capítulo; sin embargo, sí es posible delinear tres principios básicos: que la estructura fiscal esté basada en la progresividad de ingresos y gastos; que existan impuestos al patrimonio; y que también existan “impuestos verdes”. La progresividad alude a una estructura tributaria más apoyada en impuestos directos que en los indirectos; que los impuestos directos sean efectivamente progresivos; que las exenciones sean escasas y no favorezcan a sectores de mayor ingreso; que se controle eficazmente la evasión y la elusión; y que el impuesto al patrimonio tenga una presencia relevante. La progresividad, por el lado del gasto, alude a asegurarse que los subsidios, cuando existan, sean justificados, transitorios y no beneficien a las mayores empresas o a sectores de mayores ingresos; que las partidas de educación, salud y pensiones sean las mayoritarias; que la vigilancia en la eficiencia del gasto sea generalizada, desechando programas caducos o de bajo impacto para concentrarlos en los de mayor impacto económico o social.

Los impuestos verdes aluden a castigar con tributos adecuados a las actividades más contaminantes y a favorecer tributariamente a las actividades que se orientan a proteger mejor el medio ambiente, a generar energías renovables, a descontaminar y a apoyar tareas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Un caso paradigmático de la contribución de la política fiscal al crecimiento es cómo preservar la inversión pública en infraestructura en momentos de ajuste fiscal. En efecto, es demasiado frecuente en nuestra región que, en las ocasiones de ajuste fiscal, la principal variable de ajuste sea reducir la inversión pública en infraestructura. Es ampliamente consensual en la profesión de economistas el importante rol que esa variable juega en la promoción del crecimiento. Cuando se la castiga, no solo existe el impacto directo en el menor crecimiento sino también esa menor inversión pública desalienta la inversión privada, ya que esta deja de hacerse o se reduce, una vez que ya no se cuenta con el camino, el puente, la represa o la mejora en la actividad portuaria o logística. Retomaremos ese punto más adelante.

## **El rezago de América Latina en innovación y competitividad**

Ya veíamos los malos resultados en crecimiento económico para los veinte primeros años del siglo XXI. Pues bien, los resultados en innovación y competitividad no solo son más decepcionantes sino también muestran retrocesos casi generalizados.

En materia de innovación, Chile es el único país latinoamericano ubicado entre los primeros cincuenta innovadores mundiales y, además, lo hace con un fuerte retroceso en los últimos diez años. También retroceden Costa Rica, Brasil, Argentina, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras. Al contrario, mejoran su capacidad de innovación México, Colombia, Panamá, Perú, República Dominicana y, en menor medida, Uruguay. En cualquier caso, las ubicaciones de los países latinoamericanos, salvo la de Chile, siguen siendo posteriores a los primeros cincuenta países. Nada para enorgullecerse.

Algo parecido acontece con los indicadores de competitividad. Entre los primeros cincuenta, solo Chile y México. Avanzan Costa Rica, Colombia, México, Perú y Uruguay. Retroceden Bolivia, Chile, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Honduras. Los mayores deterioros ocurren en Argentina y Venezuela.

CUADRO 1: *Presencia latinoamericana en innovación (2011 y 2018)*

| Indicador global de innovación | 2011             | 2018                      |
|--------------------------------|------------------|---------------------------|
|                                | 125 países       | 126 países                |
| En primeros 50 lugares         | Chile (38)       | Chile (47)                |
| En primeros 51-70 lugares      | Costa Rica (45)  | Costa Rica (54)           |
|                                | Brasil (47)      | México (56)               |
|                                | Argentina (58)   | Uruguay (62)              |
|                                | Uruguay (64)     | Colombia (63)             |
|                                |                  | Brasil (64)               |
| Lugares entre 71 y 100         |                  | Panamá (70)               |
|                                | Colombia (71)    |                           |
|                                | Paraguay (74)    |                           |
|                                | Panamá (77)      | Perú (71)                 |
|                                | México (81)      | Argentina (80)            |
|                                | Perú (83)        | República Dominicana (87) |
|                                | Guatemala (86)   | Paraguay (89)             |
|                                | El Salvador (90) | Ecuador (97)              |
|                                | Ecuador (93)     |                           |
|                                | Honduras (98)    |                           |

Nota: Los países que no aparecen en alguna de las columnas están ubicados después del lugar 100.

Fuentes: Soumitra Dutta (ed.), *The Global Innovation Index 2011: Accelerating Growth and Development*, Fontainebleau/Ginebra, Institut Européen d'Administration des Affaires (Insead)/World Intellectual Property Organization (Wipo), 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/r9ngde8>, acceso en: 18 dic. 2019; Soumitra Dutta, Bruno Lanvin y Sacha Wunsch-Vincent (eds.), *Global Innovation Index 2018: Energizing the World with Innovation*, Ithaca/Fontainebleau/Ginebra, Cornell University/Institut Européen d'Administration des Affaires (Insead)/World Intellectual Property Organization (Wipo), 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/t6dgav5>, acceso en: 18 dic. 2019.

CUADRO 2: *Presencia latinoamericana en competitividad (2007 y 2018)*

| Índice de competitividad global | 2007             | 2018            |
|---------------------------------|------------------|-----------------|
|                                 | 131 países       | 140 países      |
| Entre los primeros 50 lugares   | Chile (26)       | Chile (33)      |
|                                 | México (49)      | México (46)     |
| Del lugar 51 al 70              | Panamá (56)      | Uruguay (53)    |
|                                 | Costa Rica (59)  | Costa Rica (55) |
|                                 | El Salvador (63) | Colombia (60)   |
|                                 | Colombia (65)    | Perú (63)       |
|                                 | Brasil (68)      | Panamá (64)     |

| Índice de competitividad global | 2007           | 2018                      |
|---------------------------------|----------------|---------------------------|
|                                 | 131 países     | 140 países                |
| Lugares entre 71 y 100          | Uruguay (71)   | Brasil (72)               |
|                                 | Honduras (77)  | Argentina (81)            |
|                                 | Argentina (79) | República Dominicana (82) |
|                                 | Perú (80)      | Ecuador (86)              |
|                                 | Guatemala (81) | Paraguay (95)             |
|                                 | Venezuela (90) | Guatemala (96)            |
|                                 | Ecuador (94)   | El Salvador (98)          |
|                                 | Bolivia (96)   |                           |

Nota: Los países que no aparecen en alguna de las columnas están ubicados después del lugar 100.

Fuentes: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Ginebra, 2006, disponible en: <https://tinyurl.com/stndrg6>, acceso en: 18 dic. 2019; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, Ginebra, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y7w9bxos>, acceso en: 18 dic. 2019.

## Mayor compromiso con la innovación

Para ello, es clave robustecer el apoyo a la investigación, desarrollo e innovación ( $R+D+i$ ), al desarrollo de nuevas empresas (*start-ups*) en áreas promisorias, potenciando el rol de las agencias públicas de apoyo productivo y tecnológico y de la banca de desarrollo para esos efectos (innovación en productos, procesos, comercialización y organización). Los países que han avanzado hacia el desarrollo lo han hecho invirtiendo seriamente en conocimiento científico y tecnológico e innovación basada en dicho conocimiento. La innovación es clave para elevar la productividad, para generar nuevos negocios y para diversificar la matriz productiva. Los países con mayor diversidad productiva exhiben menores niveles de desigualdad y, por lo tanto, generan condiciones de mayor cohesión social.

## Rezago de América Latina en innovación

Por ejemplo, Chile es el país latinoamericano mejor ubicado en los *rankings* de competitividad e innovación. Sin embargo, cuando Australia, Canadá, Dinamarca y Noruega tenían el mismo PIB per cápita que hoy tiene Chile, invertían el doble en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB y tenían el doble de científicos por cada 10 mil empleos. La

experiencia internacional demuestra que ciencia, tecnología e innovación no son lujos de países desarrollados, sino condición básica del progreso económico y social.

Mayor gasto en investigación, desarrollo e innovación

Debemos aumentar gradualmente tanto el gasto público como el privado, como porcentaje del PIB, destinado a ciencia, tecnología e innovación, preocupándonos por cierto de su eficacia y eficiencia. Esa tarea puede verse facilitada si se acude a la red de latinoamericanos que trabajan esos temas en el exterior y si se conocen las mejores prácticas internacionales para estimular el esfuerzo privado en innovación, las mejores alianzas público-privadas en esa dirección y el rol del Estado como cliente de nuevas tecnologías.

Aquellos países que cuentan con agencias o ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación debieran preocuparse por reforzar el rol de tales agencias o ministerios en la estrategia nacional de desarrollo, privilegiando la coordinación de esas agencias o ministerios con la política de desarrollo productivo; de la identificación de áreas estratégicas de desarrollo; de la investigación en regiones, asociadas a zonas geográficas definidas. Programas especiales podrían considerar becas de doctorado y postdoctorado con especialización en las áreas estratégicas del país. En aquellos sectores con mayor potencial competitivo se podrían desarrollar también mecanismos de atracción de estudiantes y científicos nacionales en el extranjero y de extranjeros destacados en esos rubros.

Por cierto, para que esos programas tengan pertinencia y proyección en el tiempo, es fundamental que las organizaciones empresariales participen centralmente en ese esfuerzo. Pasantías en empresas para estudiantes de pre y postgrado, vinculadas a tesis que aborden desafíos específicos de la empresa; concursos de ingeniería y biología aplicados a sectores productivos; sesiones de algunas clases en las propias empresas, etc. son todas iniciativas posibles de impulsar para crear y fortalecer los vínculos entre los diversos componentes del sistema nacional de innovación: universidades, centros tecnológicos, cámaras empresariales, agencias de gobierno y

banca de fomento. En general, en nuestros países, esa red de actores involucrados en actividades de innovación no existe o es meramente germinal. El desafío es, pues, potenciarla.

En esos planos, es crucial examinar las experiencias internacionales más exitosas, llevando a cabo luego “giras tecnológicas” que involucren a líderes empresariales, sindicales, de colegios profesionales, universidades y gobierno en visitas a empresas y centros tecnológicos líderes internacionales. Esas visitas, ojalá por mínimo de dos semanas, contribuyen a gestar entre los participantes un clima de confianza y complicidad muy difícil de conseguir en el país. El conocer de primera mano esas experiencias internacionalmente destacadas, discutir de manera distendida sobre la aplicabilidad de ellas en el país y establecer compromisos de difusión en sus respectivos ámbitos de influencia es algo, si no imposible, bastante difícil de conseguir en el plano nacional<sup>4</sup>.

Necesidad de políticas que incorporen las nuevas tecnologías,  
sin desnivelar más aún la cancha

Ello significa políticas e instituciones que faciliten la convergencia entre nanotecnologías y biotecnologías con la robótica, las neurotecnologías y la inteligencia artificial, entre otras. Si no nos subimos pronto al carro de las nuevas tecnologías sin un salto en innovación y productividad, no estaremos en condiciones de avanzar en más igualdad, de otorgar mejores oportunidades en educación, salud y previsión. Por eso es que la apuesta por apropiarse del cambio tecnológico requiere políticas públicas más activas, un Estado que promueva nuevas actividades productivas con po-

4. Algo poco conocido de las reformas de Deng Xiaoping en China es que, antes de impulsar tales reformas, Deng organizó un alto número de visitas a Japón, Europa Central y Oriental. Las personas involucradas en esos viajes tecnológicos, todas de la cúspide económica, superaron el millar y, una vez que este grupo percibió en terreno las ventajas de la apertura, de la atracción de la inversión extranjera y la relevancia de la innovación, solo en ese momento Deng dio el vamos a las reformas. Es decir, primero construyó el apoyo político a sus reformas y solo luego de ello las impulsó. Cfr. Osvaldo Rosales, *El Sueño Chino: Cómo se Ve China a sí Misma y Cómo nos Equivocamos los Occidentales al Interpretarla*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2020.

tencial y el acceso a la digitalización para las pymes y en todas y cada una de las regiones. Un Estado que, al mismo tiempo, se preocupe de que la introducción de esas nuevas tecnologías no desnivele aún más la cancha. De allí la importancia de masificar el acceso a una banda ancha resiliente y de amplia capilaridad que no deje a nadie atrás, desarrollando programas de capacitación digital para que las tecnologías estén al servicio de las mayorías.

La pregunta entonces es ¿cuáles son las vías que permiten crecer más y avanzar en innovación y competitividad? Por cierto, esa es una pregunta que debe ser respondida en cada contexto nacional, aludiendo a las respectivas condicionantes políticas, económicas e institucionales. Sin embargo, pese a ello, es posible enunciar una serie de políticas y mejores prácticas que, bien ubicadas en el contexto específico de cada país, pueden colaborar en esos objetivos. A continuación, se presentan algunas de ellas.

## **Aumentar la tasa de inversión, particularmente en infraestructura**

Elevar la tasa de crecimiento requiere contar con mayores niveles de inversión y, a la hora de perfilar las claves para impulsar el crecimiento, la inversión en infraestructura aparece como uno de los instrumentos más eficaces, tanto en el plano teórico como en el empírico<sup>5</sup>. Por tanto, la pregunta es ¿por qué nuestros países invierten tan poco en infraestructura?

La inversión en infraestructura mejora cobertura y calidad de servicios públicos claves, como salud y educación, reduce los costos de desplazamiento (transporte, carreteras, puentes), facilita actividades económicas (represas, tranques)<sup>6</sup>. Por esa vía, contribuye a elevar la productividad y la competitividad de la economía, elevando la capacidad de exportación.

5. La inadecuada inversión en infraestructura sería la principal barrera al crecimiento en nuestra región. Cfr. Valeria Cerra *et al.*, *Highways to Heaven: Infrastructure Determinants and Trends in Latin America and the Caribbean*, Washington, International Monetary Fund (IMF), 2016 (IMF Working Paper, 16/185), disponible en: <https://tinyurl.com/tm2ozzt>, acceso en: 18 dic. 2019.
6. Ricardo J. Sánchez *et al.*, *Inversiones en Infraestructura en América Latina: Tendencias, Brechas y Oportunidades*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal),



Un trabajo del Fondo Monetario Internacional (FMI) detecta una caída en el producto potencial de la mayoría de los países de la región y proyecta un debilitamiento adicional en los próximos años. Las razones para ello radicarían en: baja calidad de la educación; baja diversificación y complejidad de las exportaciones; deterioro en el precio de los *commodities*; y infraestructura inadecuada<sup>7</sup>. De esos factores, el más fácil de remover en plazos cortos es la inversión en infraestructura<sup>8</sup>. Por ello, dedicaremos atención especial a ese punto.

El desafío es aumentar la tasa de inversión en infraestructura desde un 3,5% al 6% del PIB para acercarse a tasas de crecimiento más cercanas al 4% anual<sup>9</sup>. Entre 2008 y 2015, el promedio de inversión regional en infraestructura ha sido de 2,8% del PIB, con alrededor de 30% de esa cifra correspondiendo a inversión privada o a programas de asociación público-privada<sup>10</sup>.

Es fundamental dar un nuevo salto en las inversiones en infraestructura física, eje fundamental para el progreso económico y social. Esa inversión abarca caminos, autopistas, aeropuertos, puertos, ferrocarriles,

2017, pp. 81-83 (Serie Recursos Naturales e Infraestructura), disponible en: <https://tinyurl.com/yx6vzos2>, acceso en: 18 dic. 2019.

7. International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook, October: Legacies, Clouds, Uncertainties*, Washington, 2014 (World Economic and Financial Surveys), disponible en: <https://tinyurl.com/v6v8mby>, acceso en: 18 dic. 2019. Cfr. el capítulo 3: "Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment". Cfr. también: Nina Czernich *et al.*, "Broadband Infrastructure and Economic Growth", *The Economic Journal*, vol. 121, n. 552, mayo 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/shfmbhw>, acceso en: 18 dic. 2019; Sergi Lanau, *The Growth Return of Infrastructure in Latin America*, Washington, International Monetary Fund (IMF), 2017 (IMF Working Paper, 17/35), disponible en: <https://tinyurl.com/ru77lg2>, acceso en: 18 dic. 2019.
8. Un aumento no anticipado de un punto del PIB en inversión pública en infraestructura elevaría el PIB del año en 0,4% y 1,5% en el cuarto año. Cfr. International Monetary Fund (IMF), *op. cit.*, 2014.
9. La inversión en infraestructura en Asia Pacífico se mueve entre 7% y 8% de PIB, es decir, más que duplica la inversión respectiva en América Latina. La calidad de la infraestructura latinoamericana además solo supera a la existente en África Subsahariana.
10. Eduardo Cavallo y Andrew Powell (coords.), *Construir Oportunidades para Crecer en un Mundo Desafiante: Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019.

transporte de pasajeros y de carga en todas sus manifestaciones, hospitales y centros de salud primaria; universidades, liceos y jardines infantiles; así como las obras sanitarias y de recursos hídricos. Incluye también la infraestructura energética, digital y la científico-tecnológica. La inversión en infraestructura favorece el crecimiento y la productividad, reduce la pobreza y la desigualdad, favoreciendo la descentralización y una mayor conectividad nacional.

Los desafíos son múltiples:

- infraestructura de riego;
- infraestructura logística y portuaria;
- despliegue de redes nacionales de fibra óptica de alta velocidad que permita comunicar el país interna e internacionalmente, en armonía con los estándares de conectividad digital del siglo xxi;
- actualización de las redes nacionales de transporte interurbano de nueva generación, para que mejore las redes actuales, que incluya nuevas autopistas interurbanas; la recuperación del ferrocarril como alternativa modal en algunas zonas; la ampliación de trenes subterráneos donde corresponda; sistemas de transporte modernos con rieles suplementados por redes de “corredores exclusivos” para el transporte público en las zonas metropolitanas más pobladas; redes de autopistas urbanas en las ciudades de más de 250 mil habitantes, con soluciones tarifadas compatibles con los objetivos de reducir la congestión y mejorar la calidad del aire que respiramos.

Un trabajo conjunto de tres importantes agencias regionales presenta cifras detalladas sobre la inversión en infraestructura de los países latinoamericanos, agrupándolas en cuatro categorías: agua, riego y defensa contra inundaciones; electricidad y gas; telecomunicaciones; y transporte (aéreo, carreteras, ferrocarriles, fluvial y marítimo)<sup>11</sup>. Esa información

11. Se trata de Infraestructura en América Latina y el Caribe (Infralatam), proyecto conjunto de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

permite detectar la magnitud de las brechas específicas en cada una de esas cuatro categorías y subcategorías, facilitando, entonces, la definición de prioridades.

El financiamiento de ese mayor esfuerzo exige que la inversión pública directa se eleve en un punto y medio del PIB y se concentre en infraestructura social, que mejore directamente la calidad de vida de los sectores más vulnerables en las ciudades y en las zonas no urbanas. Un punto adicional del PIB debiera surgir de concesiones o programas de asociación público-privada, realizando las modificaciones que los tiempos demandan.

### Mejorar la eficiencia de la inversión

Por cierto, junto con elevar la inversión, es menester preocuparse por mejorar la eficiencia de esa inversión. Cuando coinciden capacidad ociosa en la economía y una elevada eficiencia en la inversión, entonces es razonable promover mayor inversión pública en ese rubro, aprovechando, además, el actual ciclo de bajísimas tasas de interés mundiales. De esa forma, se podría gestar un favorable efecto multiplicador sobre el crecimiento, sin afectar la relación deuda-producto.

El financiamiento es clave, pero no cubre la totalidad del tema. Los expertos detectan escasez de proyectos bien evaluados. Hay un potencial importante en nuevas posibilidades de financiamiento, por ejemplo, en fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos soberanos o fondos específicos de infraestructura. Sin embargo, para acceder a esos recursos, es fundamental contar con una buena preevaluación de proyectos, yendo más allá de títulos generales. Acceder a esos fondos de largo plazo es particularmente urgente en esos momentos de bajas tasas de interés, de modo que presentar proyectos de alta rentabilidad y bien evaluados debiera ser una vía bien relevante para dar un salto en infraestructura.

Una de las peores consecuencias de la jibarización del estado en la región ha sido el debilitamiento de los procesos de planificación y las agencias de evaluación de proyectos de inversión, cuestión que, a su vez, ha repercutido en menores tasas de crecimiento. Los estudios de preinversión son estrictamente necesarios para motivar a los inversionistas institucionales,

pero, además de ello, es importante asegurar estabilidad en marco regulatorio, factibilidad y riesgos asociados<sup>12</sup>.

#### Agilizar la evaluación ambiental de grandes proyectos

Desde ese punto de vista, particularmente en los grandes proyectos de inversión (energía, minería), han surgido recientemente algunas propuestas orientadas a agilizar el trámite de esos proyectos y, al mismo tiempo, reforzar su seguridad jurídica. Se habla, por ejemplo, de agilizar el proceso de evaluación ambiental en los grandes proyectos de inversión. Eso significa racionalizar dicho proceso, limitando su número de eslabones; acotando la duración del trámite en cada eslabón; eliminando eslabones excesivos o innecesarios. En efecto, la rigurosidad en la preservación ambiental no tiene por qué ser sinónimo de burocracia o tramitología. Por tanto, respetando cabalmente las normativas vigentes, es posible agilizar el proceso de evaluación de esas inversiones, proceso que hoy puede llegar a ser injustificadamente largo.

#### Mejorar la gestión de grandes proyectos

En la misma dirección, y explorando buenas prácticas en Australia, Canadá y Suiza, es posible establecer una Unidad de Gerencia de Inversión o Gestión de Grandes Proyectos, unidad interministerial, dependiente de la presidencia y que estaría encargada de agilizar los grandes proyectos de inversión públicos y privados, acompañándolos en el proceso, desmontando los lomos de toro que vayan frenando la inversión, facilitándoles los trámites administrativos y agilizando las decisiones del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales involucrados<sup>13</sup>.

Esa oficina coordinaría a los diferentes servicios públicos que intervienen en la evaluación de proyectos y obtención de permisos de los grandes proyectos de inversión, buscando racionalizar los procesos y hacerlos más

12. Eduardo Cavallo y Andrew Powell (coords.), *op. cit.*, 2019.

13. Este punto me fue sugerido por Álvaro García Hurtado, exministro de Economía de Chile.

eficientes. Otra tarea relevante de esa oficina sería generar la información necesaria para iniciar los procesos de participación ciudadana en forma temprana. En efecto, proyectos energéticos o mineros de gran envergadura tienden a enfrentar dificultades, por razones ambientales o por rechazo de la comunidad donde se radicaría el proyecto.

Esas barreras a la inversión a veces surgen cuando el proyecto lleva ya varios años encaminado en las instancias de aprobación. Cuando ello sucede, la inversión es frenada y abandonada, con un elevado gasto previo y con costos políticos considerables. Para evitar ese *impasse*, es necesario incorporar una lógica de economía política que permita abordar varios cuellos de botella:

- la participación local de la comunidad debe ser temprana y contar con toda la información relevante para opinar y votar sobre el proyecto;
- la inversión debe considerar una lógica de valor compartido, asignando, por ejemplo, cada año un 1% de las utilidades a proyectos económicos o sociales definidos por la comunidad local;
- un componente significativo de la tributación del proyecto también debe ser asignado a la comunidad donde se ubica la inversión —con este componente, es más factible que tanto la comunidad como el gobierno local respectivo perciban beneficios más nítidos del proyecto y puedan facilitar su implementación<sup>14</sup>.

La mencionada oficina también debiera asegurar que la fiscalización se realice oportunamente y de acuerdo a las mejores prácticas. El propósito de la oficina no es facilitar la aprobación de los proyectos bajando las exigencias, sino reducir los plazos de la aprobación o rechazo de los proyectos, a través de una mejor coordinación y seguimiento por parte de las instituciones responsables de cada proceso, y la racionalización de trámites.

14. Se insiste en que nada de eso busca asegurar a todo evento la aprobación de los grandes proyectos de inversión, sin preocuparse de sus impactos ambientales. Se trata de contar con una institucionalidad ordenada y participativa que, respetando las normativas ambientales, asegure respuestas rápidas, positivas o negativas, en la tramitación del proyecto.

De ese modo, esa oficina debiera cumplir con las siguientes tareas:

- constituirse en ventanilla única para ingreso de grandes proyectos de inversión;
- generar un mapa de los trámites y permisos a obtener;
- acompañar, apoyar y coordinar a los servicios públicos involucrados en todo el proceso;
- informar a las autoridades locales para dar inicio a los diálogos ciudadanos;
- entregar la información disponible para alimentar los procesos de diálogo;
- realizar un seguimiento en línea de todos los trámites y los plazos comprometidos por cada una de las organizaciones públicas involucradas.

Una iniciativa de ese tipo podría mejorar los procesos de evaluación de proyectos, favoreciendo un proceso regulatorio más predecible y oportuno, una vez que, además, la consulta ciudadana aparece al inicio del proceso. En las experiencias citadas, ese tipo de iniciativa permitió reducir los tiempos de tramitación de los grandes proyectos de cuatro a dos años, con los consiguientes ahorros en tiempo y recursos para las empresas y para el Estado<sup>15</sup>.

Ahora bien, un factor adicional en la ecuación es contar con adecuados planes de ordenamiento territorial que planifiquen el uso de los suelos, de modo que los inversionistas conozcan con antelación el tipo de inversión que es posible realizar en cada zona (inversiones minera, energética, industrial, agrícola, turismo, zonas protegidas, etc.). Con esa última variable, es posible articular el proceso de evaluación con los procesos de

15. En conversaciones del autor con embajadores de países industrializados en Chile, ellos transmitían la inquietud de sus inversionistas por los largos tiempos de tramitación de esos proyectos, los que podían llegar a los seis años. Repetían también que no estaban demandando aprobaciones en plazos cortos; para esos inversionistas también era favorable tener un rechazo del proyecto en plazos razonables, pues de ese modo pierden menos recursos y pueden dedicar sus esfuerzos a otras iniciativas.

diálogo permanentes en torno a los grandes proyectos de inversión en un contexto de beneficio compartido y desarrollo territorial.

## **Telecomunicaciones y redes digitales**

La infraestructura digital de banda ancha y alta calidad no es lujo de países ricos, sino una condición cada vez más necesaria para el desarrollo y el bienestar de la población. En el contexto de la explosión de las tecnologías disruptivas, hoy, esa infraestructura es tan indispensable para el desarrollo como lo son las infraestructuras de energía, agua y de transporte. En efecto, el aumento de la productividad de los sectores tradicionales de la economía, la emergencia de nuevos sectores industriales y de servicios, la modernización del Estado y la descentralización e integración nacional dependen cada vez más de la conectividad digital.

Para avanzar en ese proceso, es necesario promover políticas que permitan construir una infraestructura de banda ancha de alta velocidad, similar a la de países desarrollados y a un costo que sea accesible para las grandes mayorías, acudiendo a subsidios específicos y localizados si fuese necesario. La regulación también debe ser adecuada, de modo de aproximarse a los estándares internacionales, acompañándola de capacidad de fiscalización para elevar la resiliencia y la calidad de la infraestructura digital.

Aquí aparece uno de los principales desafíos del crecimiento inclusivo de las próximas décadas. En efecto, en las zonas más vulnerables o apartadas de nuestros países, la infraestructura digital es precaria o inexistente, con lo cual se asiste a la profecía autocumplida de la exclusión creciente de dichas poblaciones de los beneficios de un futuro crecimiento, cada vez más vinculado a la digitalización. Programas nacionales de capacitación y desarrollo de habilidades digitales se hacen necesarios, estableciendo vínculos precisos con la educación, de modo que ésta desarrolle programas que favorezcan las competencias del siglo xxi, tales como el pensamiento computacional, incluyendo la enseñanza de lenguajes de programación desde edad temprana.

En esa dirección, es importante que los gobiernos sean capaces de definir una estrategia nacional y regional de digitalización que asegure acceso a una banda ancha de alta velocidad para todos los servicios de los gobiernos nacional, regional y municipal. Dicho plan, además, debiera incluir componentes de privacidad de los datos y ordenamiento del proceso de digitalización del Estado, incrementando resiliencia, ciberseguridad y uso eficiente de recursos.

En el mediano plazo, un crecimiento elevado debe ir acompañado de una agenda digital, que se comprometa a contar en pocos años más con una administración pública accesible 100% vía móvil o en espacios públicos con internet móvil. Ello facilitaría que los ciudadanos interactuaran con plataformas diseñadas para telefonía móvil, intuitivas y fáciles de usar. Por cierto, eso se vería muy favorecido con un pronto despliegue de redes 5G.

La revolución energética es un eje en el combate al cambio climático y en la transformación productiva

La industria de la energía es fundamental para conseguir un desarrollo sustentable: las energías renovables no convencionales ayudarán a reactivar la economía, a mejorar la competitividad de nuestras empresas, a diversificar la matriz productiva y, lo más importante, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Las políticas públicas deberían proveer el máximo acceso a un suministro de energía a base de fuentes limpias y a precios competitivos, reemplazando gradualmente el consumo de combustibles fósiles. Ello significa potenciar el uso creciente de la energía eléctrica como fuente de energía para los sistemas de transporte público y privados y la conversión de la demanda de energía térmica residencial, desde combustibles fósiles a fuentes limpias, principalmente renovables y autóctonas. Ello contribuirá a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y, por tanto, a cumplir los compromisos internacionales para frenar el cambio climático.



## **Pacto por el Crecimiento Verde**

A la luz de los más recientes estudios científicos y de los aportes de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es claro que la amenaza del cambio climático constituye el principal desafío que enfrenta la humanidad. Ello quiere decir, por ejemplo, que, en las próximas décadas, el crecimiento será verde o no será. De allí la relevancia de actuar ya.

Desde esa óptica, un Pacto por el Crecimiento Verde podría asegurar la disponibilidad de agua, saneamiento y su gestión sostenible; fortalecer el monitoreo y fiscalización del cumplimiento ambiental; incorporar los delitos, las multas y las penas ambientales en la legislación con la intensidad que hoy se requiere; generar sistemas de compensación y restauración ambiental que administren la certificación de sellos ambientales para promover la biodiversidad.

Cada uno de nuestros países está estableciendo compromisos nacionales en mitigación y adecuación al cambio climático. Ayudaría en ese desafío contar con una normativa que defina criterios y estándares para el ordenamiento territorial del país respectivo, con el fin de prevenir riesgos ambientales, ordenar el desarrollo de las ciudades y de las actividades productivas, evitando de paso la formación de zonas de sacrificio ambiental. En la misma dirección, aportaría contar con legislación actualizada sobre desastres naturales, cambio climático y gestión del riesgo. Eso permitiría gestionar oportunamente tareas de mitigación, adaptación y resiliencia ante los desastres naturales que con tanta frecuencia nos acontecen. Se trata pues de nuevos desafíos que deben ser incorporados en las inversiones en infraestructura.

## **Formación de recursos humanos**

Educación para el siglo XXI

Cualquier estudio comparativo sobre el crecimiento y el desarrollo en diversas latitudes coincide en la relevancia de la formación de los recursos

humanos, esto es, la centralidad de la educación y de la formación profesional. La consigna democratizadora clásica del siglo xx fue la educación pública gratuita y de calidad para todos, consigna que sigue al debe en la mayoría de nuestros países.

En el trabajo pionero de Tony Wagner<sup>16</sup>, luego de numerosas entrevistas a especialistas, empresarios y profesionales de la educación, se estableció que las habilidades claves para incursionar en el siglo xxi serían:

- pensamiento crítico y resolución de problemas;
- colaboración y liderazgo (trabajo en equipo);
- agilidad y adaptabilidad;
- iniciativa y espíritu emprendedor;
- comunicación oral y escrita eficaz;
- acceso y análisis de la información;
- creatividad (curiosidad e imaginación).

Más recientemente, LinkedIn presentó una evaluación de las diez habilidades más demandadas por las empresas en 2018. Entre las habilidades blandas, destacan creatividad, persuasión, colaboración, adaptabilidad y gestión del tiempo. Entre las habilidades duras, sobresalen computación en la nube, inteligencia artificial, razonamiento analítico, gestión de personas y diseño ux (del inglés, *user experience*)<sup>17</sup>.

Por cierto, la educación no solamente debe concebirse como preparación para el trabajo. Su principal tarea es formar ciudadanos para el siglo xxi, lo que implica contar no solo con alfabetización digital sino también con alfabetización ecológica para un desarrollo sostenible y con formación ciudadana para la democracia y la globalización del siglo actual.

Confrontada la educación latinoamericana con esas exigencias, es claro que el rezago es altamente preocupante y que la reforma de los con-

16. Tony Wagner, *Overcoming the Global Achievement Gap*, Cambridge (Estados Unidos), Harvard University, 2010.

17. Emma Charlton, "Estas Son las 10 Habilidades más Demandadas según LinkedIn", World Economic Forum, Cologny, 23 ene. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vz3vw5m>, acceso en: 18 dic. 2019.

tenidos curriculares está bastante rezagada. En el mediano plazo, parece difícil que los actuales contenidos puedan ser un aporte distintivo para el crecimiento y desarrollo en las próximas décadas.

#### Urgencia de reformas a los sistemas de capacitación

Las empresas latinoamericanas invierten poco en sus trabajadores, en tanto los fondos públicos de capacitación, cuando existen, están lejos de asegurar empleabilidad y avances efectivos en la formación de habilidades. Los porcentajes de fuerza de trabajo que acceden a ellos no superan el dígito y, en el interior de ese reducido porcentaje, los trabajadores de pymes son la minoría. Por otra parte, la oferta de técnicos de calidad es demasiado reducida para las exigencias de competitividad e innovación de nuestras economías.

#### Diseño de políticas laborales que se adecúen al cambio tecnológico

Las sucesivas oleadas tecnológicas, como la digitalización y ahora la creciente y acelerada robotización, junto a los cambios de la estructura productiva, generarán un continuo proceso de creación y destrucción de empleos. Muchos oficios y especialidades tenderán a desaparecer, al tiempo que emergerán otros nuevos. Es crucial, pues, que el sistema de formación de recursos humanos responda a los requerimientos cada vez más exigentes del empleo y del cambio tecnológico.

#### Mayor *status* de las políticas de empleo en el debate de política económica

La experiencia internacional indica que, al mejorar las habilidades tanto generales como específicas de los trabajadores, éstos aumentan su productividad. Si los trabajadores perciben mejores condiciones laborales —salarios, estabilidad y trato digno—, sus esfuerzo y motivación se reflejarán en mayor productividad. En esa dirección, habrá que trabajar en políticas que apunten a:

- fortalecer la educación técnica y la capacitación, favoreciendo la empleabilidad;
- mejorar los vínculos entre la educación técnica (tanto en la educación media como en la superior) y el mundo privado, adecuando la formación técnica a un mundo laboral cambiante;
- mejorar los sistemas de información del mercado laboral a nivel regional y sectorial;
- incorporar al mundo del trabajo decente a mujeres, jóvenes y trabajadores informales, entre las principales.

## **Urgencia de la diversificación productiva y exportadora**

Ya veíamos en un documento reciente del FMI que una de las barreras al crecimiento de nuestra región es la baja diversificación y complejidad de nuestras exportaciones<sup>18</sup>. El desafío es entonces diversificar nuestra cesta exportadora, incorporando a ella nuevos productos y servicios, y complejizarla, agregando conocimientos y contenido tecnológico.

Si el objetivo es incorporar a nuestras empresas a la economía del conocimiento, haciéndolas parte de las cadenas regionales y globales de valor, apoyadas en un ecosistema de innovación que impulse a las regiones y a las pymes en su modernización productiva, entonces la diversificación productiva y exportadora es urgente. En efecto, avances en innovación, productividad y difusión tecnológica permiten producir bienes y servicios intensivos en conocimiento, a base de eficiencia energética y energías renovables, reciclaje y ahorro de materiales. Eso requiere trabajadores capacitados para administrar las nuevas tecnologías, para trabajar en equipo, para resolver problemas, para responder con creatividad. De allí la importancia de mejorar la calidad de la educación y de nuestros sistemas de capacitación.

18. International Monetary Fund (IMF), *op. cit.*, 2014, cap. 3.

Necesidad de una política industrial o de desarrollo productivo para la diversificación productiva y exportadora

Esa es la experiencia de todos los países que han conseguido avanzar en la industrialización, ganando presencia en los sectores más dinámicos, cercanos a los campos de innovación y avance tecnológico. Esa no solo ha sido la experiencia de varios casos asiáticos bastante exitosos sino también es lo que hoy mismo se aprecia en Europa e incluso en Estados Unidos, como lo revelan trabajos académicos recientes. Es demasiado ingenuo esperar que baja inflación, equilibrio fiscal, desregulación y bajos impuestos basten para desatar las fuerzas del emprendimiento e innovación competitiva a nivel global. Eso no está avalado ni por la teoría ni por la práctica. Su sustento es meramente ideológico.

Abandono de los fetiches de la política industrial de la década de los 1960

El pensamiento neoliberal descalifica los planteos de política industrial, aludiendo siempre al proteccionismo y a la sustitución de importaciones de hace sesenta o setenta años o a la caricatura de un burócrata planificador omnisciente quien, desde su oficina, elige “ganadores” y asigna recursos públicos a un tonel sin fondo y sin ninguna evaluación de resultados. Esa caricatura no resiste el menor análisis. Se trata de explorar las mejores prácticas internacionales de innovación, cadenas de valor y productividad en economías abiertas y ancladas en sólidas alianzas público-privadas, que permitan otorgar apoyos transitorios a sectores de alta potencialidad, de acuerdo a la evaluación que realice el propio sector privado, apoyándolas con investigación y desarrollo y favoreciendo la expansión de empresas incipientes. La institucionalidad necesaria deberá adecuarse para ir corrigiendo sobre la marcha los casos no exitosos, imponiendo transparencia en la gestión y asignación de recursos, con responsabilidades y financiamientos compartidos.

Agregar valor a los recursos naturales, esa es la tarea, impulsando el desarrollo de ramas con alto valor agregado en los clústeres asociados a recursos naturales. Dependiendo de los países, pueden detectarse áreas de promisorio competitividad en:

- energía renovable no convencional, tal como solar, eólica, biomasa, etc.;
- equipamiento minero, tecnología y servicios mineros, desarrollando proveedores de clase mundial en torno a nichos específicos de la cadena de valor minera;
- agroindustria e industria alimentaria, en alimentos saludables, con baja trazabilidad en carbono y agua, vinos y jugos;
- impulso al turismo de intereses especiales, aprovechando montañas, sitios arqueológicos, centros de meditación, deportes especiales, etc.;
- fomento a la exportación de servicios globales, intensivos en conocimiento.

Por su impacto en empleo juvenil y estímulo a la innovación, especial atención habrá que otorgar a las industrias creativas o la economía naranja, ámbito en que es posible apoyar ventajas competitivas en actividades basadas en talento, creatividad, propiedad intelectual, conectividad digital y herencia cultural. Ese sector debe ser apoyado, pues ofrece un gran potencial como fuente de empleos bien remunerados para las generaciones más jóvenes.

No se trata de dar la espada a la dotación de recursos naturales, sino más bien de aprovecharlos, incorporándoles conocimientos y tecnologías que nos permitan incursionar en cadenas de valor regionales y hasta globales. Aprovechar los avances tecnológicos en informática, biotecnología y nanomateriales para incorporarlos a nuestra minería, agricultura, ganadería, pesca y forestal conduciría a gestar eslabonamientos hacia servicios calificados e ingeniería en torno a nuestros recursos naturales. En cada uno de esos sectores hay amplios espacios para dicha incorporación, lo que no

solo ayudaría a diversificar las ventas al exterior sino también a incrementar la complejidad del esfuerzo exportador.

Importancia de la opinión de sindicatos y trabajadores en la diversificación

Con esa mirada estratégica, es posible abordar la transformación de la matriz productiva, tarea que no puede abordarse al margen ni en contra de los trabajadores. Los trabajadores organizados tienen que ser parte significativa del esfuerzo de innovación y ello, a su vez, requiere empresas más horizontales, con más diálogo entre la dirección y el sindicato y con mejores condiciones laborales.

## **Mejorar la calidad de la inserción comercial**

Desde hace varias décadas, la región abandonó sus estrategias de sustitución de importaciones y se adentró mayoritariamente en políticas de apertura comercial, con resultados mixtos. Hoy las economías de la región son más abiertas, son más receptivas a la inversión extranjera y al cambio tecnológico, pero los impactos de tal estrategia sobre el crecimiento y el empleo aún son limitados. Probablemente —y con la excepción de Argentina y Brasil— las barreras arancelarias y no arancelarias son reducidas, los énfasis en la promoción de exportaciones son notorios, y hay países, como Chile, Costa Rica, México y Perú, que se han embarcado en una importante saga de acuerdos comerciales con Estados Unidos, Europa y países asiáticos. Los tres últimos además tienen un acuerdo de libre comercio con China. Más recientemente, Colombia venía transitando en esa dirección, pero, en los últimos dos años, esa tendencia se ha refrenado.

El comportamiento de las exportaciones, sin embargo, sigue demasiado dependiente de la evolución de los *commodities*, expresión de que, pese a esos acuerdos, la canasta exportadora no se ha diversificado demasiado. En los principales casos de intensa agenda negociadora, México ha logrado diversificar sus productos de exportación, reduciendo su dependencia del petróleo, pero ha acrecentado su dependencia del principal mercado de

exportación, Estados Unidos. Chile, por su parte, ha diversificado notablemente sus mercados de exportación, pero el cobre sigue representando poco más del 50% de sus exportaciones.

Queda claro, entonces, que el acceso a nuevos mercados que consiguen los acuerdos de libre comercio debe ser complementado con políticas de oferta que permitan elevar y diversificar las exportaciones, a través de esfuerzos que reduzcan los costos de transacción del comercio y generen externalidades vinculadas a mejoras en infraestructura, logística, gestión de puertos y aduanas, riego, telecomunicaciones, entre otras medidas. Vale decir, la experiencia ha mostrado que el acceso a nuevos mercados puede ser una condición necesaria para crecer más, pero ello solo se concreta en tanto se complementa con las adecuadas políticas de oferta.

Son variados los campos que pueden colaborar a mejorar la calidad de la inserción comercial. Nos detendremos en algunos de ellos.

#### Reforma de la institucionalidad económica

Es necesario transitar desde una institucionalidad que promovió la apertura comercial a otra en que se estimule la internacionalización de las empresas. Ello plantea desafíos de conectividad, presencia en redes internacionales de valor y de innovación, avances importantes en logística y apoyo a la inversión en el exterior.

Eso, a su vez, demanda una adecuación de los organismos públicos a esas exigencias, reforzando la certificación de calidad, la trazabilidad, el dominio del inglés y la coordinación de agencias de diversos ministerios en políticas compartidas del tratamiento de temas sanitarios y fitosanitarios, temas de salud vinculados al comercio, etiquetados de alimentos y gestión de aduanas, entre otros. Con eso se alude a que tiene poco sentido que algunas agencias de gobierno promuevan políticas de internacionalización en tanto otras, también vinculadas al tema, continúen aplicando políticas que entraban el comercio y las inversiones extranjeras o las inversiones nacionales en el exterior.

Esa reforma exige entonces una mayor coordinación intragubernamental entre todos los ministerios y agencias vinculadas al comercio exterior



y a las inversiones. Esa coordinación debe tener responsables técnicos y políticos definidos institucionalmente y que ojalá respondan directamente a la presidencia, de modo de elevar el rango de esas inquietudes. En algunos casos, eso ha dado origen a comités interministeriales, cuya secretaría técnica ha recaído en ministerios de Economía, Comercio o Relaciones Exteriores, dependiendo de las institucionalidades respectivas. Lo relevante es que esas instancias sean representativas y cuenten con el efectivo apoyo presidencial para coordinar los esfuerzos de varios ministerios.

En la medida que esa coordinación interministerial funcione, será más fácil establecer compromisos de cooperación público-privada en torno a actividades de promoción de exportaciones, facilitación del comercio e internacionalización de empresas.

El sector privado enfrenta sus propios desafíos. Puede colaborar con el gobierno o desarrollar esfuerzos propios para mejorar el acceso a la información comercial, incluyendo oportunidades comerciales asociadas a los acuerdos de libre comercio o a la membresía de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Hay también un desafío de tecnificación de las organizaciones empresariales, apoyando y financiando, por ejemplo, unidades de negocios internacionales que lleven a cabo estudios sobre temas globales y sectoriales, proponiendo planes de negocios por áreas geográficas o principales socios comerciales. También sería muy útil que las principales agrupaciones empresariales pudiesen establecer gerencias de innovación, a las cuales se recogiese toda la actividad nacional pertinente, se accediese a las mejores prácticas internacionales en los principales sectores productivos y se difundiesen las oportunidades de negocios tecnológicos. Esas relevantes tareas no pueden ser desarrolladas por el sector público, sometido a exigencias del día a día, sin capacidad de asignar recursos humanos calificados a esas importantes tareas de diagnóstico actualizado y de prospección de las principales tendencias del comercio internacional y las nuevas tecnologías. Si esas tareas no las asume el sector privado, sencillamente no se llevarán a cabo.

La promoción exportadora va mucho más allá de los acuerdos comerciales. El acceso a mercado resultante de esos acuerdos comerciales debe ser consolidado y ampliado con una agenda de competitividad que incluya aspectos de facilitación de comercio, oportunidades comerciales, capacitación y apoyo a pymes exportadoras.

Un enfoque integrado de fomento exportador debiera incluir las fases de fomento productivo y tecnológico en apoyo a las pymes, capacitación, promoción de exportaciones y asistencia técnica. Eso podría reflejarse en planes a uno o dos años, con clara expresión territorial y en estrecha interacción con los gobiernos regionales. De ese modo, la promoción exportadora tiende un cable a tierra y establece vínculos entre las exportaciones y el resto de la economía, elevando el multiplicador de la actividad exportadora sobre producto, empleo y salarios de toda la economía.

El fomento exportador debe ir más allá de lo tradicional (ferias, misiones especiales, etc.) y debe incorporar cada vez más inteligencia comercial, esto es, estudios de mercado en ciudades/países específicos con alto interés comercial, ahondando en perfiles demográficos, socioculturales, de modo de ir adecuando la oferta exportadora a esas características. Por cierto, no se trata de tener que imitar el ejemplo de Tecno<sup>19</sup>, pues ello sería muy costoso, pero sí de operar en coordenadas similares.

De un modo más general, ese enfoque integrado debe velar por que existan claros vínculos institucionales y de contenido entre las políticas comerciales, de promoción de exportaciones, de atracción de inversión extranjera directa y de internacionalización de empresas, de innovación

19. Tecno es una marca de la empresa china Transsion, marca creada expresamente para el mercado africano. En 2018, Transsion vendió más de 18 millones de teléfonos celulares en África. Para ello, la empresa ha investigado preferencias y demandas específicas, a través de sus centros tecnológicos en Nigeria y Kenia. Sus nuevos modelos incluyen ranuras para múltiples tarjetas SIM (del inglés, *subscriber identity module*), de modo que el usuario pueda hacer llamadas baratas de proveedor a proveedor; las baterías son de mayor duración, algo vital en lugares donde la energía eléctrica es intermitente y el teclado acepta varios dialectos. Cfr. David Pilling, "China is Cornering Africa's eCommerce Market", *Financial Times*, 9 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y5tymt69>, acceso en: 18 dic. 2019.

y difusión tecnológica, formación de recursos humanos (capacitación) y apoyo a las pymes. Eso suena algo obvio, pero la experiencia gubernamental muestra la gran dificultad de coordinar las diversas agencias vinculadas a esos temas. Egos, liderazgos políticos, lógica de feudos institucionales, todo ello hace difícil esa coordinación. De allí la sugerencia de contar con un comité interministerial bien empoderado y con pleno apoyo de la presidencia para gestionar efectivamente esa coordinación institucional.

## **Compromiso con la integración regional**

En un contexto de deterioro acentuado del multilateralismo y de la virtual emergencia de una nueva Guerra Fría, la región debiera redoblar sus esfuerzos para construir posturas comunes en los principales temas de la agenda global, evitando que las presiones de las superpotencias puedan asentarse en nuestra región, limitando nuestras opciones de crecimiento y acceso a nuevas tecnologías. Defensa del multilateralismo, infraestructura, energía y logística subregionales, portabilidad de derechos sociales, trato conjunto de la migración, cooperación económica y avances en cadenas de valor subregionales son todas áreas claves para nuestro desarrollo y que solo pueden abordarse desde una óptica subregional y luego regional y global, dependiendo de los temas.

La integración regional sigue siendo una asignatura pendiente en nuestra región. La polarización política en nuestro continente la está haciendo cada vez más difícil en un momento en que, paradójicamente, es cada vez más necesaria. Líderes de la izquierda y la derecha sudamericana aún no entienden que la integración es un compromiso entre Estados y no entre gobiernos políticamente afines. Años de persistencia de esa lamentable práctica han llevado a una superposición de organismos con mandatos similares, con escasa representatividad y de corta duración, respondiendo a los ciclos políticos de nuestra región. En ese sentido, las experiencias de integración en Centroamérica y el Caribe han mostrado ser mucho más resilientes, resistiendo, incluso, severas diferencias políticas y hasta militares entre sus miembros.

El mercado regional es el más propicio para la diversificación exportadora. En promedio, los países de América del Sur exportan a la región el doble de productos que a Estados Unidos y a la Unión Europea (UE), y ocho veces el número exportado a China. Una situación similar se observa para los países centroamericanos<sup>20</sup>.

Para varias economías latinoamericanas, la región absorbe más del 75% de sus exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta. Para América Latina y el Caribe en su conjunto, el mercado regional absorbe un cuarto de sus exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta, pero, si se excluye a México, esa proporción aumenta dramáticamente, llegando al 59%. La importancia del mercado regional para las exportaciones latinoamericanas y caribeñas de manufacturas ha aumentado fuertemente en la última década, pasando del 13%, en 2002, al 24% en 2013 (y del 37% al 57% si se excluye a México).

Dos grandes debilidades del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe son su bajo peso en el comercio total y baja presencia de cadenas industriales de valor.

En nuestra región, el comercio intrarregional representa solo el 19% de las exportaciones totales. Si se excluye a México —ya que este destina casi el 80% de sus exportaciones a Estados Unidos—, la participación del comercio intrarregional aumenta al 27%. Sin embargo, esa cifra es mucho menor que la que se observa en otras regiones relevantes del mundo: en torno al 60%, en la UE, y al 50% en América del Norte y Asia Oriental.

La mayor parte del comercio intrarregional de manufacturas en América Latina y el Caribe corresponde a bienes finales. Así lo evidencia la reducida participación de los bienes intermedios: piezas, partes y componentes. Esta solo alcanza al 10% del valor del comercio entre los países

20. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: Lenta Poscrisis, Meganegociaciones Comerciales y Cadenas de Valor: El Espacio de Acción Regional*, Santiago (Chile), oct. 2013 (LC/G.2578-P), disponible en: <https://tinyurl.com/wafdhcb>, acceso en: 18 dic. 2019.

de la región, mientras, entre los países de la Fábrica Asia, representa un tercio de los intercambios y, entre los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es casi un 20%. Es decir, las cadenas regionales de valor siguen siendo marginales en América Latina.

El mercado regional es clave para la conformación de cadenas de valor, dado que el comercio en esas cadenas es sensible a la distancia; el comercio intrarregional tiene una alta densidad manufacturera, y además el despliegue de las translatinas en la región podría favorecer encadenamientos productivos con proveedores locales.

Ese potencial se aprovecharía mejor con una mayor coordinación entre las políticas comerciales e industriales.

Con aranceles comparativamente bajos, para impulsar cadenas de valor, hoy la convergencia productiva es más relevante que las desgravaciones arancelarias. En efecto, la armonización regulatoria en telecomunicaciones, finanzas, impuestos, movimientos de capitales y en normativas ambientales, de defensa del consumidor y de combate a prácticas anti-competitivas podría dar un gran estímulo a los negocios en la región, favoreciendo flujos cruzados de inversión y estimulando el despliegue de nuevas translatinas.

Sin ninguna duda, dicha convergencia regulatoria sería más impactante que la remoción de aranceles en la conformación de un mercado integrado y ayudaría a promover encadenamientos productivos subregionales y hasta iniciativas tecnológicas conjuntas entre empresas de dos o más países. La conformación de dichas cadenas favorecería el comercio intraindustrial, promoviendo así la diversificación productiva y exportadora.

### La nueva integración

Para que la integración apoye los esfuerzos de conformación de cadenas de valor subregionales, es necesario contar con una nueva política industrial:

- de economía abierta, que apueste a la innovación y a las cadenas de valor internacionalmente competitivas, esto es, importando insumos

y equipos donde sea más atractivo y especializándose en nichos en que exista ventaja competitiva;

- que se apoye en el diálogo público-privado para detectar tales nichos competitivos y se los promueva con políticas públicas eficaces y transparentes.

Por cierto, las ventajas competitivas se pueden ir creando en el tiempo y a ello ayudaría contar con políticas industriales que tengan componentes plurinacionales. Es decir, si tras el diálogo público-privado nacional —y de los intercambios de organizaciones empresariales de varios países— se detectara que existe alguna actividad precisa con potencial competitivo, la tarea de los gobiernos sería apoyar esas actividades con paquetes similares de capacitación, certificación de calidad, eficiencia energética, normas técnicas, reducción de huella de carbono y de agua. Converger, además, en el financiamiento plurinacional de obras de infraestructura que apoyen a esas actividades, incluyendo el aporte de la banca multilateral de desarrollo, generaría condiciones para atraer mayor inversión privada, reforzando la productividad y competitividad de esas actividades.

Dicha convergencia plurinacional de políticas podría extenderse al apoyo a las pymes vinculadas a esas actividades, facilitándoles el acceso a nuevas tecnologías, a capacitación de sus trabajadores e incluso a políticas de promoción conjunta de portaciones en terceros mercados.

Habida consideración del historial político tendiente a ver la integración como acuerdos entre gobiernos amigos, del mismo signo político, quizás haya que partir por actividades que trasciendan a los gobiernos y que a la vez impacten efectivamente en flujos de comercio y de personas. En tal sentido, las obras de infraestructura que vinculen países vecinos, tales como túneles, puentes, ferrocarriles, modernización de aduanas, puentes aéreos, pueden ser las mejores opciones para comenzar.

En síntesis, mejorar la *calidad de la inserción internacional es clave para avanzar en crecimiento sustentable e inclusivo*. Ello exige elevar el conocimiento incorporado en exportaciones; mejorar la presencia relativa de nuestras empresas en cadenas de valor; apoyar e impulsar la participación de pymes en esas cadenas de valor; reducir la huella de carbono y agua en produc-

ción y exportaciones; avanzar en eficiencia energética y sustentabilidad; y trabajar para diversificar la producción y las exportaciones. Esas tareas se podrían llevar mejor a cabo en escenarios de mayor integración regional, una integración regional renovada, como se la ha descrito.

## **Hacia economías de mercado con más competencia y con fuertes organizaciones de consumidores**

### *Mejorar la protección al consumidor*

Para aprovechar las oportunidades que ofrece una economía de mercado, es fundamental promover la competencia y la transparencia en los mercados. Mercados opacos y concentrados no generan eficiencia en la asignación de recursos ni aseguran la calidad de los bienes y servicios ofrecidos. También es necesario fortalecer la protección de los consumidores, teniendo como referencia los estándares que priman en las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), buscando limitar y castigar los abusos de poder de las empresas sobre los ciudadanos. La colusión entre empresas, la deficiente calidad de algunos servicios regulados, la mediocre atención al cliente, la débil respuesta de empresas sanitarias en casos de emergencia son solo algunos de los casos más destacados de maltrato al consumidor. La legislación debiera ofrecer un efectivo resguardo de los intereses de los consumidores.

### *Reforzar la libre competencia*

De la misma forma, es importante avanzar en una agenda institucional que permita combatir con mayor eficacia y oportunidad las conductas que atentan contra la libre competencia. A modo de ejemplo, es posible avanzar en campos como los siguientes:

- despolitizar los entes fiscalizadores, designando las autoridades respectivas a través de mecanismos impersonales, tecnificados y con alta transparencia;
- incorporar en la agenda la regulación de los conglomerados financieros y empresariales, evitando que la acumulación de poder financiero y la concentración de capital devenga en transferencia de recursos vía operaciones realizadas a valores fuera de mercado, abusando de posición dominante en perjuicio de accionistas minoritarios, usuarios o competidores;
- extender la responsabilidad penal de personas jurídicas a los delitos económicos, tales como colusión, delitos contra la libre competencia, delitos bancarios y financieros, contra normas de protección a los consumidores, delitos medioambientales y de seguridad laboral;
- poner fin a la impunidad en delitos de cuello y corbata, terminando con la negociación de penas alternativas y procurando que esos delitos den origen a penas de cárcel efectivas, no negociables y proporcionales a la magnitud de los daños económicos y a la fe pública. En ese sentido, tenemos mucho que aprender de las experiencias de Estados Unidos y de Europa, donde los delitos económicos pueden conducir a penas efectivas —y no negociables— de cárcel. Instrumentos de ese tipo contribuirían a elevar los grados de competencia en los mercados, a frenar rentísticas y, por esa vía, a estimular espíritus innovadores para buscar las ganancias extraordinarias por esa vía y no por la explotación de posturas monopólicas o de abuso con los consumidores.

Dificultad en los avances en innovación y productividad debido a la alta concentración económica

La apertura comercial, la mayor transparencia y el fortalecimiento de las organizaciones de consumidores pueden ayudar a limitar algunos de los impactos de esa elevada concentración. Por el contrario, opacidad de los mercados, significativas barreras a la entrada en ellos, reducido nivel de competencia en los mercados claves y predominio del rentismo obstaculizan el emprendimiento, la innovación y los avances en producti-



vidad. En economías pequeñas, eso es aún más delicado, toda vez que allí la concentración económica refuerza la colusión empresarial, la corrupción y la captura de los reguladores.

#### Necesidad de combatir la concentración económica

Junto a necesarios avances en apertura comercial, regulación en mercados no competitivos y promoción de la competencia, es también necesario favorecer la democratización del capital, lo cual alude a fortalecer una mayor presencia de las pymes en la economía, protegiendo a pequeños ahorrantes y accionistas, abriendo más espacio a cooperativas. Más allá de las políticas públicas en esa dirección, resta un importante espacio para adoptar las mejores prácticas internacionales, por ejemplo, vigilando y regulando los consorcios empresariales, limitando sus vínculos con los medios de comunicación, regulando la “puerta giratoria” entre sector público y privado y actualizando las penas por delitos económicos y ambientales de modo proporcional al daño que ocasionan a la comunidad.

#### El apoyo a las pymes como factor clave en una modernización productiva con mayor equidad

Las pequeñas empresas juegan un rol crucial en nuestras economías y en la generación de empleos, pero presentan importantes rezagos en materia de productividad y tecnología, encuentran dificultades para su financiamiento y enfrentan diversas barreras en los mercados que frenan su accionar. De allí la relevancia de impulsar políticas que permitan que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) mejoren su gestión y productividad, su acceso al crédito e incorporen más tecnologías y conocimiento. La banca de desarrollo y las agencias de fomento productivo, actuando en estrecha coordinación, debieran actuar aquí como agentes relevantes y articuladores en esas tareas. Los gobiernos regionales, a su vez, debieran jugar un rol sustantivo en apoyar el aumento de productividad en la micro y pequeña empresa, con asistencia técnica y acompañamiento, articulando al conjunto de las agencias públicas de desarrollo con expresión territorial.

## Modernización del Estado

Necesitamos un Estado activo en impulsar inversiones en infraestructura, expandiendo la banca de desarrollo; fomentando nuevos sectores y cadenas de valor intensivas en tecnología; impulsando la ciencia, la tecnología y la innovación; expandiendo las capacidades regionales y territoriales de desarrollo. Es el Estado el que tiene el deber insustituible de regular para impedir la corrupción y el abuso de poder en cualquiera de sus formas. Asimismo, debe impulsar políticas universales de bienestar social con sistemas mixtos, en que el rol del sector público no es solo subsidiar y regular sino también proveer servicios sociales de alta calidad o asegurarse de que quienes los provean lo hagan con estándares elevados. Debe, por último, ser garante de la promoción y expansión de las identidades socioculturales, realzando el valor de la diversidad y generando políticas culturales que mantengan a raya cualquier tendencia a la xenofobia, el racismo o la discriminación.

El desafío no es solo su digitalización

En general, nuestros Estados son débiles, fragmentados, excesivamente centralizados, miopes en el largo plazo, con escaso diálogo social. Demasiadas autoridades fiscalizadoras y reguladoras están descoordinadas entre sí, son vulnerables al *lobby* y a la captura empresarial. Priman incentivos para la pasividad funcionaria, el feudalismo institucional y la miopía estratégica. Un Estado moderno y eficaz es una tarea por construir y, por tanto, mientras no se cuente con ello, deberán ser la gradualidad y los objetivos limitados lo que domine la agenda. Nuestros Estados no están capacitados para llevar a cabo reformas sustantivas en ámbitos múltiples. La priorización estratégica es fundamental.

Necesidad de un Estado activo, descentralizado e inteligente pero también probo

El Estado debe ser capaz de cumplir su rol no solo por su volumen sino también por sus competencias, buen funcionamiento, proximidad, capacidad de respuesta y por la calidad de sus servicios. Un Estado más eficaz

requiere políticas públicas orientadas a superar la ineficiencia, la incompetencia, el burocratismo y la corrupción en el sector público. No se puede permitir que el Estado y sus diversas instituciones sean capturados por grupos de interés, cuando no de maleantes, para profitar de cuotas de poder.

Necesidad de un Estado moderno y eficaz para abordar las tareas del futuro

Los campos a trabajar son variados: digitalizar el Estado, reforzar la coordinación interinstitucional, de forma de diseñar políticas de todo el gobierno —y no solo del ministerio respectivo— en temas tan fundamentales como cambio climático, temas ambientales e hídricos, desarrollo territorial, incorporación de la mujer al desarrollo, ámbitos en los que se requiere una mirada sistémica, que involucre a todas las agencias de gobierno y, además, en estrecho vínculo con las organizaciones de la sociedad civil.

### **Diálogo social como componente esencial de un crecimiento sustentable e incluyente**

Para abordar todas las relevantes temáticas del mundo del trabajo y los desafíos tecnológicos en el siglo XXI, es necesario fortalecer instancias tripartitas de diálogo y concertación social. Esas instancias deben contar con atribuciones que les permitan pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de la negociación colectiva, con la clasificación de los grupos de negociación por rama de actividad o cadenas productivas, designando, en su caso, las organizaciones negociadoras en cada ámbito. Esas instancias podrían y deberían actuar como un mecanismo de diálogo social permanente, con representación de asociaciones de empleadores, de trabajadores y el Estado, con funciones de información y consulta, de concertación social, de innovación, de negociación y de propuesta de solución de conflicto.



# **Desafíos sociales y políticas públicas en un mundo global: los temas bajo los cuales América Latina puede construir agendas de futuro con otras regiones**

FERNANDO REYES MATTA<sup>1</sup>

Existen cuatro temores que cruzan las ciudadanías en diversas partes del mundo:

- el temor a cómo nos cambiará la vida del trabajo la automatización y la robótica;
- el temor al agobio en la vida urbana, si la ciudad se torna opresiva;
- el temor a la vejez larga y desprotegida no solo de dinero sino también carente de cercanías y cariños;
- el miedo a los efectos del cambio climático y a una vida de condiciones extremas en el planeta.

Son cuatro realidades que reclaman políticas públicas para abordar esas situaciones cargadas de emocionalidad. Son temores que, de una u otra forma, se han hecho parte de la agenda individual y colectiva en las clases medias emergentes en todos los continentes. Grandes sectores han cruzado la línea de la pobreza y no quieren regresar. Es allí—cuando hombres y mujeres de las clases medias sienten que la globalización no responde a sus expectativas— que esos sectores comienzan a buscar soluciones políticas

1. Licenciado en historia de la Universidad de Chile, con maestría en cultura y sociedad de China de la Universidad de Alcalá (UAH), España. Fue embajador de Chile en China y en Nueva Zelanda. Actualmente, es director del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China (Celc) de la Universidad Andrés Bello (Unab), Chile. Fue también profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile (uc) y de la Unab.

que ya parecían superadas. Es lo que ocurre en Europa, en América Latina y en otras partes, donde el discurso populista encuentra terreno fértil.

Las consecuencias de la crisis del 2008 en la economía mundial hicieron más evidente el hecho de que la gobernabilidad contemporánea está cimentada en los equilibrios posibles entre Estado, mercado y sociedad. Un Estado con capacidad de conducir, orientar y planificar el desarrollo y las políticas fundamentales para ello. Un mercado con la fuerza de crear innovación y crecimiento. Y una sociedad en que sean claras las oportunidades y las protecciones. La búsqueda de ese equilibrio va siempre por caminos de tensiones políticas y sociales complejas. La urgencia de ese equilibrio se hace evidente, por ejemplo, debido a los costos para el medio ambiente y al cambio climático que ha vivido el mundo en las últimas décadas. Todo ello se expande en un escenario de redes digitales en las cuales las noticias verdaderas, pero también las *fake news*, inyectan emociones instantáneas al devenir político. Es en ese marco en que se instalan esos cuatro temores predominantes.

Es en torno de esos temas —unidos tanto a las transformaciones productivas que la digitalización permite al eliminar la distancia como a la evolución profunda de los sistemas educacionales y de salud— que el diálogo latinoamericano debe instalarse. Tanto para dentro de la región como de esta con otras regiones y países continentes del escenario internacional.

## La robótica y el trabajo

De acuerdo con el informe de 2016 de la Federación Internacional de Robótica (IFR; del inglés, International Federation of Robotics), en el año 2019, la cantidad de robots industriales instalados por todo el mundo debía llegar a 2,6 millones de unidades, esto es, aproximadamente 1 millón de unidades más de las que existían en 2015, que es considerado un año récord para esa industria. Cerca del 70% de los robots son usados en los sectores automotriz, de electrónica o eléctrico, de metales y de maquinaria industrial. Según el Banco Mundial, el porcentaje de empleos desplazados por la automatización llega al 69% en India y al 77% en

China<sup>2</sup>. A su vez, según un informe de McKinsey al respecto, en México, se estima que robots y programas están en condiciones de hacer el 52% del trabajo que existe hoy en ese país, mientras, en Perú, ese porcentaje llega al 53%, en Brasil, al 50% y, en Argentina, al 48%<sup>3</sup>. Un estudio de la consultora McKinsey indica que en Chile 3,2 millones de empleos podrían ser reemplazados por sistemas automatizados en un periodo entre los próximos veinte o cuarenta años. Ello le permitirá a las empresas grandes ahorros: 9 mil millones de dólares en el *retail*, 6 mil millones de dólares en la industria<sup>4</sup>.

¿Qué ocurrirá con los puestos de trabajo tal como hoy los vemos y valoramos? Hay un debate fuerte a nivel internacional, pero la historia demuestra que las tecnologías han creado nuevos trabajos y requerimientos de nuevos especialistas. Es allí en que se hacen fundamentales las políticas públicas que lleven transformaciones profundas a la educación. Como dicen algunos expertos —visión que este autor comparte—, la robotización y la inteligencia artificial traen cambios profundos en las formas de producción y en la vida cotidiana. Pero las máquinas trabajan sobre datos, y no sobre intuiciones o creatividades sustentadas en lo aún no existente, o negociaciones humanas en que la sutileza emocional es clave. Es un tema que inquieta a los jóvenes —dudando de si su preparación tendrá capacidad de acción en el futuro—, pero también a los mayores, que tratarán de permanecer más tiempo como trabajadores activos ante las crisis que asoman en muchos países en el sistema de pensiones.

2. María José González Rivas, “¿Puede un Robot Sustituírte en el Trabajo?”, *El País*, 17 feb. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/qptykqf>, acceso en: 18 dic. 2019.
3. James Manyika *et al.*, “Jobs Lost, Jobs Gained: What the Future of Work Will Mean for Jobs, Skills, and Wages”, McKinsey & Company, nov. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/y62qktu8>, acceso en: 18 dic. 2019.
4. Juan Andrés Guzmán, “Estudio Prevé que el 50% de los Trabajadores Chilenos Será Reemplazado por Máquinas”, Centro de Investigación Periodística (Ciper), 13 feb. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/vjksa2x>, acceso en: 18 dic. 2019.

## La ciudad y la calidad de vida

En la actualidad, en las ciudades, reside el 55% de la población del planeta y se genera en torno al 80% del producto interno bruto (PIB) mundial. Además, las previsiones apuntan a que el crecimiento de la población mundial se concentrará en las ciudades, lo que llevará a que, en 2050, alrededor del 70% de la población mundial será urbana. En todo caso, el desarrollo urbano presenta diferencias mayores en diversas áreas del planeta. En el continente americano, la población urbana es del 80%. En Europa, llega al 75%. China cuenta ya con más de cien ciudades con más de 1 millón de habitantes y estas llegarán a doscientas hacia el 2030. Todo eso indica que, en todos los continentes, el tema de la ciudad y la calidad de vida de sus ciudadanos se ha convertido en un desafío mayor.

La concentración urbana favorece las economías de escala, lo que permite un uso más eficiente de los recursos. Los agentes productivos están cerca, hay una interacción mayor en transmisión de conocimiento, en la búsqueda de innovaciones y en la cercanía de los servicios públicos. Pero todos sabemos, como lo han demostrado los estudios del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), que la aglomeración trae problemas nuevos. La congestión, la contaminación, el precio de la vivienda o la necesidad de grandes desplazamientos de los ciudadanos dentro de las ciudades son factores que generan estados de insatisfacción social. Por eso, fue oportuno que la Expo Universal de Shanghái 2010 eligiera como tema “Better City, Better Life” (en español, “Mejor Ciudad, Mejor Vida”). Y los desarrollos innovadores en Shenzhen son mirados desde fuera como una experiencia de vanguardia, al mismo tiempo que se analizan con alto interés las medidas de contención y administración en todas las otras grandes ciudades chinas. Pero sea en este o en otros países asiáticos, al igual que en Europa y en América Latina, como también cada vez más en África, la vida en las ciudades traerá nuevas demandas de participación ciudadana. Cada país tendrá que resolverlo en sus propios sistemas políticos, pero esa participación —especialmente de las clases medias hoy con sus iPhones y otros medios digitales de comunicación horizontal— será una realidad persistente.



## La extensión de la vida, la vejez y los desafíos del sector pasivo

Entre 2015 y 2050, la proporción de la población mundial con más de 60 años de edad pasará de 900 millones hasta 2 mil millones, lo que representa un aumento del 12% al 22%. El envejecimiento de la población es más rápido en la actualidad que en años precedentes: en 1960, la esperanza de vida promedio global era de 52 años al nacer, en 2016, se estimó en 72 años. La natalidad y mortalidad de la población mundial han tenido un considerable descenso, particularmente durante la segunda mitad del siglo xx. La natalidad disminuyó entre los años 1950 y 2000 de 37,6 a 22,7 nacimientos por cada mil habitantes; mientras la mortalidad pasó de 19,6 defunciones por cada mil habitantes a 9,2 en el mismo periodo<sup>5</sup>. Esa transformación, que ha adoptado el nombre de transición demográfica, ha provocado un progresivo aumento del tamaño de la población mundial y, simultáneamente, su envejecimiento.

Como sabemos, si la proporción de mayores de 65 años aumenta, también lo hace el gasto social, porque se incrementa el número de pensionados; si eso no se corresponde con la proporción de personas ocupadas, los ingresos de los mayores se ponen en riesgo. Y eso está ocurriendo en muchas partes. En Japón, el desafío es crítico. En Chile, hasta ahora, hemos tenido una tasa negativa de crecimiento demográfico, pero es posible que esa cifra cambie en parte con una fuerte migración venezolana y haitiana recibida en el país. Por cierto, existe la imagen mítica del jubilado: llegar a esa edad y tener la oportunidad de viajar, dedicarse a sus *hobbies* o tener más tiempo de ocio y para cuidarse. Pero eso solamente es posible cuando se goza de buena salud, de ingresos económicos suficientes y de una red de apoyo familiar e institucional consolidada. Y hay regiones, como en América Latina, donde vejez y pobreza coinciden en gran medida.

En América Latina y en el Caribe, el fenómeno del cambio demográfico se da en forma más crítica que en otras regiones del mundo: el número de personas mayores con respecto a los menores de 15 años sobrepasará todas

5. Organización Mundial de la Salud (oms), “10 Datos sobre el Envejecimiento y la Salud”, Who.int, mayo 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/u79qrjo>, acceso en: 18 dic. 2019.

las expectativas en los próximos 25 años. En 2010, se registraron aproximadamente 36 personas mayores por cada cien niños en América Latina y el Caribe. Se proyecta que, después de 2036, esa relación se invierta y que, en 2040, ya haya 116 personas mayores por cada cien menores de 15 años. Por su parte, en 2040, el índice de envejecimiento caribeño llegaría a 142 personas de edad por cada cien niños<sup>6</sup>. En Europa, la población de más de 60 años crece a un ritmo de unos 2 millones al año, casi el doble que el aumento observado a finales de los años 1990 y principios de la década de los años 2000<sup>7</sup>. En suma, en todas las partes, el desafío del envejecimiento y sus proyecciones está llevando a debates y reformas que, en muchos casos, está generando tensiones políticas mayores.

## El cambio climático y la vida futura

Los cambios inesperados en el clima, con temperaturas muy altas o con fríos extremos en meses inesperados, junto con huracanes e inundaciones, están demostrando una realidad acelerada de los cambios en el clima del planeta. Hay razones que lo explican. Desde mediados del siglo xx, se conocieron las cifras de alerta, pero no fue hasta la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) que el tema ganó mayor prioridad en la agenda internacional. Hoy sabemos que la quema de combustibles fósiles, como el carbón, el petróleo y el gas natural, libera grandes cantidades de dióxido de carbono al aire, que el dióxido de carbono es un gas de efecto invernadero y que los gases de efecto invernadero atrapan el calor del sol en nuestra atmósfera. A su vez, hay evidencia sobre la concentración de dióxido de carbono en nuestra atmósfera. Eso ha aumentado en una curva acelera-

6. Sandra Huenchuan, *Envejecimiento, Solidaridad y Protección Social en América Latina y el Caribe: La Hora de Avanzar Hacia la Igualdad*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/sylgd8n>, acceso en: 18 dic. 2019.
7. European Commission, *Ficha Temática del Semestre Europeo: Adecuación y Sostenibilidad de las Pensiones*, Bruselas, 31 oct. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yx4jj68l>, acceso en: 18 dic. 2019.

da desde la Revolución Industrial. Como dicen algunos estudios, hoy hay más dióxido de carbono en la atmósfera que en cualquier otro momento en los últimos 800 mil años.

El 23 de septiembre de 2019 tuvo lugar en la sede de la ONU la Cumbre sobre la Acción Climática ante el fenómeno del cambio climático, convocada por su secretario general, António Guterres. Al cierre, la entidad internacional emitió un comunicado, en que dijo:

Los principales anuncios del gobierno y los líderes del sector privado en la Cumbre de Acción Climática de las Naciones Unidas impulsaron la acción climática y demostraron un reconocimiento creciente de que el ritmo de la acción climática debe acelerarse rápidamente<sup>8</sup>.

Además, la ONU informó que:

65 países y las principales economías subnacionales, como California, se comprometieron a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a cero neto para 2050, mientras que 70 países anunciaron que impulsarán sus planes de acción nacionales para 2020 o han comenzado el proceso para hacerlo.

Más de 100 líderes empresariales realizaron acciones concretas para alinearse con los objetivos del Acuerdo de París y acelerar la transición de la economía gris a la verde, incluidos los propietarios de activos con más de \$ 2 billones en activos y las compañías líderes con un valor combinado de más de \$ 2 billones y muchos países y más de 100 ciudades, incluidas muchas de las más grandes del mundo, anunciaron nuevos pasos significativos y concretos para combatir la crisis climática.

También, muchos países más pequeños, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, se encontraban entre los que hicieron las mayores promesas, a pesar de que han contribuido menos al problema<sup>9</sup>.

8. Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Principales Anuncios de Gobiernos y Sector Privado en la Cumbre de Acción Climática”, Sistema de las Naciones Unidas en el Perú, 24 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/sjf8jz3>, acceso en: 18 dic. 2019.
9. Nomy, “Día Mundial el Cambio Climático”, *Nomy: Noticias Médicas y Científicas*, 24 oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/urmf4by>, acceso en: 18 dic. 2019.

Algunos de los anuncios de ese día fueron estos:

- Francia declaró que no celebraría ningún acuerdo comercial con países que tengan políticas contrarias al Acuerdo de París.
- Alemania se comprometió con la eliminación del carbono para 2050.
- 12 países asumieron hoy compromisos financieros con el Fondo Verde para el Clima, el mecanismo financiero oficial para ayudar a los países en desarrollo en prácticas de adaptación y mitigación para contrarrestar el cambio climático. Esto se suma a los recientes anuncios de Noruega, Alemania, Francia y el Reino Unido que recientemente han duplicado sus contribuciones actuales.
- El Reino Unido realizó hoy una importante contribución adicional, duplicando su financiamiento climático internacional en general a 111.6 mil millones para el período de 2020 a 2025.
- India se comprometió a aumentar la capacidad de energía renovable a 175 gw para 2022 y se comprometió a aumentar aún más a 450 gw, y anunció que 80 países se han unido a la Alianza Solar Internacional [ISA; del inglés, International Solar Alliance].
- China dijo que reduciría las emisiones en más de 12 mil millones de toneladas anuales y que buscaría un camino de crecimiento de alta calidad y desarrollo bajo en carbono<sup>10</sup>.

Además, “China anunció una asociación que podría desbloquear hasta 12 mil millones de toneladas de reducciones y eliminaciones de emisiones globales anualmente a través de soluciones basadas en la naturaleza”<sup>11</sup>.

António Guterres, al cerrar la Cumbre sobre la Acción Climática, dijo:

Han dado un impulso en el impulso, la cooperación y la ambición. Pero tenemos un largo camino por recorrer [...] Necesitamos más planes concretos, más ambición de más países y más empresas. Necesitamos que todas las instituciones financieras, públicas y privadas, elijan, de una vez por todas, la economía verde<sup>12</sup>.

10. Organización de las Naciones Unidas (ONU), *op. cit.*, 24 sep. 2019.

11. Nomyc, “Día Mundial el Cambio Climático”, *op. cit.*, 24 oct. 2019.

12. United Nations Climate Action Summit 2019, “Summit Delivers Major Step Up in National Ambition and Private Sector Action on Pathway to Key 2020 Climate Deadline”, Nueva York,

## Propuestas y estrategias

Es en el marco de esas tres áreas de temores en que los sectores medios quieren certezas, saber hacia dónde va su país. En ese sentido, la experiencia de China con su forma de hacer política con planes de mediano y largo plazo es orientadora. Se sabe cuál es el camino a recorrer, aunque este se vea difícil y convoque a nuevos esfuerzos. La percepción de la tarea ineludible la dio el propio presidente Xi Jinping en su informe al xix Congreso Nacional del Partido Comunista de China (pcch). Para el actual líder de China, “la contradicción principal de la sociedad de nuestro país ha pasado a ser la que existe entre la creciente demanda del pueblo de una vida mejor y el desarrollo desequilibrado e insuficiente”<sup>13</sup>. La afirmación es válida para lo que ocurre en muchas otras sociedades. Es fundamental poder llevar adelante desarrollos eficientes y con capacidad de respuesta a las nuevas demandas sociales.

La explicación de Xi al congreso, que tuvo lugar el 18 de octubre de 2017, abrió una perspectiva de análisis para la crisis de muchas otras formas de gobierno, especialmente aquellas de inspiración socialista, que después de haber generado grandes avances y desarrollo social se han encontrado en la incapacidad de responder a nuevas demandas y amplias visiones de sectores cuya calidad de vida mejoró, precisamente, por aquellas políticas públicas que los favorecieron. Las realidades de América Latina y Europa son ejemplos concretos. La descripción de Xi es altamente ilustrativa:

China ha visto satisfechas las necesidades básicas de más de mil millones de personas, básicamente ha hecho posible que las personas vivan una vida decente, y pronto llevará a buen término la construcción de una sociedad moderadamente

23 sep. 2019 (traducción nuestra), disponible en: <https://tinyurl.com/w9wlcem>, acceso en: 18 dic. 2019.

13. Xi Jinping, “Thought Socialism with Chinese Characteristics for a New Era”, Xinhua News Agency, 3 nov. 2017 (traducción nuestra). Cfr. “Texto Íntegro del Informe Presentado por Xi Jinping ante xix Congreso Nacional del pcch”, xix Congreso Nacional de pcch, 3 nov. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/vs3yaar>, acceso en: 18 dic. 2019.

próspera. Las necesidades que deben satisfacerse para que las personas puedan vivir mejor son cada vez más amplias. No solo han crecido sus necesidades materiales y culturales; sus demandas de democracia, estado de derecho, equidad y justicia, seguridad y un mejor ambiente están aumentando. Al mismo tiempo, las fuerzas productivas generales de China han mejorado significativamente y en muchas áreas nuestra capacidad de producción lidera el mundo. El problema más destacado es que nuestro desarrollo es desequilibrado e inadecuado. Este se ha convertido en el principal factor limitante para satisfacer las crecientes necesidades de las personas de una vida mejor<sup>14</sup>.

Luego de ese planteamiento, el informe propuso caminos para avanzar hacia un desarrollo mayor, especialmente ligado a tres ámbitos de acción: innovación y tecnología avanzada para ser un país de alto nivel de desarrollo; impulso de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI; del inglés, Belt and Road Initiative) como proyecto de transformación profunda para la cooperación y los desarrollos compartidos en el siglo XXI; respaldo sustancial al multilateralismo, el comercio libre y la convivencia cultural respetuosa. Son decisiones estratégicas que buscan además coincidir con la Agenda 2030 definida por la ONU para los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Los avances que pueda lograr en esas metas y sus planes al 2035 y 2050 serán claves en el futuro de China y su proyección como país potencia.

Teniendo en mente esos temores latentes en diversas sociedades, se hace evidente que las políticas actuales del gobierno de Estados Unidos y del presidente Donald Trump no avanzan hacia la idea de crear buenas respuestas para tales desafíos y las nuevas demandas emergentes. Protecciónismo y unilateralismo, unido a acciones de fuerza contrarias al diálogo, debilitan el análisis colectivo entre todos los países para elaborar las nuevas respuestas que las sociedades del siglo XXI reclaman. Su tesis, dicha en la ONU, de que frente a la globalización levanta el patriotismo, además de ser falaz, busca desarticular el multilateralismo: “Nunca cederemos la soberanía estadounidense a una burocracia que no rinde cuentas ni ha sido elegida

14. *Idem*.

por nadie. Rechazamos la ideología de lo global y abrazamos la doctrina del patriotismo”<sup>15</sup>, dijo enfáticamente el mandatario norteamericano.

Promover la confrontación como método puede que haga ganar una elección, pero no lleva a lograr soluciones de mediano y largo plazo para el devenir de la humanidad. Eso de pensar el futuro con la mirada larga es una práctica muy fuerte en China. Son las dos perspectivas en medio de las cuales los países de América Latina deberán llevar adelante sus relaciones con las dos principales potencias destinadas a encabezar los desarrollos del siglo xxi.

15. “Trump Tacha de Ilegítima a la cpi y Rechaza la ‘Ideología de lo Global’”, *La Vanguardia*, 25 sep. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/wrkek9k>, acceso en: 18 dic. 2019. Cfr. también: Organización de las Naciones Unidas (onu), “Trump Rechaza el ‘Globalismo’ y Abraza el Patriotismo ante la Asamblea General”, Noticias onu, 25 sep. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/w88kcn7>, acceso en: 18 dic. 2019.





# Una visión alternativa sobre el desarrollo latinoamericano<sup>1</sup>

LUIS SANCHEZ-MASI<sup>2</sup>

El desarrollo de los países latinoamericanos, particularmente en las últimas décadas, ha sido errático e insuficiente. Las diversas políticas adoptadas para promover el desarrollo no dieron los resultados esperados; la estructura productiva no ha evolucionado significativamente y la dependencia del precio y de la demanda de materias primas sigue siendo su principal característica definitoria.

Los países latinoamericanos son dotados, en su mayoría, de variados y abundantes recursos naturales, así como de una rica historia y cultura precolombina. Desde principios del siglo XIX, esos países entraron a la vida republicana con una estructura económica muy similar a la de Estados Unidos en ese entonces; y hace apenas unas cuatro décadas, poseían un nivel de desarrollo sustancialmente más elevado que el de la mayoría de los países asiáticos; sin embargo, han sido sobrepasados en desarrollo tanto por Estados Unidos como por varios países asiáticos. ¿Qué pasó? ¿Cómo explicar estos acontecimientos? En este capítulo, tratamos de adelantar una explicación sobre esta preocupante situación y sentar los principios

1. Este capítulo recoge los principales planteamientos contenidos en: Luis Sanchez-Masi, *Política Alternativa para el Desarrollo Latinoamericano: Ensayo sobre un Nuevo Paradigma del Desarrollo Latinoamericano*, Cork, BookBaby, 2019.
2. Economista paraguayo graduado de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam). Actualmente, es consultor internacional. Fue asesor general de la presidencia ejecutiva del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina; con anterioridad, tuvo exitosa trayectoria profesional en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde ocupó cargos de alta responsabilidad. Ha escrito libros y artículos sobre temas financieros y económicos y dictado seminarios y conferencias en universidades y foros internacionales.

básicos para la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo latinoamericano.

## Acerca del proceso y del nivel de desarrollo

La corriente económica tradicional iniciada por los economistas neoclásicos ha utilizado consistentemente el criterio del ingreso per cápita para distinguir a los países entre desarrollados y subdesarrollados, así como para definir el proceso de desarrollo y la *convergencia* como el aumento gradual y sostenido en el ingreso per cápita de un país, necesario para alcanzar el nivel de ingreso de los países desarrollados. Muy frecuentemente, los organismos multilaterales de financiamiento y las agencias nacionales de cooperación internacional utilizan el ingreso per cápita para clasificar a los países y definir las condiciones de acceso a sus financiamientos.

Es evidente que el *nivel de desarrollo* de un país implica mucho más que una cuantificación del ingreso per cápita; abarca, además, otros aspectos que no son fáciles de cuantificar, como las condiciones de vida y el bienestar de una sociedad, incluyendo, entre otros, la institucionalidad, las particularidades de la estructura productiva, la calidad de servicios públicos, como la educación y la salud, así como el acervo de conocimiento y tecnología disponibles. En concreto, aunque imposible de expresarlo en términos cuantitativos, el nivel de desarrollo de un país se refleja y se puede apreciar más acertadamente en el análisis de su *estructura productiva* y de su *estructura institucional* y, en el mundo actual, en su capacidad de generar y de acceder, cada vez más, al *conocimiento* y a la *tecnología* más avanzados<sup>3</sup>.

Generalmente se entiende por *estructura productiva* las *características del sistema de producción* que emplea una sociedad en la creación de bienes y servicios en un determinado momento —o, desde otra perspectiva, la naturaleza y combinación de los diferentes factores de producción utilizados en la producción de bienes y servicios— y las *relaciones sociales* que se generen como consecuencia del sistema de producción, es decir, los vínculos

3. Sobre esos aspectos, cfr. Luis Sanchez-Masi, *op. cit.*, 2019.

entre los diferentes agentes económicos que intervienen en la producción de esos bienes y servicios<sup>4</sup>.

La *estructura institucional* o *institucionalidad* es el marco dentro del cual se desarrollan las *relaciones sociales*. Así, comprende el conjunto de las instituciones jurídicas y políticas prevalecientes en una sociedad, así como la forma en que esas instituciones operan, incluyendo, entre otras, el Estado, los derechos individuales y colectivos, la administración de la justicia, la política, la filosofía, los valores sociales, etc.

Por último, en la realidad del siglo xxi, el *conocimiento* y la *tecnología* se han convertido, cada vez más, en importantes determinantes del nivel y del proceso de desarrollo de un país. Ese fenómeno está asociado al surgimiento de las grandes empresas industriales que, a fin de mantener o de expandir su posición en el mercado, comienzan a contratar científicos y a invertir en investigación y desarrollo (I&D) para mejorar o crear nuevos productos, como al papel cada vez más relevante de los gobiernos en la promoción y el financiamiento de la I&D<sup>5</sup>.

La evidencia histórica muestra que, usualmente, los adelantos en el proceso de desarrollo de una sociedad se originan de mejoras en la estructura productiva, motivados por avances tecnológicos. También existe evidencia de que transformaciones en la estructura institucional pueden motivar, y han motivado, cambios relevantes en la estructura productiva. Así, por ejemplo, los avances tecnológicos de la Revolución Industrial trajeron profundos cambios en el sistema de producción, como la transición del taller a la fábrica, el uso de nuevas fuentes de energía y extraordinarios aumentos en la productividad y el ingreso per cápita; pero también produjeron cambios importantes en las relaciones sociales, como la consolidación de una clase obrera y otra burguesa, y la migración del campo hacia las ciudades.

4. Cfr., por ejemplo, Carlos Marx y Federico Engels, *Obras Escogidas*, Buenos Aires, Cartago, 1957, pp. 240-243.
5. Sobre ese particular, cfr. más detalles en: W. Bernard Carlson, *Understanding the Inventions that Changed the World*, Chantilly (Estados Unidos), The Great Courses, 2013.

Es conveniente reiterar que los tres factores —la estructura productiva, la institucionalidad y el conocimiento y la tecnología— son determinantes tanto del nivel como del proceso de desarrollo de un país. En efecto, la consecuencia de la interrelación de esos factores se manifiesta, entre otros, en las características de los bienes y servicios producidos por una sociedad; el entorno en que se desenvuelven los agentes económicos y políticos; la productividad de la actividad económica; la confiabilidad de las instituciones nacionales; la disponibilidad y calidad de la infraestructura y de los servicios públicos; la capacidad empresarial; las facilidades para generar innovaciones tecnológicas; la disponibilidad y calidad de los recursos humanos, y muchos otros aspectos. En última instancia, son esas dimensiones las que determinan el nivel de vida y el bienestar de una sociedad.

Para dilucidar la esencia del proceso de desarrollo, su mecánica y los motores que lo mueven, es necesario examinar con mayor detenimiento fenómenos de carácter microeconómico. En las economías de mercado, el principal motor del progreso son las empresas, por supuesto apoyadas por políticas apropiadas e inversiones públicas habilitantes, como en infraestructura, salud, educación y otras.

Las empresas —privadas y públicas— son las que invierten, generan empleos, innovan, crean y adaptan tecnologías, influyen en la productividad, se expanden y se transforman, y muchas desaparecen como efecto de la competencia. Por tanto, para llegar a la substancia del proceso de desarrollo, es recomendable analizar los aspectos microeconómicos que afectan las operaciones de las empresas, tales como las condiciones que determinan su competitividad en el ámbito internacional —vale decir, los “atributos” de Porter<sup>6</sup>—; la capacidad gerencial para innovar y para operar en mercados globalizados; el acceso a tecnologías más avanzadas; el clima de negocios; el efecto de la institucionalidad sobre el desarrollo empresarial, así como la efectividad de las políticas deliberadas para apoyar el proceso de transformación de la estructura productiva. En definitiva, y como señalábamos, son las características de la estructura productiva, la confiabilidad de la

6. Al respecto, cfr. Michael E. Porter, “The Competitive Advantage of Nations”, *Harvard Business Review*, mar.-abr. 1990, disponible en: <https://tinyurl.com/ovfgr4p>, acceso en: 18 dic. 2019.

institucionalidad y el acceso al conocimiento y a la tecnología los factores que influyen en el funcionamiento de las empresas y, de esa manera, condicionan el proceso de desarrollo.

## La transformación de la estructura productiva

La evidencia histórica enseña que el proceso de desarrollo de un país implica necesariamente la continua *transformación de su estructura productiva* como consecuencia de la evolución de sus *ventajas comparativas* hacia nuevas y más productivas *ventajas comparativas*. Ese proceso es el producto de la acumulación en un país de empresas con *ventajas competitivas* en el ámbito internacional, creadas por las empresas mediante el aprovechamiento de mejores tecnologías o la adopción de innovaciones. Convendría hacer una pequeña digresión para explicar brevemente los conceptos de *ventajas comparativas*, *ventajas competitivas* y *transformación de la estructura productiva*.

Las *ventajas comparativas* se presentan como resultado de las diferencias en las características particulares de la estructura económica de cada país, lo que puede deberse a la dotación y al uso de recursos productivos, a la situación geográfica, al clima, a la disponibilidad de recursos humanos especializados, al acceso al conocimiento y a la tecnología, entre otras. En situación de escasos recursos, producir *más* de un bien significa producir *menos* de otro; el problema no es cuánto cuesta producir un bien, sino de cuánto es el costo de dejar de producir un bien alternativo, cuando los recursos pasan de ser asignados de la producción de uno a la de otro<sup>7</sup>. Este es el verdadero significado del *costo económico*, es decir, el *costo de oportunidad* de dejar de producir un bien o servicio alternativo. Por lo tanto, expresando en términos de costo de oportunidad, se dice que un país tiene *ventaja comparativa* en la producción de un bien o servicio si ese

7. Solamente en el caso de que un país produjera *todos* los bienes y servicios más eficientemente que otro, *en la misma proporción para cada producto*, el comercio entre esos países no generaría beneficios, puesto que, en esas condiciones, no existiría una *ventaja comparativa*. Cfr. Thomas Sowell, *Basic Economics: A Common Sense Guide to the Economy*, Nueva York, Basic Books, 2011, p. 506.

bien o servicio puede ser producido a un menor costo de oportunidad que en otros países<sup>8</sup>.

Por otra parte, *ventaja competitiva* es un concepto en el área de administración de negocios que describe los atributos que hacen posible que una empresa supere en el desempeño a sus competidores, es decir, son características particulares de una empresa que la hace más eficiente que sus competidores. Indudablemente, cuantas más empresas con ventajas competitivas lleven a cabo sus actividades total o parcialmente en un país, más será el beneficio para la población de ese país, especialmente si las actividades de esas empresas se ubican en sectores de alta productividad. Desde el punto de vista de la administración empresarial, el “Diamond” o los “atributos” de Porter constituyen un instrumento útil para analizar la *ubicación* como *fuerza de las ventajas competitivas* que las empresas pueden utilizar para mejorar su posición competitiva internacionalmente, es decir, para decidir sobre su ubicación, definir estrategias de negocios, evaluar la calidad y disponibilidad de los factores productivos, la calidad de la competencia, la disponibilidad y acceso a proveedores, el entorno institucional y otros factores que puedan influir en su competitividad<sup>9</sup>.

En las economías de mercado, las características del sistema de producción que emplea una sociedad se van modificando con la aparición de nuevas empresas o con la transformación de las existentes, que, utilizando más eficientemente los factores de producción, ganan ventajas competitivas a nivel internacional, es decir, desarrollan características particulares que hacen sus empresas más eficientes que las de sus competidores. Los agentes protagónicos, motores del proceso, son las empresas y los empresarios con suficiente capacidad empresarial como para crear nuevos bienes, nuevos métodos de producción, utilizar nuevas tecnologías, acceder a nuevos mercados, implantar nuevas formas de organización empresarial,

8. A. J. Smit, “The Competitive Advantage of Nations: Is Porter’s Diamond Framework a New Theory that Explains the International Competitiveness of Countries?”, *Southern African Business Review*, vol. 14, n. 1, pp. 105-130, 2010, disponible en: <https://tinyurl.com/vlv46vz>, acceso en: 18 dic. 2019. Cfr. pp. 108-109.
9. Sobre la ubicación como fuerza de las ventajas competitivas de las empresas, cfr. Michael E. Porter, *op. cit.*, mar.-abr. 1990.

en un continuo proceso de mutación industrial que Schumpeter denominó *destrucción creativa*. Hay que destacar que el proceso de destrucción creativa y, en general, el proceso de desarrollo están altamente condicionados por el entorno institucional prevaleciente.

Ese proceso de *destrucción creativa*, característica fundamental del régimen capitalista, revoluciona constantemente la estructura económica desde adentro, destruyendo incesantemente lo viejo y creando incesantemente algo nuevo<sup>10</sup>. Como consecuencia del proceso de destrucción creativa —o, mejor dicho, inherente a ese proceso— surgen nuevas empresas, se transforman otras y desaparecen las que no se adaptan. En ese proceso, los factores de producción se van desplazando o migrando naturalmente hacia los emprendimientos empresariales más productivos y más competitivos, que son los que ofrecen mejores remuneraciones.

Resumiendo, podemos definir la

[...] transformación de la estructura productiva como el proceso de migración (o cambio) en el uso (o asignación) de los factores de producción de una sociedad hacia actividades más competitivas que viabilizan la creación de nuevas ventajas comparativas. Expresado en otros términos, el proceso de transformación de la estructura productiva implica la mutación de las ventajas comparativas de un país hacia nuevas ventajas comparativas, más sofisticadas y contenidas de mayor valor agregado, creadas por empresas con ventajas competitivas a nivel internacional<sup>11</sup>.

Muy frecuentemente, el surgimiento de empresas con ventajas competitivas a nivel internacional suele concentrarse geográficamente y en sectores específicos<sup>12</sup>. Tal es el caso de la industria joyera en Arezzo y Valenza Po, Italia; la cuchillería en Solingen, Alemania, y Seki, Japón; la tecnológica en Silicon Valley, Estados Unidos; la farmacéutica en Basel, Suiza; así como muchos otros casos similares. En la medida que la pro-

10. Cfr. Joseph Schumpeter, *The Theory of Economic Development: An Inquiring into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Cambridge (Estados Unidos), Harvard University Press, 1934.

11. Luis Sanchez-Masi, *op. cit.*, 2019, p. 23.

12. Michael E. Porter, *op. cit.*, mar.-abr. 1990, p. 31.

ducción de estos “enclaves” de empresas competitivas vaya adquiriendo relevancia en la estructura de producción y de exportaciones, estará generando nuevas ventajas comparativas, es decir, creando un factor diferenciador en la estructura económica del país en que están situadas<sup>13</sup>.

## **La transformación de la estructura productiva en América Latina**

En general, en América Latina, la transformación de la estructura productiva ha sido un proceso lento, que no ha logrado alterar substancialmente las principales características de la estructura productiva. Todavía, los productos primarios tienen gran importancia en la producción y en las exportaciones de la región. Con excepción de México, que logró diversificar sus exportaciones como consecuencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las exportaciones de materias primas del resto de los países de la región representaron alrededor del 63% de las exportaciones totales en la década de 1990, el porcentaje más bajo en los años recientes. Desde entonces, el auge de las materias primas, motivado, en gran medida, por la demanda de China, volvió a incrementar la proporción de las materias primas hasta alrededor del 81% de las exportaciones totales en el período 2010-2017. Las economías más grandes de la región muestran una alta concentración de sus exportaciones en productos primarios, alcanzando, en 2018, el 62% en Brasil, el 76% en Chile, el 79% en Colombia, el 80% en Argentina y el 89% en Perú<sup>14</sup>.

No obstante la importancia relativa de los productos primarios, es evidente que, en las últimas seis o siete décadas, se registraron cambios en la estructura productiva de la mayoría de los países de la región. Entre ellos, puede citarse el surgimiento de una industria manufacturera básica y de

13. Cfr. Thomas Sowell, *op. cit.*, 2011, p. 506; A. J. Smit, *op. cit.*, pp. 108-109, 2010.

14. World Bank, *World Development Indicators 2012*, Washington, 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/rdzk7eb>, acceso en: 18 dic. 2019; World Bank, *World Development Indicators*, Washington, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y5n2y9qf>, acceso en: 18 dic. 2019; United Nations, United Nations Statistics Division (UNSD), *Total Exports and Imports by Regions*, Nueva York, 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/rwj3xvu>, acceso en: 18 dic. 2019.



un importante sector de servicios; también han surgido empresas con ventajas competitivas a nivel internacional en sectores de alta productividad.

El sector de servicios ha venido cobrando especial relevancia a partir de la década de 1990, llegando a representar el 61% del producto interno bruto (PIB) en 2017, en tanto que el sector industrial y el sector agrícola han estado perdiendo importancia relativa hasta el 24% y 5% del PIB, respectivamente<sup>15</sup>. El proceso de transformación de la estructura productiva de América Latina ha dado por resultado el surgimiento y la consolidación de un sector de servicios y otro industrial caracterizados, en lo general, por una baja productividad, por la predominancia de empresas que utilizan tecnologías básicas y por la existencia de una importante informalidad empresarial.

El sector agrícola, no obstante haber disminuido su importancia relativa en el PIB, sigue siendo el sector en que se concentran las principales ventajas comparativas de la región, así como los más destacados avances tecnológicos y una creciente productividad, resultado de la gestación de algunas grandes empresas con ventajas competitivas internacionalmente. Hay que destacar que, en el sector agrícola, coexisten empresas altamente tecnificadas —con acceso a mercados internacionales— con una multitud de pequeñas explotaciones apenas de subsistencia. Algo similar ocurre en los otros sectores, lo que al final resulta en una productividad general muy limitada.

Eso no quiere decir que, en los países latinoamericanos, no existan algunos sectores diferentes a los primarios, en que han surgido empresas que han logrado crear ventajas competitivas a nivel internacional<sup>16</sup>. Sin embargo, los sectores o actividades diferentes a los primarios, en que se presentan empresas latinoamericanas que han logrado desarrollar ventajas competitivas internacionalmente, no son lo suficientemente numerosos como para, por acumulación de ventajas competitivas, influir significativamente en la estructura productiva.

15. World Bank, *op. cit.*, 2019.

16. Por ejemplo, Embraer, en Brasil; la industria automotriz, en México; y algunos otros casos similares.

## Condicionantes de la transformación productiva en América Latina

¿Cuáles son los principales factores o circunstancias que están influyendo en el proceso de transformación de la estructura productiva en América Latina? ¿Qué tan relevantes son en la realidad regional?

### Las falencias institucionales

En primer lugar, habría que destacar las serias falencias institucionales que aquejan a la gran mayoría de los países de la región. Quizás por razones culturales o de otra índole, no se ha podido crear, en la mayoría de los países latinoamericanos, las condiciones institucionales apropiadas —vale decir, los “atributos” o el “Diamond” de Porter— que constituyan las *fuentes* para la creación de ventajas competitivas por parte de las empresas latinoamericanas. No obstante, son las empresas y los empresarios los que al final tienen la principal responsabilidad por la creación de nuevas y más eficientes ventajas comparativas.

Desafortunadamente, la institucionalidad latinoamericana está caracterizada por una serie de falencias profundas y persistentes, como la arbitraria administración de justicia, la imprevisibilidad jurídica y económica, la inadecuada protección a las personas y a los derechos de propiedad y la corrupción. Sobre todo la corrupción parece ser hoy una característica ampliamente difundida en la región, cuyos efectos se transmiten a toda la sociedad: baste señalar el hecho de que, en la actualidad, numerosos expresidentes de naciones latinoamericanas están siendo acusados de corrupción o ya han sido condenados por ello.

Indudablemente, la incertidumbre institucional genera un entorno volátil, que se traduce en un peligro permanente sobre todas las manifestaciones de las relaciones entre los agentes económicos, sociales y políticos. Existe la percepción de que el gobierno tiene un poder discrecional y que, en cualquier momento, puede cambiar las reglas del juego. Esa percepción, muchas veces avalada por hechos acumulados a través de una larga experiencia, es, quizás, la principal razón por la falta de credibilidad de la mayoría de los gobiernos de la región.

El proceso de transformación de la estructura productiva requiere, además, accesos al conocimiento y a la tecnología que hagan posible crear nuevas y más productivas actividades económicas. Examinadas con diferentes criterios, la generación del conocimiento y la tecnología en América Latina han sido tradicionalmente muy limitadas en comparación con los países desarrollados y, más recientemente, en relación con varios países asiáticos.

Por ejemplo, desde que se inició el reconocimiento científico mediante la concesión de los Premios Nobel, entre 1901 y 2018, solo cinco científicos de América Latina fueron laureados con ese premio en el campo de las ciencias naturales, menos del 1% del total de laureados en esas áreas. Pero más indicativo es el hecho de que, en las últimas décadas, ningún latinoamericano asociado con una institución de la región haya recibido ese galardón. Por contraparte, es clara la tendencia a la concentración en los países desarrollados, que obtuvieron casi el 90% del total de esos reconocimientos y solo Estados Unidos, la tercera parte de estos. También es de notar que el 50% del total de laureados lo obtuvieron estando asociados con instituciones de Estados Unidos y el 38%, con universidades de ese país<sup>17</sup>.

Un aspecto importante en la generación del conocimiento científico y tecnológico tiene que ver con la calidad de la educación superior. Es difícil obtener una apreciación objetiva sobre la calidad de esa educación en América Latina, pero es posible tener una visión comparativa a través de encuestas que establecen un *ranking* de las mejores universidades del mundo. Entre las más consultadas, las universidades latinoamericanas aparecen calificadas en las últimas posiciones. De acuerdo con un *ranking* muy prestigioso, solo tres universidades latinoamericanas aparecen entre las 300 mejores y diez entre las 500 mejores universidades en el mundo. El mismo *ranking* incluye solo dos universidades latinoamericanas entre las 200 mejores en los campos de ciencias naturales, matemáticas, inge-

17. "Nobel Prizes and Laureates", NobelPrize.org, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vzxfvno>, acceso en: 18 dic. 2019. El total de laureados en las ciencias naturales (física, química y fisiología o medicina), desde 1901 hasta 2018, fue de 607.

niería, tecnología e informática<sup>18</sup>. Otro *ranking* ubica a solo tres universidades de la región en el *ranking* de 401 a 500 de las mejores universidades del mundo<sup>19</sup>.

Finalmente, entre otros aspectos estrechamente vinculados con el nivel de desarrollo científico y tecnológico, cabría mencionar el gasto en I&D; los ingresos y pagos por el uso de la propiedad intelectual; y el registro de patentes para la protección de la propiedad intelectual. El gasto en I&D representa el esfuerzo y la prioridad que un país asigna a la generación del conocimiento científico y tecnológico, con el propósito de obtener beneficios para un mayor bienestar futuro; los ingresos por regalías y licencias constituyen la retribución por el conocimiento y la tecnología que es “vendido” al resto del mundo; los pagos por regalías y licencias indican el nivel con que un país hace uso del conocimiento y de la tecnología acumulados en otros; y el registro de patentes para invenciones refleja la capacidad de un país de generar nuevas tecnologías.

En todas esas dimensiones, América Latina se ubica en posiciones muy distantes de los países desarrollados, así como en relación con varios países asiáticos y, en general, con el resto del mundo. Entre 2010 y 2016, los países latinoamericanos invirtieron en I&D apenas el 0,74% del PIB regional, en tanto que ese coeficiente fue del 1,94% en China, del 2,44% en los países de alto ingreso, del 2,74% en Estados Unidos, del 4,02% en Corea del Sur y del 2,09% en promedio para todo el mundo<sup>20</sup>.

El Banco Mundial<sup>21</sup> indica que, en 2017, los países latinoamericanos recibieron por concepto de regalías y licencias un monto de 1 140 millones de dólares; los países de alto ingreso recibieron por el mismo concepto un total de 345 829 millones de dólares. China, solamente, recibió un monto de 4 779 millones de dólares, monto más de cuatro veces superior al de toda América Latina; Corea del Sur, 7 287 millones, casi siete veces

18. Academic Ranking of World Universities 2018, Sanghái, ShanghaiRanking Consultancy, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ybboqgct>, acceso en: 18 dic. 2019.

19. World Reputation Rankings 2019, Londres, Times Higher Education: World University Rankings, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y38c5qob>, acceso en: 18 dic. 2019.

20. World Bank, *op. cit.*, 2019.

21. *Idem*.

superior al de toda América Latina; y Singapur 8 035 millones de dólares, más de siete veces el total de América Latina. Esa situación indica que los países de la región tienen muy poco que ofrecer al resto del mundo en materia de conocimiento científico y nuevas tecnologías.

Los pagos por regalías y licencias muestran un panorama también inquietante. América Latina no solo tiene escasa tecnología que ofrecer sino también utiliza relativamente poca tecnología del resto del mundo. La misma fuente<sup>22</sup> estima que, en 2017, los países de la región efectuaron pagos por regalías y licencias por un total de 11 754 millones de dólares. En el mismo año y como ejemplos con fines comparativos, los países de alto ingreso realizaron pagos por el mismo concepto por un total de 324 654 millones de dólares; los países del este de Asia y del Pacífico, por un monto de 90 mil millones de dólares; China, por un monto de 28 661 millones de dólares, más de dos veces superior al de toda América Latina.

El número de patentes registrado en la Oficina de Patentes y Marcas Registradas de Estados Unidos (uspto; del inglés, United States Patent and Trademark Office) es considerado un indicador clave sobre innovación, puesto que los inventores de la mayoría de los países desean registrar sus patentes en el mayor mercado del mundo. En 2015, los países latinoamericanos habían obtenido del uspto 746 patentes para invenciones, en tanto que solo China había obtenido patentes (8 116) en un número superior en más de diez veces el total de toda América Latina; Taiwán (11 690), más de quince veces; y Corea del Sur (17 924), casi 25 veces más. Es interesante destacar que, en el año 2000, la situación era completamente distinta: los países latinoamericanos habían obtenido 298 patentes, superior al total de Singapur (218) y más de dos veces más que China (119). La situación había cambiado radicalmente en tan solo quince años<sup>23</sup>.

Todos esos indicadores atestiguan la brecha científica y tecnológica que separa a los países latinoamericanos de la mayor parte del mundo; y más preocupante es que, al parecer, esa brecha se sigue agrandando.

22. *Idem*.

23. United States Patent and Trademark Office, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/hb85myn>, acceso en: 18 dic. 2019.

Por otra parte, como veremos más adelante, en el mundo actual económica y tecnológicamente asimétrico, el libre comercio entre países de diferentes niveles de desarrollo —un *comercio internacional asimétrico*— hace difícil a los países más atrasados, en ese caso los países latinoamericanos, la transformación de sus estructuras productivas, al privilegiar naturalmente la continua explotación de sus ventajas comparativas, vale decir, las materias primas, preservando así la divergencia entre ambos. Esa situación hace difícil para las empresas de la región abandonar una actividad en la que tienen ventajas competitivas para incursionar en otras áreas en las que carecen de idoneidad y capacidad financiera.

En síntesis, todavía la estructura productiva de los países latinoamericanos se caracteriza, en lo esencial, por la preponderancia de ventajas comparativas basadas en la explotación de materias primas —que sigue teniendo un papel protagónico en la estructura de la producción y de las exportaciones—; en el atraso tecnológico en relación con los países más avanzados; en la baja productividad especialmente en los sectores industrial y de servicios; en la limitada capacidad empresarial innovadora con la habilidad para crear empresas con ventajas competitivas a nivel internacional y relaciones sociales marcadas por la inseguridad jurídica; en la marginalidad; en la exclusión; y en los altos índices de informalidad en el ámbito empresarial y laboral.

## **La historia del proceso de desarrollo**

Esta breve revisión histórica sobre el proceso de desarrollo tiene por objeto identificar algunas lecciones y experiencias que podrían ser aprovechadas por los países latinoamericanos en la definición de sus políticas de desarrollo.

A lo largo de la historia de las sociedades, el entendimiento sobre el desarrollo de una nación, así como los planteamientos y medidas pragmáticos para lograrlo, han mostrado una sorprendente consistencia, no obstante la

evolución del entorno socioeconómico y de los principales factores que lo condicionan, como la base tecnológica disponible, la estructura productiva y la organización institucional de la sociedad.

Sin embargo, la teoría económica, desde el nacimiento mismo de la economía política en el siglo XVIII, ha venido produciendo variadas teorías sobre el desarrollo, frecuentemente contradictorias, desde el pensamiento clásico, pasando por el marxismo, la corriente neoclásica, el enfoque schumpeteriano, el keynesianismo, el monetarismo y, más recientemente, la perspectiva institucional. Notablemente, ha habido una marcada disociación entre la teoría y la política del desarrollo, entendida como tal el conjunto de las prácticas y medidas concretas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de una sociedad.

#### El desarrollo de las ciudades-Estado de Europa

La prosperidad de algunas ciudades o naciones europeas entre los siglos XIII y XV parece estar, paradójicamente, en relación inversa a sus riquezas naturales. La primera prosperidad en Europa se basó en una “estructura de triple renta”, fundada en actividades específicas, que estaban ausentes en los más pobres Estados europeos: manufacturas, un virtual monopolio en una importante materia prima y un lucrativo comercio de ultramar.

Las ciudades-Estado más ricas de Europa —Venecia y las ciudades holandesas—, con muy escasos recursos naturales, alcanzaron su notable prosperidad con una posición dominante en tres áreas:

- todas poseían un gran sector artesanal y manufacturero, que, en base a rendimientos crecientes y economías de escala, generaban sustanciales utilidades, salarios e ingresos fiscales (a principio del siglo XVI, el sector manufacturero en Holanda ocupaba el 30% de todo el empleo nacional; Venecia tenía 400 mil empleados en la fabricación de naves);
- cada una controlaba un importante mercado para materias primas: sal en Venecia y pescado en Holanda;

- todas ellas habían logrado desarrollar un lucrativo comercio internacional<sup>24</sup>.

#### El desarrollo de los actuales países desarrollados

En general, los actuales países considerados como desarrollados siguieron una política económica bastante similar en su largo proceso de desarrollo. Ese proceso, que se inicia a principios del siglo xvi en Inglaterra, se caracteriza por la adopción generalizada de una política proteccionista y altamente intervencionista para proteger e incentivar la creación y expansión de la industria manufacturera.

Durante su período inicial de desarrollo económico y hasta mediados del siglo xix, Inglaterra fue uno de los países más proteccionistas del mundo. La Primera Revolución Industrial (1760-1840) consolidó la posición de Inglaterra como la preeminente potencia industrial, y solo a partir de la década de 1860, cuando su dominación industrial era absoluta, empezó a adoptar la política de libre comercio<sup>25</sup>. En ese momento, el libre comercio le era conveniente para lograr la expansión del mercado para sus productos manufacturados. En la Inglaterra de ese momento, había llegado la “oportunidad” para adoptar el libre comercio.

Francia y otros países europeos pronto empezaron a imitar la exitosa estrategia de desarrollo e industrialización de Inglaterra. Por lo menos hasta el siglo xix, la política comercial de los principales países europeos estaba basada en el principio de fomentar sus sectores industriales, tratando, al mismo tiempo, de dañar la industria de los otros países. Por varios siglos, la política económica de Inglaterra estaba basada en un simple criterio: importar materias primas y exportar productos industriales. En el siglo xix, prácticamente todos los países de la Europa continental adoptaron esa misma política<sup>26</sup>.

24. Erik Reinert, *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*, Londres, Constable & Robinson, 2007.

25. Ha-Joon Chang, *23 Things They Don't Tell You about Capitalism*, Nueva York, Bloomsbury, 2010, p. 70.

26. Erik Reinert, *op. cit.*, 2007, pp. 81-82.



Alexander Hamilton (1755-1804), autor de la política económica del presidente George Washington, de Estados Unidos, enfatizaba un fuerte poder central y un sistema de tarifas para la protección de la incipiente industria. Argumentaba que las industrias en su infancia, como las de su país, deberían ser protegidas y apoyadas por el gobierno antes de que pudiesen sostenerse por sus propios medios; señalaba que Estados Unidos, siendo un país agrícola, estaría en desventaja en el comercio con Europa; también proponía la inversión en infraestructura, el desarrollo del sistema bancario, la promoción de un mercado de bonos, aunque el proteccionismo era el meollo de su estrategia<sup>27</sup>.

En la década de 1880, Estados Unidos tenía una de las políticas más proteccionistas del mundo, con una tarifa industrial promedio del 40% al 55%; discriminaba contra los inversionistas extranjeros, especialmente en el sector financiero; no poseía una legislación sobre competencia, permitiendo la formación de carteles y monopolios; protegía de una manera deficiente los derechos de propiedad; y se negaba a reconocer los derechos intelectuales de extranjeros. No obstante, en esa época, Estados Unidos era uno de los países de crecimiento más rápido en el mundo<sup>28</sup>.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, con una posición dominante en el sector industrial y poca competencia de otros países, inicia el cambio de política económica hacia el libre comercio. En 1973, cuando concluye la negociación de la Ronda Kennedy, las tarifas se reducen a los niveles más bajos de la historia y finaliza la política de subsidios al sector industrial. Con esas medidas, Estados Unidos abandona el sistema económico proteccionista y se incorpora al campo del libre comercio. Antes de 1973, el país tenía una economía más o menos cerrada y autosuficiente; a partir de ese año, por primera vez en su historia, Estados Unidos se convierte en una economía abierta con libre comercio. Al igual que Inglaterra, Estados Unidos fue uno de los países más proteccionistas durante la fase ascendente de su desarrollo. Esa observación es igualmente aplicable

27. Ha-Joon Chang, *op. cit.*, 2010, p. 66.

28. Para más detalles sobre la política proteccionista de Estados Unidos, cfr. Ha-Joon Chang, *op. cit.*, 2010.

a los otros países europeos que, después de un período proteccionista, y una vez que alcanzaron un alto nivel de desarrollo, adoptaron la economía de mercado y el libre comercio, a fin de ampliar el ámbito de clientes para sus manufacturas y continuar el proceso de crecimiento. Para esos países, había llegado la “oportunidad” del libre mercado y del libre comercio.

#### El desarrollo de varios países asiáticos

En las últimas cinco décadas, varios países asiáticos —en especial, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, Vietnam, Tailandia, Malasia, India y China— iniciaron un período de rápido desarrollo, que continua hasta el presente. Esos países se incorporaron al mercado global exportando bienes de producción masiva. Luego, con el tiempo, varios de ellos orientaron sus esfuerzos para entrar a la arena de la alta tecnología. Con la inyección de enormes flujos de inversión extranjera directa (IED), a partir de la década de 1980, esos países asiáticos han venido experimentando, en un corto tiempo, un rápido crecimiento y una rápida transformación de su estructura productiva como nunca antes visto en la historia de la humanidad.

Varios aspectos son destacables en esos logros: en primer lugar, todos ellos partieron de un nivel de desarrollo significativamente inferior al prevaleciente en la mayoría de los países latinoamericanos en esa época; en segundo lugar, algunos de ellos, como China y Corea del Sur, ya se encuentran a la vanguardia del conocimiento y de la tecnología mundial; y, en tercer lugar, lograron ese extraordinario desarrollo en un período extraordinariamente corto y en el contexto del mundo asimétrico actual, encontrándose todos ellos en el nivel inferior de esa asimetría.

A lo largo de su período de rápido desarrollo, esos países, especialmente China, Corea del Sur y Taiwán, resistieron a las regulaciones internacionales y las aceptaron solamente cuando la economía había llegado a ser suficientemente fuerte y competitiva. De otra forma, no parece que hubiese sido viable diversificar la economía, rompiendo la dependencia de la agricultura y de otros productos tradicionales<sup>29</sup>. Al igual que los países

29. Sobre el desarrollo de los países asiáticos, cfr. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York/Londres, W. W. Norton, 2011, pp. 135-158.

desarrollados, se plegaron a la práctica del libre mercado y del libre comercio solo después de haber alcanzado un alto nivel de desarrollo. Les había llegado la “oportunidad” de adoptar los principios de la economía neoclásica.

#### Lecciones de la historia del desarrollo

En la historia del desarrollo que hemos relatado, podemos identificar, a muy grandes rasgos, tres procesos distintivos: el primero corresponde al apogeo de las ciudades-Estado de Europa entre los siglos XIII y XV; el segundo constituye el período de transformación de los actuales países desarrollados, que se inicia en el siglo XVI en Inglaterra y continúa hasta el presente; y el tercero se refiere al proceso de desarrollo de varios países asiáticos, que comienza en la década de 1960 y perdura hasta el presente. Esos procesos involucran distintas épocas, distintos países y distintas culturas; pero ¿existe algo en común entre esos tres procesos de desarrollo? No obstante la disparidad en el tiempo y la diversidad de países involucrados, la respuesta es que sí existen varias características comunes entre esos tres procesos.

En primer lugar, el papel protagónico del Estado tomando el liderazgo en el proceso de desarrollo, implementando políticas intervencionistas con claros objetivos, no obstante la diversidad de la naturaleza de los estados implicados, que van desde los representativos del “absolutismo ilustrado” hasta los considerados democráticos y los políticamente totalitarios. En segundo lugar, la continua transformación de la estructura productiva fue siempre inherente al proceso de desarrollo, desde actividades con típicos rendimientos decrecientes, como la producción agropecuaria, hasta nuevas actividades contenidas de mayor valor agregado y caracterizadas por rendimientos crecientes. En tercer lugar, la transformación de la estructura productiva ha estado siempre vinculada a actividades específicas promovidas y protegidas por políticas de Estado. En cuarto lugar, el conocimiento y la tecnología desde el inicio del proceso de desarrollo de las sociedades ha jugado un papel determinante. Finalmente, en quinto lugar, la adopción de los principios de la teoría neoclásica es un problema de “oportunidad”,

la cual es conveniente y oportuna solo después de que un país haya llegado a un nivel superior de desarrollo.

En el proceso de su desarrollo, tanto las ciudades-Estado como los actuales países desarrollados se encontraban en el extremo superior del mundo asimétrico de sus respectivas épocas. La disparidad entre sus estructuras productivas no era muy significativa y todos ellos se hallaban en parecida situación de competencia. Ese no fue el caso de los países asiáticos, que, al inicio de su proceso de desarrollo, se encontraban en el extremo inferior de la asimetría mundial, con una gran diferencia en sus respectivos niveles de vida y estructuras productivas. Esta es justamente la situación en que ahora se encuentran los países de América Latina. Es por eso que, para los países latinoamericanos, es conveniente examinar con especial atención el proceso por el que transitaron o están transitando esos países asiáticos.

¿Cuáles son las principales conclusiones que, a modo de resumen, podemos extraer de la experiencia de los países asiáticos? La evidencia histórica nos lleva a identificar siete factores críticos que contribuyeron al exitoso proceso de transformación y modernización de sus estructuras productivas:

- la adopción de políticas económicas, muy similares a las empleadas por los países industrializados en sus etapas iniciales de desarrollo, proporcionando incentivos, subsidios y protección arancelaria, con el fin de alcanzar objetivos estratégicos;
- la creación de *realidades alternativas* mediante el establecimiento de zonas económicas especiales (ZEE), a fin de solventar las deficiencias institucionales y crear una infraestructura atractiva para la inversión;
- la atracción de IED, para facilitar la *apropiación* de las tecnologías más avanzadas y la incorporación a los procesos globales de producción;
- la incorporación de modernas actividades a la estructura productiva, que fueron creando nuevas y más sofisticadas ventajas comparativas vinculadas con la mejor tecnología disponible;
- la asimilación de la IED a la economía nacional mediante el empleo de políticas deliberadas para promover y facilitar ese objetivo;

- el desarrollo de capacidades técnicas y profesionales locales para acompañar y viabilizar el proceso de transformación; y
- la eficiencia y perseverancia de gobiernos que tenían muy claros los objetivos y el camino a seguir para hacer posible un rápido desarrollo y bienestar nacional.

## **El determinismo de la teoría neoclásica**

El libre mercado y el libre comercio constituyen los pilares fundamentales de las teorías económicas clásica y neoclásica, y fueron adoptados ávidamente por el neoliberalismo del siglo xx. No es objetable la función de la competencia y el libre mercado como los más efectivos instrumentos para la asignación eficiente de los escasos recursos. El libre mercado y la libre competencia han sido tan efectivos que se los considera como unos de los factores más importantes en el progreso de los países desarrollados.

En los países subdesarrollados, la competencia y el libre mercado son también los más efectivos mecanismos para la mejor asignación de escasos recursos disponibles en esas economías. Por la dificultad que tienen los países subdesarrollados de generar innovaciones científicas y tecnológicas, esos instrumentos no han sido eficaces para el desarrollo de nuevas actividades más productivas que hagan posible la transformación de la estructura productiva. Antes bien, la competencia y el libre mercado en América Latina, muchas veces limitados por el intervencionismo estatal, han tendido a mantener la estructura productiva de esos países.

El libre comercio, el otro pilar de la teoría económica clásica y neoclásica, constituye hoy día la fundamentación del orden económico internacional. Si bien han surgido recientemente tendencias proteccionistas y disputas comerciales, el libre comercio sigue siendo el paradigma de las relaciones comerciales internacionales.

Al igual que el libre mercado, el libre comercio nació primero como teoría, a finales del siglo xviii y principios del xix, pero mucho más tarde se volvió una práctica en las relaciones comerciales internacionales, promovida por las potencias coloniales desde finales del siglo xix, inicialmente

por Inglaterra. El proteccionismo comercial siguió empleándose en forma bastante generalizada hasta que todos los países industrializados alcanzaran un similar estado de desarrollo. Lo relevante de destacar aquí es que el libre comercio fue una práctica comercial impulsada por los países industrializados o en proceso de industrialización desde mediados del siglo XIX, motivada por la necesidad de expandir sus mercados. En ese entonces, los países de la “periferia” entraban en el esquema simplemente como proveedores de materias primas y mercado para los productos manufacturados.

Como hemos señalado, desde mediados del siglo pasado, se ha venido haciendo cada vez más evidente la conformación, desde el punto de vista económico, de un mundo asimétrico en el que las relaciones comerciales son también asimétricas. El libre comercio internacional está basado en el intercambio de bienes y servicios en los que los participantes poseen ventajas comparativas. Ese tipo de intercambio comercial tiende a hacer permanentes las ventajas comparativas del socio que no tiene la capacidad para crear nuevas y más productivas ventajas comparativas. El caso de los países latinoamericanos parece evidenciar esta afirmación: el libre comercio internacional asimétrico ha consolidado sus ventajas comparativas en la producción y exportación de materias primas, puesto que no han sido capaces de crear nuevas y mejores ventajas comparativas con las que pudieran participar en el libre comercio internacional.

Frecuentemente se afirma que el desarrollo de los países latinoamericanos, y, en general, el de los países subdesarrollados, está condicionado por el determinismo de la llamada *trampa de los países de ingreso medio*, es decir, la imposibilidad de competir con países menos desarrollados por su elevada estructura de costos, en especial la de la mano de obra, ni con los países desarrollados por su inferioridad tecnológica. Sin embargo, desde otra perspectiva, esta “trampa” es más bien el efecto del libre comercio asimétrico, que privilegia la continua explotación de las mismas ventajas comparativas, unido a la incapacidad de generar nuevas y más productivas ventajas comparativas, por las limitaciones del conocimiento nativo, la dificultad para adquirir y absorber tecnologías de fuentes externas o la inhabilidad empresarial local para aprovechar oportunidades. Desafortunadamente, el desarrollo de los países latinoamericanos sigue hasta ahora

condicionado por sus tradicionales ventajas comparativas —la producción y exportación de materias primas— que el libre comercio internacional se encarga de preservar.

## América Latina en el mundo

¿Cómo se compara el desempeño de los países latinoamericanos en relación con el resto del mundo? En especial, ¿cómo están compitiendo los países latinoamericanos por espacios a nivel mundial con los países emergentes del Asia? Esos temas son de particular importancia para el futuro de la región.

El desempeño mundial de los países latinoamericanos no es muy halagador. Así, por ejemplo, en 1990, el PIB per cápita de América Latina en términos de paridad del poder adquisitivo (PPP) era 6% superior al PIB per cápita mundial, en tanto que, en 2018, fue 10% inferior. Más importante aún es la comparación con las economías emergentes en desarrollo; entre 1970 y 1975, el PIB de América Latina representaba alrededor del 32% del PIB de esas economías, proporción que disminuyó a menos del 20% en el período 2015-2018<sup>30</sup>.

Información estadística de la Organización Mundial del Comercio (OMC) indica que América Latina está perdiendo espacio también en el comercio internacional. En efecto, las exportaciones e importaciones de mercancías de América del Sur y Centroamérica representaban el 5% del total mundial en 1980; para 2018, esa proporción había disminuido al 3%. América Latina está cediendo espacio en el comercio internacional principalmente a los países emergentes de Asia<sup>31</sup>.

En 1960-1965, el PIB per cápita promedio de América Latina, expresado en PPP, representaba alrededor del 25% del PIB per cápita de Estados

30. Medido como la relación entre el PIB de América Latina como porcentaje del PIB del conjunto de las economías denominadas por el Banco Mundial como *middle income countries* (en español, países de ingreso mediano). Cfr. World Bank, *op. cit.*, 2019.

31. World Trade Organization (WTO), Statistics on Merchandise Trade, Ginebra, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/snp2atp>, acceso en: 18 dic. 2019.

Unidos, la misma proporción que en 2018. Asimismo, en 1990, el PIB per cápita de América Latina representaba el 38% del PIB per cápita de la Unión Europea (UE); ese porcentaje cayó al 36% en 2018<sup>32</sup>. Esos índices resaltan el hecho de que, en las últimas décadas, América Latina no ha logrado avanzar —de hecho, se ha estancado— en el proceso de “convergencia” con los niveles de ingreso de los países desarrollados, manteniéndose la misma distancia relativa, aunque a niveles más elevados.

Por contraposición, el PIB per cápita de Corea del Sur representaba apenas el 14% del PIB per cápita de Estados Unidos en 1981, subió al 35%, en 1990, y alcanzó al 64%, en 2018. En el mismo período (1981-2018), el PIB per cápita de China se elevó del 1% del PIB per cápita de Estados Unidos al 29%. Inclusive Vietnam, que saliera de una devastadora guerra a mediados de la década de 1970, poseía un PIB per cápita que representaba el 4% del de Estados Unidos en 1990, proporción que fue subiendo consistentemente hasta el 11% en 2018. Esos países, y otros más de Asia, están avanzando rápidamente en la convergencia con los niveles de ingreso de los países desarrollados<sup>33</sup>.

Varios otros indicadores relevantes del proceso de desarrollo atestiguan y explican la creciente disparidad entre el desempeño de las economías latinoamericanas y las principales economías emergentes de Asia. De acuerdo con el Banco Mundial<sup>34</sup>, en los países latinoamericanos, la formación bruta de capital como porcentaje del PIB fue en promedio del 20% anual durante el período 1980-2018. En el mismo período, ese coeficiente en las economías emergentes en desarrollo fue en promedio del 29%; del 40% en China; del 33% en Corea del Sur; del 32% en Singapur; del 29% en India; del 28% en Malasia; y del 27% en Vietnam. Esta diferencia, durante un período tan largo —casi cuatro décadas—, produce obviamente importante disparidad en el ritmo de crecimiento.

La productividad es otra variable de singular importancia por su estrecha vinculación con el nivel de vida. El crecimiento de la productividad

32. World Bank, *op. cit.*, 2019.

33. *Idem.*

34. *Idem.*



(medido por el crecimiento del PIB por persona ocupada) en el conjunto de los países latinoamericanos fue en promedio del 0,7% anual durante el período 1991-2018, según recientes estadísticas del Banco Mundial<sup>35</sup>. La misma fuente indica que, en las economías emergentes en desarrollo, el crecimiento promedio de la productividad durante el mismo período fue del 3,5% anual. En otros países asiáticos, ese índice ha sido desde casi cuatro veces (Malasia 2,6%) hasta casi catorce veces (China 9,0%) superior a los de América Latina, incluyendo India (5,1%), Vietnam (4,8%), Corea del Sur (3,4%) y Singapur (2,8%). En el mismo período (1991-2018), los países desarrollados también registraron tasas de crecimiento de la productividad muy superiores a las de América latina, desde casi dos veces más (UE, 1,3%) hasta más de dos veces (Estados Unidos, 1,5%). Esos índices parecerían sugerir que, en América Latina, la mejoría en el nivel de vida mediante el aumento de la productividad avanzaría a un ritmo considerablemente inferior al observado tanto en los países emergentes en desarrollo como en los países desarrollados.

Como es de esperar, la disparidad en los índices económicos examinados se refleja finalmente en el crecimiento del PIB. Entre 1980 y 2018, el crecimiento promedio del PIB latinoamericano fue del 2,5% anual, mientras que el crecimiento del PIB mundial fue del 2,9% y del 2,6% en Estados Unidos. En el conjunto de las economías del este de Asia y Pacífico, el crecimiento anual fue del 4,4%; del 6,1% en Corea del Sur; del 6,2% en India; del 6,4% en Singapur; y del 9,5% en China. La importante diferencia en los ritmos de crecimiento a través de casi cuatro décadas tiene amplias implicaciones en los respectivos niveles de vida, así como en la capacidad de solventar problemas sociales de la población<sup>36</sup>.

Además, América Latina está mal posicionada en varios índices internacionales, como los publicados por el Foro Económico Mundial sobre competitividad, clima para hacer negocios, gobernanza, corrupción y varios otros<sup>37</sup>.

35. *Idem*.

36. *Idem*.

37. Sobre esos aspectos, cfr. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2018*, Ginebra, 2018.

La evidencia es clara y contundente: América Latina está perdiendo relevancia en el mundo; los países emergentes de Asia están arrebatando espacios a la región latinoamericana. Pero también se está ampliando considerablemente la brecha con los países desarrollados. La seriedad de esa situación se agrava por el hecho de que ese fenómeno no es nuevo; lleva varias décadas gestándose. No deja de ser preocupante concebir el porvenir de la región de perdurar esta alarmante tendencia.

## **Necesidad de replantear la estrategia de desarrollo**

Como hemos visto, el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos en las últimas décadas ha sido, cuando menos, desilusionante, especialmente al compararlo con del resto del mundo. El ritmo de crecimiento ha sido insuficiente para disminuir la brecha con los países desarrollados y avanzar en la convergencia con los niveles de ingreso de esos países. El contraste con los países emergentes de Asia es todavía más preocupante, a juzgar por la disparidad en las tasas de crecimiento, la productividad, la estructura productiva, así como el conocimiento y la tecnología incorporados en la actividad económica. La brecha tecnológica con los países desarrollados y los emergentes de Asia es cada día más amplia.

Reconocer esta triste realidad es el primer paso para empezar a concebir políticas y estrategias innovadoras para afrontar el desafío del desarrollo futuro de América Latina. El proceso de desarrollo de los países latinoamericanos requiere, de manera urgente, acelerar la transformación y modernización de su estructura productiva, mediante la incorporación de nuevas ventajas comparativas basadas en actividades más productivas, impulsadas por empresas que, con tecnologías más avanzadas, logren ventajas competitivas internacionalmente. Todo eso complementado con sanas políticas macroeconómicas, incentivos a la eficiencia microeconómica, fortalecimiento de la estructura institucional, inclusión y equidad social y sostenibilidad ambiental. Solo con un crecimiento sostenido de esas características se logrará alcanzar los propósitos de inclusión y equidad social y acortar la brecha con el resto del mundo.

Los estudiosos de la problemática del desarrollo de la región no muy frecuentemente se ocupan de plantear que el desarrollo latinoamericano requiere necesariamente transformar y modernizar la estructura productiva; y todavía mucho menos frecuente es adelantar propuestas sobre cómo lograr esa transformación. Asimismo, se tiende a examinar la problemática del desarrollo con criterios comparativos limitados a la región. Rara vez se hace un análisis de lo que está ocurriendo en América Latina en comparación con el resto del mundo o se exploran las razones y consecuencias de esa disparidad; no es frecuente analizar exitosas experiencias ajenas para explorar la validez de su posible aplicación al entorno latinoamericano.

Ese tipo de enfoque parece olvidar la preocupación fundamental de la “economía política”—el progreso y bienestar de una nación— para centrarse en el estudio de las múltiples ramificaciones de la teoría neoclásica; el análisis sobre el desarrollo se circunscribe normalmente al examen de las relaciones funcionales entre las variables del esquema neoclásico. Parecería que ahora el interés de los investigadores latinoamericanos se enfoca más hacia los microproblemas del desarrollo, como el medio ambiente, la informalidad, la inseguridad ciudadana, las disparidades de género, y muchos otros, quizás con la esperanza de que la mejoría en alguno de ellos pueda redundar en un mejor desarrollo. En esos casos, el instrumental de análisis utilizado es típicamente el de la teoría neoclásica, una concepción ajena a la realidad latinoamericana. Por tanto, no es esperanzador considerar que ese tipo de enfoque pueda conducir a un cambio de paradigma sobre la política y la estrategia del desarrollo latinoamericano que conduzca a una transformación y modernización de la estructura productiva. En síntesis, podría decirse que existe un desapercibido conformismo con la realidad latinoamericana.

Es evidente que las políticas y estrategias adoptadas hasta el presente no han sido efectivas; seguir con semejantes planteamientos en el futuro solo conducirá a resultados similares. Es ahora imperativo para los países de la región reconocer la preocupante brecha con el resto del mundo; cambiar de paradigma sobre el proceso de desarrollo; y articular una nueva política y

estrategia de desarrollo que conduzca a mejores resultados en el futuro. Así como América Latina decidiera implementar reformas radicales en su política económica, primero en 1950, adoptando el proteccionismo, y luego el neoliberalismo en la década de 1980, ahora ha llegado el momento de volver a plantear la esencia de una política y estrategia de desarrollo para la región.

Los pilares básicos para una nueva estrategia de desarrollo

En esta parte del texto, nos limitaremos a plantear las líneas fundamentales para construir una nueva estrategia de desarrollo acorde con la realidad actual de América Latina. El desarrollo futuro de la región requiere ineludiblemente la rápida transformación de su estructura productiva mediante la incorporación de nuevas y más productivas actividades económicas; eso debería ser el objetivo primario de su estrategia de desarrollo. La gran cuestión del desarrollo latinoamericano es cómo lograr la transformación de la estructura productiva en un tiempo relativamente corto y en un entorno plagado con serias falencias institucionales.

Para lograr un desarrollo sostenido y de calidad impulsado por la transformación de la estructura productiva, América Latina necesita, primero, solventar las falencias institucionales que limitan su progreso; segundo, acceder a las más modernas tecnologías necesarias para modernizar la producción nacional; tercero, desarrollar la producción de nuevos bienes y servicios más productivos y competitivos internacionalmente; cuarto, agenciar la experiencia gerencial de productos de alta tecnología para competir en mercados internacionales; y, quinto, expandir su conexión con mercados externos.

Como hemos visto, la historia del proceso de desarrollo avala la conclusión de que la experiencia de varios países asiáticos en su rápido desarrollo reciente es la referencia más relevante para las circunstancias latinoamericanas. Tomando como punto de partida esa experiencia, es posible plantear los fundamentos para una nueva estrategia de desarrollo de la región, que podemos resumir en los siguientes cuatro pilares básicos<sup>38</sup>:

38. Para más detalles sobre esos aspectos, cfr. Luis Sanchez-Masi, *op. cit.*, 2019.

- Crear *realidades alternativas* mediante la organización de zonas económicas especiales (ZEE), para obviar las serias falencias institucionales propias de la mayoría de los países de la región. La triste realidad es que estas falencias no podrán solucionarse en un futuro previsible. En las ZEE, en un espacio geográfico limitado, se podría crear una realidad institucional alternativa, con una legislación especial que proveyese seguridad jurídica e incentivos a la inversión, así como una adecuada infraestructura para la producción y el comercio.
- Atraer inversión extranjera directa (IED) principalmente a las ZEE, motivada por los incentivos y la seguridad que se ofrecerían en esas zonas. La promoción para atraer IED debería enfocar aquellas involucradas en la producción de bienes y servicios con alto contenido tecnológico que pudiesen crear nuevas actividades en el ámbito nacional. La IED debería proporcionar la experticia gerencial y la capacidad para acceder a los mercados internacionales y a las cadenas globales de valor para bienes de alto contenido tecnológico.
- Asimilar la IED a la estructura productiva nacional, a fin de que no se convierta en un “enclave” con limitado impacto, desconectado del resto de la economía.
- Implementar *políticas deliberadas*<sup>39</sup> para alcanzar los objetivos enunciados mediante medidas legislativas o administrativas requeridas para: establecer el régimen para las ZEE y los incentivos y seguridades que se ofrecerían a las inversiones que allí se radicarán; incentivar y proteger, por lo menos inicialmente, la creación de nuevas y más sofisticadas actividades que pudiesen modernizar la estructura productiva; agilizar el comercio internacional de bienes y servicios en las ZEE; promover la asociación de la IED con las empresas nacionales; alentar la modernización tecnológica de las empresas nacionales y su vinculación con cadenas globales de valor; desarrollar capacidades locales requeridas

39. Denominamos *políticas deliberadas* a las políticas económicas que neutralizan o interfieren con el funcionamiento del libre mercado, de la libre competencia o del libre comercio, con el fin de lograr objetivos estratégicos.

para apoyar la radicación de la IED; e impulsar la generación del conocimiento y del progreso tecnológico.

Obviamente, esas medidas deberían ser complementadas con otras políticas más tradicionales y propias del entorno latinoamericano, como, entre otras, propiciar la estabilidad macroeconómica; fortalecer la institucionalidad nacional; atender la problemática social; seguir propiciando la explotación eficiente de las actuales ventajas comparativas; apoyar la sostenibilidad ambiental; y, regionalmente, mejorar la calidad de la integración latinoamericana.

El planteamiento anterior es apenas un bosquejo para la construcción de un nuevo enfoque sobre la problemática del desarrollo latinoamericano, que debería ser objeto de un riguroso examen y complementado con un desarrollo más comprensivo sobre las acciones propuestas. Es cada día más urgente diseñar y adoptar una política de desarrollo más efectiva que las empleadas hasta el presente; América Latina no tiene más tiempo que perder.

# Os populismos nas Américas: lideranças carismáticas, psicologia das massas e cultura da mídia em tempos de crises de desenvolvimento econômico e de descontentamento democrático (séculos xx-xxi)

WAGNER PINHEIRO PEREIRA<sup>1</sup>

*Para começar, eu acho que este tipo de ditadura do futuro será bem diferente das com que estamos familiarizados neste passado imediato. Tome outro livro que profetiza o futuro, que é um livro bastante notável, 1984, de George Orwell. Este livro foi escrito no auge do regime de Stálin e logo depois do regime de Hitler. Nele é previsto uma ditadura que usa totalmente os métodos de terror, métodos de violência física. Eu acho que no futuro os ditadores descobrirão, como diz o velho ditado, “você pode fazer de tudo com baionetas, menos sentar nelas”, que se você quiser preservar o seu poder indefinidamente, você tem que obter o consentimento dos governados, e isso eles farão parcialmente por meio de drogas como previ em Admirável Mundo Novo, e em parte por essas novas técnicas de propaganda. Farão isso ignorando o lado racional do homem e apelando para o subconsciente, emoções profundas e até mesmo fisiologicamente, fazendo-os realmente amar sua escravidão. Eu acho que o perigo é que as pessoas poderão estar, em alguns aspectos, felizes sob o novo regime. Mas elas estarão felizes em situações em que não deveriam estar felizes.*

ALDOUS HUXLEY (1958)<sup>2</sup>

1. Historiador e professor de História da América Contemporânea e História da Arte e da Cultura da Mídia no Instituto de História (IH) e no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador científico da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), onde realiza pós-doutoramento no Instituto de Relações Internacionais (IRI). Coordenador do Laboratório de História, Cinema e Audiovisualidades (LHISCA) e editor-chefe da *Revista Poder & Cultura*.
2. O texto da epígrafe apresenta a visão de Aldous Huxley, autor do romance futurista distópico *Admirável Mundo Novo* (*Brave New World*, 1932), sobre como seriam as ditaduras do futuro. Foi proferido durante a entrevista do escritor ao jornalista Mike Wallace, exibida no programa televisivo *The Mike Wallace Interview*, em 18 de maio de 1958 (cf. *Aldous Huxley em Entrevista – Legendado* – (2 de 3), disponível em: <https://tinyurl.com/wbz7ab5>, acesso em: 7 abr. 2020; o excerto utilizado na epígrafe é proferido entre 0m37s e 2m05s). Uma síntese do pensamento

## Introdução

A presença recorrente do fenômeno político do populismo em tempos de crises de desenvolvimento econômico e de descontentamento democrático se tornou uma marca característica do cenário histórico mundial contemporâneo dos séculos xx e xxi<sup>3</sup>. Em linhas gerais, os populismos contemporâneos têm sido gestados, desenvolvidos e disseminados numa atmosfera de acentuada polarização e radicalização político-ideológica das sociedades entre a “direita” e a “esquerda”. Tal polarização é oriunda de um sentimento de inadequação e incapacidade do *establishment* político “democrático”, ante os diversos problemas e adversidades nacionais e mundiais, e de recorrentes manifestações de intolerância e naturalização de preconceitos, marcadas por ondas de violência verbal e física, que objetivam legitimar os atos de segregação, de exclusão e até mesmo de extermínio de todos aqueles “inimigos sociais” que encarnarem o papel de corruptores políticos, morais e sexuais dos mais puros e tradicionais valores patrióticos, alicerçados sempre no nacionalismo exacerbado e na defesa da família, dos princípios cristãos e da propriedade privada dos

do autor e da sua cosmovisão distópica aparece na famosa paráfrase: “A ditadura perfeita terá a aparência da democracia, uma prisão sem muros na qual os prisioneiros não sonharão sequer com a fuga. Um sistema de escravatura onde, graças ao consumo e ao divertimento, os escravos terão amor à sua escravidão”, que aparece em *sites* da internet erroneamente creditada a Huxley, mas que é de autoria desconhecida.

3. O cientista político irlandês Simon Tormey inicia o seu livro advertindo que: “Um espectro ronda o mundo – o espectro do populismo” (Simon Tormey, *Populismo: Uma Breve Introdução*, São Paulo, Cultrix, 2019, p. 9). Dessa forma, o autor, assim como já havia sido feito por Ghita Ionescu e Ernest Gellner, na introdução do livro *Populism: Its Meanings and National Characteristics* (1969), atualiza a célebre abertura de *O Manifesto Comunista* (originalmente denominado *Manifesto do Partido Comunista* [*Manifest der Kommunistischen Partei*]), tratado político de influência mundial, escrito, em 1848, pelos teóricos alemães Karl Marx e Friedrich Engels, fundadores do socialismo científico, que proclamava: “Um espectro ronda a Europa – o espectro do comunismo” (cf. Ghita Ionescu e Ernest Gellner, *Populismo: Sus Significados y Características Nacionales*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1970, p. 7; Karl Marx e Friedrich Engels, *Manifesto Comunista*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2005, p. 39). A advertência renovada por Tormey sinaliza uma série de acontecimentos de âmbitos nacionais e internacionais que foi fundamental para uma nova “explosão do populismo” a partir de 2016.



meios de produção, considerados as bases para a ordem político-social e o progresso econômico.

É nesse cenário, dominado pela irracionalidade e pelo menosprezo do espírito crítico-reflexivo para conciliação das diferenças e resolução dos problemas nacionais, que vemos emergir, muitas vezes consagrados por vitórias nas eleições populares, líderes políticos carismáticos que, com ares de “salvadores da pátria”, se apresentam como a personificação da vontade do povo e da nação. Para tanto, usam discursos populistas e práticas políticas autoritárias, frequentemente demagógicos e contraditórios, já que não são embasados em uma abordagem holística técnico-analítica de determinada situação real e de dados concretos, mas tão somente alicerçados em frases de efeito, xingamentos e mentiras (atualmente, as notórias *fake news*). Com base nesses usos – e abusos – da política, os líderes carismáticos criam uma cosmovisão redentora e maniqueísta, muitas vezes recheada de declarações racistas, misóginas e/ou homofóbicas, cujo objetivo principal é conquistar e mobilizar, apelando aos instintos e aos sentimentos mais primários e até inconscientes, os corações e as mentes das massas<sup>4</sup>.

Apesar de ser um fenômeno político recorrente na história contemporânea, especialmente nas Américas e na Europa, os populismos ressurgem com revigorada força política e parecem estar se alastrando como uma pandemia mundial. Voltam a figurar nas principais manchetes dos meios de comunicação, o que acabou por atrair a atenção pública que parece, em grande parte, novamente se deixar conquistar pela “sedução populista”. Também despertam um novo interesse dos intelectuais e dos acadêmicos na tentativa de mapear e compreender a ressurgência do fenômeno populista em escala mundial.

Tendo-se em vista, portanto, o impacto do fenômeno político contemporâneo do populismo num cenário histórico de crises de desenvolvimento econômico e de descontentamento democrático, o presente estudo

4. Ver os estudos de Nelson da Silva Junior, “The Politics of Truth and its Transformations in Neoliberalism: The Subject Supposed to Know in Algorithmic Times”, *Filozofski vestnik*, vol. XL, n. 3, pp. 133-144, 2019; *idem*, “A Linguagem como Dispositivo de Poder na Atualidade: Líderes Carismáticos, Comunicação de Massa e Poder Pastoral” (no prelo).

busca realizar uma análise do populismo no continente americano que visa discutir as suas origens e (in)definições conceituais, identificar as suas características históricas e apresentar as principais perspectivas de interpretação e as fases históricas de suas distintas manifestações e ressurgências. Para tanto, são evocados exemplos de casos de populismos clássicos e de neopopulismos contemporâneos e as formas com que construíram uma visão de mundo populista em atendimento aos projetos políticos, econômicos, sociais e culturais preconizados pelas lideranças carismáticas, as quais encarnaram o papel messiânico de “salvadores da pátria”. Comprova-se, assim, a presença recorrente da política de massas populista como uma das marcas características do autoritarismo no continente americano, que transcende a indiscutível variação entre os casos e apresenta implicações evidentes para a compreensão do cenário atual vivenciado neste continente e no mundo.

### **A esfinge do “populismo”: (in)definições conceituais e características históricas**

Na introdução do livro *Populismo y Neopopulismo en America Latina: El Problema de la Cenicienta* (1998), coletânea organizada pela socióloga María Moira Mackinnon e pelo historiador Mario Alberto Petrone, os dois autores argentinos tomam, como ponto de partida analítico, a premissa de que é já quase lugar-comum no início dos estudos sobre o fenômeno histórico do populismo assinalar que o seu termo é vago e impreciso e que abarca uma multiplicidade heterogênea de experiências políticas<sup>5</sup>. Tendo-se isso em vista, o filósofo político argentino Ernesto Laclau, no livro *Política e Ideologia na Teoria Marxista: Capitalismo, Fascismo e Populismo* (1977), parecia já bem sintetizar a opinião e a sensação de muitos estudiosos ao afirmar que:

5. María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone, “Introducción: Los Complejos de la Cenicienta”, em *idem* (orgs.), *Populismo y Neopopulismo en América Latina: El Problema de la Cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 13.

“Populismo” é um conceito ao mesmo tempo evasivo e recorrente. Poucos conceitos têm sido tão amplamente usados na análise política contemporânea, embora bem poucos tenham sido definidos com menos precisão. Sabemos, intuitivamente, a que nos referimos quando qualificamos de populista a um movimento ou ideologia. Porém, enfrentamos as maiores dificuldades para traduzir essa intuição em conceitos. [...] À obscuridade do conceito empregado acrescenta-se a indeterminação do fenômeno a que se refere<sup>6</sup>.

As (in)definições de populismo são polêmicas, já que “*se ressentem da ambiguidade conceitual*”, por serem “*excessivamente vagas que, ou limitam demais o âmbito do populismo, ou o confundem com uma espécie de democratismo romântico*”<sup>7</sup>, levando o populismo a se prestar a “*tipologias confusas e contraditórias*”<sup>8</sup>, que, ao final, não levam em conta as particularidades nacionais nem as especificidades conjunturais históricas, conforme nos alerta o diplomata italiano Ludovico Incisa, autor do verbete “Populismo” do *Dicionário de Política* (1983). Nesse verbete, o autor ainda nos informa:

Podemos definir como populistas as fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes.

Alguém disse que o Populismo não é uma doutrina precisa, mas uma “síndrome”. O Populismo não conta efetivamente com uma elaboração teórica orgânica e sistemática. Muitas vezes ele está mais latente do que teoricamente explícito. Como denominação se amolda facilmente, de resto, a doutrinas e a fórmulas diversamente articuladas e aparentemente divergentes, mas unidas no mesmo núcleo essencial, da referência recorrente ao tema central, da oposição encarniçada a doutrina e fórmulas de diversa derivação.

As definições do populismo se ressentem da ambiguidade conceitual que o próprio termo envolve. Para Peter Wills, Populismo é “*todo o credo e movimento*

6. Ernesto Laclau, “Para uma Teoria do Populismo”, em *Política e Ideologia na Teoria Marxista. Capitalismo, Fascismo e Populismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, pp. 149-150.
7. Ludovico Incisa, “Populismo”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora UNB, 1986, vol. 2, p. 981.
8. *Idem*, p. 985.

*baseado nessa premissa principal: a virtude reside no povo autêntico que constitui a maioria esmagadora e nas suas tradições coletivas*” (Wills em Ionescu-Gellner, 1971); para Lloyd Fallers, o Populismo é uma ideologia segundo a qual *“a legitimidade reside no povo”* (Fallers, 1964); para Peter Worsley, ele é *“a ideologia da pequena gente do campo ameaçada pela aliança entre o capital industrial e o capital financeiro”* (Worsley, 1964); para Edward Shils, o Populismo *“se baseia em dois princípios fundamentais: o da supremacia da vontade do povo e o da relação direta entre o povo e leadership”* (Shils, 1954)<sup>9</sup>.

Apesar de termos uma diversidade de interpretações sobre o fenômeno populista, há, indubitavelmente, um consenso entre os especialistas que consideram que a relação entre o líder autoritário-carismático<sup>10</sup> e o seu povo é um aspecto característico central da experiência política do populismo<sup>11</sup>. Sobre isso, no livro *Do Fascismo ao Populismo na História* (2017) o historiador argentino Federico Finchelstein afirma:

9. *Idem*, pp. 980-981.

10. O conceito de liderança carismática é fundamental para a compreensão do fenômeno político do populismo. De acordo com o sociólogo e economista político alemão Max Weber: “Denominamos ‘carisma’ uma qualidade pessoal considerada extracotidiana (na origem, magicamente condicionada, no caso tanto dos profetas quanto dos sábios curandeiros ou jurídicos, chefes de caçadores e heróis de guerra) e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanos ou, pelo menos, extracotidianos específicos ou então se a toma como enviada por Deus, como exemplar e, portanto, como ‘líder’” (Max Weber, *Economia e Sociedade* [1921], Brasília, Editora unB, 2009, vol. 1, pp. 158-159).
11. Nesse sentido, cabe destacar o papel da liderança autoritário-carismática e da sua influência na psicologia das massas. Autores como o médico neurologista, psiquiatra e criador da psicanálise austríaco Sigmund Freud (1856-1939) trouxeram importantes contribuições sobre o tema. No livro *Psicologia das Massas e Análise do Eu* (1921), Freud, retomando a tese trabalhada no seu livro *Totem e Tabu* (1912-1913), afirma: “Em 1912 adotei uma conjectura de Charles Darwin, segundo a qual a forma primeva da sociedade humana foi a de uma horda governada irrestritamente por um macho forte. Procurei mostrar que as fortunas dessa horda deixaram traços indeléveis na história da linhagem humana; em especial, que o desenvolvimento do totemismo, o qual traz em si os começos da religião, da moralidade e da organização social, está ligado ao violento assassinio do chefe e à transformação da horda paterna em uma comunidade de irmãos. [...] As massas humanas exibem novamente a familiar imagem do indivíduo superforte em meio a um bando de companheiros iguais, também contida em nossa representação da horda primeva. A psicologia dessa massa, tal como a conhecemos das descrições até aqui mencionadas – a atrofia da personalidade individual consciente, a orientação de pensamentos e sentimentos nas mesmas direções, o predomínio da afetividade e da psique inconsciente, a tendência à imediata execução dos propósitos que surge –, tudo isso corresponde a um estado de regressão a uma

A história mundial do populismo mostra que ele geralmente tem um princípio constitutivo quando o líder se transforma no povo. Mas, embora o líder em teoria personifique o povo, na prática ele ou ela representa apenas os seus seguidores (e eleitores), os quais os populistas entendem como a expressão de todo um povo. O líder substitui o povo, tornando-se voz deste. Ou seja, a voz do povo só pode ser expressa através da boca do líder. É na pessoa do líder que a nação e o

atividade anímica primitiva, como a que nos inclinamos a atribuir à horda primeva. A massa nos parece, desse modo, uma revivescência da horda primeva. Assim como o homem primevo se acha virtualmente conservado em cada indivíduo, assim também pode ser restabelecida a horda primeva a partir de um ajuntamento humano qualquer; na medida em que os homens são habitualmente governados pela formação de massa, reconhecemos nesta a continuação da horda primeva [...] No princípio da história humana ele [o líder] era o *super-homem*, que Nietzsche aguardava apenas para o futuro. Ainda hoje os indivíduos da massa carecem da ilusão de serem amados igualmente e justamente pelo líder, mas este não precisa amar ninguém mais, é-lhe facultado ser de natureza senhorial, absolutamente narcisista, mas seguro de si e independente. [...] O caráter inquietante e compulsivo da formação da massa, evidenciado em seus fenômenos de sugestão, pode então ser remontado, com justiça, à sua origem a partir da horda primeva. O líder da massa continua a ser o temido pai primordial, a massa quer ainda ser dominada com força irrestrita, tem ânsia extrema de autoridade, ou, nas palavras de [Gustave] Le Bon, sede de submissão. O pai primevo é o ideal da massa, que domina o Eu no lugar do ideal do Eu. A hipnose tem direito a ser descrita como uma massa a dois; para a sugestão resta a definição de ser um convencimento que não se baseia na percepção e no trabalho do pensamento, mas na ligação erótica” (Sigmund Freud, “Psicologia das Massas e Análise do Eu (1921)”, em Sigmund Freud, *Sigmund Freud: Obras Completas – Volume 15: Psicologia das Massas e Análise do Eu e Outros Textos (1920-1923)*, São Paulo, Companhia das Letras, 2011, pp. 84-85, 91 e 92).

Nesse sentido, a teoria freudiana procura compreender tanto a submissão cega e irrefletida das massas aos líderes autoritário-carismáticos quanto seu comportamento em uníssono. Além da hipótese da horda primeva, Freud também ressalta a importância da instância psíquica dessa relação líder-massas, centrada nas noções de Ideal de Ego ou Superego. “Para Freud, o Ideal de Ego se formaria a partir das identificações com os pais idealizados pela criança após a superação do Complexo de Édipo. Estas identificações funcionariam como uma reserva da infância e sua ânsia por perfeição no psiquismo do adulto. Ora, os líderes das massas, ao se comportarem como detentores de poder e de saber absolutos, tornam-se figuras aptas para encarnar e encenar essas expectativas de uma autoridade admirada e temida, a exemplo do pai na infância de cada um. O comportamento em uníssono das massas viria das identificações laterais entre os membros da massa, possibilitadas pela escolha de um mesmo líder. A atitude de submissão seria, nesse caso, uma forma de regressão à infância, motivada pela nostalgia por um pai poderoso e protetor, admirado como conhecedor da verdade. Viria daí também a parcial suspensão do juízo de realidade dos membros da massa diante das declarações dos líderes. Suspensão que Freud considera como homóloga àquelas do ser apaixonado e do sujeito em estado hipnótico”. Cf. Nelson da Silva Junior, *op. cit.*, pp. 11-12 (no prelo).

povo podem finalmente reconhecer-se e participar na política. Na verdade, sem o conceito do líder carismático e messiânico, o populismo é um modelo histórico incompleto. Por isso, compreender o populismo sem o seu conceito autoritário de liderança e seu objetivo de alcançar o poder através de meios eleitorais é problemático. Essas reivindicações absolutas do povo e da liderança determinam não só a ideia populista de como os populistas na oposição e em campanha eleitoral deveriam contestar seriamente o estado de uma democracia, mas também o modo como essa democracia deveria ser governada quando os populistas assumissem o poder. Em última análise, e na prática, o populismo substitui a representação pela transferência de autoridade para o líder. Da esquerda à direita, isso constitui a ideologia do populismo, que é a necessidade de uma forma de democracia mais direta e autoritária. Isto é, quando um populista conquista a vontade de uma maioria eleitoral circunstancial, essa vontade é associada aos desejos do líder, que age em nome do “verdadeiro” povo<sup>12</sup>.

Nesse aspecto central, o cientista político irlandês Simon Tormey, em *Populismo: Uma Breve Introdução* (2019), destaca que o confronto entre “o povo versus as elites”, fulcral na mística propagandista da cosmovisão populista, não é suficiente para nos dar um panorama geral e, ao mesmo tempo, uma noção mais aprofundada da essência do fenômeno populista. Afinal, segundo o autor:

O que está faltando são as coordenadas básicas que associamos a ideologias políticas, como o socialismo, o liberalismo e o conservadorismo; um relato de como, em termos ideais, deveríamos viver e de como a sociedade deveria ser. Isso acontece porque o populismo nunca desabrochou em um credo intelectual ou doutrina. Existem alguns ensaios menores relacionados com os movimentos camponeses russos do século XIX, mas existem poucos (se é que existe algum) grandes textos ou obras sobre o populismo. Não há para onde possamos ir se quisermos descobrir como seria uma “sociedade populista” e por que deveríamos nos unir a um movimento ou partido populistas. Não há filósofos ou grandes pensadores que adotem o populismo ou que o tenham transformado em um acervo consistente de pensamento à maneira de Karl Marx (comunismo), John Stuart Mill (liberalismo)

12. Federico Finchelstein, *Do Fascismo ao Populismo na História*, São Paulo, Almedina, 2019, p. 17.

ou Edmund Burke (conservadorismo). Há pouco para promover, para mobilizar ou para nos deixar empolgados<sup>13</sup>.

Em virtude dessas dificuldades, estudiosos, como o sociólogo argentino de origem italiana Gino Germani, procuraram enumerar uma variedade de características importantes para descrever esse fenômeno político, apesar de ficar perceptível que, quanto mais traços característicos são incluídos na definição do conceito de populismo, menos é capaz de dar conta da real dimensão desse fenômeno histórico, em razão do surgimento de uma proliferação de exceções, distinções e especificidades apresentadas em cada caso nacional ou conjuntura histórica. Nesse aspecto, Germani, no livro *Authoritarianism, Fascism and National Populism* (1978), considera:

O próprio populismo tende a negar qualquer identificação ou classificação com a dicotomia direita/esquerda. Trata-se de um movimento multiclassista, embora nem todo movimento multiclassista possa ser considerado populista. O populismo provavelmente desafia qualquer definição abrangente. Deixando momentaneamente de lado esse problema, o populismo inclui usualmente componentes contrastantes, tais como reivindicação da igualdade de direitos políticos e da participação universal das pessoas comuns, mas funde-se com algum tipo de autoritarismo, frequentemente sob uma liderança carismática. Ele inclui também demandas socialistas, ou pelo menos a demanda da justiça social, uma vigorosa defesa da pequena propriedade, componentes fortemente nacionalistas e a negação da importância da classe. O populismo é acompanhado pela afirmação de direitos das pessoas comuns de enfrentarem os interesses de grupos privilegiados, habitualmente considerados inimigos do povo e da nação. Qualquer um desses elementos pode ser enfatizado de acordo com condições sociais ou culturais, mas todos se encontram presentes na maioria dos movimentos populistas<sup>14</sup>.

O conceito *populismo* entrou, definitivamente, para o vocabulário político ocidental a partir da segunda metade do século XIX e, desde então,

13. Simon Tormey, *op. cit.*, 2019, pp. 22-23.

14. Gino Germani, *Authoritarianism, Fascism and National Populism*, New Brunswick, Transaction Books, 1978, p. 88, *apud* Ernesto Laclau, *A Razão Populista*, São Paulo, Três Estrelas, 2013, pp. 33-34.

segundo a análise de estudiosos, como o cientista social britânico Peter Worsley<sup>15</sup>, o sociólogo brasileiro Octávio Ianni<sup>16</sup> e a cientista política brasileira Guita Grin Debret<sup>17</sup>, passou a denominar fenômenos históricos muito diversos no tempo e no espaço, como:

1. O movimento *Narodnichestvo* (народничество, ou narodismo), surgido na Rússia czarista, em meados da década de 1860, momento em que proliferaram organizações, atividades, debates e teorias relacionadas ao que passou à história como populismo russo. O período entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX foi marcado também pelo surgimento de discussões, movimentos e partidos populistas nos países da Europa central (Polônia, Romênia, Bulgária, Hungria, Iugoslávia e Tchecoslováquia)<sup>18</sup>.
2. Os movimentos americanos das regiões rurais do sul e do meio-oeste dos Estados Unidos da América (EUA), surgidos na década de 1870, que resultaram na fundação do *People's Party* (partido do povo), também conhecido como *Populist Party* (partido populista), que atuou no período de 1892 a 1908, com programa próprio e apoio popular relativamente amplo na sociedade agrária.
3. Certos movimentos e/ou tipos de Estado da África, da Ásia e da América Latina. Na China, por exemplo, o programa da Revolução de 1911, chefiada por Sun Yat-sen, teve conotação populista, talvez por influência do populismo russo. Depois da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), nas ex-colônias europeias na Ásia e na África surgiram movimentos de massas, partidos políticos e governos que muitos cientistas sociais passaram a denominar populistas<sup>19</sup>.

15. Cf. Peter Worsley, "O Conceito de Populismo", em Fanny Tabak, *Ideologias: Populismo*, Rio de Janeiro, Livraria Eldorado, 1973, p. 32.

16. Cf. Octávio Ianni, *A Formação do Estado Populista na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, p. 18.

17. Guita G. Debret, *Ideologia e Populismo*, São Paulo, T. A. Queiroz, 1979, p. 12.

18. Octávio Ianni, *op. cit.*, 1991, p. 18.

19. *Idem, ibidem*.



4. O uso ainda mais amplo do vocabulário refere-se não apenas a movimentos organizados completamente, mas a determinados elementos presentes em organizações, movimentos e ideologias de toda espécie que se baseiem no mito do povo-comunidade, no encobrimento dos conflitos sociais, na identificação da “vontade do povo” com a justiça e a moral, na relação direta do povo com seus líderes sem mediação de qualquer instituição etc.<sup>20</sup>

Nas décadas de 1950 e 1960, o termo *populismo* tornou-se recorrentemente utilizado e disseminado pela opinião pública dos Estados Unidos da América, da França e da Grã-Bretanha, para indicar políticos que defendiam ideias e propostas nacionalistas extremistas, de caráter xenofóbico e anticomunista<sup>21</sup>.

A presença marcante de regimes populistas em diversas partes do mundo e a incompreensão diante da explicação das causas que originaram esse fenômeno político despertou a atenção de acadêmicos e intelectuais. Entre os dias 19 e 21 de maio de 1967, ocorreu na London School of Economics and Political Science (LSE) o congresso To Define Populism (em português, “Para Definir o Populismo”), que reuniu grande quantidade de estudiosos do fenômeno populista<sup>22</sup>. O objetivo era esboçar uma definição conceitual com debates e estudos de caso, fato em si mesmo significativo da relevância do populismo na história contemporânea mundial. Nessa conferência, o filósofo russo-britânico Isaiah Berlin alertou que não devemos sofrer de um “complexo de Cinderela” ao abordar o fenômeno político do populismo:

20. Guita G. Debert, *op. cit.*, 1979, p. 12; Peter Worsley, *op. cit.*, 1973, p. 32.

21. Pierre André Taguieff, “Le populisme et la science politique”, em Jean-Pierre Rioux (org.), *Les populismes*, Paris, Perrin, 2007, p. 18.

22. O evento foi organizado pela revista trimestral de política comparativa *Government and Opposition*, publicada por Weidenfeld & Nicolson nessa época, e contou ainda com a ajuda da Humanitarian Trust de Londres (Inglaterra). Para uma síntese desse congresso acadêmico, ver Isaiah Berlin *et al.*, “To Define Populism”, *Government and Opposition*, vol. 3, n. 2, pp. 137-179, 1968, disponível em: <https://tinyurl.com/yxmwh3wf>, acesso em: 7 abr. 2020.

[...] com o qual queria dizer o seguinte: que existe um sapato – a palavra “populismo” – para o qual deve existir, em algum lugar, um pé. Há diversos tipos de pé que *quase* podem calçá-lo, mas esses pés não nos devem enganar porque quase se ajustam à medida. O príncipe está sempre vagueando errante com o sapato; em algum lugar, estamos seguros, espera um pé denominado populismo puro. Esse é o núcleo do populismo, a sua essência. Todos os outros populismos são derivações e variações desse, mas em algum lugar se esconde, furtivo, o populismo verdadeiro, perfeito, que pode ter durado apenas seis meses, ou [ter ocorrido] em apenas um lugar. Essa é a ideia do populismo platônico, sendo todas as outras adulterações ou perversões dele<sup>23</sup>.

Em síntese, naquele momento, pode-se afirmar que o populismo foi interpretado, à luz da ideologia liberal, como uma política demagógica, centrada num nacionalismo e reformismo antiliberal de direita com apelos retóricos ao “povo”<sup>24</sup>. Ou seja, o populismo nada mais era do que um instrumento de manipulação da irracionalidade das massas por parte de políticos oportunistas e demagogos.

O livro *Populism: Its Meanings and National Characteristics* (1969), organizado por Ghita Ionescu e Ernest Gellner, reuniu alguns dos principais artigos apresentados no congresso de 1967. Entre os textos está o do historiador britânico Alistair Hennessy sobre o populismo na América Latina, no qual aponta:

Os intelectuais latino-americanos criaram uma confusão semântica ao inverter a noção [de populismo] aceita, embora o fenômeno que estão tentando descrever esteja se tornando comum em outras partes do Terceiro Mundo. Seu propósito é escapar da tirania dos conceitos europeus, encontrando alguns que podem incluir os paradoxos presentes na história e no desenvolvimento social da América Latina e abranger movimentos que, enquanto olham para o futuro, são baseados em pautas culturais e relacionamentos sociais herdados do passado, movimentos que

23. *Idem*, p. 6, tradução nossa.

24. Cf. Margaret Canovan, *Populism*, Nova York/Londres, Harcourt Brace Jovanovich, 1981.

compartilham respeito pela autenticidade da tradição nacional com um impulso coercitivo em direção à modernidade<sup>25</sup>.

Além disso, Hennessy destaca a especificidade do populismo latino-americano, que, diferentemente dos casos europeus, africanos, asiáticos e estadunidense, era dirigido, do ponto de vista socioeconômico, para as massas urbanas e ancorado em valores modernizantes.

Atualmente, na maior parte do mundo, costuma-se caracterizar um político como “populista” quando esse procura conquistar sua popularidade apelando — por meio dos sentimentos emocionais, e não do pensamento crítico-racional — a promessas fáceis ou demagógicas, quase sempre dirigidas aos eleitores mais pobres, humildes e com baixa escolaridade. Contudo, o cientista político irlandês Tormey, em *Populismo: Uma Breve Introdução*, destaca as dificuldades na compreensão do fenômeno populista, ao apontar como mesmo os estudiosos contemporâneos, em pleno século XXI, ainda não conseguiram chegar a um consenso sobre esse fenômeno político:

Margaret Canovan argumenta em seu estudo clássico que o populismo é um tipo de movimento ou ideologia política que coloca a ideia de um povo unificado no centro de sua visão. Cas Mudde fez um ajuste crucial nesse ponto de vista ao argumentar que o populismo não é de fato uma ideologia em sentido estrito, como o socialismo ou o liberalismo, mas uma ideologia “fraca” que amplia outras ideologias, como o autoritarismo ou o nacionalismo. Jan-Werner Müller identifica o populismo com uma “lógica interna” que expulsa o pluralismo e pressagia o início de um regime intolerante, prejudicial à democracia liberal. Ben Moffitt descreve o populismo mais como um estilo performático, uma política associada a “maus modos” e uma brusca abordagem conflituosa em desacordo com as abordagens democráticas do *mainstream*. Ao contrário, Ernesto Laclau e Chantal Mouffe afirmam que, como o populismo equivale a um discurso do povo, ele é fundamental para uma política propriamente democrática. Por fim, comentaristas da mídia

25. Alistair Hennessy, “América Latina”, em Ghita Ionescu e Ernest Gellner (orgs.), *Populismo: Sus Significados y Características Nacionales*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970, p. 40, tradução nossa.

como Robert Peston e Steve Richards veem o populismo como mero dispositivo para formas “excêntricas” de política que desafiavam as elites<sup>26</sup>.

De qualquer forma, apesar das indefinições conceituais e das diversidades temporais e especiais que o fenômeno político do populismo apresenta, o historiador argentino Federico Finchelstein conseguiu identificar as seguintes características comuns:

- Ligação a uma democracia antiliberal, eleitoral e autoritária que rejeita, na prática, a ditadura.
- Forma extrema de religião política.
- Visão apocalíptica da política que apresenta os sucessos eleitorais e as transformações que esses sucessos transitórios permitem como momentos revolucionários na fundação ou refundação da sociedade.
- Teologia política fundada por um líder do povo messiânico e carismático.
- Percepção dos antagonistas políticos como o antipovo, isto é, como inimigos do povo e traidores da nação.
- Fraco entendimento do Estado de Direito e da separação dos poderes.
- Nacionalismo radical.
- Ideia do líder como a personificação do povo.
- Identificação do movimento e dos líderes com o povo como um todo.
- Afirmação da antipolítica, que na prática significa superar a política dos costumes.
- Ato de falar em nome do povo e contra as elites dirigentes.
- Autoapresentação da sua defesa da verdadeira democracia e oposição a formas imaginárias ou reais de ditadura e tirania (a União Europeia, o Estado paralelo ou profundo, o império, o cosmopolitismo, a globalização, os golpes militares etc.).
- Ideia homogeneizadora do povo como uma entidade única que, quando o populismo se torna regime, é depois equiparada às suas maiorias eleitorais.

26. Simon Tormey, *op. cit.*, 2019, pp. 20-21.

- Profundo antagonismo e até aversão ao jornalismo independente.
- Aversão ao pluralismo e à tolerância política.
- Insistência na cultura popular e até, em muitos casos, no mundo do entretenimento como representações de tradições nacionais<sup>27</sup>.

Em síntese, além de termos de levar em conta as variações em relação a temporalidade e pluralidade de governos, políticas e líderes autoritário-carismáticos definidos como populistas, o fenômeno político do populismo causa enorme polêmica que, *grosso modo*, gira em torno de duas visões opostas: a crítica ao autoritarismo considerado característica básica das experiências populistas (nesse caso, são enfatizadas a repressão política e o eficaz sistema de controle dos trabalhadores) ou a valorização do que se entende por caráter democrático (nesse caso, enfatiza-se a abertura para inserção e maior participação das massas na cena política nacional)<sup>28</sup>. No artigo “Populismo Latino-americano em Discussão” (2001), a historiadora brasileira Maria Helena Rolim Capelato afirma:

Nos últimos tempos, o populismo deslizou do campo acadêmico para o terreno político, apresentando, então, conotação dicotômica e maniqueísta. Dessa forma, ganha sentido positivo ou pejorativo, dependendo do grupo que o mobiliza no debate público. Usado como arma de luta a favor do neoliberalismo, o ataque ao

27. Federico Finchelstein, *op. cit.*, 2019, pp. 135-136.

28. Cf. Wagner Pinheiro Pereira, “A Política das Multidões: Populismo e Neopopulismo na América Latina”, em Felipe González (coord.), *Governança e Democracia Representativa*, São Paulo, Edusp, 2017, p. 310. Essa ambiguidade do populismo enquanto um fenômeno político ao mesmo tempo autoritário e democrático foi sintetizada pelo cientista político brasileiro Francisco C. Weffort da seguinte forma: “O populismo foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares, mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações. Foi, ao mesmo tempo, uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes e a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano. Foi um dos mecanismos através dos quais os grupos dominantes exerciam seu domínio mas foi também uma das maneiras através das quais esse domínio se encontrava potencialmente ameaçado. Esse estilo de governo e de comportamento político é essencialmente ambíguo e, por certo, deve muito à ambiguidade pessoal desses políticos divididos entre o amor do povo e o amor ao poder”. Cf. Francisco C. Weffort, *O Populismo na Política Brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980, p. 62.

populismo contribuiu para a construção de imaginários políticos que serviam aos interesses de novos grupos no poder. O populismo tornou-se símbolo das forças responsáveis pelo atraso, contrastando com a modernização apreendida pelos defensores de uma concepção de Estado de caráter neoliberal. Nessa luta de imagens, os opositores do chamado neoliberalismo tendem a recuperar o populismo como experiência positiva, genuinamente democrática e popular<sup>29</sup>.

## **O quebra-cabeças populista: questões, problemas e perspectivas de interpretação**

Vários especialistas em regimes populistas consideraram que, depois da Rússia, “*a América Latina é a grande pátria do populismo*”<sup>30</sup>. Tal afirmação ressalta a importância do fenômeno político do populismo latino-americano, que por sua longevidade e recorrência na história da América Latina continua suscitando inúmeras questões, problemas e perspectivas de interpretação.

Buscando realizar um mapeamento da vasta gama de vertentes interpretativas do populismo latino-americano, especialmente na fase do populismo clássico (décadas de 1930 a 1950), Mackinnon e Petrone, organizadores da já consagrada obra de referência *Populismo y Neopopulismo en América Latina: El Problema de la Cenicenta*, dividem os estudos nos quatro grupos a seguir<sup>31</sup>.

29. Maria Helena Rolim Capelato, “Populismo Latino-americano em Discussão”, em Jorge Ferreira (org.), *O Populismo e sua História: Debate e Crítica*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001, p. 141.
30. José M. Aricó, *La Cola del Diablo: Itinerario de Gramsci en América Latina*, Caracas, Editora Nueva Sociedad, 1988, p. 119, *apud* Alberto Aggio, “A Emergência de Massas na Política Latino-americana e a Teoria do Populismo”, em Alberto Aggio e Milton Lahuerta (orgs.), *Pensar o Século XX: Problemas Políticos e História Nacional na América Latina*, São Paulo, Editora Unesp, 2003, p. 143.
31. Cf. María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone, *op. cit.*, 1998, pp. 23-24. Ver também Maria Helena Rolim Capelato, *op. cit.*, 2001, p. 134, nota 3; Norberto Ferreras, “A Sociedade de Massas: Os Populismos”, em Cecília Azevedo e Ronald Raminelli (orgs.), *História das Américas: Novas Perspectivas*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2011, pp. 220-223.

O populismo é interpretado na perspectiva do processo de modernização, tributária do funcionalismo que o pensa como um fenômeno típico de países “subdesenvolvidos” em transição da sociedade tradicional (rural) para a moderna (urbana)<sup>32</sup>. Os autores mais representativos dessa corrente são Germani<sup>33</sup>, Torcuato S. di Tella<sup>34</sup> e Steve Stein<sup>35</sup>.

Essa vertente de interpretação começou a ser elaborada nas décadas de 1950 e 1960, sendo o livro *Política e Sociedade numa Época de Transição: Da Sociedade Tradicional à Sociedade de Massas* (1962), de autoria do sociólogo Germani, o precursor dos estudos sobre o peronismo argentino. Em decorrência do seu destaque, a obra ganhou projeção para os estudos dos populismos na América Latina nesse período, marcado pela égide da teoria da modernização. Nesse cenário, um dos pontos de reflexão do estudo de Germani era tentar compreender o que levou as massas, na década de 1940, a escolher um caminho não democrático. Segundo o autor, isso decorreu do processo de modernização e do papel central dos “novos trabalhadores migrantes do interior”. Ou seja, como consequência da grande depressão econômica da década de 1930 (originada pela crise econômica de 1929) e do processo de industrialização daí resultante, grandes massas de trabalhadores rurais mudaram para as cidades e se tornaram os “novos operários”, desprovidos de tradição militante, “disponíveis” para a ação de qualquer líder que lhes oferecesse um mínimo de condições sociais dignas. Em contrapartida, encontravam-se os “velhos operários” com uma tradição militante de esquerda, difíceis de serem cooptados. Essa correspondência entre uma estrutura social particular e a existência de um líder com discurso demagógico e práticas políticas inspiradas claramente nos

32. María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone, *op. cit.*, 1998, p. 23.

33. Gino Germani, *Política e Sociedade numa Época de Transição. Da Sociedade Tradicional à Sociedade de Massas*, São Paulo, Mestre Jou, 1973.

34. Torcuato S. di Tella, “Populismo y Reformismo”, em Gino Germano, Torcuato S. di Tella e Octavio Ianni (orgs.), *Populismo y Contradicciones de Clase en Latinoamérica*, México, Serie Popular Era, 1977, pp. 38-82.

35. Steve Stein, “Populism and Social Control”, em Eduardo P. Archetti, Paul A. Camack e Bryan Roberts (orgs.), *Sociology of “Developing Societies”: Latin America*, Hampshire, MacMillan, 1987.

nazifascismos europeus possibilitou a explicação do peronismo como um fenômeno resultante da transição tardia da Argentina à modernidade<sup>36</sup>.

Dessa forma, em sua teoria da modernização, vertente interpretativa que teve grande impacto na América Latina, o populismo foi entendido como um momento de transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna (o que implica um deslocamento de trabalhadores do campo para a cidade, do setor agrário para o industrial). Contudo, segundo atesta o historiador brasileiro Norberto Ferreras:

A crítica mais forte é que essa transição se produz de forma anômala e disfuncional. Produzindo-se uma falta de sincronia no processo de modernização, os países teriam uma parte da sociedade modernizada e a outra atrasada, do ponto de vista geográfico, econômico ou social. Numa haveria uma sociedade dividida por classes, na outra uma sociedade hierárquica e assim por diante. Porém, isso não implica uma exclusão mútua; ambas as sociedades estariam imbricadas e, portanto, as assimetrias se fariam insustentáveis a não ser pela via da dominação de uma sociedade sobre a outra. A dominação estaria representada pelo *populismo*, que teria componentes da sociedade tradicional, com a liderança carismática e autoritária, a dominação das classes inferiores, e componentes inovadores, como o confronto com os setores aristocráticos, não como um conflito de classes, mas como um conflito popular e plebeu<sup>37</sup>.

A teoria da modernização de Germani explica o populismo como uma etapa do desenvolvimento das sociedades latino-americanas que não conseguiram consolidar uma organização e uma ideologia autônomas. A ideologia classista substituiria a ideologia populista quando se completasse a transição da sociedade tradicional para a moderna. Em teoria, o fenômeno político do populismo foi entendido, então, como uma etapa necessária de passagem para uma sociedade desenvolvida e democrática. No entanto, os golpes civis-militares ocorridos na América Latina nas décadas de 1960 e 1970 abalaram a credibilidade dessa teoria.

36. Cf. Marisa Montrucchio, “Peronismo: Caminhos Construídos pela Historiografia”, *História*, vol. 20, 2001, p. 202.

37. Norberto Ferreras, *op. cit.*, 2011, p. 220.



O populismo é definido com base em uma linha de interpretação “histórico-estrutural” que o vincula ao estágio de desenvolvimento do capitalismo latino-americano, surgido em decorrência da crise do modelo agroexportador e do Estado oligárquico, crise essa que faz emergir um Estado interventor que, ante a debilidade da burguesia, assume a direção dos processos de transformação histórica. Nesse grupo há várias abordagens diferentes na análise do fenômeno do populismo, e cabe destacar as *dependentistas* e as *marxistas*. Apesar de haver diferenças interpretativas, todas concordam que o Estado interventor é uma figura central que atua como o agente dinâmico da política e da economia<sup>38</sup>.

Com diferentes ênfases, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto<sup>39</sup>, desde uma perspectiva da teoria da dependência, colocam em relevo a reconstrução do processo histórico-estrutural das sociedades para entender como se relacionam as classes e qual é o movimento que em cada período as impele à transformação<sup>40</sup>. Já o sociólogo Octávio Ianni<sup>41</sup>, baseado em uma óptica marxista, analisa a formação do Estado populista na América Latina, em obra de 1975, considerando o “Estado populista” como intervencionista e nacionalista no plano econômico e articulador de uma política de massas que, no futuro, seria substituída por uma política de classes no sentido de uma transformação completa da sociedade capitalista.

Em outra perspectiva, Miguel Murmis e Juan Carlos Portantiero<sup>42</sup>, Francisco Weffort<sup>43</sup> e Juan Carlos Torre<sup>44</sup> formulam perguntas distintas,

38. María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone, *op. cit.*, 1998, pp. 23-24.

39. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

40. María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone, *op. cit.*, 1998, p. 24.

41. Octávio Ianni, *op. cit.*, 1991; *idem*, *O Colapso do Populismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

42. Miguel Murmis e Juan C. Portantiero, *Estudios sobre as Origens do Peronismo*, São Paulo, Brasiliense, 1973.

43. Francisco C. Weffort, *O Populismo na Política Brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2003.

44. Juan C. Torre, *La Vieja Guardia Sindical y Perón: Sobre los Orígenes del Peronismo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1990.

de acordo com as questões de seu tempo. Entretanto, compartilham a ideia de que o populismo representou uma aliança de classe decorrente de uma crise de hegemonia, a partir da qual nenhuma classe tinha força suficiente para romper com a oligarquia e levar avante um projeto hegemônico próprio<sup>45</sup>.

O cientista político brasileiro Weffort interpreta o populismo com base em determinações estruturais e conjunturais que possibilitam a emergência das classes populares no cenário político. Para o autor, o populismo brasileiro foi resultado de um “Estado de compromisso” que representou uma forma de organização do poder (dominação), mas que, ao mesmo tempo, abriu espaço para contestação, demarcando um equilíbrio instável entre mobilização e dominação das classes populares. Afinal, segundo ele:

Desse modo, o novo regime já não é oligárquico, não obstante as oligarquias não tenham sido fundamentalmente afetadas em suas funções de hegemonia social e política aos níveis local e regional e se encontrem, de algum modo, representadas no Estado. Se fosse necessário designar de algum modo essa forma particular de estrutura política, diríamos que se trata de um *Estado de Compromisso* que é ao mesmo tempo um *Estado de Massas*, expressão da prolongada crise agrária, da dependência social dos grupos de classe média, da dependência social e econômica da burguesia industrial e da crescente pressão popular<sup>46</sup>.

### Grupo III – Populismo: a interpretação conjunturalista

A corrente interpretativa conjunturalista analisa o populismo com base em classes ou setores sociais, em particular os trabalhadores, em determinadas conjunturas históricas, sendo questionadas as explicações que remetem às origens do populismo, ao passado pré-populista da América Latina. São estudos conjunturalistas e monográficos, cujos pesquisadores deixam de lado a teoria como ponto de partida e desenvolvem análises delimitadas a casos específicos. Segundo Ferreras:

45. María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone, *op. cit.*, 1998, p. 24.

46. Francisco Weffort, *O Populismo na Política Brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, p. 70.

[...] esses autores mudaram a perspectiva analítica: o foco passou a estar no estudo de um caso que não necessariamente é uma nação e pode ser um clube de bairro, um sindicato ou um grupo de militantes. A mudança de perspectiva está diretamente relacionada com a “história vista de baixo”, associada à microanálise. Não mais a estrutura, e sim as pessoas estão no centro da análise; já não mais o Estado ou os dirigentes, a alta política. A pesquisa centra-se nas práticas cotidianas, na cultura política e nas vivências e experiências de homens e mulheres que deparam com a nova conjuntura. Dessa forma, a expectativa é a de analisar os efeitos do populismo sobre as pessoas; antes que suas origens, compreender como as pessoas se tornam populistas. [...] O efeito dessa perspectiva dificulta a conceituação do populismo, embora agregue uma maior compreensão dos mecanismos de aceitação do populismo entre as pessoas comuns e suas práticas. Mas esse é o efeito da história vista de baixo, no geral<sup>47</sup>.

Essa corrente interpretativa teve como representantes Daniel James<sup>48</sup>, John D. French<sup>49</sup>, Jeremy Adelman<sup>50</sup>, Boris Fausto<sup>51</sup>, Angela de Castro Gomes e José Murilo de Carvalho<sup>52</sup>.

47. Norberto Ferreras, *op. cit.*, 2011, pp. 221-222.

48. Daniel James, *Resistencia e Integración: El Peronismo y la Clase Trabajadora Argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1990.

49. John D. French, *The Brazilian Workers' ABC, Class Conflict and Alliances in Modern São Paulo*, Chappell Hill/Londres, The University of North California Press, 1992.

50. Jeremy Adelman, “Reflections on Argentine Labour and the Rise of Perón”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 11, n. 3, pp. 243-259, 1992.

51. Boris Fausto, *Trabalho Urbano e Conflito Social*, São Paulo, Difel, 1977.

52. Angela de Castro Gomes, *A Invenção do Trabalho*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005. A historiadora brasileira Angela de Castro Gomes apresenta uma reflexão sobre o populismo varguista, mas que pode ser também considerada para os demais casos de populismos latino-americanos clássicos, que aborda de forma mais realista historicamente a categoria-chave de “manipulação” da política de massas populista, ao considerar que: “a ‘manipulação’ populista não é, de maneira simplista, uma estratégia urdida por políticos espertos para enganar o povo ingênuo. É bem mais complexa, pois dotada de uma ambiguidade intrínseca: é tanto uma forma de controle sobre as massas, como uma forma de atendimento de suas reais demandas. Embora seja muito mais enfatizada a dimensão do ‘mascaramento’ existente neste atendimento, a política ‘populista’ é avaliada também como um caminho de acesso e de reconhecimento dos interesses dos setores populares”. Angela de Castro Gomes, “A Política Brasileira em Busca da Modernidade: Na Fronteira entre o Público e o Privado”, em Lilia Moritz Schwarcz (org.), *História da Vida Privada no Brasil, vol. 4: Contrastes da Intimidade Contemporânea*, São Paulo, Companhia das Letras, 1998, p. 546, *apud* Alberto Aggio, *op. cit.*, 2003, p. 157.

O populismo é interpretado no plano da análise do discurso ideológico, campo de estudo que muito se desenvolveu com a virada linguística. Entre os mais conhecidos analistas de discurso estão Ernesto Laclau<sup>53</sup>, Emilio de Ippola<sup>54</sup>, Peter Worsley, Guita Grin Debert<sup>55</sup>, Silvia Sigal e Eliseo Verón<sup>56</sup>. Dessa corrente, destaca-se o livro *Perón o Muerte: Los Fundamentos Discursivos del Fenómeno Peronista* (1986), de autoria da socióloga argentina Sigal e do sociólogo e semiótico argentino Verón, que investigaram três momentos/fases do discurso peronista: produção, circulação e reconhecimento. Para os autores, os discursos de Juan Domingo Perón revelaram-se a matriz fundadora discursiva e ideológica do peronismo. Além disso, pela análise discursiva, os autores conseguiram demonstrar

Assim como Angela de Castro Gomes, o historiador brasileiro José Murilo de Carvalho avalia que o populismo varguista possibilitou aos brasileiros vivenciarem, apesar de alguns limites, uma experiência democrática, mostrando que as lideranças autoritários-carismáticas não exerciam um controle de manipulação total das massas, já que elas também conseguiam influenciar as suas ações e ver concretizadas algumas de suas demandas. Afinal, segundo atesta o autor: “O populismo pode, sob certos aspectos, ser considerado manipulação política, uma vez que seus líderes pertenciam às elites tradicionais e não tinham vinculação autêntica com causas populares. Pode-se alegar que o povo era massa de manobra em disputa de grupos dominantes. Mas o controle que tinham esses líderes sobre os votantes era muito menor do que na situação tradicional. Baseava-se em apelos paternalistas ou carismáticos, não em coerção. Exigia certo convencimento, certa relação de reciprocidade que não era puramente individual. Vargas e seus sucessores exibiam como crédito a legislação trabalhista e social, os aumentos de salário mínimo. Sobre tudo, a relação populista era dinâmica. A cada eleição, fortaleciam-se os partidos populares e aumentava o grau de independência e discernimento dos eleitores. Era um aprendizado democrático que exigia algum tempo para se consolidar, mas que caminhava com firmeza”. José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001, pp. 147-148, apud Alberto Aggio, *op. cit.*, 2003, pp. 158-159.

53. Ernesto Laclau, *Política e Ideologia na Teoria Marxista. Capitalismo, Fascismo e Populismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978; *idem*, *A Razão Populista*, São Paulo, Três Estrelas, 2013.

54. Emilio de Ippola e Juan C. Portantiero, “Lo Nacional-popular y los Populismos Realmente Existentes”, em Carlos M. Vilas (org.), *La Democratización Fundamental: El Populismo en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, pp. 523-540.

55. Guita G. Debert, *op. cit.*, 1979.

56. Silvia Sigal e Eliseo Verón, *Perón o Muerte: Los Fundamentos Discursivos del Fenómeno Peronista*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1988.

como na enunciação, nos modos de circulação e nas formas de recepção dos discursos originais de Perón ficou mais clara a compreensão da heterogeneidade e da variedade ideológica que o movimento peronista assumiu como suas<sup>57</sup>. Nesse sentido, a análise do discurso mostrou-se um instrumento eficaz para a compreensão dos fenômenos políticos e sociais, pois, conforme destacam os autores:

[...] como todo o comportamento social, a ação política não é compreensível fora da ordem simbólica que a gera, e do universo imaginário que ela mesma engendra dentro de um campo determinado de relações sociais... Estudar a produção discursiva associada a um campo determinado das relações sociais é descrever os mecanismos significantes sem cuja identificação a conceituação da ação social e, sobretudo, a determinação da especificidade dos processos estudados é impossível... Se não conseguirmos identificar os mecanismos significantes que estruturam o comportamento social, não saberemos tampouco o que os atores fazem... a própria ação social não é determinável fora da estrutura simbólica e imaginária que a define como tal<sup>58</sup>.

### **Populismo latino-americano na História: o espetáculo da política de massas**

O populismo é um dos fenômenos de política de massas mais característicos, marcantes e recorrentes na história das Américas nos séculos xx e xxi. Isso porque marca a emergência das massas na vida política latino-americana, configura as novas modalidades de organização do poder e de participação e controle social, que substituíram as formas tradicionais de dominação das elites oligárquicas, e introduz um tipo novo de governo que buscava, por intermédio da utilização dos meios de comunicação de massas como instrumentos de propaganda política e de manipulação da

57. Cf. Marisa Montrucchio, *op. cit.*, 2001, p. 208.

58. Silvia Sigal e Eliseo Verón, *op. cit.*, 1988, p. 13, *apud* Marisa Montrucchio, *op. cit.*, 2001, pp. 208-209.

opinião pública, conceber a política como um grande espetáculo para as massas<sup>59</sup>.

Ao investir na encenação de um “Estado-espetáculo”, na interpretação performática de um “astro político” e na audiência espectadora de uma “sociedade-plateia”, os regimes políticos de massas tornam-se um grande teatro de ilusões, estrelado por uma espécie de *one-man show*, que arrebatava os corações e as mentes das massas, transformadas em público espectador passivo, iludido e manipulado por essa exibição permanente. Com a personalização do poder, o mundo da política se apoia, como o mundo do espetáculo, no *star-system* (sistema de estrelato): tudo se apaga – partidos, ideologias e programas – perante os astros políticos que assumem para si o papel de protagonistas da história, restando ao cidadão comum tornar-se um mero espectador de um poder sempre em representação, dando-lhe a ilusão de também fazer parte dessa visão de mundo autoritária. Na verdade, os regimes de política de massas objetivam que o cidadão comum seja apenas um adereço, o “ornamento da massa”, dentro desse cenário monumental e enredo espetacular produzidos pelo próprio Estado, transformado em uma espécie de agente de *show business*<sup>60</sup>.

59. Este estudo apoia-se nos aportes teóricos e analíticos de Gustave Le Bon (*Psicologia das Multidões*, São Paulo, Martins Fontes, 2008 [1895]), Gabriel Tarde (*A Opinião e as Massas*, São Paulo, Martins Fontes, 2005 [1901]), Max Weber (*Economia e Sociedade*, Brasília/São Paulo, Editora UNB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999 [1910-1922]), Sigmund Freud (*Totem e Tabu*, Porto Alegre, L&PM, 2013 [1912-1913]; *Psicologia das Massas e Análise do Eu*, Porto Alegre, L&PM, 2013 [1920]; *O Futuro de uma Ilusão Seguido de O Mal-estar na Civilização*, Porto Alegre, L&PM, 2018 [1927, 1930]), Siegfried Kracauer (*O Ornamento da Massa*, São Paulo, CosacNaify, 2009 [1927]), José Ortega y Gasset (*A Rebelião das Massas*, São Paulo, Martins Fontes, 2002 [1930]), Walter Benjamin (*A Obra de Arte na Época de sua Reprodutibilidade Técnica*, Porto Alegre, Zouk, 2012 [1936]), Max Horkheimer e Theodor W. Adorno (“A Indústria Cultural: O Iluminismo como Mistificação das Massas”, 1947, em Luiz Costa Lima (org.), *Teoria da Cultura de Massa*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2010), Hannah Arendt (*Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*, São Paulo, Companhia das Letras, 1998 [1951]), Elias Canetti (*Massa e Poder*, São Paulo, Cia. das Letras, 1997 [1960]), Guy Debord (*A Sociedade do Espectáculo: Comentários Sobre a Sociedade do Espectáculo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1997 [1967, 1988]), Georges Balandier (*O Poder em Cena*, Brasília, Editora UNB, 1982 [1980]) e Douglas Kellner (*A Cultura da Mídia: Estudos Culturais – Identidade e Política entre o Moderno e o Pós-moderno*, Baurui, Edusc, 2001 [1995]).

60. Cf. Wagner Pinheiro Pereira, *op. cit.*, 2017, pp. 301-302, nota 2. É importante destacar que a

Indubitavelmente, a valorização do espetáculo do poder nos regimes populistas é herança dos nazifascismos europeus. Afinal, conforme apontou o historiador Finchelstein, as conexões entre os fascismos europeus e os populismos latino-americanos são marcantes e estão nas raízes do sucesso de regimes como o varguista e o peronista:

O populismo moderno nasceu do fascismo. Da mesma forma que a política de massas fascista fez avançar os movimentos populares além das formas agrárias pré-modernas e democráticas do populismo, como os *Narodniki* russos ou o *People's Party* americano, e foi também radicalmente diferente de formações protopopu-

própria expressão “sociedade do espetáculo” pode dar margem a interpretações equivocadas, se for entendida como o poder que as imagens exercem na sociedade contemporânea. É certo que Debord, o criador do conceito de “sociedade do espetáculo”, definiu o espetáculo como o conjunto das relações sociais mediadas pelas imagens. No entanto, ele também deixou claro que é impossível a separação entre essas relações sociais e as relações de produção e consumo de mercadorias. A sociedade do espetáculo corresponde a uma fase específica da sociedade capitalista, quando há uma interdependência entre o processo de acúmulo de capital e o processo de acúmulo de imagens. O papel desempenhado pelo *marketing*, sua onipresença, ilustra perfeitamente bem o que Debord quis dizer: das relações interpessoais à política, passando pelas manifestações religiosas, tudo está mercantilizado e envolvido por imagens, ou seja, “toda a vida nas quais reinam as modernas condições de produção se apresenta como uma imensa acumulação de espetáculos. Tudo o que era vivido diretamente tornou-se uma representação. [...] O espetáculo é o discurso ininterrupto que a ordem atual faz a respeito de si mesma, seu monólogo laudatório. É o autorretrato do poder na época de sua gestão totalitária das condições de existência. A aparência fetichista de pura objetividade nas relações espetaculares esconde o seu caráter de relação entre homens e entre classes: parece que uma segunda natureza domina, com leis fatais, o meio em que vivemos. Mas o espetáculo não é o produto necessário do desenvolvimento técnico, visto como desenvolvimento natural. Ao contrário, a sociedade do espetáculo é a forma que escolhe seu próprio conteúdo técnico. Se o espetáculo, tomado sob o aspecto restrito dos ‘meios de comunicação de massa’, que são sua manifestação superficial mais esmagadora, dá a impressão de invadir a sociedade como simples instrumentalização, tal instrumentalização nada tem de neutra: ela convém ao automovimento total da sociedade. Se as necessidades sociais da época na qual se desenvolvem essas técnicas só podem encontrar satisfação com sua mediação, se a administração dessa sociedade e qualquer contato entre os homens só podem exercer por intermédio dessa força de comunicação instantânea, é porque essa ‘comunicação’ é essencialmente unilateral; sua concentração equivale a acumular nas mãos da administração do sistema os meios que lhe permitem prosseguir nessa precisa administração. A cisão generalizada do espetáculo é inseparável do Estado moderno, isto é, da forma geral da cisão na sociedade, produto da divisão do trabalho social e órgão da dominação de classe” (Guy Debord, *op. cit.*, 1997, pp. 13, 20-21).

listas como o yrigoyenismo na Argentina ou o battlismo no Uruguai, os primeiros regimes populistas modernos na América Latina do pós-guerra afastaram-se do fascismo mas mantiveram importantes características antidemocráticas que não eram tão evidentes em movimentos pré-populistas e protopopulistas anteriores à Segunda Guerra Mundial.

Uma nova modernidade populista surgiu com a derrota do fascismo. Depois da guerra, o populismo reformulou os legados do “anti-Iluminismo” para a era da Guerra Fria e pela primeira vez na história tornou-se completo; ou seja, alcançou o poder. Em 1945, o populismo já passara a representar uma continuação do fascismo, mas também uma rejeição de alguns dos seus aspectos ditatoriais mais distintivos. O fascismo propôs uma ordem totalitária violenta que conduziu a formas extremas de violência política e genocídio. Em contrapartida, e em consequência da derrota do fascismo, o populismo procurou reformular e adaptar o legado fascista a uma ordem democrática. Depois da guerra, o populismo foi uma consequência do impacto civilizacional do fascismo. A ascensão e queda dos fascismos afetaram não só admiradores como o general Juan Perón na Argentina, mas também outros líderes autoritários como Getúlio Vargas no Brasil, ou muitos membros da direita populista americana que não tinham vivido nem concordado inicialmente com o fascismo. Para alcançar o poder, o populismo do pós-guerra renunciou aos seus fundamentos pró-ditatoriais do período entreguerras mas não abandonou completamente o fascismo. Ocupou o lugar do fascismo transformando-se numa “terceira via” entre o liberalismo e o comunismo<sup>61</sup>.

Conforme apontado inicialmente, o populismo possui uma longa e recorrente trajetória histórica na América Latina. Na década de 1980, momento em que diversos países da América Latina passavam por instabilidades político-institucionais, em decorrência do fim dos regimes militares e processos de redemocratização, a América Latina tornava-se cenário novamente da ascensão de líderes e políticas neopopulistas. O ressurgimento do fenômeno do populismo num momento em que se acreditava que ele estava morto levou o historiador estadunidense Michael L. Conniff a organizar a coletânea *Latin American Populism in Comparative Perspective* (1982), que reuniu artigos sobre diversos regimes populistas nas Américas e na

61. Federico Finchelstein, *op. cit.*, 2019, pp. 15-16.



Rússia. Além dos estudos de casos nacionais, o livro apresentou o artigo “Conclusion: Requiem for Populism?”, de autoria do cientista político estadunidense Paul W. Drake, que, entre várias reflexões, procurou estabelecer as fases históricas do populismo latino-americano, reproduzidas a seguir<sup>62</sup>.

#### Populismo precoce ou liberal

No período conhecido como radicalismo ou reformismo das classes médias (primeiras três décadas do século xx), a América Latina manteve-se uma região predominantemente agrária, dominada pelo poder das aristocracias rurais e por sistemas políticos excludentes, sendo as classes baixa e média politicamente ignoradas ou reprimidas pelas autoridades governamentais. Na maioria das sociedades latino-americanas do período, faltavam organizações fortes, sindicatos sólidos ou partidos de massa. Quando o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo e o crescimento urbano começaram a minar a hegemonia da classe alta tradicional, os “populistas precusores” emergiram nas grandes cidades e países mais prósperos. Apesar de atrair algum apoio dos trabalhadores, contaram basicamente com as elites descontentes e as classes médias emergentes, limitando suas promessas reformistas à democratização legalista destinada à maioria alfabetizada. Embora um passo importante, tais mudanças jurídicas tiveram pouco impacto na economia ou na sociedade. Sua maior contribuição foi o pioneiro estilo personalista de campanha, invocando o apoio das massas nacionalmente, que serviria de inspiração para os líderes populistas “clássicos”. Seus representantes mais conhecidos foram José Pablo Torcuato Batlle y Ordóñez (1903-1907, 1911-1915), no Uruguai; Hipólito Yrigoy-

62. As fases históricas do populismo foram extraídas e reproduzidas de Paul W. Drake, “Conclusion: Requiem for Populism?”, em Michael Conniff (org.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, New Mexico University Press, 1982, pp. 237-240. Ver também Norberto Ferreras, *op. cit.*, 2011, pp. 218-220; Maria Helena Rolim Capelato, *op. cit.*, 2001, pp. 132-133, nota 3; Federico Finchelstein, *op. cit.*, 2019, p. 134. O autor deste artigo propõe, no lugar de *neopopulismo*, as denominações *neopopulismo da era neoliberal* ou *neopopulismo de direita*; e, no lugar de *populismo radical*, as denominações *neopopulismo radical* ou *neopopulismo de esquerda*.

yen (1916-1922, 1928-1930), na Argentina; e Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), no Chile<sup>63</sup>.

### Populismo clássico

Nas décadas de 1930 a 1960, os regimes populistas surgiram em diversos países como resposta coerente para a aceleração da industrialização, da urbanização e da diversificação das sociedades e das economias latino-americanas. Os populistas refletiram e alimentaram essas pressões ao promover medidas de bem-estar social e crescimento industrial protegido. Embora dividida, a maioria dos líderes das classes superiores continuaria, sem dúvida, a preferir preservar o regime ordenado do passado sem a intrusão desses movimentos de massa. Para muitos líderes reformistas e até mesmo para algumas elites estabelecidas, contudo, a exclusão contínua das classes trabalhadoras logo pareceu mais custosa do que a sua incorporação gradual. Greves, protestos e adoção de ideologias radicais por parte de alguns trabalhadores fizeram o populismo parecer preferível aos olhos de numerosos políticos e das elites econômicas. Na década de 1950, em muitos países, essa estratégia comodista e integracionista era sustentável. Não necessitava ataques frontais a capitalistas nacionais, latifúndios ou setores externos. Por um tempo, as políticas populistas frequentemente satisfizeram, em diferentes graus, os fabricantes com tarifas e crédito; os agricultores com expansão dos mercados urbanos e controle contínuo sobre a força de trabalho rural; a classe média com crescimento do Estado nacionalista, emprego e segurança social; e os trabalhadores urbanos mais qualificados com consumo, bem-estar e benefícios sindicais superiores aos acordados com os outros grupos da classe baixa. Esse período, marcado pela mobilização de amplos setores das massas urbanas por programas animados por certos *slogans* e ideias socialistas, pela conformação do Estado de bem-estar social e pelo crescimento industrial protegido, teve como representantes Getúlio Vargas (1930-1945), no Brasil; Lázaro Cár-

63. Paul W. Drake, *op. cit.*, 1982, p. 237; Norberto Ferreras, *op. cit.*, 2011, pp. 218-219; Maria Helena Rolim Capelato, *op. cit.*, 2001, pp. 132-133, nota 3.

denas (1934-1940), no México; José María Velasco Ibarra (1934-1935, 1944-1947), no Equador; Juan Domingo Perón (1946-1955), na Argentina; e Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951), na Guatemala. Também são considerados como populistas alguns movimentos políticos que não chegaram ao poder: aprismo (Alianza Popular Revolucionaria Americana, Apra, liderado por Victor Raúl Haya de la Torre), no Peru; e gaitanismo (liderado por Jorge Eliécer Gaitán entre 1930 e 1948), na Colômbia<sup>64</sup>.

Nas décadas de 1950 e 1960 as perspectivas do populismo multiclassista declinaram, mas importantes populistas continuaram aparecendo em cena, como José María Velasco Ibarra (1952-1956, 1960-1961 e 1968-1972), no Equador; Victor Paz Estenssoro (1952-1956) e Hernán Siles Zuazo (1956-1960), na Bolívia; Getúlio Vargas (1951-1954), Jânio da Silva Quadros (1961) e João Belchior Marques Goulart (1961-1964), no Brasil; Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954), na Guatemala; Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), no Chile; Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) e Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), no Peru; e Juan Bosch (1963), na República Dominicana. Esses líderes populistas enfrentaram graves crises econômicas e apresentaram outros elementos diferenciadores, como a mobilização agrária e a participação de indígenas na política, que faziam esses casos um tanto diferentes dos anteriores<sup>65</sup>.

### Populismo tardio

Na década de 1970 surgiram os últimos expoentes de um processo que se pensava em extinção, como Juan Domingo Perón (1973-1974), na Argentina, e Luís Echeverría Álvarez (1970-1976), no México. Os líderes populistas tardios tentaram retornar às experiências anteriores em vez de estabelecer processos originais, mas logo descobriram que era muito difícil para eles revitalizar as alianças e programas populistas das épocas anteriores, pois as elites perceberam que o preço da inclusão das massas

64. Paul W. Drake, *op. cit.*, 1982, p. 238; Norberto Ferreras, *op. cit.*, 2011, p. 219; Maria Helena Rolim Capelato, *op. cit.*, 2001, p. 133, nota 3.

65. Norberto Ferreras, *op. cit.*, 2011, p. 219.

(aumento de salários, inflação, transferências de recursos e o fantasma da ameaça comunista representada por países como Cuba, de Fidel Castro, e Chile, de Salvador Allende) parecia, naquele momento, ser maior do que os riscos de uma exclusão social forçada. Em consequência, até meados da década de 1970, sob pressões econômicas e sociais severas, as forças armadas proscreveram o populismo na maior parte dos países da América Latina<sup>66</sup>.

#### Neopopulismo da era neoliberal ou neopopulismo de direita

No final da década de 1980, grande parte da América Latina havia passado por um processo de redemocratização política e mergulhado na economia de livre-mercado, adotando políticas neoliberais, impostas sem muitas barreiras. Em virtude da fragilidade das instituições democráticas, marcadas por um cenário de instabilidade política, corrupção, inflação e desemprego generalizado, houve uma espécie de anomia das sociedades latino-americanas, envoltas em uma “informalização da política”, causada pela ausência de instituições e estruturas de mediação política de fato. Esse quadro político-social, reforçado pelo neoliberalismo (tendência recíproca de exacerbar a desinstitucionalização da política), acabou favorecendo o ressurgimento de líderes populistas e a retomada da utilização dessa categoria para denominar os processos políticos da década de 1990. Os líderes neopopulistas recuperaram, com grande êxito, as estratégias de mobilização de massas empregadas pelos “populistas clássicos”. No entanto, o neopopulismo agiu no sentido contrário, ou seja, os governos neopopulistas da década de 1990 se propuseram a criticar as antigas práticas do populismo não pelo que deu errado ou pelo que tinha de negativo, mas pelo que são consideradas suas melhores e maiores contribuições às camadas mais populares e necessitadas, isto é, as políticas sociais e trabalhistas. Dessa forma, muitos governos neopopulistas efetuaram medidas semelhantes em termos de flexibilização do mercado, planos econômicos que aumentaram ainda mais a inflação e

66. Paul W. Drake, *op. cit.*, 1982, p. 239; Norberto Ferreras, *op. cit.*, 2011, p. 219; Maria Helena Rolim Capelato, *op. cit.*, 2001, p. 133, nota 3.

a dívida externa, reforma fiscal, privatizações e efetivação de acordos bi e multilaterais. Os exemplos mais conhecidos são Carlos Saúl Menem (1989-1999), na Argentina; Fernando Collor de Mello (1990-1992), no Brasil; Alberto Fujimori (1990-2000), no Peru; Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), no México; e Abdalá Jaime Bucaram Ortiz (1996-1997), no Equador<sup>67</sup>.

#### Neopopulismo radical ou neopopulismo de esquerda

O desgaste do período anterior, marcado pela deterioração das condições de vida e a falta de resultados para os setores populares, permitiu a chegada de grupos políticos radicalizados ou com posições políticas reformistas. Em sua fase mais recente, o neopopulismo latino-americano do século XXI assumiu uma vertente de esquerda e radical, quando uma leva de candidatos de partidos de esquerda foi eleita no continente. Os governos do novo milênio mantiveram o estilo de mobilização, base social e engajamento político dos períodos anteriores. Esses movimentos políticos tiveram as origens mais diversas: no Uruguai, no Brasil, no Chile e na Argentina estiveram lastreados em experiências políticas anteriores e sua radicalização foi menor; na Venezuela, no Equador e na Bolívia, pelo contrário, foram movimentos políticos de novo signo e com vínculos menores com os grupos políticos preexistentes, portanto, estiveram mais livres para radicalizar suas políticas. Os principais representantes são Hugo Chávez Frías (1999-2013), na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2011), no Brasil; Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) e Cristina Elisabet Fernández de Kirchner (2007-2015), na Argentina; Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2005-2010), no Uruguai; Juan Evo Morales Ayma (2006-2019), na Bolívia; Verónica Michelle Bachelet Jeria (2006-2011), no Chile; Rafael Vicente Correa Delgado (2007-2017), no Equador; e Fernando Lugo (2008-2012), no Paraguai<sup>68</sup>.

67. Norberto Ferreras, *op. cit.*, 2011, p. 219.

68. *Idem*, p. 220.

## Uma radiografia do ressurgimento extremista dos populismos no século XXI: uma lição de história ainda não aprendida?

No livro *Populismo: Uma Breve Introdução*, o cientista político irlandês Tormey aponta o ano de 2016 como o momento inicial da “explosão do populismo” no cenário contemporâneo mundial, já que foi a partir desse período que tivemos os primeiros vislumbres da ressurgência populista em curso. A começar pela vitória eleitoral de Rodrigo (Rody) Roa Duterte como presidente das Filipinas em maio de 2016. Esta pode ser considerada a primeira manifestação sintomática do populismo no tempo presente, pois mostrou a ascensão de “um político que não fazia o mínimo esforço para esconder seu desprezo pelo domínio da lei e seu apoio à matança extrajudicial de traficantes de drogas e criminosos menores”<sup>69</sup>. Duterte chegou ao ponto de, em uma declaração polêmica, comparar-se ao ditador nazista Adolf Hitler, ao responder às críticas estadunidenses e europeias acerca de seus métodos sangrentos para combater o crime e o tráfico de drogas:

“Hitler massacrrou três milhões de judeus. Bem, há três milhões de viciados em drogas (nas Filipinas). Eu ficaria feliz em massacrá-los”, havia dito, minimizando o número de judeus assassinados pelos nazistas, quantificado pelos historiadores em 6 milhões<sup>70</sup>.

Antes de se tornar presidente, Duterte havia sido prefeito de Davao, uma importante cidade do sul das Filipinas, onde liderou uma política de usar esquadrões de execução – inicialmente chamados *Suluquon sa Kattawhan* (em português, servidores do povo) e depois denominados pela mídia como esquadrão da morte de Davao (DDs) – para eliminar chefões do tráfico, o que resultou em centenas, possivelmente milhares, de homicídios extrajudiciais<sup>71</sup>. Por isso, não foi novidade alguma para os filipinos

69. Simon Tormey, *op. cit.*, 2019, p. 10.

70. “‘Hitler era o diabo’, Diz Presidente de Israel a Líder Filipino que se Comparou ao Ditador Nazista”, *G1*, 4 set. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/v3cx5gr>, acesso em: 7 abr. 2020.

71. Simon Tormey, *op. cit.*, 2019, p. 12.

a campanha eleitoral de Duterte para presidente da República estar centrada especialmente na sua promessa de “matar todos” os criminosos do país, assim como quando afirmou, em entrevista concedida à Al Jazeera, a maior emissora de televisão jornalística do Catar e a mais importante rede de televisão do mundo árabe, que as crianças mortas no decorrer de sua guerra às drogas eram apenas um “efeito colateral”<sup>72</sup>.

“No meu país, não há nenhuma lei dizendo que eu não posso ameaçar criminosos”, ele continuou a explicar. “Não me interessa o que dizem os caras dos direitos humanos. Tenho o dever de preservar a nossa geração. Se isso envolve direitos humanos, eu não dou a mínima. Tenho de combater o medo.” Ele também ameaçou virar as costas para as Nações Unidas e os Estados Unidos na busca de novos aliados e de uma política externa independente, sempre prometendo livrar as Filipinas de influências de fora<sup>73</sup>.

Inúmeras matérias jornalísticas nos meios de comunicação têm relatado com apreensão como, segundo a Anistia Internacional, a política de guerra contra as drogas do presidente filipino pode ser comparada a um empreendimento de assassinatos em larga escala: “Em ritmo desenfreado, a escala sistemática de execuções já atingiu o limiar de crimes contra Humanidade”<sup>74</sup>. Trata-se de um massacre que “teve o efeito de criar um clima de total impunidade no país, no qual a polícia e autoridades estão livres para matar sem consequências”<sup>75</sup>, conforme apontou o relatório da organização não governamental (ONG), que denuncia a discrepância entre as estatísticas oficiais, que reconhecem mais de 6 mil mortos, e as execuções extrajudiciais, quatro vezes maior<sup>76</sup>, concluindo assustadoramente:

72. *Idem*, p. 10.

73. *Idem*, *ibidem*.

74. Sandra Cohen, “Duterte em Guerra Fora da Lei contra Drogas”, *GI*, 9 jul. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/ru7fxhu>, acesso em: 7 abr. 2020.

75. *Idem*.

76. “Desde que Duterte chegou à presidência, há três anos, a campanha contra drogas já matou 6.600 pessoas, segundo a polícia. Esse número, porém, é contestado pelos grupos de direitos humanos que acreditam que chegue a 27 mil o número de mortos” (“Duterte Faz Apelo para

Ainda assim, sua popularidade só aumenta no arquipélago de sete mil ilhas. Duterte termina a primeira metade do mandato de seis anos com 80% de apoio, tornando-se o presidente mais popular das Filipinas desde a queda da ditadura de Ferdinand Marcos, há mais de três décadas. Em maio passado, conquistou a maioria das cadeiras do Senado, derrubando a última barreira para o restabelecimento da pena de morte e a reforma da Constituição.

O tom autoritário e populista parece estar em sintonia com o espírito político da maioria dos filipinos. Para eles, o presidente repete o mesmo mantra: antes ser acusado de associação às execuções do que de envolvimento com corrupção<sup>77</sup>.

Nesse mesmo período, o cenário político mundial mostrou-se conturbado também na Europa, fortemente abalada pelos debates acalorados em torno do referendo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia (UE), o Brexit, realizado no dia 23 de junho de 2016. O referendo, que levou os britânicos a decidir acerca da permanência ou da saída do país da organização, terminou resultando em 6 141 241 votos pela manutenção (48,2%) e 17 410 742 votos pela saída (51,8%), num total de 32 688 054 votos válidos<sup>78</sup>.

Certamente, o impacto e as consequências advindas do Brexit prepararam o território para a disseminação de uma nova onda populista em 2017, decorrente do avanço contínuo de partidos de extrema direita e também de extrema esquerda no continente europeu. Isso pôde ser observado, especialmente, durante as eleições ocorridas na Holanda, na França e na Alemanha, cujos exemplos de lideranças políticas carismáticas, autoritárias e xenófobas mostraram, segundo Tormey, que “*o populismo não era mais ‘espectral’. Era uma crise política visceralmente real que ameaçava alterar de modo dramático a forma e a natureza de nossas sociedades, e não para melhor*”<sup>79</sup>.

que Congresso Aprove a Volta da Pena de Morte nas Filipinas”, *G1*, 22 jul. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/stwqudw>, acesso em: 7 abr. 2020).

77. Sandra Cohen, *op. cit.*, 2019.

78. “EU Referendum: Results”, *BBC News*, 24 jun. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/y89j67oz>, acesso em: 7 abr. 2020.

79. Simon Tormey, *op. cit.*, 2019, p. 16.



Na Holanda, Geert Wilders, líder do Partij voor de Vrijheid (pvv; em português, partido para a liberdade), o principal partido da extrema direita dos Países Baixos, assumiu um discurso populista de cruzada anti-Islã e contra os refugiados e imigrantes das ex-colônias holandesas e do Oriente Médio. Seu objetivo era “desislamizar” a nação, para “fazer da Holanda um grande país novamente”. Afinal, o “Trump holandês”:

[...] defende que o Islã “não é uma religião, é uma ideologia [...] a ideologia de uma cultura atrasada”, uma ideologia “totalitária”. “O Islã é o cavalo de Troia da Europa”, declarou. “Se não impedirmos a islamificação agora, a [criação] da Eurásia e da Holandarábia serão apenas uma questão de tempo. Na opinião do político holandês, “não existe ‘Islã moderado’”<sup>80</sup>.

Embora não tenha alcançado a vitória nas eleições, a plataforma de “ameaça islâmica” de Wilders transformou seu partido no segundo maior no Parlamento dos Países Baixos nas eleições legislativas de março de 2017.

Na França, a advogada Marine Le Pen encabeçou a liderança da Front National (FN; em português, frente nacional), um partido francês de extrema direita fundado em 1972 por seu pai, Jean-Marie Le Pen. Ela obteve bastante notoriedade política ao chegar ao segundo turno da eleição presidencial francesa em 2017, embora, ao final, tenha sido derrotada pelo banqueiro Emmanuel Macron, do partido social-liberal La République En Marche! (em português, a República em marcha!). Todavia, as propostas programáticas da Front National revelaram a face radical e nazifascista do populismo de extrema direita na França contemporânea. Segundo aponta o historiador Guilherme Franco de Andrade, o partido:

[...] sempre se preocupou em ser uma alternativa ao capitalismo e ao socialismo, ainda que nunca tenha proposto romper com as relações capitalistas ou acabar

80. Mehdi Hasan, “‘Trump Holandês’ é Pior do que o Original”, *The Intercept Brasil*, 9 mar. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/gpdhn3e>, acesso em: 7 abr. 2020. Ver também Ian Traynor, “‘I don’t Hate Muslims. I Hate Islam,’ Says Holland’s Rising Political Star”, *The Guardian*, 17 fev. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/spe2yca>, acesso em: 7 abr. 2020.

com a luta de classes. A Frente Nacional, teve sempre como questão principal a defesa dos interesses dos pequenos burgueses, da classe média e dos profissionais liberais, ainda que nessa trajetória tenha defendido o ultraliberalismo, as privatizações e se inserido na defesa do avanço neoliberal na França, postura modificada na atualidade... [...] no nível discursivo, se tornou mais sensível aos problemas sociais e tentou se aproximar dos trabalhadores, reelaborando todo seu discurso para mascarar seu projeto segregacionista, totalitário e de branqueamento populacional mas, ideologicamente, o partido nunca abandonou suas convicções nazifascistas, mantendo suas ideias xenófobas e racistas<sup>81</sup>.

Na Alemanha, a continuidade do governo da chanceler Angela Merkel, iniciado em 2005, da Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU; em português, união democrata-cristã da Alemanha), partido de centro-direita, sentiu também o abalo vindo do populismo radical sob a liderança de Alice Weidel e Alexander Gauland, da Alternative für Deutschland (AfD; em português, alternativa para a Alemanha). O partido político populista de extrema direita, fundado em fevereiro de 2013, conseguiu 94 assentos no Parlamento alemão ao angariar 5 878 115 votos (12,6%) na eleição federal em 2017<sup>82</sup>, tornando-se, assim, o terceiro partido mais votado naquele pleito eleitoral, cuja plataforma política:

[...] exorta a Alemanha a fechar as suas fronteiras aos requerentes de asilo, acabar com as sanções contra a Rússia e sair da União Europeia (UE) se Berlim não conseguir recuperar a soberania nacional de Bruxelas, bem como alterar a constituição do país para permitir que as pessoas nascidas de pais não alemães tenham sua cidadania alemã revogada se cometerem crimes graves<sup>83</sup>.

81. Guilherme I. F. de Andrade, *Uma Nova Frente Nacional? O Projeto Político de Marine Le Pen*, dissertação de mestrado, Marechal Cândido Rondon, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2015, p. 9.

82. Cf. “Bundesstagswahl 2017”, *Der Bundeswahlleiter*, disponível em: <https://tinyurl.com/y8staoock>, acesso em: 7 abr. 2020.

83. Anton Troianovski, “Head of Germany’s Upstart Anti-immigrant Party Pushed Aside”, *The Wall Street Journal*, 23 abr. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/t3sk428>, acesso em: 7 abr. 2020.

Indubitavelmente, contudo, o continente americano acabou sendo o cenário de maior ressurgência e radicalização do fenômeno político dos populismos contemporâneos. Como ocorrido na Ásia e na Europa, a explosão dos populismos nas Américas começou nos Estados Unidos, no ano de 2016, momento da campanha presidencial estadunidense, disputada entre o candidato republicano Donald Trump e a candidata democrata Hillary Clinton. Se as pesquisas preliminares apontavam que a senadora e esposa do ex-presidente Bill Clinton (1993-2001) ganharia as eleições com uma confortável margem de votos, 2016 marcou uma surpreendente virada eleitoral com a vitória política de Trump.

No livro *Revelando Trump: A História de Ambição, Ego e Poder do Empresário que Virou Presidente* (2016), os jornalistas Marc Fisher e Michael Kranish, do *The Washington Post*, apontam que o fenômeno político do populismo de Trump contou com a larga experiência midiática desse empresário do ramo de construção civil, notoriamente conhecido do público pelas suas participações e atuações no cinema e na televisão, em especial como produtor executivo e apresentador do *reality show The Apprentice*<sup>84</sup> (2003-2015), da rede NBC, que lhe capacitaram a reconfigurar os jogos da política como um espetáculo midiático:

Tudo na campanha de Donald Trump pela indicação republicana foi surreal, começando pelo dia em que ele anunciou a sua candidatura. Ao descer do elevador do saguão da Trump Tower, ele era conhecido como empresário rico, incorporador de imóveis de luxo, estrela de *reality show*, ex-playboy extravagante e personagem permanente dos tabloides nova-iorquinos, com uma marca reconhecida no mundo todo. Não era conhecido como político. Já tinha flertado concorrer à presidência, mas tinha desistido. [...] Trump desafiou praticamente todas as previsões sobre sua campanha. Ele redesenhou as regras da política presidencial enquanto subvertia e dividia o Partido Republicano. Podia ser um político novato, mas tinha instintos certos sobre o que enfurecia tantos americanos. Suas habilidades de comunicação combinavam direitinho com a era da televisão a cabo 24 horas, com o alcance instantâneo do Twitter e com a rispidez das conversas turbulentas e frequentemente anônimas das mídias digitais. Fazia comentários provocativos e muitas vezes

84. No Brasil, o programa ficou conhecido como *O Aprendiz* e estreou em 2004.

inadequados que nenhum candidato normal ousaria pronunciar e, embora desse trabalho em tempo integral aos checadores, conseguia se safar. Ao longo do caminho, ele tornou obsoletas e impotentes muitas das táticas políticas mais antigas<sup>85</sup>.

Inicialmente, Trump parecia fadado a entrar para a história como um candidato canastrão, que, inclusive, havia enfrentado muitas ressalvas para conseguir se apresentar como um candidato viável para o Partido Republicano e não possuía muitas chances de ganhar de Clinton nas eleições presidenciais estadunidenses, porém, rapidamente ele pareceu saber mudar os rumos dos acontecimentos. Seu estilo populista, sua postura agressiva e seus discursos autoritários, nacionalistas e xenofóbicos, repleto de falas violentas e politicamente incorretas, aliados a suas habilidades de comunicador e domínio sobre os novos recursos e plataformas de mídias digitais, trouxeram uma imagem renovada de “político não profissional” que era capaz de entender as aspirações e desejos mais íntimos do povo dos Estados Unidos.

Agora, começando a falar em comícios pelos Estados Unidos, Trump descartou a ideia de ler um roteiro. Ele considerava que os textos preparados eram pouco mais que esboços. Seus comentários improvisados eram cheios de frases memoráveis e bravatas narcisistas. Ele insistiu em que financiaria a própria campanha. Chamou os líderes do país de estúpidos, menosprezou décadas de acordos de comércio internacionais dizendo que eram assassinos de empregos e alertou contra ameaças do Estado Islâmico. Afirmou que os Estados Unidos tinham se tornado “um depósito dos problemas de todo mundo”. Declarou que o sonho americano estava morto e prometeu “fazer o país voltar a ser grande”. Pediu ações decisivas contra a imigração ilegal: “Quando o México manda pessoas, não manda as melhores. [...] Estão mandando gente que tem muitos problemas. [...] Estão trazendo crime. São estupradores. E alguns, suponho, são boas pessoas”.

[...] Trump não aceitava e não podia ser manipulado. Sua *intenção* era ser imprevisível. Ele seria o maior improvisador de todos, extremamente confiante em seus próprios instintos. Seria politicamente incorreto, disparando insultos con-

85. Marc Fisher e Michael Kranish, *Revelando Trump: A História de Ambição, Ego e Poder do Empresário que Virou Presidente*, São Paulo, Alaúde Editorial, 2017, p. 308.

tra pessoas e grupos, desafiando as convenções da política. A entrada dele nessa disputa foi recebida com desprezo e desdém. Ele foi chamado de palhaço político. Mas Trump sentiu o que afligia e enfurecia muitos americanos e sabia falar a língua deles<sup>86</sup>.

No espetáculo da política encenado por Trump, todos os artifícios foram empregados para colocar o candidato nos holofotes e seduzir um eleitorado sedento por extravasar sua agressividade e seu ódio contra um inimigo em comum a quem pudesse culpar por tudo de errado que estava ocorrendo no país. Nesse sentido, segundo destaca Tormey:

Sua campanha se notabilizou pelo enfoque brutal, sem nenhum tipo de barreira. Partidários eram incitados a entoar refrões tão memoráveis quanto “Look Her Up!” [Coloque-a na Cadeia]<sup>87</sup> e “Build the Wall” [Construa o Muro]. Ele prometeu “Fazer a América Voltar a Ser Grande”, trazendo de volta empregos perdidos no ramo manufatureiro, reduzindo impostos pagos pelas empresas, fortalecendo as forças armadas e rompendo acordos internacionais que não parecessem estar servindo a estritos interesses nacionais. A campanha também jogou fora o livro de regras da civilidade democrática, com seu tom agressivo e mal disfarçadas ameaças de violência substituindo o discurso respeitoso que costumamos associar a uma política democrática. Trump disse com frequência que “pessoas estúpidas” estavam no comando do país e declarou que o senador John McCain “não era um herói de guerra” ao explicar, em um comício de julho de 2015, que gostava de “pessoas que não foram capturadas”. Notoriamente, em um comício de fevereiro de 2016, encorajou seus partidários a agredir quaisquer adversários que vissem protestando na multidão: “Desçam o cacete neles, tudo bem? É sério... Prometo que pago os advogados”<sup>88</sup>.

86. *Idem*, pp. 309-310.

87. A ameaça de prisão da candidata democrata foi proferida durante um momento do debate dedicado ao fato de Hillary Clinton ter utilizado um servidor privado de *e-mails* quando ocupava o cargo de secretária de Estado. Cf. “Trump Ameaça Enviar Hillary à Prisão se for Eleito”, *Exame*, 10 out. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/vytqvm>, acesso em: 7 abr. 2020.

88. Simon Tormey, *op. cit.*, 2019, p. 13.

Durante toda a campanha política, Trump personificou a figura de um “salvador da pátria”, que almejava proteger o seu povo, restituir a outrora grandiosidade dos Estados Unidos e eliminar todos os inimigos internos e externos. Discursos populistas e autoritários, cultivo do ódio e da intolerância, estímulo do uso da violência e de posturas agressivas formaram a plataforma política de Trump, que se esquivava de apresentar propostas concretas e planos de governo para tirar os Estados Unidos da crise econômica enfrentada. Nem mesmo a divulgação de escândalos sexuais foram suficientes para abalar a sedução populista de Trump<sup>89</sup>, que acabou por se tornar o 45º presidente dos Estados Unidos. Depois da inacreditável vitória eleitoral, que deixou o mundo perplexo e abalado, era o momento de entrar em cena um novo personagem: o “presidente Trump”:

89. Na reta final da campanha presidencial nos Estados Unidos, em outubro de 2016, Trump teve seu nome envolvido em uma polêmica: David Fahrenthold, repórter do *The Washington Post*, recebeu de uma fonte “uma cópia de uma fita gravada onze anos antes, durante a visita de Trump a um estúdio de Hollywood para gravar uma participação especial na novela *Days of Our Lives*. Trump estava sendo acompanhado por uma equipe do *Access Hollywood*, e o programa tinha gravado a conversa dele com o apresentador do programa, Billy Bush. No primeiro minuto da fita, eles estão dentro do ônibus do *Access Hollywood*, usando microfones de lapela sem saber que estão ligados e tendo uma conversa extremamente vulgar. Trump conta a Bush de seus esforços para seduzir uma mulher casada: ‘Eu dei em cima dela e falhei. Admito. [...] Tentei transar com ela. Ela era casada’. A fita foi gravada meses depois de Trump ter se casado com Melania, sua terceira esposa. Mais adiante, enquanto os dois se preparavam para conhecer uma atriz da novela no estúdio, Trump confidencia a Bush que ‘tenho que usar uns TicTacs, caso eu comece a beijá-la. Me sinto automaticamente atraído pelas mulheres bonitas – simplesmente começo a beijá-las. É tipo um ímã. Só beijo. Eu nem espero. [...] E quando você é famoso elas deixam. Você pode fazer qualquer coisa’. Bush o incentivou: ‘O que você quiser’. ‘Agarrar pela boceta’, disse Trump. ‘Você pode fazer qualquer coisa’” (Marc Fisher e Michael Kranish, *op. cit.*, 2017, p. 351). Os autores destacam, contudo, como mesmo Trump tendo enfrentado “uma muralha de acusações de assédio, uma série de matérias quase diárias sobre seu comportamento grosseiro e seus insultos indecentes”, não perdeu o apoio de seu eleitorado, como demonstra a reação de uma eleitora sobre o vídeo sexista de Trump: “uma eleitora de Trump em Syracuse, Nova York, Sharon Barns, disse que o vídeo só tinha aprofundado a confiança dela de que ele devia ser presidente. ‘Isso, para mim, só deixa o cara mais humano’, falou ela. ‘Eu estava preocupada com que ele fosse um bilionário que não sabe da vida de gente como eu. Isso me mostrou que ele é um homem. No fundo, sabemos que todo homem fala assim’. Trump se definiu como ‘bilionário de colarinho azul’, e acreditava ter conquistado tanto o coração de muitos americanos que ‘poderia atirar em alguém no meio da Quinta Avenida e mesmo assim não perder votos’” (*idem*, p. 347).

Trump disse saber instintivamente como superar qualquer crise. Embora a campanha de Clinton tivesse o dinheiro, a mão de obra, a compostura e a experiência, sua campanha tinha Donald Trump – o único candidato capaz de animar uma porção substancial do eleitorado. Ele não era mais uma piada – amedrontador de metade do país, um mistério para muitos outros. Continuou dizendo que queria curar as divisões no país que acabara de passar mais de um ano descrevendo como condenado, acabado, perdido, distorcido por um sistema manipulado – uma nação diminuída por imigrantes criminosos e terroristas muçulmanos. Agora, o peso estava sobre os ombros dele, sobrecarregado desde o início pelo que ele mesmo tinha injetado no tecido social da nação: suspeitas, bodes expiatórios e mais animosidade racial do que o país via desde os anos 1960. Agora, disse, era hora de se unir.

Ele sabia que precisava alterar a personalidade de campanha, encontrar um tom que funcionasse no Salão Oval. [...] Como o presidente Trump governaria? Durante toda a sua carreira, ele teve em mente apenas um lema final: “Eu estava representando o Donald Trump”, disse, e, portanto, se outros perdessem dinheiro, não era problema dele. Agora, afirmou, ele trabalharia não por si, mas pelo país. Nunca tinha feito isso antes, concordou, mas daria essa guinada. Ele não conseguia dar detalhes de como faria essa mudança, mas disse: “Vou fazer, pronto”<sup>90</sup>.

O extremismo populista de Trump fez escola e serviu de modelo de inspiração para outras lideranças políticas na América Latina, incluindo Jair Messias Bolsonaro, no Brasil, que emergiu como o exemplo mais representativo.

A indiscutível e meteórica ascensão política de Bolsonaro soou como uma espécie de profecia messiânica para boa parte do eleitorado brasileiro, que via os longos anos do Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência da República Federativa do Brasil, sob os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), como o inimigo responsável por tudo de ruim e negativo que estava acontecendo no país. Sua candidatura num dos momentos mais conturbados do país, abalado por crises político-institucionais que levaram ao processo de *impeachment* de Rousseff, a ascensão política do vice-presidente Michel Temer e a prisão

90. *Idem*, p. 360.

do ex-presidente Lula, somadas a crises de desenvolvimento econômico, converteram o “Messias” Bolsonaro em “Mito” para seus fiéis eleitores e seguidores, que, seduzidos por suas promessas e críticas ácidas aos descaminhos na política, na economia, na sociedade, nos costumes e na cultura, lhe elevaram à condição de salvador da pátria<sup>91</sup>.

A vitória de Bolsonaro contrariou todas as previsões eleitorais, no bojo de um partido nanico, o Partido Social Liberal (PSL), ao qual foi filiado até novembro de 2019, sem campanha, com cerca de apenas 8 segundos de programa eleitoral na televisão, sem alianças políticas representativas – afinal, Bolsonaro proclamava-se um “político não profissional” e que não se aliaria aos velhos partidos políticos –, com poucos recursos e uma massa de opositores que se torna cada vez mais numerosa. Afinal, conforme recorda o jornalista Carlos José Marques:

91. A busca pelo “salvador da pátria” não é uma novidade na história política brasileira. Na década de 1930, Getúlio Vargas se apresentava como o “pai dos pobres”. Na década de 1950, ao lançar o Plano Nacional de Desenvolvimento, também chamado Plano de Metas, Juscelino Kubitschek prometia desenvolver o Brasil “cinquenta anos em cinco”. Na década de 1960, Jânio Quadros tomou como símbolo de campanha uma vassoura para “varrer do país a corrupção”, enquanto João Goulart, herdeiro político de Vargas, tentou mobilizar as massas e defender as reformas de base propostas por seu governo em seu famoso discurso proferido no Comício da Central do Brasil, realizado no dia 13 de março de 1964 na cidade do Rio de Janeiro, e que reuniu cerca de 200 mil participantes, pouco antes de sua deposição pelo golpe civil-militar de 1964. Depois de 21 anos sob a égide dos “anos de chumbo” da ditadura militar (1964-1985), que se vangloriava do “milagre econômico” no governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), foi a vez do povo, na década de 1980, declarar-se “fiscal” de José Sarney na defesa do Plano Cruzado e, depois, ver o fenômeno Fernando Collor de Mello encarnar o papel do “caçador de marajás” e protetor dos “descamisados e pés descalços” da nação brasileira. Nos anos 1990 e 2000, as urnas consagraram o sociólogo Fernando Henrique Cardoso para “salvar” a economia e o ex-metalúrgico e líder sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, eleito sob a bandeira de exterminar a desigualdade social, decretar “fome zero” e acabar com o fosso existente entre ricos e pobres no Brasil. Por fim, o país havia escolhido como mandatária Dilma Rousseff, embalada na campanha como a “mãe” do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Contudo, a história determinou de forma inexorável o destino trágico da maioria dos salvadores anteriores: Vargas suicidou-se, Quadros renunciou, Kubitschek e Jango foram perseguidos pela ditadura militar, Sarney deixou o governo sob a pecha de presidente mais impopular do país. Collor e Rousseff experimentaram o mesmo infortúnio, o *impeachment*, enquanto Lula, “o cara”, foi preso sob acusações de corrupção. Cf. Rudolfo Lago, Ary Filgueira e Wilson Lima, “Em Busca de Messias”, *IstoÉ*, ano 41, n. 2 550, p. 28, 7 nov. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/rxml2mx>, acesso em: 7 abr. 2020.



Quando tentou, pouco antes, a presidência da Câmara dos Deputados contra Rodrigo Maia, do DEM, obteve meros quatro votos dos parlamentares. Tinha dificuldades para encontrar uma legenda que o abrigasse e até mesmo um nome a vice. Era tido como personagem pitoresco, movido a arroubos radicais. Um xenófobo, homofóbico e racista de carteirinha, que abominava as liberdades de gênero e opinião, com um temperamento provocador, instigando emoções extremas. Bolsonaro erigiu, mesmo assim, um personagem sob medida para uso eleitoral nesse escrutínio. Caiu nas graças do povo, tendo como reflexo mais de 57 milhões de votos – feito extraordinário para quem mal havia emplacado meia dúzia de projetos de lei na longa temporada de quase 30 anos e sete mandatos no Congresso. No fundo, no fundo, Bolsonaro surfou a onda de um sentimento difuso da população, misturando medo e esperança, desencanto e rebeldia. No Brasil, como de resto em boa parte do mundo, há uma espécie de histeria conservadora que impacta a vida das pessoas e coloca de ponta-cabeça comportamentos e princípios, resvalando no retrocesso<sup>92</sup>.

Bolsonaro declara publicamente a sua admiração pela ditadura militar e por figuras como o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, ex-chefe do Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), do II Exército, um dos órgãos atuantes na repressão política do regime militar, e torturador condenado. Não esconde o seu conservadorismo social e desprezo pelas mulheres (“Não te estupro porque você não merece”, disse ele à congressista Maria do Rosário)<sup>93</sup> e pelas minorias (disse à revista *Playboy* que “seria incapaz de amar um filho homossexual”). Em vez de apresentar um programa de governo que enfocasse propostas para as áreas de economia, saúde, trabalho, o então candidato preferia centrar as suas atenções em questões de cunho moral

92. Carlos J. Marques, “Bolsonaro, o Homem e Seu Tempo”. *IstoÉ*, ano 41, n. 2 550, p. 24, 7 nov. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yx6sa7zo>, acesso em: 7 abr. 2020.

93. Além desse caso, vale recordar a fala polêmica de Bolsonaro ao dizer que Laura, sua única filha, foi resultado de uma “fraquejada”. Tendo-se em vista que a afirmação causou mal-estar generalizado e lhe rendeu 42% de rejeição naquele momento da campanha, ele buscou em seus programas eleitorais do segundo turno melhorar sua imagem, mostrando-se um pai exemplar e dedicado, que, por meio de um depoimento emocionado sobre o nascimento e a convivência com a filha caçula, buscou apresentar aos brasileiros seu amor por ela.

e ideológico, denunciando o “*kit gay*”, apesar das inúmeras contestações acerca da existência desse polêmico material escolar infantil, e enfatizando a necessidade da “escola sem partido”, que deveria eliminar o perigo de disseminação de mensagens de viés “gayzista-comunista” entre as crianças e adolescentes. Seu conservadorismo e desprezo também alcança migrantes e etnias (segundo a *Open Democracy*, chamou ativistas negros de “animais” e pediu que “voltassem para o zoológico”)<sup>94</sup>. Contudo, se a sua campanha eleitoral de viés nacionalista do “Brasil acima de tudo. Deus acima de todos”, apoiada por militares e evangélicos, pode parecer um sinal de “novos” velhos tempos, Bolsonaro, seguindo o exemplo de Trump, olhou também para o futuro e para o desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação de massas, passando a utilizar amplamente o poder das mídias e das redes sociais para propagar a sua propaganda política.

No quesito táticas de persuasão, o candidato utilizou as estratégias típicas de oposição. O apelo à mudança foi uma das marcas de sua campanha, sendo “Muda Brasil de verdade” um dos seus lemas, colocando-se como única e última opção para mudar o país. Houve também uma grande ofensiva – em especial no segundo turno, quando seu nível de produção de materiais e tempo na TV aumentaram – tanto contra o governo de Temer como contra os governos do PT e a criação do Foro de São Paulo, que sofreu duras críticas e foi analisada de forma alarmista, constantemente considerando a possibilidade de o Brasil virar uma “nova Venezuela”. Ainda assim, o otimismo sempre se demonstrou presente, com cenas das concentrações pró-Bolsonaro e das manifestações de 2016, para firmar sua imagem como candidato alternativo ao PT e anticorrupção<sup>95</sup>.

Como era de se esperar, mesmo após o primeiro turno, com mais tempo de televisão, seu principal meio de campanha continuaram sendo as redes sociais. Constantemente acusava a imprensa tradicional, principalmente o Grupo Folha, de tentar manipular a opinião pública, recusava

94. Simon Tormey, *op. cit.*, 2019, p. 19.

95. Cf. Raquel C. de O. Bravo, “O Fenômeno Bolsonaro”, trabalho de conclusão da disciplina Os Regimes Autoritários e a Cultura Midiática do Poder (Séculos xx-xxi), Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 8.

convites para entrevistas e debates, a não ser de mídias aliadas, como a Record e o SBT, preferindo transmissões ao vivo pelo Facebook, uma forma de evitar ataques da imprensa. Além de deslegitimar o trabalho jornalístico, colocando-se como única fonte confiável, em suas redes sociais pôs em xeque o próprio sistema, afirmando repetidamente que as urnas foram fraudadas – mesmo após a avaliação da Organização dos Estados Americanos (OEA) ter afirmado que eram seguras – e que não aceitava nenhum outro resultado senão sua vitória, demonstrando um desprezo pela ordem democrática que alarmou a imprensa internacional<sup>96</sup>.

Em síntese, conforme pôde ser observado, a ascensão avassaladora e extremista da onda populista, representada por figuras como Trump e Bolsonaro, demonstra que a compreensão do papel das lideranças carismáticas e da psicologia de massas do populismo é de fundamental importância para a reflexão sobre o atual cenário de crises de desenvolvimento econômico e de descontentamento democrático vivenciado no continente americano e no mundo.

96. *Idem*, p. 9.



# Reflexiones y datos sobre la productividad económica<sup>1</sup>

MIGUEL HAKIM SIMÓN<sup>2</sup>

La productividad es tanto un concepto como una medida que puede ser aplicada a nivel micro y macroeconómico. En el primer caso, se relaciona con las actividades de las personas, las empresas y el gobierno. En el segundo, se atribuye al total de la economía, medida por el valor de la producción de bienes y servicios. Este capítulo se concentra fundamentalmente en esa última versión, que es conocida con el nombre de *productividad económica*.

De cualquier manera, la productividad se refiere a la relación existente entre dos o más variables, y, cuando se agregan los datos a nivel de un país, se hace en términos monetarios, ya que, al igual que en el caso del producto interno bruto (PIB), no existe una unidad física que lo pueda estandarizar. La productividad económica relaciona el PIB con los factores de producción o insumos (I) utilizados en el proceso.

Esa relación se puede llevar a cabo a través de operaciones aritméticas (restas) o de cálculos geométricos (cocientes o divisiones), y se puede aplicar tanto a datos expresados en niveles como en sus cambios. Surgen así los conceptos de productividad media y marginal. La mayoría de las veces, la primera resulta de dividir el PIB entre los insumos (PIB/insumos),

1. Este capítulo también forma parte del libro: *Muchas Cuentas, Pocos Cuentos: El PIB de México y Más Allá*, escrito por el autor y por publicarse en México en el mes de marzo de 2020.
2. Economista mexicano, con doctorado en finanzas de la Universidad de Claremont, Estados Unidos. Actualmente, es director del Consejo Iberoamericano para la Productividad y la Competitividad (Cipyc). Fue secretario de la Cooperación Iberoamericana de la Secretaría General Iberoamericana (Segib) y vicedirector de México.

y la segunda se obtiene con la resta entre el cambio del PIB y la variación de los insumos ( $\Delta \text{PIB} - \Delta I$ ).

Ambas productividades reflejan lo que ha sucedido con las variables en el pasado, aunque, normalmente, la productividad media se refiere al pasado distante y la productividad marginal, al pasado reciente. Independientemente de lo anterior, se tiene que dejar claro que la productividad es también una medida de eficiencia, ya que busca alcanzar una cantidad determinada del PIB con la menor cantidad de insumos o factores de producción que sea posible. No es lo mismo eficiencia y eficacia, ya que esta última buscaría alcanzar una meta de producción, aunque no necesariamente con la menor cantidad de insumos posible.

En resumen, se puede decir que la productividad económica es una medida de eficiencia en la que los factores de producción (trabajo y capital) son usados en un país para producir un determinado nivel del PIB. Con esos antecedentes, se puede decir que el crecimiento económico de las naciones se puede lograr mediante la acumulación de mayor trabajo y capital, así como a través de la utilización más eficiente de tales elementos en el proceso de producción. Para lograr mayores niveles del PIB, se requiere de una mayor cantidad de factores y la mejor utilización de estos.

Es claro que se puede hablar de los factores de producción de manera individual y en su relación con el PIB, surgiendo así la productividad del trabajo (laboral) y la del capital. También se puede discutir el efecto combinado de los factores y su relación con el PIB, lo que da lugar a la productividad total de los factores (PTF) o productividad multifactorial (PMF). Por lo mismo, es importante especificar en cada caso a cuál de todas las variedades se refiere el estudio, documento, artículo, reporte o comentario. Es muy importante recordar que la productividad tiene nombre y apellidos.

Cuando los economistas estudian las productividades individuales, lo hacen bajo el supuesto de que el otro factor permanece igual (*ceteris paribus*), lo que significa que, cuando miden la productividad laboral, se mantiene constante todo lo demás, es decir, sin cambios en la productividad del capital. Tanto en la productividad del trabajo como en la del capital, suponen una relación positiva con el PIB con rendimientos decrecientes. Eso quiere decir que los aumentos, ya sean del trabajo o del capital, tie-

nen un impacto positivo, pero cada vez menor, en el PIB. Con el objeto de tener un panorama completo, la mayoría prefiere concentrarse en la PTF, en que el supuesto más destacado es el de rendimientos constantes a escala mediante los cuales los cambios en los factores son proporcionales a los cambios en el PIB.

## Cambios en la productividad económica

El primer paso para medir el cambio de la PTF fue dado por Robert M. Solow<sup>3</sup>, en 1957, con la publicación de su artículo “Technical Change and the Aggregate Production Function”. Inicia con una función de producción en la que el producto depende del trabajo y del capital, que representan movimientos a través de esta, pero agrega el cambio técnico como una expresión abreviada de cualquier desplazamiento en la función de producción. Una de las novedades de Solow es que logra reducir las cuatro variables mencionadas (producción, empleo, capital y tecnología) para trabajar con dos de ellas y obtener la tercera a través de la diferencia de las otras dos.

Decide incluir el empleo en el resto de las variables, por lo que trabaja con: el PNB por hora trabajada del sector privado no agropecuario; el capital empleado por hora trabajada; y el cambio tecnológico.

Después de varias manipulaciones matemáticas, termina calculando el cambio tecnológico como un *residual* mediante la diferencia entre el cambio relativo en el PNB por hora trabajada y el cambio relativo en el capital empleado por hora trabajada, ponderado por el porcentaje que el capital representa en el producto.

Usando bases de datos existentes que complementa con algunas combinaciones propias, encuentra que, entre 1909 y 1949 en Estados Unidos, la producción por hora trabajada se duplicó. El 87,5% de ese incremento se puede atribuir al cambio tecnológico y el 12,5%, al uso de capital.

3. Robert M. Solow, “Technical Change and the Aggregate Production Function”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, n. 3, pp. 312-230, ago. 1957, disponible en: <https://tinyurl.com/rj4am8k>, acceso en: 18 dic. 2019.

Ese análisis *residual* y otros de sus trabajos relacionados con el crecimiento económico dieron lugar a lo que ahora se conoce como la contabilidad del crecimiento económico. Su *residual* del progreso técnico es hoy conocido como la PTF, y su procedimiento continúa siendo utilizado con variantes hasta esta fecha. Por todo lo anterior, Solow obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1987.

La gran idea de Solow de obtener el cambio en el progreso técnico mediante una diferencia, o un residual, fue bienvenida por una gran cantidad de economistas que valoraban una cuantificación de este. Sin embargo, desde finales de la década de 1950, un reducido número de expertos opinaba que el residuo abarcaba muchos otros conceptos que iban más allá de la tecnología y la eficiencia, y no podían ser desglosados en un solo número. Por lo mismo, desde entonces se argumenta que el residuo de Solow es, en realidad, una medida de nuestra ignorancia que captura mucho más que la tecnología y la eficiencia. Así, surgieron intentos por medir la productividad con base en los niveles del PIB y no en función de sus cambios. Los resultados de esos esfuerzos se describen en la siguiente sección de este capítulo.

Continuando con los cambios en la productividad, se puede decir que, en la actualidad, una parte importante de las agencias nacionales de estadísticas calcula la PTF usando el modelo KLEMS, que son las siglas de capital ( $\kappa$ ), trabajo ( $L$ ), energía ( $E$ ), materiales ( $M$ ) y servicios ( $S$ ). Esa iniciativa tiene su origen en la Unión Europea, y hoy participan 43 instituciones con el objetivo de promover el crecimiento económico y la productividad basados en la contabilidad del crecimiento. En realidad, se trata de una variante del *residual* de Solow en que, en lugar de utilizar el PNB o el PIB, que solo incluyen los bienes y servicios finales producidos en un año determinado, se usa el valor total de producción, que engloba el consumo intermedio (todos los gastos o insumos generados en el proceso de producción).

Por lo anterior, no solo se estudian los dos factores de producción tradicionales, constituidos por el capital ( $\kappa$ ) y el empleo ( $L$ ), sino también se agregan la energía ( $E$ ), los materiales ( $M$ ) y los servicios ( $S$ ). En resumen, el modelo KLEMS relaciona los cambios anuales ponderados del capital, del empleo y de los insumos intermedios con la producción total bruta.



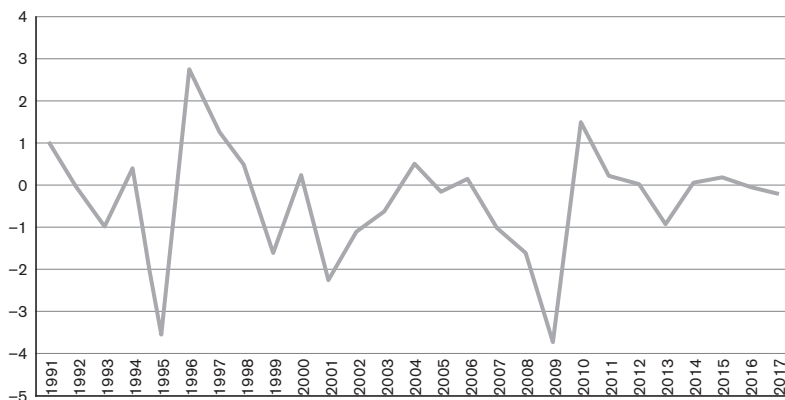
Es así como la PTF se obtiene usando el mismo símbolo de Solow, que es la letra  $\Delta$ , y se refiere a la parte del producto que no puede ser explicado mediante los cambios de los factores que intervienen en su producción.

$$\Delta A = \Delta Y - p_1 (\Delta K) - p_2 (\Delta L) - p_3 (\Delta E) - p_4 (\Delta M) - p_5 (\Delta S)$$

Bajo el modelo KLEMS, son tres los factores de producción: el capital, el empleo y el consumo intermedio. Las ponderaciones en ese caso pertenecen a cinco elementos, pero al final, al igual que en el caso del residual de Solow, la suma de todas ellas es igual a la unidad.

A través del gráfico 1, se ilustra su aplicación en México, donde el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) publica, de manera anual, los resultados de dicho modelo. Los resultados son expresados en valores constantes a precios de 2013.

GRÁFICO 1: *Tasas porcentuales de la productividad total de los factores en la economía de México (1991-2017)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Productividad Total de los Factores (PTF), Modelos KLEMS, Serie Anual 1990-2017*, Aguascalientes, 17 dic. 2018 (comunicado de prensa n. 657/18).

Se observa que existe una gran volatilidad en las tasas de crecimiento anual de la productividad total de los factores que se aplica no solo a México sino también a gran parte de los países de América Latina y el Caribe.

Del total de observaciones comprendidas entre 1991 y 2017, aproximadamente la mitad mostró un resultado positivo, y el resto, una disminución en la productividad. Por eso, muchos estudiosos prefieren analizar el cambio tecnológico utilizando el promedio anual de una serie histórica, como la mostrada en el gráfico 1. A manera de ejemplo, la tabla 1 presenta los promedios simples derivados del modelo KLEMS para México.

TABLA 1: Tasas porcentuales promedio de productividad por el modelo KLEMS para México (1991-2017)

| Valor de la producción                    | 2,76  |
|-------------------------------------------|-------|
| Servicios de capital                      | 1,43  |
| Servicios laborales                       | 0,39  |
| Energía                                   | 0,03  |
| Materiales                                | 0,92  |
| Servicios                                 | 0,33  |
| Contribución de los factores              | 3,10  |
| Productividad total de los factores (PTF) | -0,34 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Productividad Total de los Factores (PTF), Modelos KLEMS, Serie Anual 1990-2017*, Aguascalientes, 17 dic. 2018 (comunicado de prensa n. 657/18).

La PTF de México muestra un decrecimiento anual promedio del 0,34% entre 1991 y 2017. Lo anterior es producto del crecimiento promedio del 2,76% en el valor de la producción y de la contribución promedio del 3,10% del total de los factores de la producción. ¿Qué significa una productividad con signo negativo? Si el residual obtenido, ya sea a través del procedimiento de Solow o mediante el modelo KLEMS, es una medida del progreso técnico, un resultado negativo se puede interpretar como un *regreso tecnológico*. También se puede decir que, si la productividad es una medida de eficiencia, un resultado negativo, como el que se obtuvo, muestra ineficiencia. Es decir, el valor de la producción creció en promedio el 2,76% debido a la acumulación de factores, y no a la forma en que fueron utilizados.

Conceptualmente, para el Inegi el *residual* de la PTF incluye el uso eficiente de los factores de producción, así como los cambios en los procesos

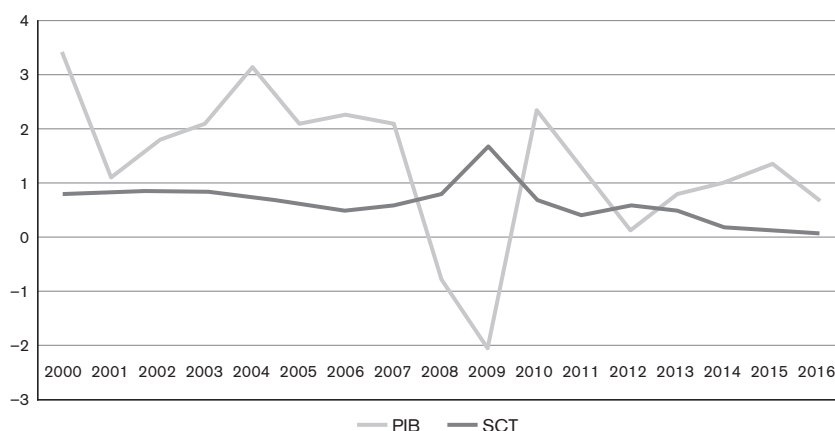
administrativos de los productores. Sin embargo, en la práctica, se relaciona con las economías a escala y los costos de ajustes de las empresas.

Dejemos de lado la discusión del modelo KLEMS para regresar al esquema diseñado en el residual de Solow. En julio del 2015, en la Ciudad de México, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lanzó el Foro Mundial sobre Productividad como una herramienta de cooperación internacional, que contiene una plataforma electrónica con una gran cantidad de datos de los países miembros, acompañada de documentos y videos de trabajo. Considera que una de las medidas más importantes es el cambio de la productividad laboral, que se calcula dividiendo el cambio anual del PIB entre el número de personas empleadas en la economía. Desde hace mucho tiempo, existe el debate entre expresar el PIB por hora trabajada o por empleado. Muchos economistas prefieren lo primero, pero, debido a que no siempre se encuentran disponibles esos datos en todos los países, para efectos de comparaciones internacionales, han decidido usar lo segundo, que incluye tanto a los asalariados como a los que trabajan por cuenta propia. El lector podrá observar que esa es la primera diferencia que se encuentra en relación con el trabajo original de Solow.

El crecimiento de la productividad laboral solo se puede alcanzar a través de dos caminos. El primero requiere de usar más capital en la producción de bienes y servicios, es decir, una mayor penetración del capital que refleja las inversiones en activos físicos (maquinaria) e intangibles (conocimiento). La penetración del capital es definida por la OCDE como los servicios de capital, que, a su vez, se obtienen mediante los flujos derivados del acervo (*stock*) de capital de las inversiones de activos que se han realizado en el pasado. La OCDE utiliza el ejemplo de lo que sucede con un taxi para distinguir los servicios y los acervos de capital. Los servicios de capital que presta un taxi se relacionan con el número de viajes realizados en un período de tiempo, la distancia recorrida, así como la comodidad que ofrece. El acervo de capital del taxi se refiere a la cantidad de dinero que el dueño desembolsó o financió para su compra. Los servicios de capital son estimados usando la tasa de cambio del acervo de bienes de capital, clasificados en ocho categorías. Estima que la vida de los servicios de capital es la misma, independientemente del país en que se viva. Por

ello, una computadora puede prestar servicios por siete años; la investigación y desarrollo, por diez años; la maquinaria lo hace por quince años; y las construcciones no residenciales pueden durar cuarenta años. Una vez hecho todo eso, los cambios en los servicios de capital son expresados por trabajador, de tal forma que el factor capital esté expresado en las mismas unidades que la productividad laboral.

GRÁFICO 2: *Tasas porcentuales de crecimiento anual del producto interno bruto y de los servicios de capital por trabajador en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2000-2016)*



Fuente: Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), disponible en: <https://tinyurl.com/dbjkvo>, acceso en: 18 dic. 2019.

Es importante notar los efectos que la Gran Recesión provocó en la productividad laboral en los países miembros de la OCDE. El PIB por persona empleada disminuyó 0,79%, en 2008, y 2,03% en 2009. Afortunadamente, en esos dos años, los servicios de capital por trabajador tuvieron resultados positivos, que ayudaron a compensar los efectos en toda la economía.

El segundo camino por el cual la productividad laboral puede cambiar se debe a una mejor combinación en el uso del capital y de la mano de obra, es decir, por un cambio en la PTF. La OCDE deja de usar ese nombre

y le llama PMF. Ese es otro cambio del procedimiento de la OCDE con respecto al residual de Solow. Para todos los efectos, ese documento considera como sinónimos a la PTF y a la PMF.

La OCDE estima la PMF como la diferencia entre el PIB por persona empleada y los servicios de capital por trabajador. Su cambio anual se puede deducir por la diferencia entre esas dos series, mostradas en el gráfico 2, las cuales arrojan un resultado negativo en 2008, 2009 y 2012. El promedio anual entre 2000 y 2016 muestra una productividad multifactorial del 0,69%. La tabla 2 exhibe que ese promedio es producto de la diferencia de una productividad laboral del 1,33% y del capital del 0,64%.

*TABLA 2: Promedio anual de los componentes de la productividad, en porcentaje (2000-2016)*

|                | (1)<br>Laboral | (2)<br>Capital | (1) – (2)<br>PFM |
|----------------|----------------|----------------|------------------|
| OCDE           | 1,33           | 0,64           | 0,69             |
| Lituania       | 4,34           | 1,80           | 2,55             |
| Corea del Sur  | 2,57           | 1,09           | 1,48             |
| Letonia        | 4,34           | 1,80           | 1,37             |
| Estados Unidos | 1,34           | 0,49           | 0,85             |
| Alemania       | 0,62           | 0,05           | 0,57             |
| Chile          | 1,47           | 0,91           | 0,56             |
| España         | 0,67           | 0,83           | -0,16            |
| México         | 0,36           | 0,56           | -0,20            |
| Italia         | -0,28          | 0,20           | -0,48            |
| Brasil         | 1,47           | 0,30           | 1,44             |
| Costa Rica     | 2,11           | 0,68           | 1,43             |
| Colombia       | 1,69           | 0,78           | 0,91             |

Fuente: Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), disponible en: <https://tinyurl.com/dbjkvo>, acceso en: 18 dic. 2019.

La tabla 2 describe cómo está conformado el promedio de la OCDE considerando una muestra seleccionada de los 36 países miembros. En el renglón de la PMF, Lituania, Corea del Sur y Letonia destacan por arriba del promedio con tasas superiores al 1% anual. En el otro lado del espec-

tro, España, México e Italia exhiben resultados negativos en términos de la PMF. Aunque, por el momento, Colombia, Brasil y Costa Rica no forman parte de la OCDE, la base de datos incluye los resultados de esos países latinoamericanos que, dentro del período de estudio, mostraron tasas de crecimiento por arriba del promedio de la OCDE.

La única agregación de datos que hace la OCDE es la de sus países miembros, y la efectúa utilizando la paridad del poder de compra (PPC). Con el objeto de poder realizar comparaciones regionales e incluir una mayor cantidad de países, es necesario consultar una base de datos más amplia. Es así como se recurre a The Conference Board, organización surgida en Estados Unidos, hoy con carácter global, la cual agrupa a empresarios e investigadores que producen documentos, información y encuestas de manera independiente y sin fines de lucro. The Conference Board tiene una base de datos que abarca a 123 países del mundo e incluye varias medidas de productividad laboral y de la totalidad de los factores.

Su medida de la PTF relaciona el crecimiento del PIB con la contribución combinada del número de horas trabajadas, las habilidades de la fuerza de trabajo, así como de la maquinaria y el capital tecnológico. No solo eso la hace diferente de los procedimientos anteriores sino también las tasas de crecimiento anuales son calculadas mediante la aplicación de logaritmos. Se utilizará esa base de datos, que contiene información hasta 2018, complementada con otros informes de productividad de la misma institución, para realizar tres comentarios. El primero relativo a los países que lideran el mundo en tasas de crecimiento de la productividad total de los factores; el segundo para llevar a cabo una comparación regional; y el tercero para ver el panorama con más detalle de América Latina y el Caribe.

La tabla 3 presenta los datos en los periodos adjuntos a la Gran Recesión de 2008 y 2009, en que la mayoría de los países del mundo obtuvo resultados negativos en términos de productividad. Las dos primeras columnas se obtienen mediante promedios simples de las tasas anuales y sirven para notar que no se han recuperado los aumentos en la productividad correspondientes a los primeros siete años del siglo XXI. Para sorpresa de muchos, los resultados muestran que los mayores niveles de avance de este siglo están concentrados en los países que se separaron

*TABLA 3: Crecimiento porcentual de la productividad total de los factores de los líderes mundiales del siglo XXI (2019)*

| <b>Países</b>           | <b>2000-2007</b> | <b>2010-2017</b> | <b>2018</b> |
|-------------------------|------------------|------------------|-------------|
| Tayikistán              | 8,4              | 7,1              | 6,3         |
| Turkmenistán            | 13,7             | 7,5              | 4,4         |
| Armenia                 | 12,9             | 4,2              | 4,1         |
| China (datos oficiales) | 4,6              | 3,6              | 3,3         |
| Georgia                 | 6,7              | 3,6              | 3,0         |
| Bielorrusia             | 7,5              | 1,4              | 2,9         |
| Letonia                 | 5,7              | 2,2              | 2,6         |
| India                   | 1,7              | 1,9              | 2,4         |
| Estonia                 | 2,7              | 0,9              | 2,4         |
| Ucrania                 | 8,5              | 1,7              | 2,3         |

Fuente: The Conference Board, Total Economy Database, Nueva York, abr. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yx6uvxax>, acceso en: 18 dic. 2019.

*TABLA 4: Comparación del crecimiento porcentual de la productividad total de los factores por región (2000-2007; 2010-2017; 2018)*

| <b>Región</b>                           | <b>2000-2007</b> | <b>2010-2017</b> | <b>2018</b> |
|-----------------------------------------|------------------|------------------|-------------|
| Estados Unidos                          | 0,8              | 0,1              | -0,1        |
| Europa                                  | 0,4              | 0,2              | 0,2         |
| Japón                                   | 0,3              | 0,6              | -1,4        |
| Otras economías maduras                 | 0,5              | 0,3              | 0,1         |
| Otras economías asiáticas               | 1,3              | 0,3              | 0,4         |
| América Latina y el Caribe              | 0,2              | -0,7             | -1,5        |
| Medio Oriente y África del Norte        | -0,3             | -1,7             | -1,8        |
| África Subsahariana                     | 1,7              | 0,3              | -0,2        |
| Rusia, Asia Central y sureste de Europa | 5,0              | 1,0              | 0,8         |
| Mundo                                   | 1,0              | 0,1              | -0,1        |

Fuente: The Conference Board, Total Economy Database, Nueva York, abr. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yx6uvxax>, acceso en: 18 dic. 2019.

de Unión Soviética en 1991. También se encuentran en ese selecto grupo los dos países con mayor población en el mundo. China ha logrado mantener tasas muy altas de crecimiento en la PTF durante períodos muy largos, e India ha mostrado recientemente niveles cada vez mayores. Se aclara que los datos de China son los proporcionados por sus autoridades, ya que The Conference Board realiza una estimación propia con ajustes a la baja. La sorpresa es que Estados Unidos y Japón no aparecen en la tabla 3, ya que sus resultados promedio no han sobrepasado el 1% anual en todo ese período, e incluso fueron negativos en 2018. Lo anterior puede ser verificado en la tabla 4.

El segundo comentario sustenta su base en la tabla 4, en que también se muestra el promedio mundial, entendido como el que resulta de agregar los 123 países que incluye la base de datos. Este último pasó del 1,0% anual en los primeros siete años del siglo XXI a solo el 0,1% en el período de 2010 a 2017, y, en el 2018, obtuvo un resultado negativo. Esa tendencia es preocupante en el mediano plazo, ya que significa que el crecimiento modesto que se ha obtenido en la productividad laboral se ha concretado principalmente por la acumulación de capital físico y no por ganancias en la eficiencia de los factores de producción. La agregación regional y mundial fue llevada a cabo por The Conference Board usando las paridades en el poder de compra.

Esa fuerte disminución en el promedio de la PTF desde la Gran Recesión ha coincidido, en términos generales, con la aparición de las empresas llamadas *gigantes tecnológicos*, debido tanto a su valor de capitalización en las bolsas de valores como a su operación en prácticamente todo el mundo. Por lo anterior, lo que percibe la mayoría de la gente no coincide con lo que muestran las estadísticas, lo que ha dado lugar a lo que algunos llaman la *paradoja de la productividad*, mediante la cual describen cómo las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) son utilizadas por una parte importante del mundo, pero la productividad económica decrece o tiene incrementos muy pequeños. Se aclara que existen algunas excepciones, entre las que destacan los casos de China e India.

En el debate de la *paradoja* y del futuro de la productividad, se enfrentan dos posiciones. Los pesimistas, como Robert Gordon, que opinan que



las recientes tendencias de baja productividad son un fenómeno que llegó para quedarse, en el que se combina el envejecimiento de la población, el deterioro de la educación, la mayor desigualdad y los altos niveles de deuda pública. Los optimistas, como Joel Mokry, argumentan que es cuestión de tiempo para que las nuevas TICs se vean reflejadas en las estadísticas.

Esa *paradoja* ha sido resuelta por la OCDE, en 2015, a través del documento *El Futuro de la Productividad*, en que se comprueba que las empresas que lideran en el uso de las nuevas tecnologías tienen crecimientos en la productividad mayores al 5% por año y las compañías rezagadas obtienen resultados negativos. Los optimistas tienen razón si las estadísticas se enfocan en las empresas líderes; los pesimistas también si utilizan los resultados de las compañías rezagadas. Sin embargo, cuando se agregan las estadísticas, se obtiene un resultado positivo muy pequeño o uno negativo, como los que aparecen en la tabla 4.

Con esos antecedentes, no es ninguna sorpresa que la región líder en el mundo del siglo XXI esté concentrada en Rusia, Asia Central y sureste de Europa. En el extremo opuesto se encuentra Medio Oriente y África del Norte, con resultados negativos en las tres columnas de la tabla 4. Europa se ubica en una posición intermedia, con crecimientos pequeños pero constantes. Por debajo de esa media se encuentran tanto África Subsahariana como América Latina y el Caribe, aunque la primera región ha obtenido mejores números que la segunda.

América Latina y el Caribe ocupan el penúltimo lugar en la comparación de las regiones del mundo, lo cual explica en gran parte el bajo nivel de crecimiento económico de la región en las últimas décadas. Los malos resultados de las dos economías más grandes de la región, Brasil y México, han influido sustancialmente en el promedio, pero, en 2018, tanto Argentina, con su plan de ajuste, como Venezuela, con su crisis humanitaria, han acrecentado el problema y se ha llegado a un resultado negativo del 1,5%. El lector podrá observar que los estimados de la PTF no coinciden debido, fundamentalmente, a la forma en que son definidos los factores de la producción, al uso de logaritmos, a los períodos de análisis y a las fuentes utilizadas.

TABLA 5: Comparación porcentual de la productividad total de los factores en América Latina y el Caribe (2000-2007; 2010-2017; 2018)

| Regiones             | 2000-2007 | 2010-2017 | 2018  |
|----------------------|-----------|-----------|-------|
| Argentina            | 1,3       | 0,1       | -3,8  |
| Barbados             | 2,4       | 0,8       | 0,6   |
| Brasil               | 0,1       | -1,0      | -0,4  |
| Chile                | -0,3      | -1,9      | 0,4   |
| República Dominicana | 0,1       | 1,0       | 1,8   |
| Guatemala            | -0,8      | 0,1       | -0,2  |
| México               | -0,1      | 0,5       | -1,0  |
| Perú                 | 0,5       | 0,3       | 0,1   |
| Uruguay              | -4,3      | -0,8      | -0,7  |
| Venezuela            | 1,6       | -6,0      | -18,3 |
| Promedio             | 0,2       | -0,7      | -1,5  |

Fuente: The Conference Board, Total Economy Database, Nueva York, abr. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yx6uvxax>, acceso en: 18 dic. 2019.

El residual de Solow es considerado como un modelo exógeno, ya que, al calcular la PTF, trata el cambio tecnológico como algo que no es parte integral del proceso de producción. Los estimados del método KLEMS, de la OCDE y del Conference Board se basan en un modelo mixto, ya que incluye las habilidades y la experiencia de la fuerza de trabajo, así como los servicios de capital y su parte tecnológica. Fue Paul M. Romer<sup>4</sup>, en 1990, quien propuso medir el cambio tecnológico de manera endógena, al considerar que la tecnología no es un insumo convencional ni público que puede dotar de monopolios a quien lo posea. Su modelo expresa la producción en función de la cantidad física de trabajo, del capital humano que se destina al proceso, así como del capital físico, que es desagregado en varias categorías. Concluye que el acervo de capital humano es un factor determinante de la tasa de crecimiento, pero aclara que se usa muy poco para la investigación. Los proyectos de investigación son una inversión que puede rendir beneficios económicos futuros, por lo que los cambios tec-

4. Paul M. Romer, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, n. 5, parte 2, pp. s71-s102, oct. 1990.

nológicos son también muy sensibles a las tasas de interés prevalecientes en la economía.

El hablar de las habilidades de la mano de obra y de la investigación básica llevó también a incluir el desarrollo experimental y la innovación en los procesos de producción. Muchos autores han incorporado estas y otras variables en modelos endógenos, dejando atrás las mediciones de los cambios y concentrando sus esfuerzos en los niveles del PIB. La siguiente sección se encarga de analizar los modelos endógenos basados en niveles.

## Medición de niveles

Por un lado, la obtención del cambio en la PTF o PMF mediante el residual de Solow tiene sus fundamentos en la economía neoclásica, con el uso de matemáticas y del supuesto de racionalidad. Por el otro, el cálculo de la productividad en niveles tiene sus bases en la nueva economía institucional que toma fuerza a principios de la década de 1990 con los trabajos de Douglass C. North. Ese economista inicia su artículo titulado “Institutions”, publicado en el *Journal of Economic Perspectives* en 1991, de la siguiente forma:

Las instituciones son restricciones diseñadas por los hombres que estructuran sus interacciones políticas, económicas y sociales. Éstas incluyen límites informales (como sanciones, tabús, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) y reglas formales (como constituciones, leyes y derechos de propiedad). A través de la historia, las instituciones han sido diseñadas por los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre en sus intercambios. Definen, junto con las restricciones estándares de la economía, el conjunto de opciones y por ende determinan los costos de transacción y producción, que fijan la rentabilidad y factibilidad de participar en la actividad económica. Evolucionan incrementalmente, conectando el pasado con el presente y el futuro; como consecuencia, la historia es fundamentalmente una narración de la evolución institucional, en donde la actuación de las economías puede ser solo entendida como una secuencia histórica<sup>5</sup>.

5. Douglass C. North, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 1, pp. 97-112, 1991 (traducción nuestra), disponible en: <https://tinyurl.com/ty6zaew>, acceso en: 18 dic. 2019.

North ganó el Premio Nobel de Economía en 1993 y, en su conferencia, dejó claro que la diferencia entre las instituciones y las organizaciones consiste en que las primeras son las *reglas del juego* y las segundas son los *jugadores*. En algunas ocasiones, las modificaciones pueden producirse por factores exógenos a la economía, pero la fuente fundamental de la mayoría de los cambios en el largo plazo es el aprendizaje de los individuos y de las organizaciones. El aprendizaje es un proceso incremental que se lleva a cabo a través de compartir experiencias físicas (medio ambiente) y de los procesos lingüísticos (socioculturales). Ese proceso ha tenido distintas fases, y en ocasiones la historia muestra períodos de estancamiento seculares, como los quinientos años transcurridos entre la caída del Imperio Romano y el resurgimiento de la Europa Occidental. En resumen, es la mezcla de reglas formales con normas informales lo que determina la actuación económica, pero también es de vital importancia la aplicación u observancia de estas.

Diez años después de que obtuviera el Premio Nobel, North<sup>6</sup> escribió un documento de trabajo para la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas en el que analizó el papel de las instituciones en el desarrollo económico. Reiteró que las instituciones son el sistema de incentivos que estructura la interacción humana, así como el hecho de que vivimos en un mundo que es una combinación de la parte económica, política y social, aunque los economistas contemplan solo la primera de las tres partes. Considera que las instituciones económicas que se tienen en la actualidad, y que influyen directamente en el mundo, se derivan de las instituciones políticas: “A los economistas no les gusta pensar que son dependientes de la ciencia política, pero lo son”<sup>7</sup>. También reitera que se debe poner énfasis en la aplicación de las reglas del juego, pero reconoce que es difícil implementarlas en la realidad.

6. Douglass C. North, *The Role of Institutions in Economic Development*, Ginebra, United Nations Economic Commission for Europe (Unece), oct. 2003 (Unece Discussion Paper Series, n. 2003.2), disponible en: <https://tinyurl.com/r84qkj6>, acceso en: 18 dic. 2019.

7. *Idem*, p. 3 (traducción nuestra).

Un primer ejemplo del uso de las instituciones para medir el nivel de la productividad se puede encontrar en el artículo que Robert E. Hall y Charles I. Jones<sup>8</sup> escribieron en 1999, “Why do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others?”. Se trata de un trabajo empírico que abarca a 127 países en un año determinado (1988) y realiza sus cálculos a partir de los niveles y no de los cambios del PIB. Los autores consideran que los niveles capturan mejor las diferencias en la actuación económica de largo plazo, al comparar directamente las relaciones entre países en un momento determinado de tiempo. No es ninguna sorpresa que la comparación de la productividad se lleve a cabo usando como punto de referencia a Estados Unidos, por lo que todos los términos son expresados como proporciones o fracciones del valor que tiene ese país.

Hall y Jones usan una función de producción multiplicativa que contiene como insumos el capital, el trabajo y la productividad. La tabla 6 muestra cómo desagregan las diferencias de la producción por trabajador entre países en esas tres partes. La primera consiste en la intensidad del capital físico, que los autores miden mediante el cociente entre el capital y la producción, con su ponderación correspondiente. La segunda parte se refiere a las diferencias en el capital humano por trabajador, que incluye el nivel de escolaridad de las personas que participan en la producción. El tercer elemento es la productividad en niveles, la cual es calculada como un residual, tal y como se hace en la contabilidad del crecimiento económico.

De acuerdo con la tabla 6, la producción por trabajador en México es el 43,3% de la de Estados Unidos. La intensidad del capital físico y el capital humano por trabajador mexicano representan, respectivamente, el 86,8% y el 53,8% de los norteamericanos. Esas diferencias en los insumos explican por qué la productividad de los factores de México asciende al 92,6% de la de Estados Unidos. Ese número puede ser obtenido dividiendo la producción por trabajador entre el producto de los valores del capital físico y humano.

8. Robert E. Hall y Charles I. Jones, “Why do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others?”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n. 1, pp. 83-116, feb. 1999, disponible en: <https://tinyurl.com/qsbcoqf>, acceso en: 18 dic. 2019.

TABLA 6: *Productividad en relación a Estados Unidos, por país (1999)*

| Contribución de:      |                           |                               |                               |               |
|-----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------|
| País                  | Producción por trabajador | Intensidad del capital físico | Capital humano por trabajador | Productividad |
| Estados Unidos        | 1,000                     | 1,000                         | 1,000                         | 1,000         |
| Canadá                | 0,941                     | 1,002                         | 0,908                         | 1,034         |
| Francia               | 0,818                     | 1,091                         | 0,666                         | 1,126         |
| Reino Unido           | 0,727                     | 0,891                         | 0,808                         | 1,011         |
| Japón                 | 0,587                     | 1,119                         | 0,797                         | 0,658         |
| México                | 0,433                     | 0,868                         | 0,538                         | 0,926         |
| Argentina             | 0,418                     | 0,953                         | 0,676                         | 0,648         |
| India                 | 0,086                     | 0,709                         | 0,454                         | 0,267         |
| China                 | 0,060                     | 0,891                         | 0,632                         | 0,106         |
| Promedio (127 países) | 0,296                     | 0,853                         | 0,565                         | 0,516         |

Fuente: Robert E. Hall y Charles I. Jones, "Why do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 14, n. 1, pp. 83-116, feb. 1999, disponible en: <https://tinyurl.com/qsbcoqf>, acceso en: 18 dic. 2019.

Con esos resultados, los autores documentan cómo la producción por trabajador es determinada fundamentalmente por diferencias en las instituciones y en las políticas gubernamentales, cuya suma denominan *infraestructura social*. En su modelo, esto último es tratado de manera endógena y es determinado históricamente por la localización de los países y otros factores que son capturados parcialmente por el idioma. El desempeño económico de los países inicia con la infraestructura social, que es transmitida a los factores de la producción y a la productividad, para terminar con el PIB por trabajador. Encuentran que los mejores países con infraestructura social son Suiza, Estados Unidos y Canadá. En el extremo opuesto se ubican Zaire, Haití y Bangladesh.

Aunque los resultados de Hall y Jones son representativos de la situación mundial a finales de la década de 1980, su metodología continúa siendo utilizada hasta la fecha, y la comparación de los países con respecto a los valores de Estados Unidos sigue siendo una práctica común.

El enfoque de las instituciones y de la medición de la productividad por niveles ha estado apoyado por varios organismos internacionales. El Banco Mundial<sup>9</sup> dedicó su reporte mundial para el desarrollo de 2002 a la construcción de instituciones con ejemplos basados tanto en la teoría como en la práctica exitosa de muchos países. Reconoce que, la mayoría de las veces, el cambio en las reglas del juego, formales e informales, es un proceso que avanza paso a paso, debido, entre otras cosas, a que existen grupos de interés que pueden ser afectados. Sus recomendaciones de políticas efectivas se concentran en:

- complementar lo que ya existe en cada país;
- innovar para adaptar las instituciones a las condiciones imperantes en cada nación, tomando en cuenta las características de la cultura local;
- conectar a las comunidades que participan en el mercado, a través de flujos de información y de la apertura comercial;
- promover la competencia entre personas y empresas, lo que desarrollará nuevos productos y mercados e incrementará la demanda de instituciones para apoyar las transacciones.

Todo lo anterior lo resumen en cuatro palabras: complementar, innovar, conectar y competir. La tarea de construir instituciones efectivas es muy compleja, y la experiencia muestra que no existe una solución única, pero las experiencias exitosas proveen de lecciones importantes.

El CAF-Banco de Desarrollo de América Latina dedica su reporte de economía y desarrollo de 2018 a las instituciones para la productividad. En su mayor parte, ese documento continúa con la tradición de Hall y Jones y se realiza tomando como referencia la productividad de Estados Unidos. Es así como la publicación señala que, en 1960,

9. World Bank, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington/Nueva York, International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/Oxford University Press, 2001, disponible en: <https://tinyurl.com/s5ecz2v>, acceso en: 18 dic. 2019.

[...] el habitante latinoamericano promedio tenía un 20% del ingreso de un estadounidense típico. Hoy, la situación sigue siendo prácticamente la misma. Otros países, por el contrario, han mostrado importantes avances en el mismo período: España pasó de un tercio a dos tercios del nivel del ingreso per cápita de Estados Unidos, mientras que Corea del Sur pasó del 7% al 67<sup>10</sup>.

TABLA 7: *Indicadores de productividad de América Latina en relación con Estados Unidos, en promedio (2004-2014)*

| <b>País</b> | <b>Producción por hora trabajada</b> | <b>Intensidad de uso del capital</b> | <b>Capital humano</b> | <b>PTF</b> |
|-------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------------|
| Argentina   | 0,39                                 | 0,89                                 | 0,77                  | 0,57       |
| Brasil      | 0,23                                 | 1,08                                 | 0,67                  | 0,31       |
| Chile       | 0,34                                 | 0,94                                 | 0,80                  | 0,45       |
| Colombia    | 0,19                                 | 0,98                                 | 0,64                  | 0,31       |
| Costa Rica  | 0,19                                 | 0,86                                 | 0,69                  | 0,31       |
| Ecuador     | 0,18                                 | 1,02                                 | 0,73                  | 0,25       |
| México      | 0,28                                 | 0,94                                 | 0,70                  | 0,43       |
| Perú        | 0,17                                 | 0,93                                 | 0,74                  | 0,25       |
| Uruguay     | 0,32                                 | 1,09                                 | 0,70                  | 0,41       |
| Venezuela   | 0,33                                 | 1,08                                 | 0,69                  | 0,45       |
| Promedio    | 0,26                                 | 0,98                                 | 0,71                  | 0,37       |

Fuente: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, *Instituciones para la Productividad: Hacia un Mejor Entorno Empresarial – Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2018*, Caracas, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/sydhhd1>, acceso en: 18 dic. 2019.

El CAF-Banco de Desarrollo de América Latina se basa en el mismo procedimiento de Hall y Jones, pero utiliza la producción por hora trabajada en lugar del PIB por trabajador, y calcula el promedio de los niveles correspondientes a once años en lugar de concentrarse en uno solo. Usa una función de producción multiplicativa para el capital físico, humano, y para la PTF, también calculados de manera residual. La tabla 7 muestra que América Latina tiene una intensidad de uso de capital muy similar a

10. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, *Instituciones para la Productividad: Hacia un Mejor Entorno Empresarial – Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2018*, Caracas, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/sydhhd1>, acceso en: 18 dic. 2019.



la de Estados Unidos, un capital humano del 71%, pero una productividad total de los factores solo del 37%. Todo eso combinado resulta en una producción por hora trabajada que representa solo el 26% de la que tienen Estados Unidos.

Al analizar el detalle de la productividad por país, se observa que en el periodo de estudio Chile, Argentina y Venezuela fueron los que tuvieron un menor rezago con Estados Unidos. Con la crisis humanitaria y económica que hoy vive Venezuela y con el programa de ajuste que Argentina está implementando con ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI), seguramente los resultados serían distintos para esos dos países. En el otro extremo se encuentran Ecuador y Perú, cuya productividad es solo una cuarta parte de la que posee Estados Unidos.

Realiza una primera desagregación a nivel de sectores y subsectores de la economía para demostrar que el atraso productivo de América Latina no se debe a una mala asignación de trabajadores, sino a rezagos de la productividad en todos los rubros de la producción de bienes y servicios. También profundiza a nivel de establecimientos, y, aunque aquí encuentra una relativa ineficiencia en la asignación de recursos, su relevancia es menor que la productividad promedio de las empresas. También detalla que la estructura productiva de América Latina se caracteriza por concentrar el empleo en establecimientos pequeños e informales, en los que predomina una baja productividad que afecta transversalmente a todos los factores. Sin embargo, corregir esa situación reduce muy poco la brecha existente entre la región y Estados Unidos. Concluye que los bajos niveles de ingreso por habitante (producción por hora trabajada) de los países de América Latina se deben principalmente a la baja productividad de todos los sectores y subsectores que conforman sus economías. En menor medida, es afectada por una mala asignación de recursos al concentrar el empleo en establecimientos, subsectores y sectores de baja productividad.

Las causas más profundas de esa baja productividad se pueden encontrar en las instituciones que afectan a las empresas de todos los sectores. Como ya se explicó, el término “instituciones” se refiere a las reglas del juego, tanto de carácter legal como las que se dan en la práctica, que determinan los comportamientos de los sectores que componen una sociedad,

las cuales condicionan los incentivos de las empresas para producir más y mejor. La tabla 8 muestra los valores de algunos indicadores institucionales para las principales regiones del mundo. Esos datos se derivan de encuestas que reflejan las percepciones de los distintos actores económicos. Toman valores en el rango de 0 a 1, de peor a mejor.

TABLA 8: *Índices de desarrollo institucional, promedio (1996-2015)*

| Región              | Efectividad del gobierno | Calidad de la regulación | Control de la corrupción | Imperio de la ley y el orden |
|---------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Europa              | 0,90                     | 0,85                     | 0,70                     | 0,88                         |
| Asia                | 0,63                     | 0,64                     | 0,43                     | 0,63                         |
| América del Norte   | 1,00                     | 0,95                     | 0,77                     | 0,91                         |
| América Latina      | 0,51                     | 0,64                     | 0,40                     | 0,44                         |
| África Subsahariana | 0,31                     | 0,55                     | 0,34                     | 0,49                         |
| África del Norte    | 0,45                     | 0,63                     | 0,36                     | 0,68                         |

Fuente: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, *Instituciones para la Productividad: Hacia un Mejor Entorno Empresarial – Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2018*, Caracas, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/sydhhd1>, acceso en: 18 dic. 2019.

América Latina se ubica muy por debajo de América del Norte y Europa en desarrollo institucional. En términos generales, se encuentra un poco mejor que los niveles de los países africanos, con excepción del indicador relativo al imperio de la ley y el orden. Existe una gran heterogeneidad dentro de los países incluidos en América Latina, y destaca Chile con niveles relativamente altos y Venezuela con valores muy bajos.

El documento del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina es un magnífico ejemplo de cómo la medición de la PTF en sus niveles está relacionada con los temas del desarrollo institucional utilizando modelos endógenos. Tres meses antes de que el banco publicara ese reporte de economía y desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el libro de Santiago Levy<sup>11</sup> *Esfuerzos Mal Recompensados: La Elusiva Búsqueda*

11. Santiago Levy, *Esfuerzos Mal Recompensados: La Elusiva Búsqueda de la Prosperidad en México*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/tr7hu2u>, acceso en: 18 dic. 2019.

de la Prosperidad en México. Dado que el primero presenta datos regionales de América Latina y el Caribe, y el segundo, de México, solo se pueden hacer comparaciones para este país en particular.

Levy explica que, a pesar de una gestión macroeconómica eficaz, de una apertura comercial y de mayores inversiones en capital humano y físico, México no ha logrado un incremento ni es su tasa de crecimiento económico ni en su productividad. Sostiene que lo anterior se debe a una mala asignación de los recursos, que es grande y persistente en la economía. Por lo mismo, describe un escenario en el que

[...] la distribución de individuos entre diferentes ocupaciones, la distribución de empresas entre diferentes sectores o tamaños, y la correspondencia entre empresas y trabajadores de diferentes habilidades, distan mucho de ser óptimas<sup>12</sup>.

Para el caso de México, resulta claro que el estudio del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina argumenta que es más importante mejorar la productividad de todos los sectores de la economía, y Santiago Levy concluye que es prioritario lograr una mejor asignación de recursos, tanto humanos como de capital. Los responsables de diseñar políticas públicas en México se encontrarán en una disyuntiva en relación con el peso relativo que se debe asignar a cada una de esas opciones.

Sin embargo, Levy termina diciendo que la mala asignación de recursos es el resultado de políticas e instituciones que influyen en el comportamiento de los distintos agentes económicos. Se refiere en especial a los impuestos, a las regulaciones relativas al trabajo y la seguridad social, así como al cumplimiento de contratos. En ese sentido, llega a las mismas conclusiones generales del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina de que son las “instituciones” las determinantes finales de la productividad.

Luis Felipe López-Calva<sup>13</sup>, quien es director regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) para América Latina y el Ca-

12. *Idem*, p. 7.

13. Luis Felipe López-Calva, “¿A Dónde se Fue Toda la Capacidad Productiva?”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud): América Latina y el Caribe, 7 feb. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/sug34k9>, acceso en: 18 dic. 2019.

ribe, escribió un artículo, en febrero de 2019, titulado “¿A Dónde se Fue Toda la Capacidad Productiva?”. Muestra cómo, en las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han tenido una productividad estancada a pesar de las inversiones en capital humano y físico, que ha resultado en un crecimiento regional decepcionante, lo que es un síntoma de que los países no aprovechan al máximo sus capacidades. Deja claro que no hay una respuesta definitiva, pero, al igual que Santiago Levy, su argumento es que el capital humano y físico no está asignado en su uso más productivo.

Una de las razones es que los individuos están empleados en ocupaciones que no aprovechan sus calificaciones.

Imagínese si Cristiano Ronaldo es enviado a jugar tenis y Serena Williams a jugar fútbol. O en la práctica, cuando empresas productivas enfrentan restricciones para crecer y terminan siendo pequeñas o forzadas a salir del mercado o cuando trabajadores se empelan en empresas de manera subóptimas (es decir, no de la manera más eficiente)<sup>14</sup>.

También menciona otras causas que pueden explicar la mala asignación de recursos entre las empresas, como los costos de entrada, salida y ajuste, las restricciones crediticias y los procesos de aprendizaje. Concluye que cada uno de los países debe encontrar su camino para eliminar las barreras para que la productividad pueda crecer nuevamente: “No hay necesidad de reinventar la rueda, sino de arreglarla”<sup>15</sup>.

Regresando al tema de las instituciones a nivel global, es importante mencionar a Daron Acemoglu y James A. Robinson, que, en su libro *Por qué Fracasan los Países: Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza*, explican las diferencias entre Nogales en Sonora, México, y Nogales en Arizona, Estados Unidos. Los habitantes de Nogales, Arizona:

[...] tienen acceso a las instituciones económicas estadounidenses, lo que les permite elegir su trabajo libremente, adquirir formación académica y profesional y animar a sus empleadores a que inviertan en la mejor tecnología, lo que, a su vez,

14. *Idem.*

15. *Idem.*

hace que ganen sueldos más elevados. También tienen acceso a instituciones políticas que les permiten participar en el proceso democrático, elegir a sus representantes y sustituirlos si tienen un comportamiento inadecuado. Por lo tanto, los políticos proporcionan los servicios básicos (desde sanidad pública hasta carreteras y ley y orden) que demandan los ciudadanos. Los de Nogales (Sonora) no tienen tanta suerte. Viven en un mundo distinto moldeado por diferentes instituciones<sup>16</sup>.

Ricardo Hausmann, quien hasta hace poco tiempo fuera director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, y hoy representa a Venezuela ante el BID, pone en duda que la calidad de las instituciones represente la diferencia entre los países ricos y pobres. Pone el ejemplo de que, en el estado de Guerrero, en México, la productividad por trabajador es similar a la de Honduras. Si se multiplica ese nivel por dos, se obtiene la productividad del estado de Sinaloa, que es similar a la de Jamaica. Si se multiplica por dos la productividad de Jamaica, se llega a la del estado de Guanajuato, que es casi igual a la de Malasia. Si se vuelve a multiplicar por dos, se obtiene la productividad del estado de Nuevo León, que es parecida a la de Corea del Sur. Todas esas diferencias entre las entidades federativas de México son mayores a las de los dos Nogales y se dan dentro del mismo marco legal, el mismo sistema democrático, el mismo tipo de cambio y la misma tasa de interés.

Hausmann expresó lo anterior el 7 de junio de 2017 en una conferencia en la Fundación Rafael del Pino, en Madrid, que tituló “Nosotros y la Prosperidad”. Mencionó que las instituciones son un término muy impreciso y que él prefiere usar otro, igual de impreciso, que es la tecnología. Este último está compuesto de tres partes. Las dos primeras se refieren a un conjunto de herramientas y a recetas, procedimientos, códigos o protocolos. El tercer elemento es el *saber hacer* o el *saber cómo* que está ubicado en el cerebro de las personas. Las herramientas y los protocolos representan conocimiento o “saber” y son fáciles de transferir de un país a otro. El sa-

16. Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué Fracasan los Países: Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza*, Barcelona, Deusto, 2012, p. 23.

ber cómo (*know how*) se mueve con mucha dificultad. Es más fácil mover el conocimiento al cerebro que mover el cerebro.

Desarrolla un índice de complejidad económica que explica las diferencias entre y dentro de los países. Reitera que la prosperidad no tiene que ver con las instituciones, y que tampoco se logra solo con conocimiento. Rompe con el supuesto de economía del interés propio para afirmar que los individuos colaboran con los demás por razones emocionales. Concluye que la prosperidad requiere de la difusión tecnológica, que, a su vez, necesita un estado capaz, y con la posibilidad de mezclarse con el saber cómo proveniente del exterior.

Todos los modelos que se han mencionado aquí para estimar la PTF ignoran la contribución que los recursos naturales (la tierra) realizan a la producción de bienes y servicios (PIB). Son muchos los países que dependen de algún recurso natural en especial, como las tierras agrícolas, los minerales y los combustibles fósiles. Tanto el Banco Mundial como la OCDE han iniciado estudios que calculan la PTF usando los tres factores de la producción que consideraban los economistas clásicos. Los primeros resultados indican que la PTF de los países que dependen sustancialmente de los recursos naturales son distintos de los modelos mencionados en este apartado. En algunos casos son mayores y en otros, menores, pero obtienen resultados distintos. El estudio de la PTF ha iniciado una evolución en la que sus cálculos se realizan considerando la tierra, el trabajo y el capital. Aunque el análisis se complica por el mayor número de variables, el resultado es más completo y refleja las diferentes estructuras de los países en el mundo. Se trata de un esfuerzo inicial que representa un paso en la dirección correcta.

Lo más reciente en ese tema es el *proyecto de productividad* del Banco Mundial, que inició en 2017 con la publicación de una serie de documentos que continúan hasta la fecha de escribir estas líneas. Está liderado por William Maloney, quien es el jefe para el Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones, y, en 2018, publicó junto con Ana Paula Cusolito el libro *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*<sup>17</sup>. Aquí

17. Ana Paula Cusolito y William F. Maloney, *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and*

exponen los lineamientos de lo que llaman la *segunda ola* de la productividad. Se concentran en las empresas como las principales creadoras de valor agregado y crecimiento de la productividad en la economía y utilizan nuevas bases de datos relacionadas con sus precios de venta y producción. Eso es combinado con la nueva literatura, que relaja el supuesto de competencia perfecta, lo que permite diferenciar a cada una de las firmas de un sector, por lo que se puede analizar la estructura del mercado y la calidad de sus productos. Esa *segunda generación* incluye el desarrollo humano no solo con la necesidad de trabajadores mejor capacitados y gerentes más preparados sino sobre todo el de empresarios dispuestos a tomar riesgos, ya que constituyen el motor central de la productividad en el largo plazo.

Considera que la PTF descrita hasta ahora es una medida defectuosa de la eficiencia económica. Argumenta que la PTF llega a cantidades físicas de producción mediante la deflación de los ingresos de las empresas utilizando índices de precios por industria. Eso provoca que los niveles de precios de las firmas individuales capturen, además de sus costos marginales, su poder de mercado, la calidad de sus productos y consideraciones de la demanda. La solución a ese problema es utilizar índices de precios a nivel de empresas, que ahora son más fáciles de conseguir en muchos de los países. En ese proceso de usar la PTF en cantidades deflactadas por medio de precios individuales de cada una de las empresas, se destaca la consideración de la calidad de los productos. No considerar la calidad en la estimación de productividad produce medidas incorrectas, ya que los procesos de alta calidad requieren normalmente de mayores insumos. Ilustra el ejemplo de la producción de vinos de alta calidad, que requieren de la selección de los mejores viñedos, lo que resulta en un mayor desperdicio de uvas por botella de vino producida. Si no se controla por calidad, parecería ser que esas empresas no son productivas, lo que llevaría a que la PTF tuviera un sesgo a la baja.

El libro *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy* descompone el crecimiento de la PTF en tres componentes:

*Policy*, Washington, World Bank, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/uoo2k9y>, acceso en: 18 dic. 2019.

- el relacionado con mejorar la eficiencia dentro de cada una las empresas existentes;
- una mejor asignación de los factores de producción entre las diferentes empresas;
- la entrada de nuevas firmas con alta productividad y la salida de aquellas con baja eficiencia en relación con el promedio de la industria.

Con una base de datos de seis países en desarrollo en diferentes períodos de tiempo, que van de 1993 a 2012, el libro muestra que el componente relativo al mejoramiento de la eficiencia dentro de las empresas explica cuando menos la mitad de los casos en China, Etiopía y Malasia. El componente relacionado con la entrada y salida de las empresas es el más importante en los casos de Chile y Colombia. La parte que corresponde a la asignación de los factores de la producción solo domina para el caso de la India.

El proyecto del Banco Mundial basado en las empresas ha dejado claro que también es necesario elevar la eficiencia de los gobiernos y sus políticas, que juegan un papel muy importante en el diseño de los sistemas nacionales de productividad e innovación. Esa segunda ola en el análisis de la productividad se encuentra en una etapa inicial y su futuro requiere de nuevas bases de datos y encuestas que precisan inversiones importantes. Por el momento, ha vuelto a abrir el debate de la medición de la productividad económica y de las políticas gubernamentales necesarias para su consecución.

La medición de la productividad a nivel de empresas, que debería ser considerada como parte de la microeconomía, complementa el estudio de la “productividad económica” analizada en las dos primeras secciones de este capítulo, representando la “primera ola” de análisis que sigue vigente y es parte fundamental de la macroeconomía. De hecho, el Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial, liderado por Norman Loayza, ha elaborado un modelo de crecimiento de largo plazo<sup>18</sup> que in-

18. The Long Term Growth Model, disponible en: <https://tinyurl.com/yx84rm88>, acceso en: 18 dic. 2019.



cluye una extensión para el tema de la “productividad económica”, que contiene una excelente revisión de la literatura y una herramienta en Excel para analizar y simular sus cinco componentes de la productividad a nivel de país. Estos determinantes de la PTF son la innovación (tecnología), la educación, la eficiencia de los mercados (asignación de recursos), la inversión en infraestructura, y las instituciones (sistemas políticos y de justicia, así como las políticas y las regulaciones). Como el lector habrá notado, cada uno de estos términos que influyen en la productividad han sido usados en contextos y modelos distintos, que hacen que la semántica sea muy importante.

## **De regreso a lo básico**

Hasta ahora, se ha visto cómo los economistas han tratado de medir la productividad basándose en modelos matemáticos, que también son utilizados para hacer pronósticos. Sin embargo, antes de que esos esquemas iniciaran, a mediados del siglo xx, ya existían otros modelos no matemáticos o conceptuales usados por académicos, empresarios y políticos. Estos últimos han evolucionado hasta la fecha, debido, fundamentalmente, a que se han apoyado con datos e indicadores. Uno de los modelos más conocidos es el basado en la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), también denominado como de investigación, desarrollo e innovación (IDI).

La investigación moderna existe desde la revolución científica del siglo xvii y tiene un origen académico concentrado en ciertas universidades y áreas como la física, la medicina, la biología y la psicología. Hasta la fecha, se suele distinguir entre la investigación básica y la aplicada, dependiendo si se busca conocimiento en sí o sus posibles usos (aplicaciones).

El desarrollo se incorpora al tema económico a mediados del siglo xx, cuando los empresarios de Estados Unidos inician su propia investigación para llevar a cabo de manera experimental prototipos de nuevos productos y servicios. La primera etapa se refería a los ensayos o laboratorios de las empresas y, posteriormente, se aplicó a toda la economía de un país. En un inicio, el término “desarrollo” tomó fuerza en la biología y la sociolo-

gía y estuvo muy influido por los libros de Charles Darwin en la segunda parte del siglo xix.

El concepto de innovación fue el último en incorporarse al incluir un valor monetario en la producción industrial de bienes y servicios, así como en su comercialización. Benoît Godin<sup>19</sup>, en su libro *Innovation Contested: The Idea of Innovation Over the Centuries*, habla de la historia de ese concepto. Describe cómo por 2 500 años no tenía nada que ver con la economía y era considerado como algo malo (un vicio). Dejó de ser un tema en disputa en el siglo xx y se aplicó a la producción de bienes y servicios, surgiendo así la innovación tecnológica (una virtud). En otro volumen más reciente, titulado *Models of Innovation: The History of an Idea*<sup>20</sup>, describe tres narrativas que han existido desde principios del siglo xx, iniciando con la innovación por etapas usada por antropólogos y sociólogos, seguida del modelo lineal (i+d+i) y terminando con el concepto holístico.

El modelo lineal (i+d+i), que inicia con la investigación básica, pasa al desarrollo experimental y termina con la innovación, no siempre se da en la práctica, por lo que ha recibido una gran cantidad de críticas, y supuestamente está obsoleto. Para ilustrar lo anterior, Amar V. Bhidé<sup>21</sup>, en su libro *The Origin and Evolution of New Businesses*, llevó a cabo una investigación entrevistando a cien de las quinientas compañías que incluye la lista realizada en Estados Unidos por la revista *Inc* con aquellos negocios que no cotizan sus acciones en las bolsas de valores y que tienen el mayor crecimiento en ventas. El resultado muestra que solo el 4% de los entrevistados encontraron las ideas para iniciar sus empresas a través de una investigación sistemática; el 71% lo hizo mediante modificaciones de ideas surgidas de trabajos anteriores; otro 20% las obtuvo por casualidad; y el 5% restante mediante otras fuentes. A pesar de eso, muchos estudiosos continúan utilizando el método lineal en la actualidad.

19. Benoît Godin, *Innovation Contested: The Idea of Innovation Over the Centuries*, Nueva York, Routledge, 2015.

20. *Idem*, *Models of Innovation: The History of an Idea*, Cambridge (Estados Unidos), The MIT Press, 2017.

21. Amar V. Bhidé, *The Origin and Evolution of New Businesses*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2000.

Además, está el tema de que en el origen de la  $i+D+i$  están los académicos y al final los empresarios, situación que estos últimos consideran que debería ser al revés. El modelo holístico que menciona Godin<sup>22</sup> es un sistema en el que participan al mismo nivel investigadores de las universidades, las empresas y los gobiernos. No se trata de una suma, sino de una fusión de esfuerzos públicos y privados. Algunos autores también se refieren a él como un ecosistema de innovación o un sistema basado en redes.

El libro *The Theory of Economic Development*, de Joseph A. Schumpeter<sup>23</sup>, dejó muy claro, desde su primera edición en alemán, de 1911, que los verdaderos cambios en los modelos de equilibrio de los economistas se generaban dentro del sistema, se producían de manera discontinua y siempre creaban nuevas condiciones de carácter cualitativo. El estímulo estratégico para ese desarrollo era precisamente la innovación, definida como la aplicación comercial de algo nuevo. Para Schumpeter, las innovaciones en el sistema económico se daban como nuevas combinaciones y cubrían cinco casos específicos:

- la introducción de un nuevo producto o uno existente de nueva calidad;
- la introducción de un nuevo método de producción no necesariamente basado en un descubrimiento científico, como es el caso de una nueva forma de comercialización;
- la apertura de un nuevo mercado, independientemente de que este haya existido o no en el pasado;
- la conquista de un nuevo insumo o materia prima;
- la realización de una nueva forma de organización en cualquier industria, como la creación o destrucción de una posición de monopolio.

Para Schumpeter, esas innovaciones, en la mayoría de los casos, se derivan del liderazgo empresarial y no de las necesidades de los consumidores.

22. Benoît Godin, *op. cit.*, 2017.

23. Joseph A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development*, Nueva York, Routledge, 2017 [1911].

Distinguía los liderazgos económicos que producían innovaciones de las invenciones, y consideraba que, “mientras no son llevadas a la práctica, las invenciones son económicamente irrelevantes”<sup>24</sup>. Implementar cualquier mejora o innovación es completamente diferente a inventar algo, y requiere de aptitudes totalmente distintas. Hoy es generalmente aceptado que las invenciones se refieren a cuestiones relacionadas con nuestra creatividad intelectual y las innovaciones, y a los cambios en los factores de producción para elaborar y vender bienes y servicios. Esos últimos cambios pueden o no provenir de la investigación o del desarrollo experimental, es decir, pueden o no originarse de la ciencia y la tecnología.

En el prólogo a la traducción al inglés de su libro, Schumpeter confiesa que se trata de un volumen francamente teórico. Por lo mismo, es necesario pasar a la práctica para hablar tanto de la investigación y desarrollo (ciencia y tecnología) como de las invenciones e innovaciones que llegan al mercado. Tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco; del inglés, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), con sede en París, Francia, como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Ompi), con sede en Ginebra, Suiza, fueron creadas —en 1945 y 1967, respectivamente— con el objeto de servir de plataforma y cooperación para esos temas, y producen estadísticas muy útiles para dar seguimiento al tema de la productividad. Aunque ambas instituciones generan una amplia gama de publicaciones y estadísticas, este capítulo considera que la Unesco es la principal autoridad en temas de ciencia y tecnología (investigación y desarrollo) y la Ompi, la experta en temas de invenciones e innovaciones.

La información de ambas instituciones es muy útil para dar seguimiento al objetivo 9 de la Agenda 2030<sup>25</sup>, que invita a los países a fomentar la

24. Joseph A. Schumpeter, *op. cit.*, 2017 [1911], p. 88.

25. Marco de Indicadores Mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Nueva York, 16 jul. 2017 (A/RES/71/313), disponible en: <https://tinyurl.com/tjqvvgg5>, acceso en: 18 dic. 2019. El documento se refiere a la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (onu) el 6 de junio de 2017. Los indicadores se encuentran en la página 11 del anexo a la resolución.

innovación, así como a los dos indicadores plasmados en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que se refieren a los “gastos” en investigación y desarrollo como proporción del PIB (objetivo 9.5.1) y al número de investigadores (valor equivalente a tiempo completo) por millón de habitantes (objetivo 9.5.2).

Los desembolsos regionales en investigación y desarrollo, tanto del sector privado como del público, son presentados en la tabla 9. Se han denominado desembolsos ya que, entre 1953 y 2008, fueron considerados por el Sistema de Cuentas Nacionales (scn) de la Organización de las Naciones Unidas como gasto, y posteriormente se han clasificado como una inversión.

*TABLA 9: Desembolsos totales en investigación y desarrollo como porcentaje del producto interno bruto, por región (2017)*

| <b>Región</b>                            | <b>Desembolsos sobre el PIB</b> |
|------------------------------------------|---------------------------------|
| América del Norte y Europa Occidental    | 2,42                            |
| Asia del Pacífico y del Este             | 2,06                            |
| Pequeños Estados insulares en desarrollo | 1,10                            |
| Europa Central y del Este                | 0,98                            |
| América Latina y el Caribe               | 0,66                            |
| Estados árabes                           | 0,59                            |
| Asia Occidental y del Sur                | 0,55                            |
| África Subsahariana                      | 0,42                            |
| Asia Central                             | 0,18                            |
| Promedio mundial (ponderado)             | 1,68                            |

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), disponible en: <https://tinyurl.com/tpd6gz3>, acceso en: 18 dic. 2019.

Las regiones de América del Norte y Europa Occidental se ubican en lo más alto de los desembolsos en investigación y desarrollo, con un promedio del 2,42% como porcentaje del PIB. En el otro extremo, se ubica Asia Central, con un cociente que representa el 0,18%. América Latina y el Caribe se encuentra en la parte media de la clasificación, con un resultado del 0,66%. Esa última región no cuenta con una meta establecida o

acordada para subir a la parte alta de la clasificación. La Unión Europea, como conjunto, tiene el objetivo de llegar al 3% para el próximo año y la Unión Africana quisiera llegar al 1%.

Esa primera aproximación por regiones debe ser complementada por un análisis de países seleccionados. Las naciones líderes en investigación y desarrollo en ese indicador son Israel y Corea del Sur, con el 4,6%, seguidos por Suiza, con el 3,4%, Suecia, con el 3,3%, y Japón, con el 3,2%. Estados Unidos se ubica un poco arriba del promedio mundial, con un 2,8%. En la parte baja de la clasificación, se encuentran Brasil (1,3%), España (1,2%), México (0,5%) y Panamá (0,06%).

Es obvio que el resultado y la clasificación cambian cuando el análisis se lleva a cabo en términos absolutos, en que dominan las grandes economías. La Unesco también presenta datos para llevar esa comparación entre países usando la paridad del poder de compra, en que se destacan Estados Unidos, con 543 millones de dólares, seguido de China, con 496 millones y Japón, con 176 millones.

Considerando que una parte muy importante de las erogaciones en ese rubro se destina a los sueldos y salarios de los investigadores, técnicos, administradores y contadores, el indicador relativo al número de investigadores se encuentra altamente relacionado con los desembolsos en investigación y desarrollo. La tabla 10 muestra una comparación del número de investigadores en países seleccionados arbitrariamente, ubicados en los dos extremos de la clasificación.

Dinamarca e Israel se ubican en la parte más alta, con más de 10 mil investigadores por cada millón de habitantes. Un poco más abajo, se encuentran Corea del Sur y Suecia, con niveles superiores a 9 mil investigadores por cada millón de habitantes. En la parte media de la tabla, se ubican España (4 653) y China (2 865). La sección inferior tiene como representantes a Brasil (1 549), Chile (928) y México (482).

TABLA 10: *Número total de investigadores por cada millón de habitantes equivalentes de tiempo completo (2017)*

| <b>País</b>   | <b>Investigadores por millón de habitantes</b> |
|---------------|------------------------------------------------|
| Dinamarca     | 10 927                                         |
| Israel        | 10 019                                         |
| Corea del Sur | 9 242                                          |
| Suecia        | 9 007                                          |
| España        | 4 653                                          |
| China         | 2 861                                          |
| Brasil        | 1 549                                          |
| Chile         | 928                                            |
| México        | 482                                            |

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), disponible en: <https://tinyurl.com/tpd6gz3>, acceso en: 18 dic. 2019.

Es momento de pasar de la ciencia y la tecnología (investigación y desarrollo) a las invenciones e innovaciones que llegan al mercado. La Ompi divide estas últimas en los derechos de autor y en la propiedad industrial. Los derechos de autor abarcan obras literarias, películas, música, obras artísticas y los diseños arquitectónicos. La propiedad intelectual incluye las patentes de invención, las marcas, los diseños industriales y las indicaciones geográficas. Ese documento solo se enfoca brevemente en las patentes, entendidas como un derecho exclusivo que se concede sobre una invención (“producto o proceso que constituye una nueva manera de hacer algo, o propone una nueva solución técnica a un problema”<sup>26</sup>). El derecho tiene vigencia en un período determinado que varía entre los países, pero que, en promedio, suele ser de veinte años. Algunas veces, las patentes son concedidas por las oficinas nacionales; en otras ocasiones, por oficinas regionales; y también a través de la Ompi, como administrador del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT; del inglés, Patent Cooperation Treaty).

26. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Ompi), ¿Qué es la Propiedad Intelectual?, Ginebra, [20--], p. 5, disponible en: <https://tinyurl.com/yyda7657>, acceso en: 18 dic. 2019.

TABLA 11: *Número de patentes por región (2017)*

| Región                     | Número de patentes |
|----------------------------|--------------------|
| Asia                       | 2 062 500          |
| América del Norte          | 642 000            |
| Europa                     | 355 700            |
| América Latina y el Caribe | 57 600             |
| Oceanía                    | 35 100             |
| África                     | 16 000             |
| Total mundial              | 3 168 900          |

Fuente: World Intellectual Property Organization (Wipo), disponible en: <https://tinyurl.com/wcv3www>, acceso en: 18 dic. 2019.

La tabla 11 muestra la distribución regional de las patentes concedidas en 2017, o en el último año con datos disponibles. Destaca la región asiática, donde China obtuvo 1 381 594 de patentes, Japón 318 479 y Corea del Sur 204 775. En América del Norte, Estados Unidos obtuvo 606 956 patentes. En Europa, destaca Alemania con 67 712 y el Reino Unido con 22 072.

Dentro de América Latina, Brasil es el líder, con 25 658, seguido de México, con 17 184 y, muy abajo, Argentina, con 3 443. Ese análisis no incluye los denominados modelos de utilidad, también conocidos como patentes de corto plazo, patentes de innovación o patentes menores, que son una clase especial que normalmente tiene menos requisitos para su obtención, así como menos tiempo en su concesión.

Si en lugar de analizar un año específico se analiza el acumulado, la situación cambia radicalmente. El total de las patentes en uso en 2017 era de 13,72 millones y, dentro del agregado, Estados Unidos es el líder, con 2,98, seguido por China, con 2,09, Japón, con 2,01, y Corea del Sur, con 0,97.

Para terminar con el tema de la productividad económica, es importante hablar del Índice Mundial de Innovación, que realizan cada año, desde el 2007, la Ompi, la Universidad Cornell y la Escuela de Graduados del Instituto Europeo de Administración de Empresas (Insead). El índice va mucho más allá de los desembolsos en investigación y desarrollo, del número de investigadores y de patentes. De hecho, agrupa a ochenta in-



dicadores dentro de dos subíndices basados tanto en los insumos propios de la economía de cada país como en los resultados de los procesos de producción e innovación. Incluye cada una de las ramas de la propiedad intelectual, los certificados de calidad iso 9001, la creación de aplicaciones para los teléfonos inteligentes, así como las instituciones políticas, regulatorias y de negocios.

La edición más reciente del índice corresponde al 2019<sup>27</sup>, en que se adopta la definición de innovación más amplia posible, que la define como “un producto o proceso nuevo o mejorado (o una combinación de ambos) que difiere significativamente de los productos o procesos previos”. Incluye tanto la innovación incremental como la que se lleva a cabo sin investigación y desarrollo.

El índice global de innovación de 2019 realiza la evaluación de 129 economías. Suiza ha ocupado el primer lugar por noveno año consecutivo. Suecia ocupa la segunda posición, seguido de Estados Unidos, Holanda, Reino Unido, Finlandia, Dinamarca, Singapur, Alemania e Israel. Entre las posiciones 11 y 20, se encuentran Corea del Sur, China y Japón. España se ubica en la posición 29. Chile es el de mejor calificación en América Latina, ocupando la posición 51, y le siguen Costa Rica (55), México (56), Brasil (66), Colombia (67), Perú (69) y Argentina (73). Nicaragua se encuentra dentro de los últimos diez lugares de la clasificación.

Es importante terminar realizando algunas clarificaciones para minimizar la posible confusión entre los términos utilizados en este capítulo. Los inventos y la innovación han existido a través de toda la historia de la humanidad, pero fue Joseph A. Schumpeter<sup>28</sup>, en su libro *The Theory of Economic Development*, quien no solo distinguió entre ambos sino también incorporó la innovación en el cambio económico. Ese volumen se desarrolla con una narrativa basada en el sentido común, y, en sus 255 páginas, el lector no encuentra ningún gráfico, fórmula o tabla. Es decir, tal y como

27. Cornell University, Insead y Wipo, *Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives – The Future of Medical Innovation*, Ithaca/Fontainebleau/Geneva, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wcatz45>, acceso en: 18 dic. 2019.

28. Joseph A. Schumpeter, *op. cit.*, 2017.

lo señala el título, se trata de una teoría que no está acompañada de ningún modelo matemático y tampoco contiene estimación econométrica alguna. Se trata de un concepto, pero no de una medida de la eficiencia productiva, con un enfoque de largo plazo. Aunque su análisis de economía no tuvo la misma aceptación que el trabajo de John Maynard Keynes<sup>29</sup> (corto plazo), muchos escritores lo continúan considerando como la figura fundamental para hablar de la innovación económica.

A manera de resumen y conclusión, se reitera que los orígenes de la productividad económica surgen con Solow<sup>30</sup> y su artículo de 1957 “Technical Change and the Aggregate Production Function”. Su *residual*, con el tiempo, ha llegado a ser conocido como la productividad total de los factores o la productividad multifactorial. Como se trataba de un solo número que incluía todo lo que afectaba el crecimiento económico no explicado por los factores de producción, se llegó a considerar en esa misma época como “una medida de nuestra ignorancia”.

Con la influencia de Solow, la productividad no solo se obtuvo a través de los niveles económicos de los países sino también se empezaron a usar modelos endógenos, en que la tecnología era parte del modelo y no se obtenía mediante un residual. Eso abrió la puerta a considerar nuevamente a la innovación y a otros temas relacionados. Entre estos últimos, destacan la investigación básica y el desarrollo experimental, los cuales han dejado de ser interesantes para los economistas, ya que, en muchas ocasiones, no terminan con la producción y comercialización de bienes y servicios. La innovación descrita teóricamente por Schumpeter se complementó con una serie de datos e indicadores que han fortalecido su idea original.

La innovación y la productividad económica son similares en tanto que ambas relacionan el crecimiento con los insumos o factores necesarios para la producción de bienes y servicios. Sin embargo, son diferentes, ya que la productividad es un concepto y una medida que se basa en modelos matemáticos para su explicación y en la econometría para su cálculo. La

29. John Maynard Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, trad. Eduardo Hornedo, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2006 [1936].

30. Robert M. Solow, *op. cit.*, ago. 1957.

innovación es solo conceptual y se fundamenta en modelos no matemáticos que, recientemente, son complementados con datos e indicadores. El incluir ambos puntos de vista brinda un valor agregado a cualquier análisis, por lo que hoy casi todos los organismos internacionales y académicos continúan utilizando ambos términos de manera separada, y, aunque el concepto de innovación económica surgió antes que el de productividad, actualmente se habla, en la mayoría de los casos, de productividad e innovación. Esa combinación ha hecho que “una medida de nuestra ignorancia” se esté convirtiendo en “dos elementos de nuestro conocimiento”.



# Cadenas globales de valor en América Latina: contexto y desafíos en la solución de controversias en comercio internacional

BEATRIZ MURIEL<sup>1</sup> ■ GERSON DAMIANI<sup>2</sup>

## Introducción

Desde las últimas décadas, las cadenas globales de valor (CGV) han delineado las nuevas tendencias del comercio internacional, cambiando tanto la forma de producir en el mundo como las propias estructuras de las exportaciones e importaciones entre países, regiones, sectores y empresas. Esta nueva dinámica, muy probablemente irreversible, lleva a un replanteamiento de las diferentes piezas que componen las relaciones comerciales y los acuerdos de integración, desafiando la construcción de nuevas directrices y pactos regionales y mundiales en materia de preferencias,

1. Economista boliviana, graduada de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB), en Bolivia, con maestría y doctorado otorgados por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio), en Brasil. Actualmente, Beatriz Muriel Hernández es directora ejecutiva de la Fundación INESAD, en Bolivia. Fue profesora de Maestrías para el Desarrollo (MPD) de la UCB, así como de otras universidades en Bolivia. Ocupó cargos jerárquicos en el gobierno de Bolivia, en materia de análisis económico. En 2005, ganó el Premio Haralambos Simeonidis a la mejor tesis de doctorado, otorgado por la Asociación Nacional de Centros de Posgrado en Economía (Anpec) de Brasil.
2. Jurista e internacionalista; secretario ejecutivo del Centro Iberoamericano (Ciba) y asesor internacional de la Universidad de São Paulo (USP). Graduado de la Hamilton College, en Nueva York, Estados Unidos, con especialización en la Foundation Nationale des Sciences Politiques (SciencesPo) y la Université Paris-Sorbonne, Francia; master de la Humboldt Universität y Frei Universität, ambas en Berlin, Alemania; doctor y postdoctor de la USP, con formación en derecho internacional privado del King’s College en Londres, Inglaterra. Trabaja en las siguientes áreas: gobernanza y cooperación, comercio exterior, resolución de conflictos y arbitraje internacional.

reglas de juego –a partir de normas, equilibrios y resolución de conflictos–, cooperación, complementariedad y reciprocidad.

El presente capítulo parte del concepto de las cgv para que, desde su entendimiento, sea posible evaluar sus potenciales oportunidades para el desarrollo de América Latina. A seguir, se presentan, brevemente, las características y patrones comerciales de los países, analizando, en particular, el dinamismo de las cgv dentro y fuera de la región. En este diagnóstico se observa la relevancia de los potenciales riesgos de controversias en el avance de las cadenas regionales, en las cuales se plantea, particularmente, la necesidad de fortalecer los mecanismos de resolución de conflictos que sean aplicables y acompañen a las cgv. A seguir, se resalta, como buenas prácticas, el mecanismo de disputas comerciales dentro del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías (Cisg; del inglés, *United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*). En general, estos mecanismos pueden crear un ambiente más favorable para las relaciones comerciales internacionales, en sus formas y estructuras más variadas. Por último, se describen las principales reflexiones.

## ¿Qué son las cadenas globales de valor?

La cadena global de valor (cgv) es entendida como el conjunto de todas las actividades y procesos que se realizan para la producción, venta y post-venta de un dado bien o servicio, los cuales se llevan a cabo en, al menos, dos áreas geográficas diferentes y forman parte del fenómeno conocido como globalización.

A partir de una revisión de la literatura, Backer y Miroudot<sup>3</sup> señalan que el concepto nace a finales de la década de 1970, con la llamada “ca-

3. Koen De Backer y Sébastien Miroudot, “Mapping Global Value Chains”, en René A. Hernández, Jorge Mario Martínez-Piva y Nanno Mulder (eds.), *Global Value Chains and World Trade: Prospects and Challenges for Latin America*, Santiago (Chile), Economic Commission for Latin America and Caribbean (Eclac)/German Cooperation, 2014, pp. 43-78 (LC/G.2617-P), disponible en: <http://tinyurl.com/skhr9eb>, acceso en: 9 mar. 2020.

dena de productos”, en la que se establece el conjunto de insumos, transformaciones y distribución en una serie de entrelazamientos que conducen a un “último consumible”. Posteriormente, se introduce la noción de “cadena global de productos básicos”, que describe la cadena desde las materias primas hasta los productos finales; pero solamente en la década de los 2000 se presenta un cambio de terminología a CGV dado el ámbito global —abarcando empresas y sectores económicos de diferentes países—.

Desde entonces, las CGV han sido útiles para capturar las características de intercambio comercial de la economía mundial (ver Backer y Miroudot<sup>4</sup> y Navas-Alemán, Pietrobelli y Kamiya<sup>5</sup>). En primer lugar, están las formas de producción global, es decir:

- La “fragmentación”, que denota la dispersión de los procesos de producción en diferentes países, para la elaboración final de un bien o servicio, comenzando desde el uso de los recursos naturales hasta la venta final. Esto implica que, dependiendo de las características tecnológicas, la producción puede ser “cortada” en múltiples etapas. Un ejemplo de ello es la producción de camisetas de algodón, en que la materia prima puede ser producida en Perú; la tela, en Bolivia; y las camisetas, en Brasil, para luego exportar a Estados Unidos.
- La “especialización” de tareas y funciones de negocios, que supone actividades que no pueden ser diferenciadas en etapas de producción específicas, ya que se encuentran a lo largo de la cadena de producción y suministro, como la investigación y el desarrollo; las adquisiciones; las operaciones; la mercadotecnia; o los servicios al cliente.

En segundo lugar, están las formas de interconexión entre las empresas y/o países para producir los diferentes bienes y servicios, los cuales pueden ser desagregados en:

4. *Idem, ibidem.*

5. Lizbeth Navas-Alemán, Carlo Pietrobelli y Marco Kamiya, “Access to Finance in Value Chains: New Evidence from Latin America”, en René A. Hernández, Jorge Mario Martínez-Piva y Nanno Mulder (eds.), *op. cit.*, 2014, pp. 107-136.

- El intercambio comercial de materias primas, consumo intermedio (bienes y servicios) y bienes y servicios finales entre países.
- La “tercerización” (*outsourcing*), en la cual las empresas locales contratan a empresas especializadas externas para que se hagan cargo de algunas de sus actividades o procesos de producción.
- La “deslocalización” (*offshoring*), en que las empresas ponen filiales en otros países para la producción de bienes y servicios (bajo su tuición y experiencia).
- La producción compartida con varias empresas en distintos países que tienen la capacidad de desarrollar manufacturas complejas, como maquinaria, donde los sectores pueden dividirse en procesos.
- Las redes de producción, que corresponden a sistemas por los cuales ciertas industrias (como vehículos) transfieren procesos de producción o componentes al exterior y los importan o exportan a un tercer país, que no es el que ensambló el bien final. Cabe notar que este concepto puede ser complementario a las CGV cuando las redes —definidas como redes de producción global— están vinculadas a una empresa estrella, ya que las CGV se asocian más a un producto o servicio.

Con todo, cabe señalar que la literatura todavía discute el concepto, los enfoques y las tipologías de las CGV, dada la alta complejidad de los procesos productivos que involucran las diferentes etapas, actores, países e, inclusive, regiones.

## ¿Por qué son importantes las cgv en América Latina?

El descubrimiento del continente americano marca los inicios del comercio mundial con el intercambio de bienes y servicios, tanto para consumo intermedio como final. Sin embargo, desde las últimas décadas, las CGV se han dinamizado sustancialmente, cambiando la forma de producir en el mundo, así como las estructuras comerciales entre empresas y/o sectores de diversas regiones y países.



A partir de una revisión de la literatura, Amador y Cabral<sup>6</sup> apuntan a dos factores fundamentales que explican el crecimiento de las CGV con la reducción de diversos tipos de costos: la tecnología y la apertura comercial. Los cambios tecnológicos en los procesos de fabricación han permitido que las piezas y los componentes producidos en diferentes partes del mundo se puedan combinar de manera óptima en bienes y servicios finales, que aún se han beneficiado por las mejoras en el transporte y la infraestructura en general. Además, las nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones (TICS) han sido cruciales para la generación de las redes empresariales y una mejor coordinación de las tareas, actividades y funciones en toda la cadena de producción y comercialización entre los diversos actores —ya sea de tipo vertical u horizontal.

La apertura comercial ha devenido tanto de las políticas comerciales y de integración, vía acuerdos —que implican menores barreras al comercio entre países—, medidas de facilitación del comercio —como reducción de la burocracia— y mejores escenarios para la inversión extranjera directa, como de las propias TICS, que favorecen la mano de obra que provee servicios<sup>7</sup>. En América Latina, cabe resaltar, particularmente, el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (Sica); que, como se verá más adelante, han amplificado el comercio internacional. Con todo, este intercambio no ha estado ajeno a conflictos de intereses, razón por la cual —frente a la búsqueda de beneficios comunes— se puede observar una tendencia creciente de resolución de controversias con base en principios y bases normativas de los acuerdos y mecanismos de mediación y arbitraje.

Por otro lado, las fuentes de las CGV recaen en los principios de ventajas comparativas y economías de escala, bien conocidas en la literatura del comercio internacional. Las ventajas comparativas se derivan de las discrepancias en los factores de producción —tecnología tangible e intan-

6. João Amador y Sónia Cabral, “Global Value Chains: A Survey of Drivers and Measures”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 30, n. 2, pp. 278-301, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/tm62lth>, acceso en: 9 mar. 2020.

7. Por ejemplo, es posible contratar profesores, contadores, informáticos, diseñadores, etc. en un dado país para producir bienes y servicios en otros.

gible, capital físico, capital humano, recursos naturales y otros insumos—, que se reflejan en diferencias relativas de eficiencia y, por lo tanto, de costos y precios relativos para un dado nivel de calidad de los productos. Las economías de escala permiten que los mercados de mayor magnitud —con nuevos consumidores— generen ganancias de eficiencia en el comercio vía menores costos y precios en un sistema de producción más diversificado. Sin embargo, estas fuentes de comercio se explican en escenarios más complejos —ya que se trata de bienes y servicios intermedios y tareas o funciones específicas (y no solamente de productos finales) y de nuevas formas de redes e interrelaciones entre empresas— y dinámicos, además de un mundo bastante más interdependiente<sup>8</sup>.

Este nuevo escenario del comercio internacional genera grandes oportunidades para el desarrollo productivo de América Latina frente a la posibilidad de participar en diferentes segmentos o de especializarse en tareas y funciones en las cadenas de valor. Los países, de manera individual o incluso complementaria<sup>9</sup>, pueden vincularse en el proceso de fabricación de manufacturas de alta tecnología —otorgando ciertos tipos de consumo intermedio—, participando en las dinámicas asociadas al desarrollo tecnológico tangible e intangible. Inclusive, la misma demanda de insumos con ciertos estándares y para ciertos tipos de mercados puede generar oportunidades para realizar saltos industriales cualitativos (tecnología, diseño, etc.).

Desde el punto de vista de una empresa, las CGV pueden contribuir a:

- dar mayor valor al producto, con el cambio en la producción;
- modernizar los procesos, haciendo más eficientes los sistemas productivos;

8. João Amador y Sónia Cabral, *op. cit.*, 2016, y Lizbeth Navas-Alemán, Carlo Pietrobelli y Marco Kamiya, *op. cit.*, 2014, realizan una revisión de la literatura donde nuevos autores han incorporado las CGV en modelos tradicionales como el de Heckscher-Ohlin. Sin embargo, los estudios todavía son escasos como para explicar los nuevos tipos de patrones comerciales, interrelaciones y los beneficios finales para la sociedad a partir de las ganancias de eficiencia.
9. Por ejemplo, vía acuerdos comerciales que permitan ofrecer un tipo de consumo intermedio entre dos o más países cuando hay limitaciones en términos de escala de producción en cada uno.

- “subir de grado” en las funciones, pasando a etapas que requieren habilidades adicionales, de mayor valor, en la cadena;
- aprovechar los conocimientos y habilidades adquiridos en la cadena actual para participar en nuevas cadenas<sup>10</sup>.

Con todo, las oportunidades están asociadas a las capacidades de adaptación e innovación y a los esfuerzos y posibilidades de participar activamente en las CGV en un mediano y largo plazo, sobre todo, a nivel de empresas y sectores. En particular, Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi<sup>11</sup> apuntan a que la fuerza laboral es un factor clave en este sentido para América Latina, ya que la mano de obra barata ya no implica *per se* una ventaja comparativa, sino aquella que se prepara y adquiere nuevas habilidades para enfrentar la naturaleza dinámica de las CGV.

En el escenario descrito, se hacen también fundamentales las innovaciones en materia de políticas públicas —comerciales, industriales, macroeconómicas, etc.—, tomando en cuenta las mayores interrelaciones entre empresas, sectores y países<sup>12</sup>, así como mejores climas de inversiones. En particular, en materia de relaciones comerciales e integración, cabe la necesidad de renovar las políticas comerciales (*e.g.*, complementariedad en las importaciones y exportaciones de mercancías), las normas de origen, la propiedad intelectual, la política de inversiones y solución de controversias, entre otros.

Del acervo de políticas públicas señalado, se resalta la necesidad de avanzar en un entorno seguro, en el cual los potenciales conflictos y controversias puedan ser adecuadamente subsanados. Al respecto, cabe mencionar la creación y la creciente importancia del Sistema de Solución de

10. John Humphrey y Hubert Schmitz, “Chain Governance and Upgrading: Taking Stock”, en Hubert Schmitz (ed.), *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, *apud* Karina Fernandez-Stark, Penny Bamber y Gary Gereffi, “Global Value Chains in Latin America: A Development Perspective for Upgrading”, en René A. Hernández, Jorge Mario Martínez-Piva y Nanno Mulder (eds.), *op. cit.*, 2014, pp. 79-106.

11. *Idem*, *ibidem*.

12. Por ejemplo, las barreras a las importaciones que forman parte de la cadena de algún bien o servicio de exportación limitan su producción.

Controversias del Mercosur, así como el régimen global Csig, basado en los preceptos del arbitraje internacional aplicado a las cgv, los cuales serán descritos en mayor detalle posteriormente.

## Comercio internacional y cve en América Latina

La evolución del comercio de América Latina ha sido creciente en las últimas décadas, como resultado, en buena medida, de las nuevas estrategias de desarrollo, de una mirada de sustitución de importaciones a otra de apertura comercial. En este escenario, los acuerdos regionales, como el Mercosur, la CAN y el Sica, así como otros acuerdos bilaterales y multilaterales, han sido importantes para incrementar los volúmenes comerciales entre países y regiones.

Como ejemplo, se resalta el caso del Mercosur, en que, aunque el porcentaje de comercio con países no pertenecientes al bloque ha sido variable a lo largo de los años, el interno ha crecido exponencialmente. En los primeros años de su existencia, promovió un comercio de 5,1 mil millones de dólares, en 1991; 7,5 mil millones de dólares, en 1992; y 8 mil millones de dólares en 1993. El comercio de Brasil con el resto del Mercosur creció un 38,5% en 1992. En términos de exportaciones totales, las ventas argentinas a Brasil saltaron del 4,3%, en 1983, al 19% en 1993. Por lo tanto, ya en sus inicios, el Mercosur proporcionó a sus estados miembros un complemento de incentivos para diversificar y expandir sus exportaciones<sup>13</sup>. El comercio dentro del Mercosur continuó creciendo durante los años 1990 y 2000. Según un estudio realizado por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, en el año 2010, el bloque comercializó casi 40 mil millones de dólares, aumentando más durante la última década con la asociación de Venezuela como miembro en 2012<sup>14</sup>.

13. Gerson Damiani, *The Evolution of Regional Integration in Latin America: A Comparative Analysis of Former and Current Integration Efforts*, tesis de maestría, Berlín, Humboldt Universität, 1995.

14. Venezuela fue suspendido del bloque desde 2017, ya que los países miembros acordaron por unanimidad que el incumplimiento del gobierno democrático representa una violación del artículo 5 del Protocolo de Ushuaia. Ver "Decisão sobre a Suspensão da Venezuela no Merco-

El gráfico 1 presenta la evolución de las cuentas externas para toda América Latina considerando el periodo 2006-2018<sup>15</sup>. Entre 2006 y 2013, se observa una tendencia de crecimiento tanto de las exportaciones —que pasan de 745 mil millones de dólares a 1229 mil millones de dólares— como de las importaciones —que aumentan de 666 mil millones a 1303 mil millones de dólares—; aunque en el periodo resalta el efecto negativo de la crisis financiera de los países desarrollados —alrededor del año 2009. Este desempeño, que, como se mencionó anteriormente, proviene de los avances en las relaciones comerciales, se explica también por las innovaciones en transporte y comunicaciones y el alto crecimiento de algunas economías.

En el último aspecto señalado, cabe destacar a los países de Asia y el Pacífico, que han aumentado sustantivamente sus ventas con destino a América Latina; pero también han requerido varios tipos de materias primas de la región, en bruto y con algo de procesamiento, incidiendo aún sobre el aumento de los precios internacionales de esos productos. En ese escenario, América del Sur se ha beneficiado en mayor medida que América Central, ya que sus exportaciones de hidrocarburos y minerales llegaron a alrededor del 70%, mientras que, en América Central, se situaron en algo más que el 15%.

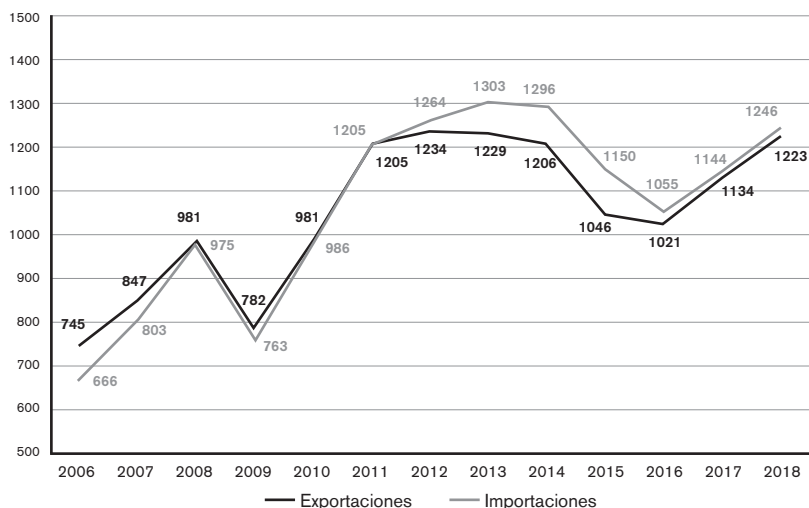
Durante 2013-2018, las exportaciones e importaciones tienen un comportamiento en forma de “u”, asociado a la variabilidad de los precios de las materias primas —que caen y después se recuperan parcialmente—; al desempeño de la balanza comercial con Asia y el Pacífico; y a la recuperación económica de Estados Unidos, con una incidencia positiva especialmente para América Central.

Dentro de la estructura de las exportaciones de América Latina, es importante destacar que las manufacturas han sido importantes para países

sul”, Mercosur.int, 5 ago. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/u2mnf8q>, acceso en: 9 mar. 2020; Helena Daltro, “Integração Multiplicou Comércio entre Países do Bloco”, Agência Senado, 26 mar. 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/urhph5y>, acceso en: 3 mar. 2020.

15. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

GRÁFICO 1: *Exportaciones e importaciones de América Latina, en miles de millones de dólares (2006-2018)*



Nota: la información de Venezuela para 2017 y 2018 fue estimada a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El Adverso Contexto Mundial Profundiza el Rezago de la Región*, Santiago (Chile), 2018 (LC/PUB.2019/20-P), disponible en: <https://tinyurl.com/s7ebht4>, acceso en: 9 mar. 2020.

Fuente: elaboración propia, con base en World Bank, *World Development Indicators*, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/y5n2y9qf>, acceso en: nov. 2019.

como México, Brasil, El Salvador, República Dominicana y Costa Rica. Sin embargo, las industrias de la región están basadas, en buena medida, en la transformación de recursos naturales (productos agropecuarios, derivados de petróleo, cobre, papel y cartón) y, a seguir, en tecnología baja y media (productos de las industrias automotriz y metalmecánica, entre otras), siendo escasa la representatividad de aquellas de tecnología alta<sup>16</sup>.

16. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El Adverso Contexto Mundial Profundiza el Rezago de la Región*, Santiago (Chile), 2018 (LC/PUB.2019/20-P), disponible en: <https://tinyurl.com/s7ebht4>, acceso en: 9 mar. 2020.

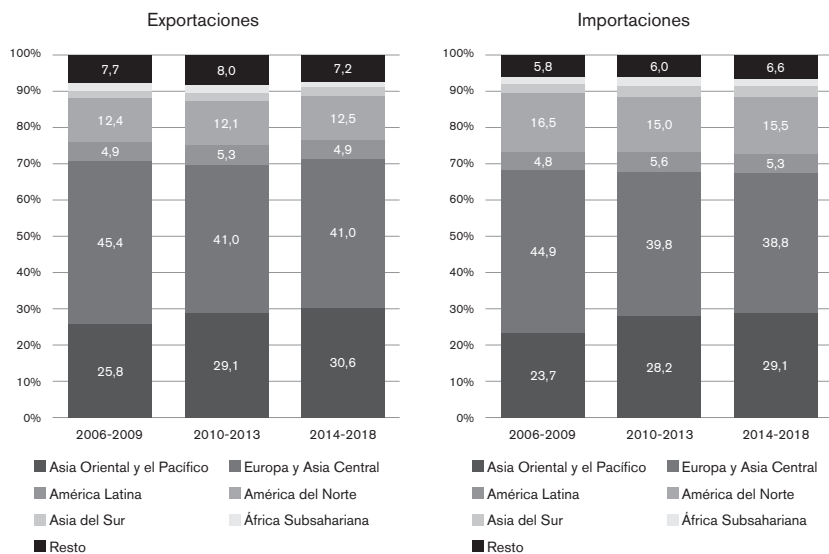
El gráfico 2 muestra la participación (porcentual) de las principales regiones del mundo. En los periodos de análisis, América Latina representa alrededor del 5% de las exportaciones e importaciones mundiales, lo cual muestra una modesta participación en el comercio global. Los porcentajes son algo más altos en 2010-2013, lo que está asociado al buen desempeño económico y comercial de la región; pero la caída en 2014-2018 sugiere que la evolución ha sido, en cierta medida, cíclica –relacionada principalmente con la dinámica de los precios internacionales de las materias primas. En contraste, los países de Asia Oriental y el Pacífico se hacen importantes a lo largo del tiempo: entre 2006-2009 y 2014-2018, las exportaciones pasan de una participación del 25,8% al 30,6% y las importaciones, del 23,7% al 29,1%, lo que refleja claramente el crecimiento sostenido de la región, con países destacables como China.

La región de Europa y Asia Central es la que concentra el comercio mundial; sin embargo, su participación ha tenido una tendencia de disminución en el tiempo: en 2014-2018, el 41% de las exportaciones y el 38,8% de las importaciones correspondían a este conjunto de países. En el caso de América del Norte, las participaciones no presentan modificaciones significativas a lo largo del tiempo y se sitúan en algo más del 12% para las exportaciones y alrededor del 15,5% para las importaciones. En estos casos, el desempeño refleja, entre otros motivos, la crisis financiera que ha repercutido negativamente sobre el dinamismo económico de la región. El gobierno estadounidense también apunta a las diversas prácticas desleales por parte de China, además de distintos estilos de desarrollo en materia laboral y medio ambiental, que ciertamente inciden en los costos de producción<sup>17</sup>.

Dentro de América Latina, México y Brasil resaltan por concentrar las exportaciones de la región (ver gráfico 3), aunque el aporte de México es más alto en 2014-2018 (38,0%) en relación a 2006-2009 (31,1%), mientras que Brasil mantiene su participación en un porcentaje cercano al 22%. Chile, Argentina, Colombia y Perú le siguen en importancia relativa, con porcentajes que disminuyen entre los dos periodos de análisis

17. *Idem*.

GRÁFICO 2: Participación de las exportaciones e importaciones de América Latina en el mundo, en porcentaje (2006-2018)



Nota: la información de Venezuela para 2017 y 2018 fue estimada a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El Adverso Contexto Mundial Profundiza el Rezago de la Región*, Santiago (Chile), 2018 (LC/PUB.2019/20-P), disponible en: <https://tinyurl.com/s7ebht4>, acceso en: 9 mar. 2020.

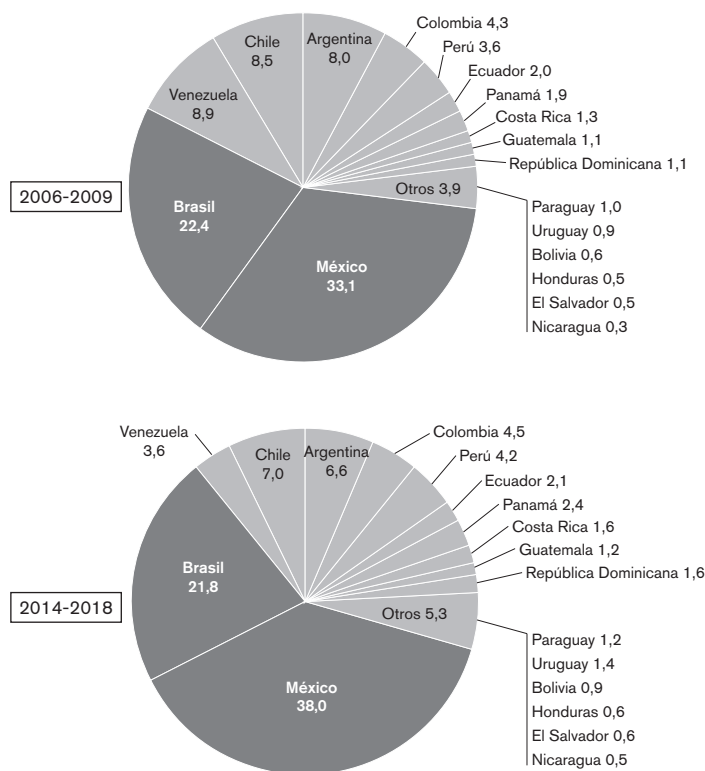
Fuente: elaboración propia, con base en World Bank, *World Development Indicators*, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/y5n2y9qf>, acceso en: nov. 2019.

en los casos de Chile y Argentina, pero aumentan para Colombia y Perú. En este segundo grupo de países, los problemas económicos enfrentados en Venezuela durante la última década se hacen evidentes, una vez que su participación cae del 8,9%, en 2006-2009, al 3,6% en 2014-2018.

Entre los países latinoamericanos con bajos aportes relativos al comercio de la región se encuentran Nicaragua, El Salvador, Honduras, Bolivia, Paraguay y Guatemala, lo cual refleja esencialmente el tamaño y grado de desarrollo de sus economías. Sin embargo, en conjunto, se aprecia un relativo aumento de su participación porcentual entre los dos periodos de análisis, pasando del 3,9% al 5,3%.



GRÁFICO 3: *Exportaciones por países de América Latina, en participación porcentual (2006-2018)*



Nota: la información de Venezuela para 2017 y 2018 fue estimada a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El Adverso Contexto Mundial Profundiza el Rezoque de la Región*, Santiago (Chile), 2018 (LC/PUB.2019/20-P), disponible en: <https://tinyurl.com/s7ebht4>, acceso en: 9 mar. 2020.

Fuente: elaboración propia, con base en World Bank, *World Development Indicators*, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/y5n2y9qf>, acceso en: nov. 2019.

El gráfico 3 permite apreciar también la importancia de las exportaciones por bloques comerciales. El Mercosur –que, como se describe en el recuadro de este capítulo, tiene como miembros plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– ha representado alrededor del 30% de las ventas totales de América Latina, siendo que algo menos del 15% de es-

tas se destinan al mismo bloque y cerca del 10%, al resto de la región<sup>18</sup>. La CAN —que tiene como miembros plenos a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— registra una participación de alrededor del 10% de las exportaciones de América Latina, aunque su comercio interno es bajo (menor al 8%), siendo el aún más significativo con el Mercosur (algo más del 9%)<sup>19</sup>.

En el gráfico 4, se profundiza la descripción de los patrones comerciales para América Latina, a partir de dos indicadores que miden la intensidad de las CGV asociadas a la dispersión de los procesos de producción (*i.e.* fragmentación), y que han sido estimados para 2011 mediante matrices insumo-producto multirregionales. Por un lado, está el contenido del consumo intermedio importado utilizado en las exportaciones, que agrega tanto el directo, derivado del valor agregado, como el indirecto, implícito en el requerimiento de estos insumos en el consumo intermedio doméstico usado en la producción de los señalados bienes y servicios<sup>20</sup>. Por otro lado, se encuentra el contenido del valor agregado doméstico, directo e indirecto, que es incorporado en las exportaciones totales<sup>21</sup>.

México se destaca con una mayor intensidad de fragmentación, ya que el 42% de cada unidad exportada corresponde al consumo intermedio importado. Los siguientes países corresponden a América Central, con porcentajes que van del 32% al 20%, mientras que Ecuador, Venezuela y Colombia presentan los menores encadenamientos comerciales —con proporciones entre el 10% y 7%. Para toda América Latina, el porcentaje

18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, n. 2: *Cierre Estadístico: 31 de Diciembre de 2018*, Santiago (Chile), 2019 (LC/TS.2019/36), disponible en: <https://tinyurl.com/vmcxopc>, acceso en: 9 mar. 2020.

19. Comunidad Andina, Secretaría General, *Comunidad Andina: Comercio Exterior de Bienes 2018*, Lima, 30 abr. 2019 (sg de 859), disponible en: <https://tinyurl.com/snl5lp3>, acceso en: 9 mar. 2020.

20. Ver David Hummels, Jun Ishii y Kei-Mu Yi, “The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade”, *Journal of International Economics*, vol. 54, n. 2, pp. 75-96, jun. 2001, disponible en: <https://tinyurl.com/ru5jkk5>, acceso en: 9 mar. 2020.

21. Ver Robert C. Johnson y Guillermo Noguera, *Fragmentation and Trade in Value Added Over Four Decades*, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER), jun. 2012 (NBER Working Paper, n. 18186), disponible en: <https://tinyurl.com/tnn8hag>, acceso en: 9 mar. 2020.

se sitúa alrededor del 22%, lo cual es menor en comparación con los de Europa, América del Norte y Asia<sup>22</sup>.

El origen de los insumos importados proviene, en buena parte, de Estados Unidos, de América Latina y de China, donde predominan las importaciones de maquinaria y equipos, productos químicos y petroquímicos y servicios. A nivel intrarregional, destacan los hidrocarburos y minerales, productos químicos y petroquímicos, servicios y productos fabricados de metal.

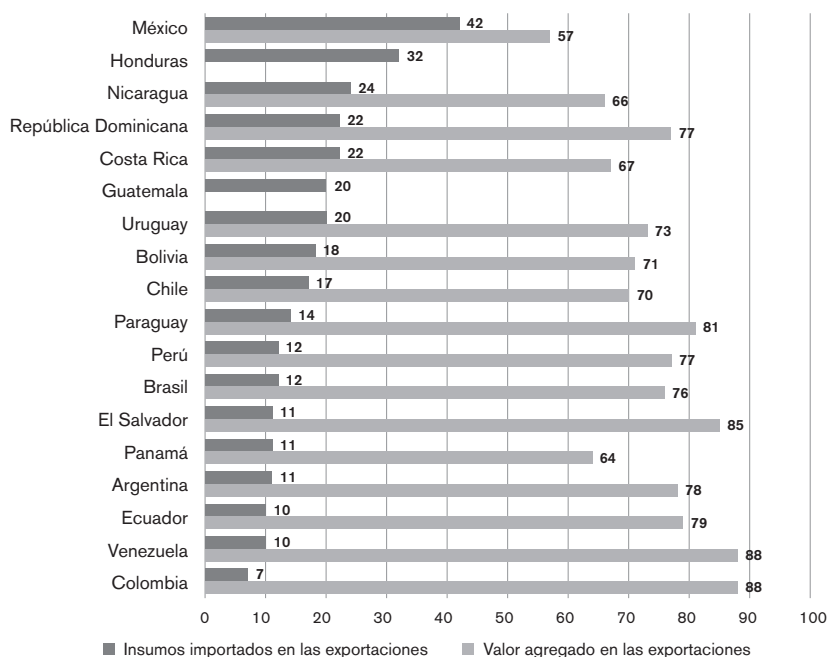
En el caso del valor agregado contenido en las exportaciones, el gráfico 4 muestra que México, en contrapartida al indicador anterior, tiene la tasa más baja: el 57% de cada unidad exportada bruta corresponde al valor agregado doméstico, lo cual apunta a la participación más alta en las redes internacionales de producción en relación al resto de América Latina. A seguir se encuentran Panamá, Costa Rica y Nicaragua, mientras que Venezuela y Colombia presentan las tasas más altas –88% en ambos casos. Para toda América Latina, el porcentaje se sitúa alrededor del 72%, siendo mayor en comparación con Europa y Asia<sup>23</sup>.

En lo que respecta al destino del contenido del valor agregado, se observan diferencias entre las dos subregiones. En América del Sur, estas exportaciones llegan principalmente a Asia (22%) –lideradas por Chile, Brasil y Perú– y a América Latina (20%), aunque Estados Unidos es importante para Ecuador y Colombia. En América Central, destaca América Latina (39%) y, a seguir, Estados Unidos –con participaciones destacables en México (45%), El Salvador y República Dominicana. En la región, este valor agregado está concentrado en materias primas –hidrocarburos, minerales y productos agropecuarios– y agroindustria; pero también en

22. José Durán Lima, *The Challenges of Productive Integration between Latin America and Asia Pacific: How to Integrate Value Chains and Escape from Dependency?*, Bangkok, Division of International Trade and Integration, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac), 10 jul. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/w7gtv92>, acceso en: 9 mar. 2020. El análisis del gráfico se basa en los datos provistos por este documento.

23. José Durán Lima y Dayna Zalcicever, *América Latina y el Caribe en las Cadenas Internacionales de Valor*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Cooperación Española, 2013 (Serie Comercio Internacional, 124; LC/L.3767), disponible en: <https://tinyurl.com/srlqcnl>, acceso en: 9 mar. 2020.

GRÁFICO 4: *Consumo intermedio importado y valor agregado doméstico contenidos en las exportaciones en países de América Latina, en porcentajes (2011)*



Fuente: José Durán Lima, *The Challenges of Productive Integration between Latin America and Asia Pacific: How to Integrate Value Chains and Escape from Dependency?*, Bangkok, Division of International Trade and Integration, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac), 10 jul. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/w7gtv92>, acceso en: 9 mar. 2020.

algunas manufacturas como la industria de química y petroquímica, maquinaria y equipo y productos fabricados de metal<sup>24</sup>.

Los indicadores anteriores muestran que, en general, América Central está más integrada en las cvg que América del Sur, a pesar de estar lejos de los casos de Europa y Asia. En este escenario, cabe contrastar a los dos grandes líderes del comercio internacional de la región. Por un lado, México, cuyo dinamismo no solamente se ha reflejado en una cada vez mayor

24. A partir de datos provistos por José Durán Lima, *op. cit.*, 10 jul. 2019.

participación en las exportaciones (ver gráfico 3), sino también en una mayor inserción en las cgv. Por otro lado, Brasil, cuyo desempeño en las diversas relaciones económicas ha sido modesto, principalmente en lo que respecta a las cgv.

El hilado más fino de los bienes y servicios que forman parte de las cgv de América Latina apunta a las industrias de automóviles y autopartes, de electrónica, aeronáutica, química y petroquímica, de metales, farmacéutica y ropa, a los servicios para negocios y a ciertos productos agroindustriales —como leche y ganado.

En materia de encadenamientos productivos entre países, Estados Unidos juega un papel importante en la región, pero ciertamente la proximidad geográfica —y los datos de comercio observados anteriormente— sugiere la posibilidad de avanzar en la “fábrica de América Latina”, aprovechando los acuerdos regionales como el Mercosur, la CAN y el Sica. Al respecto, Martínez-Piva y Zúñiga-Arias<sup>25</sup> apuntan a que las cadenas regionales de valor dependen de los sistemas de integración regional, dado que facilitan el comercio, la inversión extranjera directa (IED) y el movimiento de personas. Aún más, la integración y los flujos de IED se refuerzan mutuamente, promoviendo las preferencias por bienes y servicios intrarregionales y adicionando las ventajas asociadas a la ubicación de los mercados. En este escenario, se hace importante que los acuerdos comerciales acompañen el dinamismo de las cgv y los diversos controles para avanzar adecuadamente en los procesos, como la solución de controversias. Como corolario, cabe apuntar también a ciertas características socioculturales comunes asociadas al tipo de geografía y al hecho de ser países latinos.

En general, los encadenamientos productivos en América Latina han sentado sus bases económicas vía costos de producción, competitivos y comparativamente más bajos, en los eslabones de las cadenas donde se han insertado, como apunta la teoría. Sin embargo, en la dinámica de las

25. Guillermo Zúñiga-Arias y Jorge Mario Martínez-Piva, “Economic Integration and Value Chains Case Study: Dairy Products in Central America”, en René A. Hernández, Jorge Mario Martínez-Piva y Nanno Mulder (eds.), *op. cit.*, 2014, pp. 163-183.

CGV, queda pendiente conocer cómo fue el aprovechamiento en materia de desarrollo tecnológico y productivo —dada la falta de información—, aunque se registran ya algunos casos exitosos<sup>26</sup>.

## **Solución de controversias: el caso del Mercosur** <sup>27</sup>

Como se observó anteriormente, el comercio mundial se expandió en las últimas décadas, lo que ha llevado a una especial atención a la creciente importancia de la resolución internacional de disputas, sobre todo en los mercados emergentes. Este es el caso de las economías de América Latina, y, más específicamente, del Mercosur: a medida que aumenta el comercio regional, las controversias comerciales también se vuelven más frecuentes; por lo tanto, se espera que las instituciones dedicadas a la solución de tales disputas se desarrollen para cubrir eficazmente esta tendencia. El Mercosur ha estado construyendo su propio sistema de solución de controversias desde su creación, en 1991 (ver recuadro sobre el Mercosur), y ha experimentado un avance significativo en los últimos treinta años, en particular, en lo que respecta a las controversias comerciales entre sus estados miembros. Este sistema sienta sus bases en el arbitraje internacional, que, a lo largo de los años, ha mostrado ser una de las alternativas más exitosas en la resolución de conflictos en la región y en el mundo.

En general, existe una suposición subyacente de que el aumento del comercio produce una mayor integración institucional, es decir, el cre-

26. Ver, por ejemplo: René A. Hernández, Jorge Mario Martínez-Piva y Nanno Mulder (eds.), *op. cit.*, 2014.

27. La presente sección está basada en: Martin J. Hunter y Gerson Damiani, “Trade Creation and Institutional Embeddedness: The Resolution of Commercial Conflicts in the Southern Common Market from 1991 to 2011”, en Umberto Celli Junior., Maristela Basso y Alberto do Amaral Júnior (coords.), *Arbitragem e Comércio Internacional: Estudos em Homenagem a Luiz Olavo Baptista*, São Paulo, Quartier Latin, 2013, pp. 971-992; y Gerson Damiani, *Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: Estratégias da Governança Mercantil Global: Uma Análise da Convenção das Nações Unidas para os Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias à Luz de Sua Vinculação ao Brasil*, tesis doctoral, São Paulo, Universidad de São Paulo, 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/uzx82oc>, acceso en: 9 mar. 2020.

## MERCOSUR

El Mercosur se creó en 1991, cuando el Tratado de Asunción fue firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, luego de un acuerdo de integración económica firmado por los dos países anteriores en 1990\*. Venezuela se unió como miembro en 2012. Otros países, como Chile, Bolivia, que está en proceso de ser miembro pleno, Perú, Colombia, Ecuador, Guyana y Surinam se han convertido en miembros asociados durante las dos primeras décadas del inicio del acuerdo\*\*.

Al principio, los cuatro Estados acordaron que Argentina y Brasil cumplirían con todas las disposiciones del tratado antes del 31 de diciembre de 1994, mientras que la fecha límite para los nuevos miembros –Paraguay y Uruguay– se fijó para el 31 de diciembre de 1995. Entre las principales disposiciones del Tratado de Asunción, durante el período de transición, están:

- un cronograma de reducción arancelaria general;
- la coordinación de políticas macroeconómicas;
- el establecimiento de una tarifa externa común para socios comerciales fuera del bloque;
- la creación del Consejo del Mercado Común;
- la creación del Grupo del Mercado Común (la institución ejecutiva);
- la implementación de un marco institucional para resolver los litigios comerciales\*\*\*.

\* El acuerdo anterior entre Argentina y Brasil, conocido como el Pacto de Buenos Aires, se firmó entre los presidentes Sarney y Menem en 1990. Los acuerdos anteriores entre ambos países estuvieron en discusión desde 1985. Para más información, ver <https://tinyurl.com/vcn4x4k>, acceso en: 27 feb. 2020.

\*\* “Países del MERCOSUR”, Mercosur.int, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/uzk6sow>, acceso en: 9 mar. 2020.

\*\*\* Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común, Asunción, 26 mar. 1991, disponible en: <https://tinyurl.com/uot3zk2>, acceso en: 9 mar. 2020.

cimiento concurrente de la institucionalización para hacer frente a controversias, ofreciendo a los actores el nivel de seguridad esperado para futuras transacciones comerciales. Este parece ser el caso del Mercosur. Cabe señalar que el crecimiento del comercio se refiere a las transacciones comerciales —importaciones y exportaciones— entre los países, mientras que la institucionalización corresponde al nivel de integración institucional relativo al sistema de solución de controversias.

Bajo este escenario, se aborda un par de preguntas: ¿cómo ha manejado Mercosur la resolución de conflictos comerciales entre sus miembros durante las últimas tres décadas? ¿Ha podido desarrollar efectivamente instituciones para mantenerse al día con el crecimiento del comercio entre sus estados miembros?

En el año 2021, el Mercosur celebrará su trigésimo aniversario. Durante su periodo de vigencia, el bloque regional experimentó un desarrollo económico y un mayor grado de estabilidad política para sus estados miembros participantes, lo que indica una madurez de sus instituciones democráticas en comparación con las décadas anteriores a su creación. Sin embargo, existen preocupaciones sobre su futuro y su capacidad para afirmarse como una entidad unificada de gobernanza regional, a la luz de los desafíos económicos e institucionales que enfrentará en los próximos años.

En general, las instituciones supranacionales para el comercio se consideran esenciales para:

- crear un marco legal común, que guíe y regule el comercio dentro de la región;
- resolver disputas comerciales;
- fomentar el cumplimiento y la ejecución de los acuerdos comerciales.

En el Mercosur, para el propósito delineado aquí, la institucionalización consistió en el proceso de incorporar un marco para la resolución de disputas comerciales: un proceso integrado que ha estado anclado en la creación y ampliación de instituciones y mecanismos diseñados para resolver tales controversias.



Según el experto en relaciones internacionales Robert Keohane, las decisiones tomadas a nivel nacional con respecto a un compromiso internacional se ven afectadas por los arreglos institucionales establecidos en el curso de la realización o el mantenimiento del compromiso; y los países que se entrelazan a través de las instituciones tienen una mayor probabilidad de cumplimiento (manteniendo todo lo demás igual)<sup>28</sup>.

La resolución de conflictos dentro del Mercosur, como se mencionó anteriormente, depende del arbitraje internacional. Durante los primeros diez años, los arbitrajes *ad hoc* fueron la única opción, con ventajas y desventajas. La principal ventaja fue su flexibilidad: las necesidades de las partes pueden satisfacerse más fácilmente, ya que “es posible que un tribunal y un abogado con experiencia diseñen un procedimiento que sea sensible al estado particular y a los requisitos del estado parte, sin dejar de ser justo para ambas partes”<sup>29</sup>. La principal desventaja es que requiere un gran nivel de colaboración entre las partes involucradas, ya que, caso contrario, el proceso puede estancarse por una parte no cooperativa.

Después de 2004, tras la ratificación del Protocolo de Olivos, además de los arbitrajes *ad hoc*, el Mercosur fortaleció la institucionalidad de su sistema de solución de controversias con la creación del Tribunal Permanente de Revisión, por lo tanto, agregando el arbitraje institucional como un elemento adicional de resolución de conflictos al bloque regional. Un arbitraje institucional implica la existencia de una entidad arbitral permanente, con autoridad administrativa y sus propias reglas de arbitraje. Aquí, la principal ventaja es el establecimiento de la institución a lo largo del tiempo, lo que permite una “revisión periódica en consulta con profesionales experimentados, para tener en cuenta los nuevos desarrollos en la ley y la práctica del arbitraje internacional”<sup>30</sup>.

28. Robert O. Keohane, “Compliance with International Commitments: Politics within a Framework of Law”, *American Society of International Law Proceedings*, vol. 86, pp. 176-180, 1992, disponible en: <https://tinyurl.com/tb6bagb>, acceso en: 9 mar. 2020.

29. Martin Hunter *et al.*, *Redfern and Hunter on International Arbitration*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 53-54.

30. *Idem*, p. 55.

La inserción (*embeddedness*) cada vez mayor del arbitraje internacional, tanto *ad hoc* como institucional, ha desempeñado un papel importante en la resolución de conflictos y asimetrías comerciales en la región. Según Luiz Olavo Baptista,

[...] el arbitraje tiene una naturaleza secular y libertaria y es un elemento de paz social; que emana de la institución de un contrato. El arbitraje responde a realidades concretas en evolución [...], el libre albedrío radica en sus propias raíces, lo que le confiere su carácter libertario<sup>31</sup>.

En el caso del Mercosur, se puede ser testigo de la resolución de conflictos comerciales a través del arbitraje internacional como un mecanismo viable para la realidad económica en constante cambio en la región.

#### Inserción y beneficios

El Mercosur experimentó cuatro fases diferentes en su proceso de institucionalización. En estas fases, la intensificación de la inserción, observada a lo largo de los años, ha provenido de la creación de instituciones supranacionales para la toma de decisiones, capaces de promover, regular y administrar las relaciones comerciales entre sus estados miembros. De hecho, sin instituciones supranacionales independientes, y sin el desarrollo de estándares judiciales comunes, habría sido difícil que el bloque regional avanzara de manera importante como un mercado común. Los países miembros, al darse cuenta de su fragilidad, fomentaron la implementación de estas instituciones, lo que se hizo más evidente con la firma del Protocolo de Olivos en 2002. Al agregar el Tribunal Permanente de Revisión al Sistema de Solución de Controversias, el Mercosur avanzó aún más en la inserción institucional en el bloque regional.

31. Luiz Olavo Baptista, *Arbitragem Comercial e Internacional*, São Paulo, Lex Magister, 2011, p. 21.

## Cisg: la Convención de Viena de 1980 como un régimen supranacional

La Cisg es uno de los regímenes más destacables para la resolución de disputas, y que adquiere cada vez mayor importancia con el crecimiento del comercio y sus nuevas dinámicas, como las cgv. La Cisg<sup>32</sup> consiste en un régimen supranacional que ha sido valorado en el mundo por su amplia capacidad de abordar conflictos y resolver controversias comerciales internacionales; por lo tanto, puede contribuir de manera significativa a la comprensión de los cgv bajo la temática de solución de controversias. El régimen se divide en cuatro partes: la primera trata sobre el ámbito de aplicación de la Convención y sus disposiciones generales; la segunda contiene las reglas que cubren la formación de contratos para la venta internacional de bienes; la tercera comprende las obligaciones del comprador; y la cuarta parte contiene sus disposiciones finales.

La Cisg fue creada por la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, firmándose en Viena en 1980, y entró en vigor el 1<sup>er</sup> de enero de 1988, después de ser ratificada por once países. El proceso de ratificación fue lento inicialmente. Hasta mediados de 1986, solo Lesoto, Francia, Siria, Egipto, Hungría, Argentina y Zambia se habían unido a la Convención. La aceptación, sin embargo, se aceleró en septiembre de 1986, cuando el Senado de los Estados Unidos, a pesar de la presión de los cabilderos reticentes al nuevo régimen, aprobó la adopción de la Cisg por 98 votos a favor y 0 votos en contra. Así, el 11 de diciembre de 1986, Estados Unidos, China e Italia se unieron a la Cisg, seguidos, en 1987, por Finlandia, Suecia, Austria y México. Alemania se unió en 1989; la Federación de Rusia, en 1990; Canadá, en 1991; Cuba, en 1994; Uruguay, en 1999; Paraguay, en 2006, lo que significa, por lo tanto, que todos los países del Mercosur también son estados miembros de Cisg, desde la adhesión de la Convención por Brasil, en 2013, entrando en vigor el 1 de abril de 2014<sup>33</sup>.

32. The United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (1980) [Cisg], disponible en: <https://tinyurl.com/ltmha8>, acceso en: 9 mar. 2020.

33. United Nations Commission on International Trade Law, disponible en: <https://tinyurl.com/2kfxgr>, acceso en: 9 mar. 2020.

La Cisg representa hoy una gran parte de los contratos transfronterizos que involucran el comercio global de bienes y servicios y se puede convertir en un ícono a la seguridad jurídica e institucional vinculada al crecimiento de las cgv no solo en América Latina, sino en todo el mundo.

## Reflexiones finales

Las cgv han adquirido una especial relevancia en el comercio internacional y, aunque América Latina esté menos inmersa en estas nuevas formas de producción en comparación con otras regiones desarrolladas y en desarrollo, existen amplias oportunidades de avanzar en esta línea, sobre todo en la “fábrica de la región” —en un contexto donde las cgv son irreversibles. En esta transformación, la inversión y los emprendimientos privados serán muy importantes, principalmente en su forma de interconexión con la región y el mundo; pero el sector público seguirá jugando un rol fundamental, para lo cual deberá diseñar y aplicar políticas innovadoras que acompañen el dinamismo de las cgv. En este escenario, un primer aporte al debate planteado en el capítulo es que los avances de las relaciones comerciales y acuerdos de integración deben estar sentados en reglas de juego claras, donde, en especial, cabe contar con un sistema de solución de controversias confiable, idóneo y aplicable.

Un área regionalmente integrada, que busca promover las relaciones comerciales entre sus estados miembros, requiere tener un especial cuidado sobre el potencial aumento de disputas comerciales que surgen de esas relaciones. En el caso del Mercosur, hubo un avance hacia la institucionalización de un mecanismo de manejo de conflictos dentro de la región. El arbitraje internacional, en particular el *ad hoc*, ha sido aplicado como herramienta para crear un sistema más seguro para el intercambio de bienes, mercancías y servicios. En otras palabras, todos los actores que participan en el comercio regional pueden esperar un enfoque más confiable para resolver sus disputas en curso, así como para evitar las futuras. En este sentido, el capítulo propone, como primer paso, el actual sistema de solución de controversias del Mercosur y la Cisg para trabajar en los

casos particulares de las CGV, en los cuales, posiblemente, existan particularidades en materia de acuerdos comerciales que deban ser redefinidas.

Finalmente, es importante notar que queda pendiente demostrar, en detalle, si un sistema confiable de resolución de conflictos comerciales promueve efectivamente una mayor interconexión comercial y, en particular, atrae más IED a la región. En el caso del Mercosur, la hipótesis es que el comercio tenga un vínculo endógeno con el entorno más estable creado a lo largo de los años; sin embargo, se hace necesaria una definición de variables y una mayor recopilación y análisis de datos para establecer una relación causal.



# Infraestructura: ¿se hace camino al andar?

LUIS VICTOR TRAVERSO<sup>1</sup>

## Introducción

¿En infraestructura se debe hacer camino al andar? Definitivamente: NO. Siempre asombra la enorme deficiencia en infraestructura en la región de América Latina (Latam), sobre todo cuando todos los agentes del sector señalan la importancia que tiene para el crecimiento económico. Hay muchas explicaciones y los usuales culpables son: hay un problema fiscal; resolver el problema es muy complejo; o que hay otros temas urgentes que atender. Hay una razón menos explorada y puede encontrarse en los políticos al frente en los periodos de gobierno. En este capítulo, vamos a tratar varios temas del sector, incluyendo primero una explicación económica sobre la deficiencia en infraestructura en la región.

El atraso de Latam frente a otras regiones emergentes es la alta tasa de descuento de los políticos. Los políticos y los partidos políticos tienen pocos años en el poder (cinco años) y, por lo general, buscan resultados durante ese periodo; y en infraestructura, en ese periodo de tiempo, no se

1. Economista peruano de la Universidad Nacional Agraria La Molina, con estudios de doctorado y dos maestrías, en economía y desarrollo económico, todos de la Universidad Boston, Estados Unidos. Adicionalmente, tiene un máster de la Escuela Superior de Administración y Negocios (Esan), Perú, y es *fellow* de la Universidad Harvard, Estados Unidos. Actualmente, es consultor internacional. Fue ex director representante en Colombia de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y asesor de la presidencia en la misma institución. Además, formó parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en diversas áreas con responsabilidades en transacciones para el sector privado y público.

pueden mostrar obras de importancia<sup>2</sup>. Debido a la alta tasa de descuento que asignan a los beneficios políticos y a la necesidad de inaugurar obras de infraestructura, los políticos deciden por la infraestructura, haciendo camino al andar. La frase de Antonio Machado “Caminante no hay camino, se hace camino al andar” puede tener sentido como filosofía en la vida. Sin embargo, aplicar esa filosofía en infraestructura no funciona, porque resulta en improvisación y, por lo general, en malas obras: deficientes, incompletas y no las necesarias. La región no cuenta con la infraestructura sostenible que nos permita ser competitivos. Con la improvisación, resulta que no se programan ni se preparan adecuadamente los proyectos, y tampoco se hace un buen mantenimiento de la infraestructura. Y, con los ciclos económicos y déficits fiscales, se agudiza el problema. Hay daños colaterales con la improvisación, que terminan siendo muy graves: corrupción. En infraestructura, no se hace camino al andar<sup>3</sup>.

Los temas tratados en infraestructura evolucionan con los años, y la atención de los estudios y conferencias pasa de lo que es fundamental para el crecimiento económico a identificar las necesidades en los diversos subsectores y regiones. En las últimas dos décadas, la participación del sector privado en la inversión es el centro de atención y, con ello, también el financiamiento. También surge el concepto infraestructura sostenible fiscal, ambiental y socialmente. Pero tal vez lo más visible en la región en los últimos años sea la corrupción. Por el daño causado y el posible retraso que puede ocasionar, es necesario darle mayor atención al tema. No atender con eficiencia el problema de la corrupción puede atrasar el frágil progreso en el sector. Por otro lado, frente a las enormes necesidades de financiamiento para infraestructura privada, es necesario resolver las asimetrías de mercado para que fondos institucionales participen con todo su potencial.

Este capítulo no presenta una visión holística de la infraestructura, ni profundiza en un tema en particular, pues hay muchos, y muy bien estu-

2. Un proyecto de infraestructura que inaugura un gobierno, por lo general, se inició en el gobierno anterior. Las placas con las que se inaugura una obra leen, en su parte principal, “Esta obra la inauguró”, pero debería decir “Esta obra la inició”.
3. Doy crédito de la frase a Germán Cardona, ministro de Transporte de Colombia en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.



diados. Es más bien una recopilación de algunas experiencias. Los temas que se tratan son la institucionalidad y la corrupción; la infraestructura y la competitividad; y las condiciones para desarrollar infraestructura, en particular su financiamiento, comentando la experiencia con algunos instrumentos innovadores, los cuales facilitan una de las aspiraciones más importantes en el sector, como es el financiamiento de la infraestructura vía el mercado de capitales en la región.

## **Institucionalidad y corrupción**

En la región, la alta tasa de descuento de los gobiernos junto a la falta de instituciones competentes relacionadas a la infraestructura generan la práctica de hacer camino al andar. Con cada gobierno, sí se espera que se cambien los cuadros políticos en las instituciones, pero además se cambian equivocadamente los cuadros técnicos<sup>4</sup>. Por lo general, para los nuevos gobiernos “todo lo anterior es malo y este gobierno lo va a hacer bien”. La falta de continuidad técnica alimenta la improvisación. En otros sectores, hacer camino al andar puede funcionar, en particular, cuando el horizonte para programar y ejecutar es menor. Pero, en infraestructura, definitivamente no es el caso.

Cualquier obra significativa en tamaño y complejidad puede tomar entre seis y diez años y a veces mucho más: desde que se identifica la necesidad, se prioriza, se desarrollan las bases de licitación, se hacen los estudios de viabilidad e ingeniería, se adjudica, se financia, y se termina de construir. La gran mayoría de los proyectos grandes de la región muestra muchos años hasta su puesta en marcha. Sucede así desde en una planta de energía eléctrica hasta una carretera nacional. El camino es aún más largo en un proyecto hidroeléctrico, minero o de hidrocarburos, que, además de los problemas usuales, también debe resolver temas sociales y ambientales cada vez más complejos. Adicionalmente, los temas técnicos del área ambiental y social son fáciles de politizar, con lo cual se vuelve

4. La rotación de los técnicos se facilita porque no hay una carrera de servicio público.

una discusión ideológica entre conservadores y socialistas. Los socialistas embanderándose con o sin razón en parar proyectos, y los conservadores acusándolos de comunistas. Los liberales, que, por lo general, no ven los problemas como blanco y negro, quedan al margen. Ejemplos abundan, y unos recientes son los casos de los proyectos mineros de Conga y Tía María, en Perú, y el resultado de la polarización cuando se politiza un tema técnico. Los proyectos no se desarrollan, sus poblaciones continúan con su nivel de pobreza y el país no logra las divisas por exportación.

Aún con la importancia que se le da al sector, casi ningún país de la región logra hacer un desarrollo sostenible de la infraestructura. Al querer tener resultados rápidos, programan mal, preparan peor, no crean la institucionalidad necesaria para desarrollar la infraestructura, y el resultado, además de un sector deficiente en servicios, por lo general, es corrupción. Al estar los proyectos mal preparados y no tener el recurso humano para interactuar con el sector privado, sea en obra pública, sea en obra privada, se generan las condiciones para las modificaciones sustanciales de los contratos originales y, por supuesto, si el político o autoridad no llegó corrupto, encuentra arca abierta<sup>5</sup>. Si las autoridades no fueron corruptas al llegar —y cuando los proyectos están mal preparados—, las modificaciones de los contratos generarán las condiciones para los corruptores y los corruptos<sup>6</sup>. Las condiciones de institucionalidad y la corrupción han afectado a casi todos los países de la región y es independiente de su nivel de ingreso. Chile tal vez sea el menos afectado, gracias a contar con fuertes instituciones y sus recursos humanos calificados. Por supuesto que hay muchas razones para que los contratos deban modificarse. Eso es parte de un proceso natural de un contrato de infraestructura y, en particular, de uno de asociación público-privada (APP). Cuando los proyectos están mal preparados, las modificaciones en los contratos son más frecuentes y terminan, como en muchos casos, en corrupción. Eso se ha hecho evidente en los últimos años.

5. En esa situación, en muchos casos, se hace realidad el dicho: “En arca abierta, el justo peca”.

6. Los casos recientes de corrupción en la región se relacionan principalmente con las empresas de construcción de Brasil. Aunque la corrupción no es nueva, en ese caso se hizo visible gracias a las denuncias de la fiscalía de Estados Unidos relacionadas al lavado de activos.

Es necesaria la visibilidad de la corrupción y el castigo penal y administrativo a los funcionarios corruptos. Sin embargo, hay que cuidar que el Estado no sufra una paralización excesiva, que conduce a que los técnicos de la administración pública “no firman nada”, por temor a equivocarse y ser penalizados. El liderazgo de las altas autoridades es fundamental para salir de la paralización, convocando cuadros técnicos para fomentar la toma de decisiones sin el temor a ser castigado. Debe reconocerse que el funcionario público va a equivocarse y ello no necesariamente es producto de colusión del funcionario público, aun cuando resulte en deterioro patrimonial de Estado.

En la última década, los índices de progreso en infraestructura y corrupción no solo no mejoraron sino que sufrieron retrocesos frente a otras regiones. Los países de ingreso medio de Latam redujeron su posición entre 150 países en institucionalidad, de 107 a 120, y en transparencia, de 89 a 102, en los últimos diez años<sup>7</sup>. En términos relativos, empeoró la formación del recurso humano en infraestructura y aumentaron las condiciones de improvisación, que facilitaron la corrupción. Se ha producido un gran desvío de los pocos recursos asignados para infraestructura, haciendo que la calidad del gasto sea muy deficiente. Por ahora, se centran las acusaciones en la corrupción por los recursos que entregó el corruptor y que recibió el corrupto, aunque ahí no está el mayor daño a un país. El problema más grave son los sobre costos de las obras que son producto de la corrupción. Las acusaciones y penalidades no solo deberían incluir la “coima” recibida, sino el daño que se le causa a la sociedad. Por ejemplo, ¿cuántas escuelas, postas médicas o quilómetros de carreteras se pueden hacer con los 3 500 millones de dólares de sobre costos de la IIRSA Sur en el Perú? Los 35 millones de dólares que presuntamente se pagaron y se investigan por corrupción se opacan con las cifras de sobre costos<sup>8</sup>.

7. José Antonio Barbero, *Ideal 2016-2017: Infraestructura en el Desarrollo de América Latina – Documento Principal*, Caracas, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/w8w945k>, acceso en: 18 dic. 2019.
8. IIRSA Sur, en Perú, un proyecto mal preparado e impulsado por hacer camino al andar. El costo de la obra fue inicialmente de, aproximadamente, 1 mil millones de dólares, y pasó, con sobre costos, a más de 4 500 millones de dólares.

Se puede empezar a corregir esos graves problemas con medidas relativamente simples: un plan de infraestructura socializado, inversión para la preparación de los proyectos a nivel de factibilidad e ingeniería preliminar y preparación de cuadros técnicos para licitar y ser contraparte de los constructores para obra pública o para las empresas concesionarias. Aunque siempre se van a presentar costos reales distintos a los que señala el estudio de factibilidad y la ingeniería preliminar, los sobrecostos deben tener un límite. Con un porcentaje preestablecido de sobrecostos de construcción que establezca que, si se sobrepasa ese monto, se vuelva a licitar, se asegura no solo la calidad de los estudios previos sino la seriedad de las propuestas en la licitación. En cualquier licitación, la competencia entre propuestas serías resuelve muchos problemas, entre los cuales mejor calidad del servicio; menores sobrecostos; y menor corrupción. Colombia buscó resolver el problema con una disposición que establece que, cuando haya sobrecostos sobre 20%, se vuelva a licitar la obra, lo que viene dando resultados favorables. Otras medidas, como declarar nula la licitación si hay un solo postor, también pueden dar resultados favorables. Hay otros factores que han demostrado ser útiles en el combate a la corrupción, tales como: desregulación, concesiones al sector privado, monitoreo de la población afectada con el apoyo de tecnología de información, mayor supervisión, y capacitación del personal a cargo de las licitaciones. Cada herramienta de combate a la corrupción que se utilice colabora con reducir el problema.

Otro factor que está siendo perjudicial al desarrollo del sector es el castigo a las empresas relacionadas con la corrupción. Es indudable que se debe aplicar la ley a las personas naturales culpables de corrupción, pero, por individuos corruptos, no se debe castigar a las empresas. Estas generan empleo, tienen conocimiento técnico, construido sobre muchos años, y son parte de una cadena de pagos, incluyendo a proveedores y el sistema financiero. No solo no debería perseguirse a las empresas por los individuos corruptos que las dirigieron sino que es responsabilidad social y económica proteger ese capital. Es fundamental empezar por fomentar el cambio real de gobernabilidad e instaurar los controles internos a la empresa y externos en la regulación, para evitar que se vuelvan a come-

ter los errores pasados. Recuperar la experiencia en construcción e ingeniería toma mucho tiempo y recursos y causa efectos negativos no solo sobre el sector de infraestructura sino también sobre los proveedores y los servicios financieros.

Aunque la debilidad institucional marca el sector de infraestructura por muchas décadas y la corrupción se ha hecho visible en el sector en los últimos años, también se han dado pasos importantes en favor del desarrollo del sector. Gracias a la visibilidad del problema de corrupción, los países de Latam cada vez más utilizan distintas herramientas para combatirla. A pesar de los problemas, hay sectores que han progresado, tales como energía eléctrica y telecomunicaciones, pero las deficiencias en infraestructura de transportes y agua siguen muy grandes. Lograr superar la falta de institucionalidad, reducir la corrupción y volver a atraer sector privado para inversiones en el sector deben ser las metas de mediano plazo.

## **Infraestructura como motor de crecimiento**

El crecimiento y la competitividad son conceptos relativos. Una de las realidades de Latam es que no hay convergencia en el nivel de desarrollo y crecimiento con los países desarrollados y ni siquiera con otras regiones de países emergentes. Otras regiones se hacen más ricas y la región, más pobre. El resultado es que cada vez más somos menos competitivos, lo cual agudiza el subdesarrollo en la región. Para lograr convergencia, es necesario crecer en promedio, sostenidamente, a más de 5% por año. Crecer al 5% significa más ahorro, más inversión y más eficiencia. Ser más eficientes es ser más competitivos. El desarrollo de la infraestructura es condición necesaria para mayor competitividad y esta, a su vez, para mayor crecimiento económico.

Aunque hay opiniones diferentes sobre la causalidad entre crecimiento económico y competitividad, no hay mayores cuestionamientos sobre la causalidad entre mayor provisión de infraestructura y competitividad. Muchas variables tienen impacto en el desarrollo y crecimiento, y los planes de gobierno no identifican y secuencian con claridad sus prioridades. En

un mundo globalizado y cada vez más tecnológico, es la competitividad de la región la causa principal de la falta de convergencia y, por lo tanto, debería ser la primera prioridad. Ya otras regiones emergentes han logrado identificar el problema e invierten más del 6% del producto interno bruto (PIB) en infraestructura y superan a Latam en muchos indicadores en el sector y en competitividad. Los datos del Banco Mundial y de otras instituciones sugieren cifras enormes de brechas de inversión para lograr superar los déficits existentes en infraestructura y lograr mayor crecimiento económico<sup>9</sup>. Adicionalmente, el nivel de infraestructura de la región no corresponde al nivel de su PIB, lo que hace aún más evidente la necesidad de aumentar los recursos de inversión en el sector.

Como pocos dudan de la importancia de la infraestructura para el crecimiento económico, lograr consensos entre los partidos, los políticos y la sociedad civil alrededor de la prioridad debería ser una meta alcanzable. Aun cuando se cuente con alta prioridad y consensos sobre qué hacer en infraestructura, hay que reconocer que los ciclos económicos y, en particular, los déficits fiscales afectan fuertemente la inversión en infraestructura. Si a eso se agrega la alta tasa de descuento de los políticos, se encuentran con facilidad los argumentos para postergar inversiones significativas en infraestructura. ¿Cómo resolver ese círculo vicioso? La respuesta está en otras regiones emergentes, que vienen logrando convergencia con el mundo desarrollado y en una visión de país de largo plazo y de norte claro.

Esa visión de largo plazo se logra con un plan nacional de infraestructura, cuya implementación sea independiente del gobierno de turno. Un periodo de gobierno no es suficiente para desarrollar la infraestructura. Como solo el sector público puede planificarla y generar su prioridad en el largo plazo, la socialización es fundamental. Eso implica acordar el plan de desarrollo del sector con empresarios, políticos, sociedad civil e instituciones internacionales. Las instituciones internacionales juegan un papel

9. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, *Ideal 2017: Infraestructura para el Desarrollo de América Latina*, Caracas, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/qvn3mar>, acceso en: 18 dic. 2019.

importante en el sector, no solo con sus recursos financieros sino también con ideas para su desarrollo.

Para lograr que los esfuerzos nacionales e internacionales queden alineados con un solo plan de infraestructura, es imperativo volver su desarrollo una política de Estado. Del pasado, hay temas alrededor de los cuales se ha logrado consenso, aun cuando con anterioridad parecía imposible. Por ejemplo, hace 25 años, Latam logró consenso, y con notable éxito, alrededor de la democracia o en erradicar el analfabetismo o la estabilidad macroeconómica. Tres logros por cierto perfeccionables y en los que ha habido avances y retrocesos. Son los tiempos de un consenso similar alrededor de infraestructura y competitividad. Para ver cuánto se avanzó con esos acuerdos, solo falta ver como estaba la región hace tres décadas. Ese mismo tipo de acuerdo y esfuerzo sostenido es el que se necesita para que la región alcance una tendencia convergente.

¿Qué debe contener el plan de infraestructura? Lo primero es definir el objetivo, que, en un mundo globalizado y altamente tecnológico, no puede ser otro que aumentar la competitividad del país. Segundo, debe incluir las brechas sectoriales, es decir, cuánto hace falta por sector para cubrir las necesidades: carreteras, aeropuertos, puertos, energía eléctrica, educación, salud, entre otros. Y, en tercer lugar, los principales proyectos priorizados. El contenido central de un plan es un conjunto de proyectos. Los indicadores específicos y los pesos relativos de los proyectos son propios de cada país, siempre como derrotero el objetivo principal de mayor competitividad. La disyuntiva entre competitividad e inclusión social o protección del medio ambiente es falsa y resulta en que se radicalizan posiciones ideológicas. Para lograr una infraestructura sostenible, esas variables no son competitivas, por los escasos recursos, sino que son complementarias. Un buen plan de infraestructura y los proyectos que contiene deben ser sostenibles fiscal, social y ambientalmente.

El plan de infraestructura debe facilitar modificaciones. Los cambios son para mejorar los planes y pueden originarse por muchas razones: naturales, como puede ser el caso de un desastre natural; sociales, ambientales y económicas, como puede ser el crecimiento de la población por encima de lo esperado o la aparición de nuevas oportunidades productivas

o efectos, que son producto del medio ambiente negativos no previstos; o fiscales, buscando utilizar al sector como herramienta contracíclica, acelerando obras o limitándolas para mantener la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, el costo-beneficio de cada proyecto y su valor por dinero cambian en el tiempo, lo cual hace que las prioridades de los proyectos cambien o que nuevos proyectos se incorporen al plan. El plan debe ser flexible, y hay que adaptarse a los cambios siempre, por razones técnicas, y estar vigilante a que los cambios no sean por razones políticas.

El listado de los proyectos debe estar acompañado de su estado de preparación y ejecución; así como de la identificación de las responsabilidades para desarrollarlos. La institucionalidad debe identificar claramente quien o quienes son las agencias responsables y sus funciones. Las debilidades institucionales en la región complican ese objetivo. A nivel de los proyectos y en ambientes institucionales débiles, han funcionado las oficinas de gestión de proyectos (PMO; del inglés, *project management offices*), para los cuales hay amplio apoyo internacional.

Un buen ejemplo de un plan de infraestructura reciente viene de Perú, donde se publicó, en septiembre de 2019, el *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*<sup>10</sup>. Vale resaltar el título del documento, que establece que el plan de infraestructura y sus proyectos se hacen para lograr la competitividad. El plan establece 52 proyectos prioritarios por un valor de aproximadamente 30 mil millones de dólares, de los cuales 29 proyectos se harán bajo la modalidad de APP, por un valor de 20 mil millones de dólares. Y el resto, por obra pública o obras por activos.

Ese plan de desarrollo debidamente socializado permitiría a Perú y a cualquier otro país de Latam desarrollar una infraestructura moderna y sostenible y facilitar las condiciones necesarias para lograr mayor competitividad. Siendo competitivos, se logra ser más eficientes en la exportación e importación de productos e insumos: la reducción de costos de transporte aumenta significativamente las exportaciones. La infraestructura

10. El gobierno peruano ha recibido el soporte del gobierno británico y del BID. Cfr. Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*, Lima, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/sru6dx6>, acceso en: 18 dic. 2019.



permite crear nuevos emprendimientos, generando empleos productivos. La miopía de políticas públicas, incluyendo la improvisación para mostrar resultados, usualmente producto del populismo, nos lleva a crear empleos no productivos, aumentando los trabajadores en el gobierno y el salario mínimo y medio, sin considerar los cambios en la productividad de la mano de obra. Las políticas públicas que nos llevan a baja productividad se acompañan con poca flexibilidad en el mercado laboral, que fomenta la informalidad y la pobreza.

Aunque una infraestructura de calidad es una condición necesaria y más importante para alcanzar mayor competitividad, no es la única<sup>11</sup>. Según diversos estudios, la región invierte entre el 2% y 3% del PIB en el sector<sup>12</sup> y debe duplicar esos montos para lograr convergencia. Lograr esas tasas de inversión es un esfuerzo enorme que requiere el concurso tanto de inversión pública como de privada. Para ello, se requiere aumentar la tasa de ahorro y tener acceso a los mercados de capital. Por otro lado, en la última década, se convoca la inversión privada para reemplazar parte de la inversión pública. Eso es un error, hay inversiones en infraestructura que solo deben ser financiadas por el sector público, y otras, bien estructuradas, por el sector privado.

El desarrollo de la infraestructura no solo permite alcanzar mayor competitividad internacional sino también reduce la pobreza, ya que tiene efectos positivos sobre el desarrollo, tales como mayor integración regional y de pueblos rurales. Un factor que agudiza la pobreza es la falta de conexión, en primer lugar, física. Las carreteras “nacionales”, los puertos, los aeropuertos y los ferrocarriles conectan los productores y el comercio de manera eficiente con el exterior. Pero también se generan grandes beneficios económicos y sociales con los caminos rurales, donde países con geografías complicadas han logrado superar el aislamiento de poblaciones

11. Otras condiciones son el recurso humano, la innovación y tecnología, la flexibilidad del mercado laboral, la justicia, la facilitación del comercio, el financiamiento, etc. Áreas de acción muy importantes pero que, con excepción de instrumentos innovadores de financiamiento de infraestructura, no se desarrollan en este capítulo.
12. Aunque hay estimaciones diferentes, el hecho es que todas muestran brechas enormes respecto a otras regiones.

pobres al integrarlas a nuevos mercados, en primer lugar, locales y, más adelante, internacionales<sup>13</sup>.

## **El desarrollo de la infraestructura y el sector privado**

Hay tres grandes condiciones para desarrollar la infraestructura sostenible. La programación, incluyendo el plan de desarrollo; la institucionalidad, para dirigir el proceso, incluyendo el marco regulatorio y los contratos; y el desarrollo de proyectos, incluyendo su financiamiento.

Para implementar el plan de infraestructura, se requiere de una agencia responsable que coordine los sectores público y privado e implemente la agenda del plan. Muchos países dan esa responsabilidad al ministerio a cargo de la Hacienda Pública. Eso es lógico, porque esos ministerios tienen los recursos financieros para las obras públicas y para complementar, cuando es necesario, el financiamiento al sector privado; tienen carácter multisectorial y, por lo general, cuentan con los técnicos más capacitados. Con sus pares sectoriales, pueden establecer el marco legal y regulatorio para la participación privada y estandarizar los contratos de concesión. En esa área, hay muchos países que ya pasaron por esa experiencia y pueden servir de ejemplo con las adaptaciones propias de cada realidad<sup>14</sup>.

Lograr superar las brechas enormes de infraestructura requiere convocar al sector privado. Las limitaciones en la capacidad institucional y de recursos humanos no deben inhibir hacer programas de infraestructura y generar las condiciones para facilitar la inversión privada. Para superar la debilidad institucional, se puede contar con el apoyo de organismos multilaterales y agencias bilaterales, que estén dispuestas a prestar esa colaboración. También se puede subcontratar y tener éxito. Un caso es la orga-

13. India y Perú son dos de esos países. En el caso de Perú, cfr. Richard Webb, *Conexión y Despegue Rural*, Lima, Universidad de San Martín de Porres (USMP)/Instituto del Perú, ago. 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/w5f2nan>, acceso en: 18 dic. 2019.

14. En los últimos años, Colombia y Uruguay han logrado un marco regulatorio y contratos de concesión estandarizados. Muchos de esos esfuerzos fueron tomando modelos y lecciones de otras realidades.

nización de los XVIII Juegos Panamericanos en Lima, Perú, en 2019, que tuvo como base institucional una oficina de gerenciamiento del proyecto tipo PMO. Esa organización trae ventajas a un proyecto para cumplir los tiempos, mitigar riesgos, utilizar las mejores prácticas y generar servicios de calidad. También se puede subcontratar la preparación de los proyectos, las bases de licitación y los contratos para licitar las obras y su operación. En los modelos con apoyo externo, es esencial integrar la transferencia de conocimientos a la planta técnica local.

La inversión privada se restringe en ambientes de confrontación con el sector público. Eso ocurre cuando la política pública no concibe que la inversión privada es parte de un acuerdo implícito con la inversión pública, con el objetivo común de ser más competitivos, y que el llamado de la inversión privada ocurre porque faltan recursos públicos. Cuando la actitud de concedente y gobierno es de suma cero, se presenta una mala asignación de riesgos. Lo que gana el sector público es lo que pierde el sector privado. Bajo ese concepto, se pasa la mayor cantidad de riesgos de una concesión vía APP al sector privado, aun cuando no tenga las habilidades para resolverlos. Como es común en la literatura, los riesgos deben ser asumidos por quien tiene la mayor capacidad de atenderlos al menor costo. Es necesario un cambio de actitud y prácticas para que los sectores privado y público se vuelvan socios en el esfuerzo común y permitan aumentar la inversión en infraestructura. La institucionalidad y, en particular, la gestión del sector público durante la ejecución sigue siendo uno de los puntos todavía débiles en el desarrollo de APP. Nada de eso implica que el regulador y el concedente dejen de tener como su misión los intereses del consumidor de los servicios y la calidad de los servicios.

En muchos proyectos, se requiere que el sector público financie parte del proyecto privado para hacerlo atractivo y para que el costo de proveer el servicio no sea demasiado alto. Los planes de infraestructura y cada proyecto deben identificar la modalidad de ejecución de las obras, sean públicas, sean privadas. Las etapas de estudios definitivos e ingeniería, construcción, financiamiento y operación requieren definir los responsables. Hay etapas, como estudios definitivos y construcción, que pueden ser responsabilidad del sector público, y concesionarse la operación al

sector privado. En los casos de concesiones integrales, todas las etapas se concesionan, usualmente bajo la modalidad de APP.

¿Como escoger si una inversión debe ser llevada adelante por el sector público y privado? Para ello, el análisis debe determinar si el dinero público es mejor utilizado por el sector público o privado para llevar adelante una obra que tradicionalmente ha sido hecha como obra pública. Con anterioridad a la modalidad de concesiones, casi todas las obras fueron hechas con financiamiento público. El concepto aceptado es una técnica de valor por dinero<sup>15</sup>.

Parte del análisis incluye no solo la construcción de la obra civil sino también su mantenimiento en el tiempo, la prestación del servicio y el cumplimiento de estándares de calidad. Evidentemente, se trata de cuantificar lo mejor posible todas las variables, pero muchas de ellas tienen una carga cualitativa; por lo tanto, es necesario estar consciente de algún componente de subjetividad. Con esos conceptos, se estima el costo-beneficio de las alternativas público y privada, y luego se comparan para seleccionar cual modalidad de ejecución arroja el mayor beneficio. La alternativa de menor costo con la mejor calidad de servicios debe ser la seleccionada. La cuantificación de costos y beneficios requiere previamente la asignación de riesgos entre el sector público y el privado. En términos generales, los riesgos regulatorios, derechos de vía, licencias ambientales, para el sector público; y los riesgos asociados a la construcción y operación del proyecto del servicio, para el sector privado<sup>16</sup>. El riesgo de demanda es menos evidente.

Hay países que consideran que en carreteras es necesario garantizar un mínimo de tráfico para generar suficientes incentivos a la inversión privada y su financiamiento; otros, que la demanda es un riesgo exclusivo del sector privado. Con cuanto riesgo de demanda se queda el sector público

15. Para la evaluación de los proyectos públicos financiados mediante la iniciativa privada, cfr. World Bank, *Value-for-Money Analysis-practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*, Washington, 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/rkn7foq>, acceso en: 18 dic. 2019.

16. Se puede asignar la obtención de las licencias ambientales al sector privado por los estudios ambientales, pero los plazos hasta su obtención no deben correr contra del sector privado.

dependerá de las capacidades fiscales y de la viabilidad de atraer competencia para desarrollar el proyecto de APP. También depende de la experiencia de un país con concesiones y riesgo político. Para un país en sus primeras APP y con ciclos económicos que afectan significativamente el tráfico, se puede requerir garantizar un mínimo de tráfico y, por lo tanto, de ingreso a la concesión. Para algunas variables y para ciertos países sin trayectoria en el campo de APP, el detalle de la asignación se vuelve más complejo. En todo caso, la adecuada selección de un proyecto por APP requiere de un análisis utilizando el valor del dinero como elemento central, su “banca-bilidad” y su impacto fiscal. Un proceso adecuado para la selección de la modalidad de ejecución y un proceso transparente de licitación siempre resultan en un mejor proyecto privado.

## Financiamiento innovador

La estabilidad macroeconómica es fundamental para que el desarrollo de proyectos de APP pueda vincularse al mercado de capitales de manera sostenible. En la parte micro, las condiciones para este desarrollo corresponden a un marco normativo predecible, a un contrato de concesión sólido, y al financiamiento disponible. Un país puede contar con un marco normativo predecible y un borrador de contrato de concesión estandarizado, pero, sin financiamiento disponible, no hay éxito en conseguir desarrollar proyectos de infraestructura bajo APP.

La participación del sector privado en infraestructura se realiza bajo la modalidad de concesiones vía APP. Estas se organizan por lo general como empresas de propósito especial (SPV; del inglés, *special purpose vehicles*) y son proyectos nuevos (en inglés, *greenfield projects*)<sup>17</sup>. La SPV se crea con el propósito exclusivo de construir, operar y financiar el proyecto. Por lo tanto, el financiamiento y su debida diligencia son muy distintos al de un crédito corporativo con una empresa con historia crediticia y balances

17. Por ejemplo, una planta de tratamiento de agua o una carretera nueva. La ampliación y la modernización de un proyecto existente también se organizan como un *greenfield project*.

conocidos. En infraestructura privada, los financiamientos son a las *SPV* y se organizan como financiamientos estructurados o con recurso limitado (en inglés, *project finance*). En *project finance*, la principal fuente de repago son los flujos de caja del proyecto, y las garantías generalmente están limitadas a las que puede otorgar la *SPV*.

El mercado de capitales con fondos institucionales está llamado a ser cada vez más el financiador de la infraestructura de concesiones en la región. En la actualidad, ya cumple un papel importante e invierte cuando los instrumentos de deuda (los bonos) tienen una clasificación alta en el mercado local. En Chile y México, ya se viene haciendo en los últimos veinte años. En los últimos años, Colombia, Perú y Uruguay han movilizado fondos institucionales a infraestructura. Sin embargo, para movilizar mayores recursos del mercado de capitales, hay que mejorar la gestión en renta fija con nuevos activos y nuevos gestores.

Los fondos de capital privado que hacen inversiones patrimoniales (en inglés, *equity*) con un gestor profesional (*GP*) comprometen los recursos de los inversionistas institucionales por un periodo de tiempo —usualmente, son cinco años para realizar las inversiones y, luego, para mantenerlas en su portafolio. Cuando lo consideran oportuno y dentro de la vida del fondo, desinvierten los recursos, buscando la mayor rentabilidad para sus inversionistas. Para toda esa gestión, se desplazan representantes en las empresas en la junta directiva u otros órganos de gestión y administración de la empresa en la cual adquirieron acciones. Se identifican empresas con alto potencial de crecimiento y mejoras en eficiencia y se realiza una gestión importante en la gobernabilidad, finanzas y administración. El *GP* realiza una gestión activa muy importante y usualmente eficiente para lograr una rentabilidad de acuerdo con las expectativas de cada *LP* (del inglés, *limited partner*). Esa gestión se realiza durante todo el periodo de la inversión buscando prevenir eventos desfavorables que puedan perjudicar el retorno y el riesgo esperado por los *LPS*.

En el caso de renta fija y, en particular, en infraestructura, la gestión de los fondos institucionales se realiza de manera diferente y, por lo general, se basa en la calificación crediticia de los bonos. Si esta se encuentra dentro de los rangos regulatorios, usualmente no inferior a A y por lo ge-

neral AA+ o AAA, se realiza la compra de los bonos y, luego, en su calidad de bonistas, no se realiza una gestión activa con el proyecto y la empresa concesionaria. Es decir, a diferencia de los fondos de capital privado, no hay una gestión activa por parte de los inversionistas. Esa situación puede llevar algunos riesgos, que los instrumentos innovadores han buscado reducir teniendo una presencia más activa en la gestión del activo. Basar una decisión de inversión en deuda en infraestructura, solo en la calificación crediticia, puede traer riesgos innecesarios.

Es necesario que la infraestructura se vuelva una nueva clase de activos para lograr un mayor financiamiento del mercado de capitales<sup>18</sup>. La infraestructura se diferencia de otros sectores por: altos costos de construcción iniciales, riesgo más elevado durante el periodo de construcción y periodos largos hasta entrar en operación, ingresos durante la operación previsibles y poco volátiles, rentabilidad que se logra a lo largo de largos periodos, por lo general características monopólicas asociadas a altos costos de entrada para la competencia. Esas características hacen que el financiamiento de la inversión deba ser de largo plazo y estructurado, por lo cual es necesario lograr el financiamiento de aquellos agentes financieros que tengan pasivos de largo plazo. Esos agentes son los inversionistas institucionales. Aunque algunos países han logrado vincular los inversionistas institucionales locales, todavía queda mucho por hacer con los fondos institucionales del exterior y con una vinculación más sistémica de los locales.

Por muchos años, gobiernos y organismos institucionales han visto el mercado de capitales como el socio natural del financiamiento de la infraestructura. Sin embargo, fallas de mercado, producto principalmente de la asimetría de información, han impedido que eso ocurra de manera eficiente.

Por otro lado, cuanto más financiamiento disponible, más competencia se genera, y esto es muy necesario en asociaciones público privadas, porque los servicios que se prestarán con un proyecto de infraestructura

18. Tomás Serebrisky *et al.*, *Financiamiento de la Infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, ¿Cuánto y Quién?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015 (Monografía del BID, 377 [IDB-MG-377]), disponible en: <https://tinyurl.com/sxebhgo>, acceso en: 18 dic. 2019.

son, por lo general, servicios públicos –carreteras, servicio eléctrico, aeropuertos y puertos–, que tienen carácter monopólico o casi monopólico. Debido a eso, no existe competencia durante la operación, el mercado competitivo no funciona ni arroja los beneficios usuales de reducción en los precios y mejoras en la calidad del servicio. En concesiones, es fundamental la competencia por el mercado, que es lo que asegura precio y calidad del servicio.

Dependiendo del sector, las fuentes de financiamiento son, por lo general, más o menos difíciles de acceder. Por ejemplo, telecomunicaciones y energía renovables, en particular eólicas, han tenido financiamiento de mediano y largo plazo, usualmente de bancos de exportación y bancos comerciales, así como del mercado de capitales. Muchos de esos financiamientos han sido en moneda extranjera. Sin embargo, para otros subsectores de infraestructura, como energía y, en particular, transporte, los mercados de capitales, aun teniendo los recursos, no han canalizados los recursos de manera sistémica. Hay excepciones, como el caso de Chile y México. En otros países, se ha logrado el financiamiento bancario de largo plazo, como el caso de Perú o Colombia. Los financiamientos bancarios han ido extendiendo plazos, conforme han tenido mayor liquidez y acceso a financiamiento internacional de largo plazo. Las fuentes principales de financiamiento de la infraestructura privada han sido los bancos comerciales y los fondos institucionales.

Los bancos comerciales han tomado el liderazgo en el financiamiento de la infraestructura. Tradicionalmente, los bancos comerciales están en mejor posición de evaluar los riesgos de ese tipo de proyectos que otros participantes en el mercado. Sin embargo, conforme se presentan más necesidades de financiamiento de inversiones en infraestructura y los bancos entienden los plazos de sus financiamientos, empiezan a acercarse a sus límites prudenciales. Por otro lado, los acuerdos de Basilea III requieren que los préstamos a largo plazo tengan una ponderación por riesgo más alta, con lo cual los bancos requieren más capital y, por lo tanto, mayor costo para financiar esos activos. Como los financiamientos para la construcción de infraestructura son a largo plazo, se espera un menor apetito para esos financiamientos de los bancos comerciales. Con las regulaciones



de Basilea y las mayores fuentes de financiamiento que requiere la infraestructura en Latam, se estima que los financiamientos de la banca comercial serán insuficientes. El mercado de capitales está llamado a jugar un papel cada vez más relevante.

Aunque el financiamiento de la banca comercial seguirá siendo importante, no es el más adecuado para el financiamiento a muy largo plazo y más aún como el financiador principal. Esas características y los lineamientos de Basilea III o la autorregulación hacen previsible la disminución del financiamiento de la banca comercial. Actualmente, por ejemplo, los bancos extranjeros rara vez financian uno de esos proyectos de infraestructura en Latam por más de cinco a siete años. Los bancos comerciales nacionales de los países de ingreso medio han ido a plazos más largos, de diez y hasta doce años. Se prevé el recorte de los plazos y que esa fuente de financiamiento de infraestructura se hará más costosa, selectiva y dirigida a clientes con los cuales se tiene una relación integral de largo tiempo.

Los bancos de desarrollo, tanto nacionales como internacionales, son una fuente importante de financiamiento al sector<sup>19</sup>. En el 2013, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) de Colombia inició operaciones. Es un banco de desarrollo moderno, que se diseña para complementar y reducir riesgos al financiamiento privado para el programa de 4G<sup>20</sup>. No todos los casos de los bancos nacionales de desarrollo son exitosos, y muchos han tenido que reformarse o cerrar. Es de mencionar el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Brasil, que hoy atraviesa por cambios de estructura y visión importantes, tarea muy pendiente, ya que, en el pasado, su fuerte presencia en el mercado, junto con las altas tasas de las emisiones de papeles del gobierno nacional, limitó el desarrollo de su mercado de capitales.

19. Hay otros jugadores, como empresas privadas, bancos de inversión y fondos de inversión, la mayoría en el lado de *equity*. El mayor financiador de infraestructura al sector público en la última década ha sido China, cuya participación no vamos a desarrollar.
20. Se conoce como 4G, la Cuarta Generación de Concesiones Viales de Colombia. Es un ambicioso programa que originalmente incluye 28 proyectos para la construcción y operación en concesión por APP de más de 8 mil kilómetros de carreteras, incluyendo 1370 kilómetros de doble calzadas y 159 túneles, por un valor de 18 mil millones de dólares.

Vale la pena estudiar el caso de la FDN en Colombia, porque puede ser un ejemplo para otros países. Tal vez la característica más importante es su gobernabilidad. La junta directiva está compuesta por un representante de la Corporación Financiera Internacional (IFC; del inglés, International Finance Corporation), uno de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, uno de la Corporación Bancaria Sumitomo Mitsui (SMBC; del inglés, Sumitomo Mitsui Banking Corporation), tres independientes, así como por el ministro de Hacienda, la directora de Crédito Público y el vicedirector de Infraestructura del Ministerio de Transporte. El compromiso de sus autoridades por la gobernabilidad de la FDN ha sido fundamental para el éxito que viene obteniendo, y su directorio y administración son claves para diseñar productos que facilitan el financiamiento privado. En infraestructura privada, una movilización sistémica de fondos institucionales puede requerir la presencia de un banco de desarrollo que mitigue ciertos riesgos, tomando algún nivel de subordinación.

Los bancos de desarrollo multilaterales tienen un papel importante pero reducido en unos pocos proyectos y solo cuando el repago puede ser en moneda extranjera<sup>21</sup>.

Los fondos institucionales, en particular los fondos de pensiones, aseguradoras y rentas vitalicias, son los llamados a jugar un papel cada vez más activo en el financiamiento de la infraestructura. El cierre de brechas de inversiones en infraestructura dependerá de la disposición de los inversionistas institucionales a financiar al sector. El financiamiento de la infraestructura con el mercado de capitales, en países desarrollados y en países emergentes de ingresos altos, se realiza con éxito. En Latam, para lograr mayores volúmenes y fuentes de financiamiento, es necesario reducir la asimetría de información y riesgos.

Las inversiones de fondos institucionales en bonos con distintos plazos permiten a sus administradores un manejo flexible de su política de administración de activos y pasivos (en inglés, *asset management liability*), así

21. Algunos bancos multilaterales han emitido bonos en moneda local de manera limitada y sin mucho éxito y, actualmente, la FDN está haciendo esfuerzos para asumir el riesgo cambiario, financiando pesos a los multilaterales.

como administrar el riesgo de tasa de interés con una tasa fija. Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las aseguradoras requieren construir un portafolio de renta fija; el calce entre las duraciones de los activos y los pasivos asegura mayores beneficios a los pensionistas y asegurados. En el mercado de capitales local, no hay suficientes instrumentos financieros, y es por eso que las autoridades regulatorias permiten un porcentaje alto de los portafolios altos con inversiones en el extranjero. Sin embargo, el desarrollo de la infraestructura por concesiones genera cada vez mayores oportunidades para facilitar a las AFP invertir localmente en renta fija.

El reto para movilizar una mayor cantidad de recursos de fondos institucionales es generar un retorno de renta fija con los riesgos bajos. La infraestructura permite eso porque las inversiones son a largo plazo y poco volátiles, pero, por la naturaleza del financiamiento estructurado, se hace necesario convocar gestores con esas habilidades. Como la renta fija que financia un *project finance* incluye complejidades en debida diligencia y supervisión, es necesario gestionar el activo de manera activa, a diferencia de lo que significa un bono en otro sector, que usualmente, para ser atractivo, solo requiere de una calificación crediticia. También es necesario lograr una gestión eficiente, es decir, a bajo costo.

Actualmente, para cada inversión en renta fija en infraestructura por parte de las AFP y otros, se requiere un esfuerzo específico que no resulta muy eficiente; al final, la decisión se basa en la calificación de riesgo. Haciendo solo eso se reducen los costos de transacción. En *project finance*, es necesario una debida diligencia y supervisión particular al tipo de proyecto para reducir riesgos. Los recursos en renta fija no han sido canalizados a través de un GP, lo cual podría reducir costos de transacción y riesgos. Algunas de las incursiones importantes se han dado, por ejemplo, en Perú, en el cual las AFP han financiado con deuda varios proyectos de infraestructura. Ese tipo de financiamiento requiere un conocimiento especializado, que no siempre lo tienen las AFP. La escala de sus recursos dedicados al sector y el tipo de conocimiento especializado no les permiten montar la gestión profesional que requieren esos financiamientos.

Son varias las razones que contribuyen a que no se canalice mayor cantidad de recursos y son por igual en los inversionistas institucionales

locales que internacionales, aunque con diferentes grados de intensidad. Las razones son: falta de institucionalidad (en particular el regulador y el concedente) y, en especial, la ausencia de equipos técnicos; los riesgos que perciben son altos en relación a los retornos; y hay poca información para tomar decisiones de inversión. Mucho de eso se puede solucionar con un vehículo de financiamiento con gestión profesional en el mercado local. Así como se empieza a reducir el riesgo que parecen correr los inversionistas institucionales locales, con el mismo mecanismo también se puede corregir el problema que perciben los institucionales internacionales.

La vinculación de inversionista institucional del exterior tiene además una complicación adicional, y es que la infraestructura, en particular de transporte, especialmente carreteras, transporte urbano y ferrocarril, requiere moneda local, tanto por la composición del gasto de inversión como por los ingresos, producto de peajes. No obstante, ya hay disponibles formas de mitigar ese riesgo. El programa de 4G en Colombia ha denominado la parte de los ingresos que proviene del gobierno nacional en divisas. En la mayoría de los países de ingresos medios, no es frecuente el uso de *swaps* ni seguros para cobertura de riesgo cambiario. La FDN en Colombia explora distintos productos para mitigar el riesgo cambiario. En otros subsectores en que se generan divisas, el riesgo cambiario queda mitigado, tales como aeropuertos, energía y ciertamente la explotación de recursos naturales.

Se han creado unos pocos vehículos o fondos con gestión profesional que han interesado a inversionistas institucionales locales, pero aún no se ha logrado movilizar los inversionistas del exterior con esos fondos. El reto para el futuro consiste en llevar esos vehículos a más países de Latam y convocar a inversionistas institucionales del exterior. Como recién han entrado en operación los primeros fondos, falta medir su éxito en los resultados del portafolio. Sin embargo, se ha logrado movilizar fondos institucionales, y parece que hay perspectivas de hacerlo de manera continua. Para canalizar fondos institucionales para renta fija en infraestructura, se ha utilizado modelo similar al de renta variable. Aunque no se puede esperar realizar la misma intervención al que tiene derecho el inversionista patrimonial, las operaciones crediticias de renta fija, sean en el contrato

de préstamo, sean en el prospecto, pueden incluir condiciones que permiten una supervisión adecuada, que reduzca riesgos innecesarios a los inversionistas.

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina creó vehículos de deuda para financiar infraestructura adaptando el modelo de fondos de capital privado. Se pudo diseñar mecanismos para generar confianza y potenciar el financiamiento de infraestructura por parte de los fondos institucionales, alcanzando una vinculación sistémica. El primero de esos fondos logró su cierre financiero el 2015: Fondo de Deuda Senior para Infraestructura en Colombia, que es de aproximadamente 500 millones de dólares y fue estructurado para acompañar el financiamiento de los proyectos 4G. Posteriormente, el banco cerró un segundo fondo similar por 350 millones de dólares en Uruguay. Las diferencias principales de ambos fondos son que, en Colombia, fue una colocación privada con certificados de participación de los inversionistas y, en Uruguay, una oferta pública con una emisión de bonos. Además, en Colombia, solo se financia en moneda local, mientras, en Uruguay, se puede utilizar moneda local o dólares. Un tercer fondo se lanzó en Brasil en 2018<sup>22</sup>. Cerrar esos fondos tuvo complejidades propias de la introducción en un mercado de un activo nuevo. El liderazgo de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, con el apoyo de los gobiernos, fue fundamental.

Esos fondos están logrando vincular de manera sistémica a los fondos institucionales con la infraestructura, creando una nueva clase de activos. Corrigen la falla de mercado entre fondos institucionales e infraestructura. Hasta el momento, esos fondos han tenido éxito, ya que se han creado fondos similares con inversiones de gestores internacionales de primera categoría, y el fondo en Uruguay ha tenido un segundo cierre, lo que demuestra la confianza de los inversionistas originales. Aunque todavía es prematuro medir éxito de la gestión, inversionistas y gestores han com-

22. Brasil no tiene un mercado de capitales que se corresponda con su tamaño y su nivel de desarrollo. El fondo de Brasil es de estructura diferente a los de Colombia y Uruguay, ya que tiene una estructura de securitización o *collateralized bond obligation* para asegurar una calificación alta a los bonos. Se lanzó un fondo pequeño para introducir el producto en el mercado.

prometido recursos adicionales en esa nueva clase de activos. Por otro lado, el servicio de la deuda de los proyectos en esos fondos sigue como originalmente previsto. Para lograr consolidar el producto, es necesario el apoyo de gobiernos y de la comunidad internacional para una mayor canalización de fondos institucionales locales, siendo un objetivo mayor movilizar fondos del exterior.

La falla de mercado que esos fondos corrigen es lograr relacionar los inversionistas institucionales con la infraestructura de manera eficiente, es decir, a bajo costo. La falla de mercado implica que no se generan los incentivos a los fondos institucionales para financiar deuda al sector de infraestructura. Las características principales de esos fondos de deuda para infraestructura permiten explicar mejor los beneficios para los inversionistas y a la infraestructura. La apreciación de los beneficios de esos instrumentos debe lograr mayor apoyo de los gobiernos y de los organismos internacionales para difundir y consolidar esas iniciativas

#### Objeto

Es necesario financiar con deuda senior de la más alta calidad los proyectos de APP en infraestructura. El financiamiento puede hacerse mediante préstamos a la spv de la concesión o vía bonos que esta emite. Con esos recursos, la spv financia la construcción y el capital de trabajo inicial del proyecto. Usualmente, se complementa el financiamiento con otras fuentes de deuda y el *equity* de los inversionistas. El *equity* debe estar totalmente garantizado para que esos fondos participen.

Las otras fuentes de deuda importantes son los bancos comerciales. En los fondos en Colombia, cofinancian los bancos comerciales; en Uruguay, no. Al ser los financiamientos al spv y para infraestructura, son estructurados o *project finances*, que significa que el recurso del prestamista es limitado. Eso hace necesario buscar un seguimiento mayor al que usualmente realizan los tenedores de bonos.

Los fondos creados deben tener una gestión sólida y profesional, ya que la responsabilidad última de las inversiones recae en un GP con experiencia y habilidades especializadas en diversas materias. Eso es una diferencia importante con las inversiones directas que han estado haciendo las AFP y que, por sus características, no siempre cuentan con esas habilidades y, por lo tanto, enfrentan riesgos y responsabilidades que podrían generar desconfianza en el mercado: los mismos administradores, los pensionados y el regulador. En el caso de un activo que llegue a interrumpir el servicio de la deuda, sin un GP especializado en dichas inversiones, la desconfianza afectará la canalización de fondos institucionales al sector.

Por otro lado, los administradores de fondos institucionales no solo ven atractivas las inversiones de largo plazo por el tipo de pasivos que disponen sino también tienen dos factores que condicionan sus inversiones: una presión pública para financiar al sector y solidaridad con el desarrollo del país financiando infraestructura. Ambos condicionamientos provienen del tipo de recursos que disponen. Una mayor presencia se ve limitada por la percepción de los riesgos que se perciben en el sector, lo que se corrige con un GP con las características indicadas. La intervención y gestión de un GP genera confianza en los administradores de fondos institucionales y también permite fortalecer los recursos humanos en los entes concedentes.

### Seguimiento del proyecto

La primera etapa de intervención del GP empieza antes de la convocatoria para la selección del grupo que se hará cargo del proyecto tipo APP. Antes de una convocatoria para licitar un proyecto de infraestructura bajo la modalidad de APP, los documentos de la licitación —los pliegos incluyendo el borrador del contrato de concesión— son puestos a disposición de los interesados para recoger opiniones. Esa es una etapa muy importante de intervención del GP, para asegurarse que el proyecto concesionado sea “bancable”, es decir, financiable por el mercado. Para eso, el proyecto requiere generar no solo una rentabilidad adecuada para los inversionis-

tas sino también un flujo predecible y poco volátil para el crédito o inversiones de renta fija. Eso puede lograr un GP, porque tiene acceso a las entidades concedentes encargadas del proceso. El acceso se facilita por su conocimiento de los mercados y del producto de *project finance*. Se han dado casos en que, una vez que se adjudica la concesión sin la intervención oportuna de un GP, se generan proyectos poco bancables, que terminan siendo financiados por la presión social y de los entes de gobierno. En esa etapa, no solo logra hacer bancables los proyectos sino también mejorar el marco regulatorio.

La segunda etapa de gran importancia para hacer un crédito es la debida diligencia y negociación para tomar la decisión de financiar la concesión. En esa etapa, se analizan los aspectos técnicos, legales, financieros, ambientales y sociales del proyecto. Profundizaremos en los aspectos ambientales y sociales más adelante.

Finalmente, la tercera etapa, no menos importante, es el seguimiento durante la vida del activo, que, por lo general, es de más de veinte años. Los proyectos de financiamiento estructurado, o *project finance*, sufren sendas modificaciones durante la construcción y operación. El GP del fondo debe adelantarse a esos eventos para mitigar el riesgo de afectar el flujo de caja de tal forma que pueda generar problemas para el servicio de la deuda. Mientras los bancos cuentan con capacidades y usualmente realizan bien la debida diligencia, hay muy poca en la primera y en la tercera etapas cuando no hay la presencia de un GP, lo que aumenta innecesariamente el riesgo de esos financiamientos. Ese seguimiento del proyecto y el crédito no solo fortalece el flujo de caja para servir la deuda sino también contribuye con el proceso de transferencia de conocimientos al concedente.

#### Aspectos ambientales y sociales

Esa área de intervención cada vez adquiere mayor relevancia, por el cambio climático, además de los mayores efectos sobre las poblaciones y el medio ambiente de parte del proyecto de infraestructura. El GP interviene en la preconstrucción, en la construcción del proyecto y en la operación de la concesión. El calentamiento global, independientemente, de cómo



el mundo trate ese problema, hace que la debida diligencia ambiental para los proyectos de infraestructura sea cada vez más importante y compleja. Un proyecto de infraestructura es a muy largo plazo y es necesario dar el tratamiento y la mitigación a los impactos en las poblaciones afectadas y en los recursos del medio, considerando los efectos del cambio climático y el calentamiento global.

Los cambios que produce el calentamiento global tienen efectos muy directos en, por ejemplo, una termal eléctrica cerca a fuentes de agua, por inundaciones; o una vía que puede sufrir el impacto de deslizamientos, producto de lluvias. Por otro lado, los proyectos de infraestructura tienen, por lo general, un efecto directo en la población del área de influencia del proyecto, como a través de su efecto en la agricultura, el agua y, en general, en el medio ambiente. En consecuencia, no solo corresponde mitigar esos efectos y, en caso de no ser así, evitar el proyecto sino también compensar a la población existente y lograr que se beneficie de los éxitos del proyecto en cuestión. Lo anterior no pasa por un tema verde y valores altruistas, sino por la defensa y la reducción de riesgo para los inversionistas del fondo (LP). Muchos proyectos se paralizan o demoran durante la construcción y operación, con los efectos negativos para los inversionistas. Esas consideraciones permitirán la sostenibilidad ambiental del proyecto. Los GPs deben incluir esas habilidades para hacer el proyecto sostenible y reducir el riesgo del servicio de la deuda.

#### Alineación de intereses

Como en los fondos de capital privado para *equity*, en los de deuda también es fundamental la alineación de intereses entre GP y LP. En esa línea, también es un requisito que el GP invierta recursos, junto con los otros inversionistas, en el fondo. La inversión del GP demuestra que el gestor en ese tipo de inversiones confía que logrará los resultados que esperan los LPS. La inversión del GP junto con los LPS alinea los intereses de ambos.

Por la gestión profesional los GPS reciben una comisión fija. Con eso, hay una diferencia importante con los otros fondos, en particular, los fondos de capital privado de inversiones patrimoniales en infraestructura. En esos fondos, la comisión tiene dos componentes: uno fijo y otro variable, que depende de la rentabilidad. En esa medida puede producirse o percibirse el incentivo a correr más riesgos.

Al buscar más rentabilidad por su gestión, que implica, además, mayor retorno por su gestión, el GP puede realizar inversiones marginalmente más riesgosas y siempre bajo los reglamentos y la regulación establecida. Eso está bien en renta variable, donde el inversionista corre con los riesgos de la inversión, pero no en renta fija, donde todos los riesgos deben quedar atendidos. La comisión fija es muy importante para no generar incentivos perversos. Como el producto del activo subyacente es deuda senior de la más alta calidad y del menor riesgo, una compensación variable como en fondos de capital privado podría incentivar al GP a tomar riesgos adicionales al perfil esperado, aun cuando se realicen las inversiones dentro de los parámetros establecidos con anterioridad. Hay deuda senior de distinta calidad.

### Plazo de las operaciones

Los fondos están diseñados para hacer operaciones de crédito a los plazos que requieren los proyectos de APP en infraestructura. En general, proyectos como eléctricos, en particular hidroeléctricas o plantas de tratamiento de agua, requieren plazos mayores a veinte años. Hasta ahora, se han otorgado financiamientos de hasta dieciocho años, con lo cual se ha logrado atender el sector de transporte, en particular las 4G de Colombia y algunos sectores sociales. Conforme se consolide esa nueva clase de activos, esos plazos deberían extenderse, para facilitar los financiamientos con plazo más largos.

## Colocación

Los proyectos de APP que se licitan no son muchos, pero son de alto costo: hay largos periodos para concretar el financiamiento, la preconcesión, la debida diligencia y la negociación. En consecuencia, los periodos de colocación de los recursos comprometidos por los fondos institucionales hasta ahora han sido de hasta cinco años. Con los plazos de las operaciones y el periodo de colocación, la vigencia ha sido de 25 años, siendo posible extenderlos en caso de ser necesario. Nuevamente, conforme se consolide el producto y se extiendan los plazos de las operaciones para financiar activos que requieran más plazo, el periodo de colocación también se extenderá.

## Moneda

El financiamiento para que calce con un proyecto debe hacerse en la moneda que genera el proyecto, así como con la moneda de los costos de este. En ese sentido, en países donde los inversionistas manejan pasivos en ambas monedas, los llamados de capital del GP a los LPs se hacen en la moneda que requiere el proyecto. Esa es una gran ventaja sobre otros financiadores que, por lo general, solo manejan una moneda, como usualmente ocurre con los bancos multilaterales y con los bancos y los inversionistas del exterior.

## Fondo de cofinanciamiento

Es un fondo paralelo, que gestiona el mismo GP, que gestiona el fondo principal. La intención es facilitar a los LPs invertir de acuerdo a su perfil de riesgo en relación a proyectos específicos. Se genera el derecho al LP que, por cada unidad de inversión en el fondo principal, se puedan hacer inversiones en el fondo de cofinanciamiento en proyectos en que el fondo ha invertido en una proporción, hasta ahora, de 2 a 1. Es decir, si a un LP le interesa un subsector, ha tenido experiencias exitosas con el concesionario, es su cliente, etc., tiene el derecho a invertir en el proyecto recursos adicionales a un costo de transacción sustancialmente inferior a

la comisión del GP y, a su vez, tener la seguridad de que su inversión en el fondo de cofinanciamiento será gestionada igual que en el fondo principal.

### *Mini-perm*

Los fondos creados hasta ahora, además de los créditos senior, tienen la posibilidad de generar un tipo de *mini-perm*. Por lo general, los proyectos de APP, en países con mercados de ingresos medio y un mercado de capitales con cierta profundidad, financian el proyecto con un banco comercial con un plazo que cubre el periodo de construcción y luego salen al mercado de capitales para emitir bonos sobre la base del flujo de caja durante la operación del proyecto. Con el dinero producto de la emisión de bonos, repagan al banco y evitan los riesgos de construcción, que, por lo general, son más altos que los de operación. Esa estructura de financiamiento comercial, y luego de la construcción salir al mercado, supone correr con el riesgo que genera el mercado de capitales, o sea, el riesgo del cofinanciamiento. Es decir, en el año cero que financia el proyecto con el banco comercial, no se conoce que tan atractivo o abierto estará el mercado de capitales en el año que termina la construcción y empieza la operación. No se conocen las condiciones de financiamiento del año en que se programa la emisión de bonos. Adicionalmente, el banco comercial, aun cuando su cliente tiene la intención de salir al mercado de capitales una vez que el proyecto esté en operación, pone el precio o tasa de interés como si el crédito fuese de largo plazo.

El fondo principal está en condiciones de asegurar los recursos y las condiciones de salida al mercado de capitales ofreciendo comprar los bonos en condiciones determinadas una vez que el proyecto entre en operación. Todo lo cual se negocia en el año cero. Con eso, no solo se brinda al concesionario la oportunidad de “refinanciar” el crédito bancario sino también que se aseguran mejores condiciones para financiar el proyecto. Se elimina el riesgo de refinanciamiento.

En el fondo, se establecen criterios para que exista una diversificación del portafolio. La diversificación reduce el riesgo, porque se espera que la volatilidad de la inversión sea menor. Los inversionistas institucionales tienen la ventaja que, con una sola inversión, encuentran que están invertidos en varios proyectos gestionados profesionalmente. Los criterios pueden, además, incluir diversos tipos de proyectos. La diversificación puede incluir tantos criterios como se considere adecuado para mitigar los riesgos de los LPS. Los criterios pueden ser por subsectores, tamaño, monto a financiar, regiones, etc. Se produce un *trade off* entre la mayor cantidad de variables y la facilidad de colocación. Se busca seleccionar criterios que, con balance, respondan a reducir riesgos y a la colocación de los recursos comprometidos en el tiempo previsto.

Los beneficios que se derivan de las características señaladas y que están vigentes en los fondos de deuda para infraestructura en operación se generan para todos los inversionistas o LPS, que han comprometido recursos en los fondos. Ciertamente que los beneficios para los locales se refieren a mayor y mejor gestión del proyecto y, por lo tanto, de los recursos invertidos. Para los inversionistas institucionales del exterior, se producen las mismas ventajas anteriores, pero cabe además señalar el mayor retorno al que obtienen en plazas desarrolladas, mayor información, conocimiento del mercado local, capacidades de generar nuevos negocios y más capacidad de originación. En todos los casos, se realiza una función eficiente cuando la gestión se realiza con un GP de reconocida trayectoria. La comisión de administración que cobre el GP supera ampliamente los costos de transacción de hacerlo directamente y produce un valor superior al costo. El valor de un GP es reducir la asimetría de información entre los inversionistas institucionales y la infraestructura, y entre el concedente y concesionario.

## Lo que se espera para el futuro

### Nuevos fondos de deuda senior para infraestructura

Por los beneficios descritos para los fondos institucionales, tales como una nueva clase de activo (en inglés, *new asset class*), profundizando el mercado de capitales, y el potencial para el desarrollo de infraestructura, se puede prever que, con el apoyo adecuado, pueden llegar a ser un instrumento importante para financiar la infraestructura al sector privado y, en particular, de tipo APP. Hay que señalar que esos instrumentos no se originan por generación espontánea. Debido a lo reciente de esos instrumentos, siguen siendo una nueva clase de activo para la región y, por lo tanto, requieren un liderazgo institucional, en particular, de gobiernos y organismos internacionales, para llevar esos fondos a cierres financieros.

En el caso de los fondos creados en Colombia, Uruguay y Brasil, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina tomó el liderazgo de la originación, del cierre y de la gestión, y siempre con el apoyo del gobierno, que oportunamente identificó los beneficios al país. Actualmente, ya hay en el mercado iniciativas de fondos no solo nacionales sino también regionales. En esa línea, atraer inversionistas institucionales extranjeros sigue siendo una tarea pendiente. El mayor compromiso de los fondos institucionales a esa clase de activos vía los fondos descritos, por parte de los inversionistas locales, facilitará el interés de sus pares en el exterior.

Securitización<sup>23</sup> de cartera de bancos comerciales locales y externos:  
*collateralized bond obligation*<sup>24</sup>

Como se ha señalado, Basilea III está limitando la capacidad de los bancos internacionales de hacer préstamos a infraestructura, y empieza a verse esa tendencia con los bancos locales. Es cuestión de tiempo para que los

23. Titularización, colateralización o securitización se utilizan como sinónimos.

24. *Collateralized bond obligation* (CBO) o *asset backed security* (ABS). Instrumento muy utilizado para levantar fondos a base de las hipotecas de instituciones financieras.

bancos tengan fuertes incentivos para vender parte de sus carteras de infraestructura. El incentivo es que los activos de largo plazo reducen la rentabilidad de los bancos y eso puede resultar que otros activos sean mejores para la gestión de su balance. Conforme se adoptan las regulaciones de Basilea III y la autorregulación de los bancos se alinea a ello, será más evidente el incentivo. Al tener menos incentivos, se genera menor apetito para los financiamientos a infraestructura, con lo cual se aumentan los precios y la cartera se hace más selectiva.

Por otro lado, los inversionistas institucionales tienen no solo los incentivos sino también la necesidad de encontrar activos de largo plazo en su gestión financiera —y, en particular, también de su balance. Un vehículo que compre una cartera de infraestructura dirigida a comprar activos de los bancos comerciales es de interés para reguladores, bancos y fondos institucionales.

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina inició el desarrollo de ese vehículo con la modalidad de titularización de cartera de bancos comerciales. En ese caso, ese vehículo también es un activo nuevo en los mercados de Latam. El modelo buscó tener un bono o certificado con calificación triple A en el mercado local. Para eso, se buscó generar bonos o certificados subordinados que permitieran llegar a la calificación triple A para el componente senior en la estructura. Conforme se tenga experiencia con ese vehículo y el mercado se familiarice con él, podrán adoptarse estructuras financieras más sofisticadas, que faciliten adquirir bonos de diferente calidad crediticia. El mecanismo es identificar los activos, hacer la debida diligencia de ellos, seleccionar los activos para el vehículo y cerrar el fondo con base al precompromiso de los inversionistas. Es decir, el vehículo se financia y adquiere los activos “simultáneamente”. Tanto la identificación de los activos como los compromisos de financiamiento están alineados para el cierre simultaneo de los activos y pasivos. Para mejor alinear intereses, el banco se puede quedar con parte del activo. También en ese caso, como en el de los fondos ya descritos, la función del GP es clave para originación, debida diligencia y supervisión del proyecto y del activo.

Diferentes estructuras pueden ser exploradas para la titularización conforme el vehículo se haga conocido y consolide. Por ejemplo, un vehículo

que no cierre simultáneamente los compromisos de inversión y los activos. Los recursos de los inversionistas se comprometen en el año cero con un periodo de colocación de varios años. Más aún puede diseñarse un vehículo con el compromiso para la compra de ciertos activos de la cartera de bancos, y que el activo se incorpore en el balance del vehículo postconstrucción. De esa forma, se puede diseñar un vehículo que no corra riesgo de construcción. Las características principales de ese tipo de vehículos se asimilan a la de los fondos de deuda que se han descrito, aunque difieren en que los activos son adquiridos en el mercado secundario. En relación al objetivo, a la gestión profesional, a la moneda, al seguimiento del proyecto, las condiciones ambientales, sociales, la debida diligencia, etc. son de características similares.

#### Apalancamiento de los activos del Estado

Es interesante ver como a nivel micro hay literaturas que sugieren como se puede maximizar propiedades privadas de personal naturales de ingresos bajos a través de derechos de propiedad<sup>25</sup>. Esas investigaciones concluyen que los países emergentes son pobres porque sus habitantes pobres no tienen derechos de propiedad y, por lo tanto, no pueden planear ni programar con sus activos no reconocidos. Son marginales, no están integrados a la economía formal y mucho menos a la globalización. Es decir, al no contar con activos formales, no pueden invertir, usar los de colateral para préstamos, etc. En consecuencia, al no contar con los títulos de propiedad, son empujados a la informalidad, con lo cual se frustran las aspiraciones de ser parte del mercado. No consiguen crédito formal y no utilizan servicios financieros. Están destinados a ser pobres. En Latam, más del 70% de la clase trabajadora conforma la economía informal. Las consecuencias son muchas: baja productividad, bajos ingresos, altos costos de financiamien-

25. Hernando de Soto, *El Otro Sendero: La Revolución Informal*, Lima, Instituto Libertad y Democracia (ILD), 1989; *idem*, *El Misterio del Capital: ¿Por qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo?*, Lima, El Comercio, 2001.



to, no pagan impuestos, entre otros. La consecuencia principal es que no pueden apalancar con financiamiento sus activos.

Si llevamos ese argumento a los Estados nacionales, se puede concluir que también es un agente informal, solo que, en ese caso, la informalidad es enorme desde la perspectiva de no apalancar sus activos. Parecido a lo que ocurre con las personas naturales pobres, el Estado nacional no utiliza sus activos para atraer financiamiento. Lo que utiliza es su calificación internacional, que genera un precio para créditos. Al no hacer valer gran parte de sus activos, los Estados nacionales se comportan como los trabajadores informales.

A diferencia de las personas naturales, los derechos de propiedad de los activos del Estado nacional existen, no se hace mucho con ellos y, por lo tanto, son activos improductivos o poco productivos. Un posible destino de los recursos financieros que pueden levantarse con los activos de un Estado es en el desarrollo de infraestructura. Eso porque, al ser sobre los activos del Estado, existe la obligación de no utilizarlos en gastos corrientes, sino en otros activos del Estado, y mejor si prestan servicios públicos. Esos recursos deberían utilizarse para generar nuevos activos fijos<sup>26</sup>. Ya México y Chile están apalancando recursos de sus primeras concesiones. Utilizando un sistema de securitización o titularización de los activos poco productivos o improductivos del Estado nacional, se puede apalancar para conseguir capital a mejor costo.

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina desarrolló los primeros fondos de deuda de infraestructura, inició acciones para la securitización de cartera de bancos y estudió la colateralización de los activos del Estado. Es necesario que la comunidad internacional y los gobiernos conozcan las ventajas de esos instrumentos para una mayor movilización de fondos institucionales al financiamiento de infraestructura. Todos son activos nuevos que demoran en consolidarse, y, para su éxito, será necesario que los organismos multilaterales, agencias bilaterales y gobiernos tomen la iniciativa para desarrollarlos.

26. En las APP, la propiedad de la infraestructura permanece con el Estado.



# Governança e sustentabilidade no bioma Amazônia

JACQUES MARCOVITCH<sup>1</sup>

## Introdução

Na Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ocorrida em 2015 em Paris (França), conhecida como Conferência das Partes (COP) 21, o Brasil assumiu o compromisso de cumprir as metas de sua pretendida contribuição nacionalmente determinada (CND). Entre as metas estabelecidas no Acordo de Paris, resultado da conferência, estão o fortalecimento de políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos. Contribuições análogas foram assumidas pelos demais países que integram o bioma Amazônia.

Este capítulo delinea o contexto no qual se insere a importância da plena implementação das CNDs dos países amazônicos. Para os países que integram o bioma Amazônia, trata-se de uma oportunidade de estabelecer uma iniciativa de cooperação com a participação de governos, academias, empresas, instituições financeiras, agências de desenvolvimento e organizações da sociedade civil. Uma iniciativa para contribuir com a

1. É professor sênior da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) e do Instituto de Relações Internacionais (IRI), ambos da Universidade de São Paulo (USP), da qual foi reitor entre 1997 e 2001. Integra o conselho deliberativo do Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID), em Genebra (Suíça).

implementação e o cumprimento das metas estabelecidas nas CNDs dos países amazônicos.

Em 2019, foi realizada em Madri, na Espanha, a COP 25. Nesse encontro, empreendedores do Brasil, integrantes das empresas *cleantech*, apresentaram projetos-piloto que, entre outros benefícios, trariam mais produtividade para a agricultura. A *luvi.on* rastreia desperdícios de água; a Inocas descobriu o óleo de macaúba, alternativa para o diesel, combustível fóssil; e, no estado de Mato Grosso, a Fazenda Roncador é um invejável modelo de pecuária intensiva<sup>2</sup>. A Fazenda Roncador reduziu pela metade sua área de pastagem. A produção de carne, em dez anos, aumentou 30%. A produção geral de alimentos, sem sacrifício de árvores, cresceu quarenta vezes. Essa fazenda, uma das maiores do Brasil, deixou de emitir, no período, 46,7 mil toneladas de dióxido de carbono em cada safra.

Não se conhece qualquer esforço oficial para replicar essa experiência. Como segunda potência agropecuária do planeta, nosso país, por meio de uma ação transversal de seus ministérios, pode inventariar esses exemplos e apoiá-los de forma sistemática. Assim, além das contribuições prometidas no Acordo de Paris, o Brasil ofereceria ao mundo novas razões de protagonismo<sup>3</sup>.

Na vertente da geração de empregos verdes, a Organização Internacional do Trabalho (oit) indica que os esforços para combater as mudanças climáticas até 2030 gerarão um saldo positivo de 18 milhões de empregos em todo o mundo. A estimativa inclui, por exemplo, aqueles empregos que serão criados nos setores da construção e manufatura para possibilitar a geração de novas fontes de energia e avançar em direção a uma maior eficiência energética<sup>4</sup>.

2. Giovana Girardi, “Na Era da Economia de Baixo Carbono Brasil Já Tem 552 *Startups* Ambientais”, *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 22 dez. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/vp4dfpd>, acesso em: 3 fev. 2020.

3. “Empreendedorismo Verde”, *O Estado de S. Paulo*, p. A3, 10 jan. 2020 (Notas & Informações), disponível em: <https://tinyurl.com/sd5wltu>, acesso em: 3 fev. 2020.

4. “oit: Economia Verde Pode Gerar Milhões de Empregos na América Latina e no Caribe”, *ONU News*, 21 maio 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/t93u2w1>, acesso em: 3 fev. 2020.

Unir o saber dos cientistas ao fazer dos empreendedores é um consenso dentro e fora da Amazônia. Ainda não se pode projetar com exatidão o alcance dessa indústria nascente. Há quem afirme que o valor agregado ao extrativismo limitará seus benefícios ao sustento das populações locais, o que seria um grande passo. Argumenta-se com as regras atuais de concessão de patentes a quem propõe as invenções, e não a quem extrai a matéria-prima farmacológica. Mesmo engenhosa, essa especulação não desfaz o ponto de vista de numerosos cientistas no Brasil e no exterior sobre a potencialidade das florestas tropicais.

Em Madri, a representação do governo do Brasil contribuiu para inibir a discussão sobre o artigo 6º do Acordo de Paris, que cria mecanismos de mercado para a cooperação entre os países-partes na implementação das CNDs. Por isso, espera-se que antes da COP 26, a ser realizada em Glasgow, na Escócia, em novembro de 2020, o Brasil reavalie seu papel na governança ambiental, reparando os erros da última cúpula do clima. A criação de um conselho da Amazônia, em uma articulação supraministerial para as ações voltadas a proteção, defesa e desenvolvimento sustentável da Amazônia, constituiria um primeiro passo nessa direção?

## Contexto amazônico

A natureza possui conexões extraordinárias com a Floresta Amazônica, que tem, efetivamente, uma função planetária. Cada árvore transfere por dia 500 litros de água para a atmosfera<sup>5</sup>. Imaginem a floresta inteira bombeando água diariamente para o mesmo endereço. Se esse fenômeno fosse anulado pelo desmatamento e pelas queimadas, haveria grandes danos muito além de nossas fronteiras.

O conceito de mata-santuário, socialmente improdutivo, ornamental e engessada, orientou por longo tempo as análises sobre a Amazônia. Baseavam-se, quase todas, em fundamentos de antropologia e biologia ou

5. Marcos Pivetta, “As Duas Amazônia”, *Revista Pesquisa Fapesp*, n. 285, pp. 24-29, nov. 2019 (cf. p. 27), disponível em: <https://tinyurl.com/swj4lqs>, acesso em: 3 fev. 2020.

estavam ancoradas mais fortemente em aspectos geográficos. Não se desmerece aqui a enorme relevância dessas investigações enriquecedoras no acervo do conhecimento amazônico. É de justiça separá-las do idealismo inepto e ortodoxo dos primeiros conservacionistas. Entretanto, cumpre dizer que a interdisciplinaridade vem se acentuando gradativamente desde o final do século xx e, de forma significativa, nestas décadas iniciais do século em curso. A variável econômica está presente, de forma inarredável, nas abordagens da questão na maioria das dimensões exploradas.

O desenvolvimento verde evolui cada vez mais de estudos teóricos e adentra a realidade. Inicia-se, na Amazônia brasileira, uma era de crescente responsabilidade social por parte dos agentes econômicos. Com todo reconhecimento pela ação pioneira dos militantes, não há como fortalecer o ambientalismo, em nosso tempo, sem o apoio daqueles novos atores. Adotando tecnologias limpas, desenvolvendo parcerias em políticas públicas e investindo em projetos próprios, grandes corporações, que eram parte do problema, tornaram-se parte da solução. O lucro, que sempre teve grande influência na criação de riquezas, pode ser visto como força decisiva da sustentabilidade.

Traduzir a biodiversidade em riqueza é um dos grandes desafios na Amazônia. O setor florestal não madeireiro na região é composto de pelo menos 10 mil espécies de uso medicinal ou cosmético, além de outros itens de grande potencialidade exportadora, como açaí, guaraná, castanha, princípios ativos farmacológicos e matérias-primas para o fabrico de perfumes. Para um aproveitamento em escala, será preciso ampliar a bioindústria na região. Desde a pesquisa molecular até a tecnologia de produção. Outra prioridade associada é a gestão das águas. O consumo global de água potável excede a reposição praticada. Daí a importância planetária da Amazônia como a mais volumosa reserva hídrica em todo o mundo. São 7 milhões de quilômetros quadrados, 60% em território brasileiro.

## Combate ao desmatamento

O futuro pode estar na Amazônia. Não há lugar tão propício a experiências avançadas em biotecnologia ou procedimentos de integração e reencontro do homem com a natureza. A região oferece todas as precondições para a realização do sonho ambientalista. O caminho para isso, entretanto, não é mais a estrada curta da utopia. Aí estão fatores emergentes de ordem econômica e política, incluindo aspectos de um novo capitalismo jamais imaginado pelos visionários de ontem.

E o desmatamento? Esse é, sem dúvida, o grande exterminador do tempo aqui preconizado. Já se evidencia, porém, o fortalecimento de mecanismos e diretrizes para submetê-lo, a despeito de recentes equívocos do governo federal do Brasil. A começar, sobretudo, pela convicção de que é preciso reduzir drasticamente os ganhos das forças nele envolvidas. Essas forças respondem por suas causas pontuais, antes exclusivamente focadas na grande lavoura de soja. Na verdade, o desmatamento é uma consequência de outros plantios, os itinerantes, que provocam as queimadas; de uma pecuária destrutiva, sem regras técnicas nem preocupações legais; e, sobretudo, da extração predatória de madeira.

Um aspecto a ser amplamente difundido é a responsabilidade da pecuária no desmatamento e nas queimadas, quase sempre atribuídos apenas à indústria madeireira ilegal. Dados do Projeto TerraClass<sup>6</sup> evidenciam que a pecuária ocupa aproximadamente 60% do total de áreas desmatadas de toda a Amazônia. Desse modo, a pecuária predatória é a responsável principal pelo desmatamento<sup>7</sup>.

Pecuaristas quase sempre se apossam de terras públicas a custo zero ou compram terras de particulares locais a preços mínimos. Já se disse que um pecuarista pode vender 1 hectare no Sudeste brasileiro para adquirir

6. Cf. “Projetos e Pesquisas: TerraClass”, Inpe.br, 8 maio 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/w8zdnxw>, acesso em: 3 fev. 2020.

7. “Embrapa e Inpe Apresentam Dados sobre o Uso da Terra na Amazônia”, *Embrapa Notícias*, 9 maio 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/upcyztb>, acesso em: 3 fev. 2020.

10 hectares na Amazônia<sup>8</sup>. Os negócios ali são menos onerosos que em qualquer outra região do país. Terras gratuitas, não arrendadas ou baratas rebaixam o preço da carne em todo o mercado interno e garantem lucro certo em qualquer hipótese aos numerosos frigoríficos locais.

Expressivo percentual de financiamentos destinados à indústria pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi para frigoríficos atuantes na região — o que bate de frente com o princípio alardeado pelo governo de que o crédito público está sempre vinculado a exigências ambientais. Contribuindo fortemente para a expansão da fronteira agrícola e o desmatamento, mais de cem frigoríficos encontram-se instalados na Amazônia Legal. Racionalmente, não há por que desmatar para criar gado. Esse é, claramente, um dos problemas na gestão do uso do solo que é ocupado majoritariamente pelo governo. Problema, como já foi dito, agravado pelo financiamento ofertado aos pecuaristas por fonte oficial de crédito.

A certificação e o manejo florestal ainda apresentam baixos índices na produção regional, mas nem por isso devem ser descartados como formas de inibir o desmate recorrente. Torna-se indispensável a oferta de vantagens econômicas à indústria e a seus fornecedores, com base na consolidação interna e externa dos mercados para produtos florestais de origem controlada. As florestas públicas, uma vez liberadas pela burocracia, muito contribuiriam para esvaziar a predação. Há um setor madeireiro tecnicamente apto, interessado em evitar desperdícios e obediente às regras institucionais. É preciso atraí-lo com um modelo inovador, com suporte complementar de monitoramento e punição aos infratores.

8. Cf. “Valor do Hectare no Paraná Varia de R\$ 1,3 Mil a R\$ 75,8 Mil”, *Bem Paraná*, 4 ago. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/w4jnqca>, acesso em: 3 fev. 2020; Brenda Brito e Paulo Barreto, “Terras na Amazônia Estão uma Pechincha”, *Época*, 31 jul. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/rw6k47u>, acesso em: 3 fev. 2020.



## Sociedade civil e segurança

A mobilização da sociedade civil é outro instrumento de grande poder na mudança das relações de produção e consumo de madeira originária da Amazônia. Seja qual for o êxito das políticas públicas, ações voluntárias do empresariado e iniciativas da sociedade, o desmate dificilmente cumpriria o nível zero pretendido por muitos. Exige-se, sim, um refinamento incessante dos controles. Até porque mesmo as regras que inspiram o corte seletivo e a reconstituição dos trechos florestais atingidos não implicam a manutenção integral das matas nativas. O ideal é que cheguemos a um quadro em que somente madeireiras que adotem processos rigorosamente sustentáveis tenham acesso à floresta. Com o grau de competitividade necessário para abrir novos mercados e gerar empregos na região, serão elas os grandes obstáculos aos predadores. Estes, por enquanto, ainda constituem a maioria entre os agentes que atuam na complexa economia da Amazônia.

Fazendeiros, grileiros, mateiros, assassinos de aluguel, grandes e pequenos agricultores, pecuaristas, indígenas, trabalhadores sem terras, missionários, pescadores, caçadores, organizações não governamentais (ONGs) do bem e do mal – eis um elenco básico que responde por disputas pontuais. A região enfrenta conflitos que derivam da falta de ordenamento territorial, da existência de grandes projetos de pecuária, do agronegócio monocultor de soja, das queimadas, da pesca e caça predatórias, da poluição e restrição do uso da água, entre outros fatores.

Quando se fala em política nacional de segurança, é comum a invocação do binômio prevenção-repressão e outras obviedades do gênero. Até hoje, não se preocupou com a urgência de um modelo específico de tratar os conflitos da Amazônia. A região, por suas peculiares características geográficas, econômicas, sociais e culturais, é como um país à parte, exigindo normas próprias, embora emanadas, como estabelece a Constituição brasileira de 1988, dos mesmos poderes centrais.

Há muito a Amazônia vem ocupando um lugar proeminente na agenda internacional. Isso deriva dos benefícios planetários já oferecidos pelo imenso bioma e de outros que poderão sobrevir. Sua magnitude ecológi-

ca e os motivos determinantes da preocupação mundial com seu destino podem ser aqui sumariamente demonstrados.

## **Fundo Amazônia e REDD+**

O papel da grande floresta no ciclo das águas e na formação de chuvas deveria ser remunerado na condição de serviços ambientais. Esse papel é de importância decisiva na regulação do clima e, portanto, favorece a produção de alimentos em todo o planeta.

Esses motivos, entre outros, foram relevantes para a obtenção do apoio dos governos da Noruega e da Alemanha ao Fundo Amazônia. Em 2020, o fundo infelizmente está paralisado, sem que evoluam negociações. Os recursos desse fundo tiveram o mérito inaugural desse tipo de cooperação e possível fixação de um novo paradigma. Mas há outra ideia em marcha, conhecida pela sigla REDD+, que significa Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal<sup>9</sup>, que suscita maiores expectativas e pode gerar aportes bem mais significativos para a implantação de um novo modelo de desenvolvimento na Amazônia.

Enfrentar a crônica falta de recursos é uma questão central. O mecanismo REDD+ nasceu da demanda formulada, unanimemente, pelos governos estaduais, reconhecida pelo governo federal e inserida, sem ressalvas, na declaração da COP 16, realizada em Cancun, no México, em 2010. Trata-se de uma solução de mercado, certamente mais eficaz que o fundo de ajuda internacional.

A iniciativa REDD+ tem como diretriz evitar o desmatamento para manter a floresta em pé. Busca-se a comercialização internacional do carbono florestal. Países desenvolvidos, não cumprindo por si mesmos uma

9. “O que é REDD+”, Redd.mma.gov.br, 4 jul. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/v8pb2qn>, acesso em: 3 fev. 2020; Brasil, decreto n. 10 114, de 28 de novembro de 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/sozylmej>, acesso em: 3 fev. 2020.

parte das metas da Organização das Nações Unidas (ONU) em suas reduções de gases do efeito estufa (GEE), poderiam completá-las adquirindo créditos do Brasil. Isso permitiria oferecer aos habitantes da região ocupações mais rentáveis que o desmatamento e proporcionaria a nosso país um volume suficiente de recursos para implantar um novo padrão de sustentabilidade na floresta e em seu entorno.

Por seu papel no equilíbrio climático do planeta e outros serviços ambientais a serem partilhados no futuro com toda a humanidade, a Amazônia, sem deixar de ser brasileira e sul-americana, muito pode oferecer aos países que souberem apoiá-la em sua busca por um novo modelo de desenvolvimento.

## **Amazônia e inclusão social**

O Brasil sempre defendeu o combate à miséria como parte inescapável da agenda ambiental. Uma lacuna evidente no discurso e na prática ambientalista é a omissão do drama social da Amazônia. O foco exclusivo no desmatamento, quase sempre de boa-fé, algumas vezes bem próximo da demagogia, reflete preocupações maiores de beneficiar mais a imagem de quem faz o protesto que a preservação da floresta.

A Amazônia, no final da segunda década do século XXI, precisa despertar para uma era de esforços inovadores. Temos, diante dela, enorme dívida a saldar. É necessário vencer a fase dos confrontos estereis e promover uma pauta mínima de consensos. Essa é a tarefa principal dos governos e dos demais protagonistas locais, bem como daqueles que estudam a região para os mais diversos fins, inclusive aqueles de simples entendimento de suas especificidades.

Iniciativas regionais, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), podem contribuir para o cumprimento de metas das CNDs. Para isso, suas iniciativas devem alcançar uma elevada eficácia operacional, uma avançada gestão de projetos e um sólido sistema de indicadores. Isso permitiria aos países amazônicos responsáveis por esse rico patrimônio zelar por sua preservação, empreender projetos mobilizado-

res e receber a eventual cooperação externa para seu desenvolvimento sustentável.

Para deixar ainda mais claro que a soberania dos países não seria afetada por uma cooperação amazônica atuante, na implementação do Acordo de Paris, tal decisão teria de ser apoiada de forma decisiva pelo Brasil e pelos demais Estados amazônicos. O problema é que o Brasil renunciou a seu protagonismo regional e abdicou, sobretudo, de sua liderança na América Latina, exatamente em uma fase em que a região vive um quadro de elevada tensão social e política.

### **Contribuição nacionalmente determinada dos países que compartilham o bioma Amazônia**

Cabe lembrar que a Amazônia cobre uma área de 7,8 milhões de quilômetros quadrados, constituídas de doze macrobacias e 158 sub-bacias compartilhadas por 1 497 municípios, 68 departamentos, estados ou províncias distribuídas por oito países: Bolívia (6,2%), Brasil (64,3%), Colômbia (6,2%), Equador (1,5%), Guiana (2,8%), Peru (10,1%), Suriname (2,1%) e Venezuela (5,8%)<sup>10</sup>.

Desde a ratificação do Acordo de Paris, a prioridade passou a ser a implantação de políticas públicas que levem cada um dos países signatários a honrar as contribuições assumidas. Nas CNDs desses países encontram-se vários pontos em comum. O ponto mais consistente é que são dependentes dos recursos naturais e altamente vulneráveis às mudanças climáticas. Dessa maneira, esses compromissos abordam iniciativas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas para promover o desenvolvimento sustentável dos países.

Em sua maioria, os países que possuem parte territorial na Amazônia são dependentes do uso da terra para geração de riqueza. Suas econo-

10. Jacques Marcovitch e Vanessa C. Pinsky, “Un Retrato de la Amazonia Planetaria”, *Revista de Estudios Brasileños*, vol. 6, n. 11, pp. 169-183, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/rdnh68x>, acesso em: 3 fev. 2020.

mias são dependentes de agricultura e pecuária. Por isso, alterações climáticas podem ter impactos consideráveis sobre as culturas de subsistência e a geração de renda. Esses impactos decorrem de eventos climáticos extremos extraordinários ou regulares. Em vários CNDs de países amazônicos são citados exemplos de prejuízos financeiros e danos ambientais causados pelos fenômenos climáticos El Niño e La Niña. Por isso, existe a preocupação com a preservação da cobertura florestal, em uma tentativa de reduzir a frequência desses eventos e seus efeitos devastadores.

Com referência à emissão de GEE, as CNDs analisadas tratam das fontes de energia e das mudanças do uso da terra. Os países convergem quanto à necessidade de, além de estabelecer, monitorar, reportar e verificar (MRV) unidades de preservação e, em paralelo, recuperar áreas degradadas. O uso de consórcios silvo-pastoris é recorrente para conciliar a preservação da floresta e a produção de alimentos. Em alguns casos, somente a manutenção da floresta em pé é suficiente para alcançar as metas assumidas, ou seja, a redução e eliminação do desmatamento e a recuperação e regeneração de áreas degradadas<sup>11</sup>.

Em 2018, foram levantadas as metas declaradas nas CNDs dos países amazônicos com referência à cobertura vegetal e ao uso da terra. Algumas das CNDs divulgam suas políticas públicas em fase de implantação, como é o caso da Venezuela. Outros compartilham experiências de recuperação de áreas degradadas. A CND do Equador, por exemplo, refere-se a um novo recorde que foi incluído no *Guinness Book*<sup>12</sup>. Em maio de 2015, 57 mil voluntários treinados reflorestaram 2 200 hectares em oito horas, iniciativa que almeja evidenciar os incentivos oferecidos pelos programas sociais para a manutenção da floresta em pé.

11. Rafael Garcia, “Como as Florestas Renascem”, *Revista Pesquisa Fapesp*, n. 280, pp. 55-57, jun. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/s3v3lv9>, acesso em: 3 fev. 2020.

12. “Equador Bate Recorde de Reflorestamento com 640 Mil Mudas Plantadas”. *Top Biologia*, 19 maio 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/wreovdh>, acesso em: 3 fev. 2020.

QUADRO 1: *Contribuições nacionalmente determinadas de cada país amazônico para o bioma Amazônia (2015-2030)*

| País     | Metas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bolívia  | <p>Para o período entre 2015 e 2030, utilizando recursos nacionais: acabar com o desmatamento ilegal até 2020; aumentar em 4,5 milhões de hectares a superfície das áreas florestadas e reflorestadas até 2030; aumentar as áreas florestais de gestão comunitária integradas e sustentáveis para 16,9 milhões de hectares em 2030, em comparação com os 3,1 milhões de hectares até 2010; fortalecer as funções ambientais (captura e armazenamento de carbono, matéria orgânica e fertilidade do solo, conservação da biodiversidade e disponibilidade de água) em cerca de 29 milhões de hectares até 2030; aumentar a cobertura florestal líquida de mais de 54 milhões de hectares até 2030, em comparação com os 52,5 milhões em 2010.</p> <p>Para o período entre 2015 e 2030, contando com cooperação internacional: aumentar em sete vezes a área de manejo florestal comunitário até 2030; aumentar em 40% a produção madeireira e não madeireira e, simultaneamente, dobrar a produção de alimentos por meio da gestão integrada de sistemas florestais e agrícolas até 2030; aumentar em 6 milhões de hectares as áreas reflorestadas até 2030.</p> |
| Brasil   | <p>Até 2030, fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030; compensar as emissões de gases de efeito de estufa (GEE) provenientes da supressão legal da vegetação; restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas para múltiplos usos; ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Colômbia | <p>Aumentar a cobertura de novas áreas florestais protegidas no Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) em mais de 2,5 milhões de hectares, com coordenação de partes locais e regionais interessadas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Equador  | <p>Por meio do Programa Nacional de Restauração Florestal, restaurar 500 mil hectares adicionais até 2017 e aumentar esse total em 100 mil hectares por ano até 2025, combatendo o desmatamento e contribuindo para a recuperação da cobertura florestal e o combate às mudanças climáticas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Suriname | <p>Tem interesse em manter sua alta cobertura florestal e baixa taxa de desmatamento se forem proporcionados incentivos adequados a longo prazo. As florestas tropicais do país armazenam cerca de 11 gigatoneladas de carbono e absorvem, anualmente, mais de 8,8 milhões de toneladas de carbono florestal. Foram aplicados preços de carbono e <i>proxies</i> de modelos evitados de desmatamento para ecossistemas semelhantes nos países da floresta tropical. Com esses preços o país estimou sua contribuição mitigadora do sequestro de carbono e desmatamento evitado até 2025 em 630 milhões de dólares.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| País      | Metas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Guiana    | <p>Contribuição incondicional: monitoramento florestal com alto nível de legalidade da madeira de campo de suas 54 estações de monitoramento florestal em todo o país. Esses esforços procuram manter uma baixa taxa de exploração madeireira ilegal (menos de 2% da produção). O país também finalizará e implementará o Acordo de Parceria Voluntária (APV) no âmbito do Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) da União Europeia. O APV fornece credenciamento de legalidade com independência do Estado e práticas de gestão florestal em toda a indústria madeireira do país.</p> <p>Contribuição condicionada a cooperação internacional: contribuições evitadas resultantes de reformas nas indústrias madeireira e mineradora podem contribuir com 48,7 milhões de toneladas de dióxido de carbono (mtco<sub>2</sub>) e com o esforço global de mitigação por meio da implementação do Programa de Redução de Emissões, mas depende de recursos de cooperação internacional.</p> |
| Peru      | <p>Proteção de serviços ecossistêmicos fornecidos pelas florestas, com atenção a grupos mais vulneráveis (comunidades indígenas e pequenos produtores florestais). Promoção do manejo integral de terra com abordagem de paisagem, para elevar a resiliência das florestas às mudanças climáticas e reduzir a vulnerabilidade das populações locais.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Venezuela | <p>Implantar a Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 (ENCDB) e seu Plan de Acción Nacional (PAN) incluído no Plan Estratégico para la Diversidad Biológica (Aichi) do Convenio sobre Diversidad Biológica.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Fonte: Jacques Marcovitch e Carolina Cristina Fernandes, “O Bioma Amazônia e os Acordos de Paris”, em 1 Congresso de Gestão da Amazônia, Manaus, 29-31 ago. 2018 (cf. pp. 8-10), disponível em: <https://tinyurl.com/swnzz7x>, acesso em: 3 fev. 2020.

A formulação e a declaração das metas na COP 21 serviram de ponto inicial de uma longa trajetória a ser percorrida para que os objetivos de cada país sejam alcançados. Um dos dilemas apresentados nas CNDs são as fontes de financiamento para as métricas apresentadas. Muitos dos países que compartilham o bioma Amazônia condicionam o cumprimento das metas à cooperação internacional. Nesse sentido, o Fundo Amazônia, caso operasse, teria por finalidade “captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal”<sup>13</sup>.

13. Fundo Amazônia, disponível em: <https://tinyurl.com/r8aqcdu>, acesso em: 3 fev. 2020.

Em 2020, o governo do Brasil, a julgar por seu desempenho na COP 25, adota uma postura de indiferença diante das mudanças climáticas. Os fatos e seus efeitos evidenciam claramente que há um problema de governança por trás dos desacertos verificados. O que fazer? A resposta é estruturar um mecanismo de governança para equacionar as medidas a serem tomadas nos países com déficit de gerenciamento das respectivas CNDs.

Antes de prosseguir, cabe assinalar que no dia 6 de setembro de 2019, durante o pico das queimadas ocorridas na Amazônia boliviana e brasileira, os governos de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname se reuniram na cidade de Letícia, na Colômbia, e firmaram o Pacto de Letícia para a Amazônia<sup>14</sup>. Nesse documento, que se refere explicitamente ao Acordo de Paris e aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030<sup>15</sup>, os países signatários, entre os quais o Brasil, declaram:

Tendo em mente que mais de 34 milhões de pessoas vivem na Amazônia, incluindo povos indígenas e tribais e povos em isolamento voluntário e contato inicial (PIACT) possuidores de conhecimento ancestral, conhecimento tradicional e diversidade cultural e linguística, que devem ser protegidos<sup>16</sup>.

Sobre o comprometimento com a cooperação para alcançar as dezesseis ações acordadas, o texto do pacto destaca:

Nossa intenção de cooperar e nosso apelo a outros Estados interessados, à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a outras organizações regionais e internacionais a cooperar para alcançar as ações acordadas aqui, construindo em harmonia com os esforços nacionais e em atenção às solicitações dos países amazônicos signatários deste Pacto e com pleno respeito à sua soberania<sup>17</sup>.

14. Pacto de Leticia por la Amazonía, Letícia, 6 set. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/vwomz4r>, acesso em: 3 fev. 2020.

15. Organização das Nações Unidas (ONU), *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, 13 out. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/rwy6znb>, acesso em: 3 fev. 2020.

16. Pacto de Leticia por la Amazonía, Letícia, 6 set. 2019, p. 1 (tradução nossa).

17. *Idem*, p. 4 (tradução nossa).



Entre as ações acordadas, encontra-se o estabelecimento de mecanismos regionais para o estabelecimento da Rede Amazônica de Cooperação em caso de desastres naturais, responsável por coordenar e organizar sistemas de prevenção a desastres e atendimento a emergências que impactam a região. A terceira ação do pacto determina:

Criar a Rede Amazônica de Cooperação em caso de desastres naturais entre os Centros de Operações de Emergências para coordenar e articular os sistemas nacionais de prevenção e atendimento a desastres, a fim de atender efetivamente a emergências de impacto regional, como incêndios florestais em larga escala<sup>18</sup>.

Os termos contidos nessa ação lembram uma das missões da Organização Mundial da Saúde (OMS) relativa ao combate de surtos epidemiológicos que afetam diferentes regiões do globo. Foi o caso do surto de ebola na República Democrática do Congo, quando, em 2019, a OMS declarou emergência de saúde pública internacional. O mesmo ocorreu com os alertas enviados aos países sobre o novo tipo de coronavírus (ncov), originado na China, que infectou milhares de pessoas no começo de 2020. Trata-se, portanto, de um modelo de articulação global e de cooperação internacional que concilia multilateralismo com a soberania de cada nação. Esse modelo de governança global, provado no campo da saúde humana, merece ser considerado para as emergências ambientais.

Isso nos conduz a um retrospecto do papel desempenhado pela organização regional OTCA e seu grau de maturidade para buscar maior dimensão de sua governança no plano multilateral do debate acerca das mudanças climáticas e dos aspectos correlatos.

## **Acordo de Paris: uma oportunidade de cooperação no bioma Amazônia**

Na construção do futuro, há objetivos que desafiam a OTCA em seus esforços para se tornar um foro de concertação: harmonizar uma inegável

18. *Idem*, p. 2 (tradução nossa).

legitimidade com a eficácia de suas ações, conciliar estratégia e gestão e migrar cada vez mais da retórica para a adoção de métricas.

A legitimidade pressupõe o cumprimento dos rituais do multilateralismo, com um voto por Estado, e a efetividade no processo decisório. Nesse processo, uma estratégia é delineada por lideranças que sabem demandar quadros humanos com aptidões gerenciais necessárias para assegurar sua implantação. Em seus programas, a retórica da sustentabilidade é mobilizadora, mas insuficiente. Para mudar a realidade, o engajamento dos atores e os indicadores de desempenho são fundamentais para apontar tendências estruturais imprescindíveis na construção de uma visão realista de futuro.

A OTCA acumula experiência institucional e tem como missão buscar apoio técnico habilitado para expandir o modelo de relações aqui delineado em seus fundamentos básicos. Então, o que mais desafia os dirigentes da organização e os gestores da Amazônia? De forma resumida, o aproveitamento sustentável de sua imensa biodiversidade, o adensamento da pesquisa concernente, a correta gestão dos recursos hídricos, a regularização fundiária, o combate ao desmatamento e às queimadas, o amparo ao extrativismo, a melhoria no quadro social e o novo modelo de desenvolvimento, com ênfase na biotecnologia. Esse arco de questões reflete alguns aspectos que interagem entre si, como o aproveitamento da biodiversidade, o povoamento científico e a produção rural. A experiência acumulada no plano estratégico da OTCA exige um engajamento das estruturas institucionais representadas pelos países da Amazônia em torno da implementação das CNDs, com parcerias identificadas e índices estabelecidos.

Cesar Augusto De las Casas<sup>19</sup>, em sua contribuição para a edição sobre o bioma Amazônia da *REB: Revista de Estudios Brasileños*, da Universidad de Salamanca, na Espanha, aborda a relevância do Acordo de Paris. Em seu texto, ele destaca: “O Acordo de Paris é um marco no processo coletivo

19. César Augusto De las Casas, “El Bioma Amazónico y el Acuerdo de París: Cooperación y Gobernanza”, *REB: Revista de Estudios Brasileños*, vol. 6, n. 11, pp. 155-167, 2019 (número especial: Bioma Amazônia), disponível em: <https://tinyurl.com/rgbk7tg>, acesso em: 3 fev. 2020.

que busca a redução das emissões de CO<sub>2</sub> [dióxido de carbono] e sua concentração na atmosfera, como causas do aquecimento global”<sup>20</sup>.

Em seguida, observa:

O Acordo de Paris, que é um tratado juridicamente vinculante para todos os países signatários, entrou em vigor em 4 de novembro de 2016. Entre suas virtudes, destacou-se por ser flexível o suficiente para atender aos diferentes interesses dos países em desenvolvimento e industrializados. No entanto, isso pode ser apenas uma debilidade a longo prazo, dada a gravidade das mudanças climáticas. A verdade é que, se o Acordo de Paris é um acordo flexível ou não, pouco ou nada pode ser feito sem vontade, confiança, reciprocidade e comportamento transparente entre os estados<sup>21</sup>.

Prossegue:

Da mesma forma, no marco do princípio da igualdade entre países emissores e não emissores, concordou-se em ratificar, como principal instrumento do Acordo de Paris, como critério principal de flexibilidade, a apresentação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND/NDC, em inglês), nas quais Estados signatários comunicarão, progressivamente a cada cinco anos, as ambiciosas medidas de mitigação e adaptação que adotarem para interromper o aquecimento global em meados do século.

Esse compromisso foi estabelecido “de maneira a refletir a equidade e o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e respectivas capacidades, à luz de diferentes circunstâncias nacionais” (Acordo de Paris, 2015, artigo 2º)<sup>22</sup>.

Cabe formular a hipótese de que os países representados na OTCA formem uma comissão representativa para medir o estágio em que se encontram nos respectivos territórios a implementação de suas CNDs. Sugere-se, ainda, uma análise da possível compatibilização entre algumas recomendações contidas em estudos brasileiros e outras mais específicas de cada país

20. *Idem*, p. 161 (tradução nossa).

21. *Idem*, p. 162 (tradução nossa).

22. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

signatário do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>23</sup>. Disso, poderia resultar uma pauta visando a ações integradas na Amazônia e capazes de sensibilizar a governança ambiental de cada um dos países amazônicos com apoio de agentes financeiros regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF).

São parceiros naturais da OTCA nessa empreitada as instituições científicas atuantes na Amazônia, como o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) e o Museu Paraense Emílio Goeldi, bem como entidades semelhantes nos demais países que integram a organização. Entre os parceiros da OTCA incluem-se também o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Meio Ambiente, bancos de desenvolvimento e organizações da sociedade civil dedicadas a conservação e preservação da natureza. Suas principais métricas referem-se ao desflorestamento, à degradação do solo e da água e à destruição da fauna e da flora. Em complemento, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as autoridades locais e as organizações da sociedade civil deveriam contribuir com a composição do índice de desenvolvimento humano (IDH), para realizar delineamento, implantação e avaliação de políticas públicas. É desejável obter índices que apontem a evolução do número de conflitos e de vidas sacrificadas.

A base científica obtida da cooperação entre todas essas instituições poderia gerar dados confiáveis sobre o número de novas espécies identificadas e o número de produtos com agregação de valor, por exemplo. As empresas que se distinguem regionalmente por suas políticas sustentáveis também constituiriam importante rede de apoio. Além disso, outros possíveis parceiros da OTCA seriam entidades e/ou instituições como a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Polícia Federal, o Ministério Público, as autoridades locais, a mídia e as organizações promotoras dos direitos humanos.

23. Tratado de Cooperação Amazônica, Caracas, 14 dez. 1995, disponível em: <https://tinyurl.com/revkw4u>, acesso em: 3 fev. 2020.

## Prioridades de ação para o Brasil

Um dos frutos da cooperação entre a Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e a Universidade de São Paulo (USP) foi a exitosa realização, em 2018, do I Congresso de Gestão da Amazônia, em Manaus, no estado do Amazonas<sup>24</sup>. Com ativa participação de pesquisadores da Colômbia e do Peru, de lideranças empresariais e de organizações da sociedade civil, foi elaborada uma declaração final que inclui as obrigações já assumidas em Paris pelo Estado brasileiro, além de breves sugestões de políticas públicas relacionadas à economia verde.

O resultado desse congresso foi um documento com uma lista de prioridades que devem ser compartilhadas com dirigentes dos setores privado e público. A seguir, a lista, dividida em tópicos, é apresentada na íntegra:

### SUSTENTABILIDADE: FLORESTAS, AGRICULTURA E CLIMA

- **Florestas e uso da terra** – Fazer cumprir a legislação pertinente em âmbito federal, estadual e municipal, com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030. Restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030 para múltiplos usos.
- **Sistemas de manejo sustentável** – Ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, em linha com as medidas inibidoras de práticas ilegais ou insustentáveis. Reduzir as barreiras para arranjos produtivos selecionados em cada mesorregião, com o propósito de elevar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a conservação do bioma.
- **Agricultura** – Elevar o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura, inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (ILPF) até 2030.

24. Amazonian Management Symposium, *Conferência Gestão da Amazônia: Declaração Final*, Manaus, ago. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yxxgaf4g>, acesso em: 3 fev. 2020.

- **Energia** – Alcançar uma participação de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030. Expandir o uso de fontes renováveis, na matriz total de energia para uma participação de 30% até 2030, além da energia hídrica. Ampliar o uso doméstico de fontes de energia não fóssil, aumentando a parcela de energias renováveis (além da energia hídrica) no fornecimento de energia elétrica para ao menos 23% até 2030, inclusive pelo aumento da participação de eólica, biomassa e solar. Alcançar um mínimo de 10% de ganhos de eficiência no setor elétrico até 2030.
- **Bioenergia** – Elevar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira expandindo o consumo de biocombustíveis e a oferta de etanol, inclusive por meio do aumento da parcela de biocombustíveis avançados (segunda geração) e da parcela de biodiesel na mistura do diesel.

#### INOVAÇÃO & TECNOLOGIA

- **Indústria** – Incentivar uma presença industrial que utilize recursos renováveis da Região Norte, e que contribua para a geração de empregos e renda. Promover novos padrões de tecnologias limpas, e a utilização de recursos digitais e de inteligência artificial para ampliar as medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono.
- **Serviços especializados** – Desenvolver competências tecnológicas para potencializar as oportunidades da biodiversidade por meio do aumento da produtividade e de uma rede de serviços especializados que incluem, desde o controle de qualidade das matérias-primas, da logística competitiva para o acesso aos mercados nacional e internacional, até a certificação do produto final.
- **Competências** – Consolidar as competências existentes e criar novas competências no interior da região para ajustar os processos tecnológicos, com experimentos e formação de recursos humanos, nas cadeias produtivas da piscicultura, dos manejos florestais, dos sistemas agroflorestais, da fruticultura, das plantas medicinais, além de biotecnologia para controle de pragas e doenças, propagação de espécies e melhoramento genético.
- **Patentes Verdes** – Conectar detentores de novas competências a cidadãos ou empresas que desejem comercializar, licenciar ou distribuir tecnologias inovadoras. Busca-se, desta forma, acelerar a difusão de tecnologias verdes

por novas mídias, reduzindo-se a emissão de gases de efeito estufa e preservando-se a cobertura florestal.

#### EMPREGO, RENDA E INFRAESTRUTURA

- **Empregos verdes** – Capacitar empresas e trabalhadores em competências e atributos necessários na transição para um crescimento verde com base no uso inovador e sustentável de recursos naturais, desenvolvimento de uma bioeconomia, produção limpa e ecoeficiente, valorização e restituição de serviços ambientais e na abordagem da economia circular, com reciclagem, reparos, aluguel e remanufatura – substituindo o modelo econômico tradicional de “extração, fabricação, uso e descarte”.
- **Formação técnica e profissional** – Atualizar a formação técnica e profissional e a educação superior para ampliar o acesso da população local às qualificações e serviços de apoio. Disseminar a educação empreendedora e tomar medidas que facilitem uma transição para novos empregos e fontes de renda, em particular para quem hoje vive de atividades não sustentáveis, prevenindo, assim, a pobreza e reduzindo a vulnerabilidade das famílias e comunidades.
- **Transportes** – Estimular os investimentos privados inclusive no sistema de transporte multimodal com ênfase em transporte fluvial de alta eficiência e qualidade. No transporte público em áreas urbanas, impulsionar a economia de baixo carbono de modo a elevar a qualidade de vida.
- **Cidades verdes** – Induzir planos diretores nas cidades e metrópoles do Bioma Amazônia que contemplem o uso mais eficaz dos recursos naturais nos setores energético, industrial, de construção e outros relacionados com a infraestrutura, de modo a reduzir ao mínimo os impactos ambientais.
- **Monitoramento ambiental** – Valorizar as empresas que monitoram e divulgam suas métricas de desempenho ambiental nas áreas de eficiência energética, eficiência hídrica, emissão de gases de efeito estufa, gestão de dejetos e expansão da cobertura florestal.

#### RECURSOS FINANCEIROS

- **Empreendedorismo Verde** – Estabelecer programas que associem ciência, tecnologia, inovação, empreendedorismo e capital de risco para estimular o desenvolvimento da região com recursos privados e com o uso responsável

dos recursos naturais, ampliando assim as possibilidades de geração de riqueza a partir do bioma da região. Remover os obstáculos que elevam demasiadamente os custos, consomem o tempo e acentuam os riscos, o que inibe a aposta à prosperidade.

- **Finanças Verdes** – Criar instrumentos para promover o acesso à[s] Obrigações Verdes (Green Bonds) que financiam projetos sustentáveis de longa maturação relativos a energias renováveis, à agricultura de baixo carbono e à infraestrutura sustentável. Para isso, serão implementadas as recomendações do Grupo-Tarefa que trata da Divulgação de Demonstrativos Financeiros relacionados ao clima (FSB) e à implementação pelos bancos da Resolução CMN 4327/2017, que se refere à modelagem de risco climático.
- **Fundos Verdes** – Reestruturar a governança dos Fundos Verdes e o acesso aos seus recursos destinados a promover a sustentabilidade ambiental. Elevar, assim, o nível de aplicação dos recursos disponíveis para viabilizar uma matriz energética sustentável e combater o desmatamento na Amazônia brasileira.
- **Pagamento por Serviços Ambientais** – Assegurar a transferência de recursos a quem contribui para a manutenção ou a provisão dos serviços ambientais. Fazer deste pagamento um instrumento de gestão do patrimônio ambiental para manter ou aumentar a oferta de serviços ambientais estratégicos.

#### GOVERNANÇA

- **Bioma Amazônia** – Aprimorar a governança ambiental mediante parcerias entre governos locais e países que compartilham o Bioma, visando preservar a biodiversidade e os recursos hídricos, além da recuperação de áreas florestais degradadas. Assegurar, em paralelo, o respeito às culturas das comunidades tradicionais indígenas na Amazônia.
- **CND/Brasil** – Adotar as políticas públicas necessárias para atingir as metas assumidas e reduzir, até 2025, as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, e em 43% abaixo dos níveis de 2005, no ano de 2030.
- **Coalizões verdes** – Apoio às coalizões que congregam agentes sociais no enfrentamento dos desafios relativos, entre outros, à energia, agricultura, florestas, água, saneamento e clima.
- **Implementação** – Assegurar as condições para a plena implementação do Código Florestal, do Cadastro Ambiental Rural (CAR), do Programa de Regularização Ambiental (PRA), do Plano Nacional de Recuperação de Vegeta-



ção Nativa (Planaveg), do RenovaBio para a produção de biocombustíveis, do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), da Política Nacional de Resíduos Sólidos e da Política Nacional de Saneamento Básico.

#### COOPERAÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL

- **Parcerias para estudos e análises** – Promover parcerias nacionais, regionais e internacionais com entidades e instituições qualificadas para delinear políticas econômicas, ambientais, sociais e culturais, além de avaliar seus impactos, para uma economia de baixo carbono e de crescimento verde.
- **Cooperação regional** – Promover o intercâmbio de conhecimento entre os países que integram o Bioma Amazônia, intensificando a cooperação técnico-científica e disseminando por meio de iniciativas regionais as melhores práticas na gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento sustentável.
- **Segurança e Defesa** – Dar impulso às ações preventivas e repressivas para o combate ao crime organizado, a exploração ilícita de recursos naturais, aos delitos transfronteiriços e ambientais, intensificando a presença do Estado nas faixas de fronteira e incrementando o apoio à população local.
- **Cooperação Internacional** – Consolidar as competências para uma governança compatível com as necessidades do Bioma Amazônia, monitorar o cumprimento das convenções internacionais relativas à biodiversidade e ao clima, assegurando sempre o espaço para as vozes nativas nas negociações multilaterais e suas compensações<sup>25</sup>.

O que foi feito aqui está longe de ser um receituário pretensioso para sanar todos os males que afetam a sustentabilidade ambiental na Amazônia. Apenas foram relacionadas, de forma simples e naturalmente incompleta, propostas a serem consideradas, em meio aos ruídos de uma polarização que ultrapassou o território da concretude. O fio condutor dessas propostas é a boa governança, aquela que cria a confiança necessária para o levantamento de recursos financeiros para a implementação de projetos em prol da sustentabilidade.

25. *Idem*, pp. 2-7.

## Governança para a sustentabilidade

A boa governança decorre de três fatores interdependentes: a liderança, a estratégia e o controle. Uma liderança movida pela obtenção de resultados, dotada de valores e de competências críticas associadas à sua missão. Uma estratégia com metas explícitas e que conta com endosso e engajamento dos atores sociais (*stakeholders*). Um controle que inclui a gestão de riscos e transparência com referência ao fluxo de recursos financeiros. Com isso, a boa governança precede a obtenção de recursos financeiros para financiar a implementação das CNDs<sup>26</sup>.

A governança é determinada por regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados interesses, geridos os recursos e exercido o poder para alcançar resultados. Abrange a distribuição de autoridade e responsabilidade para atingir objetivos predeterminados. Além da estrutura de poder, a governança inclui o processo de delineamento de estratégia, de escolha de lideranças responsáveis por sua implantação e de monitoramento do cumprimento das metas assumidas. A governança deve, portanto, transcender os governos e inserir uma estreita colaboração dos agentes sociais locais, regionais e globais.

Além da governança ambiental nas esferas internacional e nacional, o desenvolvimento de competências humanas e tecnológicas e a mobilização e alocação dos recursos financeiros constituem dimensões determinantes para o atingimento das metas. Se, de um lado, a mobilização de recursos constitui um desafio, sua alocação eficiente exige multiplicidade de competências críticas. Para identificar essas competências, cabe valorizar as experiências de mobilização, alocação e controle de fundos existentes dedicados à indução do desenvolvimento sustentável.

Somente assim as esperanças despertadas vão ser correspondidas, apesar das incertezas e das adversidades, para a redução das emissões de GEE, a recuperação de áreas degradadas e a preservação da biodiversidade.

26. Brasil, Tribunal de Contas da União (TCU), *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*, Brasília, TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/trat49z>, acesso em: 3 fev. 2020.

## Conclusão

Fluxos migratórios, rupturas tecnológicas e conflitos regionais marcam o início dos anos 2020 deste milênio. Na esfera ambiental, as queimadas na Amazônia, na Austrália e na Califórnia (Estados Unidos) mobilizam lideranças para preservar as florestas remanescentes no planeta. O número de incêndios na Floresta Amazônica cresceu em 2019, com um aumento de 30,5% em relação ao ano anterior<sup>27</sup>, e a conscientização global sobre a importância da região para a biodiversidade e o clima do mundo foi elevada. Por isso, a juventude reivindica mais responsabilidade no uso dos recursos naturais, em especial pela redução das energias fósseis, e mais eficiência na produção de alimentos e no combate ao desmatamento.

O Acordo de Paris oferece uma oportunidade de colaboração entre os países que compartilham o bioma Amazônia, visando à implementação das CNDs. Trata-se de uma inevitável colaboração que inclui governos, academias, empresas, instituições financeiras, agências de desenvolvimento e organizações da sociedade civil. Para isso, além de levantar as metas assumidas pelos Estados responsáveis pelo futuro da Amazônia, cabe delinear propostas conjuntas de desenvolvimento de competências, de inovação e de geração de empregos. Propostas que resultem em uma governança eficaz que assegure a sustentabilidade no uso da terra e na transição para energias renováveis.

Nesse contexto, além de outras iniciativas, a Comissão Europeia engajou-se em reduzir as emissões de GEE entre 50% e 55% até 2030, em comparação com os 40% atuais. O Pacto Ecológico Europeu<sup>28</sup> visa à neutralidade carbônica em todo o continente (zero emissões) até o ano de 2050. Por isso, entre outros efeitos, a celebração em junho de 2019 do acordo entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia

27. Yessenia Funes, “Incêndios na Floresta Amazônica em 2019 Cresceram 30% em Relação a 2018”, *Gismodo Brasil*, 9 jan. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/wpnpemy>, acesso em: 3 fev. 2020.

28. Pacto Ecológico Europeu, Bruxelas, 11 dez. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/vgcx36q>, acesso em: 3 fev. 2020.

(UE) pode resultar inútil, caso a política ambiental de um país signatário esteja em aberto conflito com as diretrizes de sustentabilidade exigidas pelo bloco europeu<sup>29</sup>.

Finalmente, para aprimorar sua infraestrutura e viabilizar novos investimentos para expandir seus projetos de desenvolvimento, os países amazônicos dependem da obtenção de recursos financeiros. Recursos que vão ser submetidos ao crivo das fontes provedoras e seus critérios de responsabilidade ambiental e social. Para garantir o futuro da Floresta Amazônica, a cooperação entre os países amazônicos é imprescindível para promover oportunidades econômicas em mercados sustentáveis que preservam a floresta em pé, mantenham meios de subsistência e elevem o indicador de desenvolvimento humano das comunidades locais.

29. Comissão Europeia, “Elementos-chave do Acordo Comercial UE-Mercosul”, Ec.europa.eu, 28 jun. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/rbdn5a5>, acesso em: 3 fev. 2020.

# O setor elétrico brasileiro depois da crise de racionamento de 2001: planejamento, financiamento e desafios<sup>1</sup>

EDUARDO LUZIO<sup>2</sup> • PAULA PEREDA<sup>3</sup>

## Introdução

Energia elétrica é um insumo básico para a economia. Seu preço e disponibilidade afetam a capacidade competitiva de um país e o bem-estar social. No Brasil, as empresas públicas tiveram papel fundamental na geração, transmissão e distribuição (GTD) e na integração do setor elétrico brasileiro (SEB)<sup>4</sup>.

1. Os autores agradecem ao apoio de Sidnei Colombo Martini, da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-usp), Claudio Amorim Guimarães, do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), e Diogo Ferri Costa, da Associação da Indústria de Cogeração de Energia (Cogen), na obtenção de dados, e à assistência à pesquisa de Filipe André Figueiredo Pinto.
2. Economista formado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da USP, com mestrado e doutorado em economia pela University of Illinois, Estados Unidos. Atualmente é professor associado do Departamento de Economia da FEA-USP, professor do Insper e sócio-diretor da Gero Consultoria Econômico-Financeira. Possui publicações acadêmicas no Brasil e nos Estados Unidos. Prestou serviços de treinamento especializado em finanças corporativas à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), ligada à FEA-USP; à Poli-USP; à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP); e à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Trabalhou como consultor do Banco Mundial, em Washington, Estados Unidos, em questões relacionadas a finanças públicas e economia industrial.
3. Economista, com mestrado e doutorado em ciências econômicas pela FEA-USP, onde também obteve o título de livre-docência e é professora associada do Departamento de Economia. Realizou estudos de pós-doutorado na Yale University, Estados Unidos. Efetuou trabalhos de pesquisa nos setores privado e público do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido, e em organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o World Resources Institute (WRI).
4. Trata-se de um conceito mais amplo que o do Sistema Integrado Nacional (SIN), que se refe-

Historicamente, entre 1934 e 1993, a opção estratégica dos governos brasileiros teve como base para a matriz elétrica a energia hidrelétrica gerada em grandes usinas hidrelétricas (UHES), especialmente nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Essas UHES foram construídas e operadas por empresas estatais (federais e estaduais), parte delas verticalizadas, que atuavam simultaneamente em GTD<sup>5</sup>. Os grandes efeitos de economia de escala dessa fonte propiciaram baixos custos de fornecimento de energia no passado<sup>6</sup>.

re à parte do sistema elétrico conectada via linhas de transmissão. O SEB, por sua vez, inclui também sistemas isolados.

5. No primeiro modelo regulatório, o SEB foi regulado pelo seguinte decreto: Brasil, decreto n. 5407, de 27 de dezembro de 1904, disponível em: <https://tinyurl.com/wjjpfq6>, acesso em: 18 dez. 2019. Com apenas três páginas e catorze artigos, esse decreto era liberal e descentralizador, submetido a uma fiscalização incipiente e vulnerável a captura de investidores privados. Esse modelo propiciou a formação de um duopólio privado e estrangeiro: Light e Amfort. Em 1930, a Light detinha 44,1% (330 megawatts) da capacidade instalada total do país, concentrada nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Para mais informações, cf. Gildo Magalhães, *Força e Luz: Eletricidade e Modernização na República Velha*, São Paulo, Editora Unesp, 2000, p. 67. A severa crise de abastecimento em São Paulo e no Rio de Janeiro nos anos de 1924 e 1925, a crise econômica mundial de 1929 e a Revolução de 1930 catalisaram a promulgação do Código de Águas (CDA). Para detalhes, cf. Maria Letícia Corrêa, “Contribuição para uma História da Regulamentação do Setor de Energia Elétrica no Brasil: O Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica”, *Política & Sociedade*, n. 6, pp. 255-291, abr. 2005 (cf. p. 268), disponível em: <https://tinyurl.com/uqzxpud>, acesso em: 18 dez. 2019. A simplicidade do decreto n. 5407 contrasta com o CDA e seus 205 artigos. Para ler o CDA, cf. Brasil, decreto n. 24643, de 10 de julho de 1934, disponível em: <https://tinyurl.com/d96ny3>, acesso em: 18 dez. 2019. O segundo modelo, que englobou o período de 1934 a 1993, instaurado pelo CDA, centralizava o poder sobre o SEB no governo federal e impunha restrições a investidores estrangeiros. A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e as crises de abastecimento decorrentes precipitaram a intervenção do Estado na geração de energia elétrica. Essa intervenção não obedeceu a uma planificação centralizada, pois respondia a imperativos regionais. As empresas estaduais e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), que surgiram em 1945, representaram uma mudança na estratégia de expansão do SEB, antes somente baseada em concessões com agentes privados, visando a uma crescente participação de empresas públicas. A criação de empresas estaduais continuou entre as décadas de 1950 e 1970. O caos tarifário penalizava as concessionárias e incentivavam o consumo, o que aumentava o desequilíbrio entre oferta e demanda. Cf. José Luiz Lima, *Estado e Desenvolvimento do Setor Elétrico no Brasil: Das Origens à Criação da Eletrobrás*, dissertação de mestrado, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 1983, p. 69.
6. José Goldenberg e Luiz Tadeu Siqueira Prado, “Reforma e Crise do Setor Elétrico no Período

As crises que acometeram o Brasil no final dos anos 1970 e na década de 1980 afetaram de forma importante a política tarifária e o equilíbrio das contas do SEB. A alta inflação do período, não repassada para as tarifas, contribuiu para a drástica redução na capacidade de investir das estatais. A capacidade instalada do SEB, por exemplo, aumentou apenas 21,9 gigawatts na década de 1980, de 30,2 gigawatts em 1979 para 52,1 gigawatts em 1989, ou seja, 2,2 gigawatts por ano, em média, e cerca de metade dessa potência veio da UHE de Itaipu<sup>7</sup>.

Nesse sentido, as reformas liberais dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram um importante divisor de águas para o setor<sup>8</sup>. O SEB, por apresentar significativa participação no desequilíbrio fiscal, ganhou um novo marco regulatório, mais moderno, que promoveu a desverticalização, a privatização, a competição na geração e na comer-

FHC”, *Tempo Social*, vol. 15, n. 2, pp. 219-235, nov. 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/sjnt84v>, acesso em: 18 dez. 2019.

7. Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Balanco Energético Nacional 2019: Ano Base 2018*, Rio de Janeiro, 2019a, pp. 182-184, disponível em: <https://tinyurl.com/sollp9e>, acesso em: 18 dez. 2019. Dos 21,9 gigawatts adicionais, 10,5 gigawatts foram gradualmente agregados pela UHE de Itaipu entre 1984 e 1989. Entre 1990 e 2018, essa usina agregou mais 3,5 gigawatts ao SEB (um total de 14 gigawatts).
8. A Lei das Concessões definiu os critérios para concessões públicas, incluindo as do SEB. Cf. Brasil, lei n. 8 987, de 13 de fevereiro de 1995, disponível em: <https://tinyurl.com/osyt2tt>, acesso em: 18 dez. 2019. A princípio, o Programa Nacional de Desestatização (PND) tinha como meta privatizar toda a parte de geração, transmissão e distribuição, mas o racionamento de 2001 paralisou o processo de privatização, deixando-o incompleto. Cf. Romário de Oliveira Batista, *Resultados e Perspectivas do Programa de Desestatização do Setor Elétrico Brasileiro*, Washington, George Washington University, 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/sftepbk>, acesso em: 18 dez. 2019. A Lei das Concessões e a lei n. 9 074, também de 1995, foram fundamentais para a primeira reestruturação do setor. Cf. Brasil, lei n. 9 074, de 7 de julho de 1995, disponível em: <https://tinyurl.com/tve5vxx>, acesso em: 18 dez. 2019. As duas leis tinham como objetivos: “diminuir o risco de déficit; aumentar a competição e eficiência do sistema; promover a desverticalização, separar a geração, transmissão, distribuição e comercialização; incentivar novos investimentos, sobretudo privados; assegurar a melhoria da qualidade dos serviços com preços mais justos ao consumidor; implementar a diversidade da matriz geradora de energia; criar um operador independente para controlar o sistema de geração e transmissão em larga escala [ONS]; promover a liberdade de escolha para os consumidores finais e criar uma agência reguladora [Aneel]”. Cf. Clovis Alberto Volpe Filho e Maria Amália de Figueiredo Pereira Alvarenga, *Setor Elétrico*, Curitiba, Juruá, 2008, p. 46.

cialização, bem como o livre acesso a redes de transmissão<sup>9</sup>. Entretanto, esse novo marco não promoveu investimentos significativos no prazo que o país precisava. Entre 1995 e 1999, a capacidade instalada do SEB aumentou relativamente pouco em relação à média da década anterior: 2,3 gigawatts por ano, de 59,1 gigawatts em 1995 para 68,2 gigawatts em 1999; um aumento de 15,4%<sup>10</sup>. Apesar de as reformas liberais dos governos de Fernando Henrique terem sido cruciais para o gradual processo de desestatização do SEB, as condições macroeconômicas provavelmente não foram favoráveis aos financiamentos de ativos a longo prazo.

A matriz elétrica permanecia vulnerável à pluviometria, pois dependia de reservatórios de água em submercados ainda pouco interconectados pela malha de linhas de transmissão. Em 1995, a energia hidrelétrica respondia por 86,9% da capacidade instalada da matriz elétrica. No ano de 1999, esse percentual era de 86,5%. Com o aumento do consumo de energia elétrica de 243,1 terawatts-hora em 1995 para 307,5 terawatts-hora em 2000, ou seja, um incremento de 26,5%<sup>11</sup>, os níveis dos reservatórios passaram a apresentar sinais de esgotamento de sua capacidade de regular as vazões necessárias para geração de energia na época seca do ano. Desse modo, em abril de 2001, após um período de estiagem em 2000, “o armazenamento estava com pouco mais de 30% de sua capacidade”<sup>12</sup>, o que culminou em racionamento de energia elétrica e em uma crise que ficou conhecida como “apagão”<sup>13</sup>. Em seis meses, o preço da energia elétrica no mercado *spot* aumentou cerca de 1100%, de 56,92 reais para 684 reais por megawatt-hora entre janeiro e junho de 2001<sup>14</sup>, e o governo teve de impor o racionamento de 20% no consumo de energia elétrica nas regiões Sudeste e Nordeste entre 1º de junho de 2001 e 1º de março de 2002.

9. José Goldenberg e Luiz Tadeu Siqueira Prado, *op. cit.*, nov. 2003.

10. Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *op. cit.*, 2019a, pp. 182-183.

11. *Idem*, *Consumo Anual de Energia Elétrica por Classe (Nacional)*, Rio de Janeiro, 2019b, disponível em: <https://tinyurl.com/sqy3naj>, acesso em: 18 dez. 2019.

12. José Goldenberg e Luiz Tadeu Siqueira Prado, *op. cit.*, p. 231, nov. 2003.

13. *Idem*, *ibidem*.

14. Preço de liquidação das diferenças (PLD) para carga leve nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Cf. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), *Histórico de Preços Semanais*, São Paulo, 2019b, disponível em: <https://tinyurl.com/ujy3yea>, acesso em: 18 dez. 2019.



O racionamento motivou o governo a promover políticas destinadas a gerenciar e superar a crise, “incluindo uma recomposição tarifária [...] com adiantamentos de recursos do BNDES e, para evitar novos racionamentos, a compra de energia elétrica emergencial”<sup>15</sup> de termelétricas (UTES) a óleo e/ou gás natural. A administração federal também promoveu leilões de concessão para construção e operação de linhas de transmissão e incentivou a diversificação da matriz facilitando investimentos em pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), parques eólicos (EOLs) e usinas termelétricas movidas a biomassa (UTEBS) por meio do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), lançado em 2002<sup>16</sup>. Desse modo, teve início uma nova fase no SEB, em que a capacidade instalada cresceu significativamente, de 68,2 gigawatts em 1999 para 162,8 gigawatts em 2018, ou seja, uma média de 5,3 gigawatts adicionais por ano, 94,7 gigawatts no total (tabela 1).

TABELA 1: *Evolução da matriz elétrica nacional por fonte (1995-2018)*

|              | 1995   | 2000   | 2005   | 2010    | 2015    | 2018    | Varição<br>1995-2018 |
|--------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|----------------------|
| Hídrica      | 51 367 | 61 063 | 71 060 | 80 703  | 91 650  | 104 139 | 52 772               |
| Termelétrica | 7 097  | 10 623 | 19 770 | 29 689  | 39 563  | 40 523  | 33 426               |
| Eólica       | 1      | 19     | 29     | 927     | 7 633   | 14 390  | 14 389               |
| Solar        | —      | —      | —      | —       | 21      | 1 798   | 1 798                |
| Nuclear      | 657    | 1 966  | 2 007  | 2 007   | 1 990   | 1 990   | 1 333                |
| Total        | 59 122 | 73 671 | 92 866 | 113 326 | 140 857 | 162 840 | 103 718              |

Nota: Dados em megawatts (MW) de capacidade instalada.

Fonte: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Balço Energético Nacional 2019: Ano Base 2018*, Rio de Janeiro, 2019a, disponível em: <https://tinyurl.com/sollp9e>, acesso em: 18 dez. 2019.

Nos anos 1990, a comunidade internacional elevou a pressão contra as emissões de gases do efeito estufa (GEE), como dióxido de carbono, metano, óxidos de nitrogênio e clorofluorcarbonetos, pedindo que os países

15. José Goldenberg e Luiz Tadeu Siqueira Prado, *op. cit.*, p. 232, nov. 2003.

16. “Programa de Incentivo às Fontes Alternativas”, Aneel.gov.br, 27 nov. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/vb4bmwv>, acesso em: 18 dez. 2019.

se comprometessem a reduzi-las. O Protocolo de Quioto<sup>17</sup>, assinado em 1997 no Japão e ratificado em 1999, foi o símbolo mais claro dessa orientação mundial em relação a políticas ambientais para o futuro. Depois da assinatura desse tratado, o Brasil incentivou novas fontes de geração de energia renovável, como a eólica e, mais recentemente, a solar, mesmo não tendo recebido metas de redução por ser um país em desenvolvimento.

Em vista de todas as mudanças ocorridas no setor ao longo das décadas de 2000 e 2010, brevemente discutidas nesta introdução, este capítulo busca fazer uma análise de como importantes indicadores de estrutura do SEB evoluíram nos últimos anos *vis-à-vis* a seu planejamento e financiamento a longo prazo. A análise tem como foco as fontes eólica e térmica, por causa da importância que adquiriram na matriz elétrica brasileira nos últimos dezoito anos (tabelas 1 e 2) e seus efeitos nas emissões de GEE. Entre 2010 e 2018, por exemplo, a energia eólica e a termelétrica contribuíram fortemente com o crescimento da capacidade instalada do SEB: 13,5 e 10,8 gigawatts adicionais, respectivamente (tabela 1). No mesmo período, a energia hidrelétrica adicionou 23,4 gigawatts à capacidade instalada. A participação da energia eólica na matriz elétrica, que em 2010 era de 0,8%, passou para 8,8% em 2018, ao passo que as participações das energia térmica e hidroelétrica caíram, respectivamente, de 26,2% para 24,9% e de 71,2% para 64%.

A importância da energia eólica e da termelétrica deve continuar a crescer nos próximos anos. Segundo a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), das 207 centrais geradoras (CGs)<sup>18</sup> que estavam em construção no Brasil em 2017, com potência outorgada de 9,9 gigawatts, cerca de 37,1% correspondiam a termelétricas (3,7 gigawatts) e 25% eram usinas eólicas (2,5 gigawatts). Apenas 16% (1,6 gigawatt) da potência outorgada em construção à época se referia a UHES e PHCS<sup>19</sup>.

17. Brasil, decreto legislativo n. 144, de 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/trbhlgl>, acesso em: 18 dez. 2019.

18. Incluem UHES, PCHS, EOLS, UTEBS e, mais recentemente, as centrais geradoras fotovoltaicas (UFVS).

19. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), BIG: Banco de Informações de Geração, Brasília, 2019a, disponível em: <https://tinyurl.com/r46rsnr>, acesso em: 18 dez. 2019. Cf. tabela 2.9

TABELA 2: *Composição da matriz elétrica nacional por fonte (2000-2018)*

|              | 2000   | 2005   | 2010    | 2015    | 2018    |
|--------------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Hidrelétrica | 82,9%  | 76,5%  | 71,2%   | 65,1%   | 64%     |
| Termelétrica | 14,4%  | 21,3%  | 26,2%   | 28,1%   | 24,9%   |
| Eólica       | 0%     | 0%     | 0,8%    | 5,4%    | 8,8%    |
| Solar        | 0%     | 0%     | 0%      | 0%      | 1,1%    |
| Nuclear      | 2,7%   | 2,2%   | 1,8%    | 1,4%    | 1,2%    |
| Total        | 100%   | 100%   | 100%    | 100%    | 100%    |
| Total        | 73 671 | 92 866 | 113 326 | 140 857 | 162 840 |

Nota: Dados em megawatts (MW) de capacidade instalada.

Fonte: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Balço Energético Nacional 2019: Ano Base 2018*, Rio de Janeiro, 2019a, disponível em: <https://tinyurl.com/sollp9e>, acesso em: 18 dez. 2019.

A evolução de importantes indicadores da estrutura de GTD do SEB é descrita na próxima seção. Em seguida, analisamos a aderência entre os planos decenais de expansão de energia (PDE), elaborados pela EPE, e comparamos o planejamento com a evolução da capacidade instalada de geração de energia e transmissão no país. Depois, discutimos a evolução dos investimentos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES). Por fim, abordamos os resultados e suas possíveis repercussões para o SEB.

## **Evolução recente do setor elétrico brasileiro: geração, transmissão e impactos ambientais**

Depois das severas repercussões econômicas e políticas da crise elétrica no início dos anos 2000, o Brasil aumentou em 121% sua capacidade instalada de geração de energia entre 2000 e 2018: de 73,7 gigawatts para 162,8 gigawatts, isto é, 5 gigawatts adicionais por ano. A rede de transmissão também cresceu consideravelmente, não apenas em termos quantitativos

em Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2018: Ano Base 2017*, Rio de Janeiro, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/updk62e>, acesso em: 18 dez. 2019.

(110,8%, de 69 mil quilômetros para 145,5 mil quilômetros) como também em termos qualitativos, uma vez que a extensão das linhas de maior potência (igual ou superior a 500 quilovolts) aumentou 227,3% (de 21,4 mil quilômetros para 70 mil quilômetros) nesse período. Como o Instituto Acende Brasil<sup>20</sup> bem resume, a transmissão é a infraestrutura da infraestrutura, pois permite que o Sistema Interligado Nacional (sin) possa ter sua operação confiável e otimizada, explorando vantagens competitivas e disponibilidade das diferentes fontes. A transmissão é o elo entre a geração e a distribuição.

TABELA 3: *Evolução da capacidade instalada por região do país (1995-2017)*

|                          | 2002   |       | 2017    |       | Variação |       |
|--------------------------|--------|-------|---------|-------|----------|-------|
|                          | MW     | %     | MW      | %     | MW       | %     |
| Norte                    | 9 826  | 12,6% | 28 311  | 18%   | 18 485   | 23,4% |
| Nordeste                 | 10 914 | 14%   | 32 505  | 20,7% | 21 591   | 27,3% |
| Sudeste                  | 22 248 | 28,5% | 45 212  | 28,8% | 22 965   | 29%   |
| Centro-Oeste             | 13 539 | 17,4% | 19 227  | 12,2% | 5 687    | 7,2%  |
| Sul                      | 21 468 | 27,5% | 31 857  | 20,3% | 10 389   | 13,1% |
| Total                    | 77 995 | 100%  | 157 112 | 100%  | 79 117   | 100%  |
| Norte/Nordeste           | 20 740 | 26,6% | 60 816  | 38,7% | 40 076   | 50,7% |
| Sudeste/Centro-Oeste/Sul | 57 255 | 73,4% | 96 297  | 61,3% | 39 042   | 49,3% |

Nota: Dados em megawatts (mw) e percentuais (%).

Fontes: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Relatórios sas, Brasília, 2019b, disponível em: <https://tinyurl.com/utodf4r>, acesso em: 18 dez. 2019; Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Balanco Energético Nacional 2019: Ano Base 2018*, Rio de Janeiro, 2019a, disponível em: <https://tinyurl.com/sollp9e>, acesso em: 18 dez. 2019.

Como apontado anteriormente, houve entre 2000 e 2018 maior diversificação das fontes de energia, notadamente a termelétrica (de 10,6 gigawatts para 40,5 gigawatts) e a eólica (de 0,02 gigawatt para 14,4 gigawatts), o que diminuiu a concentração da hidrelétrica na matriz elé-

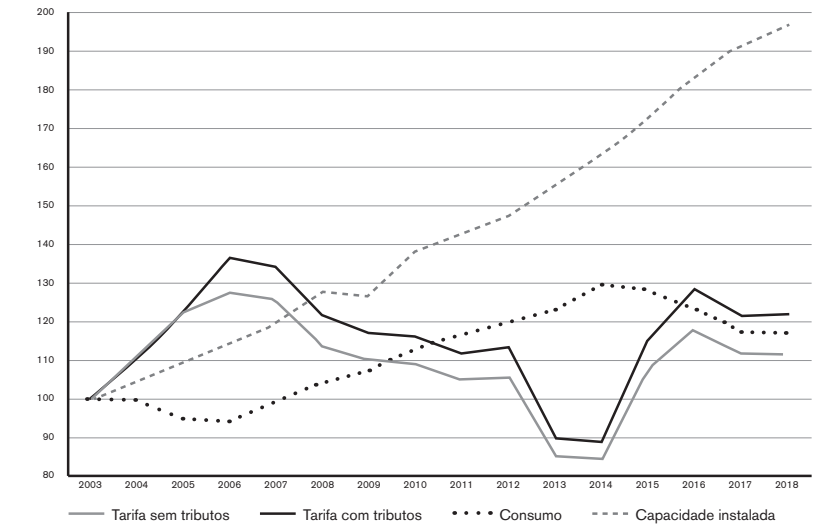
20. Instituto Acende Brasil, “Transmissão: O Elo Integrador”, *White Paper*, n. 15, pp. 1-40, set. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/scybddx>, acesso em: 18 dez. 2019.

trica de 82,9% para 64%. Grande parte dessa diversificação foi também acompanhada pela maior dispersão geográfica das cgs. As regiões Norte e Nordeste, que, em 2002, acumulavam 26,6% (20,7 gigawatts) da capacidade instalada do país, aumentaram sua participação para 38,7% (60,8 gigawatts) em 2017 (tabela 3).

As tarifas após o racionamento, que tinham aumentado 36,4% em termos reais entre 2003 e 2006, declinaram 34,8% de 2007 a 2014. A energia barata do período foi viabilizada às custas dos reservatórios das UHES, que representavam a fonte de menor custo de geração de energia no Brasil<sup>21</sup>, e da redução de encargos<sup>22</sup>. Quando, em 2014 e 2015, o SEB enfrentou

21. A partir de 2004, as políticas para o setor de energia foram baseadas em sete pilares de atuação: novo marco regulatório e medidas provisórias e leis subsequentes; planejamento centralizado na EPE, responsável por definir as regras dos leilões de energia e concessões; regulação da Aneel; capital e financiamentos via bancos estatais (em especial, BNDES e BNDES Participações S.A.); Centrais Elétricas Brasileiras S.A. — Eletrobras, detentora de 34% da geração e de 50% da transmissão de energia do país; fundos de pensão ligados às estatais; e Petrobras. Sobre os sete pilares, cf. Brasil, lei n. 10.847, de 15 de março de 2004, disponível em: <https://tinyurl.com/ufs34ff>, acesso em: 18 dez. 2019; Brasil, lei n. 10.848, de 15 de março de 2004, disponível em: <https://tinyurl.com/w238ztz>, acesso em: 18 dez. 2019; Brasil, decreto n. 5.163, de 30 de julho de 2004, disponível em: <https://tinyurl.com/tz8blrs>, acesso em: 18 dez. 2019; Tribunal de Contas da União (TCU), *Impactos da Medida Provisória 579/2012 sobre a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)*, Brasília, 2014 (acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário; relator: ministro José Jorge; TC n. 011.233/2014-6), disponível em: <https://tinyurl.com/r9hbobb>, acesso em: 18 dez. 2019. Segundo Adriano Pires, em termos de regulação setorial, o modelo implementado pelas leis n. 10.847 e 10.848 e pelo decreto n. 5.163, de 2004, objetivou modicidade tarifária, segurança no suprimento e acesso a energia elétrica. O modelo funcionou de modo razoável até 2012, quando surgiu a controversa medida provisória (MP) n. 579, que impôs a redução artificial de tarifas e encargos e estimulou o consumo em anos de reservatórios baixos. As ações da MP n. 579 geraram vários danos ao setor, incluindo endividamento excessivo de empresas de distribuição e geração, elevação de tarifas, redução de investimentos e alto volume de processos judiciais, o que ficou conhecido como judicialização do setor. Cf. Adriano Pires, “Contribuições ao Setor Elétrico Brasileiro”, *O Estado de S. Paulo*, p. B2, 4 jun. 2016; Brasil, medida provisória n. 579, de 11 de setembro de 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/9cracfg>, acesso em: 18 dez. 2019; Brasil, lei n. 12.783 (MP n. 579), de 11 de janeiro de 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/ssph5pe>, acesso em: 18 dez. 2019.
22. O Tribunal de Contas da União (TCU) descreve que a MP n. 579 descontinuou a cobrança da conta de consumo de combustíveis (CCC) e de parte da conta de reserva global de reversão (RGR) e reduziu as cotas da conta de desenvolvimento energético (CDE) em 75%. Cf. Tribunal de Contas da União (TCU), *op. cit.*, 2014.

GRÁFICO 1: Evolução de tarifas com e sem tributos, consumo e capacidade instalada (2003-2018)



|                      | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tarifa sem tributos  | 100,0 | 110,9 | 122,3 | 127,2 | 125,7 | 113,5 | 110,2 | 108,5 | 104,8 | 105,6 | 84,6  | 84,2  | 107,0 | 117,8 | 111,8 | 111,0 |
| Tarifa com tributos  | 100,0 | 110,6 | 121,8 | 136,4 | 134,2 | 121,7 | 117,4 | 116,0 | 112,1 | 113,4 | 89,8  | 89,0  | 115,1 | 128,4 | 121,7 | 121,9 |
| Consumo              | 100,0 | 99,4  | 94,8  | 94,4  | 98,5  | 104,3 | 107,4 | 113,2 | 116,2 | 119,8 | 123,2 | 129,3 | 128,0 | 123,6 | 117,4 | 117,0 |
| Capacidade instalada | 100,0 | 104,8 | 109,7 | 114,5 | 119,5 | 127,8 | 126,5 | 138,2 | 142,8 | 147,5 | 154,5 | 163,3 | 171,7 | 183,3 | 191,5 | 196,9 |

Nota: Os valores foram deflacionados pelos autores de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os dados de consumo são apresentados em terawatts-hora (rwh), e a capacidade instalada, em gigawatts (gw). O ano de 2003 foi considerado como base para deflacionar (2003 = 100). A estimativa das capacidades instaladas em 2004 e 2005 seguiu uma composição linear do incremento observado entre 2003 e 2006.

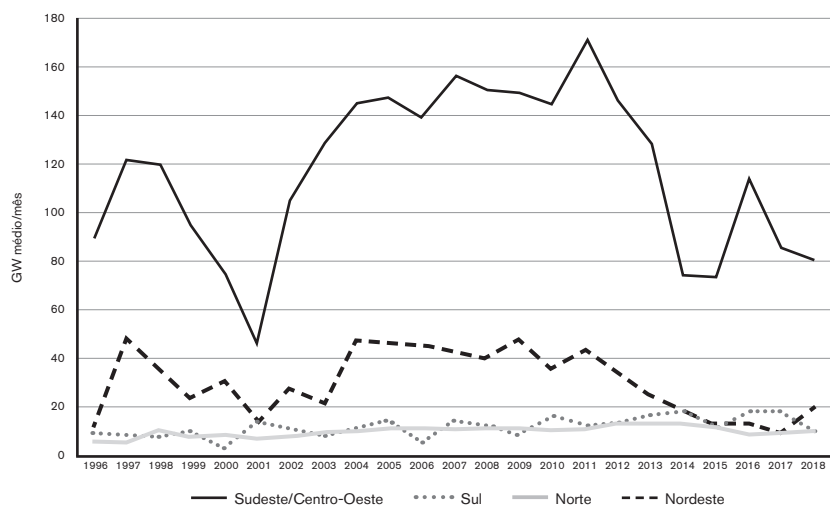
Fontes: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Relatórios sas, Brasília, 2019b, disponível em: <https://tinyurl.com/utodf4r>, acesso em: 18 dez. 2019 (cf. Operador Nacional do Sistema Elétrico – ons, Rio de Janeiro, 2019b).

nova estiagem, as tarifas voltaram a subir acima da inflação, 37% de março de 2014 a março de 2018, enquanto o consumo retraiu 9,5% (gráfico 1). Em novembro de 2019, o preço no mercado *spot*<sup>23</sup> era de 330,29 reais por megawatts-hora, bem acima da média histórica da década anterior<sup>24</sup>.

23. Vale ressaltar que os preços no mercado *spot* ainda devem ser acrescidos de impostos e encargos até chegar às tarifas aos consumidores finais.

24. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), *op. cit.*, 2019b.

GRÁFICO 2: Energia armazenada (1996-2018)



|                      | 1996 | 1997  | 1998  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014 | 2015 | 2016  | 2017 | 2018 |
|----------------------|------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|------|------|
| Sudeste/Centro-Oeste | 89,8 | 121,0 | 120,0 | 94,8 | 75,3 | 45,9 | 106,0 | 128,0 | 145,0 | 147,0 | 139,0 | 157,0 | 151,0 | 150,0 | 144,0 | 171,0 | 145,0 | 128,0 | 74,5 | 74,0 | 114,0 | 85,6 | 80,8 |
| Sul                  | 9,7  | 9,1   | 8,4   | 9,5  | 3,7  | 13,7 | 10,5  | 9,3   | 11,5  | 14,2  | 5,4   | 14,1  | 12,6  | 8,0   | 16,7  | 12,7  | 13,4  | 16,1  | 18,8 | 12,7 | 17,7  | 18,6 | 10,3 |
| Norte                | 6,1  | 6,1   | 10,3  | 8,6  | 8,7  | 7,6  | 8,4   | 9,7   | 10,4  | 11,5  | 11,6  | 11,6  | 11,3  | 12,1  | 11,3  | 11,5  | 13,5  | 13,3  | 13,6 | 11,9 | 9,0   | 9,6  | 10,6 |
| Nordeste             | 12,3 | 49,5  | 36,1  | 23,3 | 31,0 | 12,4 | 28,0  | 22,4  | 47,2  | 46,4  | 45,6  | 43,2  | 40,6  | 48,2  | 36,3  | 44,3  | 34,4  | 24,1  | 19,0 | 13,1 | 13,8  | 9,1  | 19,5 |

Nota: Valores em gigawatt (gw) médio no mês de junho de cada ano.

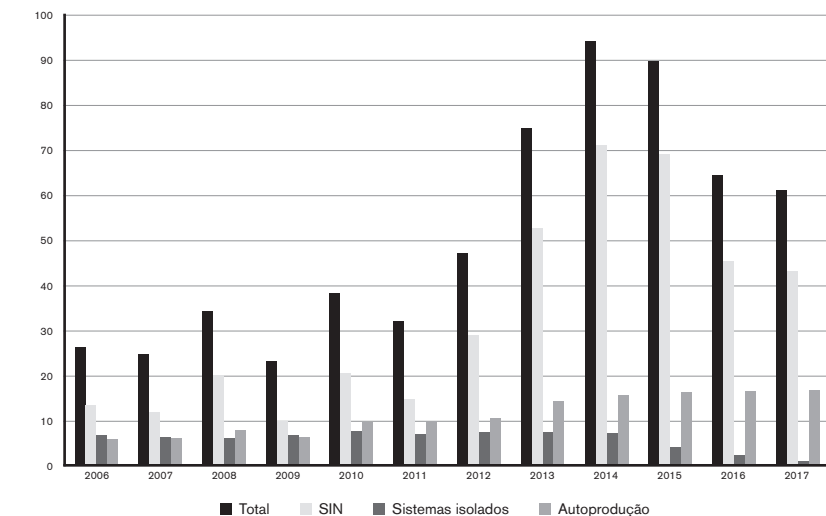
Fontes: Operador Nacional do Sistema Elétrico (ons), “Histórico da Operação: Energia Armazenada”, ons.org.br, [201-], disponível em: <https://tinyurl.com/ufk4how>, acesso em: 18 dez. 2019.

Entre 2003 e 2018, a capacidade instalada do SEB praticamente duplicou, de 85,9 gigawatts para 161,5 gigawatts. Isso indica que os possíveis ganhos de escala em GTD, caso tenham ocorrido, podem não ter sido incorporados às tarifas aos consumidores. Evidencia-se também o aumento de impostos e encargos nas tarifas: em 2003, correspondiam a 27,7% da tarifa total, ao passo que em 2018 eram 40,2%<sup>25</sup>.

Mesmo com os investimentos em interligação e a diversificação das fontes, ambos cruciais para a recuperação dos reservatórios nacionais, a pluviometria desfavorável não permitiu que o nível dos reservatórios re-

25. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Relatórios SAS, Brasília, 2019b, disponível em: <https://tinyurl.com/utodf4r>, acesso em: 18 dez. 2019.

GRÁFICO 3: Emissões de gases do efeito estufa provenientes da geração de energia elétrica no Brasil (2006-2017)



|                   | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total             | 26,42 | 24,76 | 34,50 | 23,30 | 38,40 | 32,12 | 47,16 | 74,79 | 94,07 | 89,61 | 64,44 | 61,14 |
| SIN               | 13,60 | 11,94 | 19,98 | 9,98  | 20,80 | 14,89 | 28,95 | 52,83 | 71,00 | 68,98 | 45,35 | 43,14 |
| Sistemas isolados | 6,78  | 6,56  | 6,40  | 6,87  | 7,86  | 7,10  | 7,58  | 7,52  | 7,30  | 4,20  | 2,37  | 1,11  |
| Autoprodução      | 6,04  | 6,27  | 8,12  | 6,45  | 9,74  | 10,13 | 10,63 | 14,44 | 15,77 | 16,44 | 16,72 | 16,89 |

Nota: Gases do efeito estufa (GEE) apresentados em milhões de toneladas de dióxido de carbono (mtCO<sub>2</sub>).

Fontes: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2015: Ano Base 2014*, Rio de Janeiro, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/u862kdv>, acesso em: 18 dez. 2019; *idem*, *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2018: Ano Base 2017*, Rio de Janeiro, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/updk62e>, acesso em: 18 dez. 2019.

tornasse aos níveis pré-estíagem de 2014 e 2015 (gráfico 2). No submercado das regiões Sudeste e Centro-Oeste, o maior do Brasil, em junho de 2018, a energia armazenada (EAR) estava em 80,8 gigawatts médios, 52,9% abaixo do nível de junho de 2011 (171,6 gigawatts médios)<sup>26</sup>. Já no submercado do Nordeste, em junho de 2018, a EAR estava em 19,5 gigawatts médios, 55,9% abaixo do nível de junho de 2011 (44,3 gigawatts médios).

26. Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2011*, Rio de Janeiro, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/u4flbm7>, acesso em: 18 dez. 2019.



O uso das termelétricas para gerar energia durante os períodos de crise também repercute em custos de externalidades negativas, como as emissões de GEE do setor, que, entre 2006 e 2017, aumentaram em 131,4% (gráfico 3). De acordo com os dados do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Seeg)<sup>27</sup>, o setor de energia representava 16% das emissões totais de dióxido de carbono no Brasil em 2000, e essa participação dobrou para 32% das emissões totais do ano de 2017.

Diante da vulnerabilidade do sistema à pluviometria e da consequente elevação das tarifas, cabe destacar o crescimento da capacidade instalada de autoprodutores, especialmente em termelétricidade. Entretanto, tal fato não deve contribuir para a redução nas emissões de GEE (tabela 4).

Parte significativa das novas CGS está sendo construída em regiões distantes dos centros consumidores, o que requer investimentos em linhas de transmissão<sup>28</sup>. A oferta de transmissão de energia elétrica é crucial para o SEB, pois possibilita a otimização do SIN ao transferir energia de regiões com geração superavitária, como a região Sul, para aquelas com excesso de consumo, como Nordeste e Sudeste<sup>29</sup>, minimizando a necessidade do acionamento de termelétricas. Segundo a Aneel<sup>30</sup>, em 2016, os 216 em-

27. Cf. a base de dados do *site* do Seeg, disponível em: <https://tinyurl.com/vxtfwjg>, acesso em: 18 dez. 2019.

28. “É o caso, por exemplo, das hidrelétricas Santo Antônio e Jirau, localizadas no estado de Rondônia, e da hidrelétrica de Teles Pires, localizada no norte do estado do Mato Grosso. Embora essas usinas sejam consideradas parte do subsistema Sudeste/Centro-Oeste, estão longe dos grandes centros de carga e requerem significativos investimentos em transmissão. O escoamento da energia das duas hidrelétricas do Rio Madeira em Rondônia exigiu a instalação de duas linhas de transmissão de 600 kv em corrente contínua com 2 375 km de extensão — na época considerada a mais longa linha de transmissão em corrente contínua no mundo [...] — mas que logo será superada, pois a transmissão requerida para escoar a energia da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, requererá duas linhas de transmissão em corrente contínua de  $\pm 800$  kv, sendo uma com extensão de 2 092 km e outra com 2 439 km, além da ampliação da linha de transmissão Norte-Sul. A hidrelétrica de Teles Pires e as outras quatro hidrelétricas previstas na bacia do rio Teles Pires (Foz do Apiacás, São Manoel, Colíder e Sinop) requererão a instalação de três linhas de transmissão de 500 kv (quilovolts) com 1 005 km (quilômetros) de extensão.” Cf. Instituto Acende Brasil, *op. cit.*, p. 5, set. 2015.

29. *Idem*, *ibidem*.

30. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE), *Relatório Anual de Monitoramento dos Serviços de Distribuição e Transmissão de*

TABELA 4: *Capacidade instalada de autoprodução de energia elétrica (1986-2018)*

|                                     | Hidrelétrica | Termelétrica | Eólica | Solar  | Total  |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------|--------|--------|
| 1986                                | 624          | 2 665        | —      | —      | 3 289  |
| 1988                                | 645          | 2 665        | —      | —      | 3 310  |
| 2001                                | 970          | 3 730        | —      | —      | 4 700  |
| 2014                                | 4 863        | 16 027       | 2      | 9      | 20 901 |
| 2018                                | 5 031        | 19 798       | 2      | 5      | 24 836 |
| Variação pré-crise<br>(1986-2001)   | 55,5%        | 40%          | —      | —      | 42,9%  |
| Variação pós-crise<br>(2001)        | 401,2%       | 329,7%       | —      | —      | 344,7% |
| Variação pós-estígio<br>(2014-2015) | 3,5%         | 23,5%        | 0%     | -44,4% | 18,8%  |

Nota: Dados em megawatts (MW) e percentuais (%).

Fonte: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Balanco Energético Nacional 2019: Ano Base 2018*, Rio de Janeiro, 2019a, disponível em: <https://tinyurl.com/sollp9e>, acesso em: 18 dez. 2019.

preendimentos, que representam 62,3% das linhas em construção, estavam 502 dias atrasados em média. Entre as causas principais desses atrasos estavam licenciamento ambiental, compra de materiais e execução física das obras. O tempo médio para a conclusão de uma obra de transmissão aumentou de 869 dias em 2011 para 1029 dias em 2015. O relatório da Aneel<sup>31</sup> ainda destaca que, além dos atrasos, o governo também não teve muito sucesso nos leilões realizados entre 2013 e 2015, uma vez que várias linhas ofertadas não receberam lances, como as linhas de interligação de eólicas nas regiões Sul e Nordeste, as de escoamento de energia das UHES de Belo Monte e Teles Pires e as da conexão de novas usinas termelétricas.

Além de elevar tarifas e emissões de GEE, os limites da rede de transmissão e distribuição causam aumento de perdas<sup>32</sup>. Entre 2006 e 2017,

*Energia Elétrica*, Brasília, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/rjmq6rf>, acesso em: 18 dez. 2019.

31. *Idem, ibidem*.

32. Englobam as chamadas perdas técnicas nas redes de transmissão e distribuição e as denomina-

TABELA 5: Perdas de energia elétrica gerada (2006; 2017)

|                               | 2006      | 2017      | Variação |
|-------------------------------|-----------|-----------|----------|
| Sistemas isolados             | 35,5%     | 30%       | -69,5%   |
| SIN                           | 16,7%     | 19,2%     | +58,8%   |
| Norte                         | 16,7%     | 27,7%     | +172,2%  |
| Nordeste                      | 19,2%     | 21,6%     | +72,6%   |
| Sudeste/Centro-Oeste          | 16,1%     | 18,8%     | +52,2%   |
| Sul                           | 13,2%     | 14%       | +52,3%   |
| Energia gerada total (em gwh) | 427 312,8 | 578 657,3 | 35,4%    |
| Perda total (em gwh)          | 73 513,7  | 111 496,2 | 51,7%    |
| Perda média                   | 17,2%     | 19,3%     | —        |

Nota: Cálculos dos autores. Dados de energia elétrica gerada estão em percentual (%) e em gigawatts-hora (gwh).

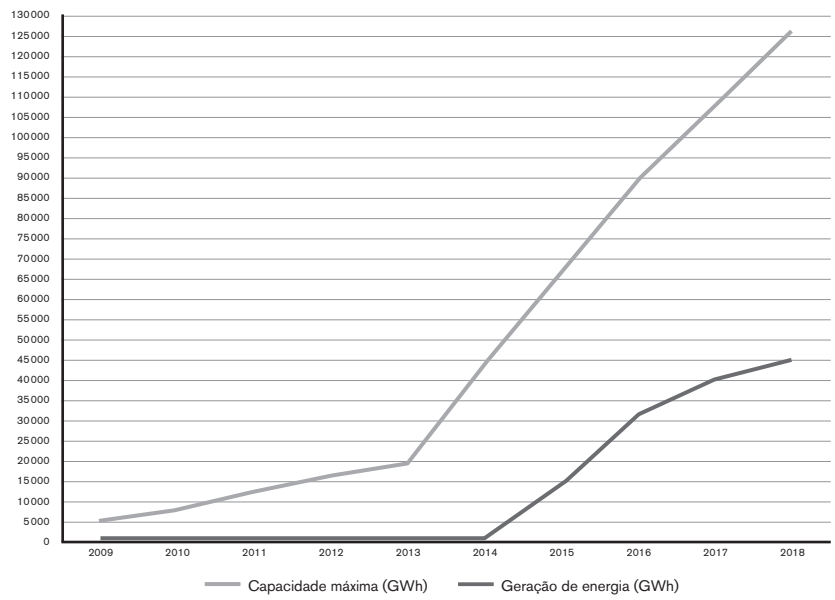
Fontes: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2015: Ano Base 2014*, Rio de Janeiro, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/u862kdv>, acesso em: 18 dez. 2019; *idem*, *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2018: Ano Base 2017*, Rio de Janeiro, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/updk62e>, acesso em: 18 dez. 2019.

houve aumento de 51,7% nas perdas de energia, percentual relativamente superior ao do aumento da energia gerada (tabela 5).

Outra observação importante e que corrobora os atrasos dos investimentos em novas linhas de transmissão é o descasamento temporal entre o aumento de capacidade instalada de geração de energia eólica e sua efetiva geração. O gráfico 4 mostra a razão entre a geração de energia e a capacidade de energia eólica em megawatts-hora. Nota-se que, mesmo contando com capacidade instalada desde 2009, apenas a partir de 2015 a geração das eólicas pode ser considerada suficiente, com fator de capacidade realizada de 35%. Uma das possíveis explicações para esse hiato é o

das perdas não técnicas, que consideram ligações irregulares e clandestinas, erros de medição, inadequações no processo de faturamento, falta de equipamento de medição em unidades consumidoras, efeito calendário etc. Adicionalmente, as perdas totais contabilizam outras diferenças relativas aos próprios conceitos utilizados de carga global e de consumo na rede, como é o caso de alguns consumidores livres conectados à rede básica que possuem autoprodução de energia e cujo consumo é integralmente considerado na carga global, mas não no consumo na rede.

GRÁFICO 4: Capacidade instalada e energia elétrica gerada por parques eólicos (2009-2018)



|                          | 2009  | 2010  | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017    | 2018    |
|--------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Capacidade máxima (GWh)  | 5 274 | 8 121 | 12 483 | 16 574 | 19 290 | 42 819 | 66 865 | 88 686 | 107 599 | 126 056 |
| Geração de energia (GWh) | -     | -     | 9      | 10     | 29     | -      | 13 716 | 30 518 | 39 303  | 44 506  |

Fontes: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2018: Ano Base 2017*, Rio de Janeiro, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/updk62e>, acesso em: 18 dez. 2019; Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Seeg), “Emissões por Atividade Econômica: Diagrama Sankey”, em Plataforma Seeg, [S.l.], [2019], disponível em: <https://tinyurl.com/reoeg78>, acesso em: 18 dez. 2019.

tempo médio entre a construção dos EOLs e sua efetiva geração de energia. A falta de infraestrutura de transmissão configura, novamente, uma razão importante para explicar tal diferença.

Além dos problemas de conexão de certos EOLs com a rede de transmissão, há ainda as diferenças entre os fatores de capacidade contratados nos leilões de energia por EOL e os fatores de capacidade efetivamente realizados. Essas diferenças podem ter sido geradas por questões climáticas específicas (apêndice A) ou por limitações na medição histórica das velocidades do vento, o que produziu estimativas de baixa qualidade estatística. Por exemplo, em 2014, quando a região Nordeste concentrava

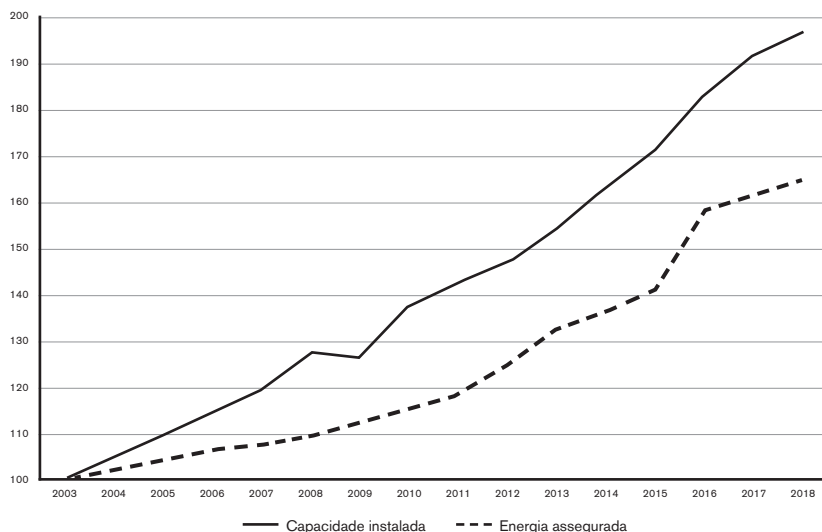
TABELA 6: Desempenho dos parques eólicos (2014)

| Estado              | Potência instalada |      | Garantia física |      | Fator de capacidade estimado |     | Geração média (mw médio) |      | Fator de capacidade médio |   | Parques eólicos |
|---------------------|--------------------|------|-----------------|------|------------------------------|-----|--------------------------|------|---------------------------|---|-----------------|
|                     | MW                 | %    | MW              | %    | %                            | %   | MW                       | %    | %                         | % |                 |
| Bahia               | 342,6              | 20%  | 134,1           | 21%  | 39,1                         | 9   | 24%                      | 31,9 | 3                         |   |                 |
| Ceará               | 484,3              | 29%  | 187,5           | 29%  | 38,7                         | 18  | 26%                      | 24,3 | 1                         |   |                 |
| Pernambuco          | —                  | —    | —               | —    | —                            | —   | —                        | —    | —                         |   |                 |
| Piauí               | —                  | —    | —               | —    | —                            | —   | —                        | —    | —                         |   |                 |
| Rio Grande do Norte | 305                | 18%  | 116,7           | 18%  | 38,3                         | 4   | 16%                      | 24,2 | 7                         |   |                 |
| Subtotal Nordeste   | 1131,9             | 67%  | 438,3           | 69%  | 38,7                         | 1   | 67%                      | 26,6 | 1                         |   |                 |
| Rio Grande do Sul   | 552,2              | 33%  | 199,4           | 31%  | 36,1                         | 51  | 33%                      | 27,4 | 9                         |   |                 |
| Santa Catarina      | —                  | —    | —               | —    | —                            | —   | —                        | —    | —                         |   |                 |
| Subtotal Sul        | 552,2              | 33%  | 199,4           | 31%  | 36,1                         | 51  | 33%                      | 27,4 | 9                         |   |                 |
| SIN                 | 1684,1             | 100% | 637,7           | 100% | 37,9                         | 452 | 100%                     | 26,8 | 50                        |   |                 |

Nota: Dados de dezembro de 2014.

Fonte: Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), *Boletim Mensal de Geração Eólica: Dezembro de 2014*, Brasília, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/ulso6dk>, acesso em: 18 dez. 2019.

GRÁFICO 5: *Evolução de capacidade instalada e energia assegurada (2003-2018)*



Nota: Dados em terawatt-horas (rwh). O ano de 2003 foi considerado modelo (100%).

Fonte: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2018: Ano Base 2017*, Rio de Janeiro, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/updk62e>, acesso em: 18 dez. 2019; Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Relatórios SAS, Brasília, 2016, 2018, 2019b, disponível em: <https://tinyurl.com/utodf4r>, acesso em: 18 dez. 2019.

67% do potencial instalado eólico (1131,9 megawatts), o fator de capacidade estimado, baseado na garantia física (438,3 megawatts), era de 38,7% (tabela 6). Entretanto, em dezembro de 2014, sazonalmente um mês favorável aos ventos, os EOLs geraram 301 megawatts médios, o que equivale a um fator de capacidade realizado de 26,6%. Na região Sul, no mesmo período, o fator de capacidade realizado foi de 27,4%, ou 151 megawatts médios, contra um fator de capacidade estimado de 36,1%, isto é, 199,4 megawatts.

Entre 2003 e 2018, a capacidade instalada total do SEB praticamente dobrou de 718,6 terawatts-hora para 1414,6 terawatts-hora<sup>33</sup> (gráfico

33. Estimativa baseada no produto da capacidade instalada, em megawatts, por 8760 horas em um ano (24 horas × 365 dias).

5); porém, a energia assegurada (EAS) cresceu menos, passando de 422,8 terawatts-hora para 694,7 terawatts-hora. Desse modo, o fator de capacidade médio decresceu de 58,8% para 49,1%. No entanto, não se pode atribuir totalmente aos EOLS essa queda, pois algumas novas UHEs apresentavam fatores de capacidade menores, como a UHE de Belo Monte, com 40,7%<sup>34</sup>.

## **Planejamento do setor elétrico brasileiro: os planos decenais de expansão de energia**

No que diz respeito à oferta de energia elétrica, o SEB é constituído de um portfólio de ativos fixos e agrupados nas três funções de GTD – relembrando: geração, transmissão e distribuição. Esses ativos têm uma característica em comum: são intensivos em capital e, por essa razão, a recuperação do investimento (*payback* composto) para os fornecedores de capital (empreendedores e financiadores) se dá a longo prazo. Alguns desses ativos, notadamente as redes de transmissão e distribuição, têm características de monopólios naturais<sup>35</sup>.

Com relação a demanda, o SEB é composto de consumidores heterogêneos. Tais consumidores se encontram dispersos geograficamente, alguns podem estar distante das CGs, têm necessidades de volumes e cargas distintas e apresentam elasticidade de renda e preço e diferentes prazos (curto e longo). É complexo prever o comportamento da demanda, e custa

34. A UHE de Belo Monte tem 11233 megawatts de capacidade instalada e 4571 megawatts de quantidade média de geração de energia. Cf. “UHE Belo Monte, a Maior Usina Hidrelétrica 100% Brasileira”, Norte Energia, [2019], disponível em: <https://tinyurl.com/yctt7e3>, acesso em: 18 dez. 2019.

35. Monopólio natural é entendido como uma atividade que pode produzir grande economia de escala. O custo marginal de atendimento do consumidor adicional é baixo, “de forma que mesmo nos casos em que há competição, esta não deveria acontecer de forma intensa”. Cf. Erico Henrique Garcia de Brito, *Tarifas de Distribuição de Energia Elétrica no Brasil: Aperfeiçoamento da Metodologia Tarifária a partir de Parâmetros de Continuidade do Serviço, Sustentabilidade Econômico-financeira e Simplicidade Regulatória*, tese de doutorado, São Paulo, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2017, p. 76.

caro estocar energia elétrica. Se a energia elétrica não está disponível no momento da demanda (em inglês, *just in time*), há interrupção (em inglês, *blackout*) ou redução do fornecimento (em inglês, *brownout*)<sup>36</sup>.

A dificuldade de prever a demanda pode acarretar decisões ineficazes para consumidores, produtores e investidores, gerando necessidade de investimentos nas infraestruturas de contingência de linhas de transmissão e geração. Segundo Paul L. Joskow<sup>37</sup>, a combinação de não estocagem, variações instantâneas (em inglês, *real time*) na demanda, baixa elasticidade da demanda a curto prazo e erros aleatórios nos ativos de geração e transmissão requer investimentos em energia de reserva (em inglês, *ancillary services*)<sup>38</sup>.

Desse modo, deve-se destacar que o SEB precisa planejar a expansão da capacidade instalada de seu portfólio de ativos de GTD com antecedência para atender ao crescimento da demanda. Em um setor em que coexistem empresas privadas, estatais (federais e estaduais)<sup>39</sup> e mistas, a expansão do GTD é um complexo exercício de coordenação, principalmente quando inúmeras empresas estão envolvidas.

36. *Blackouts* são caracterizados por completa falta de energia elétrica para uma ampla área e por um período extenso. *Brownouts* podem incluir reduções controladas de carga (em volts) e até falta de energia elétrica temporária para um grupo limitado de consumidores. Reduções nas cargas podem danificar equipamentos que requerem cargas estáveis. Geralmente, *blackouts* e *brownouts* ocorrem sem aviso prévio; os primeiros são involuntários, causados por falhas nos equipamentos de GTD, ao passo que os segundos são deliberados.

37. Paul L. Joskow, “Electricity Sector Restructuring and Competition: Lessons Learned”, *Cuadernos de Economía*, ano 40, n. 121, pp. 548-558, dez. 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/snk6o27>, acesso em: 18 dez. 2019.

38. “O modelo do SEB conta, desde 2008, com a Energia de Reserva, destinada a elevar a segurança no fornecimento no SIN. A energia de reserva é oriunda de usinas especialmente contratadas para este fim, de forma complementar ao montante contratado no ambiente regulado (ACR). A regulamentação do mecanismo deu-se pelo decreto n. 6 353, de 16 de janeiro de 2008, e o início da comercialização ocorreu um ano mais tarde. A CCEE passou a representar os agentes de consumo desta energia e a responder pela centralização da relação contratual entre as partes e pela gestão da Conta de Energia de Reserva (Coner). [...] Decorrente deste processo de contratação, o Encargo de Energia de Reserva (EER) é cobrado de todos os usuários do SIN.” Cf. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), “Energia de Reserva”, [ccee.org.br](http://ccee.org.br), 2019a, disponível em: <https://tinyurl.com/s4zwly6>, acesso em: 18 dez. 2019.

39. São exemplos a Companhia Energética de São Paulo (Cesp) e a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig).



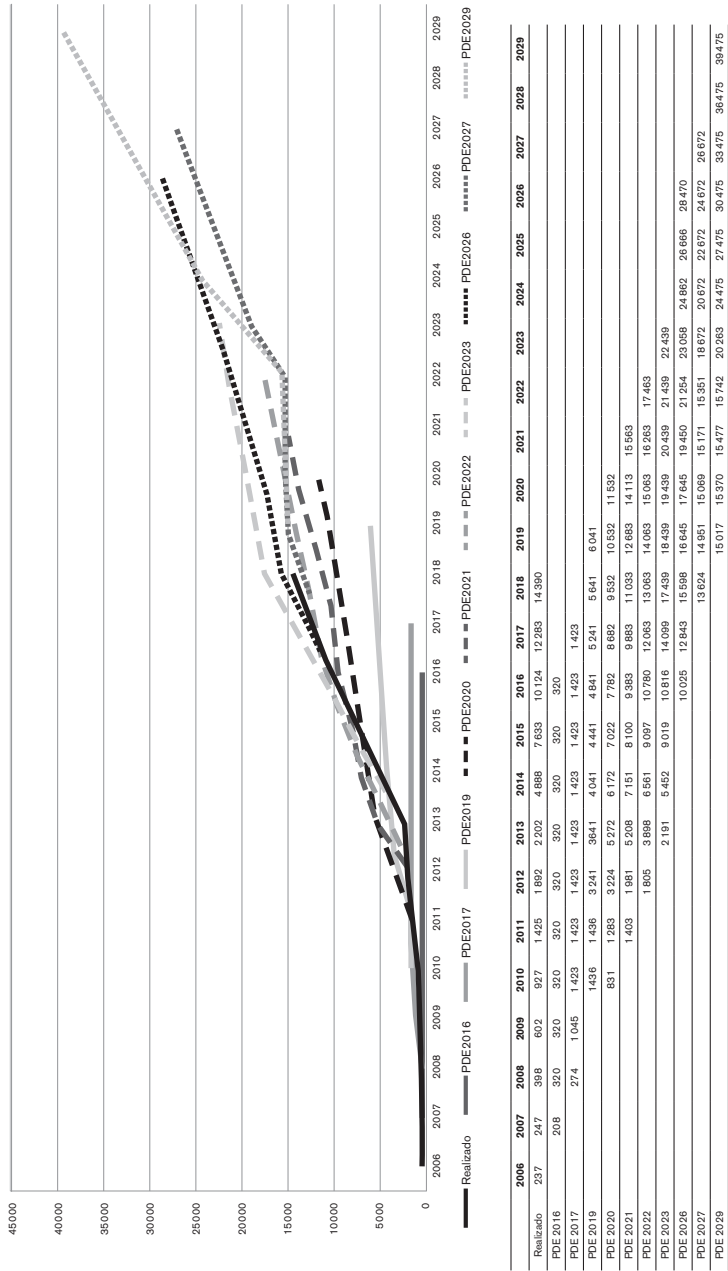
Com a criação da EPE em 2004, o PDE se tornou o principal instrumento de planejamento a médio e longo prazo do SEB. O plano apresenta as diretrizes do país de expansão da capacidade instalada de GTD para os dez anos seguintes, com base em projeções de demanda. É importante para garantir a previsibilidade do setor para os investidores e apresentar a forma como o governo planejou o crescimento de geração e capacidade instalada dos anos anteriores. Para este estudo, foram analisados doze PDES elaborados entre 2006 e 2019, correspondentes ao planejamento de 2015 a 2029<sup>40</sup>.

Conforme ressaltado na introdução, nossa análise foca o planejamento da capacidade instalada da energia elétrica de fontes eólica e térmica, por causa da importância que adquiriram na matriz elétrica nos últimos dezoito anos. Os gráficos 6 e 7 apresentam uma comparação entre a capacidade instalada planejada nos PDES e a capacidade instalada efetivamente realizada por ano. Vale ressaltar que para cada PDE analisado foram apresentados apenas os anos em que houve projeção da capacidade instalada<sup>41</sup>.

A análise do gráfico 7 mostra que o crescimento da capacidade instalada de geração de energia elétrica por fonte eólica (em megawatts) começa a aparecer no planejamento do SEB, de forma tímida, em 2006, em especial nos PDES de 2017 em diante. O planejamento da capacidade eólica foi superestimado até 2014, quando houve crescimento da capacidade instalada dessa fonte, ultrapassando o planejado nos PDES de 2019, 2020 e 2021 (no

40. Brasil, Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006-2015*, Brasília, 2006; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2007-2016*, Brasília, MME/EPE, 2007; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017*, Brasília, 2009; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2019*, Brasília, 2010; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2020*, Brasília, 2011; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2021*, Brasília, 2012; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2022*, Brasília, 2013; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2023*, Brasília, 2014; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2024*, Brasília, 2015; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2026*, Brasília, 2017; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2027*, Brasília, 2018; *idem*, *Plano Decenal de Expansão de Energia 2029*, Brasília, 2019. Todos os PDES estão disponíveis em: <https://tinyurl.com/u9vkvx>, acesso em: 18 dez. 2019.
41. Isso significa que o PDE de 2016 foi realizado em 2007 e apresenta projeção apenas para os anos de 2007 a 2016, enquanto o PDE de 2029 apresenta projeções para os anos entre 2019 e 2029.

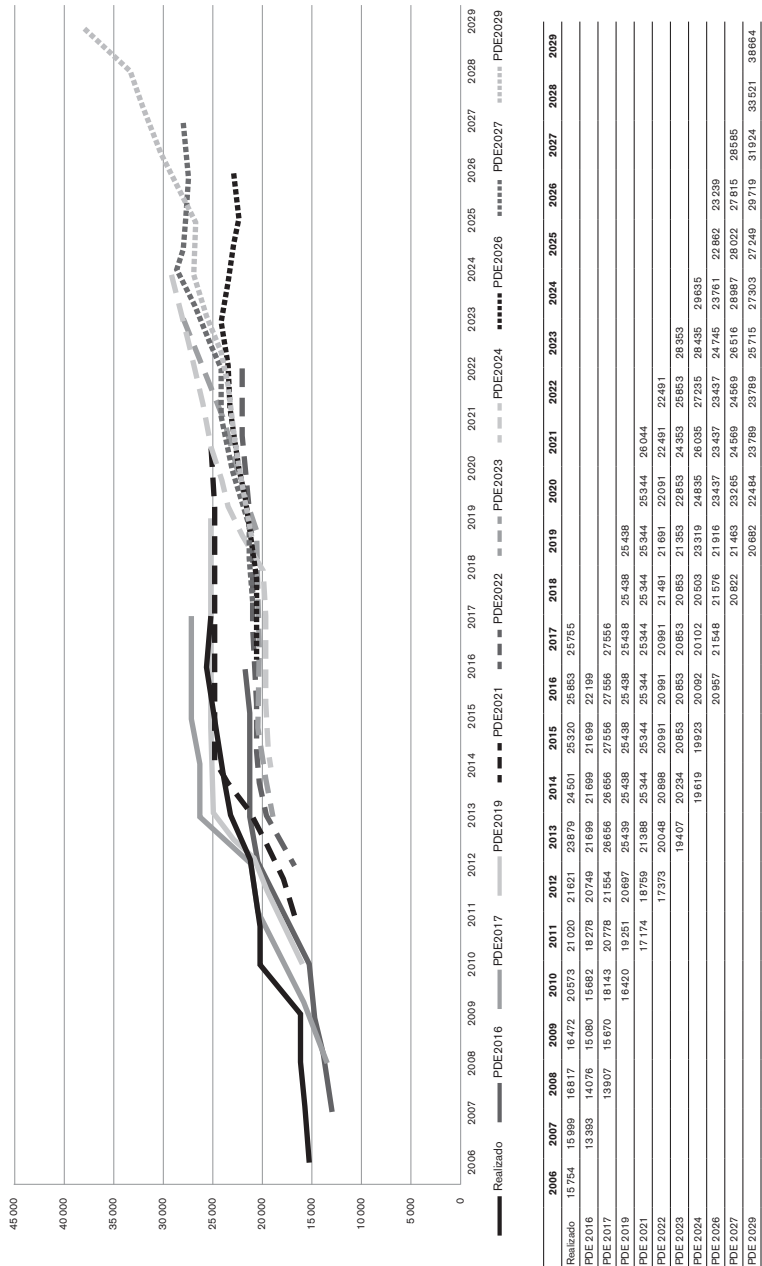
GRÁFICO 6: Capacidade instalada de geração de energia elétrica por fonte eólica: comparação entre planejado nos planos decenais de expansão e realizado (2006-2029)



Nota: Dados em megawatts (MW).

Fonte: Brasil, Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Plano Decenal de Expansão de Energia*, Brasília, 2006-2007, 2009-2015, 2017-2019, disponível em: <https://tinyurl.com/svny53j>, acesso em: 18 dez. 2019; Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Balanco Energético Nacional 2019: Ano Base 2018*, Rio de Janeiro, 2019a, pp. 182-184, disponível em: <https://tinyurl.com/sollp9e>, acesso em: 18 dez. 2019.

GRÁFICO 7: Capacidade instalada de geração de energia elétrica por fonte térmica: comparação entre o planejado nos planos decenais de expansão e o realizado (2006-2029)



Nota: Dados em megawatts (MW).

Fonte: Brasil, Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Plano Decenal de Expansão de Energia*, Brasília, 2006-2007, 2009-2015, 2017-2019, disponível em: <https://tinyurl.com/svny53j>; acesso em: 18 dez. 2019; Empresa de Pesquisa Energética (EPE), *Balanco Energético Nacional 2019: Ano Base 2018*, Rio de Janeiro, 2019a, pp. 182-184, disponível em: <https://tinyurl.com/sollp9e>, acesso em: 18 dez. 2019.

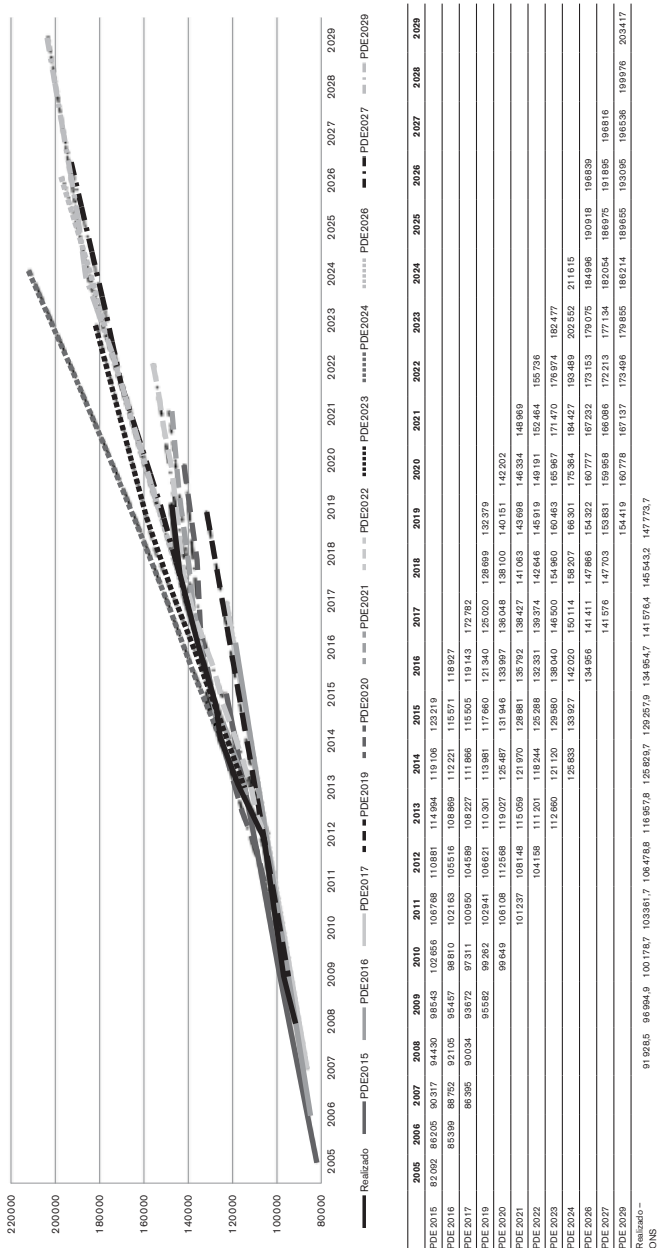
gráfico 7, entre 2014 e 2017). No PDE de 2029, disponibilizado em 2019, verifica-se que é esperado um crescimento menor da capacidade dessa fonte até 2022, bem como um novo aumento exponencial a partir de 2023, por conta do crescimento esperado nas regiões Sul e Nordeste (gráfico 6). Segundo os PDES de 2027 e 2029, a oferta de energia elétrica de fonte eólica se mostra extremamente competitiva diante das demais tecnologias candidatas à expansão em termos de preço de energia.

O estudo do planejamento da capacidade das térmicas mostra diferenças importantes em relação às eólicas (gráfico 7). Em primeiro lugar, observa-se que em praticamente todos os anos a capacidade instalada efetiva (realizada) foi maior que a planejada, com exceção dos PDES de 2017 e 2027, que planejavam um crescimento maior da capacidade instalada dessa fonte a partir de 2012, provavelmente por reflexo do racionamento. Durante nove anos, nos PDES de 2019 a 2027, o governo projetou uma estabilidade na capacidade instalada dessa fonte (sem ampliação da capacidade). No entanto, esse cenário de estabilidade mudou no PDE de 2029, que projeta uma ampliação da capacidade instalada das termelétricas de 15,3% em dois anos, de 2027 a 2029.

A eficácia da expansão da capacidade instalada dos EOLS, por exemplo, pressupõe sua conexão com a rede de transmissão (SIN e sistemas isolados). Se essa conexão não ocorre no momento em que o EOL fica pronto, a energia gerada não pode ser escoada e alcançar o consumidor.

No gráfico 8, apresentamos uma comparação da evolução planejada das linhas de transmissão com a evolução realizada. É possível perceber que, entre 2008 e 2012, a construção de novas linhas aconteceu um pouco abaixo do esperado, contando com forte ampliação entre os anos de 2013 e 2014 (um aumento de 18% em dois anos), acima do planejado em todos os PDES anteriores. No entanto, de 2015 até os dias atuais, o crescimento das linhas de transmissão não ocorreu na velocidade esperada, descolando das trajetórias propostas pelos PDES de 2023 em diante. O último PDE disponível, referente a 2029, ajusta o crescimento mais baixo dessa ampliação e, ao mesmo tempo, propõe que a rede de transmissão seja ampliada em 2,8% ao ano até 2029.

GRÁFICO 8: Linhas de transmissão: comparação entre o planejado nos PDEs e o realizado (2005-2029)



Nota: Dados em quilômetros (km).

Fonte: Brasil, Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Plano Decenal de Expansão de Energia, Brasília, 2006-2007, 2009-2015, 2017-2019, disponível em: <https://tinyurl.com/svny53j>, acesso em: 18 dez. 2019.

## Financiamento do setor elétrico brasileiro: o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Nesta seção, analisamos a atuação do BNDES entre 2002 e 2018. A atuação do BNDES nesse período buscou propiciar os meios financeiros para ampliação da oferta e promover a modicidade tarifária para atrair novos investidores<sup>42</sup>. O banco promoveu uma série de medidas de facilitação de empréstimos, como redução nas taxas, ampliação dos prazos e aumento da participação máxima do BNDES. Assim, entre 2002 e 2018, a rubrica de Energy and Gas (E&G) contratou um total de 335,7 bilhões de reais em financiamentos do BNDES, em valores de 2018 (gráfico 9), dos quais 92,9%, isto é, 311,9 bilhões de reais, haviam sido desembolsados no período<sup>43</sup>.

Do total de financiamentos contratados entre 2002 e 2018, a geração obteve 61,3% (205,6 bilhões de reais) e a maior taxa de desembolso: 97,3%, 200 bilhões de reais, como descrito na tabela 7. A distribuição ficou em segundo lugar, com 22% dos financiamentos contratados (73,8 bilhões de reais), e a transmissão recebeu os 16,8% (56,3 bilhões reais) restantes.

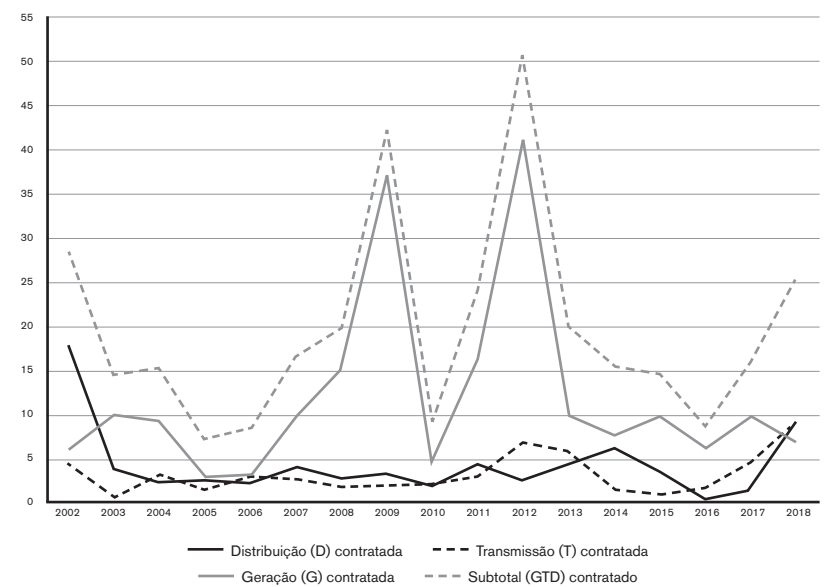
Na geração, os EOLs foram a segunda fonte a contratar mais financiamentos, sendo responsáveis por 49,2 bilhões de reais, equivalentes a 23,9% do total e só perdendo para as UHES, com 58,2%, ou seja, 119,7 bilhões reais. Além de financiamentos, a energia eólica também contou com vários incentivos a tributos, como Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto de Importação (II) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)<sup>44</sup>. Ademais,

42. Nelson Fontes Siffert Filho *et al.*, “O Papel do BNDES na Expansão do Setor Elétrico Nacional e o Mecanismo de *Project Finance*”, *BNDES Setorial*, n. 29, pp. 3-36, mar. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/wmxwg7>, acesso em: 18 dez. 2019.

43. As diferenças entre valores contratados e desembolsados dependem da implementação dos projetos e de suas comprovações no BNDES e em bancos repassadores.

44. Elisa Salomão Lage e Lucas Duarte Processi, “Panorama do Setor de Energia Eólica”, *Revista do BNDES*, n. 39, pp. 183-206, jun. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/rmv7bnl>, acesso em: 18 dez. 2019.

GRÁFICO 9: Evolução dos financiamentos contratados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para Energy and Gas (2002-2018)



|                             | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Distribuição (D) contratada | 17,8 | 3,8  | 2,5  | 2,7  | 2,4  | 4,2  | 2,8  | 3,3  | 2,0  | 4,5  | 2,8  | 4,2  | 6,2  | 3,6  | 0,5  | 1,3  | 9,2  |
| Transmissão (T) contratada  | 4,6  | 0,7  | 3,5  | 1,6  | 2,9  | 2,8  | 2,0  | 1,9  | 2,3  | 3,3  | 6,8  | 5,8  | 1,6  | 1,1  | 1,7  | 4,6  | 9,1  |
| Geração (G) contratada      | 6,0  | 10,0 | 9,2  | 2,8  | 3,2  | 9,7  | 15,0 | 36,9 | 4,8  | 16,3 | 41,0 | 9,9  | 7,8  | 9,9  | 6,3  | 9,9  | 6,9  |
| Subtotal (GTD) contratado   | 28,4 | 14,5 | 15,2 | 7,1  | 8,5  | 16,7 | 19,9 | 42,2 | 9,0  | 24,1 | 50,6 | 19,9 | 15,6 | 14,5 | 8,6  | 15,8 | 25,2 |

Nota: Os valores nominais foram deflacionados segundo o produto interno bruto (PIB) e inflacionados para valores de 2018 (em bilhões de reais). O ano de 2002 foi considerado modelo (100%).

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), “Consulta a Operações do BNDES”, BNDES.gov.br, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/tek7wlj>, acesso em: 18 dez. 2019.

os EOLS contrataram 12,5% menos financiamentos que a transmissão, mas receberam apenas 7,8% menos desembolsos (47,6 bilhões reais, equivalente a um desembolso médio de 96,7% em relação ao contratado) que a transmissão (51,6 bilhões reais, ou 91,7%), como descrito na tabela 7. Essa diferença nas taxas de desembolso pode ter ocorrido em razão da maior padronização dos equipamentos eólicos e da extensão dos EOLS.

TABELA 7: *Evolução dos financiamentos contratados e desembolsados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para Energy and Gas (2018)*

|                                        | Total   | Desembolso/<br>contratação | Total (%) |
|----------------------------------------|---------|----------------------------|-----------|
| <b>Distribuição</b>                    |         |                            |           |
| Contratado                             | 73 772  |                            | 22%       |
| Desembolsado                           | 60 279  | 81,7%                      | 19,3%     |
| <b>Transmissão</b>                     |         |                            |           |
| Contratado                             | 56 271  |                            | 16,8%     |
| Desembolsado                           | 51 612  | 91,7%                      | 16,5%     |
| <b>Geração</b>                         |         |                            |           |
| Contratado                             | 205 621 |                            | 61,3%     |
| Desembolsado                           | 200 029 | 97,3%                      | 64,1%     |
| <b>Subtotal em GTD</b>                 |         |                            |           |
| Contratado                             | 335 664 |                            | 100%      |
| Desembolsado                           | 311 920 | 92,9%                      | 100%      |
| <b>Usinas hidrelétricas</b>            |         |                            |           |
| Contratado                             | 119 714 |                            | 58,2%     |
| Desembolsado                           | 118 700 | 99,2%                      | 59,3%     |
| <b>Pequenas centrais hidrelétricas</b> |         |                            |           |
| Contratado                             | 17 876  |                            | 8,7%      |
| Desembolsado                           | 17 580  | 98,3%                      | 8,8%      |
| <b>Usinas termelétricas</b>            |         |                            |           |
| Contratado                             | 16 995  |                            | 8,3%      |
| Desembolsado                           | 15 066  | 88,6%                      | 7,5%      |
| <b>Parques eólicos</b>                 |         |                            |           |
| Contratado                             | 49 225  |                            | 23,9%     |
| Desembolsado                           | 47 582  | 96,7%                      | 23,8%     |
| <b>Usinas fotovoltaicas</b>            |         |                            |           |
| Contratado                             | 1 806   |                            | 0,9%      |
| Desembolsado                           | 1 102   | 61,0%                      | 0,6%      |
| <b>Subtotal em geração</b>             |         |                            |           |
| Contratado                             | 205 616 |                            | 100%      |
| Desembolsado                           | 200 030 |                            | 100%      |

Nota: Valores em bilhões de reais e percentuais (%).

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), “Consulta a Operações do BNDES”, BNDES.gov.br, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/tek7wlj>, acesso em: 18 dez. 2019.



Paradoxalmente, as linhas de transmissão são ativos relativamente mais seguros para investidores e financiadores que os de geração eólica e de distribuição. Seu risco de implementação também pode ser menor, pois é possível dividir a construção da linha em vários trechos ou canteiros (construção distribuída). À medida que os trechos vão ficando prontos, podem começar a gerar receitas. O risco de receita de um EOL, dependente de variações na velocidade do vento – como vemos na equação a seguir –, é muito superior ao risco de uma linha de transmissão, cuja receita é fixada no leilão de concessão.

$$P = \frac{1}{2} \rho A v^3$$

Na equação,  $P$  é a potência do vento,  $\rho$  representa a massa específica do ar (função da temperatura e pressão),  $v$  é a velocidade do vento não perturbado e  $A$  significa área de varredura.

## Discussão

Nossa análise indica que, desde 2003, o SEB conseguiu expandir e diversificar significativamente sua capacidade de geração, principalmente com relação à participação crescente da energia termelétrica e da eólica na matriz elétrica brasileira. No entanto, desde a última crise hídrica, em 2014-2015, as tarifas permanecem elevadas e os reservatórios ainda não recuperaram seus níveis históricos.

A crescente participação da energia termelétrica é motivada pela capacidade dessa fonte de estabilizar a carga gerada por fontes intermitentes (como a eólica) e contribuir para a gestão dos reservatórios das UHEs, em particular, em horários e meses de pico de consumo. No caso da autoprodução, a energia termelétrica pode ser uma alternativa energética com custo e fornecimento mais previsível para consumidores eletrointensivos.

O significativo crescimento da energia eólica deve-se ao fato de essa fonte de energia ter se mostrado extremamente competitiva diante das demais tecnologias candidatas à expansão em termos de preço de energia.

Entretanto, a eficácia da expansão da capacidade instalada dos EOLs pressupõe sua conexão com a rede de transmissão (SIN e sistemas isolados) e boas estimativas para seus fatores de capacidade.

A expansão da infraestrutura de transmissão também pode não ter sido suficiente para realocar energia e interligar novas CGs aos centros consumidores. Houve demora na implementação dos investimentos necessários, o que prejudicou o uso efetivo da capacidade instalada construída ao longo dos últimos quinze anos. O fato de o crescimento das linhas de transmissão não ter ocorrido na velocidade esperada pode explicar o descolamento das trajetórias de expansão da rede propostas nos PDES de 2023 em diante.

Apesar de, a princípio, as linhas de transmissão serem ativos de risco relativamente menor que outros de GTD, a alocação dos financiamentos não refletiu isso entre 2002 e 2018. O foco dos financiamentos do BNDES entre 2003 e 2018 foi a geração, que obteve 61,5% do montante contratado, seguida da distribuição, que recebeu 20,5% dos financiamentos, e da transmissão, que ficou com os 18% restantes. Somente no quadriênio de 2015 a 2018, a transmissão contratou mais financiamentos (26,3%) que a distribuição (23%). Entre 2002 e 2018, o valor contratado para financiar a geração eólica (49,2 bilhões de reais) foi pouco menor que o contratado para as linhas de transmissão (LTS) em todo o país (56,3 bilhões de reais). Embora mais barata e menos emissora de GEE, o incremento em sua capacidade instalada pode ter contribuído para diversificar a matriz, mas não foi capaz de reverter a alta nas tarifas e nas emissões do SEB. As termelétricas, por sua vez, avançam em particular na autoprodução.

Em linhas gerais, o gerenciamento operacional do setor ficou mais complexo com o maior número de CGs e a introdução de novas fontes intermitentes, como a eólica. No caso da energia eólica, por causa da natureza intermitente dos ventos, observa-se a ocorrência de distúrbios de qualidade da rede nesse tipo de geração de energia<sup>45</sup>.

Essas constatações indicam a necessidade de reorganização do setor, não apenas para reduzir tarifas como também para diminuir o risco hidrológico que há quase um século atormenta a economia brasileira (quadro 1). O

45. *Idem, ibidem.*

QUADRO 1: *Histórico de crises no abastecimento de energia elétrica no Brasil (1924-2015)*

| Anos                  | Regiões e/ou cidades atingidas                                              | Razões                                                                            |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 1924 e 1925 (c)       | São Paulo.                                                                  | Excesso de demanda e estiagem.                                                    |
| 1937 (a, c, d) a 1945 | Várias regiões e estados, incluindo a região Sudeste e o Rio Grande do Sul. | Excesso de demanda e restrições impostas pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945). |
| 1944 (d)              | Rio Grande do Sul.                                                          | Estiagem.                                                                         |
| 1946 a 1951 (d)       | Principais regiões.                                                         | Suprimento.                                                                       |
| 1953 a 1955 (b)       | São Paulo e Rio de Janeiro.                                                 | Estiagem.                                                                         |
| 1963 e 1964 (b)       | Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.                                      | Estiagem.                                                                         |
| 1985 e 1986 (b)       | Região Sul.                                                                 | Estiagem.                                                                         |
| 1987 e 1988 (b)       | Região Nordeste.                                                            | Estiagem.                                                                         |
| 2002                  | Regiões Sudeste e Nordeste.                                                 | Estiagem.                                                                         |
| 2014 e 2015           | Regiões Sudeste e Nordeste.                                                 | Estiagem.                                                                         |

Fontes: (a) João Paulo Pombeiro Gomes e Marcelo Milano Falcão Vieira, “O Campo de Energia Elétrica no Brasil de 1880 a 2002”, *RAP: Revista de Administração Pública*, vol. 43, n. 2, pp. 295-322, mar.-abr. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/vgeyzdh>, acesso em: 18 dez. 2019; (b) Cesar Endrigo Alves Barderlin, *Os Efeitos do Racionamento de Energia Elétrica Ocorrido no Brasil em 2001 e 2002 com Ênfase no Consumo de Energia Elétrica*, dissertação de mestrado, São Paulo, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2004, disponível em: <https://tinyurl.com/tlspt9y>, acesso em: 18 dez. 2019; (c) Maria Letícia Corrêa, “Contribuição para uma História da Regulamentação do Setor de Energia Elétrica no Brasil: O Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica”, *Política & Sociedade*, n. 6, pp. 255-291, abr. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/uqzxpud>, acesso em: 18 dez. 2019; (d) José Luiz Lima, *Estado e Desenvolvimento do Setor Elétrico no Brasil: Das Origens à Criação da Eletrobrás*, dissertação de mestrado, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 1983, p. 65.

mercado está respondendo com a expansão da autoprodução baseada na energia fotovoltaica e termelétrica, mas ainda resta o desafio de expandir e modernizar a rede transmissora.

A médio prazo, o futuro das emissões de GEE no SEB também não parece promissor. Em 2014 atingiram um auge durante a estiagem e ainda não voltaram aos níveis anteriores. É possível que o aumento das emissões ainda persista, uma vez que a composição da geração de energia elétrica mudou com a maior participação de fontes intermitentes, notadamente a eólica, e o relativo baixo nível dos reservatórios das UHES.

Em termos de agenda de pesquisa, entendemos que a contribuição da energia eólica precisa ser mais aprofundada em termos quantitativos, não incluindo apenas a redução das tarifas como também a diminuição das emissões de GEE. O custo das oscilações na rede transmissora e distribuidora também clama por mensuração objetiva. A detalhada análise das causas dos atrasos nas implementações das LTS é imperativa para a formulação de políticas que possam otimizar a gestão dos reservatórios e amenizar a vulnerabilidade do SEB ao risco pluviométrico. Ademais, os investimentos do SEB, caracterizados por retornos a longo prazo, devem ser financiados pelo mercado de capitais em vista das atuais limitações na capacidade do BNDES de prover novos financiamentos. O desenvolvimento de instrumentos de captação é, portanto, um grande desafio.

# Hacia una visión renovada de la integración

HORST GREBE LÓPEZ<sup>1</sup>

En el mundo, existe una enorme variedad de experiencias de integración económica entre países geográficamente próximos, así como de acuerdos de libre comercio o mecanismos de cooperación política que involucran a países ubicados en varios continentes. Los objetivos que se proponen los gobiernos con la creación de esos mecanismos responden a las circunstancias históricas concretas y a los respectivos intereses nacionales que se manifiestan en los escenarios de las luchas políticas y la competencia económica. En las dinámicas de integración, juegan también un papel relevante las inercias institucionales derivadas de las respectivas historias nacionales y, obviamente, lo que podemos llamar el espíritu de la época.

Los procesos contemporáneos de integración comienzan después de la Segunda Guerra Mundial, y se extienden a todos los continentes, incluyendo a la Unión Soviética y a los países de Europa Oriental. En Europa Occidental respondieron a la necesidad de crear condiciones de cooperación económica, que pusieran término a las rivalidades franco-alemanas, las cuales habían provocado varias cruentas guerras en el pasado.

1. Economista boliviano, de la Universidad Técnica de Berlín, Alemania, con maestría y doctorado en economía de la Universidad de Economía de Berlín. Actualmente, se desempeña como presidente del Instituto Prisma, en Bolivia. Fue ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, de Minería y Metalurgia y de Desarrollo Económico en Bolivia. Además, fue funcionario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela). Fue docente en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), en Bolivia, en la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam) y en la Universidad Central de Venezuela (ucv).

En América Latina, la integración comienza a fines de los años 1950 y toma como modelo la experiencia europea occidental, aunque ciertamente en el caso tratado la motivación era otra: superar la estrechez de los mercados nacionales para impulsar los incipientes procesos de industrialización diseñados en esa época, que consistían básicamente en la sustitución de importaciones dirigida por un abanico de políticas estatales claramente orientadas a fortalecer la industria manufacturera, en reemplazo de los sectores primarios, que determinaron el carácter de la inserción internacional en el modelo de desarrollo extrovertido del pasado. La protección de la competencia de terceros países, la planificación del desarrollo y la ampliación del mercado interno mediante el establecimiento de acuerdos comerciales y aduaneros formaban parte del catálogo de políticas instrumentadas en ese entonces.

Se puede sostener que la dinámica de la integración en América Latina alcanzó importantes resultados hasta fines de los años 1970. La crisis de la deuda externa, en los años 1980, y las subsecuentes medidas de ajuste trajeron consigo, sin embargo, un cambio radical de políticas, que se consolidaron durante la década siguiente. Se acomodó en consecuencia para la integración el enfoque denominado de regionalismo abierto.

Bajo el predominio de las recetas neoliberales, perdió fuerza el impulso integracionista, y se debilitaron los mecanismos de la integración comercial en la región, salvedad hecha de Centroamérica. En la primera década del siglo *xxi*, se intentaron nuevos esquemas integracionistas, motivados por las afinidades ideológicas de los gobiernos involucrados. Todo hace pensar que tales iniciativas han perdido vigencia en esas fechas, como consecuencia, una vez más, de las nuevas corrientes políticas predominantes en la región.

Considerando todo lo anterior, está claro que los países suramericanos requieren responder con una iniciativa conjunta a los desafíos provenientes del despliegue del cambio mundial. En ese contexto, el diseño de una estrategia de revitalización de la integración latinoamericana tiene que tomar en cuenta las implicaciones que trae consigo el trasiego geográfico del poder en el mundo, las múltiples repercusiones de la revolución tecnológica, así como las nuevas pautas de la división internacional del

trabajo y las constelaciones geopolíticas vigentes que se abren paso en la actualidad.

De esas cuestiones trata este capítulo. Conviene dejar establecido, sin embargo, que el desarrollo argumental del texto se refiere principalmente a los países de América del Sur, puesto que se trata de la región donde la necesidad de replantear la integración es más importante en esa coyuntura.

Aparte de esta introducción y las reflexiones finales, el texto se estructura en tres secciones. La primera se ocupa de la descripción de los cuatro vectores de la transición global y de las consecuencias que se registran hasta el presente. La segunda sección aborda la cuestión de las tensiones centrífugas en América del Sur. En la tercera sección, se proponen algunos elementos imprescindibles para la revitalización de la integración en América del Sur sobre nuevas bases.

El texto concluye con algunas reflexiones finales sobre la preocupante coyuntura regional y con una propuesta de reforma profunda de las instituciones de gobierno de la integración suramericana, que podría contribuir a enfrentar los riesgos externos con base en los intereses compartidos de los países, a pesar de las actuales divisiones políticas entre algunos gobiernos suramericanos.

## **Los vectores de la transición global y sus consecuencias**

Se puede sostener que 2016 fue el año en que se hizo evidente que la normalidad vigente en las siete décadas pasadas había dejado de ser tal. Es cierto que los grandes cambios venían desde tiempo atrás, pero, en ese año, las dos potencias que ejercieron sucesivamente la hegemonía del orden internacional en los siglos xix y xx emprendieron un viraje abrupto: el Reino Unido, con los resultados del referéndum del Brexit –acrónimo de las palabras en inglés *Britain* y *exit*– y Estados Unidos, con la elección de Donald Trump. En lo que sigue se pasa revista a las principales fuerzas motrices del cambio global.

La emergencia de Asia adquiere notoriedad desde los primeros años de la década de los 2000. A partir de entonces, se hizo evidente el formidable traslado de poder desde el Atlántico Norte al Sudeste Asiático. La tabla 1 ilustra sobre tales desplazamientos demográficos y económicos ocurridos en las décadas pasadas entre las veinte economías más grandes del mundo. Se puede observar el aumento considerable del producto interno bruto (PIB) de los países asiáticos, cuyas tasas de crecimiento están muy por encima de las que ostentan los países industrializados de Europa, así como respecto de Estados Unidos.

Con base en la comparación de las tasas medias de crecimiento económico y demográfico, dicha tabla permite inferir también una idea aproximada sobre la gran disparidad de los ritmos de aumento de la productividad entre las distintas zonas económicas del mundo.

Entre los principales factores que explican tan desigual desempeño, se pueden mencionar los cuatro siguientes:

- los altos niveles del ahorro y la inversión en las economías asiáticas;
- el rol activo del Estado en la planificación de las inversiones;
- la continuidad y, al mismo tiempo, el cambio oportuno de las estrategias de desarrollo cuando se agotan los impulsos dinámicos de la estrategia vigente hasta entonces;
- la eficacia de los mecanismos de concertación entre el Estado y las empresas privadas.

Por lo tanto, se trata de un esquema radicalmente diferente de la experiencia suramericana, que en el mismo lapso registró al menos tres cambios pendulares de sus políticas económicas primordiales.

En la tabla 2, se muestran las grandes diferencias existentes en materia del desarrollo humano. Como se puede constatar, las economías asiáticas no solo han crecido más rápido que las del resto del mundo sino también han elevado sus niveles de desarrollo humano en mayor medida que las otras regiones.



TABLA 1: *Producto interno bruto y población de los veinte países más grandes (1995; 2007; 2017)*

|                | PIB a precios corrientes, PPA*<br>(miles de millones de US\$<br>internacionales) |            |            |               | Población<br>(millones de personas) |       |       |               |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|---------------|-------------------------------------|-------|-------|---------------|
|                | 1995                                                                             | 2007       | 2017       | Tasa<br>media | 1995                                | 2007  | 2017  | Tasa<br>media |
| China          | 2 265 024                                                                        | 9 016 020  | 23 189 898 | 11,1          | 1 211                               | 1 321 | 1 390 | 0,6           |
| Estados Unidos | 7 639 750                                                                        | 14 451 875 | 19 485 400 | 4,3           | 266,5                               | 301,9 | 325,3 | 0,9           |
| India          | 1 432 913                                                                        | 4 112 907  | 9 596 832  | 9,0           | 937,0                               | 1 150 | 1 316 | 1,6           |
| Japón          | 2 979 190                                                                        | 4 427 641  | 5 427 097  | 2,8           | 125,4                               | 127,8 | 126,7 | 0,0           |
| Alemania       | 2 043 158                                                                        | 3 188 282  | 4 199 319  | 3,3           | 81,3                                | 81,0  | 82,7  | 0,0           |
| Rusia          | 1 391 077                                                                        | 3 064 759  | 4 026 532  | 4,9           | 148,3                               | 143,2 | 144,0 | -0,5          |
| Brasil         | 1 339 245                                                                        | 2 388 742  | 3 254 920  | 4,1           | 158,9                               | 189,0 | 206,8 | 1,2           |
| Indonesia      | 853 591                                                                          | 1 611 057  | 3 249 633  | 6,3           | 194,8                               | 227,8 | 261,4 | 1,3           |
| Reino Unido    | 1 225 603                                                                        | 2 250 707  | 2 929 858  | 4,0           | 58,0                                | 61,3  | 66,0  | 0,6           |
| Francia        | 1 334 887                                                                        | 2 264 328  | 2 854 061  | 3,5           | 57,8                                | 61,8  | 64,6  | 0,5           |
| México         | 903 176                                                                          | 1 725 853  | 2 464 006  | 4,7           | 94,5                                | 109,8 | 123,5 | 1,2           |
| Italia         | 1 362 827                                                                        | 2 099 938  | 2 324 062  | 2,5           | 56,8                                | 58,5  | 60,6  | 0,2           |
| Corea del Sur  | 547 167                                                                          | 1 285 521  | 2 034 913  | 6,2           | 45,1                                | 48,7  | 51,5  | 0,6           |
| España         | 737 123                                                                          | 1 481 493  | 1 778 328  | 4,0           | 39,7                                | 45,2  | 46,4  | 0,7           |
| Canadá         | 692 274                                                                          | 1 290 766  | 1 763 970  | 4,3           | 29,3                                | 32,8  | 36,5  | 1,0           |
| Australia      | 416 570                                                                          | 831 271    | 1 253 844  | 5,1           | 18,1                                | 21,0  | 24,8  | 1,4           |
| Tailandia      | 408 780                                                                          | 786 628    | 1 240 047  | 5,1           | 59,0                                | 64,8  | 67,7  | 0,6           |
| Egipto         | 295 532                                                                          | 696 846    | 1 203 736  | 6,6           | 56,9                                | 73,6  | 94,8  | 2,3           |
| Nigeria        | 219 496                                                                          | 595 691    | 1 121 033  | 7,7           | 103,9                               | 143,9 | 188,7 | 2,7           |
| Argentina      | 356 122                                                                          | 674 423    | 918 032    | 4,3           | 34,8                                | 39,4  | 44,1  | 1,1           |

Nota: \* PPA = paridad del poder adquisitivo.

Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Database, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/wl3sfxb>, acceso en: 18 dic. 2019.

TABLA 2: Nivel de desarrollo humano de los veinte países más grandes, ordenado según el crecimiento medio del índice de desarrollo humano (1990-2017)

|                | IDH 2017 | Clasificación del IDH | Crecimiento medio del IDH (1990-2017) | Población urbana (%) |
|----------------|----------|-----------------------|---------------------------------------|----------------------|
| China          | 0,752    | 86                    | 1,51                                  | 58,0                 |
| India          | 0,640    | 129                   | 1,51                                  | 33,6                 |
| Turquía        | 0,791    | 65                    | 1,16                                  | 74,6                 |
| Indonesia      | 0,694    | 115                   | 1,02                                  | 54,7                 |
| Tailandia      | 0,755    | 86                    | 1,02                                  | 49,2                 |
| Egipto         | 0,696    | 113                   | 0,90                                  | 42,7                 |
| Brasil         | 0,759    | 79                    | 0,81                                  | 86,3                 |
| Corea del Sur  | 0,903    | 22                    | 0,80                                  | 81,5                 |
| México         | 0,774    | 74                    | 0,65                                  | 79,9                 |
| Reino Unido    | 0,922    | 14                    | 0,64                                  | 83,1                 |
| España         | 0,891    | 25                    | 0,62                                  | 80,1                 |
| Argentina      | 0,825    | 47                    | 0,59                                  | 91,7                 |
| Alemania       | 0,936    | 4                     | 0,58                                  | 77,3                 |
| Francia        | 0,901    | 23                    | 0,54                                  | 80,2                 |
| Italia         | 0,880    | 28                    | 0,50                                  | 70,1                 |
| Japón          | 0,909    | 19                    | 0,40                                  | 91,5                 |
| Rusia          | 0,816    | 49                    | 0,40                                  | 74,3                 |
| Canadá         | 0,926    | 12                    | 0,32                                  | 81,4                 |
| Australia      | 0,939    | 3                     | 0,30                                  | 85,9                 |
| Estados Unidos | 0,924    | 12                    | 0,27                                  | 82,1                 |

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), *Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: Actualización Estadística de 2018*, Nueva York, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yy6eqz6a>, acceso en: 18 dic. 2019.

Con base en los datos expuestos, se puede concluir que los países asiáticos han logrado combinar un modelo de desarrollo compuesto a la vez de enormes volúmenes demográficos, elevados ritmos de crecimiento económico y formación de recursos humanos idóneos para el dominio del cambio tecnológico y la innovación. Eso explica las grandes transformaciones internas ocurridas en dicha zona en menos de tres décadas y su inevitable proyección hacia los escenarios internacionales del poder económico y político.

La revolución tecnológica en marcha constituye una aceleración de las innovaciones desplegadas en las últimas tres décadas, en particular en los campos de la informática y las telecomunicaciones. Se trata, en lo fundamental, de enormes avances en biotecnología; nanotecnología; y nuevos desarrollos de la información –inteligencia artificial y *big data*. La robotización, el internet de las máquinas y la impresión 3D cambiarán en el curso de los próximos años las maneras de producir, de comunicarse y de entretenerse. Los efectos de la revolución tecnológica serán enormes en términos económicos, sociales y políticos, y la robotización puede traer consigo la desaparición o reconfiguración de un gran número de ocupaciones.

El cambio tecnológico es el resultado de las actividades de investigación y desarrollo (I&D) que realizan los gobiernos, las empresas y los centros académicos, en diversas combinaciones y divisiones de tareas entre ellos. Sin perjuicio de sus modalidades específicas de gestión, la inversión en I&D y las innovaciones a que pueden dar lugar en la economía constituyen factores relevantes para el crecimiento económico a largo plazo y también se expresan en las esferas de las técnicas militares, las prácticas profesionales, el entretenimiento y las comunicaciones a distancia entre las personas.

En la tabla 3, se muestran las enormes diferencias absolutas y relativas respecto de la dimensión que tienen los gastos en I&D en los mismos países incluidos en las tablas anteriores.

La expresión más clara de las desigualdades internacionales en cuanto al esfuerzo de I&D se expresa en el número de patentes que se registran anualmente. En ese campo, América Latina muestra un rezago considerablemente mayor al que se expresa en términos de ingreso por habitante, puesto que países como Japón, China y Estados Unidos registran anualmente millones de patentes, en tanto que los tres países latinoamericanos más grandes apenas superan alrededor de mil patentes anuales cada uno<sup>2</sup>.

2. World Intellectual Property Organization (Wipo), *World Intellectual Property Indicators 2018*, Ginebra, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/wc8sbwj>, acceso en: 18 dic. 2019.

TABLA 3: *Inversión en investigación y desarrollo de los veinte países más grandes (2011-2015)*

|                | <b>Inversión en I&amp;D (miles de millones de US\$, PPA)</b> | <b>PIB, PPA (%)</b> | <b>Inversión en I&amp;D per cápita (US\$, PPA)</b> | <b>Año</b> |
|----------------|--------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------|------------|
| Estados Unidos | 473,4                                                        | 2,7                 | 1443                                               | 2013       |
| China          | 409,0                                                        | 2,1                 | 299                                                | 2015       |
| Japón          | 179,8                                                        | 3,6                 | 1414                                               | 2014       |
| Alemania       | 109,4                                                        | 2,9                 | 1351                                               | 2014       |
| Corea del Sur  | 91,6                                                         | 4,3                 | 1518                                               | 2014       |
| India          | 66,5                                                         | 0,9                 | 39                                                 | 2015       |
| Francia        | 60,0                                                         | 2,3                 | 906                                                | 2014       |
| Reino Unido    | 44,8                                                         | 1,7                 | 693                                                | 2014       |
| Rusia          | 42,6                                                         | 1,2                 | 290                                                | 2014       |
| Brasil         | 35,4                                                         | 1,2                 | 178                                                | 2012       |
| Italia         | 27,4                                                         | 1,3                 | 452                                                | 2014       |
| Canadá         | 25,7                                                         | 1,6                 | 724                                                | 2014       |
| Australia      | 23,3                                                         | 2,1                 | 987                                                | 2014       |
| España         | 19,2                                                         | 1,2                 | 413                                                | 2014       |
| Turquía        | 15,3                                                         | 1,0                 | 198                                                | 2014       |
| México         | 9,0                                                          | 0,9                 | 238                                                | 2014       |
| Egipto         | 6,2                                                          | 0,7                 | 73                                                 | 2013       |
| Argentina      | 5,4                                                          | 0,6                 | 129                                                | 2013       |
| Tailandia      | 3,6                                                          | 0,4                 | 53                                                 | 2011       |
| Indonesia      | 2,0                                                          | 0,8                 | 8                                                  | 2013       |

Fuente: “Países por el Gasto en Investigación y Desarrollo (I+D)”, en *Wikipedia*, San Francisco/Washington/Los Angeles, Wikimedia Foundation, 29 jul. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/rco9ge8>, acceso en: 18 dic. 2019.

A la luz de los aspectos mencionados, queda claro que la revolución tecnológica en curso exige respuestas consistentes de política. El aprovechamiento deliberado de las nuevas tecnologías demanda en efecto nuevos enfoques y nuevos conceptos, entre los cuales la cooperación y la integración regional adquieren un lugar preponderante. Se requiere asimismo un cambio de enfoque sobre la inserción institucional de las políticas tecnológicas en cada país, con miras a su incorporación activa en el circuito ciencia-tecnología-innovación-producción.

El cambio climático representa una grave amenaza para el desarrollo mundial. En efecto, diversos países y comunidades de todo el mundo ya están sufriendo fuertes impactos derivados del cambio climático, entre los que se incluyen sequías, inundaciones, desastres naturales más frecuentes e intensos, y aumento del nivel del mar, lo que afecta, en mayor medida, a los sectores más pobres y vulnerables.

Los peligros que el calentamiento global trae aparejados están relacionados con la falta de agua, que incidiría en la salud y la seguridad alimentaria; el derretimiento de glaciares; el desplazamiento de la actividad pluvial; el agotamiento de los acuíferos; y la variabilidad de las estaciones, entre otros aspectos.

El Acuerdo de París, adoptado a fines de 2015, tiene como objetivo “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”<sup>3</sup>, para lo cual determina tres acciones concretas:

- a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;
- b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y
- c) Situar los flujos financieros a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

3. Organización de las Naciones Unidas (onu), Acuerdo de París, París, 12 dic. 2005, artículo 2, disponible en: <https://tinyurl.com/rldhuoa>, acceso en: 18 dic. 2019.

En tal contexto, se recomienda que los países de América del Sur adopten cuatro prioridades internas para reducir sus emisiones: disminuir las emisiones provocadas por la deforestación; aumentar el desarrollo hidroeléctrico; mejorar la eficiencia energética; transformar el transporte público.

Vale la pena resaltar que la principal contribución de América del Sur en materia de cambio climático consiste en evitar la deforestación de la Amazonía, y a tal efecto es preciso reforzar la capacidad operativa de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

### La desigualdad

Los factores que contribuyen a la desigualdad en el mundo son la enorme dimensión que han alcanzado las mayores empresas transnacionales mediante el aumento de su poder de mercado; las fusiones realizadas entre ellas; el aprovechamiento de los paraísos fiscales para evitar el pago de impuestos; y los regímenes tributarios insuficientes en los países donde operan. Además de todo eso, hay que mencionar la captura de rentas monopólicas por parte de las empresas transnacionales, con base, en particular, en las normas de los derechos de autor y la propiedad industrial, que las benefician de manera desproporcionada e injusta, según Joseph Stiglitz<sup>4</sup>.

La discusión sobre las medidas necesarias para reducir la desigualdad no ha generado todavía consenso ni entre los especialistas y menos entre los políticos. No obstante, a nivel interno las medidas más relevantes para reducir la desigualdad económica son la política fiscal, la política de empleo y de protección social, las políticas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres y las políticas para garantizar servicios públicos de calidad, principalmente educación, salud y acceso al agua y saneamiento<sup>5</sup>.

4. Joseph Stiglitz, *El Malestar en la Globalización: Revisitado*, trad. Carlos Rodríguez Braun y María Luisa Rodríguez Tapia, Barcelona, Taurus, 2018.

5. Max Lawson et al., *¿Bienestar Público o Beneficio Privado?*, Oxford, Oxfam, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/u2h8myu>, acceso en: 18 dic. 2019.

### EL DESCONTENTO CON LA GLOBALIZACIÓN

En los años pasados se han desplegado manifestaciones que expresan un severo rechazo a la globalización y un retorno del nacionalismo y del proteccionismo. Aunque los móviles particulares en cada caso responden a las particularidades del país, todos ellos comparten algunos de los siguientes aspectos:

- una reacción negativa respecto de las políticas de austeridad aplicadas en Europa, que implican drásticos recortes del gasto público y la pérdida de empleos;
- clases media y baja que ven sus ingresos estancados y están convencidos de que sus hijos vivirán peor que ellos;
- votantes que giran hacia la derecha por aspectos identitarios y culturales vinculados con los flujos migratorios provenientes de zonas afectadas por conflictos bélicos o con severas carencias de desarrollo humano;
- emergencia de un nuevo tipo de líderes populistas con gran capacidad de volcar a su favor político los miedos de amplios grupos sociales, mediante sofisticadas técnicas informáticas;
- creciente desconfianza que albergan amplios grupos de la población respecto de las instituciones democráticas.

### EL DEBILITAMIENTO DEL MULTILATERALISMO

El orden económico internacional de naturaleza multilateral ha sido paulatinamente debilitado, primero por las negociaciones por fuera de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de megatratados de libre comercio, que empezaron a modificar los esquemas del comercio mundial, y luego también por el Brexit en Europa y la elección de Trump a la presidencia de Estados Unidos.

Entre dichas negociaciones, es preciso mencionar al menos las siguientes:

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta; del inglés, North American Free Trade Agreement);
- Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP; del inglés, Trans-Pacific Partnership);
- Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP; del inglés, Transatlantic Trade and Investment Partnership);
- Asociación Económica Integral Regional (RCEP; del inglés, Regional Comprehensive Economic Partnership);
- Tratado de Libre Comercio China-Japón-República de Corea;
- Tratado de Libre Comercio Unión Europea-Japón;
- Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (BRI; del inglés, Belt and Road Initiative).

Si prosperaran dichas negociaciones en el futuro, se configurarían tres niveles de gobernanza del comercio internacional:

- la OMC en la regulación de los temas tradicionales;
- los megatratados a cargo de los “nuevos temas”, asociados a las cadenas globales de valor (CGV);
- un tercer espacio derivado de las grandes iniciativas de integración en Asia, tales como la BRI, impulsada por China, y las iniciativas auspiciadas por parte de India.

Dichos megatratados tienen por objeto establecer mecanismos de gobernanza que respondan a la naturaleza cambiante de la producción, el comercio y la inversión en el mundo, donde predominan las CGV articuladas, respectivamente, desde América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental. Ese comercio es más complejo que el tradicional, involucrando múltiples flujos de bienes, servicios e información que cruzan las fronteras varias veces de ida y vuelta, y, por eso mismo, se precisan reglas más complejas que las del comercio tradicional.



Las iniciativas trasatlánticas y del Pacífico dejaban por fuera a China, lo que provocó la reacción de ese país con la BRI, megaproyecto de infraestructura que busca fortalecer las relaciones económicas entre China, el resto de Asia, el Oriente Medio, África y Europa, mediante el desarrollo de varios corredores económicos, tanto terrestres como marítimos. Dicha iniciativa involucra a 65 países y quince provincias de China, y tiene dos componentes principales: un corredor terrestre y una ruta por mar. En dicho marco, se contempla la construcción de carreteras, líneas de ferrocarril, oleoductos y puertos. Además, se crearán rutas aéreas y se fomentará la cooperación en temas de economía digital, inteligencia artificial, computación en la nube y ciudades inteligentes.

Conviene señalar que la diferencia entre los megatratados y la BRI estriba en que los primeros son normas y regulaciones, mientras la BRI involucra enormes volúmenes de financiamiento proporcionados, entre otros, por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB; del inglés, Asian Infrastructure Investment Bank), establecido por China.

A la luz de la exposición anterior, se hace evidente que la región latinoamericana ha quedado rezagada respecto de las intensas transformaciones en curso y que, para defender sus intereses primordiales y mejorar su posición relativa en el orden económico y geopolítico emergente en el mundo, requiere actuar de manera colectiva.

#### LAS GUERRAS COMERCIALES

El funcionamiento del comercio mundial ya estaba siendo afectado por las crecientes tensiones comerciales relacionadas con los persistentes desequilibrios entre los saldos en cuenta corriente de las principales economías. Estados Unidos es el principal país deficitario, mientras que Alemania, China, Corea y Japón son los principales países superavitarios.

En ese contexto, para reducir los déficits comerciales y revertir la relocalización de empresas industriales en el extranjero, Trump utiliza la política comercial y, en particular, los aranceles de importación, con el propósito de proscribir prácticas de China que considera abusivas, tales como exigencias de transferencia forzada de tecnología y propiedad inte-

lectual, así como prácticas de ciberespionaje comercial. La verdad de las cosas, sin embargo, es que la guerra arancelaria que lleva adelante Trump contra China expresa, en realidad, la disputa por el liderazgo económico y tecnológico mundial.

Lo que se puede esperar en el futuro es que se iniciarán complicadas negociaciones en el seno de la OMC, con miras a redefinir las reglas del comercio y la inversión extranjera, tema en el cual también están interesados los países europeos y Japón. De cara a dichas negociaciones, los países suramericanos tendrían que estar preparando una posición única respecto de sus intereses comerciales, industriales y tecnológicos. Se trataría, entre otras cosas, de coordinar los siguientes cambios:

- reducir la amplitud y el alcance de la cobertura de los derechos de propiedad intelectual;
- ampliar la aplicación del concepto de no patentabilidad, a fin de abarcar no solo los conocimientos científicos sino también los algoritmos y los datos;
- condicionar los diferentes grados de protección de los derechos de propiedad intelectual al nivel relativo de desarrollo económico y tecnológico de cada país.

Al fin y al cabo, el actual régimen internacional de derechos de propiedad intelectual en gran medida es una respuesta al particular interés por la apropiabilidad demostrado por un subconjunto pequeño de empresas de países desarrollados, básicamente las grandes compañías farmacéuticas y biotecnológicas, Microsoft y Hollywood. La reforma en la forma sugerida en este capítulo reportaría beneficios no solo a los países en proceso de convergencia sino también a los consumidores del primer mundo, sin dañar en absoluto la tasa general de innovación<sup>6</sup>.

6. Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz, “Los Fundamentos de las Políticas Industriales y de Innovación”, en Mario Cimoli *et al.* (eds.), *Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina*, Santiago (Chile), Cepal, 2017 (s1700602), disponible en: <https://tinyurl.com/wr2qtlb>, acceso en: 18 dic. 2019.

## Las tensiones centrífugas en América Latina

A pesar de la proliferación, en años pasados, de tratados y acuerdos de libre comercio entre varios países latinoamericanos y caribeños, lo cierto es que la integración regional se ha debilitado por factores como los que se presentan a continuación.

### El desempeño diferenciado

Como consecuencia de sus trayectorias diferenciadas de crecimiento en los veinte años pasados, las brechas económicas entre los países de América del Sur se han agrandado. La tabla 4 muestra las grandes diferencias de tamaño económico de los países de la región.

La tabla permite establecer tres grupos de países en América del Sur, de acuerdo con su dimensión económica: en primer lugar, Brasil, que por sí solo representa la mitad de la economía suramericana; en segundo, Argentina, Colombia, Chile y Perú; y, en un tercer grupo, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

Dicha clasificación podría ser útil a la hora de establecer contribuciones diferenciadas para diversos fines, entre los cuales destaca ciertamente un eventual fondo regional de cohesión. Por otra parte, a pesar de su enorme tamaño relativo, Brasil no ha jugado un papel relevante respecto del cierre de brechas de desarrollo en América del Sur, al menos no en términos de abrir su mercado de manera preferente a todos los países suramericanos.

En la tabla 5, se registran las grandes diferencias del PIB por habitante entre los países suramericanos.

Las mencionadas brechas de desarrollo explican, entre otras cosas, el desplazamiento de trabajadores en busca de mejores oportunidades de empleo y acceso a los servicios de educación y salud. La contraparte de dicha emigración consiste, por supuesto, en las remesas que envían los trabajadores emigrados.

La dimensión alcanzada por las migraciones requiere considerar un tratamiento compartido entre los países emisores y los países receptores, con énfasis en los derechos humanos de los migrantes. Ese problema se

**TABLA 4: Producto interno bruto de los países de América del Sur, en paridad de poder adquisitivo, en miles de millones de dólares internacionales (2000-2018)**

| <b>País</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Brasil      | 1 586 032   | 2 047 830   | 2 802 328   | 3 233 716   | 3 160 775   | 3 254 920   | 3 365 343   |
| Argentina   | 439 374     | 541 253     | 755 600     | 886 442     | 877 489     | 918 032     | 915 125     |
| Colombia    | 265 315     | 354 852     | 485 362     | 665 581     | 686 900     | 709 418     | 744 696     |
| Chile       | 173 785     | 244 520     | 323 399     | 426 970     | 438 950     | 452 916     | 481 756     |
| Perú        | 134 360     | 185 482     | 284 610     | 391 701     | 411 992     | 430 213     | 457 483     |
| Venezuela   | 280 862     | 356 721     | 470 441     | 515 509     | 432 339     | 371 516     | [s.d.]      |
| Ecuador     | 74 240      | 105 339     | 136 816     | 185 336     | 185 064     | 193 048     | 199 481     |
| Paraguay    | 33 820      | 41 623      | 59 615      | 78 979      | 83 286      | 89 077      | 94 477      |
| Bolivia     | 27 577      | 35 952      | 49 480      | 70 460      | 74 267      | 78 854      | 84 099      |
| Uruguay     | 33 462      | 38 448      | 56 464      | 72 679      | 74 715      | 78 158      | 81 599      |

Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Database, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/wl3sfxb>, acceso en: 18 dic. 2019.

TABLA 5: *Producto interno bruto por habitante de los países de América del Sur, en paridad de poder de compra, en dólares internacionales (2000-2018)*

| <b>País</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Chile       | 11326       | 15109       | 18952       | 23758       | 2162        | 24676       | 25978       |
| Uruguay     | 9991        | 11469       | 16623       | 20963       | 21469       | 22374       | 23274       |
| Argentina   | 11945       | 14025       | 18525       | 20552       | 20130       | 20830       | 20537       |
| Brasil      | 9127        | 11070       | 14379       | 15892       | 15407       | 15739       | 16154       |
| Colombia    | 6584        | 8274        | 10665       | 13808       | 14091       | 14392       | 14943       |
| Perú        | 5171        | 6669        | 9660        | 12574       | 13084       | 13518       | 14224       |
| Paraguay    | 6400        | 7202        | 9514        | 11691       | 12151       | 12810       | 13395       |
| Venezuela   | 11513       | 13489       | 16493       | 16836       | 14076       | 12185       | [s.d.]      |
| Ecuador     | 5924        | 7677        | 9114        | 11385       | 11197       | 11507       | 11718       |
| Bolivia     | 3307        | 3940        | 4989        | 6570        | 6816        | 7123        | 7477        |

Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Database, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/wl3sfxb>, acceso en: 18 dic. 2019.

agrava desde luego con la crisis humanitaria en Venezuela, que ya ha ocasionado la emigración de más de 4 millones de personas a los países vecinos.

Las diferencias demográficas

Conviene tomar asimismo en cuenta las enormes diferencias demográficas que caracterizan a los países sudamericanos. La tabla 5 pone de manifiesto las trayectorias poblacionales diferenciadas en las últimas tres décadas.

TABLA 6: *Población de los países de América del Sur en millones de personas y porcentajes (1990-2018)*

| País      | 1990  | 2000  | 2010  | 2018  | Incremento absoluto 1990-2018 (millones de personas) | Tasa de crecimiento medio 1990-2018 (%) |
|-----------|-------|-------|-------|-------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Brasil    | 146,6 | 173,8 | 194,9 | 208,3 | 61,7                                                 | 1,2                                     |
| Colombia  | 34,1  | 40,3  | 45,5  | 49,8  | 15,7                                                 | 1,3                                     |
| Argentina | 32,5  | 36,8  | 40,8  | 44,6  | 12,1                                                 | 1,1                                     |
| Perú      | 21,8  | 25,9  | 29,5  | 32,2  | 10,4                                                 | 1,4                                     |
| Venezuela | 19,4  | 24,4  | 28,5  | 29,2  | 9,8                                                  | 1,4                                     |
| Chile     | 13,2  | 15,3  | 17,0  | 18,5  | 5,3                                                  | 1,2                                     |
| Ecuador   | 10,4  | 12,5  | 15,0  | 17,0  | 6,6                                                  | 1,7                                     |
| Bolivia   | 6,7   | 8,3   | 9,9   | 11,2  | 4,5                                                  | 1,8                                     |
| Paraguay  | 4,1   | 5,3   | 6,3   | 7,0   | 2,9                                                  | 1,9                                     |
| Uruguay   | 3,1   | 3,3   | 3,4   | 3,5   | 0,4                                                  | 0,4                                     |

Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Database, Washington, [2019], disponible en: <https://tinyurl.com/wl3sfxb>, acceso en: 18 dic. 2019.

Nótese que, entre 1990 y 2018, Brasil aumentó un volumen de población superior a la población total de Colombia, el segundo país de América del Sur en términos demográficos.

## La fragmentación de América Latina

En las décadas pasadas se ha establecido una diferenciación regional de los países latinoamericanos y caribeños, que se expresa en los siguientes cuatro espacios:

- México, como caso especial, por los vínculos que consolidó con Estados Unidos en el marco del Nafta;
- los países centroamericanos, que también forman parte del espacio gravitacional de México;
- los países del Caribe, con sus características peculiares en razón de su dimensión geográfica, sus antecedentes históricos y sus características demográficas;
- América del Sur, como un espacio con identidad propia, en construcción desde comienzos de los años 2000.

En consecuencia, cada grupo de países participa de mecanismos diferentes de integración y cooperación. El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) son los únicos organismos en que participan los 33 países latinoamericanos y caribeños.

## Las iniciativas externas

Es preciso recordar que, en 1994, Estados Unidos planteó la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) en la I Cumbre de las Américas, realizada en Miami, Estados Unidos, con la presencia de los jefes de Estado americanos.

Bajo la influencia de los enfoques neoliberales que predominaban a la sazón, la propuesta fue inicialmente bien acogida en la región. Sin embargo, con la instalación de los gobiernos nacional-populistas y en sintonía con las movilizaciones de la sociedad civil global en contra de la globalización, el proyecto fue descarrilado, en 2005, en la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, Argentina.

En lugar de un acuerdo único que comprendiera a todos los países del continente americano, excepto Cuba, Estados Unidos optó entonces por la suscripción de acuerdos bilaterales con Colombia, Chile, Perú, Centroamérica-República Dominicana y Panamá.

En los años siguientes, se activaron a su vez otras fuerzas centrífugas, entre las cuales destacan las siguientes:

- Brasil se sumó a Rusia, India, China y África del Sur, formando el grupo Brics.
- México, Colombia, Perú y Chile constituyeron la Alianza del Pacífico.
- México, Chile y Colombia se han incorporado a la Organización para el Comercio y Desarrollo Económico (OCDE), mientras que Argentina y Costa Rica tramitan todavía su solicitud. Seguro que pronto también otros países intentarán ser admitidos en esa organización, por razones de puro prestigio.
- Colombia, por último, se ha incorporado a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Nato; del inglés, North Atlantic Treaty Organization), que es un organismo militar de los países desarrollados, creado al comienzo de la Guerra Fría para enfrentar a la Unión Soviética.

### Las rivalidades ideológicas

A partir de la instalación de los gobiernos nacional-populistas en Bolivia, Ecuador y Venezuela y la llegada al gobierno de partidos progresistas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, la correlación de fuerzas políticas en la región se desplazó hacia un predominio de enfoques de izquierda, lo que se tradujo en una creciente polarización ideológica, que trajo consigo la creciente dificultad de que América del Sur consolide su identidad y participe con una sola voz en defensa de sus intereses colectivos en los foros internacionales.

La ideologización de los mecanismos de integración y cooperación en América Latina condujo, por su parte, a la parálisis actual que los caracteriza, lo que representa un severo retroceso en la posibilidad de crear las



condiciones regionales para enfrentar los desafíos de la situación internacional y sus tendencias de mediano y largo plazo.

### El rezago suramericano

Como resultado de la combinación de las circunstancias anteriores en las décadas pasadas, América del Sur ha quedado rezagada respecto de las otras regiones. Dicho rezago debe atribuirse a los siguientes aspectos:

- déficit regional de infraestructura (transporte, telecomunicaciones, energía);
- obstáculos regulatorios en cuanto a normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias;
- insuficiencia de medidas destinadas a facilitar el comercio;
- falta de políticas y programas conjuntos para el apoyo a la internacionalización de pequeñas y medianas empresas.

Con base en el informe de competitividad de 2019 del Foro Económico Mundial<sup>7</sup> y del índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), se ha elaborado la tabla 7, la cual proporciona una idea sobre las posiciones que ocupan los países de América del Sur respecto a tres indicadores relevantes. En esta se ilustran los principales aspectos en que la región tiene un desempeño mediocre.

Se observa una clasificación consistente en el caso de Chile y Uruguay, que ocupan los primeros lugares en los tres indicadores; en un segundo grupo se ubican Colombia, Perú y Brasil, y en rangos muy inferiores en todos los indicadores están ubicados Ecuador, Paraguay y Bolivia. Por otra parte, de acuerdo con el mencionado informe de competitividad, en el agregado regional, América Latina ostenta rangos bajos en materia de instituciones, estabilidad macroeconómica e infraestructura, lo que corrobora

7. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/sbwsxjo>, acceso en: 18 dic. 2019.

Tabla 7: Competitividad, producto interno bruto per cápita y desarrollo humano de los países de América del Sur, ordenados según rango en competitividad (2019)

|           | Competitividad |            | PIB per cápita<br>(US\$ corrientes) |            | Desarrollo humano |            |
|-----------|----------------|------------|-------------------------------------|------------|-------------------|------------|
|           | Rango de 141*  | Esta lista | Rango de 141*                       | Esta lista | Rango de 189**    | Esta lista |
| Chile     | 33             | 1          | 16079                               | 2          | 44                | 1          |
| Uruguay   | 54             | 2          | 17165                               | 1          | 56                | 3          |
| Colombia  | 57             | 3          | 6684                                | 6          | 90                | 7          |
| Perú      | 65             | 4          | 7002                                | 5          | 89                | 6          |
| Brasil    | 71             | 5          | 8968                                | 4          | 79                | 4          |
| Argentina | 83             | 6          | 11627                               | 3          | 47                | 2          |
| Ecuador   | 90             | 7          | 6316                                | 7          | 86                | 5          |
| Paraguay  | 97             | 8          | 5899                                | 8          | 110               | 8          |
| Bolivia   | 107            | 9          | 3682                                | 9          | 118               | 9          |
| Venezuela | 133            | 10         | 3374                                | 10         | 133               | 10         |

Notas: \* Número de países incluidos en el informe de competitividad de 2019 del Foro Económico Mundial; \*\* Número de países incluidos en el índice de desarrollo humano de 2019.

Fuentes: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Ginebra, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/sbwxsjo>, acceso en: 18 dic. 2019; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), *Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: Actualización Estadística de 2018*, Nueva York, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yy6eqz6a>, acceso en: 18 dic. 2019.

ra una apreciación frecuente de muchos especialistas sobre las asignaturas pendientes en la región.

## **Algunos planteamientos orientados a revitalizar la integración**

En vista de las tensiones, las incertidumbres y los riesgos que se han mencionado en las páginas anteriores, toma fuerza la idea de que una estrategia coordinada de los países de América del Sur aumentaría las posibilidades de contrarrestar los impactos adversos del exterior y podría proporcionar un impulso renovado a la integración y cooperación de los países sudamericanos.

Para comenzar, conviene detenerse en las asignaturas pendientes que en uno u otro grado todavía tienen por delante los países de América del Sur, entre las que destacan las siguientes:

- aumento sostenido de la productividad mediante la instalación y el reforzamiento de sistemas apropiados de innovación;
- reducción de la pobreza y superación de la heterogeneidad estructural mediante estrategias orientadas a eliminar la informalidad, así como apoyar efectivamente a las pequeñas y medianas empresas;
- disminución de la vulnerabilidad social, consistente en la actualidad en empleos de mala calidad, protección social deficiente y bajos ingresos;
- incorporación de elementos claros de protección ambiental y uso sostenible de los recursos naturales, dejando atrás la pauta de crecimiento extractivista y depredadora de los recursos no renovables;
- impulso consistente a las reformas necesarias orientadas a establecer espacios de relacionamiento legítimos entre el poder político, los agentes económicos y la sociedad civil;
- garantías explícitas de respeto efectivo de los derechos humanos y la democracia en todas las circunstancias.

La integración puede contribuir de manera significativa en la realización de las tareas mencionadas. Así, por ejemplo, puede contribuir a ce-

rrar las brechas y contrarrestar las fuerzas centrífugas entre los países latinoamericanos, tal como ocurrió en la Unión Europea, pero, para eso, se necesita un compromiso efectivo de los países más grandes, en particular en lo que se refiere al acceso preferencial a sus mercados y en términos de su contribución a un fondo de cohesión regional.

### El enfoque

En la historia de la integración en América Latina, los incumplimientos de los compromisos asumidos son numerosos, y a eso se añade el debilitamiento de las instituciones existentes por la creación de nuevas instituciones bajo el justificativo de incompatibilidades ideológicas.

De cara a los severos riesgos que están minando las reglas y normas del orden internacional, la primera iniciativa que deberían adoptar los países de América del Sur consiste en fortalecer y coordinar pragmáticamente los instrumentos y herramientas de protección de sus economías, retomando en serio las iniciativas de integración y cooperación sin adjetivos ideológicos.

La integración debe coadyuvar, además, a lograr una mayor competitividad auténtica a partir de innovaciones sistemáticas en el proceso productivo y aumentos masivos en la calificación de la mano de obra. A tales efectos, las condiciones necesarias para revitalizar la integración en América del Sur consisten en la creación de *confianza* entre los actores políticos y agentes económicos; el establecimiento de trayectorias efectivas de *convergencia*, mediante *acomodos flexibles* y a *geometría variable*, según los ámbitos correspondientes; y la premisa fundamental para lograr dichas condiciones estriba en la puesta en vigencia del principio de *solidaridad* entre las distintas sociedades nacionales, que comparten una de las geografías más ricas en recursos naturales, biodiversidad y fuentes energéticas renovables, que proporcionan servicios ambientales de primera magnitud a todo el planeta. Dichas condiciones no se dan espontáneamente, por lo que deberán alcanzarse a lo largo de un proceso sistemático de aprendizaje, coordinado por una institucionalidad sólida con autoridad, legitimidad y eficacia.

En el período de términos del intercambio muy favorables, entre 2004 y 2014 aproximadamente, la región descuidó llevar a cabo los cambios en su patrón primario-exportador de desarrollo mediante el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, lo que se expresa ahora, como ya se mencionó antes, en una escasa diversidad y sofisticación de las capacidades productivas y habilidades de la fuerza de trabajo, así como en un bajo nivel de inversión en ciencia y tecnología<sup>8</sup>.

### Las principales políticas

#### LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

Para reducir su vulnerabilidad externa y las oscilaciones de sus términos del intercambio, los países suramericanos necesitan transformar su matriz productiva. A tales efectos, la política industrial de los próximos años estará obligada a combinar los objetivos de la innovación sistemática con las demandas de inclusión social y sostenibilidad ambiental.

#### *Las políticas industriales y la innovación*<sup>9</sup>

Diversas circunstancias han reabierto la discusión sobre las políticas industriales, después de que estuvieran estigmatizadas por la ortodoxia neoliberal desde los años 1980. De acuerdo con Wilfried Lütkenhorst<sup>10</sup>, entre las razones que han contribuido a reponer el mencionado debate destacan:

- el problema mundial del cambio climático, ampliamente reconocido como un caso flagrante de falla de mercado;

8. Mario Cimoli *et al.* (eds.), *op. cit.*, 2017.

9. Para una discusión amplia con varias contribuciones sobre las políticas industriales y tecnológicas, cfr. Mario Cimoli *et al.* (eds.), *op. cit.*, 2017.

10. Wilfried Lütkenhorst, “La Política Industrial para el Desarrollo Sostenible”, en Mario Cimoli *et al.* (eds.), *op. cit.*, 2017.

- el renovado fenómeno de las brechas de ingresos que se amplían rápidamente, lo que se traduce en un aumento de los niveles de desigualdad tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo;
- y, más recientemente, la creciente inquietud respecto del efecto disruptivo que tienen sobre el empleo las nuevas tecnologías, en especial las vinculadas a la robótica, la internet de las cosas y la fabricación aditiva.

Para promover la transformación de la economía mediante la creación y el desarrollo de tecnologías, sectores y mercados, el Estado debe organizarse de modo que disponga de la inteligencia—capacidad en términos de políticas—para pensar en grande y formular políticas audaces. En ese orden de cosas, la función del Estado no consiste únicamente en resolver fallas de mercado, sino en la creación misma de nuevos mercados<sup>11</sup>. Ello significa que no siempre tendrá éxito; en realidad, la incertidumbre que subyace al proceso de innovación presupone que, a menudo, el Estado fracasará<sup>12</sup>. Quedará, sin embargo, como resultado positivo el aprendizaje logrado.

La innovación tiene una importancia determinante para la creación de ventajas competitivas, pero, en esa materia, los países suramericanos deben realizar todavía importantes esfuerzos para desarrollar capacidades endógenas que les permitan adquirir, adecuar y aprovechar las tecnologías avanzadas. Para eso, será necesario elevar la eficacia del gasto privado y público de investigación, además de que se debe acortar el plazo entre las fases de investigación, experimentación y aplicación productiva.

Cabe sopesar también los siguientes planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal):

- “desarrollar centros tecnológicos conjuntos en ámbitos de interés compartido, como el cambio climático, la eficiencia energética, las energías renovables y la biotecnología aplicada a la agricultura y la minería”<sup>13</sup>.

11. Mariana Mazzucato, “Sistemas de Innovación: Cómo Dejar de Subsanar las Fallas de Mercado para Comenzar a Crear Mercados”, en Mario Cimoli *et al.* (eds.), *op. cit.*, 2017.

12. Mario Cimoli *et al.* (eds.), *op. cit.*, 2017.

13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Integración Regional: Hacia una*

- “constituir una red latinoamericana y caribeña de análisis global, que vincule a las distintas instancias nacionales dedicadas a la prospectiva, ya sean gubernamentales, académicas o empresariales”<sup>14</sup>.
- establecer un sistema latinoamericano de patentes, creado sobre la base de la armonización y actualización de los sistemas nacionales vigentes.

Por último, no menos importante es la capacitación general de la sociedad para el dominio del cambio tecnológico. En efecto, no es cualquier tipo de sociedad la que puede impulsar la incorporación de tecnologías modernas en sus sistemas económicos. Por consiguiente, es imprescindible incorporar la digitalización en la esfera económica, en los sistemas educativos y en la formación de la mano de obra, con miras a preparar las condiciones sociales para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías digitales.

Será fundamental introducir asimismo algunos cambios en la organización institucional que atiende las políticas científicas y tecnológicas y en las relaciones de sus diferentes elementos componentes entre sí. La reforma en profundidad de la educación superior resulta igualmente esencial en la mayoría de los países suramericanos.

#### *Las cadenas globales de valor*

Las CGV son la forma contemporánea de organizar la producción descentralizada y el comercio internacional. Dichos eslabonamientos transfronterizos de los procesos productivos operan con normas y requisitos muy exigentes, que demandan, entre otras cosas: infraestructura y logística, instituciones, derechos de propiedad, estándares y certificaciones, políticas comerciales, acuerdos de libre comercio y de promoción del comercio, apertura a las inversiones, capital humano, I+D tecnológico, servicios y valor agregado<sup>15</sup>.

*Estrategia de Cadenas de Valor Inclusivas*, Santiago (Chile), 2014 (s2014216), p. 106, disponible en: <https://tinyurl.com/w3smx6j>, acceso en: 18 dic. 2019.

14. *Idem*, *ibidem*.

15. Asia-Pacific Economic Cooperation (Apec), Committee on Trade and Investment, *Study on Enhancement of Integration of Regional Value Chains in Asia and Latin America and the Caribbean*, Singapur, nov. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/urjdsxp>, acceso en: 18 dic. 2019.

A pesar de que una proporción muy importante del comercio internacional consiste en el intercambio de productos intermedios y servicios, las CGV no están presentes en América del Sur en la dimensión que han adquirido en América del Norte, Europa y Asia.

En un nivel todavía incipiente, existen cadenas de producción integradas a nivel bilateral, entre Argentina-Brasil, Colombia-Ecuador-Perú y Brasil-Uruguay. Las principales cadenas se ubican en los sectores automotrices y autopartes, electrónica, aeronáutica, vestuario, entre otros.

#### LA COOPERACIÓN FINANCIERA

En América del Sur, existe, desde hace décadas, una importante experiencia en materia de instituciones financieras y bancos de desarrollo, que incluye grandes bancos nacionales como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), de Brasil, e instituciones subregionales como el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina —antigua Corporación Andina de Fomento (CAF)—, el Fondo Latinoamericano de Reservas (Flar) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Fonplata), entre otros.

El establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre esas instituciones es tanto más importante en la actual coyuntura por la evidencia simultánea de un elevado nivel de endeudamiento en varias economías; alta probabilidad de que se desencadene una nueva recesión global; y desconfianza de las respuestas que pudieran proporcionar las instituciones centrales del sistema financiero internacional, ahora más que antes supeditado a los intereses políticos de unas pocas potencias.

Ante tal contexto, el sistema regional de instituciones financieras debe cumplir, entre otras, con las siguientes funciones:

- financiar el comercio intrarregional;
- aportar financiamiento contracíclico para proteger la balanza de pagos;
- movilizar recursos para el desarrollo productivo y la inversión, así como financiar los proyectos y emprendimientos de la infraestructura;
- promover la estabilidad financiera;



- establecer un fondo de reservas de alcance regional para blindar las economías suramericanas ante eventuales perturbaciones de la balanza de pagos.

Por otra parte, también es imprescindible examinar la posibilidad de que el sistema financiero regional contemple mecanismos de tipo redistributivo a favor de los países con menores niveles de ingreso, similares a los fondos de cohesión que existen en Europa.

Por último, tiene gran relevancia la creación de instituciones financieras que favorezcan la industrialización. La ausencia de una intermediación financiera propicia para la industria constituye un gran cuello de botella en la región<sup>16</sup>.

#### LA COOPERACIÓN FISCAL

La existencia de los paraísos fiscales y el elevado grado de elusión y evasión fiscal que se ha estimado en las economías latinoamericanas sugiere la conveniencia de establecer un conjunto de mecanismos de cooperación regional.

La última estimación de la Cepal sugiere que el costo de la evasión y la elusión fiscal en América Latina alcanzó un 6,3% del PIB en 2017, cifra equivalente a 335 mil millones de dólares. Por otra parte, los flujos financieros ilícitos que salen de la región como consecuencia de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes alcanzaron los 85 mil millones de dólares en 2016, monto equivalente al 1,5% del PIB de América Latina y el Caribe<sup>17</sup>.

En la actualidad, muchas de las causas de la evasión tributaria se vinculan directamente a la globalización de las actividades económicas y a las

16. Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph Stiglitz, *op. cit.*, 2017.

17. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: Políticas Tributarias para la Movilización de Recursos en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago (Chile), mar. 2019 (S1900075), disponible en: <https://tinyurl.com/y27papc4>, acceso en: 18 dic. 2019.

nuevas formas de hacer negocio de la economía digital. Entre otras causas se destacan las siguientes:

- los paraísos fiscales y/o jurisdicciones de nula o baja tributación o jurisdicciones no cooperantes;
- el gran peso de los intangibles que dificultan asignar el verdadero valor de ellos y lugar de su generación;
- un sistema financiero con múltiples figuras sofisticadas que permiten movilizar el dinero en forma rápida y sencilla;
- el gran desarrollo de la economía digital, el comercio electrónico, las plataformas colaborativas, monedas digitales y nuevas formas de comercializar bienes y servicios aumentan las dificultades de gravar y controlar los impuestos.

Por consiguiente, para luchar contra el fraude, se hace imprescindible la cooperación de las administraciones tributarias en América Latina, debido a la elevada desigualdad en la distribución de ingresos, la amplitud de la informalidad y la escasa capacidad redistributiva de la política fiscal, en comparación con los países europeos<sup>18</sup>.

#### LA INFRAESTRUCTURA

Entre los proyectos más importantes de la integración, es preciso mencionar, sin duda, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que tiene el propósito de incrementar la competitividad de la región mediante proyectos de construcción de carreteras, ferrocarriles, hidrovías, puertos, gasoductos, oleoductos, telecomunicaciones y otras obras que, en la mayoría de los casos, trascienden las fronteras nacionales.

Por diversos motivos, esa iniciativa no ha logrado desplegar hasta ahora todo su potencial; pero está claro que un contexto de revitalización de la integración le proporcionaría un gran impulso en el futuro. Basta señalar,

18. *Idem*.

por ahora, que los desafíos de la gestión de la IIRSA tienen que ver, por una parte, con la licencia social que se logre de parte de los pueblos que habitan en las proximidades de las grandes obras y, por otra, con la adopción de procedimientos de licitación y supervisión que eliminen los riesgos de corrupción que se presentan a la hora de la licitación de los proyectos.

#### LAS ENERGÍAS RENOVABLES

América del Sur dispone de abundantes recursos para la generación de energías renovables en gran escala, tales como la energía solar, la eólica, la producida de biomasa y la hidroeléctrica.

No es difícil de imaginar que proyectos conjuntos a escala variable podrían lograr resultados significados en cuanto al cambio de la matriz energética regional, con miras a la sustitución de las energías derivadas del carbón, el petróleo y el gas natural.

#### LA SEGURIDAD

La política exterior desplegada por Trump ha traído consigo un aumento de la inseguridad en el mundo, elevando los riesgos de conflictos militares con desenlaces imprevisibles. Tal es el caso del retiro de Estados Unidos del acuerdo de 2015 con Irán, así como también de los tratados con la Unión Soviética sobre misiles de alcance intermedio. Si Estados Unidos llegara a retirarse del Sudeste Asiático, existe la posibilidad de que varios países de Asia y Oceanía busquen su propia seguridad mediante la adquisición de armamento nuclear.

Bajo tales circunstancias, América Latina debe establecer su propio esquema de seguridad, que no consiste obviamente en resucitar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar). En cambio, cabría pensar en la invocación del Tratado de Tlatelolco y en la actualización de la Zona de Paz en América del Sur.

El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (más conocido como Tratado de Tlatelolco) es un tratado internacional que establece la desnuclearización del territorio de América

Latina y el Caribe, propuesto por México como respuesta a la crisis de los misiles en Cuba, en 1962.

Una de las razones que devuelve su importancia estratégica a la reconsideración de la Zona de Paz en América del Sur está vinculada con la agudización de varios conflictos militares y el aumento del gasto armamentista. Las crisis institucionales en varios países latinoamericanos y las tensiones en la frontera entre Colombia y Venezuela justifican retomar una iniciativa que busca evitar que la región se vea arrastrada a los escenarios de las rivalidades estratégicas entre las grandes potencias.

Es preciso considerar que la noción moderna de paz no se refiere a la ausencia de conflictos, sino a una manera institucionalizada de resolverlos. Se trata de definir los alcances de una situación conflictiva, sin acudir al uso de la violencia ni infligir lesiones a los derechos humanos. Dicha situación incluye, imprescindiblemente, un escudo internacional que evite el riesgo de proliferación de arsenales nucleares, biológicos, químicos u otro tipo de armas de destrucción masiva.

### La convergencia

Un elemento imprescindible dentro de una iniciativa conducente a la revitalización de la integración en América del Sur consiste en la convergencia de las políticas comerciales, arancelarias y aduaneras de los diversos mecanismos de integración vigentes.

Independientemente de las posiciones ideológicas y las orientaciones políticas, se pueden identificar algunas características básicas que todos los mecanismos de integración debieran procurar satisfacer. Por ejemplo, plantearse objetivos realistas y graduales, preservar los logros ya alcanzados y cumplir los compromisos contraídos. Es deseable, por último, incorporar todas esas consideraciones en el diseño de una nueva institucionalidad regional, para que esta se debilite lo menos posible y no se erosione su credibilidad<sup>19</sup>.

19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *op. cit.*, 2014.

Hace pocas semanas se han firmado, bajo el apremio de la desestabilización del orden comercial alentado por Trump, el acuerdo de libre comercio del Mercado Común del Sur (Mercosur) con la Unión Europea y el acuerdo de libre comercio del Mercosur con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC; en inglés, European Free Trade Association – EFTA).

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur establece la integración de dos mercados que conjuntamente representan un tercio del comercio global, un cuarto de la inversión extranjera directa y un mercado potencial de 778 millones de habitantes. Dicho acuerdo incluye temas que van más allá de las tradicionales cuestiones arancelarias, por ejemplo, comercio de servicios, propiedad intelectual, facilitación de comercio, compras públicas, desarrollo sostenible, pequeñas y medianas empresas, entre otros.

El acuerdo supera las agendas comerciales y establece un marco de reglas que contribuirá a fortalecer la institucionalidad de los países del Mercosur y a mejorar el ambiente de negocios. Debe destacarse que, en general, asumir compromisos internacionales de esa índole ofrece mayor firmeza y garantías de sustentabilidad en el tiempo a las reformas institucionales, contribuyendo a aislarlas del ámbito de discusión política doméstica.

El acuerdo Mercosur-EFTA, por su parte, contempla concesiones en materia de acceso de bienes para aproximadamente el 97% del comercio birregional y contiene disposiciones sobre servicios, inversiones, compras públicas, propiedad intelectual y defensa de la competencia, entre otras.

Ambos acuerdos ponen de manifiesto el interés de los países europeos de mantener un sistema económico abierto y basado en reglas estables y predecibles en un contexto de amenazas a la cooperación y crecientes guerras comerciales alentadas por Trump.

El relacionamiento externo de los países latinoamericanos se ha concentrado históricamente en Estados Unidos y Europa, con más o menos intensidad según los antecedentes históricos y diplomáticos de los diferentes países. Desde comienzos del siglo **xxi**, sin embargo, algunos países latinoamericanos han intensificado sus relaciones bilaterales con China. Hasta la fecha, los siguientes países de América Latina y el Caribe se han sumado a la **BRI**: Antigua y Barbuda, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Uruguay y Venezuela.

Es una transformación de las relaciones, tanto más notable por el hecho de que, durante los primeros cincuenta años de su existencia, China manifestó un escaso interés por América Latina.

### Las materias más urgentes de la cooperación política

Los temas incorporados desde hace poco a la agenda de cooperación política de América del Sur han buscado algunos de los siguientes propósitos y móviles:

- consolidar la capacidad propia de resolver conflictos bilaterales, sin la injerencia de Estados Unidos;
- contar con fuentes de financiamiento que no estén supeditadas a las condicionalidades de los organismos multilaterales de Estados Unidos;
- superar el debilitamiento de la gravitación latinoamericana en los foros internacionales, derivada de la fragmentación de la región en varios espacios económicos diferenciados, con orientaciones estratégicas disímiles —así, por ejemplo, bastaría la voluntad política de Argentina, Brasil y México para realizar consultas regionales previas a las reuniones del Grupo de los Veinte (**G20**).

## Reflexiones finales

Las cambiantes circunstancias internacionales y regionales contienen enormes incertidumbres sobre el futuro del orden económico y geopolítico internacional a mediano plazo, así como justificados temores respecto de la estabilidad institucional en América Latina en el horizonte inmediato. Existen evidencias de que las guerras comerciales ya han afectado a las expectativas sobre el comercio y las inversiones internacionales. Precisamente por todo eso, los gobiernos de América del Sur tendrían que adoptar algunas iniciativas eficaces para protegerse de manera pragmática y mediante esfuerzos conjuntos de las repercusiones de las turbulencias externas sobre el desempeño económico de la región.

La experiencia del pasado medio siglo demuestra que las iniciativas de integración requieren acomodarse a las transformaciones que suceden en el contexto regional e internacional, por un lado, y a la necesidad de precautelar el máximo posible de autonomía decisional, por otro. Siendo la integración regional un nivel intermedio entre el sistema económico internacional y las economías nacionales, un diseño apropiado de sus instituciones puede proporcionar disciplinas y condiciones para evitar trasgresiones de la democracia y los derechos humanos en los países miembros, que pueden adoptar la forma de cartas democráticas o su equivalente.

En América del Sur, las instituciones de la integración están debilitadas y mantienen considerables diferencias en cuanto a sus prioridades de gestión. No obstante, se puede imaginar un conjunto de planteamientos e iniciativas conducentes al reposicionamiento de la integración como uno de los ingredientes primordiales para la superación de la pobreza rebelde, la desigualdad, la informalidad y la insuficiencia del ahorro interno.

Las contradicciones globales y las pugnas hegemónicas entre las grandes potencias pueden afectar a la seguridad de la región. Por tal motivo es preciso reforzar la capacidad autónoma de resolución de conflictos internos y entre países suramericanos, sin injerencia de terceros países. Por eso resulta de la mayor importancia establecer un esquema de gobernanza para la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), a fin de que disponga de una verdadera capacidad mediadora, con base en su legitimidad intrínseca y

en los acuerdos políticos que la respalden. A tal efecto, la Unasur requiere una reingeniería completa que la habilite para servir a los propósitos de su fundación, puesto que se trata de la institución mejor posicionada para coordinar la convergencia de todos los mecanismos de integración de América del Sur. Para eso, es preciso establecer dispositivos comunes encaminados a crear una estrategia de desarrollo compartida, capaz de cerrar las brechas entre los países, al tiempo que se hace un uso sostenible de los recursos naturales y el potencial de energías renovables de la región.

En el ámbito de América del Sur, sería muy recomendable que los países del Mercosur, de la Comunidad Andina (CAN) y de la Alianza del Pacífico extiendan sus acuerdos con agrupaciones europeas y asiáticas al resto de los países suramericanos. Bajo tales condiciones, se puede pensar en una convergencia de Mercosur, CAN y Alianza del Pacífico, a fin de armonizar el régimen de libre comercio entre los tres ámbitos.

Por último, con miras a promover la participación de los actores económicos y sociales en la nueva dinámica de la integración, se puede considerar la conveniencia de establecer un sistema de representación compuesto de tres instituciones, a saber: un Consejo Económico y Social de América del Sur, donde estén representados de manera tripartita los gobiernos, los trabajadores y los empresarios de cada uno de los países; un Parlamento Suramericano destinado a la representación de los diferentes partidos políticos mediante elección directa; y un Consejo de América del Sur, para la representación de los gobiernos nacionales, equivalente al Consejo de Europa creado en 1949, que cuenta con 47 Estados miembros y ha sobrevivido exitosamente a la Guerra Fría.



# La crisis de la integración regional

GUSTAVO FERNÁNDEZ SAAVEDRA<sup>1</sup>

## Hipótesis central

*La confrontación ideológica y política fue la causa principal de los problemas de la integración latinoamericana.*

La identidad cultural latinoamericana tiene raíces profundas. El mestizaje, el idioma, la religión y la historia son los cimientos de esa personalidad común. Con una tradición religiosa e idiomas latinos de la misma raíz, no fue escenario de guerras étnicas, culturales o religiosas. Se mantuvo distante del eje de los grandes conflictos geopolíticos globales. De esa raíz se nutre el ideal de la integración política, la idea fuerza de América Latina.

En su momento Estados Unidos fue el ejemplo. Los libertadores y líderes de la Independencia sostenían que, si esa nación logró conformar un Estado de dimensiones continentales — pese a que las diferencias entre el Sur esclavista y el Norte industrial eran tanto o más grandes que las que separaban a las naciones suramericanas—, la empresa también era posible de este lado del hemisferio. Y encaminaron sus esfuerzos en esa dirección.

Es pertinente recordar que la estructura productiva de las colonias españolas en América era más dinámica y los centros urbanos y universi-

1. Abogado boliviano, graduado de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Bolivia. Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Católica Boliviana San Pablo (UCB), Bolivia. Fue ministro de Relaciones Exteriores y de la Presidencia en Bolivia, cónsul general de Bolivia en Chile, embajador extraordinario y plenipotenciario de Bolivia ante el gobierno de Brasil, y funcionario y consultor de varios organismos internacionales.

dades más importantes que de los dominios ingleses; y que la brecha que relegó América Latina a una posición secundaria y dependiente de Europa —y más tarde de Estados Unidos—, en el plano financiero, económico y político, se ensanchó solo después de las guerras de la independencia y de la fractura de su unidad política original.

Varias circunstancias conspiraron para evitar que se concretara la idea fuerza de la unidad. Deficiente articulación y conectividad física; dispersión de la población en un inmenso territorio; polos de crecimiento aislados y distantes entre sí, orientados a terceros mercados; especialización histórica en exportación de materias primas; sociedades y economías cuajadas en ese molde; bajos niveles relativos de ingreso y consumo; asimetrías en los grados de desarrollo económico nacional; deficiencias institucionales; incumplimiento de compromisos; objetivos poco realistas y expectativas frustradas; inestabilidad social y política nacional; y diferencias cualitativas de visiones y proyectos políticos entre países. Como podía esperarse, las potencias hegemónicas (Reino Unido, Estados Unidos) desalentaron la integración latinoamericana.

Debe agregarse el proteccionismo, recurrente en varios momentos. El último, cuyo origen se puede situar en la crisis asiática de 1998 y en la crisis sistémica argentina —financiera, económica y política— de 2001, que provocó un agudo déficit comercial en el intercambio y el temor de pérdida de competitividad industrial con el Brasil, entorpeció el despegue del Mercado Común del Sur (Mercosur), con medidas de defensa de la producción nacional que entraron en colisión con las reglas de juego del sistema. Se aprobó entonces la Cláusula de Adaptación Competitiva (CAC), por la que se podían suspender temporalmente las importaciones de uno que afectaran la producción del otro. El número de productos cubiertos por esas restricciones era relativamente pequeño, pero su impacto político fue grande.

Los conflictos fronterizos del período de formación de los Estados nacionales en América Latina dejaron huellas. En tiempos recientes, la breve pero intensa confrontación bélica entre Ecuador y Perú, de 1994, no solo quebrantó las relaciones económicas y comerciales entre ambas naciones en el plano formal sino que dejó como herencia un sentimiento

de desconfianza que tomó tiempo superar. Y, en el trasfondo, sigue pendiente la controversia que desata la demanda boliviana de reintegración marítima en el Pacífico.

Con fuerza semejante operó la posición de las ideas y fuerzas sobre el modo de articulación en la economía mundial, con tendencias proteccionistas y nacionalistas de un lado y liberales y aperturistas del otro, que persisten hasta hoy. La matriz original de la integración regional —la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) y el Grupo Andino— de los años 1960 y 1970 era liberal, de mercado. En esa lógica, el papel del Estado consistía en promover y regular ese proceso, cuya culminación debía ser consecuencia de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Esa fue también la base de la aproximación de Brasil y Argentina en el año de 1995, que dio origen al Mercosur. En otros momentos, sin embargo, predominó la corriente que afirmaba la autoridad del Estado para controlar el comportamiento del mercado y las consecuencias negativas de la apertura económica y comercial. Desde esa perspectiva, la integración regional debía ser, ante todo, un proceso político, subordinado a las decisiones gubernamentales.

Varios acontecimientos respaldan esa presunción. En el caso del Grupo Andino, las políticas exterior y económica de Chile de Augusto Pinochet eran incompatibles con la filosofía central de ese proyecto; en consecuencia, la salida de ese país, aunque traumática, era un paso lógico y esperado. Tiempo después, al promediar la década de 1990, el sector neoliberal del gobierno de Alberto Fujimori, en Perú, creyó encontrar las mismas incompatibilidades y casi concretó su retiro. Más tarde, en la primera década del siglo *xxi*, Colombia tampoco halló satisfactorias las reglas de juego de la comunidad, pero, en lugar de proponer su salida del proyecto, decidió seguir adelante con la negociación bilateral de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, al que se unieron Perú y Ecuador.

Al comenzar el siglo *xxi*, en otro episodio de esa tensión, los gobiernos nacionalistas nucleados en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y el Mercosur procuraron establecer un sistema de cooperación económica basado en megaproyectos estatales, como la moneda única, el Gran Gasoducto del Sur y el Banco del Sur, en el lugar

que antes ocupaban los programas de liberación del comercio. En contraposición, los países andinos —Colombia, Perú y Chile— se reagruparon y sumaron a México y Costa Rica para conformar la Alianza del Pacífico, cuya filosofía económica común, basada en el libre comercio y en las ventajas comparativas, se resume en los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

La tirantez entre esas dos posiciones pasó de la rivalidad filosófica a la confrontación política, tanto en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) —antes Grupo Andino— como en el Mercosur.

El rechazo del Tratado del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) en Mar del Plata (2005) derivó en la negociación y firma de tratados de libre comercio con los países centroamericanos, Perú y Colombia con Estados Unidos, hecho que, a su vez, encajó en una secuencia de acontecimientos entre los cuales hay que mencionar la decisión unilateral del gobierno de Colombia de Álvaro Uribe de cortar la mediación de Hugo Chávez en las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el retiro de Venezuela de la CAN y, poco más tarde, la ruptura de todo vínculo económico, el cierre de fronteras y el estado de apronte militar entre Venezuela y Colombia.

La controversia histórica por la delimitación fronteriza en el lago de Maracaibo estuvo siempre en el trasfondo de la relación colombo-venezolana, como un volcán dormido, que superó varios episodios ocasionales hasta que estalló la crisis de 2008, provocada por el bombardeo colombiano de una base guerrillera situada en territorio ecuatoriano. En esos días se retroalimentaron diferencias ideológicas (nacionalistas y liberales), confrontaciones geopolíticas (la contienda histórica por la supremacía en la Gran Colombia) y la antipatía personal entre los caudillos (Chávez y Uribe). Fue necesaria la convocatoria a una reunión extraordinaria del Consejo de Cancilleres de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, por último, la intervención de los presidentes latinoamericanos en la cumbre del Grupo de Río en República Dominicana para contener el escalamiento de la confrontación. Pero la CAN quedó herida de muerte.

En el siglo XXI, la tensión política se desplazó al Mercosur. Venezuela desvió los flujos de comercio y los excedentes petroleros a la relación con

el sur y negoció su ingreso a esa organización, en una alianza económica, política y geopolítica con Argentina y sobre todo con Brasil. El protocolo de adhesión<sup>2</sup> se aprobó por los congresos de Argentina, Uruguay y Brasil, pero encontró el veto del Senado paraguayo. En 2012, el Parlamento de ese país destituyó al presidente Fernando Lugo, el Mercosur aplicó la cláusula democrática, suspendió la membresía del Paraguay y aprobó el ingreso de Venezuela. El fallecimiento del comandante Chávez, la elección de Mauricio Macri, en Argentina, el *impeachment* de Dilma Rousseff y el nombramiento de Michel Temer, en 2015, en Brasil, cambiaron radicalmente el escenario. Paraguay retornó al Mercosur y lideró el pedido de suspensión de Venezuela, hecho que finalmente se concretó en 2017. Se estancó la consideración del protocolo de adhesión de Bolivia y el Ecuador desistió de su propuesta de ingreso. Mercosur retomó las actividades, incluyendo la negociación de su acuerdo con la UE, pero el problema jurídico y político todavía no fue resuelto.

La polarización ideológica sudamericana se exacerbó con la crisis terminal venezolana —económica, social y política—, la asunción de Donald Trump, en Estados Unidos, la victoria electoral de la derecha empresarial de Mauricio Macri, en Argentina, y de la extrema derecha nacionalista brasileña de Jair Bolsonaro, en Brasil. La correlación regional de poder se volvió a modificar sustantivamente.

En ese instante de convergencia liberal, Mercosur y la Alianza del Pacífico coincidieron en la reposición de la visión de mercado en la articulación y complementación de las economías sudamericanas y proyectaron su concordancia al plano político, con la aprobación de una declaración de censura a la convocatoria a la conformación de un poder constituyente en Venezuela. En la superficie convencional del paisaje político, se configuró un nuevo episodio del movimiento pendular, tantas veces repetido, de un régimen nacionalista a otro liberal. El Grupo de Lima asumió una posición abiertamente impulsora del derrocamiento de Nicolás Maduro y el cambio de régimen en Venezuela, en estrecha alianza

2. Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, 4 jul. 2006, disponible en: <http://tinyurl.com/ws3mdeu>, acceso en: 18 dic. 2019.

con el gobierno norteamericano. Como colofón, se cerró la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y se creó el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

Sin embargo, a poco andar, la iniciativa del Grupo de Lima perdió fuerza por el retiro de México, la distancia que tomaron los gobiernos peruano y ecuatoriano, la oposición de las Fuerzas Armadas brasileñas a la intervención armada en Venezuela y, por último, la derrota de la candidatura de Macri en las elecciones primarias argentinas —que anticipó la victoria del candidato peronista Alberto Fernández en los comicios del 27 de noviembre.

En el extremo opuesto de las redes de alianzas latinoamericanas, Alba perdió relevancia, se quebró Unasur y se estancó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

De esa manera, las piezas del mosaico continental se desperdigaron, y América Latina perdió el protagonismo y la independencia que había buscado para enfrentar y resolver los problemas regionales. El Grupo de Lima no jugó el papel que desempeñó el Grupo de Contadora en el proceso de democratización centroamericana en la década de 1980. Por razones distintas pero confluyentes, Alba y Unasur perdieron entidad, legitimidad y fuerza. Creció la posibilidad real de confrontación bélica entre Colombia y Venezuela, con organizaciones guerrilleras y paramilitares, ligadas al crimen organizado, haciendo la guerra “por encargo”. Como es sabido que Rusia es el único soporte militar de Maduro y que Estados Unidos encabeza la política de cambio de régimen, no llamará la atención que, finalmente, la solución del atolladero venezolano se negocie entre Trump, Putin y Maduro, en ese orden.

Por último, un largo signo de interrogación flota sobre el futuro del Mercosur, como consecuencia del probable desenlace de las elecciones argentinas, las públicas divergencias entre las visiones ultraliberal y nacionalista de sus gobiernos y el anunciado retraso en la aprobación parlamentaria del acuerdo Mercosur-UE (secuela de la abierta confrontación de Brasil con las potencias europeas a propósito de su política de expansión de la frontera agrícola en el Amazonas y el enfrentamiento personal de los presidentes Bolsonaro y Emmanuel Macron, de Francia).

Ítem más, roto en el mundo el consenso sobre el multilateralismo, el horizonte de la cooperación regional puede empeorar, con nuevas tensiones y enfrentamientos —religiosos, étnicos, culturales—, además de los ideológicos y el público intento de reposición de la doctrina Monroe y la intervención norteamericana. Como se ha podido ver, la rivalidad y la confrontación política fueron factores críticos en la declinación de la CAN, el rechazo de la integración con Estados Unidos, las desinteligencias del Mercosur, la disgregación de Unasur y la parálisis de Celac.

Al final del día, América Latina, parte de las redes de producción y comercio de Occidente por su emplazamiento geográfico y, al mismo tiempo, potencia emergente del Sur, quedó en la pinza de una doble relación asimétrica, potencialmente dependiente, de Estados Unidos y de China. Se puede argumentar que esa situación es mejor que la que resultaría de la subordinación a una sola potencia, pero no se puede ocultar la conclusión que perdió, o no logró construir todavía, identidad propia, forjada en torno a sus propios intereses.

No todo fue, sin embargo, un esfuerzo inútil. Es cierto —o parece cierto— que los procesos de integración comercial dieron todo lo que podían dar. Sin embargo, construyeron y consolidaron zonas de libre comercio de bienes, imperfectas y frágiles, que multiplicaron muchas veces el intercambio, hasta convertir el mercado regional en el primer destino para las ventas de Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y, en el segundo, para Brasil, Colombia, Venezuela, Chile y Ecuador. Las zonas de libre comercio de la CAN y del Mercosur, que se complementan con la red de acuerdos bilaterales suscritos por Chile, cubren el 83% del arancel de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Ese es su logro más importante.

Se pueden escribir páginas sobre la contribución enorme del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina al financiamiento del desarrollo de la región, desde la perspectiva y bajo el control de los intereses regionales, el salto cualitativo en el tendido de la infraestructura física latinoamericana y la ampliación gigantesca del flujo intrarregional de bienes, ideas y personas, al punto de convertir en *intermística* la agenda política latinoamericana, como se ha visto en páginas precedentes. Ese acervo

histórico, que incluye zonas de libre comercio, infraestructura física y financiamiento, es un punto de partida que se debe preservar.

De esa recapitulación se desprende que la confrontación geopolítica, ideológica y política sobresale entre las varias causas de los grandes contratiempos y retrocesos de los procesos de integración regional, en grado mayor que el de las asimetrías económicas o los defectos de las instituciones o mecanismos de las organizaciones regionales. Debe agregarse que esos obstáculos políticos no desaparecerán pronto. Probablemente se agraven antes de mejorar.

## **Cambio de contexto**

*Las transformaciones en el sistema económico, social y político, global y latinoamericano, sumadas a los reveses acumulados, tornaron impracticable el paradigma de integración intentado hasta ahora. Nuevo mundo, nueva estructura productiva, nueva sociedad.*

La transformación profunda del sistema económico, social y político global es un dato que el analista no puede olvidar cuando examina el comportamiento errático de la integración latinoamericana. Se ha escrito tanto a propósito de ese proceso que el recuento que sigue a continuación no tiene otro propósito que el de mencionar rápidamente algunas de sus consecuencias más visibles en los procesos de cooperación regional.

Lo encabeza, por cierto, una referencia a la ofensiva contra la globalización y el sistema multilateral, sorprendentemente encabezada por Estados Unidos, su creador y principal beneficiario, que cubre todos los frentes —Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan), Organización Mundial del Comercio (OMC), UE, Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP; del inglés, Trans-Pacific Partnership), Tratado de París, Tribunal Penal Internacional (TPI), entre los que más se destacan. No alcanzó su objetivo final, porque los otros grandes actores internacionales —UE, Japón, China, Rusia, potencias emergentes, grandes corporaciones transnacionales— resistieron la embestida, pero no puede ocultarse que lo debilitó y desordenó severamente. Puso la idea misma de globalización



en el centro del debate y obligó a todos los protagonistas a pensar seriamente en su reingeniería, lo que hace inevitable su reemplazo por otro, tarde o temprano.

Es decir, abrió la transición a otro sistema, cuya sola mención implica una fase de incertidumbre y dudas, muy cercana al desconocimiento puro y simple del marco jurídico multilateral, en el plano político, comercial, militar, de duración imprecisa, sin reglas claras. Navegación a ciegas, sin instrumentos ni puntos de referencia. De otro lado, el momento en que Estados Unidos abdicó en la práctica su rol de articulador central y desordenó el tablero del sistema global, abrió el camino para que potencias regionales —Rusia, Alemania, Turquía, Arabia Saudita, Irán, China, India, Sudáfrica— reclamen zonas de influencia militar, económica y tecnológica. Como esa múltiple afirmación de supremacía no será aceptada fácilmente, crece exponencialmente la posibilidad que se encienda el caldero de controversias y enfrentamientos a lo largo y ancho del planeta, como ya se ve en el Medio Oriente.

Debe anotarse, en fin, que la revolución digital transformó el mundo. Se diluyó la frontera entre la producción de materias primas, la industria manufacturera y los servicios. Una nueva división internacional del trabajo, en la que América Latina no termina de incluirse, sustituyó a la de los siglos xix y xx. Se redistribuyó el producto y el ingreso global, disminuyó la desigualdad entre naciones del centro y la periferia y el eje de poder económico mundial se desplazó del Atlántico al Pacífico. La economía global pasó a vivir bajo el doble signo de interrogación de los efectos de la reestructuración del sistema político a escala mundial y de su proyección en el ritmo y las consecuencias de la revolución digital —*big data*, internet de las cosas, robotización, inteligencia artificial.

En pocos años, el mundo se tornó inestable o peligroso para unos, dinámico y prometedor para otros, dependiendo del lugar del que se lo examine. Ese es el primer factor que es aconsejable tener en cuenta. La reestructuración del sistema económico y político regional tendrá lugar en ese marco. Sin reglas, vulnerable, volátil, sin lideratos, con intereses en pugna.

A esos datos deben agregarse otros, de semejante o mayor calado conceptual y filosófico, de carácter global, que influirán en el debate político

y las prioridades de la cooperación regional. La desigualdad ha puesto en discusión la asociación, casi simbiótica, entre democracia y capitalismo. La propensión a la aberrante e insostenible concentración de la riqueza no solo se contrapone a los valores inmanentes de la democracia —justicia, inclusión, participación y solidaridad— sino también que amenaza convertirse en incompatible con ellos. La totalmente inesperada explosión social en Chile, en octubre de 2019 —en un país de ejemplar solidez institucional, disciplina fiscal y comportamiento económico—, mostró que la desigualdad no es asunto de académicos y profetas, sino ítem inaplazable y prioritario de la agenda política real.

De otro lado, la economía de consumo, la explotación sin límites ni propósitos de los recursos naturales, choca con el equilibrio ecológico y pone en riesgo inminente el equilibrio de los ecosistemas y la relación del hombre con la Casa Común. El calentamiento global es un síntoma de esa ruptura catastrófica para la humanidad. Los incendios de la Amazonía mostraron, en tiempo real, el efecto depredador de la explotación irracional de los recursos naturales y sus severas consecuencias, de política interna en Bolivia y de política internacional en Brasil. Se pueden sumar otros ejemplos, como las constantes fricciones entre comunidades campesinas y corporaciones mineras a lo largo de la cordillera de los Andes, para subrayar la afirmación de que el cambio climático y sus consecuencias llegaron para quedarse entre las grandes cuestiones de la agenda política, económica y social de América Latina.

Si la lista de prioridades de la cooperación regional no puede ignorar esos temas, está obligada a recordar que la matriz en la que se organiza es radicalmente diferente de la del pasado reciente. Una nueva sociedad, urbana y de clases medias, con aspiraciones, demandas, comportamientos diferentes, que se alimenta de otros ideales, que se comunica y moviliza por otros medios, ha generado una profunda crisis del sistema de intermediación política y del propio sistema institucional. Otra cultura, globalizada. Lo demuestra todos los días la calle latinoamericana poniendo en jaque a partidos e instituciones. Esa descripción no puede pasar por alto, desde luego, la corrupción sistémica, el crimen organizado, la violencia.

## Lista de tareas

*La incertidumbre sobre la dirección de la transformación tecnológica y de sus consecuencias en el sistema económico, social y político, global y latinoamericano, y la volatilidad del escenario sugieren la necesidad de reconstruir el paradigma sobre nuevas bases.*

Como se sabe, la integración latinoamericana gira alrededor de dos dimensiones: la que tiene que ver con el desarrollo económico social y político en el continente y la que se relaciona con la inserción externa, es decir, la que la lleva a unirse para resistir, defenderse, negociar mejor con los otros poderes del sistema internacional.

Ya se ha visto antes que el consenso en torno a esas dos dimensiones se ha roto, sin que haya evidencia que hubiera existido alguna vez, por lo menos en la forma como se lo proclama. Pero como es necesario un objetivo ideal como punto de referencia y de partida, me atrevo a enumerar los que siguen, en plena conciencia de que será difícil concretarlos.

## Obsolescencia del paradigma europeo

Luego de una experiencia que se aproxima a los cincuenta años, se puede decir que los mecanismos que se emplearon en el espacio de integración económica fueron insuficientes e inadecuados. Pese a la comunidad de idioma y a una historia compartida, no alcanzaron los objetivos inicialmente previstos. Los esquemas de Alalc, Aladi, CAN funcionaron hasta cierto punto. La unión aduanera quedó fuera del alcance de la CAN y muestra severas dificultades en el Mercosur. La unión económica no está en el rango de posibilidades políticas y económicas de ninguno de esos esquemas, por lo menos en el mediano plazo.

De esa comprobación podría inferirse otra conclusión. El modelo de integración europeo no es aplicable en América del Sur en el horizonte del corto y mediano plazo; en consecuencia, no tiene valor práctico insistir en la secuencia de construcción de unión aduanera, unión económica

y moneda común, administrada por órganos comunitarios, de carácter progresivamente supranacional.

Con base en esa premisa, el eje de acción de los mecanismos debería moverse —dentro y fuera de la región— a otros temas, vinculados con la calidad de vida de una compleja sociedad urbana de clases medias, en medio de la imprevisibilidad de la revolución digital —cambio climático, salud, transporte urbano, crimen organizado, preservación y manejo de recursos hídricos; energías renovables; logística de transporte—, con lugar crecientemente protagónico para la sociedad civil y las redes sociales. En pocas palabras: reordenar el programa de trabajo.

Por cierto, eso obliga a pensar y actuar con pragmatismo y creatividad. Conservar los resultados positivos de los esquemas de integración regional. Descartar, postergar o reevaluar los objetivos que no pudieron alcanzarse, para que la experiencia sirva como enseñanza y no como ancla. Concentrarse en las tareas factibles. Construir paso a paso, con visión pragmática y flexibilidad conceptual y operativa. Liberarse de proyectos dogmáticos, complejos y totalizantes. Utilizar los paradigmas de los diferentes procesos de integración y complementación mundial —los federalistas europeos o los de ensamblaje asiáticos y sobre todo los propios—, adaptándolos a las condiciones regionales, sin repetir el error de la imitación o la copia. Considerar con objetividad las ventajas y dificultades del continente, que condicionan el derrotero de los procesos de integración. Todo eso sin perder la utopía de la unidad, eje de la movilización de la voluntad política.

Ese trabajo de paciente rearmado del rompecabezas debería evitar la respuesta —propia de la tradición política regional— de crear una nueva institución para resolver los problemas que las existentes no alcanzaron a superar. Llegará el momento de la actualización y la reingeniería de los esquemas regionales, pero lo verdaderamente importante ahora es identificar los problemas, acordar el procedimiento para abordarlos y elegir el marco operativo para concretar los proyectos de cooperación.

Los nuevos desafíos tienen otro carácter. Se refieren a la obsolescencia de su matriz conceptual de la integración latinoamericana, en las dos versiones que prevalecieron hasta ahora, la liberal y la nacionalista. Es decir,

deben procurar concentrarse en sintonizar sus principios rectores, objetivos estratégicos y mecanismos operativos con la manera de producir y distribuir de este tiempo, con la naturaleza real actual del sistema económico y tecnológico global y regional.

Las finalidades, los objetivos y los mecanismos de los procesos de integración económica regional, definidos en sus instrumentos constitutivos, fueron resultado de un largo y complejo proceso de negociación y ajuste. Intentar su replanteo es abrir una vía equivocada, complicada y de resultados impredecibles. Es mucho más práctico utilizarlos para explorar o ensayar nuevas formas de cooperación e integración.

Un diagnóstico acertado sobre las opciones que cada país tiene en su inserción a las distintas regiones del mundo y a sus países será también una prioridad para construir la agenda de cooperación regional de los países latinoamericanos. Apreciar y valorar la diversidad entre países y regiones es esencial a la hora de definir una estrategia de inserción internacional que procure una convergencia sustentable y pluralista.

Uno de los principales efectos de los cambios que se están operando en el plano global es el de la erosión de muchos conceptos, paradigmas, modelos teóricos e, incluso, condicionamientos normativos que han incidido en la definición de las metodologías del trabajo conjunto entre los países latinoamericanos. No hay más fórmulas únicas. Un buen diagnóstico sobre los grados de permisibilidad que existen hoy es una prioridad para la futura inserción externa de los respectivos países. Es fundamental para el *aggiornamento* de procesos de integración regional, tales como el del Mercosur y para la futura articulación entre la Alianza del Pacífico, el Mercosur, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (Caricom).

Partir de la realidad. Pensar con mayor realismo sobre lo que se debe hacer y sobre lo que se puede hacer. Insistir en el *cómo*, al tiempo que se discute *el qué*. Siempre existirá la tentación de saltar etapas, pero si algo demostró la experiencia de cerca de medio siglo es que fijarse metas más ambiciosas no elimina los obstáculos del camino. La voluntad política puede hacer milagros, pero no tantos ni todos a la vez.

Desde luego un buen punto de partida es apuntalar y reforzar lo avanzado hasta ahora en infraestructura, financiamiento, zonas de comercio preferencial e integración productiva, solución de controversias, educación, cultura, relacionamiento político. Los procesos de integración comercial produjeron resultados relevantes, pero no siempre suficientes. Levantaron una estructura institucional importante, con un activo sustantivo de experiencias, aciertos y errores. Consolidaron las denominadas zonas de libre comercio de bienes, imperfectas y frágiles, que, a pesar de todo, multiplicaron muchas veces el intercambio, hasta convertir el mercado regional en primer o segundo destino para las exportaciones de los países latinoamericanos.

Las evidencias apuntan a la conveniencia de reordenar la agenda de la integración regional, en una fase de transición a un nuevo “normal” todavía incierto, encabezando la lista de tareas con los temas vinculados al conocimiento y a la protección y el cuidado del medio ambiente y focalizando la atención en los problemas de claro interés común, en la lógica de afirmar la pluralidad y la tolerancia política como el punto de partida de la integración.

En ese orden de ideas, sobresalen los tres bloques de prioridades a seguir.

## **Conocimiento y equilibrio ecológico**

Cambiaron la economía, la sociedad, el eje de poder, la estructura del comercio y del sistema económico internacional, pero la integración no se adaptó a las variaciones de los procesos en la forma y en la función. En el caso de América Latina, el problema se agravó porque sus instrumentos e instituciones replicaban el paradigma de integración europeo de mediados del siglo xx. Era un esfuerzo de adaptación imperfecto, a una economía y sociedad en otro nivel de desarrollo.

El conocimiento es, por la fuerza de las circunstancias, el centro articulador del proceso de integración regional. El acto de crear, procesar y distribuir conocimiento —el principal recurso de la sociedad contem-

poránea— es la condición necesaria de las tareas del futuro inmediato. Su proceso de producción, circulación y distribución tiene pocas semejanzas con el atávico sistema de producción de bienes y no responde de la misma manera a los estímulos o limitaciones de los mecanismos arancelarios. Es, literalmente, otro espacio.

Es indispensable buscar y encontrar un reposicionamiento estratégico a base de nuevas tecnologías, economías y posiciones de mercado. Ubicar y leer la región con una perspectiva distinta, en un tablero global, en el que la tecnología y la innovación juegan un papel decisivo. La integración se debe leer con esa clave.

La conectividad productiva y el desarrollo de cadenas regionales de valor, la creatividad y la innovación tecnológica, la conectividad física son —entre otras— prioridades en el accionar conjunto de los países latinoamericanos, incluyendo el que se realiza en forma conjunta con terceros países en el ámbito de distintos tipos de acuerdos interregionales.

Un salto de calidad en la conectividad física y digital de los países latinoamericanos es inexcusable. Ferrocarriles, caminos, puertos, aeropuertos, cables y redes digitales son la base física de la transformación productiva a la que se ha aludido, y buscar, negociar, financiar e instalar equipo y conocimiento es la tarea de los gobiernos y los actores económicos de la región. Desde luego, la infraestructura tradicional cuenta, es un sobreentendido. Son necesarios la carretera (disponible las 24 horas), el servicio aeroportuario, etc. Pero, además, para vender online se requiere una plataforma tecnológica, que no se interrumpa la línea, que el mensaje llegue; que el fluido eléctrico no se interrumpa nunca, que esté siempre disponible. Solo así se puede construir una base tecnológica para intercambiar partes y piezas, transferir productos, transferir señales y manejar el proceso.

Los proyectos de integración de la infraestructura regional existen, han sido y continúan siendo implementados. El empleo sistemático de los nuevos instrumentos de la revolución digital en sus distintos eslabones —como la logística de transporte, para citar un ejemplo— puede ayudar a encarar y resolver los numerosos cuellos de botella que encarecen el flujo de bienes y servicios. Es el clásico caso de solución técnica con implicaciones

positivas y consecuencias sociales y políticas, que implica un cambio de calidad en los procesos de cooperación.

En esa línea de razonamiento, complementándola, enriqueciéndola, la cooperación regional en la gestión de agua y energía, esencial en la preservación y en el cuidado del medio ambiente —en su momento llegará sin duda el tema de la biodiversidad—, es una tarea prioritaria. La constitución de mecanismos de cooperación regional para aplicar estrategias comunes para la regulación, preservación y gestión inteligente de los recursos hídricos —y de la biodiversidad— deriva de la naturaleza transfronteriza de las cuencas y es una exigencia perentoria ante los riesgos evidentes de un serio problema de desequilibrio crítico entre la oferta y demanda de un bien escaso, amenazado por uso abusivo, contaminación, pérdida de glaciares y cambio climático. Las convenciones internacionales que regulan el uso del agua y de los cursos de agua obedecen a criterios y problemas del pasado.

El sistema energético global está en medio de la transición histórica irreversible de las energías fósiles —carbón, hidrocarburos— a las energías renovables, no convencionales —solar, eólica, geotérmica, atómica. Para ser realistas, debe anotarse que esa transición no será corta y probablemente tarde más en concretarse en América Latina, pero, como lo demuestra el ejemplo exitoso de Costa Rica, Uruguay y Chile, ambas dimensiones están en el rango de nuestras capacidades. Los enfoques de cooperación regional deben partir de esa premisa. Investigar la capacidad de articulación en hidrocarburos y estudiar la frontera de ayuda recíproca en energía solar, eólica y geotérmica.

En ambas dimensiones —la de energías convencionales y la de energías renovables— se descubren, a primera vista, oportunidades muy atrayentes. El de las energías tradicionales será vital en una fase de transición necesariamente larga y, en el de las energías no convencionales, la exitosa experiencia chilena en energía solar y las iniciativas de los tres países en energía eólica y geotérmica muestran un itinerario de trabajo muy interesante. En todos esos casos, el aporte académico y científico, con perspectiva de largo plazo, puede añadir valor y marcar la diferencia en el análisis de las implicaciones y consecuencias de la concreción de esas ideas.



## Producción y comercio de bienes

De las múltiples consecuencias de la revolución digital que ha transformado el mundo en los últimos años, hay una particularmente relevante a ese ejercicio. Es el cambio de la división internacional del trabajo de los siglos XIX y XX, entre países productores de manufacturas y materias primas, que dio paso a otra especialización, más dinámica y cambiante, que resulta del lugar que un país ocupa en una cadena de producción global y al predominio del comercio, dentro de las grandes corporaciones transnacionales, de las partes y piezas necesarias para alimentar esas cadenas en distintos lugares del planeta.

Vale la pena detenerse un momento en el enganche de la producción latinoamericana con las “fábricas” y cadenas de valor de Estados Unidos, Europa y Asia. El objetivo es avanzar en la industrialización y transformación productiva del continente, a través de la participación en las cadenas de valor global, que, en el sector manufacturero, incorporen y especialicen la producción regional en el circuito mundial y agreguen valor y diversifiquen la producción en el comercio internacional de bienes primarios. En ambas opciones, la clave es el uso intensivo de tecnología, hecho que pone la innovación en la escala más alta de las prioridades de la inserción externa de América Latina. *Tecnologizar* puede ser un concepto más apropiado que el de *industrializar*.

El punto de partida de las cadenas regionales de valor es bajo. No son numerosos los casos de relaciones intraindustriales, más maduras y avanzadas tecnológicamente, en las que se produce intercambio de bienes similares. Brasil tiene esos vínculos con Argentina y Estados Unidos y, en menor escala, Colombia los tiene con Ecuador y Venezuela. Estos son candidatos naturales a establecer cadenas de valor. Esos encadenamientos únicamente serán posibles si los regímenes de origen de los acuerdos lo permiten vía acumulación de origen. Si queremos hablar de cadenas de valor regionales, tenemos que multilateralizar las preferencias para que los insumos puedan circular libremente. En la actualidad, la participación de los servicios en el comercio mundial es del 23% y en el comer-

cio regional es del 15%<sup>3</sup>. Es algo que no podemos soslayar: tenemos que debatir, discutir, negociar y avanzar en materia de servicios.

En el lenguaje de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la relación de América Latina con Asia es interindustrial, es decir, aquella en la que exporta materias primas y compra manufacturas.

Se debe pensar también en la regulación, en la política industrial para que los países puedan converger en lo que están produciendo. La integración tiene que razonarse a la luz de un nuevo proceso productivo, con tecnologías, mecanismos regulatorios y del posicionamiento que sitúen la región en el grande juego global.

En la caja de herramientas, para alcanzar esos propósitos, sobresalen los acuerdos sectoriales de integración profunda —ya fuera del marco jurídico de Aladi, Mercosur, Alianza del Pacífico— de geometría variable, que pongan énfasis en innovación, inversión, propiedad intelectual y reglas de origen, con rol central para los actores económicos. Esos mecanismos tienen que enfocarse en la perspectiva de nuevos procesos productivos, tecnologías y sistemas regulatorios, que sean a la vez flexibles y previsibles, que habiliten al continente a participar en el gran juego global, que articulen y potencien las distintas modalidades de acuerdos comerciales y productivos entre los países de los cuatro espacios de integración subregional.

No quedan dudas sobre el valor del mercado regional para la política industrial sudamericana. Las exportaciones intrarregionales muestran mayor diversificación y mayor participación de manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de contenido tecnológico bajo y medio. Los flujos de intercambio dentro de cada esquema de integración registran una proporción de manufacturas —alimentos preparados, bienes para industria química y farmacéutica, plásticos, línea blanca, automotores y textiles— mucho más alta que la dirigida a terceros mercados, en el orden del 82% del total<sup>4</sup>. Las tasas de crecimiento de ese comercio son mucho

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016: La Región Frente a las Tensiones de la Globalización*, Santiago (Chile), 2016 (LC/G.2697-P), disponible en: <https://tinyurl.com/tjzz7a9>, acceso en: 18 dic. 2019.

4. *Idem*.

más elevadas que las de las exportaciones al resto del mundo. Es decir, el mercado principal y más dinámico para las manufacturas latinoamericanas es América Latina. Todavía más claro: el mercado regional es la base de cualquier estrategia latinoamericana de industrialización. Para algunos países con mercados nacionales estrechos, es, en realidad, la única opción para dar el salto a una economía de cemento manufacturero.

Por cierto, otros inconvenientes, como la dispersión y repetición de esquemas normativos para regular la misma relación comercial —en Aladi, la Alianza del Pacífico, la CAN, la OMC—, destacan la urgencia de un esfuerzo de racionalización. Aladi tiene mandato para trabajar en un acuerdo económico comercial integrado, y el MCCA ha sido más consistente, relevante y exitoso, tanto en la cobertura de sus programas como en la composición del comercio intrarregional que generó (la exportación de manufacturas es superior a la de materias primas).

## **Inserción externa de América Latina**

América Latina —que jugó un papel importante en la conformación del sistema económico y político internacional, desde Cepal, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD; del inglés, United Nations Conference on Trade and Development), las negociaciones de la Ronda Uruguay, el sistema interamericano y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)— tiene intereses que defender y un rol que definir en ese proceso de recomposición y reestructuración, acorde a su potencial y al peso crecido de sus aportes e influencia, guiada por principios que resumen su experiencia y acervo histórico:

- Es una zona de paz. Así lo prueba su firme adhesión y respeto al principio de desnuclearización del Tratado de Tlatelolco, las negociaciones de paz centroamericanas, los acuerdos de paz de Colombia y su búsqueda invariable de solución de conflictos por medios pacíficos, por la vía diplomática o la negociación política. Está distante de los grandes conflictos globales de este tiempo —geopolíticos, ideológicos, étnicos

y religiosos. No es y no será una amenaza a la seguridad de ninguna potencia.

- Propugna la reforma y el fortalecimiento del sistema multilateral, cuyo mayor activo es la ONU, para la conformación y consolidación de una comunidad global, comprometida con la solución de los problemas de: desigualdad, pobreza, salud, educación, seguridad, tráfico de drogas, armas y personas, calentamiento global, desastres y epidemias mundiales. Debe actualizarse para responder a la nueva correlación global de fuerzas y expectativas.
- Consagra los principios de derechos humanos, democracia, cuidado del medio ambiente, no intervención, como cimiento de su estructura institucional y de su conducta internacional. Para protegerlos y garantizar su vigencia se somete a la jurisdicción de los mecanismos y tribunales internacionales creados para ese efecto.
- Es una región abierta a la inmigración. Ha sedimentado una cultura mestiza americana —la *latina*—, que articula armoniosamente las múltiples expresiones étnicas, culturales y religiosas que pueblan su vasto territorio.
- Rescata la diversidad y pluralidad ideológica como condición esencial del sistema político regional. Distintos modelos de desarrollo económico y político pueden y deben coexistir en el marco amplio de los principios democráticos, de las reglas de mercado y del respeto de los derechos humanos.

Las relaciones externas de América Latina empiezan por el planteamiento y la defensa de los principios que han sido expuestos y en la concertación de posiciones en una amplia y compleja gama de cuestiones económicas, comerciales, políticas, culturales y geopolíticas. Entre estos temas, destacan, en lo económico, los tratados de libre comercio, propiedad intelectual, requisitos de origen, solución de controversias, cadenas de valor; conectividad física y digital, ferrocarriles, caminos, puertos, aeropuertos, redes digitales, innovación, formación de recursos humanos, financiamiento e inversión, y, en lo político, los regímenes de migraciones, remesas, tráfico de drogas, armas, personas y crimen organizado.

Todos los otros puntos de la agenda tienen importancia sustantiva, pero el paquete mencionado —cadenas de valor, innovación y conectividad física y digital— es el eje de la inserción externa latinoamericana en el siglo xxi, desde la perspectiva económica. Es un punto de inflexión.

Es claro para algunos —son muchos los que prefieren vivir bajo el alero, seguro aunque subordinado, de una potencia mayor— que la inserción externa de América Latina debiera guiarse por el principio de la inserción plural, para afirmar su presencia con identidad y personalidad propia y expresar la múltiple vocación económica, geopolítica y política de un gran continente, con intereses nacionales y proyectos políticos diversos, fruto de diferentes raíces geográficas, históricas, ideológicas y culturales.

Una precisión operativa es necesaria. Le tocará a cada uno de los bloques regionales —México, Centroamérica, los países andinos y los países del Mercosur— definir los foros, políticas, acciones y proyectos concretos de su interés directo en la relación con los espacios norteamericano (Estados Unidos y Canadá), del Atlántico, del Pacífico y del hemisferio Occidental y con las realidades emergentes de África, el mundo árabe y el Sur, sea como mercado para sus exportaciones, sea como fuente de inversión, innovación y conocimiento. Esas potencias han tejido con las subregiones del continente, en centurias, vínculos étnicos, culturales, económicos y políticos, con diferencias significativas de intensidad y grado, con sus propias modalidades, oportunidades, riesgos y dificultades.

El que se ha descrito es un proceso en el que la acción concertada externa es el resultado de la articulación latinoamericana de los intereses subregionales. Corresponderá al foro que se estime apropiado —Grupo de los Veinte (G20), Celac, Grupo de Países de América Latina y el Caribe (Grulac; del inglés, Group of Latin American and Caribbean Countries)— englobar esos intereses y perspectivas en un planteamiento latinoamericano, que exprese la solidaridad del conjunto y la transforme en una plataforma regional de acción externa concertada.

El G20 es el principal foro político y económico mundial y Brasil, México y Argentina lo integran por su propia condición de potencias emergentes. Es de mutua conveniencia —para la región y para los tres países— que ejerzan en esa función una suerte de representación informal de las

posiciones latinoamericanas sobre todos los temas de la agenda global que se conocen y discuten en ese alto escenario. Unos dejan oír su voz y otros suman la fuerza de todo el continente a la suya propia. Convendría tal vez incorporar más activamente a los organismos regionales –como Cepal, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Aladi– como fuentes de apoyo técnico en esa tarea. Lamentablemente, como es sabido, es incierta la posibilidad de una coordinación efectiva entre personalidades tan complejas y distintas como las de Jair Bolsonaro, Andrés Manuel López Obrador y Alberto Fernández.

No parece ni el momento ni algo conducente concentrar las muchas líneas de la relación externa de América Latina en un solo organismo y en un solo gran planteamiento regional. Es mejor mantener los canales de coordinación abiertos en todos los foros económicos y políticos. El mencionado G20, Consejo de Seguridad, Asamblea General de la ONU, OMC, UNCTAD, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI). Las cumbres presidenciales latinoamericanas son el mecanismo lógico de concertación en el más alto nivel, con los insumos que aportan los organismos regionales que son invitados.

\* \* \*

América Latina ingresó también en el ciclo de agitación global. Con sus propias prioridades, sus propios y diferentes métodos de lucha. Democracia, justicia, inclusión. A lo largo de todo el continente, de distintas maneras, la sociedad nueva, de jóvenes y mujeres, ha dejado la denuncia del sistema político y las instituciones para pasar a la acción en la calle, para concretar la transformación que reclamó tantas veces, sin que su mensaje se escuchara.

Ese es el último punto que debe recordarse para cerrar estas reflexiones. Esta vez, el estruendo de la gente en las calles acompañará la tarea de reconstrucción de los procesos de integración y cooperación regional.

# La integración regional en un mundo en transformación: una visión desde Argentina

FÉLIX PEÑA<sup>1</sup>

## Comentarios introductorios

En nuestro libro *Momentos y Perspectivas: La Argentina en el Mundo y en América Latina*<sup>2</sup>, recopilamos algunos artículos que escribimos entre 1968 y 2003, referidos a la inserción internacional de la Argentina y a su participación en el desarrollo de los procesos de integración en América Latina.

En la introducción del mencionado libro, señalo que, al releer lo escrito y al apreciar las expectativas de integración que luego no se concretaron, incluso los errores de diagnóstico en que muchas veces incurrí, tomo conciencia de cuán fácil es que la pasión por lo posible conduzca a confundir ilusiones con realidades, deseos con posibilidades.

Unos años después de publicado el libro y observando los desarrollos más recientes de los procesos de integración regional, incluyendo el propio Mercado Común del Sur (Mercosur), confirmo la impresión que entonces tenía en el sentido de que la continua tensión entre sueños y realidades hace a la esencia de las principales experiencias concretas de trabajo conjunto, con vocación de permanencia, entre naciones soberanas y contiguas,

1. Abogado argentino de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Argentina, con licenciatura en derecho europeo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, y con doctorado en derecho de la Universidad de Madrid, España. Actualmente, es director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC. Fue subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Argentina y director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (Intal-BID).
2. Félix Peña, *Momentos y Perspectivas: La Argentina en el Mundo y en América Latina*, Caseros, Edunترف, 2003, disponible en: <https://tinyurl.com/tgfjofo>, acceso en: 18 dic. 2019.

que comparten objetivos e intereses, pero que no necesariamente aspiran a dejar de ser soberanas.

Pero también confirmo lo entonces señalado, en el sentido de que, al observar lo que se ha avanzado en el sur de las Américas, en términos de desarrollo de un área de paz y del aumento significativo de una interdependencia de signo cooperativo, queda la impresión de que, si bien la tarea de nuestros países ha sido errática e inconclusa, el saldo es positivo.

Una visión positiva del camino recorrido implica no imaginar que el impulso fundacional y la trayectoria pactada podían concretarse en la realidad tal como se las concibió en los momentos fundacionales. Las experiencias acumuladas en América Latina en los últimos sesenta años indican, por el contrario, que el proceso de construcción de una región de trabajo compartido por un conjunto de naciones soberanas y contiguas requiere ser redefinido en forma continua. También ha ocurrido en otras regiones, como lo observamos en el proceso de integración europea y, en especial, a partir del Brexit.

Tal redefinición continua no es necesariamente contradictoria con las lógicas demandas de previsibilidad en objetivos y reglas de juego, que formulan quienes se supone deberán tomar decisiones —sobre todo de inversión productiva— en función de la integración de los respectivos espacios económicos.

En la apreciación del estado real de situación de un proceso concreto de integración entre naciones que comparten un determinado espacio geográfico —tal el caso del Mercosur—, adquiere importancia el poder detectar en cada momento específico si las diferencias que, eventualmente, se observan entre los países participantes reflejan una crisis existencial o solo una crisis metodológica. La existencial se pone de manifiesto cuando uno o más países prefieren retirarse del proceso de integración, o al menos consideran seriamente tal opción. Aparentemente sería hoy el caso del Brexit —acrónimo de las palabras en inglés *Britain* y *exit*— en la Unión Europea (UE). La crisis metodológica es aquella que se refiere a uno o más aspectos de cómo trabajar juntos, es decir, de cuáles son los objetivos, instituciones, reglas y mecanismos que más conviene —y que sean factibles— utilizar en el esfuerzo conjunto entre los socios.



De la experiencia acumulada en América Latina —y en otras regiones—, se observan factores que permiten explicar los momentos fundacionales y luego su eventual adaptación a nuevas realidades internacionales, regionales o internas de los países participantes.

En nuestra opinión, tres factores parecen ser los más necesarios para tornar viable un esfuerzo de trabajo conjunto y permanente entre naciones soberanas y contiguas.

Ellos son:

- la intensidad y continuidad de la voluntad política del liderazgo de, al menos, los países más relevantes del respectivo proceso de integración, nutrida de una visión compartida de los desafíos que se originan en sus respectivos frentes externos;
- la eficacia y sostenibilidad de los métodos de trabajo conjunto seleccionados en los momentos fundacionales o en sus adaptaciones posteriores;
- la calidad de las reglas de juego pactadas y para su efectiva aplicación y, en especial, el equilibrio que se logre entre requerimientos de previsibilidad y de flexibilidad, que no necesariamente tienen que ser contradictorios.

A través del tiempo, los procesos de integración pueden ser entonces la resultante de distintos momentos que inciden en la definición del alcance y de la metodología del trabajo conjunto entre las naciones participantes. En tal perspectiva, conviene siempre detectar cuáles han sido los momentos fundacionales más relevantes en una región determinada.

Dos momentos fundacionales pueden detectarse, por un lado, en el plano regional latinoamericano y, por el otro, en el subregional sudamericano. Son planos muy vinculados entre sí. Uno se refleja hoy en los planteos para potenciar la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). El otro se refleja en el del Mercosur. Ambos planos tienen, además, directa relación con la necesaria articulación entre los países de la Alianza del Pacífico y los del Mercosur —eso es lo que podríamos denominar el Grupo de los Ocho (G8)—, para la cual la Aladi puede cumplir una función de suma relevancia.

Tales momentos fundacionales se reflejan, por un lado, en la firma del Tratado de Montevideo (18 de febrero de 1960), por el que se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), y, por el otro, en la Cumbre de Uruguayana (20 al 22 de abril de 1961) entre los presidentes Arturo Frondizi (Argentina) y Jânio Quadros (Brasil). Pueden ser considerados como hitos relevantes por su incidencia en el posterior desarrollo de los actuales procesos de integración latinoamericana.

En ambos casos se puede observar la relevancia del protagonismo de Argentina y de Brasil. En el primer caso, el impulso de las que eran, en ese momento, las dos economías con mayor incidencia en el comercio intrarregional —y en especial en el espacio sudamericano—, junto con el papel protagónico de Chile y luego de México, y por cierto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), condujo a la creación de la Alalc, que fue la primera institución específicamente orientada al desarrollo de la integración comercial con un alcance regional latinoamericano. La metodología empleada tuvo que adaptarse a los requerimientos —especialmente de Estados Unidos— para su reconocimiento en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio<sup>3</sup> (Gatt; del inglés, General Agreement on Tariffs and Trade), por su adaptación a la interpretación por entonces dominante de su artículo xxiv. De allí el empleo de conceptos y de métodos que no se ajustaban a lo que originalmente plantearon los países que impulsaron la negociación del tratado, como así también la Cepal.

En el segundo caso, el Pacto de Uruguayana fue la expresión de una convergencia entre Argentina y Brasil, esto es, dos protagonistas gravitantes en el espacio geográfico sudamericano, en un momento relevante para las relaciones latinoamericanas con Estados Unidos, en especial, por la incidencia creciente que la Revolución Cubana comenzaba a tener en el plano hemisférico y en las relaciones internacionales.

En ambos casos se puso en evidencia la importancia de la lectura compartida de desafíos externos por los liderazgos políticos, en un contexto de predominio de visiones comunes entre los potenciales socios. Se obser-

3. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Gatt de 1947), Ginebra, 30 oct. 1947, disponible en: <https://tinyurl.com/rcx64sy>, acceso en: 18 dic. 2019.

va también la relevancia del “factor humano” para concretar una voluntad política común y traducir en hechos el liderazgo político. Ese factor era muy nítido en el caso del equipo del presidente Frondizi y se manifestó en el protagonismo que tuvieron, entre otros, Carlos Manuel Muñiz, Oscar Camilión, Rogelio Frigerio, Carlos Florit, Roberto Alemann, Arnaldo Musich y Cecilio Morales.

## **Una reflexión sobre el entorno global y sus impactos en la integración regional**

El concepto de *mundo multiplex* lo instala Amitav Acharya, profesor de la American University, de Washington, Estados Unidos, en su libro *The End of American World Order*<sup>4</sup>.

En un mundo multiplex, una pluralidad de actores que reflejan una amplia diversidad cultural y un desigual poder relativo puede competir en forma simultánea en múltiples planos y escenarios. Son, entre otros, Estados, pero también pueden ser organismos internacionales, empresas y otros actores no gubernamentales, incluyendo distinto tipo de redes transnacionales. A veces son regiones geográficas con cierto grado de institucionalización, tal el caso de la UE, o que aspiran a tenerlo.

Es un mundo de interacción y negociación continua, y en el que la violencia, en sus diversas variantes, es también una de las modalidades que se emplea en la confrontación entre los protagonistas. Pero ninguno de ellos tiene el poder suficiente para aspirar a imponer en forma sostenida, a los demás y por sí solos, un determinado orden global o regional, con sus instituciones y sus reglas. Es un mundo, por ende, en el que las vocaciones hegemónicas tienen efectos limitados y no necesariamente sostenibles.

La idea de un mundo multiplex adquiere más relevancia a la luz de los cambios profundos que hoy se observan en el sistema internacional y, en especial, en el sistema comercial global. A diferencia del sistema internacional que resultó de la Segunda Guerra Mundial, el que está emergiendo

4. Amitav Acharya, *The End of American World Order*, Cambridge (Inglaterra), Polity, 2014.

ahora no refleja solo las perspectivas ni los intereses de una potencia superior, ni siquiera de un conjunto de potencias con poder suficiente para imponer, en forma sostenida, su voluntad al resto. Por ello, resulta cada vez más difícil identificar quienes pueden ser los creadores de reglas de juego de la competencia internacional del futuro.

En un mundo con tales características, todos los protagonistas navegan según lo que creen que son sus propias posibilidades. Ello supone tener un diagnóstico acertado de los márgenes de maniobra que permiten las realidades de la distribución del poder mundial, incluyendo el conocimiento de los espacios de concertación que existen con otros protagonistas. Eso es válido tanto en el espacio geográfico global como en cada uno de los espacios regionales o subregionales. Todo protagonista tiene que tener claro cuáles pueden ser sus objetivos. Pero, sobre todo, tiene que tener claro que es aquello a lo que puede aspirar a lograr, especialmente por el valor relativo que tiene en la perspectiva de los otros protagonistas con los que interactúa<sup>5</sup>.

Tanto los diagnósticos que se elaboren como las estrategias y cursos de acción que un protagonista intente desarrollar en el sistema internacional, incluyendo sus eventuales alianzas, están expuestos a los constantes cambios que se operan en contextos políticos y económicos de fuerte dinamismo.

Al menos tres factores explican los nuevos escenarios internacionales con impactos en el valor relativo que un país tiene para otros.

Uno es la población mundial. No solo más gente sino también el crecimiento demográfico y las pirámides de edades generan un mapeo poblacional con marcadas diferencias a los mapeos del pasado. En términos relativos, los países de Asia, África y América Latina adquieren hoy un protagonismo creciente en las relaciones internacionales, sean políticas, sean económicas o sean culturales. Es una población en la que la distribución del ingreso da lugar a un fenómeno con incidencia en comportamientos sociales, expectativas de vida y niveles de consumo. Es un crecimiento de la clase media urbana, con capacidad de consumo, nivel de información

5. Cfr., entre otros, Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*, Nueva York, Portfolio/Penguin, 2012.

sobre sus opciones y, por ende, empoderamiento relativo, imposibles de ignorar en las estrategias de inserción en el mundo de cualquier país.

El otro es la conectividad de naciones y mercados. Conexión física, pero también económica y cultural. Por los cambios tecnológicos, el mundo está más conectado. Es un mundo que, al estar más conectado, es más similar en muchos aspectos y más diferenciado en prioridades y expectativas. Bienes y servicios, ideas y valores, costumbres y pautas de consumo tienden a asimilarse y, a la vez, a diferenciarse, en buena medida por factores culturales. Entenderlos es una necesidad creciente para quienes intenten competir con éxito por los mercados mundiales.

Y el tercer factor es que todos los protagonistas –naciones o regiones, consumidores o productores, empresas o ciudadanos– perciben múltiples opciones para lograr sus objetivos. Entender la dinámica de tales opciones será en adelante condición necesaria para competir y negociar.

Lo dicho señala la entrada en un mundo dinámico, complejo e impredecible. Operar en tal mundo requerirá conciliar visiones e intereses de corto plazo con los del muy largo plazo. Requerirá identificar y valorar todas las opciones factibles, y también capacidad de prever y captar a tiempo continuos desplazamientos de ventajas competitivas entre naciones, originados en cambios tecnológicos, en variaciones del poder relativo de los protagonistas o en transformaciones culturales que incidan en valores y prioridades en distintas naciones.

¿Qué consecuencias pueden extraerse para la estrategia internacional de los países latinoamericanos, incluyendo la de la integración regional? Una es la necesidad de tener diagnósticos de calidad sobre cambios que se operan en todas las regiones y países, pero con incidencia potencial en la capacidad de la oferta de sus bienes y servicios, para competir en sus mercados. Implica esfuerzos organizativos para aprovechar la capacidad instalada en el plano académico en todos sus niveles.

Otra es el desarrollo de capacidades de negociar en todo el mundo a la vez. No necesariamente implica privilegiar uno u otro. Para países con las ventajas que predominan en la región latinoamericana, todo país es, en principio, valioso. No es fácil, por cierto, de concretar en la práctica. Implica, en especial, superar tendencias a priorizar tal o cual protagonis-

ta por razones históricas, culturales o, peor aún, ideológicas. Estrategias negociadoras que privilegien un país o una región con respecto a otras no son recomendables para países como Argentina y muchos de sus socios latinoamericanos, que son relativamente lejanos a las líneas de alta tensión internacional y, por sus recursos naturales, su experiencia empresarial y laboral, su talento y creatividad, su diversidad cultural y étnica, tienen lo necesario para ser valorados por un espectro amplio de otras naciones y mercados. Para los países latinoamericanos y para Argentina, contraponer en la región el Atlántico y el Pacífico, en el mundo Europa, Estados Unidos o China, o tal o cual países desarrollados o en desarrollo, no parece ser algo recomendable, ya que es antiguo.

Y la tercera consecuencia es la de articular esfuerzos sociales en torno a objetivos de inserción internacional, que reflejen una visión asertiva de lo que un país aspira a lograr.

Los mencionados son algunos de los factores que tienen —y probablemente tendrán mucho más hacia el futuro— un marcado impacto al menos a la hora de definir frentes de acciones prioritarias para el desarrollo de una estrategia-país, orientada a facilitar la proyección al mundo de la capacidad para producir bienes y ofrecer servicios de sus empresas que, por lo demás, refleje una competitividad relativa basada en la dotación de recursos propios, tanto naturales como humanos (conocimiento, creatividad y talento). En particular, es el caso de estrategias orientadas al desarrollo y a la proyección al mundo de empresas de nicho, cuya internacionalización se base en la capacidad de especializarse en satisfacer la demanda potencial de segmentos de consumidores de bienes y servicios de calidad técnica. Por lo general, son consumidores bien informados sobre sus opciones y exigentes a la hora de elegir los productos y servicios de sus preferencias. La gastronomía, el turismo, la educación, la salud, la vestimenta, el entretenimiento, el equipamiento del hogar, el calzado son solo algunos de los muchos ejemplos de sectores a tener en cuenta.

Para el caso de la inserción comercial eficaz de un país en su entorno global —tal el caso de Argentina, entre muchos otros—, se requieren, al menos, tres condiciones simultáneas si es que se aspira a efectivamente producir los resultados propuestos.

Tales condiciones son: un diagnóstico correcto sobre las oportunidades que puede ofrecer el entorno global, en el corto y, sobre todo, en el largo plazo; una apreciación realista del grado de concertación efectiva al que se puede aspirar en las relaciones con otros países, especialmente del respectivo contexto regional; y una estrategia que sea eficaz para orientar acciones a desarrollar que aspiren a tener un razonable grado de consenso en el plano nacional.

En principio, el entorno global tiende a ofrecer múltiples opciones simultáneas para la inserción eficaz de un país en el mundo. Uno de los factores que a ello contribuye tiene que ver con el crecimiento de las clases medias urbanas en los países emergentes, especialmente del Asia. Implica un crecimiento muy significativo de consumidores con ingreso de clase media y que están empoderados por tener conciencia de las múltiples opciones que tienen a la hora de elegir bienes y servicios adaptados a sus necesidades, valores, gustos y preferencias. A ello se suma el efecto de otro factor, que es el mayor grado de conectividad existente entre los diferentes mercados, reflejo, entre otras causas, del acortamiento de las distancias físicas, del desarrollo del comercio digital y de la proliferación de cadenas de valor transnacionales.

Es por ello que, en el entorno global que hoy está emergiendo, en el que predominan protagonistas que perciben tener múltiples opciones —países, ciudadanos, empresas y consumidores—, quien aspira a competir no puede no interrogarse sobre cómo adaptar su estrategia de inserción internacional a una realidad en la que la competencia por los mercados mundiales será cada vez más dinámica y, por ende, en la que será difícil asumir que esté asegurado el acceso a la demanda de bienes y servicios que pueda ofrecer. Por lo demás, los desplazamientos de ventajas competitivas no serán, en adelante, solo la resultante de cambios tecnológicos o de los efectos de políticas públicas. En forma creciente, dependerán de decisiones de enorme cantidad de consumidores dispersos en muchos y diversos mercados y, por ende, con múltiples opciones a su alcance.

## Algunos planos relevantes en las agendas de negociaciones del Mercado Común del Sur

En el plano global, corresponde señalar la importancia para los países latinoamericanos de la cuestión de las reformas del sistema multilateral del comercio internacional institucionalizado en la Organización Mundial del Comercio (omc). Entre los otros temas también relevantes que en la actualidad están siendo objeto de debate entre sus países miembros, por su inmediatez y relevancia práctica, se destaca el del fortalecimiento del mecanismo de solución de diferencias.

Lo que de hecho está en juego es el funcionamiento de un mecanismo cuyo efecto práctico es la preservación de un sistema multilateral del comercio orientado por reglas comunes. El mecanismo de solución de diferencias existente garantiza que las reglas comunes no queden expuestas al arbitrio de los países con mayor poder relativo. Tal función es esencial para preservar la vigencia del principal aporte que deriva del actual sistema multilateral del comercio desde la creación del Gatt, que es el del *principio de no discriminación*.

Los países latinoamericanos —incluyendo, por cierto, Argentina, los del Mercosur y los de la Alianza del Pacífico— tendrían mucho que perder si no se lograra preservar el funcionamiento de un mecanismo que garantice el predominio efectivo de las reglas pactadas en el sistema multilateral del comercio.

De ahí la importancia de que los países de la región desempeñen un papel activo y asertivo en la concertación de intereses entre los países miembros de la omc, a fin de lograr soluciones razonables y equilibradas a la cuestión del mecanismo de solución de diferencias, que es un aspecto central de la cuestión más amplia de las reformas que se requieren para dotar de más eficacia a la propia omc.

En la agenda de negociaciones en el ámbito del comercio internacional y de la integración económica de Argentina junto con sus socios del Mercosur, se destacan asimismo las correspondientes a los siguientes frentes institucionales: el de la vinculación entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, en el intrarregional, y el del acuerdo Mercosur-ue, en el birregio-



nal. Ello sin perjuicio de varias otras negociaciones en las que también se está participando o que se están comenzando a desarrollar y que pueden tener distintos grados de relevancia política y económica.

Con respecto a las negociaciones que se desarrollen en el plano intra-regional y en el birregional, tres dimensiones deben ser tenidas en cuenta, en forma simultánea, a la hora de evaluar los progresos que se alcancen. Esto es, la de su potencial impacto sobre un proceso que aspira a crear condiciones de previsibilidad para decisiones de inversión productiva que se adopten en función del mercado ampliado por el respectivo acuerdo.

Tales dimensiones son la política, la económica y la jurídica. Puede haber otras, pero esas tres son fundamentales sobre todo para entender el inicio de la construcción de un espacio de integración entre naciones soberanas.

El camino iniciado con el lanzamiento, el 9 de mayo de 1950, del Plan Schumann es ilustrativo al respecto. Jean Monnet, uno de los principales padres fundadores de la integración europea, tenía claro que, para ser eficaz y producir los resultados procurados, una iniciativa que involucrara a Francia, Alemania y otros países de la región debía tener una densa interrelación entre su dimensión política, económica y jurídica.

En tal perspectiva, la idea de paz y gobernanza democrática —dimensión política— debía sostenerse en solidaridades de hecho nutridas en un sector productivo relevante, el carbón y el acero —dimensión económica—, y enmarcarse en instituciones y reglas comunes que las tornaran efectivas —dimensión jurídica. Eran tres dimensiones encadenadas.

Setenta años después, la paz y la gobernanza europea se siguen sustentando en el predominio de intereses comunes y de visiones de conjunto, resultante precisamente de los efectos de encadenamientos de los respectivos sistemas económicos y políticos, basados en el predominio de instituciones y reglas comunes. La solidez de tales encadenamientos se ha puesto en evidencia en el proceso del Brexit, cuando el Reino Unido ha tenido serias dificultades para desencadenarse de los compromisos libremente asumidos en el sistema de integración europea.

Esas tres dimensiones también han estado presentes desde el momento fundacional del actual Mercosur. Son fundamentales a la hora de evaluar

sus resultados y de examinar los pasos orientados a lograr su necesaria y continua adaptación a nuevas realidades.

La dimensión política se refleja en la consolidación de los sistemas democráticos de los países miembros con base en la cooperación e integración de los respectivos sistemas productivos. Para ello, era fundamental afirmar la calidad de la relación entre Argentina y Brasil, proveniente del acuerdo bilateral de integración que impulsaran en 1986 los presidentes Alfonsín y Sarney. Ella se sustentaba en el clima de entendimiento que se había logrado, especialmente al detenerse el curso de colisión nuclear que había caracterizado la relación bilateral en los años precedentes.

La dimensión económica es, a su vez, la resultante de la idea de crear un mercado común y de negociar como conjunto con terceros países. Su perfeccionamiento definitivo no tiene un plazo determinado, pero sí instrumentos funcionales al objetivo perseguido, en especial el arancel externo común.

Y la dimensión jurídica se refleja en las reglas e instituciones que se establecen en el propio Tratado de Asunción —su carta constitutiva<sup>6</sup>—, cuando, en su artículo 2º, se establece que “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”. Es con base en esa norma que debe leerse lo que los países miembros han comprometido realizar juntos, especialmente en su artículo 1º, que prevé, entre otros compromisos jurídicos de contenido político y económico,

[...] el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros comerciales regionales e internacionales.

El compromiso es bien claro. Si un país eventualmente no está de acuerdo, por ejemplo, con que el Mercosur tenga un arancel externo común —cuyo contenido no es definido en el sentido que deba ser “perfec-

6. Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la Republica Argentina, la Republica Federativa del Brasil, la Republica del Paraguay y la Republica Oriental del Uruguay (Tratado de Asunción), Asunción, 26 mar. 1991, disponible en: <https://tinyurl.com/rov86om>, acceso en: 18 dic. 2019.

to” conforme a la teoría económica—, tendrá que o denunciar el tratado y retirarse del Mercosur, en las condiciones previstas en sus artículos 21 y 22, o lograr que se modifique el tratado con la correspondiente aprobación parlamentaria.

En el momento en que se ha iniciado lo que se supone ser la fase final del proceso de aprobación del acuerdo birregional entre la UE y el Mercosur, las consideraciones aquí planteadas pueden tener relevancia. En particular, en relación al proceso de entrada en vigencia del mencionado acuerdo birregional, que solo podría tener pleno efecto al haber sido ratificado por todos los Estados miembros del Mercosur.

Conviene destacar que muchos enfoques, paradigmas y conceptos aplicados, en las décadas pasadas, al abordaje del fenómeno de la integración económica entre naciones soberanas, en desarrollo y contiguas se están tornando obsoletos. En el futuro, operar sobre las realidades —tanto nacionales como regionales e interregionales— requerirá de todos los protagonistas un gran esfuerzo de innovación y de creatividad, tanto para entender la dinámica y la complejidad de la competencia económica global como para tener éxito en los respectivos mercados.

En nuestra opinión, hacia el futuro, será preciso priorizar en el diseño metodológico de un proceso de integración, sea interregional, sea birregional, los siguientes tres puntos:

- **La necesidad de repotenciar el valor de la región en la competencia económica global** — Sin perjuicio de sus conocidos problemas sociales, políticos y económicos, el hecho de que los países latinoamericanos están relativamente lejos de las líneas de principal tensión en el sistema internacional —en el sentido planteado en su momento por Raymond Aron— les da una clara ventaja competitiva con respecto a otras regiones, donde la palabra “guerra” no necesariamente evoca algo del pasado. Pero, por lo demás, su dotación de recursos naturales y la creatividad —producto del mestizaje que caracteriza a la región— son, entre otros, factores que valorizan lo que sus países pueden aportar a un mundo más poblado, más conectado y con pautas de consumo propios de la clase media urbana.

- **La incidencia de la mayor conectividad entre los países de la región y de estos con el mundo sobre la competitividad relativa de sus bienes y servicios** – Sin perjuicio de otros, en tres planos, muy vinculados entre sí, se observa la necesidad de acentuar la conectividad entre países latinoamericanos y, en especial, con los de otras regiones emergentes. Ellos son el de la conectividad física, la productiva y la cultural. Un ejemplo lo constituye la inserción de empresas de bienes y de servicios de un país latinoamericano en encadenamientos productivos, que abarquen empresas de otros países de la región y que aspiren a insertarse en redes productivas más amplias, que lleguen con sus productos y sus servicios a los consumidores de otras regiones. La conexión física y la de los respectivos sistemas productivos serían, en tal caso, un factor determinante. Pero también lo sería la cultural, en el sentido de tener en el respectivo país la capacidad para entender y apreciar los valores y preferencias –muchas veces muy diversos– de los socios y, sobre todo, de los consumidores de otros países y culturas.
- **El capitalizar las experiencias acumuladas –no siempre exitosas– en el desarrollo compartido entre empresas y países latinoamericanos** – Un buen balance de los intentos de integración desarrollados en América Latina, y en sus distintas subregiones, permitiría proyectar con más eficacia las acciones futuras que se encaran para el trabajo conjunto con otras naciones, de la propia región y de otras regiones. Y además permitiría identificar ámbitos institucionales que existen en la región latinoamericana y que no siempre han sido plenamente aprovechados.

## **El aprovechamiento de todo el potencial de la Asociación Latinoamericana de Integración**

Un ámbito institucional que podría ser mucho más aprovechado a fin de avanzar en los tres puntos recién mencionados es el de la Aladi. Una simple lectura del Tratado de Montevideo de 1980, y, en especial, de sus disposi-

ciones<sup>7</sup> referidas a las distintas variantes de acuerdos de alcance parcial, permite apreciar todo el potencial no plenamente aprovechado de ese marco institucional. Tiene todas las cualidades que permiten conciliar flexibilidad y previsibilidad como condiciones necesarias para incentivar inversiones productivas en espacios a veces caracterizados por marcadas diversidades.

Es el mencionado un marco institucional apropiado para llevar adelante la idea estratégica de la *convergencia en la diversidad* tal como la han impulsado en su momento, entre otros, los países de la Alianza del Pacífico y los del Mercosur. Por lo demás, en el último párrafo del preámbulo del Tratado de Montevideo de 1980, y no casualmente, se hace referencia explícita a la Cláusula de Habilitación, que fuera aprobada por iniciativa latinoamericana en la Rueda Tokio justo un año antes de su firma. Tal cláusula sigue vigente entre países en desarrollo y permite diseñar, con flexibilidad, acuerdos productivos multinacionales compatibles con el principio de no discriminación, que sigue siendo —hasta el presente— una regla central en el sistema multilateral de comercio.

La Aladi tiene un potencial que no estaría debidamente aprovechado<sup>8</sup>. Su pleno aprovechamiento no depende necesariamente de una acción colectiva de todos sus países miembros. Fue creada en 1980 en sustitución de la Alalc. Esta, a su vez, había sido creada en 1960, a fin de desarrollar una zona de libre comercio, que debía perfeccionarse en un plazo de doce años. Tanto su formato —zona de libre comercio— como los plazos estipulados no pudieron ser cumplidos. En realidad, cuando se comenzó la negociación del Tratado de Montevideo de 1960, el objetivo original de los países era impulsar acuerdos preferenciales comerciales, especialmente de alcance sectorial, a fin de sustituir los acuerdos bilaterales desarrollados en la década de 1930. Tal objetivo tuvo que ser adaptado a los requerimientos derivados de la participación en el Gatt y, en especial, de la interpretación predominante de su artículo xxiv.

7. Tratado de Montevideo, Montevideo, ago. 1980, disponible en: <https://tinyurl.com/u8vf62z>, acceso en: 18 dic. 2019.

8. Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), disponible en: <https://tinyurl.com/rx8xulo>, acceso en: 18 dic. 2019.

La Aladi tiene por lo menos dos funciones en su objetivo de desarrollar un área de preferencias económicas. La negociación del Tratado de Montevideo de 1980 tuvo su principal epicentro en la xix Conferencia Extraordinaria de Partes Contratantes, que se realizó en Acapulco, México, en junio de 1980<sup>9</sup>.

Una función es la de brindar un marco legal para la celebración de acuerdos entre todos, esto es, los acuerdos de alcance regional (artículo 6º) o, al menos, entre dos o más de sus países miembros, pero no todos, esto es, los acuerdos de alcance parcial (artículos 7º a 14). En tal caso, solo se requiere la aprobación de los países participantes en el respectivo acuerdo. Tales acuerdos –regionales o parciales– deben contribuir al desarrollo de un mercado común –objetivo, sin plazo definido y a lograrse “en forma gradual y progresiva”– entre sus países miembros, precisamente por el desarrollo de preferencias económicas.

La otra función es la de brindar un marco institucional para avanzar, en forma gradual y progresiva, en el cumplimiento de tal objetivo de largo plazo, a través de los órganos representativos de los Estados y del papel que cumple su Secretaría General. Los órganos de la Aladi funcionan en Montevideo.

La primera función es la que permite brindar sustento legal, dentro y entre los países, y también en el sistema multilateral del comercio mundial –antes el Gatt y, a partir de 1995, la omc, sea por el artículo xxiv de las reglas del Gatt-omc, sea por la denominada Clausula de Habilitación, aprobada en la Rueda Tokio en 1979, mucho más flexible–, a las preferencias comerciales que se otorgan los países miembros entre sí. En los acuerdos de alcance parcial, tales preferencias se extienden solo a los países participantes, pero, eventualmente, otros o todos los países miembros de la Aladi pueden requerir participar.

9. Cfr. Vicente Garnelo, “El Debate sobre el Modelo de Integración de la Aladi y Su Evolución”, en Vicente Garnelo, Luis Rodolfo Cruz e Creuz y Miguel Rojas Gómez, *50 Años del Proceso de Integración Latinoamericana: Ensayos sobre la Integración Regional*, Montevideo, Aladi, 2011. Participamos en dicha conferencia y en el proceso negociador del tratado que creó la Aladi, en carácter de asesor legal *ad hoc* de la Secretaría de la Alalec.

Una regla general establecida por el tratado es la de la cláusula de la nación más favorecida (artículo 44), que obligaba a extender a todos los miembros cualquier ventaja comercial que se otorgara a países no miembros, o que no se hubiera otorgado a países miembros en el marco de un acuerdo de alcance parcial. Tal regla fue modificada en junio de 1994, a requerimiento de México, tras su negociación del Nafta con Estados Unidos y Canadá.

Todos los países miembros tienen una representación permanente en la Aladi. Precisamente otra función que puede cumplir la Aladi es la de que tal representación sirva para construir una red de acuerdos comerciales y de integración con otros países de la región, complementando las acciones que se desarrollen en el plano bilateral con el respectivo país. En tal caso, bien concebida, la Secretaría General puede cumplir una función de apoyo técnico a las gestiones que se realicen.

En síntesis, la Aladi puede servir como marco institucional, que permita, por un lado, dar cobertura jurídica a acuerdos con elementos de preferencias comerciales que se desarrollen con todos o algunos países miembros, y eventualmente impulsarlos, y, por el otro lado, brindar un espacio de interacción con otros países, a fin de promover y facilitar, entre otros objetivos, el desarrollo del comercio y de la complementación económica; sin perjuicio que a través del tiempo puedan tener un alcance que cubra objetivos más generales y ambiciosos (por ejemplo, el ya mencionado de un mercado común), que se extienda a todos los países miembros.

Para las empresas interesadas en construir o en participar en redes transnacionales entre empresas de la región que abarca la Aladi, el mencionado marco institucional puede servir de fuente de información sobre las acciones preferenciales que se realicen en la región y también como ámbito para impulsar acuerdos gubernamentales (de alcance regional o parcial) que sean funcionales a sus objetivos en otros países de la región.

Especialmente, bien interpretado, el instrumento de los acuerdos de alcance parcial puede ser funcional al tejido de redes sectoriales de complementación e integración productiva<sup>10</sup>. Para empresas, especialmente

10. Cfr. los artículos antes mencionados del Tratado de Montevideo de 1980 y la resolución 2 del

pequeñas y medianas empresas (pymes), los acuerdos de alcance parcial, modalidad de complementación económica, pueden ser instrumentos funcionales para una estrategia sectorial de complementación con empresas de otros países de la Aladi.

Bien concebidos, los acuerdos de alcance parcial —especialmente de complementación económica y con alcance sectorial o multisectorial— permiten lograr razonables equilibrios entre dos demandas a veces contradictorias, tanto de las empresas como de los respectivos gobiernos. Una es la demanda de flexibilidad en las reglas de juego que se apliquen para desarrollar las estrategias sectoriales de complementación productiva. La otra es la demanda de previsibilidad sobre la aplicación de las respectivas reglas de juego —especialmente en lo referente a la estabilidad en las condiciones de acceso a los respectivos mercados— pactadas en el acuerdo de alcance parcial. Esta última es la que más puede ser requerida por las empresas llamadas a invertir en función del mercado ampliado por el respectivo acuerdo de alcance parcial.

La Aladi es, en tal sentido, un marco institucional apropiado para avanzar en el desarrollo de acuerdos de complementación económica, con alcance sectorial o multisectorial, por ejemplo, entre países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico, como también entre países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico, por ejemplo, con Cuba. Al respecto, el sector agroalimentario, incluyendo las necesarias tecnologías como también la maquinaria agrícola, podría ser ejemplo interesante para los países y sus respectivos sectores empresarios.

## **La conclusión del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea**

La negociación entre el Mercosur y la UE demandó veinte años desde que se inició, y 28 desde que se adoptó la decisión política de recorrer lo que no se supuso que sería un camino tan largo. Se ha abierto una nue-

Consejo de Ministros, del 12 de agosto de 1980, disponible en: <https://tinyurl.com/rgbsjqf>, acceso en: 18 dic. 2019.



va etapa que, si tiene éxito, conducirá a la plena entrada en vigencia del acuerdo y, lo más importante, a que produzca los efectos procurados en términos de comercio e inversiones productivas.

En todos los años transcurridos, la idea de negociar con la UE contó con el apoyo, incluso entusiasta, de quienes gobernaron Argentina. De ahí que tanto el Mercosur como la idea de la asociación con la UE son ejemplos de nuestra capacidad de articular acuerdos sobre cuestiones estratégicas con efectos de largo plazo. En ambos casos, queda pendiente, sin embargo, poner de manifiesto similar capacidad para traducir ideas en realidades concretas.

Se ha iniciado ahora el recorrido de un nuevo camino. Recorrerlo puede llevar de dos a tres años. Recién entonces el acuerdo estaría efectivamente concluido, y sus efectos penetrarían en las realidades de ambas regiones<sup>11</sup>.

El acuerdo birregional generará oportunidades y también desafíos. Las oportunidades se traducirían en inversiones, corrientes de comercio y creación de empleos; también en imagen y eventualmente prestigio que benefician no solo las políticas de inserción internacional de ambas regiones y de sus países como también a quienes las hacen posibles.

Y los desafíos se traducirán en la capacidad que, tanto a nivel gubernamental y empresarial como de la sociedad en su conjunto, se pueda poner de manifiesto para superar dificultades prácticas que surgirán hacia el futuro. Requerirá, por ende, talento, voluntad política y tecnología organizativa.

¿Cuáles serán algunos de los pasos que habrá que dar en nuestro país –y en la medida necesaria, en forma coordinada, con los socios del Mercosur– para que el acuerdo birregional sea efectivamente concluido y entre en vigor? Algunos son pasos que habrá que dar en forma simultánea. En base a lo observado en otros casos concretos de acuerdos de ese tipo con la UE, cuatro serían los principales pasos a dar, sin perjuicio de otros que puedan ser complementarios.

11. En la página web de la Cancillería Argentina, se puede acceder a los textos en su estado actual. Cfr. Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea, Bruselas, 28 jun. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/u77e6b3>, acceso en: 18 dic. 2019.

Un primer paso será el hacer conocer la letra y, en especial, la “letra chica” del acuerdo. Hablar con precisión de lo acordado requerirá leer todos los textos, colocándolos en la perspectiva de los distintos sectores involucrados, tanto a nivel nacional como en el de las distintas provincias; y habrá que leer los textos, incluyendo su letra chica, en la perspectiva de la dinámica del comercio y de las inversiones del futuro. Ello implicará poner atención a los mecanismos que, en forma explícita o implícita, permitirían activar distintas modalidades de “válvulas de escape” y, a su vez, a los que permitan desarrollar una “transición asistida” para las empresas pymes que procuren reconvertirse en función del nuevo mercado ampliado. Este último tipo de mecanismo fue aplicado por la UE para facilitar la incorporación de países de Europa del Este.

Un segundo paso será comenzar a concertar los consensos nacionales que harán posible la aprobación parlamentaria del acuerdo. Ello supone explicar el contenido con respecto a sus posibles efectos en cada sector y en cada provincia y, sobre todo, dejar en claro cuáles serían los efectos si, eventualmente, en nuestro país no se lograra la aprobación parlamentaria.

Un detalle a tener en cuenta en el recorrido de esa etapa será que, eventualmente, pudiera darse una situación en la que un país miembro del Mercosur no lograra la aprobación parlamentaria y, en cambio, los otros países del Mercosur sí lo logaran. Tengamos presente que la idea de negociaciones bilaterales de países miembros del Mercosur con la UE, y también con protagonistas relevantes del comercio mundial, como Estados Unidos y China, ha sido planteada en distintas oportunidades. Según se la interprete y aplique, esa idea podría suponer incluso el fin del Mercosur.

Un tercer paso será prepararnos como país para efectivamente sacar provecho del acuerdo. Será este un plan de acción prioritario para las provincias, especialmente en la perspectiva de la “transformación productiva” que implicará dar un salto a 40 mil empresas exportadoras, en su mayoría pymes –tal como lo prevé el Plan Argentina Exporta<sup>12</sup>.

12. Cfr. Argentina, *Argentina Exporta: Plan de Desarrollo Exportador*, Buenos Aires, oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wf9alrs>, acceso en: 18 dic. 2019.

Para las empresas y sus instituciones, requerirá prepararse para competir con eficacia en el mercado europeo, especialmente en nichos en los que, por diversos motivos, pueden tener ventajas destacables. También implicará la formación de buenos especialistas, que permitan mejorar la capacidad de entender cómo operar con éxito en el mercado europeo, sacando provecho de las ventajas que resulten del acuerdo birregional. Será, asimismo, un campo de acción prioritario para las instituciones académicas, que se beneficiarían de su inserción en redes de formación de especialistas en el espacio del Mercosur y también en el birregional.

Y un cuarto paso será impulsar, especialmente en el ámbito de lo que podemos denominar el G8 —esto es, el de la acción conjunta de los países del Mercosur con los de la Alianza del Pacífico—, la articulación de la red de acuerdos birregionales que se tendría con la UE, siguiendo la propuesta avanzada en su momento por Ricardo Lagos y Osvaldo Rosales, de Chile. La acumulación de origen sería entonces un instrumento fundamental. La Aladi brinda al respecto el necesario ámbito institucional.

## **La vinculación entre el Mercado Común del Sur y la Alianza del Pacífico**

En la perspectiva antes planteada, cabe interrogarse sobre la idea de una convergencia entre dos grupos de países latinoamericanos. Ellos son los que, en la actualidad, integran el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Sumados, constituyen lo que puede denominarse el G8 o el Grupo MAP —los países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico.

Como en el caso de otros grupos de países que son relevantes para comprender las relaciones internacionales contemporáneas —tales como el Grupo de los Siete (G7) o el Grupo de los Veinte (G20)—, se los valora por su capacidad para tomar iniciativas sobre cuestiones que facilitan la gobernanza internacional, global o regional, y que tienen un potencial efectivo para penetrar en la realidad. Al actuar como grupo —esto es, en forma conjunta y no necesariamente con la estructura formal de un organismo internacional—, son percibidos, en sus respectivas esferas de acción,

como actores relevantes, que no se puede no tomar en cuenta por otros países o grupos de países.

La articulación entre los países miembros del Mercosur y los de la Alianza del Pacífico es reconocida como una de las prioridades de la política latinoamericana de Argentina. También lo es para cada uno de los demás países que integran esos dos procesos de integración regional.

Tal articulación no implica necesariamente que se fusionen dos procesos de integración que respondan a realidades históricas distintas y que hayan empleado, hasta el momento, diferentes metodologías. Tampoco ello se percibe como necesario. Pero sí supone que se avance en los múltiples pasos que ya se han acordado dar para profundizar la conectividad y la convergencia entre los respectivos sistemas económicos y productivos, con las consiguientes consecuencias en el plano de la gobernanza regional. Pasos en tal dirección fueron incluidos en el plan de acción aprobado en la reunión Cumbre de Puerto Vallarta (México) el 24 de julio 2018<sup>13</sup>.

Son, por lo demás, protagonistas necesarios en cualquier iniciativa de acción conjunta que aspire a penetrar en la realidad latinoamericana, especialmente por lo que representan para la región en su conjunto, por ejemplo, en porcentajes de población (81%), del producto bruto (86%), de exportaciones (89%) y de flujos de inversiones del exterior (81%).

Sin esos ocho países, una iniciativa de integración económica en sus múltiples desdoblamientos difícilmente podría ser visualizada con un alcance y una efectiva incidencia regional y, por ende, una razonable proyección global. Los ocho países participaron en su momento en la creación de los principales acuerdos regionales latinoamericanos de comercio (junto con Bolivia, Ecuador y Venezuela), que fueron primero, en 1960, la Alalc y luego, en 1980, la Aladi.

Sin perjuicio de las dificultades que hoy caracterizan a muchos procesos regionales de integración —y entre otros a la propia UE como lo ha demostrado la crisis del Brexit—, tanto el Mercosur como la Alianza del Pacífico han puesto de manifiesto, al más alto nivel político, que valoran

13. Declaración de Puerto Vallarta, Puerto Vallarta, 24 jul. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/tbmpeer>, acceso en: 18 dic. 2019.

la idea de construir gradualmente una convergencia en torno a objetivos regionales comunes.

Es una convergencia que está en proceso de desarrollo con base en el reconocimiento de las diferencias existentes en las metodologías que se emplean en sus respectivos procesos de integración; pero también se desarrolla tomando en cuenta precisamente los múltiples beneficios que se pueden derivar, al vincularse dentro de un marco institucional compartido, las respectivas estrategias de inserción de cada país en el sistema internacional, en el comercio mundial y, en especial, en las negociaciones comerciales internacionales. Es un proceso de concertación, que tiende a sustentarse en una lectura compartida de los desafíos y oportunidades que se plantean a los países de la región como consecuencia de los cambios estructurales que se observan en el plano de la competencia global.

Como ya se señaló, es en tal perspectiva que la Aladi brinda un marco institucional apropiado para el desarrollo de acuerdos que contribuyan a la convergencia, a través del tiempo, de esos dos principales procesos de integración latinoamericana; en particular, por lo previsto en el artículo 9º del Tratado de Montevideo de 1980, sobre los acuerdos de alcance parcial, y, muy en especial, por el artículo 11, que se refiere a la modalidad de los acuerdos de complementación económica.

La modalidad de los acuerdos de alcance parcial fue quizás una de las principales innovaciones que se introdujeron con respecto a lo que era el marco institucional proveniente de la Alalc. Estos están regulados en sus múltiples variantes en la resolución 2 del Consejo de Ministros, del 12 de agosto de 1980. Experiencias previas, como la del Grupo Andino o Comunidad Andina (CAN), incluso abren la posibilidad de aproximaciones sectoriales y multisectoriales para la construcción gradual de espacios de integración entre países latinoamericanos en forma compatible con las reglas del sistema multilateral de comercio.

Los países de la Alianza y del Mercosur han concertado diversos acuerdos de complementación económica que, de hecho conectados entre sí, cubren un espectro muy amplio de liberación del comercio recíproco. La idea de conectarlos formalmente en el marco de un acuerdo de complementación económica entre los ocho países, con evolución gradual, per-

mitiría avanzar aún más en la convergencia entre ambos procesos subregionales de integración, incluyendo una extensión negociada con otros países miembros de la Aladi, como son los casos, por ejemplo, de Cuba y Panamá, entre otros. Además, permitiría desarrollar una arquitectura institucional favorable a la inserción conjunta de los países de la región en la competencia económica global.

Hacia adelante, pueden visualizarse dos planes de acción conjunta a desarrollar por ese Grupo MAP. El primero es el de las cuestiones incorporadas en el antes mencionado plan de acción conjunta, aprobado en la Cumbre de Puerto Vallarta. Implican una diversidad de acciones a desarrollar en el plano institucional y normativo. El segundo plan se refiere a iniciativas conjuntas, que pueden impulsar ese grupo de países, a fin de incidir en cuestiones internacionales relevantes para sus respectivos intereses, sean ellas de alcance global, sean de alcance regional.

En relación a ese segundo plan, puede visualizarse la conveniencia del desarrollo de iniciativas conjuntas de ese grupo de países, referidas a tres cuestiones que tienen notoria relevancia para sus respectivas agendas de relaciones comerciales internacionales.

Una primera cuestión relevante para una acción conjunta de ese grupo de países es la de las antes mencionadas reformas que conviene introducir en la OMC. La pasada Cumbre del G20 dio un claro impulso a tal proceso de reformas. ¿Cuáles son o deberían ser las reformas de la OMC que más pudiesen interesar a los países del Mercosur y a los de la Alianza del Pacífico?, ¿qué propuestas concretas podrían ser presentadas por ese grupo de países? y ¿cuál podría ser el posicionamiento de los países del grupo ante las propuestas que fuesen de interés introducir en otros países o grupos de países, tal es los casos de Estados Unidos, de la UE, de China o del G7, entre otros?

Sin perjuicio de otras, una cuestión que merecería especial atención se refiere a las normas que inciden en la compatibilización de los acuerdos preferenciales que concluyan países en desarrollo con los compromisos asumidos en el sistema multilateral del comercio. De hecho, las interpretaciones que han predominado con respecto al artículo XXIX del Gatt 1994 han generado restricciones que no necesariamente se basan en lo que se prescribe explícitamente en su texto.

Una segunda cuestión relevante es la del fortalecimiento y pleno aprovechamiento de las oportunidades que brinda la Aladi, especialmente a través del ya mencionado instrumento de los acuerdos de alcance parcial. Es este un instrumento muy práctico y funcional para el concretar acciones entre dos o más países, orientadas a promover múltiples modalidades de encadenamientos productivos transnacionales, que aspiren a tener un alcance regional y una proyección global.

Y una tercera cuestión es la del desarrollo de acuerdos de comercio preferencial en los que participen países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur y que tengan un alcance birregional. Ejemplos pueden ser los de acuerdos birregionales con la UE y con China, sin perjuicio de otros imaginables y posibles.

La conclusión del acuerdo birregional entre el Mercosur y la UE, de concretarse, podría abrir el camino a la conexión con los acuerdos que la UE ya ha concertado con países de la Alianza del Pacífico.

Surgiría entonces una red de acuerdos birregionales muy funcional a la promoción de inversiones conjuntas que involucren empresas de ambas regiones. Lo mismo podría resultar de una red de acuerdos birregionales entre países del G8 y China, y que estuvieran conectados entre sí.

La articulación entre los países de la Alianza del Pacífico y los del Mercosur puede alcanzar entonces todo su potencial si se desarrolla en los tres planes antes mencionados.

Un primer frente de acción prioritario a mencionar es el de las políticas y métodos que los países emplean para apoyar una presencia sostenida de sus empresas, especialmente las pymes, en nichos de terceros mercados.

En un país federal, como es el caso de Argentina, tal apoyo puede provenir no solo del gobierno central sino, sobre todo, de los respectivos gobiernos provinciales o estatales. Incluso lo lógico es que sea este último el ámbito natural de apoyo a las pymes de nicho que intentan proyectarse al mundo, ya que normalmente se encuentran localizadas en espacios provinciales o estatales. Es lo que ocurre en países federales como son, por ejemplo, Brasil o Canadá.

En tal caso, el ente federal de promoción del comercio internacional —que normalmente incluye el área de las inversiones orientadas al desarro-

llo de bienes y servicios de valor en los mercados internacionales— puede cumplir un papel muy valioso en su apoyo a los entes provinciales, siendo estos los que tendrían el protagonismo principal, incluso por su proximidad física con la respectiva empresa pyme.

Habrà que seguir de cerca el programa Argentina Exporta, en el que la Red Federal tendrá un protagonismo especial, que permitirá apreciar las ventajas que pueden derivarse de la concertación de esfuerzos desarrollados por un conjunto articulado de agencias provinciales.

Cabe tener presente que, en esa iniciativa, se persigue el objetivo de dar un fuerte salto cuantitativo en el número de pymes que aspiran a tener una presencia sostenida en terceros mercados, incluyendo las mencionadas pymes de nicho. Se ha señalado que un país como Argentina debe procurar tener, en los próximos años, unas 40 mil empresas pymes que vendan bienes o suministren servicios en múltiples mercados —una cifra muy superior a la actual— en forma sostenida y no solo en operaciones ocasionales. Un criterio para reconocer que la proyección a otros mercados es sostenida es considerar que ello implicaría un mínimo de tres años de presencia en cada uno de ellos, por ejemplo, en bocas de expendio o en cadenas de valor.

Un segundo frente de acción será el de las estrategias de inserción internacional que desarrollen las propias empresas, especialmente de las pymes, que procuran una proyección sustentable en otros mercados. Sería difícil imaginar que una empresa —especialmente pequeña o mediana, incluso micro— que procure proyectarse en forma sostenida en otros mercados no elabore o adapte sus respectivas estrategias a las nuevas realidades de la competencia económica global.

Ello implica, como condición necesaria para intentar competir en otros mercados, tener un buen diagnóstico no solo sobre las oportunidades que eventualmente se abren para los bienes o servicios que la empresa pudiera ofrecer —sola o asociada con otras empresas del propio país o de otros países, por ejemplo, de la misma región— sino también sobre las opciones que los consumidores de un determinado país pudieran tener en su demanda de abastecimiento. Entender bien un mercado es, entonces, una condición fundamental para tener presencia sostenida en él.



Es en ese plano en el cual la concertación de esfuerzos de entes gubernamentales y de instituciones empresariales, técnicas y académicas puede tener un gran valor para asegurar la inteligencia competitiva que se requiere para entender otros mercados, las prioridades y preferencias de sus consumidores como también sus dinámicas de cambios. En el caso de Argentina Exporta, un factor importante para su eficacia provendrá de la capacidad para desarrollar con otras instituciones –incluyendo prioritariamente las académicas y técnicas–, redes de personas con conocimientos profundos de factores culturales que predominen en otros mercados y que tengan incidencia para detectar prioridades, preferencias y gustos de sus consumidores. Compartir con otros países de la región tal capacidad parece razonable.

Y, finalmente, un tercer frente de acción es el de las estrategias de negociaciones comerciales internacionales de cada país o región organizada. En un momento en que el sistema multilateral del comercio internacional requiere revisión, cabe interrogarse sobre los nuevos enfoques que en el futuro tendrán los acuerdos de comercio e inversión en los que participe Argentina y sus socios latinoamericanos, incluyendo los del Mercosur.

Una perspectiva recomendable será precisamente la de procurar reglas de juego que incentiven distintas modalidades de encadenamientos productivos entre empresas pymes de países en desarrollo y, en especial, la internacionalización de nicho de las empresas pymes. Al respecto, puede suponerse que, en los próximos acuerdos regionales e interregionales, especialmente cuando en ellos participen países en desarrollo, se pondrá énfasis en mecanismos y reglas de juego que permitan, a la vez, asegurar la necesaria flexibilidad para navegar un mundo con fuerte dinámica de cambios y la previsibilidad que requieren quienes corren el riesgo de encarar inversiones orientadas a producir bienes y prestar servicios en múltiples mercados. En esa perspectiva, adquieren mayor relevancia las reglas que contemplen distintas modalidades de válvulas de escape que permitan ajustarse a los cambios no previstos en el comportamiento de los mercados.



# Diplomacia subnacional e desafios do desenvolvimento: um ponto de vista brasileiro

CELSO LAFER<sup>1</sup>

I

A humanidade está unificada por seus conflitos e tensões, e pela dinâmica das transformações técnicas, econômicas e intelectuais que tornam, para o bem e para o mal, o mundo finito e interdependente. Daí os desafios da inserção internacional dos países. Estes desafios ficaram mais complexos com os processos de globalização, alimentados pela vertiginosidade da era digital, que incidem em todas as pautas da agenda internacional mundial. Entre tais pautas, estão os problemas da estratificação internacional e o desenvolvimento de cada país e região, levando em consideração suas características próprias, como é o caso da América Latina e de sua presença na vida internacional contemporânea.

O Brasil é, desde a instituição da República, em 1889, uma Federação que consagra juridicamente a unidade na diversidade de seus estados, no grande espaço territorial da União. Como é da tradição jurídica das federações, a competência para o relacionamento internacional cabe ao gover-

1. Professor emérito da USP. Formado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP) — onde também foi professor titular e obteve o título de livre-docente —, com mestrado e doutorado em ciência política pela Cornell University, Estados Unidos. Em 1999, foi ministro do então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, hoje incorporado ao Ministério da Economia. Foi ministro das Relações Exteriores em duas oportunidades (1992; 2001-2002). Entre 1995 e 1998, atuou como embaixador do Brasil em Genebra na Organização Mundial do Comércio (OMC) e na Organização das Nações Unidas (ONU). É membro da Academia Brasileira de Letras (ABL) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC). De 2007 a 2015, presidiu a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

no federal. É o que consagra a Constituição brasileira de 1988, cabendo registrar que o relacionamento deve seguir os princípios positivados no art. 4º, incisos I a IV, que regem as relações internacionais do Brasil. Entre esses princípios estão a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a *vis directiva* de buscar integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (cf. art. 4º, inciso IX, parágrafo único), que exigem normas de mútua colaboração.

A competência da União é uma tradição jurídica que se espelha nas normas internacionais do direito diplomático, que, por sua vez, traduz a percepção de que as relações diplomáticas se estabelecem e operam exclusivamente na interação entre os Estados. Cabe, assim, aos agentes diplomáticos o desenvolvimento de contatos pacíficos e a promoção de relações econômicas, culturais e científicas entre os governos soberanos de diferentes Estados. É o que estipula a Convenção de Viena, de 1961, sobre relações diplomáticas.

As normas do direito diplomático são um desdobramento da concepção que identifica o sistema internacional como sistema interestatal na linha da lógica da paz de Vestefália (1648) que estruturou a ordem mundial moderna em torno de múltiplos Estados soberanos.

Nessa concepção, o papel das fronteiras é separar o “interno” dos países do “externo” do que ocorre no mundo, por meio de normas de mútua abstenção, respeitadoras das soberanias.

Num mundo finito, a sociedade internacional é mais abrangente que o sistema interestatal. Engloba, em função da porosidade das fronteiras, o sistema econômico mundial e os múltiplos fenômenos transnacionais que impactam a vida internacional. Essas novas realidades explicam por que governos estaduais passaram crescentemente a atuar no cenário internacional para atender à especificidade dos seus interesses. Daí a sua importância no Brasil e no mundo. Trata-se de um fenômeno que os estudiosos das relações internacionais usualmente definem como diplomacia subnacional. Esta se tornou uma prática normalizada, que é uma das “fontes materiais” que no plano jurídico caracteriza a formação de um costume internacional<sup>2</sup>.

2. Noe Cornago, “On the Normalization of Sub-state Diplomacy”, *The Hague Journal of Diploma-*

## II

Neste artigo vou tratar dessa questão, dando ênfase aos desafios do desenvolvimento com base no potencial de convergência e eventuais dissonâncias entre duas perspectivas organizadoras: de um lado, o da própria condução da política externa do país pelo governo federal e, de outro, o da lógica que explica a razão de ser da diplomacia subnacional dos Estados da União. Para tanto vou valer-me de minha experiência tanto no plano federal – como ministro das Relações Exteriores, em 1992 e em 2001-2002 –; como no plano estadual de São Paulo, notadamente quando presidi a Fapesp e me empenhei na sua internacionalização, conduzindo, com o respaldo dos governadores do estado – José Serra e Geraldo Alckmin –, uma diplomacia da ciência, e, mais recentemente, como presidente do Conselho Gestor de Relações Internacionais do estado de São Paulo, criado no âmbito da Secretaria Estadual de Relações Internacionais pelo governador João Doria.

## III

O Brasil é não só uma federação, mas um país de escala continental inserido na América do Sul; tem dez vizinhos com os quais vive em paz desde 1872. Em contraste com vários outros países de escala continental que têm uma agenda de problemas de fronteiras, os limites territoriais do nosso país foram conclusivamente equacionados na Primeira República, por meios pacíficos tanto jurídicos como políticos, graças à competência e ao talento do chanceler Rio Branco. Daí, por via de consequência, uma “força profunda” da política externa brasileira, que é a de fazer de nossas fronteiras não fronteiras de separação, mas fronteiras de cooperação. Estas propiciam o entendimento, o desenvolvimento e a paz num contexto que favorece o Brasil. É por essa razão que o relacionamento com a nossa

cy, vol. 5, n. 1-2, pp. 11-36, jan. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/qrf8yhg>, acesso em: 8 dez. 2019.

vizinhança é uma circunstância geográfica de primeira grandeza, norteadora da ação diplomática do país.

Com o tempo, a percepção da especificidade própria da América Latina como região com características próprias entre os muitos mundos das regiões levou a mecanismos e instituições de integração lastreados em normas de mútua colaboração. A primeira de maior abrangência foi a Associação Latino-americana de Livre-comércio (Alalc), fundada em 1960, em cuja concepção teve relevo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), de Raúl Prebisch. Este liderou com criatividade e determinação a identificação de temas e desafios compartilhados pela América Latina, que poderiam ser mais bem encaminhados pela ação conjunta.

Os esforços de integração e ação conjunta da América Latina, em especial na América do Sul, como é o caso do Mercosul, tiveram momentos positivos, propiciados pelo cenário regional e mundial, e momentos de retrocesso que comportam analogia com o que hoje se passa no panorama global. De qualquer maneira, respaldaram o conhecimento mútuo, governamental, empresarial e das sociedades da América Latina, favorecendo a densidade da elaboração da diplomacia econômica dos países que dela participam ou participaram. Não é o caso de examiná-los para os propósitos deste artigo. Quero apenas mencionar que um momento positivo que vem perdurando no tempo é a CAF – a Cooperação Andina de Fomento –, criada em 1968. A CAF tornou-se o Banco de Desenvolvimento da América Latina – do qual o Brasil é membro – e foi adquirindo a natureza de uma instituição multilateral de desenvolvimento da América Latina, que tem como missão impulsionar, por meio de financiamentos, o desenvolvimento sustentável e a integração regionais. Esta requer infraestruturas físicas e um empenho na convergência regulatória.

Hoje, o escopo do possível da cooperação latino-americana institucionalizada passa pelo desafio de lidar com as facetas não necessariamente convergentes da homogeneidade, e igualmente com as diferenças provenientes da heterogeneidade ideológica, econômica e cultural. É uma lida necessária na identificação de interesses comuns e compartilháveis.

No caso do Brasil, na atual presidência de Bolsonaro, a identificação de interesses comuns e compartilháveis se vê dificultada por uma *diplomacia*

de combate de natureza fortemente ideológica, empenhada em ressuscitar o valor das *fronteiras ideológicas*.

Para levar adiante a orientação em prol das fronteiras-cooperação é indispensável reconhecer a importância do que se passa na vida dos nossos dez vizinhos, e que afeta de forma diversificada os estados-membros da União que deles são lindeiros. Para dar um exemplo óbvio, a crise na Venezuela impacta diretamente Roraima, não apenas no tema do suprimento de energia mas também pelo dramático fluxo dos refugiados, que, aliás, insere o Brasil num dos grandes itens da ordem mundial, que é a importância crescente, no cenário internacional, dos deslocados no mundo (*displaced people*).

Situações assemelhadas de impacto, ainda que com outras características e intensidade no momento, existem no relacionamento dos estados-membros com seus distintos vizinhos lindeiros em áreas como energia, infraestrutura, meio ambiente, controle de medidas fitossanitárias, contrabando, logística e crime organizado transnacional.

Daí a importância do que Joaquim Nabuco pioneiramente apontou em *Balmaceda* (1895) – seu notável livro sobre uma grande crise de governabilidade no Chile no final do século XIX – ao observar que o Brasil, com a República, passou a fazer parte de um sistema político mais vasto. Por isso, “o observador brasileiro, para ter ideia exata da direção que levamos, é obrigado a estudar a marcha do continente, a auscultar o murmúrio, a pulsação continental”<sup>3</sup>.

A relevância prática de “auscultar o murmúrio e a pulsação continental” levou o Ministério das Relações Exteriores – o Itamaraty –, a partir da década de 1990, a inserir a dimensão da federação na pauta da política externa brasileira. Foi tema com o qual me ocupei nas duas ocasiões em que chefei o Ministério das Relações Exteriores (1992; 2001-2002). Daí a operacionalização de uma diplomacia federativa, atenta às necessidades e aos interesses dos estados. Dela passou a ocupar-se o ministério, com quadros hierarquicamente responsáveis em seu âmbito e escritórios de representação do Itamaraty em vários estados brasileiros.

3. Joaquim Nabuco, *Balmaceda*, São Paulo, Cosac Naify, 2008, p. 218.

A diplomacia federativa possui os méritos próprios de inserir na unidade da diversidade de um país de escala continental matérias de relevo dos estados, como um dos ingredientes da formulação da diplomacia do Brasil. Além disso, vem contribuindo para a legitimação da prática da diplomacia subnacional.

A diplomacia subnacional é também expressão da redemocratização do país, do princípio constitucional da publicidade da administração brasileira e da preocupação com a agenda da opinião pública, hoje um necessário ingrediente da condução da política externa em uma sociedade aberta.

#### IV

A diplomacia dos governos estaduais brasileiros – isto é, a diplomacia subnacional – tornou-se, como aponte, uma prática generalizada. É instigada por vários fatores, como os já mencionados temas dos estados da União em suas interações com os países vizinhos da América do Sul dos quais são lindeiros. Alguns desses fatores estão no âmbito de suas próprias competências, outros requerem a colaboração do governo federal e de outros estados da federação. É o caso, por exemplo, dos refugiados oriundos da crise da Venezuela.

No entanto, nem todos os estados têm essa especificidade. Possuem, porém, temas compartilhados que resultam do cenário internacional contemporâneo e dizem respeito ao desenho e à implementação de estratégias de desenvolvimento. Destaco políticas públicas estaduais voltadas para: (i) a captação de recursos; (ii) a promoção comercial; (iii) a promoção econômica, inclusive a que tem como objetivo favorecer investimentos e parcerias público-privadas; (iv) a promoção do turismo, incluindo o turismo de negócios e o ecológico; (v) o estímulo à cooperação internacional em diversas áreas; (vi) a identificação de convergências no amplo campo da sustentabilidade ambiental; (vii) a promoção de parcerias culturais.

Esses temas estão alinhados às responsabilidades dos governadores de contribuir no âmbito dos seus estados para a consecução dos objetivos fun-



damentais da República Federativa (cf. art. 3º da Constituição de 1988). Os incisos II e III desse artigo destacam, respectivamente, “garantir o desenvolvimento nacional” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais regionais”. No exercício de suas responsabilidades na condução da diplomacia subnacional dos estados que representam, os governadores podem contar, como é o caso de São Paulo, com uma Secretaria de Relações Internacionais, que integra institucionalmente a direção superior da administração estadual.

No direcionamento de sua diplomacia subnacional, cabe a cada estado realçar a sua *vis atractiva* própria no cenário internacional. Precisa identificar o que os singularizam na dinâmica, no pluralismo e na diversidade da escala continental da federação brasileira, vale dizer, seus ingredientes e fatores competitivos de atração. Em outras palavras, as características de seu mapa geográfico, ambiental, demográfico, econômico e cultural. O primeiro desafio da diplomacia subnacional é, portanto, avaliar adequadamente a realidade de cada estado para conceber sua melhor estratégia de inserção internacional num mundo multipolar permeado por tensões, riscos e incertezas.

No caso do estado de São Paulo, sua massa crítica é considerável. A população paulista é integrada por mais de 45 milhões de pessoas e espelha a diversidade do país. A extensão territorial é de mais de 200 mil quilômetros quadrados, maior que a Grã-Bretanha, com vários climas e diversificadas áreas de produção, que fazem de São Paulo, em 2019, o maior produtor mundial de açúcar, etanol e suco de laranja. O produto paulista composto por agronegócio, indústria e serviços é de 647 bilhões de dólares, maior que o da Argentina. São Paulo é o maior mercado consumidor do Brasil e, na América Latina, só é menor que o do México e o da Colômbia. Daí o potencial de efetivação das políticas públicas estaduais da diplomacia subnacional paulista, como acima mencionadas, voltadas para adensar o desenvolvimento.

Evidentemente, por conta da diversidade na unidade da federação brasileira, há espaço para a cooperação com as diplomacias subnacionais de outros estados. Daí o Fórum Nacional de Gestores Estaduais, cuja coordenação São Paulo assumiu em 2019.

Cabe um registro óbvio: a estratégia da personalidade de um governador, suas qualidades de liderança, sua competência para indicar rumos, sua abertura para a compreensão do mundo e das oportunidades que oferece são um componente de grande relevo para a diplomacia subnacional de cada estado da federação.

No caso de São Paulo, a estratégia da personalidade do governador João Doria e sua própria experiência na lida com o mundo e com o universo empresarial são um componente da sua diplomacia subnacional. É o que habilita o governador a bem conduzir missões no exterior para tornar visível e presente, de forma organizada e estruturada, a *vis atractiva* do estado, relacionada aos já mencionados temas econômicos da diplomacia subnacional.

Neste artigo, o foco é a diplomacia subnacional como parte da estratégia mais abrangente do desenvolvimento nacional, que se insere em uma moldura de maior escopo. Por isso, não abordei temas que desbordam desse escopo. É o caso, por exemplo, de Québec, no Canadá, e de Barcelona, na Espanha, cujas diplomacias subnacionais respondem aos impulsos do reconhecimento e da identidade que estão presentes na agenda internacional e que têm um componente de lógica de fragmentação que não é aplicável ao Brasil, cuja unidade é um dos legados do Império e de sua monarquia constitucional. Também não tratei da lógica política das administrações estaduais e municipais que estiveram ou estão sob a responsabilidade do Partido dos Trabalhadores (PT), que com frequência se valeram da diplomacia subnacional para promover no cenário internacional uma visão legitimadora de sua identidade política.

## V

Vou concluir com um rápido relato de minha experiência pessoal na lida com a diplomacia subnacional do estado de São Paulo no período em que presidi a Fapesp (2007-2015), a grande agência paulista de fomento e apoio à pesquisa, que conta com recursos provenientes, previstos na Constituição paulista, de 1% da receita anual do estado, e que têm si-

do alocados com regularidade. A Fapesp atua em um cenário de grande produção de conhecimento em todos os campos, lastreada na densidade intelectual das instituições sediadas no estado, com destaque para as três grandes universidades públicas estaduais: a Universidade de São Paulo (usp), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Universidade Estadual Paulista (Unesp).

O conhecimento vem adquirindo um lugar cada vez mais proeminente na agenda mundial do século XXI. A velocidade do processo com a qual a cultura científica da pesquisa básica e aplicada expande as fronteiras do conhecimento muda também todas as condições da vida em escala planetária. Trata-se, assim, de um ingrediente-chave para qualquer sociedade ter controle de seu caminho. Daí o papel da ciência na diplomacia e nas políticas públicas, relevante no plano federal e no âmbito dos territórios dos estados e das regiões brasileiras. Meio ambiente, matriz energética, sustentabilidade no sentido amplo, convergência regulatória de normas técnicas e fitossanitárias, indústria 4.0 são matérias que ilustram a afirmação da relevância do conhecimento.

A ciência e a pesquisa, teórica e aplicada, em um mundo finito e globalizado, mais que nunca não se circunscrevem a um território nacional. Daí o papel de uma diplomacia da ciência, voltada para fomentar acordos de cooperação no plano internacional e propiciar a interconexão entre pesquisadores de todas as regiões do mundo.

A internacionalização da Fapesp que promovi, com o respaldo dos governadores José Serra e Geraldo Alckmin, valendo-me da autonomia de que goza a fundação na administração pública paulista, é um exemplo da diplomacia da ciência conduzida no plano subnacional. Teve como base a significativa relevância do apoio da Fapesp à pesquisa teórica e aplicada no meio universitário e empresarial de São Paulo. Seu objetivo foi dar densidade à *vis atractiva* do valor agregado do conhecimento que singulariza São Paulo na federação.

Em síntese, procurei ampliar com resultados a densidade dessa *vis atractiva* mediante dezenas e dezenas de efetivos acordos de cooperação com agências internacionais e subnacionais de pesquisa, universidades estrangeiras de qualidade e empresas. Vali-me também das missões internacio-

nais, como os vários simpósios da Fapesp – as “Fapesp Week” –, em vários países e centros universitários e de pesquisa no mundo<sup>4</sup>. É claro que a base da internacionalização foi e é a qualidade do trabalho da Fapesp e a indiscutível competência de seus quadros e direção no continuado desempenho de sua missão. A isso logrei agregar minha prévia experiência e presença internacional e a rede de contatos que propiciaram.

Devo registrar que nessa empreitada contei com a boa vontade do Itamaraty e de muitos de seus diplomatas sediados no exterior, com os quais tive a satisfação de trabalhar nos períodos em que chefei o Ministério das Relações Exteriores.

Aponto que conferi uma preocupação federativa subnacional em matéria de apoio à pesquisa por meio de uma ação institucionalizada em matéria de cooperação, inclusive na área internacional, entre as fundações de amparo à pesquisa (FAPS) existentes na maioria dos estados brasileiros.

Os fóruns das FAPS pela ação do Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (Confap) podem ser considerados uma modalidade subnacional de federalismo cooperativo. Ensejam espaço na unidade da diversidade da federação brasileira para a ação conjunta dos estados da União em prol do interesse comum da ampliação do conhecimento, em matéria de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação. É, assim, uma contribuição de relevo para efetivar no plano da diplomacia subnacional uma variável crítica da estratégia nacional de desenvolvimento.

4. Para mais informações, cf. FapespWeek, disponível em: <https://tinyurl.com/tk2v3dc>, acesso em: 8 dez. 2019.

---

## **SEGUNDA PARTE**

Reflexões sobre Desenvolvimento  
e Cooperação Latino-Americanos  
na Cátedra José Bonifácio



# Busca por eficiência e produtividade no comércio internacional da América Latina: perspectivas para desenvolvimento e cooperação regional

ANA PAULA MAGNA DA SILVA FRASCA CASTELHANO<sup>1</sup>

## Introdução

Não é fácil compreender os conceitos de eficiência e eficácia, se são sinônimos ou não, quando analisamos mercados internacionais e comércio, tanto no caso do setor de bens e serviços do comércio privado como no caso dos mercados internacionais e das negociações no nível público. Essa dificuldade não apenas se refere ao contexto latino-americano como também a outros continentes, pois trata-se de um conceito universal para qualquer tipo de assunto de mercado definido como eficiente. Como descreve Immanuel Kant: “Todo conhecimento exige um conceito, por mais imperfeito ou obscuro que possa ser”<sup>2</sup>.

1. Graduada em direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestre em direitos humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Tem formação avançada em negociação internacional pelo Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni) da USP. Realizou estudos de aperfeiçoamento em direito internacional e relações internacionais na Universidad Complutense de Madrid (UCM), Espanha. É especialista em *civil law* pela Université Panthéon-Assas (Paris II), França; em metodologia da comparação pelo Centro di Studi sull'America Latina do Dipartimento Scienze Politiche e Sociali da Università di Bologna (Unibo), Itália; em direitos fundamentais pelo Ius Gentium Conimbrigae – Centro de Direitos Humanos (IGC-CDH), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal; e em direito constitucional pela Universidad de Salamanca (usal), Espanha. É advogada e consultora em planejamento sucessório, burocracia internacional, tramitações e negociações internacionais no plano privado; CEO do APFC Group; professora de direito e palestrante para mercado corporativo. Também é associada ao Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC). Desde 2014 é pesquisadora da Cátedra José Bonifácio.
2. Immanuel Kant, *Crítica da Razão Pura*, trad. Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique

Há muitas teorias em matéria de finanças que tratam da eficiência dos mercados. Uma dessas teorias é a hipótese da eficiência dos mercados, que é debatida ao se formar preços de ativos no mercado de capitais. Em linhas gerais, defende a ideia de que os preços de mercado sempre refletem informações existentes, sendo baseada em informação prévia. De acordo com essa teoria, há três níveis de eficiência:

- Eficiência fraca: sustenta que o mercado é eficiente em refletir todas as informações públicas disponíveis. Os retornos no mercado são independentes. Logo, retornos passados não ajudam a prever retornos futuros.
- Eficiência semiforte: engloba a hipótese fraca e sugere que as novas informações são absorvidas pelo mercado instantaneamente. Dessa forma, os investidores não conseguem resultados acima do mercado com informações conhecidas.
- Eficiência forte: engloba as outras hipóteses e sustenta que os preços dos ativos refletem instantaneamente todo tipo de informação. Seja ela pública ou privada. Assim, nenhum investidor conseguiria retornos acima do mercado mesmo que obtivesse uma nova informação<sup>3</sup>.

Neste capítulo não tratamos a eficiência em mercado de capitais como tema central de nossa análise, pois as definições de eficiência apresentadas por seus idealizadores são adequadas apenas ao contexto que querem fundamentar, sendo, portanto, conceitos mais restritos de eficiência. Temos como objetivo abordar o conceito geral de eficiência para o comércio internacional e, posteriormente, analisar alguns dados sobre comércio na América Latina.

Pretendemos tratar da eficiência como um conceito geral do comércio internacional, voltada à geração de mais desenvolvimento econômico entre os países latino-americanos. A eficiência está relacionada à produtividade. Outra questão que apresentamos é a definição de padrões

Morujão, 5. ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2001, p. 171, parágrafo 22. Tradução do original alemão intitulado *Kritik der reinen Vernunft*, de Immanuel Kant, baseada na edição crítica de Raymund Schmidt, confrontada com a edição da Academia de Berlim e com a edição de Ernst Cassirer.

3. Tiago Reis, “A Hipótese do Mercado Eficiente: Como a Teoria Divide Opiniões”, *Suno Research*, 28 ago. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/t4sgf4m>, acesso em: 22 ago. 2019.



de eficiência para o comércio. Entender como funciona essa dinâmica é fundamental.

## **Breve contexto da eficiência e da produtividade para o crescimento econômico**

Ao abordar a eficiência no comércio, deparamos com muitas teorias que explicam bases e enfoques diferentes. Podemos apresentar como exemplo três teorias presentes na literatura econômica: eficiência ricardiana (*Ricardian efficiency*), eficiência em crescimento (*growth efficiency*) e eficiência schumpeteriana (*Schumpeterian efficiency*)<sup>4</sup>. A primeira apresenta uma perspectiva de análise mais estática e de curto prazo e as duas últimas compartilham a preocupação com as implicações dinâmicas e de longo prazo associadas a dado padrão corrente de especialização. A saber:

A *eficiência Ricardiana* inscreve-se no campo da teoria ortodoxa; remete, pois, às abordagens Clássica (Modelo Ricardiano) e Neoclássica (Modelo de Heckscher-Ohlin) do comércio internacional, que têm como ponto de partida o conceito de vantagem comparativa de custos. Tal conceito nos diz que um país possui vantagem comparativa na produção de um bem se o custo de oportunidade da produção desse bem em termos de outros é mais baixo do que o obtido em outros países.

[...]

A noção de *eficiência em Crescimento* apoia-se inteiramente nessa visão Kaldoriana do comércio, da qual incorpora a hipótese de uma relação positiva entre a magnitude da elasticidade-renda da demanda internacional, a capacidade de expansão das exportações e a taxa prospectiva de crescimento econômico. A variável-chave que define tal noção de eficiência no comércio é a elasticidade-renda das mercadorias correspondentes a um dado padrão de especialização no comércio.

4. Cf. Giovanni Dosi, Laura D'Andrea Tyson e John Zysman, "Trade, Technologies, and Development: A Framework for Discussing Japan", em Chalmers Johnson, Laura D'Andrea Tyson e John Zysman (orgs.), *Politics and Productivity: How Japan's Development Strategy Works*, Nova York, Harper Business, 1989; Giovanni Dosi, Keith Pavitt e Luc Soete, *The Economics of Technical Change and International Trade*, Nova York, Harvester Wheatsheaf, 1990.

[...]

Além da ênfase nos aspectos de oportunidade e apropriabilidade tecnológica, a noção de *eficiência Schumpeteriana* baseia-se na hipótese de que o padrão de mudança tecnológica não é exógeno aos padrões correntes de especialização produtiva e comercial. Estes últimos condicionarão aquele primeiro, positiva ou negativamente, a depender do que ofereçam, em termos de externalidades positivas, oportunidades e grau de aprendizado tecnológico<sup>5</sup>.

Nessa breve exposição das três teorias sobre eficiência no comércio, é possível observar que se diferenciam pela questão da “qualidade” da especialização e pelo modo como se relacionam com o tempo.

Uma importante teoria para o comércio internacional é a teoria das proporções de fatores ou teoria de Heckscher-Ohlin. Ela explica o comércio por meio das diferenças de recursos entre os países, ou seja, com base na abundância e na escassez de fatores de produção: “Um país tende a exportar e se especializar naqueles bens em que tenha abundância nos fatores de produção e de forma análoga, a importar aqueles bens em que o país tenha escassez de fatores de produção”<sup>6</sup>.

A produtividade é altamente relacionada ao conceito de eficiência. São interdependentes se quisermos atingir um nível de desenvolvimento econômico que torne possível competir com outros países ou blocos econômicos do mundo. Como conceito, podemos definir produtividade desta forma:

Considera-se a produtividade uma medida que avalia a eficiência e a racionalidade das atividades econômicas. Na prática, esta medida é definida como a relação entre o insumo (*input*) e a produção (*output*), no nível da empresa, da indústria ou da

5. Marcilene Martins, “Padrões de Eficiência no Comércio: Definições e Implicações Normativas”, *Nova Economia*, vol. 18, n. 2, pp. 293-313, maio-ago. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/sphpgfo>, acesso em: 22 ago. 2019.
6. Alexandre Daniel Roca Arenales, Orlando Monteiro da Silva e Fernanda Maria de Almeida, “Determinação e Análise do Padrão de Comércio nos Países do Mercosul”, em XLVIII Congresso Sober, Campo Grande, 25-28 jul. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/tv5arzu>, acesso em: 22 ago. 2019; Paul R. Krugman e Maurice Obstfeld, *Economia Internacional: Teoria e Política*, São Paulo, Pearson/Addison Wesley, 2007.

economia global. Elevar o nível da produtividade, de um ponto de vista estático, significaria aumentar a produção (*output*) com a mesma combinação dos fatores de produção (*input*), ou ainda, manter o nível de produção, realizando economias no insumo dos fatores. O próprio processo de medição é importante para determinar e averiguar o desempenho da empresa ou da economia, bem como para avaliar a exequibilidade dos planos e metas do desenvolvimento econômico<sup>7</sup>.

Depois dessa exposição de um dos tantos conceitos de produtividade, podemos entender melhor por que os dois conceitos são interdependentes: produtividade e eficiência. Não é possível definir que um mercado eficiente é um mercado produtivo nem que um mercado produtivo é um mercado eficiente, pois há outras variáveis que temos de considerar quando tratamos do tema relacionado ao comércio internacional, principalmente do ponto de vista latino-americano. Conceitos como cooperação e desenvolvimento devem ser observados como estratégicos ao abordar este tema segundo nosso binômio de estudo neste tópico.

## **Cooperação para desenvolvimento regional**

Não podemos esquecer que o sentido de integração na América Latina, como um conceito técnico inerente às relações internacionais, traz a necessidade de observar e analisar outros termos, como interação e interdependência, interpenetração e supranacionalidade<sup>8</sup>.

Se existe cooperação entre os países da América Latina, há integração e o consequente avanço do desenvolvimento econômico. A cooperação traz benefícios regionais não somente para o comércio dos blocos econômicos locais como também para o comércio privado interno dos países. Esse tam-

7. Heinrich Rattner, “Produtividade e Desenvolvimento”, *Revista de Administração de Empresas*, vol. 7, n. 25, pp. 53-78, out.-dez. 1967, disponível em: <https://tinyurl.com/qkkpfby>, acesso em: 26 ago. 2019.
8. Cf. Gustavo Palomares Lerma, “Concepto y Teorías de la Integración”, em Celestino del Arenal e José Antonio Sanahuja (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madri, Tecnos, 2017, p. 329.

bém é um importante benefício, pois, para alguns países que dependem economicamente do comércio interno de pequenas e médias empresas, as políticas governamentais no setor comercial e industrial, no aspecto macro, geram impacto direto nas atividades empresariais dos países latinos. É necessária a participação ativa dos comércios regionais de qualquer setor.

A cooperação, principalmente para estimular investimentos em infraestrutura, pode gerar maior desenvolvimento econômico para um país, bem como exportações e importações. Isso melhora a eficiência e gera mais incentivo à produtividade, pois, se não há como escoar a produção, não há comércio nem desenvolvimento. É um sistema fechado em si mesmo e, por isso, todos os pontos principais em prol da cooperação regional devem ser analisados conjuntamente para serem efetivos ao comércio internacional.

Com o fulcro de cooperação regional e troca de experiências, foi criada a Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional (RLADR), em março de 2013, durante a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR). Essa rede tem os seguintes objetivos:

*Objetivo Geral:*

- Promover o diálogo e a troca de experiências entre países na área de políticas para o desenvolvimento regional.

*Objetivos Específicos:*

- Fomentar o alinhamento político-institucional em torno da superação das desigualdades regionais na América Latina e no Caribe;
- Possibilitar soluções conjuntas, intercâmbio e produção de informações sobre a temática;
- Analisar a evolução da dinâmica regional latino-americana e do Caribe e das políticas públicas de cada país voltadas para o tema;
- Congregar esforços de instituições e países latino-americanos e do Caribe em torno de indicadores que possam monitorar e avaliar os resultados de suas políticas regionais, com foco ainda na comparabilidade de bases de dados e indicadores regionais entre os respectivos países<sup>9</sup>

9. Cf. “Histórico”, Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional (RLADR), [2019], disponível em: <https://tinyurl.com/s7mf85y>, acesso em: 26 ago. 2019.

Iniciativas como essa são de extrema importância para o desenvolvimento regional, principalmente por haver troca de informações para o surgimento de ideias para a cooperação regional em prol do desenvolvimento. Se temos cooperação, por consequência geramos desenvolvimento e é possível aumentar a eficiência e a produtividade do comércio internacional, que é o objetivo maior.

## **Análise de dados**

Ainda tratando do estudo conceitual de eficiência e produtividade, não podemos esquecer que o comércio interindustrial (CEI), ou seja, a situação em que dois países exportam e importam simultaneamente produtos de uma mesma origem industrial, é fundamental para a realidade de desenvolvimento e cooperação regional entre os países da América Latina. Sabendo disso, a análise dos dados regionais e globais tem grande importância para o entendimento da dinâmica comercial da relação entre eficiência e produtividade como forma de entender os novos mercados internacionais.

Algumas das principais diferenças entre CEI e comércio intraindustrial (CII) são:

- O comércio interindústria reflete a vantagem comparativa, enquanto o intraindústria não.
- O padrão do comércio intraindústria é imprevisível, enquanto o comércio interindústria é determinado por diferenças subjacentes entre os países.
- A importância relativa dos comércios interindústria e intraindústria depende do grau de semelhança entre os países<sup>10</sup>.

10. Marta Leme, *Economias de Escala, Concorrência Imperfeita e Comércio Internacional*, Rio de Janeiro, Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2014 (apresentação), disponível em: <https://tinyurl.com/qpq27fh>, acesso em: 23 out. 2019. Cf. também Paul R. Krugman e Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, Boston, Addison-Wesley, 2003.

Por que o CII é importante? Entre os fatores, temos o fato de que esse comércio: “Permite que os países sejam beneficiados por mercados maiores”. Como exemplo, teríamos: “O estudo de caso do pacto da indústria automobilística na América do Norte em 1964 indica que os ganhos da criação de um setor integrado em dois países podem ser substanciais.” “Os ganhos do comércio intraindústria são grandes quando as economias de escala são fortes e os produtos altamente diferenciados.” Um exemplo disso seriam “os bens manufaturados sofisticados”<sup>11</sup>.

Conhecendo esses fatos sobre CII, a análise sobre importação e exportação no comércio internacional entre Brasil, Mercado Comum do Sul (Mercosul), União Europeia (UE), China e o grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics) é de fundamental importância para compreender o que apresentamos anteriormente sobre eficiência e produtividade, até mesmo para uma reflexão técnica mais profunda sobre o novo acordo comercial entre UE e Mercosul.

Na tabela 1, temos um indicador de 2015 das relações comerciais da UE com seus principais parceiros comerciais. Os Estados Unidos ocupam a primeira posição, enquanto o Mercosul oscila entre a sétima e a oitava posição nos indicadores de exportação e importação.

No quadro 1, com base em dados de 2016, apresentamos a principal relação entre os países com os quais o Brasil mantém acordos preferenciais de comércio. Acrescentamos na parte final do quadro o acordo entre UE e Mercosul firmado no início de 2019, depois de longas negociações.

Em bilhões de dólares, o Brasil representa a maior corrente de comércio com a UE e é o maior representante do Mercosul. Isso demonstra quão forte é o país no cenário latino-americano e mundial em exportação e importação, como apontam as pesquisas de 2015. As perspectivas de crescimento econômico e desenvolvimento do Brasil e dos demais países do Mercosul com o novo acordo comercial com a UE são reais, o que pode gerar aumento da produtividade e desenvolvimento da tecnologia em diversos setores produtivos, do agrícola ao industrial. A tabela 2 apresenta dados sobre as relações entre UE e Mercosul.

11. Marta Leme, *op. cit.*, 2014, p. 9.

TABELA 1: *Relações comerciais da União Europeia com seus principais parceiros comerciais (2015)*

| Países                                   | Corrente de comércio |                      |                 | Exportação |                      |                 | Importação |                      |                 | Saldo comercial |                      |                      |
|------------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------|------------|----------------------|-----------------|------------|----------------------|-----------------|-----------------|----------------------|----------------------|
|                                          | Posição              | Valor (us\$ bilhões) | Posição         | Posição    | Valor (us\$ bilhões) | Posição         | Posição    | Valor (us\$ bilhões) | Posição         | Posição         | Valor (us\$ bilhões) | Valor (us\$ bilhões) |
| Estados Unidos                           | 1 <sup>a</sup>       | 687,7                | 1 <sup>a</sup>  |            | 411,4                | 2 <sup>a</sup>  |            | 276,3                | 1 <sup>a</sup>  |                 | 135,1                |                      |
| China                                    | 2 <sup>a</sup>       | 577,8                | 2 <sup>a</sup>  |            | 188,8                | 1 <sup>a</sup>  |            | 389                  | 15 <sup>a</sup> |                 | -200,2               |                      |
| Suíça                                    | 3 <sup>a</sup>       | 282,8                | 3 <sup>a</sup>  |            | 168,2                | 4 <sup>a</sup>  |            | 114,6                | 2 <sup>a</sup>  |                 | 53,6                 |                      |
| Rússia                                   | 4 <sup>a</sup>       | 233                  | 5 <sup>a</sup>  |            | 81,7                 | 3 <sup>a</sup>  |            | 151,3                | 14 <sup>a</sup> |                 | -69,6                |                      |
| Turquia                                  | 5 <sup>a</sup>       | 155,9                | 4 <sup>a</sup>  |            | 87,5                 | 6 <sup>a</sup>  |            | 68,4                 | 6 <sup>a</sup>  |                 | 19,1                 |                      |
| Noruega                                  | 6 <sup>a</sup>       | 136,2                | 9 <sup>a</sup>  |            | 54                   | 5 <sup>a</sup>  |            | 82,2                 | 13 <sup>a</sup> |                 | -28,2                |                      |
| Japão                                    | 7 <sup>a</sup>       | 125                  | 6 <sup>a</sup>  |            | 62,6                 | 7 <sup>a</sup>  |            | 62,4                 | 11 <sup>a</sup> |                 | 0,2                  |                      |
| Mercosul                                 | 8 <sup>a</sup>       | 104,2                | 7 <sup>a</sup>  |            | 54,5                 | 8 <sup>a</sup>  |            | 49,8                 | 9 <sup>a</sup>  |                 | 4,7                  |                      |
| Coreia do Sul                            | 9 <sup>a</sup>       | 100                  | 11 <sup>a</sup> |            | 53                   | 9 <sup>a</sup>  |            | 47                   | 8 <sup>a</sup>  |                 | 6                    |                      |
| Índia                                    | 10 <sup>a</sup>      | 86,1                 | 13 <sup>a</sup> |            | 42,3                 | 10 <sup>a</sup> |            | 43,8                 | 12 <sup>a</sup> |                 | -1,5                 |                      |
| Outros países europeus não especificados | 11 <sup>a</sup>      | 85,4                 | 8 <sup>a</sup>  |            | 54,2                 | 12 <sup>a</sup> |            | 31,2                 | 4 <sup>a</sup>  |                 | 23                   |                      |
| Brasil                                   | 12 <sup>a</sup>      | 72,9                 | 15 <sup>a</sup> |            | 38,3                 | 1 <sup>a</sup>  |            | 34,6                 | 10 <sup>a</sup> |                 | 3,7                  |                      |
| Canadá                                   | 13 <sup>a</sup>      | 70,1                 | 14 <sup>a</sup> |            | 39                   | 13 <sup>a</sup> |            | 31,1                 | 7 <sup>a</sup>  |                 | 7,9                  |                      |
| Arábia Saudita                           | 14 <sup>a</sup>      | 68,2                 | 12 <sup>a</sup> |            | 44,5                 | 14 <sup>a</sup> |            | 23,7                 | 5 <sup>a</sup>  |                 | 20,8                 |                      |
| Emirados Árabes                          | 15 <sup>a</sup>      | 64                   | 10 <sup>a</sup> |            | 53,7                 | 15 <sup>a</sup> |            | 10,3                 | 3 <sup>a</sup>  |                 | 43,4                 |                      |

Fontes: United Nations (us), Comtrade Database, Nova York, 2014-2017, disponível em: <https://tinyurl.com/v5zvl2a>, acesso em: 10 maio 2017; Robson Valdez, “O Longo Acordo de Comércio e Investimentos Mercosul-União Europeia”, *Panorama Internacional FEE*, vol. 2, n. 4, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/w5c6nrd>, acesso em: 20 maio 2017.

QUADRO 1: *Países com os quais o Brasil mantém acordos preferenciais de comércio (2016)*

| Países                                                                                                                                                                     | Instrumentos                                     | Situação                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Chile, Bolívia, Guiana, Suriname (arroz), México (acordos de complementação econômica n. 53 e n. 55), Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Cuba.                           | Acordos de complementação econômica do Mercosul. | Em vigência.                                     |
| Índia e Israel.                                                                                                                                                            | Acordos preferenciais de comércio do Mercosul.   | Em vigência.                                     |
| União Aduaneira da África Austral (UAAA; em inglês, Southern African Customs Union [Sacu]) – África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia* –, Palestina e Egito. | Acordos preferenciais de comércio do Mercosul.   | Acordo firmado, mas não em vigência.             |
| União Europeia.                                                                                                                                                            | Acordos preferenciais de comércio do Mercosul.   | Em vigência (instituído em 28 de junho de 2019). |

Nota: \* A partir de 18 de abril de 2018, o rei Mswati III alterou o nome de seu país de Suazilândia para Reino de eSwatini. Cf. “Rei da Suazilândia Altera Nome de Seu País 50 Anos após Independência”, *Veja*, 19 abr. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/tm8fdj4>, acesso em: 1<sup>a</sup> fev. 2020.

Fonte: Robson Valdez, “Brasil e os Mega-acordos Comerciais: Princípios, História e Desafios”, *Panorama Internacional FEE*, vol. 1, n. 4, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/wzj3zhb>, acesso em: 20 maio 2017; Brasil, decreto n. 4 383, de 23 de setembro de 2001, disponível em: <https://tinyurl.com/vdvnddq>, acesso em: 28 ago. 2019; Brasil, decreto n. 4 458, de 5 de novembro de 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/uw3sn2x>, acesso em: 28 ago. 2019.

TABELA 2: *Relações comerciais entre União Europeia e Mercosul (2015)*

| Destinos  | Corrente de comércio (us\$ bilhões) | Exportação (us\$ bilhões) | Importação (us\$ bilhões) | Saldo (us\$ bilhões) | Participação (%) |
|-----------|-------------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|------------------|
| Mercosul  | 104,275                             | 54,47                     | 49,8                      | 4,675                | 100              |
| Brasil    | 72,9                                | 38,3                      | 34,6                      | 3,7                  | 69,91            |
| Argentina | 19,1                                | 10,1                      | 9                         | 1,1                  | 18,32            |
| Paraguai  | 2,475                               | 0,675                     | 1,8                       | -1,125               | 2,37             |
| Uruguai   | 4                                   | 2,1                       | 1,9                       | 0,2                  | 3,84             |
| Venezuela | 5,8                                 | 3,3                       | 2,5                       | 0,8                  | 5,56             |

Fonte: United Nations (UN), Comtrade Database, Nova York, 2014-2017, disponível em: <https://tinyurl.com/v5zv12a>, acesso em: 10 maio 2017; Robson Valdez, “O Longo Acordo de Comércio e Investimentos Mercosul-União Europeia”, *Panorama Internacional FEE*, vol. 2, n. 4, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/w5c6nrd>, acesso em: 20 maio 2017.



TABELA 3: *Ranking de trocas comerciais entre fronteiras (2017)*

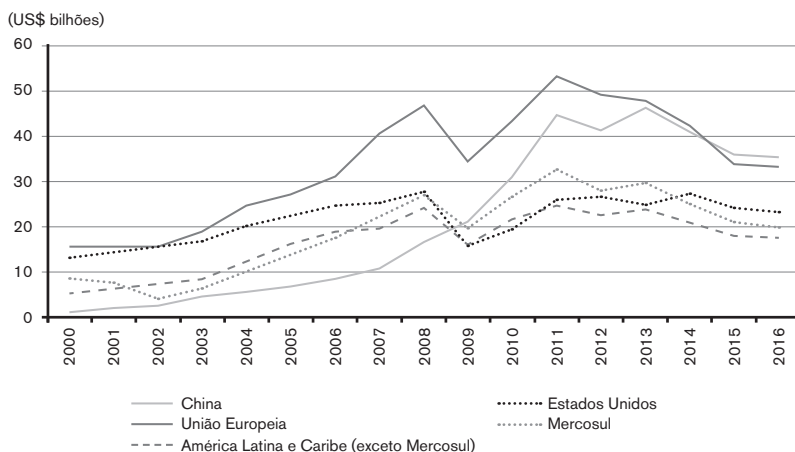
| País                  | Posição          |
|-----------------------|------------------|
| <b>Brics</b>          |                  |
| China                 | 96 <sup>a</sup>  |
| África do Sul         | 139 <sup>a</sup> |
| Rússia                | 140 <sup>a</sup> |
| Índia                 | 143 <sup>a</sup> |
| Brasil                | 149 <sup>a</sup> |
| <b>América do Sul</b> |                  |
| Chile                 | 65 <sup>a</sup>  |
| Peru                  | 86 <sup>a</sup>  |
| Equador               | 97 <sup>a</sup>  |
| Bolívia               | 98 <sup>a</sup>  |
| Argentina             | 111 <sup>a</sup> |
| Paraguai              | 116 <sup>a</sup> |
| Colômbia              | 121 <sup>a</sup> |
| Uruguai               | 146 <sup>a</sup> |
| Brasil                | 149 <sup>a</sup> |
| Venezuela             | 187 <sup>a</sup> |

Fonte: Maria Fernanda Hijjar, “Logística do Brasil é Pouco Competitiva no Comércio Internacional”, ILOS, 31 mar. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/qpcnjfu>, acesso em: 10 maio 2017.

Em um *ranking* que apresenta dados sobre trocas comerciais entre fronteiras divulgado em 2017<sup>12</sup>, em comparação entre os países do Brics e os demais países latino-americanos, o Chile tinha a melhor posição (65<sup>a</sup>). Esse *ranking* levou em consideração o tempo e o custo de exportação do principal produto de exportação de um país, saindo de sua principal cidade e percorrendo a principal rota. A análise dos dados mostra quanto o Brasil, com uma extensão territorial maior em relação a outros países latino-americanos, precisa desenvolver métodos e tecnologias para melhorar o escoamento de sua produção, elevando os níveis de comércio internacional. O desenvolvimento da infraestrutura de portos e estradas é emergencial para o país subir de posição nos *rankings* mundiais relacionados à exportação.

12. Maria Fernanda Hijjar, “Logística do Brasil é Pouco Competitiva no Comércio Internacional”, ILOS, 31 mar. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/qpcnjfu>, acesso em: 10 maio 2017.

GRÁFICO 1: *Destino das exportações do Brasil (2000-2016)*



Fonte: Brasil, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, *Balança dos Países: 2016*, Brasília, [2017], disponível em: <https://tinyurl.com/ugacyzv>, acesso em: 10 maio 2017; Robson Valdez, “O Longo Acordo de Comércio e Investimentos Mercosul-União Europeia”, *Panorama Internacional FEE*, vol. 2, n. 4, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/w5c6nrd>, acesso em: 20 maio 2017.

Dos países do Brics, a China ocupa a melhor posição: 96<sup>a</sup>. Mesmo com sua imensa extensão territorial, é inegável a capacidade de escoamento da produção chinesa para exportações para todo o mundo. O aumento do investimento chinês em tecnologia e infraestrutura pode ser observado ano a ano na análise dos dados relacionados às exportações mundiais.

Ainda tratando das exportações feitas pelo Brasil, ao analisar o gráfico 1, notamos que houve um crescimento entre os anos de 2005 e 2011 e depois uma queda constante até os dias atuais, o que representa preocupação com relação ao comércio regional e internacional e aos investimentos regionais. Isso pode ter impulsionado o fechamento do acordo entre Mercosul e UE, principalmente em razão das mudanças de governo e na política, o que pode levar ao enfraquecimento dos dois blocos econômicos.

A UE sempre foi um dos principais destinos das exportações do Brasil e, por essa razão, a expectativa com relação ao acordo firmado com o Mercosul são altas, já que o Brasil é o principal representante em volume do

bloco. No entanto, só o tempo vai mostrar se os fatores políticos gerarão interferência e atrapalharão essa importante relação comercial.

A seguir, apresentamos na tabela 4 dados do comércio entre países latino-americanos e a China. Os percentuais de exportações de alguns produtos para a China vêm aumentando consideravelmente, em especial de matéria-prima para produção. Dados de 2010 indicavam que o Brasil tinha índice de 89% na exportação de aço e derivados e que concorria com outros países da América Latina na exportação de outros produtos.

TABELA 4: *Países e setores dominantes no comércio entre América Latina e China (2010)*

| Setor                             | Exportações da América Latina para a China (%) | País e total de exportações para a China no setor (%) |    |
|-----------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----|
| Cobre                             | 17,9                                           | Chile                                                 | 90 |
| Aço e derivados                   | 17,3                                           | Brasil                                                | 89 |
| Soja e outras sementes            | 16,8                                           | Brasil                                                | 83 |
|                                   |                                                | Argentina                                             | 16 |
| Minérios e concentrados de metais | 13,5                                           | Chile                                                 | 47 |
|                                   |                                                | Peru                                                  | 39 |
| Petróleo cru                      | 4,5                                            | Brasil                                                | 65 |
|                                   |                                                | Colômbia                                              | 20 |
| Óleo de soja e outros óleos       | 4,5                                            | Argentina                                             | 79 |
|                                   |                                                | Brasil                                                | 20 |
| Celulose e resíduos de papel      | 4,4                                            | Brasil                                                | 55 |
|                                   |                                                | Chile                                                 | 43 |
| Alimento para animais (feedstuff) | 2,4                                            | Peru                                                  | 63 |
|                                   |                                                | Chile                                                 | 30 |
| Total                             | 81,3                                           |                                                       |    |

Fonte: Kevin P. Gallagher e Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*, Palo Alto, Stanford University Press, 2010; Kevin P. Gallagher, "China and the Future of Latin American Industrialization", *Issues in Brief*, n. 18, out. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/yx4aazwb>, acesso em: 20 ago. 2019; United Nations (un), Commodity Trade Statistics (Comtrade), Nova York, [2010].

## Conclusão e perspectivas para o futuro

A modernização tecnológica tem grande impacto na produtividade do comércio regional latino-americano e no comércio dos países da América Latina com o restante do mundo. Essa modernização deve ser um importante objetivo a ser perseguido. Para tanto, a cooperação entre os países latino-americanos é fundamental, porque para obter crescimento econômico regional é necessária uma comunhão de fatores, e não um desnivelamento.

Apenas os blocos econômicos latino-americanos não vão ser capazes de manter ou aumentar o crescimento econômico desejado e comparável ao de outros blocos. A cooperação e os acordos entre blocos (como o recente acordo UE-Mercosul) de diferentes continentes são muito importantes. Porém, não podemos prever a longo prazo de que maneira vão contribuir com os países em desenvolvimento, colaborando com o aumento do comércio eficiente e da produtividade.

Muitos autores e pesquisadores defendem a ideia da abertura econômica como chave para o crescimento regional. Entretanto, temos diferentes governos na América Latina, com diferentes políticas comerciais internas e externas, o que dificulta a uniformização de entendimentos nas relações entre blocos ou entre um país latino-americano e um bloco.

Em 2010, no relatório *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>13</sup> relatou que a baixa produtividade é a maior responsável pelo lento crescimento da América Latina. De acordo com esse relatório, o principal motivo é a concentração de recursos em grandes empresas, o que dificulta o desenvolvimento regional.

O Brasil, por sua vez, aparece no oitavo lugar de uma tabela que apresenta dados sobre produtividade relativa na América Latina:

13. Carmen Pagés (org.), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Nova York, Inter-American Development Bank (IDB)/Palgrave Macmillan, 2010.

[...] com 57,3% a menos em relação aos Estados Unidos (EUA), líder no continente. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita brasileiro é 20,7% menor do que PIB/per capita dos EUA.

Melhorar a capacidade de inovação tecnológica, a disponibilidade de créditos e impostos mais baixos, principalmente para as pequenas empresas, são algumas indicações apresentadas para a melhoria das condições socioeconômicas da região<sup>14</sup>.

A baixa eficiência do comércio internacional latino-americano está ligada a fatores institucionais e ao excesso de distorções de seus países. Alguns pontos que devem ser alterados são regulação ineficiente, excesso de burocracia, barreiras comerciais, mau uso da tecnologia, distorção da estrutura tributária, intervenções discricionárias de governos nos mercados, entre outros.

14. “Baixa Produtividade é a Maior Responsável pelo Lento Crescimento da América Latina, Diz BID”, *Correio Braziliense*, 28 maio 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/rxxbvb3>, acesso em: 26 ago. 2019.



# Hegemonia benevolente e empreendedorismo político como pressuposto para o desenvolvimento regional

VINÍCIUS RODRIGUES VIEIRA<sup>1</sup>

## Introdução

A busca pela superação do subdesenvolvimento pressupõe, em tempos de Quarta Revolução Industrial, engajamento com as tecnologias mais avançadas, satisfazendo, ao mesmo tempo, a demanda por sustentabilidade. As condições políticas para atingir tais objetivos, porém, não estão dadas *a priori*. Isso porque, independentemente do estágio de domínio tecnológico ou de compromisso em deixar para as gerações futuras um mundo em que suas necessidades básicas não estejam comprometidas, a ausência de uma configuração de poder propícia à cooperação regional que vise ao desenvolvimento pode ser mais fatal que o atraso no domínio do estado da arte do conhecimento e suas aplicações.

Este artigo explora as condições necessárias para a implantação de projetos de cooperação regional. Por meio de uma breve análise do ingresso, nos anos 1990, do Brasil na Corporação Andina de Fomento (CAF) – atualmente CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina –, tentamos identificar as bases para uma mudança de paradigma nas noções de

1. Jornalista pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), mestre em estudos latino-americanos pela University of California, em Berkeley, Estados Unidos, e doutor em relações internacionais pelo Nuffield College da University of Oxford, Inglaterra. Realizou estudos de pós-doutorado na USP e na Princeton University, Estados Unidos, além de cursos de aperfeiçoamento na Vanderbilt University e na Yale University, ambas também nos Estados Unidos. Atualmente, é professor de relações internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado (Faap).

desenvolvimento e regionalismo na América Latina, ou seja, a integração além da mera cooperação, de modo a preparar o terreno para ações conjuntas de desenvolvimento, além do comércio, via fomento da infraestrutura entre países da região.

Identificamos duas condições necessárias, porém não suficientes se isoladas uma da outra, para que haja uma convergência mínima entre Estados soberanos para a elaboração de uma agenda de desenvolvimento comum: o exercício de uma hegemonia benevolente por parte do Brasil – país da região com maior capacidade material – e a ação de empreendedores políticos dispostos a exercer tal forma de liderança. Conforme concebida neste artigo, a hegemonia benevolente consiste menos em fornecer bens públicos e passa, sobretudo, pela renúncia à projeção da lógica realista nas instituições internacionais. Desse modo, em vez de promover em instituições financeiras internacionais (IFIs) a assimetria de poder no peso dos votos dos países membros, a hegemonia benevolente traduz-se em uma configuração institucional que favoreça a legitimidade procedural das decisões acerca da promoção de desenvolvimento, seja pela provisão de recursos, seja pela difusão de conhecimento sobre políticas públicas.

Nossa análise está organizada em três momentos. Primeiramente, adaptamos o conceito de hegemonia benevolente para a dinâmica de poder regional, argumentando, porém, que tal definição não explica isoladamente a promoção de iniciativas regionais de desenvolvimento. Posteriormente, discutimos a noção de empreendedorismo político e como se combina com a prática da hegemonia benevolente, de modo a preservar a autonomia de cada país que se engaja em projetos regionais de desenvolvimento. Por fim, identificamos o começo do fim da noção de hegemonia benevolente nos anos 2000 e debatemos se, a curto prazo, não há condições para que empreendedores políticos surjam – particularmente no Brasil – e tenham interesse e capacidade de promover uma liderança implícita para rearticular projetos de desenvolvimento em escala regional na América Latina.



## Hegemonia benevolente em nível regional

No plano internacional, seja em escala global, seja em escala regional, iniciativas de desenvolvimento dependem de um *sponsor* (em português, apoiador). Para Simon Reich e Richard Ned Lebow<sup>2</sup>, esse apoio é oferecido por Estados que lançam iniciativas de cooperação entre Estados soberanos. Tais iniciativas, por sua vez, têm sua renovação condicionada à capacidade de *agenda-setting* do apoiador – isto é, a capacidade de pautar a agenda política –, o qual, não obstante, tem mais chances de emplacar suas propostas se contar com o respaldo de potências menores. Além da capacidade de *agenda-setting* e *sponsorship* (apoio, patrocínio), um Estado hegemônico também deve exercer, ainda segundo os autores, aquilo que definem como *custodianship* (custódia), que se trata da custódia da estabilidade econômica internacional, sobretudo em termos financeiros. Em escala global, esses três papéis – *sponsorship*, *agenda-setting* e *custodianship* – foram exercidos conjuntamente pelos Estados Unidos até a crise de 2008, principalmente entre o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o término da Guerra Fria (1945-1991).

Especificamente com relação ao *custodianship*, o papel dos Estados Unidos ficou evidente não apenas pelo fato de ser o país emissor da moeda de referência de circulação internacional – o dólar – como ainda pelo lançamento de IFIs e apoio a essas instituições, sobretudo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs), notadamente o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) – o braço mais conhecido da organização internacional (OI) hoje denominada Grupo Banco Mundial<sup>3</sup>. Além do Bird – que, como o FMI, é uma instituição criada segundo o Acordo de Bretton Woods (1944) –, outras IFIs também costumam ser categorizadas como BMDs, embora tenham apenas alcance regional, sendo, portanto, bancos regionais de de-

2. Simon Reich e Richard Ned Lebow, *Good-bye Hegemony! Power and Influence in the Global System*, Princeton, Princeton University Press, 2014.
3. Sarah Babb, *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*, Chicago/Londres, Chicago University Press, 2009.

envolvimento (BRDs), com foco em um continente ou região do mundo. É o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB; do inglês, Asian Development Bank), fundados, respectivamente, em 1959 e 1966<sup>4</sup>.

Muito se discute se os Estados Unidos se comportaram internacionalmente como um ator hegemônico benevolente no período em que seu papel como *custodian* (custodiante) foi inequívoco. Hegemonia benevolente ocorre quando uma grande potência procura fomentar um sistema econômico que beneficia outros Estados na mesma proporção que a si mesma ou até em maior escala<sup>5</sup>. O mesmo processo pode ser aplicado na análise da dinâmica de poder regional, quando um Estado líder usa seu poder – muitas vezes implícito – de *agenda-setting* para lançar novas iniciativas de *sponsorship*, compartilhando posteriormente a *custodianship* na oferta de bens públicos com seus vizinhos sem expressar as mesmas ambições em escala global.

Com o conceito de hegemonia benevolente, não ignoramos que mesmo um cenário como o descrito anteriormente satisfaça interesses de uma potência regional. Esta, porém, pode optar por, estrategicamente, exercer sua liderança nas entrelinhas, compartilhando as funções de inspecionar a estabilidade financeira regional e apoiando iniciativas conjuntas para a governança de problemas comuns com seus vizinhos, em vez de impô-las em uma lógica *top-down* (cima para baixo).

Na América Latina, sobretudo na América do Sul, o Brasil representa um caso de país que, por meio de ações de *sponsorship* e *agenda-setting*, procurou exercer hegemonia benevolente em escala regional. Tal processo

4. Para uma crítica à categorização de BRDs como BMDS, cf. Anastassia V. Obydenkova e Vinícius G. Rodrigues Vieira, “The Limits of Collective Financial Statecraft: Regional Development Banks and Voting Alignment with the United States at the United Nations General Assembly”, *International Studies Quarterly*, artigo sqz080, 14 out. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/svxzj5h>, acesso em: 18 dez. 2019.
5. Duncan Snidal, “The Limits of Hegemonic Stability Theory”, *International Organization*, vol. 39, n. 4, pp. 579-614, 1985, disponível em: <https://tinyurl.com/tsl4dq>, acesso em: 18 dez. 2019; Stephen G. Brooks, “Can We Identify a Benevolent Hegemon?”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, n. 1, pp. 27-38, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/t5yt4qo>, acesso em: 18 dez. 2019.

teve início com a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, no qual Brasília dividiu com Buenos Aires (Argentina) a liderança no estabelecimento de uma união aduaneira que, além de Brasil e Argentina, contava inicialmente com Paraguai e Uruguai. Em seguida, houve a adesão e a reformulação da CAF, na segunda metade dos anos 1990. O processo culminou na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), em 2004, e da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), sua sucessora, em 2008.

Antes de avançarmos no debate específico acerca das condições políticas necessárias para o surgimento de novas instituições e paradigmas de desenvolvimento, cabe destacar aspectos relevantes do caráter regionalista no Sul Global. Moldados pela experiência colonial, países da América Latina, bem como da Ásia e da África, buscaram na formação de regimes e organizações regionais a preservação de sua soberania, preferindo, portanto, a cooperação em vez de iniciativas integradoras. Especificamente no caso latino-americano, qualquer ação nesse sentido tende a ser pautada, desde o século XIX, por um comprometimento com normas jurídicas internacionais que reconhecem a igualdade entre os Estados soberanos.

A busca por autonomia, assim, caracteriza a política externa dos países latino-americanos em nível regional e global. Conforme ensina Hélio Jaguaribe, a noção de autonomia enseja uma tomada de posição para superar o subdesenvolvimento<sup>6</sup>. Desse modo, como é possível reconciliar a busca por desenvolvimento – desafio que não se atende de imediato – e, ao mesmo tempo, reconhecer que há problemas que ultrapassam as fronteiras políticas? Em outras palavras, como aliar autonomia – na prática, a efetivação do princípio jurídico da soberania – à necessidade de cooperar com temas em comum entre nações que compartilham o mesmo espaço regional?

6. Hélio Jaguaribe, “La Construcción de la Unión Sudamericana”, *Archivos del Presente*, ano 6, n. 21, pp. 23-34, 2000.

## Empreendedorismo político, autonomia e hegemonia: a experiência da CAF

Iniciativas regionais para o desenvolvimento devem ser pautadas por preservação da soberania estatal e promoção da autonomia regional. A primeira, embora preservada, passa a ser qualificada, isto é, é exercida se externalidades negativas não recaem sobre vizinhos. A segunda, por sua vez, concretiza-se apenas em um cenário em que o país mais forte da região – definido por suas capacidades materiais – exerce liderança em um estilo similar àquele de hegemonia benevolente. A esse conceito, aliás, cabe um adendo à luz das características do regionalismo no Sul Global: não basta apenas que uma potência exerça a *custodianship* de uma ordem regional, provendo estabilidade e bens públicos, de modo a beneficiar mais seus parceiros diplomáticos que a si mesma.

As IFIs ganham legitimidade caso não reproduzam as assimetrias de poder existente entre vizinhos. Portanto, mais que legitimidade nos resultados, precisam de legitimidade procedural – a garantia de que os processos decisórios levam todas as opções possíveis em conta<sup>7</sup>. Para tanto, nada mais apropriado que o princípio de *um membro, um voto*, que raramente ocorre nas IFIs. Por exemplo, BID e ADB – BRDs cujo apoio e administração estão sob liderança e *custodianship* dos Estados Unidos desde sua fundação – replicam o desenho institucional do Bird e têm sob essa visão legitimidade procedural limitada, pois atribuem poder de voto de forma proporcional ao capital investido por cada país-membro, que pode ser um membro regional ou não. No caso de BID e ADB, definimos membros regionais como aqueles que podem tomar empréstimos e se beneficiar da assistência técnica provida por tais IFIs, ao passo que membros não regionais apenas fornecem recursos para as operações dos bancos. A CAF, por sua vez, distribui os votos igualmente entre países-membros com ações dos tipos A (referente a Estados que são membros plenos) e B (correspondente a

7. Vinícius Rodrigues Vieira, “When Procedural Legitimacy Equals Nothing: Civil Society and Foreign Trade Policy in Brazil and Mexico”, *Contexto Internacional*, vol. 38, n. 1, pp. 349-384, jan.-abr. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/vfmlnlpd>, acesso em: 18 dez. 2019.

bancos com participação na OI) e não possui membros não regionais, exceto Espanha e Portugal, os quais, com ações do tipo c, não detêm poder decisório nessa OI<sup>8</sup>.

Destarte, a experiência da CAF em conferir poder de voto idêntico a todos os membros ecoa a demanda latino-americana por igualdade entre Estados soberanos no concerto de nações. Sua transformação, porém, em CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina ocorreu em virtude da ação empreendedora de Fernando Henrique Cardoso entre os anos de 1993 e 1994, quando ocupava o posto de ministro da Fazenda do Brasil. Um empreendedor político muda a direção e o fluxo do *statu quo* em sua área de atuação<sup>9</sup>. Em conversa com Enrique García, presidente executivo da CAF àquela época, Cardoso sugeriu que o Brasil poderia aceder àquela OI caso mudasse seu foco de atuação, até então restrito ao financiamento de operações de comércio exterior, abrangendo também projetos de infraestrutura.

A proposta de Cardoso para a CAF deve ser entendida em um contexto em que os Estados Unidos tinham ambições de promover o livre comércio em todo o hemisfério Ocidental, desde o Alasca até a Patagônia. Em 1992, o governo dos Estados Unidos tinha acabado de celebrar o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta; do inglês, North American Free Trade Agreement) com Canadá e México, que entrou em vigor dois anos depois, quando o Brasil finalmente se preparava para a implantação do Plano Real. De fato, em dezembro de 1994, quando Cardoso já havia sido eleito presidente do Brasil, os Estados Unidos lançaram a proposta de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Sem melhorias na infraestrutura de sua vizinhança, o Brasil não teria condições de fazer o Mercosul virar, tampouco enfrentar a concorrência estadunidense caso o projeto da Alca se concretizasse.

8. CAF-Development Bank of Latin America, Shareholders: Series A, B and C, Caracas, 2019 (sg-01/09/2019), disponível em: <https://tinyurl.com/tjbxr7h>, acesso em: 18 dez. 2019.
9. Mark Schneider e Paul Teske, "Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government", *The American Political Science Review*, vol. 86, n. 3, pp. 737-747, set. 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/ry84do9>, acesso em: 18 dez. 2019.

Não apenas os interesses brasileiros explicam a aproximação de Cardoso à CAF. Não se pode descartar sua formação e seu trabalho como intelectual antes de seu ingresso na vida política como um dos expoentes da teoria da dependência, mas que via a possibilidade de transformação da posição estrutural das economias latino-americanas no sistema-mundo sem ruptura com o capitalismo. Tal discussão, porém, ultrapassa os limites deste artigo. De todo modo, foi crucial o papel de Cardoso como empreendedor político a promover um sistema de custódia coletiva na América Latina, tendo como alvo a promoção do desenvolvimento na região, sem, contudo, tornar explícita qualquer pretensão hegemônica do Brasil em relação a seus vizinhos<sup>10</sup>. Tratou-se da busca pela autonomia por meio da integração<sup>11</sup>.

Essa abordagem hegemônica benevolente – embora não declarada – tornou-se evidente ao longo dos dois mandatos presidenciais de Cardoso (1995-1999; 1999-2003), com mais saliência após 1998, quando o presidente começou a expressar explicitamente sua decepção com a lógica da globalização neoliberal empreendida pelo Norte Global – em particular os Estados Unidos<sup>12</sup>. Isso, porém, não significou que a articulação da CAF como mecanismo de *custodianship* coletivo na América Latina tenha passado ao largo nos primeiros anos da administração do presidente. Com o então ministro do Planejamento José Serra, cuja formação intelectual nos Estados Unidos foi largamente fundamentada em ideias desenvolvimentistas, Cardoso deu continuidade ao ingresso do Brasil na CAF, levando consigo os sócios brasileiros no Mercosul. Tudo isso culminou, em 2000, na pri-

10. Conforme o presidente defendeu após deixar o cargo. Cf. “‘Seria Impertinente o Brasil Deserjar Liderança Mundial’, Diz FHC”, *O Estado de S. Paulo*, 29 jan. 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/wk6voqb>, acesso em: 18 dez. 2019.

11. Tullo Vigevani, Marcelo F. de Oliveira e Rodrigo Cintra, “Política Externa no Período FHC: A Busca de Autonomia pela Integração”, *Tempo Social*, vol. 15, n. 2, pp. 31-61, nov. 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/rdn98qc>, acesso em: 18 dez. 2019.

12. Vinícius Rodrigues Vieira, “Is Politics Behind Trade? The Impact of International Trends and Diplomatic Action on Brazil’s Exports during Globalisation”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 33, n. 2, pp. 140-157, abr. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yx724plq>, acesso em: 18 dez. 2019.

meira reunião exclusiva entre presidentes da América do Sul, convocada por Cardoso, quando:

[...] reunidos em Brasília, firmaram a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), conglomerado de mais de 300 projetos, organizados em dez eixos, objetivando integrar as estruturas de comércio, energia e comunicações, com um claro mote de fortalecer os corredores de exportação. O financiamento inicial da IIRSA ficou a cargo de três instituições de fomento regionais (o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, a Cooperação Andina de Fomento, CAF, e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, Fonplata – de início sem a participação de nenhuma instituição nacional), e a execução dos projetos seria preferencialmente sob o conceito de parcerias público-privadas (PPP). Após dez anos, apenas dois projetos foram concluídos. O malogro da iniciativa teve três causas: mudança do quadro político da região e da prioridade de seus governos; busca demasiada de exportações extrabloco, sem ênfase à integração intrabloco; e inadequação da forma de financiamento e de gestão de projetos à realidade sul-americana<sup>13</sup>.

Ao fim de seu governo, em 2002, Cardoso, inclusive, vislumbrou a possibilidade de fundir o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) à CAF<sup>14</sup>, a qual, aliás, se expandiu a ponto de rivalizar em relevância com o Bird e o BID (gráfico 1). Ademais, em 1996, membros do Mercosul e a Bolívia – que é um Estado associado ao bloco – lançaram uma declaração prevendo converter o Fonplata em um BRD do bloco<sup>15</sup>. O Fundo Latino-Americano de Reservas (Flar) não conta com a participação do Brasil, mas não desafia seus interesses. Daí seu caráter complementar

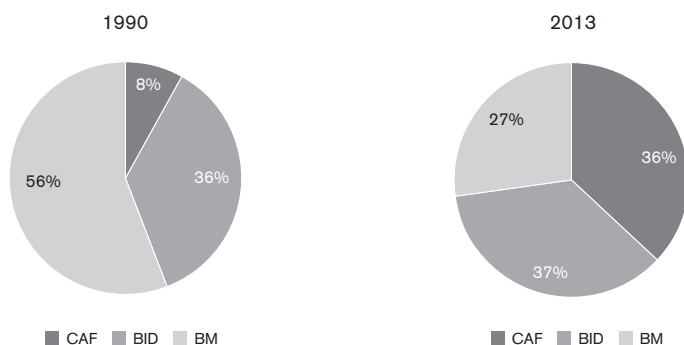
13. André Bojikian Calixtre e Pedro Silva Barros, “O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 3, pp. 19-25, jul.-set. 2010 (cf. p. 20), disponível em: <https://tinyurl.com/wj5qozq>, acesso em: 18 dez. 2019.

14. Fernando Henrique Cardoso, Discurso na xxiii Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum e Cúpula Presidencial do Mercosul, Brasília, 6 dez. 2002, p. 770, disponível em: <https://tinyurl.com/vju87da>, acesso em: 18 dez. 2019.

15. Mercado Comum do Sul (Mercosul), Declaração sobre Mecanismos Financeiros de Integração Regional, Fortaleza, 16 dez. 1996, disponível em: <https://tinyurl.com/qodvvvq>, acesso em: 18 dez. 2019.

à hegemonia benevolente. Trata-se de situação distinta daquela do Banco del Sur, que, embora não tenha sido efetivado, traduzia a tentativa da Venezuela de tornar-se, sob a liderança de Hugo Chávez, um líder regional. A proposta do banco surgiu em 2005 e contou com a adesão imediata de Equador e Argentina – ainda vista como o principal rival brasileiro na busca por liderança regional, pelo menos na América do Sul. O banco entrou no radar diplomático do Brasil apenas em 2007, que condicionou seu ingresso na OI à sua participação na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). Esta, por sua vez, foi incorporada à Unasul via Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

GRÁFICO 1: *Corporação Andina de Fomento versus Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial (1990; 2013)*



Fonte: Gonzalo de Castro, *CAF-Banco de Desarrollo de América Latina: Más Oportunidades, un Mejor Futuro*, Madri, Corporación Andina de Fomento (CAF), 2 dez. 2014, disponível em: <https://slideplayer.es/slide/5393834>, acesso em: 19 nov. 2019.

## Qual futuro?

Como a entrada do Brasil na CAF aparentemente foi desencadeada pela “ameaça” de integração hemisférica promovida pelos Estados Unidos, novas ações ideacionais e organizacionais para promoção de desenvolvimento na América Latina dependem das mesmas condições necessárias, mas não



suficientes, se isoladas umas das outras. Deram continuidade ao processo a atuação incisiva de uma potência extrarregional e a resposta de um ou mais empreendedores políticos regionais para a promoção de políticas latino-americanas para o desenvolvimento.

Nesse sentido, o foco da China em grandes projetos de infraestrutura – muitos dos quais estão a serviço de exportações para a Ásia, não sendo passíveis de adaptação a uma lógica integradora regional – poderia motivar, não somente por parte do Brasil como também dos demais países latino-americanos, a articulação de novos paradigmas e iniciativas de desenvolvimento. Diferentemente do começo dos anos 1990, na década de 2010 – sobretudo no líder regional, o Brasil – falta liderança que articule uma visão que entenda o desenvolvimento provido pelos chineses além da provisão de infraestrutura econômica; deve-se pensar, preferencialmente, em mudanças estruturais, a longo prazo, que abranjam outros campos de políticas, sobretudo o social, e levem em conta a noção de sustentabilidade.

A erosão da hegemonia benevolente, porém, começou gradativamente durante os anos de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência do Brasil, entre 2003 e 2011. Tal afirmação parece contradizer, em um primeiro momento, a percepção quase que consensual acerca da ênfase de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) nas relações com os vizinhos latino-americanos, em especial aqueles da América do Sul. Porém, uma vez analisados os dados da CAF em comparação aos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do governo federal do Brasil, é inevitável concluir que a institucionalização da IIRSA via Cosiplan e a participação brasileira no CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina tiveram efeitos mais simbólicos que práticos.

Isso porque, no governo Lula, o BNDES triplicou os recursos destinados à América Latina, os quais saltaram de 200 milhões de dólares para pouco mais de 600 milhões de dólares entre 2002 – último ano de Cardoso na presidência do país – e 2008, ano de início da grande recessão nos Estados Unidos. Desses recursos, a proporção investida em infraestrutura também triplicou, saltando de 31% em 2002 para 90% em 2008. Naquele ano, o BNDES claramente rivalizava com a CAF, tendo atingido um total de 34 bilhões de dólares em desembolsos (incluindo projetos no Brasil) contra

35,6 bilhões de dólares do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina<sup>16</sup>. Ademais, em 2016, ano do controverso *impeachment* de Dilma Rousseff, sucessora de Lula e também integrante do PT, a CAF tinha acumulado pouco mais de 6 bilhões de dólares em investimentos da IIRSA (4% do total) e o BNDES, apenas 419 milhões de dólares, menos de 1% do total abarcado pela iniciativa<sup>17</sup>.

Os dados apresentados, portanto, sugerem que durante o governo Lula foi criada uma IIRSA “paralela” e, sobretudo, uma CAF “paralela” via BNDES. As razões por que Lula optou por fomentar a institucionalização da IIRSA com o estabelecimento da Cosiplan na Unasul extrapolam os limites deste artigo. Porém, é inevitável questionar se a ênfase paralela no BNDES e, assim, na provisão bilateral de financiamento levou o Brasil a buscar uma hegemonia *de facto* à medida que os anos 2000 avançaram, caracterizada por um relacionamento nada ou pouco benevolente com os vizinhos fora das organizações regionais. Sabe-se que o BNDES foi fundamental no fortalecimento de empresas brasileiras e governos aliados na região por meio de métodos pouco transparentes, como sugere a eclosão de escândalos de corrupção envolvendo empresas brasileiras em países vizinhos, sendo a Odebrecht o caso mais notável. Os debates acadêmicos, inclusive, chegam a considerar, por parte do Brasil, o exercício à época de um subimperialismo na América do Sul<sup>18</sup>.

Assim, embora o Brasil tenha assumido um papel *low profile* (discreto) nas relações exteriores apenas após a Era Lula – inclusive no governo de Rousseff, e não apenas no governo débil de Michel Temer, vice-presidente que assumiu o cargo após a titular ser impedida –, as sementes dos limi-

16. Simone Silva de Deos e Rubia Cristina Wegner, “Cooperação Financeira e o Financiamento da Infraestrutura na América do Sul”, *OIKOS*, vol. 9, n. 2, pp. 69-89, 2010 (cf. p. 79), disponível em: <https://tinyurl.com/wmodezr>, acesso em: 18 dez. 2019.

17. Rubia Cristina Wegner, “Integração e Desenvolvimento Econômico: Estratégias de Financiamento do Investimento de Infraestrutura Sul-americana”, *Economia e Sociedade*, vol. 27, n. 3, pp. 909-938, set.-dez. 2018 (cf. p. 922), disponível em: <https://tinyurl.com/rbg7dsg>, acesso em: 18 dez. 2019.

18. Gabrielle S. Paz, “Integração da América do Sul: O BNDES como Agente da Política Regional do Governo Lula”, em I Seminário Internacional de Ciência Política, Porto Alegre, 9-11 set. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/tuo8pld>, acesso em: 18 dez. 2019.

tes da hegemonia benevolente foram plantadas por Lula. Quisesse fortalecer o regionalismo de fato, teria deixado de lado o bilateralismo que o uso do BNDES implica e buscado a unificação de organismos regionais de financiamento – notadamente a CAF e o Fonplata, conforme defendido por Cardoso.

A fragmentação do regionalismo financeiro, porém, ganhou novo elemento no governo Lula, com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2006. As tendências fragmentadoras apenas se acentuaram com a exaustão do ciclo de *commodities* e a subsequente crise dos governos de centro-esquerda na região, em meio a uma crescente onda nacionalista no mundo todo. O próprio fim da Unasul e sua substituição pelo Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) – bloco de inspiração liberal-conservadora, cujo documento de constituição cita a necessidade de promover desenvolvimento sustentável e atualização tecnológica –, sem agregar todos os países da América do Sul, pois Bolívia e Uruguai não aderiram à iniciativa, indica que a emergência de um novo consenso para superar o subdesenvolvimento e fomentar as economias nacionais ainda é algo distante. A relativa debilidade do Prosul, aliás, pode aumentar caso a Argentina decida deixar a organização após a derrota do liberal Mauricio Macri para os peronistas em sua campanha de reeleição à Casa Rosada, sede do governo argentino.

Dito isso, a instabilidade econômica que afeta parte significativa da região e da América Latina como um todo não configura impedimento para avançar uma agenda comum de desenvolvimento. Quando houve reação ao projeto da Alca, a América Latina também se encontrava em situação político-econômica débil e sujeita a concepções de desenvolvimento, dada a crise da dívida nos anos 1980 e o avanço subsequente do neoliberalismo como paradigma para o desenvolvimento da política econômica e das políticas públicas em geral.

O peso de fatores domésticos torna-se evidente, uma vez que contrastamos as decisões feitas por Cardoso com os primeiros movimentos do governo de Jair Bolsonaro, no Brasil, em relação à América Latina. Se o contexto internacional é similar ao vivido na transição dos anos 1980 para os 1990, o que se sobressai como fator diferencial é o governo do

maior país latino-americano manifestar uma inequívoca preferência por alinhar-se aos Estados Unidos enquanto vê a América Latina e até mesmo a América do Sul como espaços secundários de sua política externa. Nesse contexto, não somente noções de autonomia nacional tão caras à diplomacia brasileira entram em xeque como ainda o próprio destino de articulações regionais para a promoção do desenvolvimento.

Se a IIRSA tende a seguir submersa nesse ambiente político, cabe ressaltar que as OIS regionais voltadas ao desenvolvimento seguem robustas. Por exemplo, mesmo em um contexto de crise, o Fonplata foi, por exemplo, capaz de duplicar seus ativos entre 2012 e 2018, saltando de 511,8 milhões de dólares para pouco menos de 1,1 bilhão de dólares<sup>19</sup>.

Nesse cenário, a estabilidade hegemônica benevolente pode demandar mais que nunca o exercício regional de *custodianship* compartilhada, como ocorre na CAF, em que um sentimento de *ownership* (propriedade) enseja cooperação para o desenvolvimento. Países mais liberais, ou seja, membros da Aliança do Pacífico – Chile, Colômbia, México, Peru e Costa Rica –, podem ser persuadidos, se Argentina e Brasil, em particular, defenderem uma proposta de fomento ao desenvolvimento que promova um regionalismo aberto, sem retomar teses estruturalistas nem ignorar, a longo prazo, a necessidade de desenvolver um mercado regional. Paralelamente a tais ações, seria necessário neutralizar hegemonias sub-regionais, como foi o caso da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), que conflitam com o espírito capitalista, mas não necessariamente *laissez-faire*, do qual a região necessita.

## Considerações finais

À luz da experiência dos mecanismos latino-americanos de provisão de recursos para o desenvolvimento, pode-se concluir que uma hegemonia

19. Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), Estados Financieros, Santa Cruz de la Sierra, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/vdggynz>, acesso em: 18 dez. 2019.

benevolente que promova a custódia coletiva de IFIs de alcance regional gera um sentimento de *local ownership* (propriedade local) entre países-membros. Estes, por sua vez, sentindo-se responsáveis pelos bens públicos dos quais usufruem, buscam investir recursos e conhecimento difundido por organismos como a CAF para melhorar suas próprias capacidades. As condições políticas domésticas do país regionalmente mais forte são condição necessária, mas não suficiente, para que OIs sejam, de fato, instrumentos de desenvolvimento regional. Antes das iniciativas de desenvolvimento, cabe, portanto, pensar nas condições políticas necessárias para implementá-las e para efetivar um desenho institucional adequado. A promoção do desenvolvimento ocorre não apenas mediante a concessão de empréstimos como também por meio da difusão de conhecimento e de práticas acerca de políticas públicas.

As contribuições deste breve debate vão além do caso latino-americano. Há, na literatura, ausência de integração entre teorias de relações internacionais e desenvolvimento, exceto, claro, no campo da economia política internacional. A promoção de desenvolvimento em escala regional não é fruto exclusivo de atores de mercado, tampouco de Estados que se restringem à colaboração *ad hoc*. Sem hegemonia – mesmo nos casos em que não se ousa dizer seu nome – e coragem de empreendedores políticos, novas tecnologias e conceitos de desenvolvimento são apenas fantasmas capazes de assustar o atraso, mas sem desafiá-lo de fato.



# **A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana e a via intergovernamental: resultados, comparações e propostas**

TIAGO FRANÇA MENEGATTI<sup>1</sup>

## **Introdução**

Este capítulo trata do processo de integração da infraestrutura na América do Sul entre os anos de 2000 e 2017. Os objetos da análise são as instituições criadas nesse período, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da União das Nações Sul-americanas (Unasul), bem como as carteiras de projetos.

Em primeiro lugar, apresentam-se as teorias de integração regional. Em seguida, analisam-se os modelos institucionais da IIRSA e do Cosiplan sob a luz dessas teorias. Em um terceiro momento, o resultado desse processo de integração é mostrado por meio do levantamento da conclusão das obras. Nesse aspecto, debate-se como a formação de agendas prioritárias pode ter contribuído para o avanço dos projetos. Além disso, busca-se identificar se a integração, entendida como conclusão de projetos de dois ou mais países, ocorreu e são apontadas possíveis causas para os resultados desse processo até 2017. Por fim, destacam-se propostas para avançar a agenda de infraestrutura na América do Sul.

1. Bacharel em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Durante sua graduação, estudou na Universität Regensburg, Alemanha. Atualmente, é mestrando em relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo 2018/08150-5. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

## Teorias de integração

O modelo de integração europeia – objeto das principais teorias sobre integração – foi construído com o objetivo de preservar a paz na Europa, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), por meio da cessão de níveis de autonomia em um nível supranacional. Dessa maneira, a soberania estatal poderia ser flexibilizada, isto é, novas instâncias decisórias seriam estabelecidas regionalmente.

David Mitrany elaborou a teoria funcionalista das relações internacionais, afirmando que a legitimidade das instituições internacionais se daria em sua função predeterminada para atender a necessidades não apenas dos Estados como também de atores domésticos<sup>2</sup>. No âmbito dos processos de integração regional, a governança coletiva (supranacional) de processos que envolvem interdependência material teria dinâmica própria, formando instituições para funções específicas<sup>3</sup>, como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), focada em produção e distribuição desses insumos.

Além da perspectiva funcionalista, o intergovernamentalismo liberal aponta que o estabelecimento de preferências domésticas é o início de um processo de cooperação e integração regional. Em um contexto internacional anárquico, o Estado é o ator central, que atua sob bases racionais nas negociações internacionais. Dessa forma, a cooperação internacional se dá após o cálculo racional de que a cooperação ou a integração traz mais resultados em determinado contexto e, assim, as instituições são frutos dessas escolhas estatais. Embora o Estado negocie como uma unidade na arena internacional, a política externa reflete a pressão dos grupos sociais domésticos cujas preferências são agregadas pelas instituições políticas internas. Essas preferências variam conforme o equilíbrio de poder em determinado contexto. Dadas as preferências, o Estado passa a negociar com suas contrapartes na arena internacional, estando sujeito a constrian-

2. David Mitrany, “The Functional Approach to World Organization”, *International Affairs*, vol. 24, n. 3, pp. 350-363, jul. 1948, disponível em: <https://tinyurl.com/ro8rsy3>, acesso em: 18 dez. 2019.

3. *Idem*, *The Functional Theory of Politics*, Nova York, St. Martin, 1976.



gimentos de assimetria de informação e poder. Finalmente, o processo negociador tem seu ápice na formação de instituições internacionais ou regionais, resultado da escolha racional dos atores<sup>4</sup>. Essa escolha pela via institucional ocorre porque o custo relativo da instituição é menor que negociar pela via diplomática todas as vezes, ou seja, instituições reduzem o custo de transação de negociações e implementações futuras<sup>5</sup>.

De acordo com Frank Schimmelfennig<sup>6</sup>, o desenho institucional regional varia conforme o problema específico e a forma como os atores desejam tratá-lo. No caso europeu, a maioria dos temas não ultrapassa o nível de normativas comuns, isto é, são raros os casos de supranacionalidade, como o Banco Central Europeu (BCE), para a política monetária, e a Política Agrícola Comum (PAC), para o sistema agrícola. Além disso, a mudança de modelo econômico de comércio interindústria Norte-Sul para um padrão de comércio intraindústria Norte-Norte foi o impulso inicial central para a integração europeia<sup>7</sup>. Trata-se do esforço por harmonização regulatória, facilitação de investimentos e redução de tarifas intrabloco para estimular trocas comerciais entre países-membros da União Europeia (UE).

Em relação à América do Sul, a diversidade de processos de cooperação e integração regionais criados reflete a preponderância do Estado como definidor desse processo, ou seja, alterações nos governos dos países têm levado ao surgimento de novas instituições regionais<sup>8</sup>. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), por exemplo, surgiu em um contexto de governos pró-liberalização comercial; a Unasul foi criada por governos dispostos a incluir novos temas na política regional, como defesa e segurança. Ade-

4. Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n. 4, pp. 473-524, dez. 1993, disponível em: <https://tinyurl.com/u8jlvub>, acesso em: 18 dez. 2019.
5. Frank Schimmelfennig, "Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n. 7, pp. 1578-1594, nov. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/trqa6so>, acesso em: 18 dez. 2019.
6. *Idem*, *ibidem*.
7. Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge, 2000.
8. Detlef Nolte, "Regional Governance from a Comparative Perspective", em Víctor M. González-Sánchez (org.), *Economy, Politics and Governance Challenges for the 21<sup>st</sup> Century*, Nova York, Nova Science Publishers, 2016.

mais, a preferência sul-americana por instituições intergovernamentais reflete a baixa disposição dos Estados em ceder autonomia decisória a instituições regionais<sup>9</sup>.

Embora a América do Sul tenha suas particularidades histórico-culturais, as teorias da integração são ferramentas importantes para a análise dos processos de cooperação e integração na região. Tais teorias permitem um olhar mais claro do desenho institucional dos processos de cooperação e integração tendo em vista observar o papel dos atores domésticos, do Estado e dos atores regionais.

## **Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana**

Nos anos 2000, novos processos de cooperação e integração na América do Sul foram formados, como a IIRSA e a Unasul. A IIRSA, criada em 2000, foi a primeira articulação política sobre conexão física multilateral com alcance em toda a sub-região. A Unasul, instituída em 2007, teve suas bases definidas pela Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), de 2004. Nesse âmbito, a cooperação regional, antes muito concentrada na questão econômico-comercial, passou a incorporar outros aspectos, como cultura, defesa e segurança, desenvolvimento social, infraestrutura e finanças. A América do Sul, nesse contexto, consolidou-se como um projeto político dos países da região<sup>10</sup>.

A IIRSA, estabelecida na I Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília, em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000<sup>11</sup>, é uma

9. Marcelo Passini Mariano e Haroldo Ramanzini Júnior, “Structural Limitations of the Mercosur: An Analysis Based on the Brazilian Foreign Policy Positions”, *The Latin Americanist*, vol. 56, n. 2, pp. 161-180, jun. 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/tzbktpz>, acesso em: 18 dez. 2019.

10. Miriam Gomes Saraiva, “Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula Administration: Caught between South America and Mercosur”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, pp. 151-168, dez. 2010 (edição especial), disponível em: <https://tinyurl.com/tom9vcn>, acesso em: 18 dez. 2019.

11. Comunicado de Brasília, [Declaração de Brasília], Brasília, 1º set. 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/v73xuxf>, acesso em: 18 dez. 2019.

iniciativa institucional de coordenação de políticas para o desenvolvimento de uma agenda comum de projetos de integração da infraestrutura de energia, comunicações e transportes entre os países sul-americanos. O encontro foi significativo por estabelecer um consenso entre todos os chefes de Estado da região, expresso no documento Comunicado de Brasília, também conhecido como Declaração de Brasília<sup>12</sup>. No texto assinado pelos presentes, são destaques a defesa das instituições democráticas, a preocupação com o meio ambiente, a superação das desigualdades, o crescimento econômico com estabilidade, a paz e o aprofundamento da integração<sup>13</sup>.

Também fazem parte do documento questões relacionadas a infraestrutura, reconhecimento da importância da integração física como ferramenta de aproximação dos povos da região e circulação de bens e serviços. Além disso, esses temas foram aprofundados por meio da definição de princípios e diretrizes, como respeito a sustentabilidade social e ambiental, atração de capitais extrarregionais, priorização da identificação de obras de interesse bilateral ou sub-regional. Decidiu-se, ainda, que o financiamento dos projetos de infraestrutura deve ser realizado com capital dos governos, do setor privado e de instituições financeiras internacionais.

Nessa mesma declaração, um plano de ação para os próximos dez anos, feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi anexado aos estudos elaborados pelas instituições multilaterais de financiamento, como o CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF)<sup>14</sup>. Esse plano de ação, dividido em marco programático e mecanismos para sua implementação, foi elaborado antes do encontro entre os presidentes em Brasília e inspirou o desenho institucional da IIRSA. Dez princípios básicos foram selecionados como marco e influenciaram, posteriormente, a IIRSA:

- macrovisão da infraestrutura;

12. *Idem, ibidem.*

13. *Idem, ibidem.*

14. *Idem, ibidem.*

- planificação estratégica com formação de eixos de integração e desenvolvimento;
- renovação de marcos regulatórios;
- fortalecimento da regulamentação;
- harmonização da regulamentação;
- respeito socioambiental;
- respeito à população local;
- adoção de participação e consenso;
- criação de mecanismos regionais para implementação da agenda;
- alinhamento estratégico comum para otimizar financiamentos<sup>15</sup>.

O modelo institucional do mecanismo – ainda não denominado IIRSA – partiu destas premissas: ser técnico e político; dar preferência a recursos humanos dos governos e de instituições já existentes; manter o alto nível político; assegurar a presença de todos os governos da região; e estabelecer um cronograma de trabalho. Diante disso, a estrutura organizacional ficou dividida em Comitê de Direção Executiva (CDE), de alto nível; Grupo Técnico Executivo (GTE), de perfil técnico e temporário; e Comitê de Coordenação Técnica (CCT), integrado por BID, Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata; do espanhol, Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata) e CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, focado em financiamento e implementação de projetos<sup>16</sup>.

Segundo Enrique García, a IIRSA foi criada em alto nível e com um olhar mais estratégico:

Quando nasceu o concerto da IIRSA, estabeleceu-se um mecanismo institucional de muita hierarquia, ou seja, havia uma reunião ministerial que não estava delegada aos ministros de infraestrutura, mas, sim, aos que veem as políticas de desenvolvimento de uma forma mais sistêmica nos países. Então, por exemplo,

15. Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur: Una Propuesta, Brasília, 1<sup>a</sup> set. 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/tzytv37>, acesso em: 18 dez. 2019.

16. *Idem, ibidem*.

eram os ministros de planejamento ou similares, acompanhados pelos ministros de infraestrutura. Assim, localizava-se o tema da infraestrutura não como um fim em si mesmo, mas, sim, como um instrumento para gerar as condições de desenvolvimento efetivo<sup>17</sup>.

Em seguida, após o encontro preparatório entre ministros de Transporte, Energia e Telecomunicações, em 2000, o desenho institucional ficou mais detalhado. Nesse encontro, os ministros definiram dez eixos de desenvolvimento<sup>18</sup>, com base em estudos realizados pela CCT usando critérios geográficos, fluxos existentes, fluxos potenciais, dispêndios já realizados, potencial de atração de investimentos e aspectos socioambientais.

A Declaração de Brasília acordada entre os presidentes sul-americanos tem, ainda, um item específico sobre infraestrutura que se subdivide em transportes, energia e telecomunicações. No contexto do encontro, relatórios e estudos já haviam sido preparados, envolvendo essas temáticas. Nos transportes, o foco foi a interligação de redes multimodais que podem contribuir para a dinâmica comercial, econômica e de circulação de pessoas; a Rede de Transportes e o Inventário de Projetos Prioritários para a Integração da América do Sul são exemplos e foram aprovados em conferência entre ministros de Transportes<sup>19</sup>. No setor energético, a integração e a complementação dos recursos energéticos foram colocadas como objetivo. O aproveitamento dos hidrocarbonetos, o aumento de

17. Enrique García, entrevista ao autor, São Paulo, 22 maio 2019.

18. Estes são os dez eixos: Amazonas (Brasil, Colômbia, Equador e Peru); Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela); Andino do Sul (Argentina, Bolívia e Chile); Capricórnio (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai); Escudo Guianês (Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela); Hidrovia Paraná-Paraguai (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai); Interoceânico Central (Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru); Mercosul-Chile (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai); Peru-Brasil-Bolívia (Bolívia, Brasil e Peru); do Sul (Argentina e Chile). Cf. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), *IIRSA 10 Anos Depois: Suas Conquistas e Desafios*, Buenos Aires, BID-Intal, 2011, p. 76, disponível em: <https://tinyurl.com/ohktcmg>, acesso em: 18 dez. 2019; Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), *Ejes de Integración y Desarrollo*, Buenos Aires, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/tsmff72>, acesso em: 18 dez. 2019.

19. Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Brasília, 1º set. 2000.

redes de conexão elétrica e a redução de entraves regulatórios foram indicados como prioridades específicas. Já nas comunicações, salientou-se sua relevância no setor logístico<sup>20</sup>.

Em suma, parte da bibliografia aponta que em seu início a IIRSA buscava, sobretudo, a criação de corredores de exportação<sup>21</sup> e estava mais vinculada a uma lógica de mercado na seleção dos projetos e em seu financiamento<sup>22</sup>. O envolvimento do setor privado justifica-se pelo contexto político no momento de sua criação, que era de governos menos vinculados à defesa de um papel protagonista do Estado na economia, e pelo contexto econômico, com restrições da capacidade de financiamento dos Estados. A declaração expressou um consenso político pela definição de uma carteira de projetos e pela confirmação de que a integração física seria mantida como prioridade, independentemente das mudanças de governos. O apoio de instituições financeiras internacionais, como CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, Fonplata e BID, aos projetos selecionados significou mais garantias aos investimentos das empresas. Por fim, ressalta-se a tentativa de harmonização dos marcos regulatórios entre os países, evitando riscos à iniciativa privada nos projetos de integração física da região<sup>23</sup>.

Depois do consenso em sua criação, a IIRSA entrou em sua fase inicial de implementação institucional e planejamento estratégico dos projetos, o que culminou na primeira carteira de projetos para a integração da infraestrutura sul-americana, chamada Agenda de Implementação Consensuada

20. Comunicado de Brasília [Declaração de Brasília], Brasília, 1<sup>a</sup> set. 2000.

21. Especialmente para o Pacífico e incluindo um eixo bioceânico, facilitando o acesso a recursos da região a países como Estados Unidos, China e Índia. Cf. Pedro Silva Barros, Raphael Padula e Luciano W. Severo, “A Integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco”, *IPEA: Boletim de Política e Economia Internacional*, n. 7, pp. 33-41, jul.-set. 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/wjeo8lx>, acesso em: 18 dez. 2019.

22. Leandro Freitas Couto, “A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana: IIRSA como Instrumento da Política Exterior do Brasil para a América do Sul”, *Oikos*, vol. 5, n. 1, pp. 1-18, 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/svjp9nf>, acesso em: 18 dez. 2019.

23. *Idem, ibidem*.

(AIC). Por fim, Leandro Freitas Couto<sup>24</sup> aponta que a característica de continuidade da IIRSA deveu-se à delegação de sua organização ao CCT, que definiu a permanência dos projetos mesmo com mudanças de governos.

## **Agenda de Implementação Consensuada (2002-2012)**

A primeira carteira de projetos da IIRSA congregava cerca de 335 projetos que se somavam ao objetivo de harmonização regulatória, visto como facilitador da realização dos projetos. Dentro dessa carteira, a AIC agregou 31 projetos prioritários, baseados na definição de cada país e na negociação entre as partes.

Vale ressaltar que um projeto de integração da infraestrutura regional é definido por parte da literatura<sup>25</sup> como uma obra que envolve dois ou mais países. Dos 31 projetos prioritários, observa-se que apenas treze podem ser considerados de integração regional, dos quais doze são binacionais e um é trinacional. Os critérios de seleção dos projetos prioritários foram políticos e técnicos<sup>26</sup>. No âmbito político, os projetos deveriam contar com forte apoio interno e da área econômico-financeira dos governos; no aspecto técnico, os projetos teriam de ser “âncoras”, isto é, entendidos como soluções para gargalos na rede de infraestrutura que impedem o aproveitamento da integração dos modais naquele eixo de integração e desenvolvimento (EID), ou associados a projetos-âncora para complementar a integração do EID e obter grande visibilidade na sociedade. Em um segundo grau na escala de prioridade, os projetos deveriam estar em nível avançado de preparação, com boa perspectiva de financiamento e de execução a curto prazo, seguindo os EIDs mais bem avaliados nos GTES de Bogotá (Colômbia) e Buenos Aires (Argentina) em 2004. Vale ressaltar que

24. *Idem, ibidem.*

25. *Idem, ibidem*; Ricardo Verdum (org.), *Financiamento e Megaprojetos: Uma Interpretação da Dinâmica Regional Sul-americana*, Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2008.

26. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), *Agenda de Implementação Consensuada [AIC] 2005-2010: Relatório de Avaliação – Julho de 2010*, Buenos Aires, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/va4ps5f>, acesso em: 18 dez. 2019.

as negociações ocorreram entre os países de cada eixo de desenvolvimento. No Eixo Mercosul-Chile, por exemplo, os projetos-âncora apontados foram Adequação do Corredor Rio-Branco-Montevideú-Colônia-Nueva Palmira, Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza (Ferrovia Transandina Central). Desse modo, verifica-se que a AIC foi um passo decisivo de passagem da fase de planejamento para a de implementação das obras, porque sua priorização era um critério para a alocação de recursos pelo CCT em projetos<sup>27</sup>.

Concretamente, apenas dois projetos dos 31 previstos na AIC 2005-2010 foram concluídos até 2010: a ponte sobre o rio Acre, que liga a cidade de Assis (Brasil) à localidade de Iñapari (Peru), parte da chamada rodovia interoceânica e classificada como projeto-âncora; e a ponte sobre o rio Takutu, que liga o Brasil à Guiana. O montante investido nesses dois projetos (22 milhões de dólares) representou cerca de 0,15% do total previsto nos projetos da AIC (14 bilhões de dólares). Ainda em 2010, dezenove projetos estavam em andamento e contabilizavam 55% dos investimentos (7,7 bilhões de dólares). Na fase de pré-execução (estudos aprovados, aguardando o início das obras), estavam oito projetos; na fase de perfil (estudos em andamento), permaneciam dois projetos. Oficialmente, os motivos para os atrasos nas obras são questões administrativas, mudanças no projeto e situações políticas. No caso de projetos venezuelanos, a justificativa para os atrasos disponível no *site* do Cosiplan indica a retirada do país da Comunidade Andina (CAN), o que contribuiu para o travamento de seu projeto com a Colômbia, e mudanças de diretrizes do governo venezuelano para a rodovia Venezuela-Guiana-Suriname. No caso brasileiro, não houve entendimento entre governo federal e estadual sobre oanel ferroviário em São Paulo até 2010<sup>28</sup>.

O saldo da primeira década de IIRSA apontou mais para um avanço institucional e de planejamento que para um avanço concreto de integração física. Do ponto de vista institucional, a IIRSA proporcionou estudo e sistematização inéditos da integração da infraestrutura regional. Esse estudo

27. *Idem*, p. 22.

28. *Idem*, pp. 22-24.



foi organizado em relatórios por processo setorial de integração (PSI): financiamento, integração energética, integração fronteiriça, tecnologias da informação e comunicação, transporte aéreo, transporte marítimo, transporte multimodal. No total, 26 estudos foram feitos dentro desses PSIs. Esses estudos contaram com financiamento e participação de funcionários de instituições do CCT (BID, CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina e Fonplata), totalizando um investimento de 20 mil dólares<sup>29</sup>. Outro avanço institucional foi uma maior cooperação e interlocução entre os países da região. Esse processo se deu por meio de um programa de capacitação técnica sobre integração para as coordenações nacionais e os *workshops* Visão Estratégica Sul-americana (Vesa). Esses *workshops* contaram com a participação de membros das iniciativas pública e privada; contudo, não há especificações se foram membros da área de financiamento ou engenharia<sup>30</sup>. Por fim, um total de 58 reuniões foram realizadas de 2001 a 2010, divididas em nove EIDS<sup>31</sup>. Vale salientar que a iniciativa surgiu em alto nível institucional, com reuniões envolvendo não apenas ministros de infraestrutura como também pessoas que trabalhavam com planejamento<sup>32</sup>.

Embora o Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (Intal), do BID, represente certo nível de institucionalidade, a definição de projetos foi responsabilidade dos governos dos Estados, de acordo com prioridades definidas nacionalmente, o que sustenta um modelo intergovernamental.

## **União das Nações Sul-americanas e Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento**

O projeto de integração regional avançou para novas iniciativas, como a Casa, formada em 8 dezembro de 2004, durante a III Reunião de Presi-

29. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), *op. cit.*, 2011.

30. *Idem, ibidem.*

31. *Idem, ibidem.*

32. Enrique García, entrevista ao autor, São Paulo, 22 maio 2019.

dentes da América do Sul<sup>33</sup>. O objetivo era integrar a América do Sul em diversos aspectos: político, econômico, cultural, infraestrutural. As iniciativas de integração foram avançando nas reuniões posteriores até culminar na criação da Unasul, em 2008.

Essa instituição surgiu com o objetivo de formular e implementar o novo projeto de integração regional, incluindo novas temáticas como cultura, educação, meio ambiente defesa e segurança, infraestrutura e mecanismos de financiamento da integração. Segundo seu tratado, visava “eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”<sup>34</sup>. Sendo assim, a Unasul inseriu na agenda regional temas antes não discutidos nesse nível. Contudo, foi criada e mantida com baixa institucionalidade<sup>35</sup>, o que indicou a ausência de um consenso por aprofundamento da integração e, sobretudo, a falta de um *paymaster*<sup>36</sup>.

Em 2009, foi criado o Cosiplan<sup>37</sup>, destinado à discussão de projetos de integração física sul-americana sob a gestão da Unasul, incorporando a IIRSA como foro mais técnico. O primeiro encontro entre ministros – de infraestrutura, planejamento ou equivalentes – do Cosiplan, realizado em Buenos Aires (Argentina), em 2009, aprovou o estatuto e o regulamento desse conselho temático, definido como um foro político e estratégico de discussão, cuja pretensão é implementar a integração física regional por meio de consultas recíprocas, avaliações, cooperação, planejamento

33. Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-americana de Nações, Cusco, 8 dez. 2004, em *Comunidade Sul-americana de Nações: Documentos*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/rp4qebb>, acesso em: 18 dez. 2018.

34. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas, Brasília, 23 maio 2008, p. 1, disponível em: <https://tinyurl.com/slbzl7c>, acesso em: 18 dez. 2019.

35. Marcelo Passini Mariano e Haroldo Ramanzini Júnior, *op. cit.*, jun. 2012.

36. Andrés Malamud e Philippe C. Schmitter, “La Experiencia de Integración Europea y el Potencial de Integración del Mercosur”, *Desarrollo Económico*, vol. 46, n. 181, pp. 3-31, abr.-jun. 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/tm82yyn>, acesso em: 18 dez. 2019.

37. Criado durante a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-americanas (Unasul), em Quito, Equador, em agosto de 2009. Cf. Declaración Presidencial de Quito, Quito, 10 ago. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/sdpb78q>, acesso em: 18 dez. 2019.

e coordenação de projetos<sup>38</sup>. Por fim, a ratificação do estatuto ocorreu na iv Reunião Extraordinária de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da América da Unasul, em Georgetown (Guiana), em 2010.

O Cosiplan foi inserido na pauta da Unasul por iniciativa brasileira. O intuito era dar um caráter mais político e estratégico às iniciativas de promoção da integração, conforme apontou o diplomata Antônio José Ferreira Simões, então subsecretário-geral de América do Sul, América Central e Caribe, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil:

A integração sul-americana deve ser concebida como um projeto *estratégico* do Brasil e de seus vizinhos. Não se trata apenas de vê-la no marco dos mecanismos tradicionais de regionalização, destinados a criar zonas de livre comércio ou promover investimentos. Ela expressa, sobretudo, uma visão de fundo político, da construção de um continente sul-americano articulado nas mais diversas dimensões. Os objetivos são, internamente, explorar plenamente as sinergias e oportunidades potenciais, e, no plano externo, fortalecer as possibilidades e o peso político da região diante das questões mundiais, num mundo multipolar<sup>39</sup>.

Definiu-se que sua estrutura teria um conselho de ministros, um comitê coordenador com delegados de cada país, a IIRSA como fórum técnico e grupos de trabalho temáticos. O estatuto do Cosiplan apontava os princípios de trabalho do conselho: políticas que visassem equilíbrio e coesão territorial, desenvolvimento sustentável, participação cidadã, flexibilidade e cooperação. Os objetivos estabelecidos foram: desenvolver a infraestrutura dando continuidade ao trabalho da IIRSA; fomentar um planejamento regional de infraestrutura; compatibilizar marcos normativos; impulsionar projetos prioritários; e buscar alternativas de financiamento<sup>40</sup>.

Ademais, o Cosiplan criou quatro grupos de trabalho técnicos, um para cada setor prioritário nesse arranjo institucional: integração ferroviária,

38. Estatuto [do Cosiplan], Buenos Aires, 2009, artigo 1º, disponível em: <https://tinyurl.com/tqt4nkb>, acesso em: 18 dez. 2019.

39. Antônio José Ferreira Simões, *Integração: Sonho e Realidade na América do Sul*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2011, p. 63 (grifo nosso).

40. *Idem, ibidem*.

telecomunicações, sistema de informação geográfica, financiamento e garantias. Esses grupos foram divididos em subgrupos direcionados, como o Corredor Ferroviário Bioceânico Central (Brasil-Bolívia-Peru), de forma a aprofundar o planejamento dos projetos. Em relação às telecomunicações, o objetivo central é criar um anel óptico sul-americano para integrar as redes de fibra óptica na região. Já o terceiro grupo trata da sistematização dos projetos em mapas para serem divulgados no *site* da IIRSA. Por fim, o quarto grupo visa tratar de um aspecto central para a operacionalização das obras, o financiamento.

Em relação à participação dos governos, as reuniões passaram a ser conduzidas por quadros técnicos de níveis hierárquicos mais baixos, conforme afirmou o ex-presidente do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, García Rodríguez. Para ele, reuniões de alto nível na IIRSA funcionaram por vários anos, porém, “por razões que creio que de caráter mais político, começou a baixar-se o nível da representação e começaram a não participar os ministros de caráter mais geralista”<sup>41</sup>. Segundo Detlef Nolte<sup>42</sup>, a Unasul simbolizou uma governança regional segmentada pelo fato de não ter criado instituições e normas sólidas. Manteve a tendência de criar a sobreposição de funções no processo regional, variando conforme o novo direcionamento de políticas dos governos dos países.

## **Agenda Prioritária de Integração (2012-2022)**

Depois de uma análise dos avanços e recuos institucionais, partimos para um estudo da carteira da IIRSA entre 2010 e dezembro de 2017<sup>43</sup>. A inclusão da IIRSA no Cosiplan foi acompanhada por uma revisão dos projetos prioritários após o término do período da AIC. Dessa maneira, o Cosiplan

41. Enrique García, entrevista ao autor, São Paulo, 22 maio 2019.

42. Detlef Nolte, *op. cit.*, 2016.

43. O relatório oficial mais atualizado com os avanços da IIRSA é de dezembro de 2017. Cf. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), *Cartera de Proyectos 2017*, Buenos Aires, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/tzb9vmu>, acesso em: 18 dez. 2019.

elaborou a Agenda Prioritária de Integração (API), elencando os projetos prioritários para o período de 2012 a 2022.

A API estabeleceu 31 projetos estruturados classificados como estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico regional de forma sustentável. Esses projetos estruturados são formados por 88 projetos individuais. O orçamento inicial apontava um investimento de 13,652 bilhões de dólares em dez anos. Vale notar que esse montante correspondia a cerca de 12% do orçamento total da carteira de projetos da IIRSA (116,120 bilhões de dólares). Embora a ideia de projeto-âncora da AIC tenha sido substituída pela de “projetos estruturados”, não houve grande mudança metodológica na escolha dos projetos.

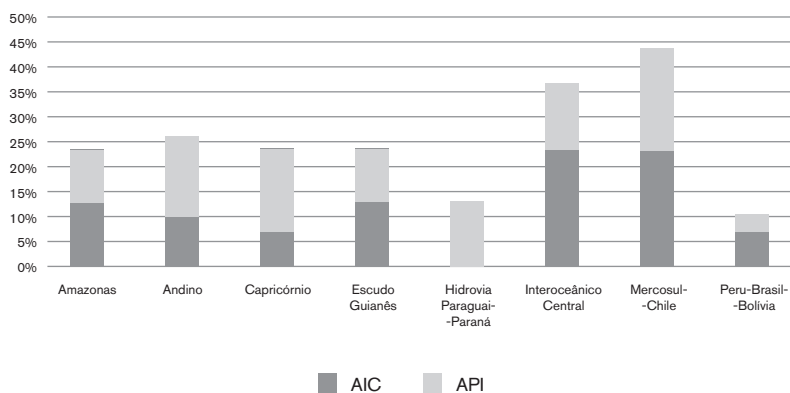
Os projetos incluídos na API foram escolhidos de forma consensual pelos países da Unasul segundo quatro critérios. O primeiro é político, pois o projeto deve ser prioridade para os governos nacionais e contar com previsão orçamentária. O segundo é técnico, já que o projeto precisa contar com estudos de viabilidade prontos. O terceiro é ligado a integração: o projeto deve consolidar as redes de conexão da região. O quarto aborda a existência de projetos complementares ligados a prestação de serviços e desenvolvimento sustentável na região. Em relação ao tema, García Rodríguez afirmou: “A hierarquia e priorização dos programas [sob a Unasul] não eram como no princípio [período da IIRSA], quando se definiram, em consenso, os eixos de integração sul-americana. E se fomentava a preparação dos projetos seguindo princípios dados”<sup>44</sup>.

Embora sem grandes mudanças metodológicas, são percebidas importantes alterações entre as carteiras da AIC e da API. A primeira delas é que apenas dez projetos da AIC 2005-2010 permaneceram como prioridade na API 2012-2022<sup>45</sup>. A segunda foi o aumento de projetos bilaterais e tri-

44. Enrique García, entrevista ao autor, São Paulo, 22 maio 2019.

45. No Eixo do Amazonas: Eixo Viário Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos e Hidrovias (Peru) e Eixo Viário Callao-La Oroya-Pucallpa, Portos e Hidrovias (Peru); no Eixo Andino: Sistema de Conexão de Passos de Fronteira Colômbia-Venezuela (Colômbia, Equador, Venezuela) e Centro Binacional de Atendimento de Fronteira (Cebaf) Desaguadero (Colômbia, Equador, Venezuela, Peru, Bolívia); no Eixo Capricórnio: Desenvolvimento Territorial para Integração de Fronteira e Conexão em Salvador Mazza-Yacuiba (Bolívia, Argentina); no Eixo Escudo Guia-

GRÁFICO 1: *Percentual de projetos/eixo de integração e desenvolvimento entre a Agenda de Implantação Consensuada e a Agenda Prioritária de Integração (2011)*



Nota: O gráfico trata das carteiras prioritárias AIC e API, que não têm projetos de todos os dez eixos, mas de sete no caso de AIC e de oito no caso de API.

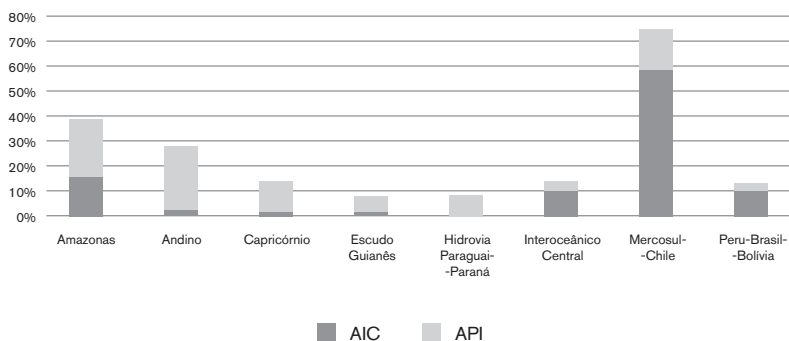
Fonte: Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IRSA), *API: Agenda de Projetos Prioritários de Integração*, Buenos Aires, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/v68jxk2>, acesso em: 18 dez. 2019; *idem*, *Agenda de Implementação Consensuada [AIC] 2005-2010: Relatório de Avaliação AIC 2005-2010 – Julho de 2010*, Buenos Aires, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/va4ps5f>, acesso em: 18 dez. 2019.

laterais: de quinze projetos na AIC passaram para 23 na API. Por fim, houve uma nova distribuição de projetos entre os eixos.

Ao analisar os gráficos 1 e 2, nota-se maior distribuição geográfica e de investimentos dos projetos na API. Em relação à AIC, houve priorização de projetos relacionados a setores produtivos importantes do Brasil e do

nês: Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown (Brasil, Guiana) e Rodovias de Conexão entre Venezuela (Ciudad Guayana), Guiana (Georgetown), Suriname (South Drain-Apura-Zanderij-Moengo-Albina) e Ponte sobre o Rio Corentine (Brasil, Venezuela, Guiana, Suriname); no Eixo Interoceânico Central: Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro (Brasil, Bolívia, Paraguai); no Eixo Mercosul-Chile: Gasoduto do Nordeste Argentino (Argentina) e Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco (Argentina, Brasil, Uruguai). Cf. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), *Ejes de Integración y Desarrollo*, Buenos Aires, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/tsmff72>, acesso em: 18 dez. 2019.

GRÁFICO 2: *Percentual de investimentos/eixo de integração e desenvolvimento entre a Agenda de Implementação Consensuada e a Agenda Prioritária de Integração (2011)*



Nota: O gráfico trata das carteiras prioritárias AIC e API, que não têm projetos de todos os dez eixos, mas de sete no caso de AIC e de oito no caso de API.

Fonte: Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), API: *Agenda de Projetos Prioritários de Integração*, Buenos Aires, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/v68jxk2>, acesso em: 18 dez. 2019; idem, *Agenda de Implementação Consensuada [AIC] 2005-2010: Relatório de Avaliação AIC 2005-2010 – Julho de 2010*, Buenos Aires, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/va4ps5f>, acesso em: 18 dez. 2019.

Mercosul, enquanto a distribuição na API aumentou a divisão dos investimentos entre os países da região.

O último balanço da API, disponibilizado em dezembro de 2017, apontou que, em relação ao total de 88 projetos individuais prioritários, cerca de 18% dos projetos ainda não foram iniciados e 36% estão em fase de pré-execução, ou seja, ao somar essas duas classificações, chega-se ao total de 54% de obras ainda não iniciadas. A IIRSA dividiu a carteira de projetos em quatro categorias, de acordo com o *status* da obra. A primeira classificação, denominada “perfil”, inclui as obras em fase de estudo sobre sua viabilidade<sup>46</sup>. Já a fase de pré-execução significa que os estudos sobre a viabilidade já foram concluídos e falta apenas o início das obras<sup>47</sup>. Em relação

46. Cf. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), *op. cit.*, 2011, p. 100.

47. Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), *Agenda de Implementação Consen-*

ao grande número de projetos em pré-execução, uma possível causa é o desafio de financiamento de infraestrutura, que necessita de grandes aportes a longo prazo<sup>48</sup>. Esses financiamentos também precisam de garantias institucionais para a realização dos projetos, como transparência e lisura nas licitações<sup>49</sup>. Entretanto, as licitações têm sido alvo de investigações em países da região, como no Brasil<sup>50</sup>. Por conseguinte, uma estabilidade institucional pode diminuir os riscos associados ao não cumprimento de contratos, licitações com erros<sup>51</sup> e corrupção<sup>52</sup>.

Além das classificações das obras nas fases de perfil e pré-execução, a IIRSA elaborou mais duas categorias: em execução e concluída. A fase em que as obras estão em execução trata daquelas em andamento e a última fase indica as já prontas<sup>53</sup>. Em relação à API, dezesseis projetos foram finalizados até 2017, totalizando 1,95 bilhão de dólares<sup>54</sup>. Desses projetos, seis contaram com participação da CCT. Os projetos concluídos representam 18% do total de projetos individuais da API, ou seja, uma pequena parcela dos projetos prioritários. Dos dezesseis, cinco são bilaterais e onze, nacionais; são seis projetos no Peru, um na Colômbia, dois entre Colômbia

suada [AIC] 2005-2010: *Relatório de Avaliação AIC 2005-2010 — Julho de 2010*, Buenos Aires, 2010, p. 27, disponível em: <https://tinyurl.com/va4ps5f>, acesso em: 18 dez. 2019.

48. Luiz Ferreira Xavier Borges e Cesar das Neves, “Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas em Infraestrutura”, *Revista do BNDES*, vol. 12, n. 23, pp. 73-118, jun. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/wga5pbj>, acesso em: 18 dez. 2019.

49. *Idem, ibidem*.

50. Brasil, Ministério Público Federal, Operação Lava Jato, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/qoxmcmc>, acesso em: 18 dez. 2019.

51. Tribunal de Contas da União (TCU), “Dnit Deverá Ajustar Contratos da BR-101/sc”, Portal TCU, 30 jul. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/u2482rd>, acesso em: 18 dez. 2019.

52. Um exemplo é a Operação Lava Jato, deflagrada no Brasil e com investigações em outros dezesseis países.

53. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), *API: Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2017*, Buenos Aires, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/vly6pp9>, acesso em: 18 dez. 2019.

54. O banco de dados da IIRSA aponta apenas dezesseis projetos concluídos. Cf. os relatórios “Proyectos Individuales de la API por Etapa del Ciclo de Vida” e “Proyectos Estructurados de la API”, em Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), *Reportes*, Buenos Aires, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/wl4pe4z>, acesso em: 18 dez. 2019.

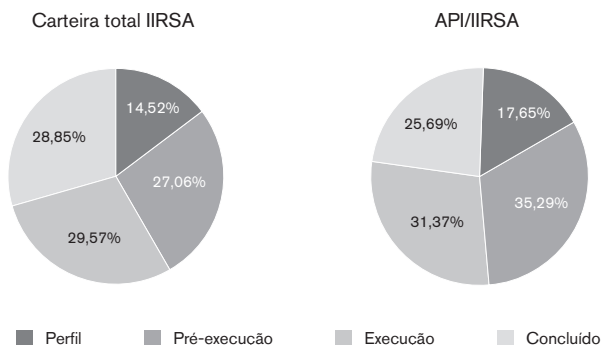


e Equador, um no Paraguai, um no Brasil, um na Guiana, dois entre Brasil e Bolívia, um na Bolívia e um entre Brasil e Uruguai.

Não obstante, a carteira de projetos da IIRSA e do Cosiplan não se restringiu à API. Os projetos da carteira total também tiveram ou não seu encaminhamento. A carteira da IIRSA em 2017 abarcava 562 projetos. Desse, 14,5% estão na fase de perfil, 27% estão em pré-execução, 29,5% se encontram em execução e 29% foram concluídos. Dos 160 projetos concluídos, apenas 23 envolveram dois ou mais países (4% do total de projetos), classificados como projetos de integração, totalizando cerca de 17,535 bilhões de dólares (9% do total previsto).

Com base em uma comparação entre a carteira total de projetos e a API, observa-se, *a priori*, que a priorização da agenda não teve o mesmo significado na prática.

GRÁFICO 3: Comparação entre número de projetos da carteira da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e da carteira da Agenda Prioritária de Integração por fase de execução (2017)



Fonte: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), *API: Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2017*, Buenos Aires, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/vly6pp9>, acesso em: 18 dez. 2019.

Contudo, a complexidade da carteira não permite uma conclusão definitiva, porque fatores como montante investido, complexidade da obra e realidade institucional de cada país podem influenciar também a reali-

zação das obras. Em suma, a integração econômica, social e cultural sem conexão física é dificultada pela redução na priorização desse processo no âmbito governamental e em razão da baixa institucionalidade alcançada no nível regional.

## Possíveis contribuições

Dado que os três principais desafios para a integração da infraestrutura regional são transparência, déficit de financiamento e priorização da integração, este capítulo destaca que a solução pode ser fortalecer as instituições regionais de integração. Esse fortalecimento pode impactar regulamentações, licitações e financiamento. Instituições são importantes formas de governança por reduzirem custos de transação de negociações<sup>55</sup>, guardarem memória do processo – como o papel realizado pelo Intal, do BID, e seu banco de dados *on-line*<sup>56</sup> – e centralizarem o planejamento do ponto de vista holístico e técnico.

Em relação à transparência, as instituições podem auxiliar na condução de padronizações de marcos regulatórios e na adoção de medidas de transparência, auditorias independentes e controle interno nos processos. A adoção em todos os projetos de moldes similares aos praticados por BID e CAF – que exigem estudos de pré-viabilidade, viabilidade e avaliações *ex post* – pode ser uma importante ferramenta para a mitigação de riscos de prejuízo, obras malfeitas e corrupção. Embora esses mecanismos aumentem a burocracia do processo, questões como impacto social, ambiental e produtivo seriam previamente levantadas e, no caso de realização do projeto, seriam fontes de dados consideráveis para comparações e avaliações futuras. Com previsibilidade regulatória e transparência, pode-se aumentar a atração de investimentos estrangeiros nesses processos.

Quanto ao financiamento, a crise fiscal dos países da região reduziu a capacidade de investimento estatal, levando governos da região a incen-

55. Frank Schimmelfennig, *op. cit.*, nov. 2018.

56. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), *op. cit.*, 2017.

tivar a participação privada e dos bancos que compõem o CCT. As medidas de governos abrangem de incentivos fiscais a ativos de dívida privada (debêntures), concessões e leilões públicos. A criação de debêntures incentivadas no Brasil, por exemplo, trouxe resultados aquém da demanda por investimentos em infraestrutura<sup>57</sup>. Não obstante, dado o atual cenário fiscal, modelos de financiamento a longo prazo devem ser incentivados. Segundo Amaury Gremaud<sup>58</sup>, os bancos de investimento brasileiros se especializaram em concessões a médio prazo (capital de giro) em razão da histórica persistência inflacionária, da insegurança jurídica – cálculos de inflação e de correção monetária questionáveis – e da internacionalização do sistema financeiro na década de 1970, que oferecia taxas relativamente baixas. Além disso, o mercado de capitais brasileiro pouco se desenvolveu, já que setores dinâmicos da economia são controlados por capital estrangeiro (sobretudo bens duráveis) ou empresas estatais. Outro motivo é a estrutura patrimonial das empresas privadas brasileiras, que é predominantemente familiar e sofre com problemas de governança corporativa. Essas características também podem ser encontradas nos países vizinhos.

Diante desse cenário, a curto prazo, é mister atrair investidores estrangeiros, em especial, institucionais, como grandes fundos de pensão ou fundos soberanos, que buscam diversificar seu portfólio. Os CCTs podem contribuir para a estruturação dos projetos; o BID, por exemplo, oferece apoio legal relacionado a estruturação de regulamentações, elaboração dos projetos, documentação de licitação e contratos de parceria público-privada<sup>59</sup>.

A longo prazo, cabe discutir o uso de novas tecnologias, como a *blockchain*, em processos de financiamento. A tecnologia *blockchain* é cripto-

57. Carolina Amaral de Almeida e Juliana Kramer Bazilio, “Liquidez do Mercado Secundário de Debêntures: Dinâmica Recente, Fatores Determinantes e Iniciativas”, *Revista do BNDES*, n. 44, pp. 175-223, dez. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/syzyap3>, acesso em: 18 dez. 2019.

58. Amaury Patrick Gremaud, Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos e Rudinei Toneto Júnior, *Economia Brasileira Contemporânea*, São Paulo, Atlas, 2016.

59. Inter-American Development Bank (IDB), “Public-Private Partnerships”, IDB Invest, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/twz4mlo>, acesso em: 18 dez. 2019.

grafada e funciona como mecanismo fiduciário de transação financeira<sup>60</sup>. Esse mecanismo pode ser utilizado em *smart contracts*, que são contratos digitais com condições preestabelecidas para que cada transação ou etapa de um processo de financiamento aconteça<sup>61</sup>. Dessa forma, se determinada parte de uma obra não for cumprida conforme estabelecido em seu estudo de viabilidade, o restante do crédito não será liberado, salvo casos fortuitos ou de força maior. Contudo, trata-se de uma discussão futura. A tecnologia *blockchain*, por ser uma vanguarda na criptografia, também poderia contribuir para a segurança de títulos de dívida de infraestrutura, automação e redução de custos de concessão de crédito, o que reduziria as funções de um intermediário e diminuiria custos.

O processo de realização das obras está conectado ao processo de financiamento, diretamente ligado aos recentes escândalos de corrupção na América do Sul. Nesse aspecto, propõe-se a abertura seletiva do mercado de construção da região. A abertura do mercado de contratações públicas, fortalecendo licitações internacionais, pode aumentar o número de concorrentes nos processos, o que tenderia a reduzir seus custos e possibilidades de conluio. No entanto, a participação de empresas estrangeiras deve estar condicionada à formação de consórcios com empresas nacionais que incluam transferência de tecnologia, em um processo similar à abertura da economia chinesa<sup>62</sup>. Trata-se de atração de capitais para projetos *green-field* que implementem processos produtivos tecnológicos com a exigência de transferência tecnológica<sup>63</sup>. Dessa forma, o mercado de infraestrutura pode ter maior concorrência e ganhos de competitividade. Em 2017, os países do Mercosul, por exemplo, firmaram um protocolo de contratações

60. Michael Crosby *et al.*, “Blockchain Technology: Beyond Bitcoin”, *Applied Innovation Review*, n. 2, pp. 6-19, jun. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/tlbz6v2>, acesso em: 18 dez. 2019.

61. Marco Iansiti e Karim R. Lakhani, “The Truth About Blockchain”, *Harvard Business Review*, pp. 118-127, jan.-fev. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/h6n4no6>, acesso em: 18 dez. 2019.

62. Ken Davies, “Inward FDI in China and Its Policy Context in 2012”, *Transnational Corporations Review*, vol. 4, n. 4, pp. 4-18, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/uxwx49b>, acesso em: 18 dez. 2019.

63. Amaury Patrick Gremaud, Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos e Rudinei Toneto Júnior, *op. cit.*, 2016.

públicas que prevê que todas as licitações com valor acima de 500 mil reais devem ser abertas a empresas do Mercosul, em igualdade de condições; no caso de obras públicas, a abertura se dá para contratações com valor superior a 20 milhões de reais<sup>64</sup>.

Por fim, para alcançar essas medidas propostas, a integração de infraestrutura deve ser prioritária para os governos nacionais. Isso significa colocar essa integração em fóruns de alto nível regional, com execução do processo a cargo de instituições regionais.

## Considerações finais

Este capítulo apresentou as mudanças no modelo institucional da IIRSA desde sua criação até a incorporação pelo Cosiplan. A IIRSA estabeleceu reuniões de alto nível, o CDE, e gestões técnicas, as CCTS, com a secretaria do Intal, do BID. A fase inicial da IIRSA contribuiu para a organização da carteira de projetos e para o planejamento de sua execução. Na passagem para o Cosiplan, um conselho de ministros foi criado e a parte técnica ficou a cargo dos coordenadores nacionais. Dessa forma, houve a passagem de governança regional para governança mais nacional.

Ademais, foi realizada uma comparação entre as carteiras de projetos. A primeira carteira prioritária, a AIC (2002-2012), teve apenas 6% de seus projetos concluídos. Já na segunda carteira prioritária, a API (2012-2022), até 2017, 18% dos projetos foram finalizados. Por fim, na carteira consolidada, 29% dos projetos foram concluídos até 2017. Dessa forma, observa-se que a priorização das carteiras não significou um índice maior de conclusão das obras.

Em relação aos desafios para a conclusão das obras, destacam-se seu financiamento a longo prazo e a transparência dos processos. Esses dois pontos estão conectados e são essenciais para avançar no processo de in-

64. Mercado Comum do Sul (Mercosul), Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, Brasília, 20 dez. 2017 (Mercosul/CMC/DEC. n. 37/17), disponível em: <https://tinyurl.com/ta2a6ja>, acesso em: 18 dez. 2019.

tegração física. Para a superação desses desafios, propõe-se uma maior institucionalização regional que contribua para a convergência regulatória – com adoção de estudos de viabilidade robustos – e para a adoção de medidas de transparência regionais. Tais mecanismos podem contribuir para atrair poupança externa, essencial no atual contexto de retração fiscal dos governos, por meio de títulos de dívida e adoção de mecanismos inovadores, como a tecnologia *blockchain*, para aumentar a segurança e reduzir os custos financeiros. Por fim, o mercado de contratação de serviços de infraestrutura deve ser aberto para aumentar a concorrência e a competitividade, fortalecidas pela criação de condições de transferência tecnológica para que empresas estrangeiras participem de licitações por meio de consórcios com empresas sul-americanas.

# Planejamento público na América Latina: contextualização, retomada, avanços e desafios

IVAN TRIZI AMORIM<sup>1</sup>

## Introdução

Incentivadas por alguns fatores que são abordados ao longo deste capítulo, as nações consideradas em desenvolvimento, a partir dos anos 1990 e de forma mais intensa nos anos 2000, vêm retomando o planejamento público de abrangência nacional por meio da elaboração de planos como instrumento técnico-político para se organizar, enfrentar a desigualdade estrutural (demonstrada em diversos indicadores sociais e econômicos) e crescer e se desenvolver de modo sustentável. Nesse contexto, em especial, encontram-se os países da América Latina.

Assim, com o intuito de contribuir com a difusão, para acadêmicos e praticantes, de questões relacionadas ao planejamento público nacional de países latino-americanos, este capítulo foi estruturado com base em revisão bibliográfica de publicações disponíveis no portal eletrônico do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Ilpes-Cepal).

1. Doutorando e mestre em administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP); especialista em gestão pública municipal pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); e bacharel em gestão e políticas públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (Each) da USP. É professor em cursos de graduação e pós-graduação, e servidor público do estado de São Paulo. Foi pesquisador da Cátedra José Bonifácio no ciclo 2019. Tem experiência em pesquisa e publicações em planejamento e orçamento públicos.

Procurou-se enfocar o trabalho dos últimos dez anos (2010-2019). Nas seções, são debatidos os seguintes tópicos:

- definições do que se entende por planejamento público;
- panorama histórico do planejamento público na região;
- papel do Ilpes-Cepal no planejamento público;
- possíveis motivos da revalorização da função do planejamento público;
- avanços e desafios do planejamento público para os países latino-americanos e sugestão de agenda de pesquisa sobre a temática.

## Definições de planejamento público

A definição e o alcance do termo planejamento são mutáveis ao longo da história. As publicações do Ilpes-Cepal, entidade que é abordada em uma seção adiante, destacam algumas delas.

Jorge Leiva Lavalle<sup>2</sup> relembra o economista chileno Carlos Matus, que definiu planejamento público como o conhecimento técnico que precede e preside a ação; os pensamentos de Matus exerceram e ainda exercem forte influência no planejamento público da região. Para Lavalle, o planejamento contribui no apoio à gestão de atividades de grupos sociais (juventude, mulheres, pessoas com deficiência), territórios (nacional, regional, local), setores (indústria, agricultura, comunicações), ações (educação, saúde, inovação) e processos macrossociais (desenvolvimento econômico, social, cultural, político).

Por sua vez, Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti<sup>3</sup> reveem o planejamento como a racionalização da execução de um projeto nacional de desenvolvimento, com base no qual se identifica uma imagem-objetivo e se elege

2. Jorge Leiva Lavalle, *Pensamiento y Práctica de la Planificación en América Latina*, Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2012, p. 45 (LC/L.3465-P), disponível em: <https://tinyurl.com/scyx9v5>, acesso em: 18 dez. 2019.
3. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *La Planificación como Instrumento de Desarrollo con Igualdad en América Latina y el Caribe: Tendencias y Desafíos*, Santiago (Chile), Comisión Económica para



racionalmente o caminho para sua consecução. Na obra coordenada por Cielo Morales<sup>4</sup>, planejamento é um meio para orientar ações públicas, estabelecer prioridades, trazer estratégias mais rápidas e efetivas para interferir na desigualdade, promover desenvolvimento, acompanhar processos políticos e incentivar governança.

Segundo Juan Martín, citado por Máttar e Perroti<sup>5</sup>, o planejamento tem três funções básicas:

- construção de uma visão estratégica ou de país, ou seja, a situação que se busca alcançar;
- coordenação de ações necessárias para alcançar os objetivos estabelecidos, por exemplo, alinhamento e coerência dos objetivos de desenvolvimento e das alternativas, da formulação e implementação, dos níveis de governo e dos atores com a visão estabelecida;
- monitoramento, avaliação e retroalimentação que permitem transparência e reorientação do processo de planejamento.

Máttar e Perroti<sup>6</sup> ainda distinguem planejamento para o desenvolvimento e planejamento do desenvolvimento. Este último está atrelado aos anos 1960 e 1970, quando se planejava o desenvolvimento por meio de escritórios de planejamento, sem processo de consulta nem discussão com os demais atores sociais, políticos e econômicos; tinha enfoque economista e pouca consideração pelo social e pelo ambiental.

Para Morales<sup>7</sup>, o planejamento para o desenvolvimento visa definir conteúdos. Com base no que se quer obter, são acordadas políticas necessárias

América Latina y el Caribe (Cepal), 2014, p. 15 (LC/L.3836), disponível em: <https://tinyurl.com/s65c99h>, acesso em: 18 dez. 2019.

4. Cielo Morales (coord.), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas Globales de Desarrollo y Planificación Multinivel*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2017, p. 76 (LC/TS.2017/120), disponível em: <https://tinyurl.com/uvomolu>, acesso em: 18 dez. 2019.
5. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, p. 15.
6. *Idem*, p. 13.
7. Cielo Morales (org.), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe: Un Gobierno Abierto Centrado en el Ciudadano*, Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano y del Caribe de

para que o objetivo seja alcançado e definidos indicadores que medem, em determinados prazos, o progresso.

Assim, as funções do planejamento para o desenvolvimento incluem:

- **Prospectiva** – Envolve antecipação e explora alternativas de cenários futuros possíveis, com base em reflexões estruturadas, sistemáticas, inovadoras, transformadoras e com possibilidades de realização por meio de interação organizada entre especialistas, redes e comunidades.
- **Formulação** – Representa o processo de planejamento propriamente dito, ou seja, determinação e priorização de objetivos de políticas públicas que se pretende alcançar, geralmente a médio prazo; coincide com o período de governo e se materializa no plano.
- **Coordenação e implementação** – Têm relação com a coordenação dos atores e das instituições para a implementação dos planos e a consecução dos objetivos.
- **Monitoramento e avaliação** – Relacionam-se com a transparência, a correção e a retroalimentação do processo; têm enfoque sistêmico e baseado em resultados<sup>8</sup>.

Cabe destacar ainda a visão do planejamento além de suas funções básicas, de forma integrada e da perspectiva de sistemas. Tal visão contempla:

- um ato político, dada a busca pelo bem comum, que amalgama vontades, resulta de ações coletivas, é liderada pelo poder público e busca soluções para situações sociais e políticas nos países;
- uma teoria e uma disciplina para a criação de sentido ou pertencimento a determinada localidade pelo que é e pelo que aspira a ser, gerando

Planificación Económico y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2018, p. 42 (LC/Ts.2017/98/Rev.1), disponível em: <https://tinyurl.com/uwevged>, acesso em: 18 dez. 2019.

8. *Idem*, pp. 42-44; Jorge Máttar e Luis Mauricio Cuervo, *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Regreso al Futuro – Primer Informe de los Diálogos Ministeriales de Planificación*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2014, p. 12 (LC/L.3838), disponível em: <https://tinyurl.com/uhy3f5f>, acesso em: 18 dez. 2019.

acordos coletivos acerca das ideias de desenvolvimento expressas nos planos por meio de objetivos e linhas de ação;

- uma governança multirregional ou multiescalar (internacional, continental, nacional, regional, local), intersetorial (diversos setores de políticas) e pluritemporal (curto, médio e longo prazos) do desenvolvimento<sup>9</sup>.

Desse modo, ao longo do tempo, são visualizadas mudanças na concepção do planejamento trazida pelo Ilpes, englobando desde a linguagem das funções básicas do planejamento, passando pelos desafios do plano como resultado da capacidade estratégica do Estado de gerar transformações estruturais e chegando à visão contemporânea de planejamento como um ato político que favorece a criação de governança. Nesse sentido, Benjamín Hopenhayn, citado em Leila Mucarsel, afirma que “fazer planejamento não é simplesmente elaborar e anunciar um plano, mas formar uma rede no Estado que possa confluir até um plano geral”<sup>10</sup>.

## Breve panorama histórico do planejamento público na América Latina

O planejamento público na América Latina é marcado por avanços, retrocessos e nuances<sup>11</sup>, com reinserção recente na agenda pública. Os antecedentes e as origens do planejamento na região, considerando desde

9. Cielo Morales (org.), *op. cit.*, 2018, pp. 44-45; Luis Mauricio Cuervo, *El Estado del Arte y los Retos de la Planificación en América Latina y el Caribe: Resumen*, Yachay, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2015, pp. 12-14 (LC/L.4072(CRP.15/4)), disponível em: <https://tinyurl.com/s8myehs>, acesso em: 18 dez. 2019.

10. Leila Mucarsel, *Hacia un Nuevo Modelo de Planificación del Desarrollo en América del Sur: Estudio Comparado de los Principales Instrumentos de Planificación del Desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013*, Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2014, p. 10 (tradução nossa) (LC/w.573), disponível em: <https://tinyurl.com/v37zq9o>, acesso em: 18 dez. 2019.

11. *Idem*, p. 9.

o começo do século xx até meados daquele século, foram denominados protoplanejamento<sup>12</sup>. Nessa época, predominava a concepção primário-exportadora. Porém, a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Grande Depressão (1929-1939) fizeram os países repensarem o *laissez-faire*, possibilitando maior intervenção do Estado, como ocorria com a política do New Deal e o pensamento keynesiano nos Estados Unidos.

Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), diante das dificuldades de importação e da necessidade de industrialização, foi ampliada a substituição das ideologias liberais. Assim, cabia ao Estado contribuir ativamente com o ordenamento do desenvolvimento econômico. Das primeiras tentativas de ações governamentais de escala nacional, destacam-se os seguintes planos: Ley sobre Planificación General, no México (1930), cuja continuação se deu com os planos sexenais de 1933 e 1939; Plan de Acción Económica Nacional, na Argentina (1933); Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, no Brasil (1939)<sup>13</sup>.

Entre os anos 1950 e 1960, a região verificou o avanço e a consolidação do planejamento nacional, com Estados que se legitimavam e afirmavam seu papel perante a sociedade, ampliando suas responsabilidades e ações, como os compromissos assumidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)<sup>14</sup>. Os planos do período apontavam para um desenvolvimento “para dentro”, com destaque para o papel da tecnologia e da industrialização substitutiva de importações. Nesses anos, foram criadas as principais instituições e agências especializadas em planejamento, e seus objetivos estratégicos eram mais qualitativos<sup>15</sup>. Ainda, os organismos internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Cepal e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), começaram a influenciar os planos dos países da região por meio de informes, pesquisas

12. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, p. 21.

13. *Idem*, p. 23; Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 14.

14. Declaração Universal dos Direitos Humanos, Paris, 10 ago. 1948, disponível em: <https://tinyurl.com/yb8899xk>, acesso em: 18 dez. 2019.

15. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, pp. 24-28; Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 11.

e missões de assessoria a governos para identificar gargalos econômicos e sociais<sup>16</sup>.

Em 1961, durante a Conferência de Punta del Este, no Uruguai, os países pertencentes à Organização dos Estados Americanos (OEA) – com exceção de Cuba, aliada ao socialismo –, por meio da assinatura da Carta de Punta del Este, aprovaram a criação do que ficou conhecido como Aliança para o Progresso, na qual os governos signatários comprometeram-se com ambiciosas metas de crescimento econômico, redistribuição de investimentos, modernização produtiva, bem-estar social, estabilidade de preços e integração regional. O primeiro requisito para alcançar os objetivos acordados era a execução de programas nacionais de desenvolvimento econômico e social. Assim, foi empreendido esforço de cooperação econômica com auxílio dos Estados Unidos e de organismos financeiros internacionais, o que impulsionou a criação de grande parte das entidades governamentais dedicadas ao planejamento em países latino-americanos para a formulação de planos e programas nacionais. Esses esforços foram centralizados em setores e projetos prioritários e fortemente influenciados pelo pensamento estruturalista para obtenção de financiamentos<sup>17</sup>.

Se nos primeiros anos verificou-se o fortalecimento de apoio a planos que atribuíam ao Estado cada vez mais responsabilidades, principalmente com relação à aceleração do crescimento econômico, posteriormente, na década de 1970, as críticas à intervenção estatal e aos próprios planos ganharam corpo, dados sua falta de eficiência e eficácia e o descolamento da economia. Isso sinalizou o esgotamento do modelo de desenvolvimento estatal-industrializante, substituído por importações e pelo início do processo de internacionalização financeira. Ampliou-se a utilização de modelos econométricos com vistas a quantificar *ex ante* os resultados a serem alcançados por meio de metas quantitativas pontuais, o que acarretou críticas por causa do rigor e da rigidez na alocação de recursos econômicos<sup>18</sup>.

16. Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 22.

17. Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, p. 4; Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, p. 26; Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 18.

18. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, p. 51; Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 19.

No entanto, os caminhos adotados pelos países não foram únicos. Por um lado, o Brasil fortaleceu seu sistema de planejamento, tornando-o o centro das decisões governamentais; por outro, o Chile, a partir do regime militar iniciado em 1973, abandonou o conceito de planejamento do desenvolvimento e adotou reformas para transferir ao setor privado funções até então desempenhadas pelo Estado<sup>19</sup>.

Em síntese, como informam Máttar e Perroti, Carlos De Mattos denominou “ortodoxia do planejamento”<sup>20</sup> a forma de planejar adotada pelos países da região nessa época. Abrangia um voluntarismo utópico, no qual a ideologia e a aspiração dos planejadores se sobressaíam em relação à dos tomadores de decisão; um reducionismo economicista, em que as soluções eram encontradas e se materializavam por meio dos instrumentos de política econômica; e um excesso de formalismo nos procedimentos, que impediam a flexibilização e a adaptação das metas majoritariamente quantitativas relacionadas ao crescimento econômico contidas no plano, em detrimento da execução, e na organização institucional, pois órgãos centrais de planejamento não conseguiam articular os processos de planejamento com o restante das estruturas estatais, dado o receio de perda de poder e independência. Esses três elementos, ao não distinguir os limites do possível, impediram a consideração anterior da viabilidade política que possibilitaria levar a cabo propostas normativas contidas nos planos.

Ainda, podem ser incluídas as seguintes características comuns do planejamento da época, em especial até os anos 1970: função protagonista e, por vezes, exclusiva do Estado e papel fundamental no âmbito nacional; papel destacado da ciência, da técnica e do conhecimento objetivo; industrialização como motor de transformações; elaboração estritamente feita por especialistas, com baixa participação social e praticamente sem diálogo com a academia e com o setor privado; intervenção estatal de amplo alcance, abarcando formas diretas de investimento público e constituição de instituições estatais<sup>21</sup>.

19. Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 25.

20. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, p. 39.

21. *Idem*, pp. 39-41.

Com o crescimento da dívida externa, em grande parte decorrente da abundante liquidez internacional em anos anteriores, o desequilíbrio no balanço de pagamentos, a estabilização econômica e a alta inflação de diversos países da região, os anos 1980 ficaram conhecidos como a década perdida. Assim, os planos nacionais a médio e longo prazos deram lugar ao enfoque em objetivos a curto prazo. A arquitetura institucional dos órgãos diretamente ligados ao planejamento tornou-se quase irrelevante ou foi desmantelada. O planejamento perdeu seu *status* de ministério e também seu pessoal qualificado. Os investimentos públicos deram lugar a programas, como o Plano Baker (1985) e o Plano Brady (1989), de melhoria das contas fiscais e renegociação do pagamento da dívida externa, com liderança dos Estados Unidos e do FMI. Posteriormente, o Consenso de Washington (1989) teve grande influência sobre os programas de reformas estruturais da região<sup>22</sup>.

Já nos anos 1990, a abertura, a liberalização, a desregulamentação e a privatização ganharam destaque<sup>23</sup>. Foram intensificados a confiança na economia de mercado, o papel do Estado nos campos normativo, regulador e como subsidiário ao mercado (quando este não pode operar ou opera de maneira ineficiente) e o enfoque no planejamento a curto prazo visando o reequilíbrio macroeconômico. Desse modo, foi reduzida a amplitude do planejamento<sup>24</sup>.

### **Papel do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe no planejamento público da América Latina**

Mesmo com algumas limitações relacionadas ao termo, a América Latina é uma região do continente americano que compartilha características

22. *Idem*, p. 33; Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 29.

23. Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, p. 5.

24. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, pp. 34-38; Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 37.

culturais, étnicas, políticas, sociais, econômicas e geográficas. É composta de vinte países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Segundo dados de 2019, soma quase 640 milhões de habitantes em um território de cerca de 21 milhões de quilômetros quadrados<sup>25</sup>.

Na comunidade internacional, a Cepal<sup>26</sup> é uma das principais entidades que contribui com o desenvolvimento econômico e social dos países da região, coordena as ações encaminhadas a sua promoção e reforça as relações econômicas desses países entre si e deles com outras nações do mundo. Criada em 1948, no contexto do pós-guerra, configura-se como uma das cinco comissões regionais que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 1945 para a promoção e a manutenção da paz e da segurança mundiais.

Entre os membros da Cepal estão os 33 países da América Latina e do Caribe e treze nações da América do Norte, Europa e Ásia que mantêm vínculos históricos, econômicos e culturais com a região; no total são 46 países mais quatorze membros associados (territórios não independentes do Caribe). A comissão tem sede localizada em Santiago (Chile) e conta ainda com duas sedes sub-regionais e escritórios nacionais<sup>27</sup>.

A Cepal tem forte influência histórica no pensamento econômico-político da região. Suas ideias, baseadas na corrente estruturalista, foram largamente utilizadas nas tentativas de superação do atraso desse bloco com relação aos países desenvolvidos, buscando avançar, inicialmente, na especialização em exportação de recursos naturais por meio da incorporação do conhecimento e da adoção de políticas de fomento à industrialização

25. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018*, Santiago (Chile), 2019 (LC/PUB.2019/2-P), disponível em: <https://tinyurl.com/wjdgaws>, acesso em: 18 dez. 2019; “Sobre a América Latina”, Biblioteca Virtual de América Latina (bv@L), 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/qktsk7k>, acesso em: 18 dez. 2019.

26. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), disponível em: <https://tinyurl.com/r6f6xbd>, acesso em: 18 dez. 2019.

27. “Estados-membros”, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/ut78of5>, acesso em: 18 dez. 2019.



por meio do Estado<sup>28</sup>. Entre as entidades componentes do sistema da Cepal, encontra-se o Ilpes, concebido em 1962 com a finalidade de apoiar os governos da região nos campos de planejamento e gestão pública, por meio de prestação de serviços de cooperação técnica, capacitação, assessoria e pesquisa aplicada<sup>29</sup>.

Apesar dos avanços recentes, conquistados a partir dos anos 1990, após diversas tentativas de recuperar a economia, assolada por dívida externa, inflação, estagnação, e conquistar, garantir e aperfeiçoar a democracia, persiste na América Latina significativa distribuição inequitativa de renda, colocando-a, segundo Máttar e Luis Mauricio Cuervo, como a região mais desigual do mundo<sup>30</sup>. Para os autores, um elemento central diz respeito ao atraso de investimentos, nas últimas três décadas, em capital humano, formação bruta de capital fixo e pesquisa, desenvolvimento e inovação.

No contexto global de gestão pública, verifica-se a existência de acordos planetários em torno de prioridades de desenvolvimento<sup>31</sup>. São exemplos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (odm), estabelecidos após a Cúpula do Milênio promovida pela ONU em 2000, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ods), também conhecidos como Agenda 2030, consenso renovado em 2015, durante o septuagésimo período de sessões da Assembleia Geral da ONU, por todos os 193 Estados-membros da organização sobre um novo modelo de desenvolvimento.

Nesse sentido, a Cepal, por meio do Ilpes, possui importante papel para os países da América Latina na consecução desses compromissos assumidos internacionalmente, retomando a função de planejamento público como um de seus meios de implementação. Ainda, os próprios representantes políticos da região, durante os encontros promovidos pelo Ilpes – como as reuniões anuais da Mesa Diretora do Conselho Regional de Planejamento

28. Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 5.

29. Rolando Franco, *La Invención del Ilpes*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago (Chile), 2013, p. 109 (LC/L.3644; LC/IP/L.329), disponível em: <https://tinyurl.com/rcl7yg2>, acesso em: 18 dez. 2019.

30. Jorge Máttar e Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2014, p. 27.

31. Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, p. 11.

(MD-CRP), posteriormente relatadas e publicadas em documentos produzidos nesses encontros –, vêm reafirmando a importância do planejamento como mecanismo para enfrentar a desigualdade estrutural da América Latina e os conflitos sociais e políticos decorrentes.

Com relação ao papel do planejamento nas questões públicas, o Ilpes vem trabalhando na construção de um programa de colaboração em torno de quatro subprogramas centrais:

- repositório de planos dos países da região;
- Livro Branco do Planejamento – atual Planbarómetro –, para fomentar boas práticas nos processos de planejamento;
- fortalecimento das capacidades de implementação da Agenda 2030;
- contribuição na construção de uma visão de desenvolvimento a longo prazo para a América Latina e o Caribe<sup>32</sup>.

Assim, destacam-se os principais produtos do Ilpes para o fortalecimento dos sistemas de planejamento dos países da região: Conferência de Ministros e Chefes de Planejamento da América Latina e do Caribe; Reunião do Conselho Regional de Planejamento; Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo<sup>33</sup>, instrumento de análise, aprendizagem e intercâmbio de sistemas de planejamento para desenvolvimento e implementação da Agenda 2030; Planbarómetro<sup>34</sup>, ferramenta que possibilita caracterizar instrumentos, processos e sistemas de planejamento dos países da região e, conseqüentemente, contribuir com autoavaliação e melhoria da qualidade do planejamento público. Ademais, há publicações envolvendo estudos comparativos entre os países da região.

32. *Idem*, p. 4.

33. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, disponível em: <https://tinyurl.com/rf27m3a>, acesso em: 18 dez. 2019.

34. Planbarómetro, disponível em: <https://tinyurl.com/w534j2l>, acesso em: 18 dez. 2019.

## Retomada do planejamento público na América Latina

Desde os anos 1980, a visão de planejamento como um modelo único e rígido, reduzido a projetar variáveis econômicas sem a incorporação explícita das variáveis sociais, omitindo grupos sociais e de poder que gravitam no processo de desenho e implementação dos planos e escondendo as possibilidades de mercado, vem sendo substituída por uma abordagem de planejamento que se distancia da tradicional, que pode ser normativa ou imperativa<sup>35</sup>. Com a estabilização das moedas, das finanças públicas, das economias e das democracias, abriu-se espaço para a retomada do planejamento público<sup>36</sup>, revalorizando o papel do Estado mais como catalisador e impulsionador do crescimento e menos como agente direto<sup>37</sup>. Dos anos 2000 em diante, características como conjugar aspectos qualitativos com metas quantitativas, contar com participação social no processo de planejamento e ampliar o horizonte do planejamento para incluir conquistas a longo prazo, com o uso da prospectiva, estão mais presentes<sup>38</sup>.

Os ODS ou a Agenda 2030<sup>39</sup> são a nova referência de prioridades de desenvolvimento para orientação de agendas nacionais e latino-americana<sup>40</sup>. No documento dos ODS, o planejamento público conquistou lugar central, conforme trecho destacado abaixo:

78. Nós encorajamos todos os Estados-membros a desenvolver logo que possível respostas nacionais ambiciosas para a aplicação global da presente Agenda. Estas

35. Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 46.

36. Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, p. 5.

37. Jorge Leiva Lavalle, *op. cit.*, 2012, p. 46.

38. Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, pp. 16-17; Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, pp. 42-44.

39. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una Oportunidad para América Latina y el Caribe – Objetivos, Metas e Indicadores Mundiales*, Santiago (Chile), 2019, pp. 5-8 (LC/G.2681-P/Rev3), disponível em: <https://tinyurl.com/y3ch58hr>, acesso em: 18 dez. 2019; *idem*, *Guía Metodológica: Planificación para la Implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), 2018, pp. 5-8 (LC/TS.2018/63), disponível em: <https://tinyurl.com/w6yxwmp>, acesso em: 18 dez. 2019.

40. Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, p. 11; Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, p. 45.

podem apoiar a transição para os ODS e construir sobre os instrumentos de planejamento existentes, tais como as estratégias de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento sustentável, conforme o caso<sup>41</sup>.

Nesse sentido, entre os diversos fatores que vêm atuando na retomada do planejamento na região, há os derivados do âmbito interno e do âmbito internacional, associados a elementos conjunturais e estruturais. Assim, destacam-se a busca por desenvolvimento integral, não concentrado exclusivamente no crescimento econômico, os ODM (atualmente ODS), a capacidade dos Estados para responder a choques externos e à crise econômica de 2008, com o modelo de desenvolvimento centrado no mercado<sup>42</sup>.

De acordo com a literatura do Ilpes-Cepal, essa revalorização do planejamento vai se materializar apenas mediante alguns fatores essenciais a serem observados para o alcance dos objetivos constantes nos planos, como:

- institucionalidade que respalda o planejamento e os instrumentos legais que definem responsabilidades e mecanismos de coordenação entre as instituições, como leis ou decretos que designam a uma autoridade o papel da elaboração do plano;
- fortalecimento das capacidades estatais em executar planos estratégicos para transformações estruturais, envolvendo, sob a liderança do Estado, empresas privadas, universidades, organizações não governamentais;
- participação social em cada uma das etapas do processo de planejamento;
- coordenação da implementação dos planos entre os diversos atores públicos, envolvendo a operacionalização, ou seja, como e quem realiza as ações, os mecanismos de coordenação utilizados entre os setores e os programas e/ou projetos com os quais se esperam alcançar os objetivos;

41. Organização das Nações Unidas (ONU), *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, 13 out. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/rwy6znb>, acesso em: 18 dez. 2019.

42. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, p. 45.

- organização de ações, monitoramento e avaliação, estes dois últimos entendidos como acompanhamento do grau de execução das ações e verificação do alcance dos resultados ou objetivos;
- prospectiva, prática de planejamento a longo prazo.

## **Avanços e desafios ao planejamento público da América Latina**

A literatura especializada dos anos 2010<sup>43</sup> demonstra que a quantidade de países que possuem instrumentos de planejamento vigentes e instituições especializadas em planejamento é significativa. O plano reconhecido pelas autoridades como meio de suporte, articulador ou coordenador da gestão pública e dos orçamentos públicos, representa também um mecanismo de coordenação entre Estado, seus diferentes setores e entes subnacionais.

Como demonstra o quadro 1, as nações da região vêm concebendo planos a médio e, ainda mais recentemente, longo prazos. Para Morales<sup>44</sup>, ainda que, em geral, os planos correspondam a períodos quadrienais ou quinquenais por se ajustarem ao tempo de governo, a partir dos anos 1990, a estabilidade trazida pelas políticas fiscais, monetárias e financeiras e a possibilidade de reeleição presidencial contribuíram para que a região passasse a fixar objetivos a longo prazo, algo em que Europa, Estados Unidos e Ásia já possuem larga tradição. Ademais, mais recentemente, os compromissos firmados para o alcance dos objetivos da Agenda 2030 contribuem para a retomada do planejamento público.

A maioria dos países da região conta com planos nacionais a médio prazo. Apenas um grupo minoritário – a exemplo de Brasil, Colômbia e Costa Rica – possui práticas consolidadas de planejamento, com marcos normativos e sistemas de planejamento de longa data. Um segundo grupo, incluindo Equador, México e República Dominicana, tem fortalecido suas práticas e instituições na última década por meio da criação ou reno-

43. Cielo Morales (org.), *op. cit.*, 2018, p. 48; Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, p. 10; Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, pp. 46-50.

44. Cielo Morales (org.), *op. cit.*, 2018, p. 46.

QUADRO 1: *Planos contemporâneos a médio e longo prazos dos países da América Latina*

| <b>País</b> | <b>Médio prazo</b>                                                                                  | <b>Longo prazo</b>                                                                                                        |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina   | Objetivos de Gobierno de la Argentina (2015-2019)                                                   | —                                                                                                                         |
| Bolívia     | Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien | Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien                            |
| Brasil      | Plano Plurianual (PPA) 2016-2019                                                                    | Plano Brasil 2022                                                                                                         |
| Chile       | Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018                                                    | Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos                                                              |
| Colômbia    | Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:<br>Todos por un Nuevo País                                   | Visión Colombia II Centenario: 2019                                                                                       |
| Costa Rica  | Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018:<br>Alberto Cañas Escalante                                   | Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional                                                                         |
| Cuba        | —                                                                                                   | Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos |
| Equador     | Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017                                                          | Estrategia Nacional 2010-2025                                                                                             |
| El Salvador | Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019:<br>El Salvador Productivo, Educado y Seguro                | Apuestas Estratégicas 2024 (Contenidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014)                                     |
| Guatemala   | —                                                                                                   | K'atun Nuestra Guatemala 2030                                                                                             |
| Haiti       | Plan Stratégique de Développement d'Haïti                                                           | —                                                                                                                         |
| Honduras    | —                                                                                                   | Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022                                                                       |
| México      | Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018                                                               | Visión 2030: El México que Queremos                                                                                       |
| Nicarágua   | Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016: A Seguir Transformando Nicaragua                      | —                                                                                                                         |
| Panamá      | Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019: Un Solo País                                                | Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030                                                               |

|                      |                                                                                                     |                                                                                             |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Paraguai             | —                                                                                                   | Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030                                                       |
| Peru                 | —                                                                                                   | Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021                                                    |
| República Dominicana | —                                                                                                   | Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: Un Viaje de Transformación hacia un País Mejor |
| Uruguai              | —                                                                                                   | Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050                                             |
| Venezuela            | Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019 | —                                                                                           |

Nota: Ainda que alguns dos planos aqui citados façam referência a períodos já encerrados, eles são recentes, estão em consonância com o recorte temporal (2010-2019) da revisão bibliográfica proposta por este artigo e com o argumento sobre o movimento de retomada do planejamento público nacional, em particular na América Latina, além da possibilidade de terem sido substituídos por planos que compreendem o período vigente.

Fontes: Cielo Morales (org.), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe: Un Gobierno Abierto Centrado en el Ciudadano*, Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2018, p. 48 (LC/TS.2017/98/Rev.1), disponível em: <https://tinyurl.com/uwveged>, acesso em: 18 dez. 2019; Jorge J. Máttar e Luis Mauricio Cuervo (orgs.), *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, Experiencias y Perspectivas*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2017, p. 33 (LC/PUB.2017/16-P), disponível em: <https://tinyurl.com/rqts8r5>, acesso em: 18 dez. 2019; Luis Mauricio Cuervo, *El Estado del Arte y los Retos de la Planificación en América Latina y el Caribe: Resumen*, Yachay (Ecuador), Instituto Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2015, p. 17 (LC/L.4072(CRP.15/4)), disponível em: <https://tinyurl.com/s8myehs>, acesso em: 18 dez. 2019; Jorge J. Máttar e Luis Mauricio Cuervo, *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Regreso al Futuro — Primer Informe de los Diálogos Ministeriales de Planificación*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2014, p. 16 (LC/L.3838), disponível em: <https://tinyurl.com/uhy3f5f>, acesso em: 18 dez. 2019.

vação de seus sistemas de planejamento. Ainda mais recentemente, com experiências promissoras, destacam-se El Salvador e Guatemala. Por fim, existem países que não têm planos nacionais institucionalizados e utilizam agendas governamentais, expressão direta dos programas de governo, para tal, como Argentina, Chile, Panamá e Uruguai, e países em que o planejamento está estruturado em objetivos setoriais<sup>45</sup>.

45. Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, p. 17.

Os temas mais presentes nos planos nacionais de desenvolvimento dos países da região são fortalecimento institucional, a fim de modernizar os serviços públicos, a segurança, a justiça e a cooperação internacional; produtividade, incluindo estabilidade macroeconômica, crescimento, emprego, infraestrutura e investimentos em ciência e tecnologia; vulnerabilidade social, incluindo desenvolvimento humano e social, inclusão social, equidade, qualidade da educação e acesso a serviços públicos básicos. Já os temas menos mencionados estão relacionados a meio ambiente e mitigação das mudanças climáticas<sup>46</sup>.

Nesse sentido, para retomar e consolidar o papel do planejamento como agenda estratégica que guie a gestão e as políticas públicas para o desenvolvimento dos países da região, com influência real sobre os governos, existem diversos desafios. Máttar e Cuervo afirmam que não é mais suficiente apenas referir-se às funções do planejamento, mas compreender as interações entre seus componentes e a gestão prática deles, ou seja, articular tempos, escalas, setores, atores e aprendizagens<sup>47</sup>. Assim, a literatura relacionada ao Ilpes-Cepal traz os seguintes dilemas e desafios do planejamento para o desenvolvimento inclusivo, sustentável e com igualdade<sup>48</sup>:

- **Dilema da intertemporalidade ou pluritemporalidade** – Envolve formas de definição e mecanismos de articulação dos diferentes horizontes temporais e prazos (curto, médio e longo prazos) e considera que as intervenções possuem distintos prazos de maturação e geração de impactos.

46. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) et al., *Perspectivas Económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, Paris, OCDE Publishing, 2019, p. 34 (LC/PUB.2019/14; CAF-513-2019), disponível em: <https://tinyurl.com/vskozl8>, acesso em: 18 dez. 2019.

47. Jorge Máttar e Luis Mauricio Cuervo (orgs.), *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, Experiencias y Perspectivas*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2017, pp. 47-49 (LC/PUB.2017/16-P), disponível em: <https://tinyurl.com/rqts8r5>, acesso em: 18 dez. 2019.

48. *Idem*, p. 7; Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2015, pp. 12-14; Jorge Máttar e Luis Mauricio Cuervo, *op. cit.*, 2014, pp. 19-41.



- **Coordenação multiescalar** – Diz respeito a formas de definição e mecanismos de articulação das distintas escalas territoriais (local, regional, nacional, continental e global) e tem como eixo central o próprio território. Possibilita o uso mais eficiente dos recursos, evita a multiplicidade de esforços e busca maior pertinência da ação pública. Permite o compromisso de colocar o planejamento a serviço da construção de um mundo convergente com a visão de desenvolvimento sustentável presente na Agenda 2030.
- **Vinculação entre setorial e integral (intersectorialidade)** – Envolve formas de definição e mecanismos de articulação de prazos entre planos de governo (médio prazo) e setoriais (longo prazo); mecanismos de coordenação estabelecidos entre os órgãos, com poucos casos de contratos de desempenho para o cumprimento de metas; financiamento das metas por um período mais longo, possibilitando mais garantias de investimentos, o que pode ocorrer por meio de orçamentos plurianuais; capacidades institucionais e técnicas sólidas, notadamente de finanças públicas.
- **Nova equação de interação entre Estado, mercado e sociedade** – Apresenta inclusão e participação social, unindo à *expertise* o conhecimento do cidadão ao longo de todo o processo.
- **Articulação entre planejamento e implementação** – Vai além de avaliação e monitoramento (acúmulo de aprendizagem), permitindo que governos tomem decisões estratégicas de maneira informada e prestem contas à sociedade.

Harinder S. Kohli<sup>49</sup> defende que a América Latina perdeu sua posição de região mais próspera e promissora do mundo para a Ásia por não ter optado pela execução de políticas de maneira mais pragmática, e não ideológica, com base em princípios de mercado e em intervenção governamen-

49. Harinder S. Kohli, “Resumen Ejecutivo”, em Corporación Andina de Fomento (CAF) (org.), *Visión para América Latina 2040: Hacia una Sociedad más Incluyente y Próspera*, Cidade do Panamá, 2010, pp. 5-18 (cf. p. 13), disponível em: <https://tinyurl.com/rg47yxv>, acesso em: 18 dez. 2019.

tal necessária, entendendo que políticas logram resultados econômicos e sociais de forma consensualizada. Além disso, nota-se a falta de estratégia efetiva de desenvolvimento a longo prazo, com uma visão compartilhada dentro dos países e pela região como um todo.

De acordo com Máttar e Perroti<sup>50</sup>, na maioria dos planos dos países da região, a dimensão da integração e da cooperação regional como conjunto é débil, pois é pouco considerada ou ausente. Assim, traria mais benefício a todos os países o compartilhamento de uma visão de futuro e metas para a região, ainda que haja diferenças em sistemas políticos, ideologias, métodos e práticas para o alcance do desenvolvimento, articulando a agenda global com a regional e as nacionais.

Para o catedrático Enrique García<sup>51</sup>, além da necessidade de consenso básico sobre temas e áreas críticas para o desenvolvimento que requerem continuidade após os períodos eleitorais, os países da região necessitam adotar, em caráter de urgência, uma visão a longo prazo que busque impulsionar uma transição do modelo tradicional de vantagens comparativas dependente da exportação de matérias-primas não elaboradas a um modelo de vantagens comparativas dinâmicas, competitivas, com maior valor agregado e impulsionadas por tecnologia e inovação.

A Cepal<sup>52</sup>, em publicação recente, defende o fortalecimento das capacidades relacionadas aos dois temas transversais fundamentais para uma estratégia de desenvolvimento integral. O primeiro tema diz respeito à melhoria da elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento, devendo compreender a contínua construção de capacidades técnicas para desenhar, implementar, monitorar e avaliar os planos nacionais de desenvolvimento estratégicos; precisa ainda ter capacidade de gastar melhor e alcançar consensos políticos e com os cidadãos, cada qual com seus inte-

50. Jorge J. Máttar e Daniel E. Perroti, *op. cit.*, 2014, pp. 54-58.

51. Enrique García, “América Latina ante los Desafíos de la Nueva Época”, em Josette Altmann Borbón e Francisco Rojas Aravena (orgs.), *América Latina y el Caribe: En una Década de Incertidumbres*, São José, Universidad para la Paz (Upaz)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2018, pp. 119-142 (cf. p. 135), disponível em: <https://tinyurl.com/rcho54t>, acesso em: 18 dez. 2019.

52. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *op. cit.*, 2018, p. 22.

resses, incentivos e restrições. Já o segundo tema destaca a melhoria do financiamento para o desenvolvimento, com mobilização sustentável de recursos nacionais destinados a interferência em políticas públicas estruturais e promoção da agenda de desenvolvimento sustentável.

Por fim, com base na revisão da literatura realizada neste capítulo, para estudos futuros, são apresentadas três sugestões. A primeira amplia e aprofunda os estudos sobre os países da América Latina, inclusive abrangendo a totalidade de países da região. Uma segunda possibilidade de estudo é a análise, além do expresso nos planos, da realidade prática, dos graus de implementação, do alcance das metas expressas nesses planos. Os estudos, até o momento, estão baseados apenas nos documentos; então, por um lado, está a retórica e, por outro, a prática. Desse modo, faz-se também necessária a existência de sistemas efetivos de monitoramento e avaliação, fortalecendo a gestão estratégica. A terceira e última sugestão procura pensar e expressar nos planos para o desenvolvimento questões estratégicas da América Latina em conjunto, isto é, como unidade.



# Arbitragem de investimento na América Latina: o retorno da doutrina Calvo?

LUCAS DE MEDEIROS DINIZ<sup>1</sup>

## Introdução

O número de casos de arbitragem entre investidores e Estados aumentou exponencialmente nos últimos vinte anos. Em 1999, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD; do inglês, United Nations Conference on Trade and Development), conhecia-se um total de 44 casos de arbitragem de investimento. Em 2019, esse número chegou a 983<sup>2</sup>. Desses quase mil casos conhecidos, 259, ou seja, 26,35%, foram instaurados em face de países latino-americanos<sup>3</sup>. Dessas arbitragens requeridas, apenas 45 foram decididas em favor dos países da América Latina, o que demonstra que a taxa média de êxito dos países com relação à arbitragem de investimento é de menos de 18%.

Partindo dessas premissas e considerando que alguns países latino-americanos denunciaram a Convenção de Washington, de 1965<sup>4</sup>, busca-

1. Advogado associado ao escritório Rodrigo Mendes Advogados. Mestrando em direito internacional público pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Graduado em direito e em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).
2. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Investment Dispute Settlement Navigator, Genebra, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/rgyygvq>, acesso em: 18 dez. 2019.
3. Foram considerados os seguintes países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.
4. Cf. International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), ICSID Convention, Washington, 2109, disponível em: <https://tinyurl.com/wtae2he>, acesso em: 18 dez. 2019.

-se verificar neste capítulo se o regime de arbitragem de investimento, especialmente o sistema do Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID; do inglês, International Centre for Settlement of Investment Disputes), tem despertado nos países latino-americanos a adormecida ideia encetada por Carlos Calvo (1824-1906) de que a jurisdição, em disputas internacionais de investimento, deve ser exclusiva do país em que o investimento está localizado. Afinal, o viés absolutamente a favor do investidor da arbitragem parece colocar em xeque os benefícios oferecidos pelo sistema de arbitragem aos países da América Latina.

Nesse sentido, pretende-se, à luz das experiências da Bolívia, do Equador e da Venezuela, diagnosticar as incompatibilidades da Convenção de Washington com relação ao contexto socioeconômico da América Latina. Para tanto, o capítulo está dividido em cinco breves seções. Na primeira seção, explica-se como se deu o surgimento do regime internacional de arbitragem de investimentos, abordando brevemente os tratados bilaterais de investimento (BITs; do inglês, *bilateral investment treaties*) e o regime de arbitragem preconizado pela Convenção de Washington, que deu origem ao sistema do ICSID. Posteriormente, na segunda seção, são destacados os motivos de a América Latina ter resistido, por muito tempo, a aceitar o regime de arbitragem de investimento, especialmente com relação ao sistema do ICSID. A terceira seção apresenta a gradativa superação da doutrina Calvo pelos países latino-americanos e a consequente integração dos Estados ao sistema internacional de acordos de investimento. Na quarta seção, com base em estudos das experiências da Bolívia, do Equador e da Venezuela, demonstra-se as deficiências e inadequações do mecanismo de arbitragem de investimento com relação ao contexto latino-americano. Por fim, na quinta e última seção deste capítulo, analisa-se se as razões alegadas por esses três países para sua saída do sistema do ICSID permitem concluir que os países latino-americanos têm retomado as bases ideológicas da doutrina Calvo.

## Regime de arbitragem de investimento

O fim do século XIX e o início do século XX foram marcados por uma série de revoluções que, gradativamente, garantiu emancipação formal às antigas colônias. Consequentemente e em razão desse paulatino aumento do número de atores estatais, o ambiente internacional vivenciou rápido crescimento do comércio internacional e favorecimento no fluxo de investimentos transfronteiriços. Essa evolução do fluxo internacional de capitais foi intensificada após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), uma vez que a necessidade de capital gerada pela crise econômica no pós-guerra fez que os Estados buscassem recursos fora de seus territórios<sup>5</sup>.

Porém, naquele momento, o sistema internacional vivenciava uma grande instabilidade política<sup>6</sup> decorrente da bipolarização mundial e do surgimento de novos países independentes pouco desenvolvidos economicamente<sup>7</sup>. Por esses motivos, a submissão de controvérsias relacionadas a investimentos estrangeiros às cortes nacionais de um Estado receptor de

5. “Verificou-se, nos anos que seguiram a Segunda Guerra Mundial, uma grande expansão do influxo de investimentos estrangeiros, inicialmente liderado pelos Estados Unidos, depois acompanhado por Europa e Japão e, posteriormente, por outras partes do mundo. Respondendo a esse crescimento dos investimentos estrangeiros dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, seu governo estabeleceu um programa que visava concluir uma rede de tratados bilaterais de amizade, comércio e navegação (‘Tratados FCN’) que, além de outros assuntos comerciais, procurava especificamente facilitar e proteger investimentos estrangeiros diretos estadunidenses que estivessem no exterior. De fato, por causa da diminuição da importância dos tratados comerciais bilaterais como forma de promover o comércio multilateral no pós-guerra, os Estados Unidos cada vez mais viam os Tratados FCN como o método preferido para a proteção de investimentos”. Cf. Jeswald D. Salacuse, *The Law of Investment Treaties*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 97 (tradução nossa).
6. “Depois da Segunda Guerra Mundial, o processo de integração econômica internacional foi reacendido, levando ao surgimento da estrutura contemporânea do tratado de investimento. É crucial considerar esse desenvolvimento histórico para entender melhor os debates atuais e as questões contenciosas na lei de tratados de investimento”. Cf. Andrew Newcombe e Lluís Paradell, *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2009, p. 2 (tradução nossa). Cf. o capítulo “Historical Development of Investment Treaty Law”.
7. Kenneth J. Vandewelde, “A Brief History of International Investment Agreements”, *UC Davis Journal of International Law & Policy*, vol. 12, n. 1, pp. 157-194, 2005 (cf. pp. 166-167), disponível em: <https://tinyurl.com/vfsqbu9>, acesso em: 18 dez. 2019.

investimento e a sujeição do investidor a uma legislação completamente alienígena mostravam-se absolutamente temerárias.

Como resposta a tais incertezas e inadequações, os países considerados desenvolvidos passaram a envidar esforços na busca por mecanismos que garantissem a segurança de seus investimentos em territórios estrangeiros<sup>8</sup>. Os países exportadores de capital conceberam, então, um regime jurídico internacional sobre investimentos que culminou em BITS<sup>9</sup>, tratados multilaterais de investimento (MITS; do inglês, *multilateral investment treaties*) e acordos de proteção e promoção de investimento (APPIS)<sup>10</sup>. Esses novos tratados de investimento eram notavelmente inovadores e continham mecanismos que visavam conferir aos interesses de investidores mais segurança e proteção<sup>11</sup>.

Uma das formas mais notórias de proteção a investimentos cunhada segundo esses instrumentos foi a previsão da arbitragem como mecanismo de solução de controvérsias entre investidores e Estados receptores de investimento. Essa prerrogativa conferia a possibilidade de um ente privado litigar em pé de igualdade contra um Estado em um foro neutro e com-

8. Andrew Newcombe e Lluís Paradell, *op. cit.*, 2009, p. 40.

9. “A proteção do investimento estrangeiro por meio de tratados é uma das grandes histórias de sucesso jurídico internacional. [...] e foi responsável pelo enorme aumento do investimento estrangeiro em nosso mundo globalizado”. Cf. Bruno Simma, “Foreign Investment Arbitration: A Place for Human Rights?”, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 60, n. 3, pp. 573-596, jul. 2011 (cf. pp. 574-575, tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/yycvtg3n>, acesso em: 2 dez. 2019.

10. Bernadete de Figueiredo Dias, “Casos do Centro Internacional de Resolução de Disputas sobre Investimentos do Banco Mundial”, em Alberto do Amaral Júnior e Michelle Ratton Sanchez (coords.), *Regulamentação Internacional dos Investimentos: Algumas Lições para o Brasil*, São Paulo, Aduaneiras, 2007, p. 397.

11. A Alemanha foi o primeiro Estado a desenvolver e assinar um tratado bilateral de investimento, o Germany-Pakistan BIT. Celebrado com o Paquistão em 1959, esse tratado trouxe muitas das disposições que se tornariam comuns nos BITS subsequentes, como a ampla definição de investimento, a obrigação de não discriminação (em inglês, *non-discrimination*) com base na nacionalidade do investidor, a proibição à desapropriação, entre outras. Os esforços da Alemanha para concluir os BITS foram rapidamente seguidos por outros Estados exportadores de capital, como Suíça (1961), Países Baixos (1963), Itália, União Econômica Belgo-Luxemburguesa (1964), Suécia, Dinamarca (1965), Noruega (1966), França (1972), Reino Unido (1975) e Áustria (1976). Cf. Andrew Newcombe e Lluís Paradell, *op. cit.*, 2009, p. 46.



posto de árbitros qualificados. Assim, cientes de que eventuais litígios ou atos expropriatórios poderiam ser dirimidos por pessoas imparciais e de confiança das partes, os investidores passaram a se sentir mais confortáveis e protegidos ao aplicar seus recursos em territórios estrangeiros. O sucesso desse mecanismo de solução de controvérsias pode ser comprovado ao se verificar a rápida expansão do número de tratados de investimento. Cerca de cem BITS foram firmados entre 1970 e 1979; esse número foi quadruplicado durante as décadas de 1980 e 1990<sup>12</sup>.

No entanto, a proteção aos investimentos internacionais não ficou restrita ao âmbito bilateral e rapidamente foi projetada sob a óptica multilateral. Em meados de 1961, Aron Broches, antigo conselheiro-geral do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), depois de se reunir com chefes de Estado dos mais diversos países, propôs, sob os auspícios do Banco Mundial, a criação do ICSID. Instituído pela Convenção de Washington<sup>13</sup>, firmada em 18 de março de 1965, o centro foi projetado para fornecer, sob uma perspectiva multilateral, um foro neutro para a solução de controvérsias relacionadas a investimentos internacionais buscando garantir “uma atmosfera de confiança mútua e, assim, estimular um maior fluxo de capital internacional privado nos países que desejam atraí-lo”<sup>14</sup>. Desse modo, o ICSID passou a oferecer a seus Estados-membros e aos investidores desses Estados uma estrutura legal e organizacional para arbitragem de disputas entre Estados contratantes e investidores qualificados como nacionais de outros Estados contratantes<sup>15</sup>. Por esse motivo, a Convenção de Washington teve adesão maciça em um curto período,

12. *Idem, ibidem*.

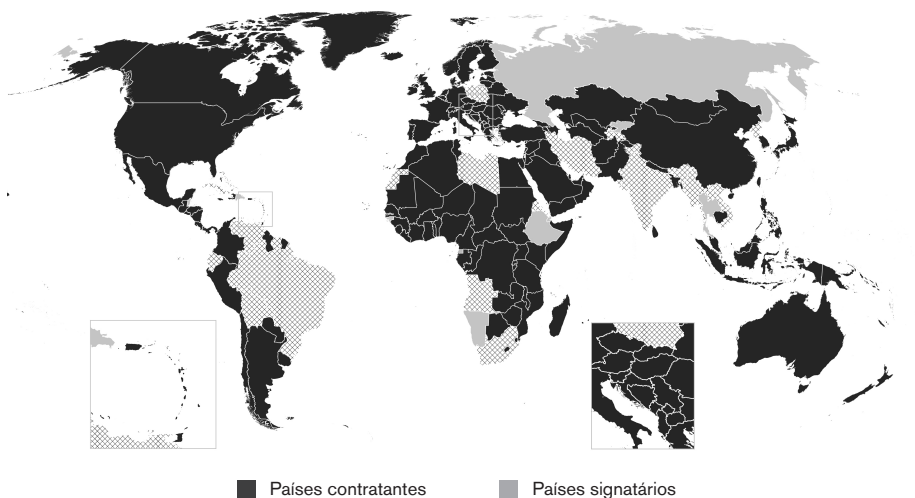
13. Celso de Tarso Pereira, “O Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos (Circi-ICSID)”, *Revista de Informação Legislativa*, vol. 35, n. 140, pp. 87-93, out.-dez. 1998 (cf. p. 88), disponível em: <https://tinyurl.com/rax7ovj>, acesso em: 18 dez. 2019.

14. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), *Report of the Executive Directors on the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*, Washington, 18 mar. 1965 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/wcvlgy5>, acesso em: 18 dez. 2019.

15. Andrew Newcombe e Lluís Paradell, *op. cit.*, 2009, pp. 27-28.

contando com mais de 160 ratificações e 154 países contratantes no fim da década de 2010<sup>16</sup>.

MAPA 1: *Mapa de países-membros do sistema do Centro Internacional para Solução de Controvérsias sobre Investimentos (2019)*



Fonte: International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), *2019 ICSID Annual Report: Excellence in Investment Dispute Resolution*, Washington, 2019, p. 13, disponível em: <https://tinyurl.com/r8868dg>, acesso em: 18 dez. 2019.

Contudo, os países latino-americanos por muito tempo mostraram-se absolutamente resistentes à adesão ao sistema de solução de controvérsias preconizado pelo ICSID e aderiram à Convenção de Washington apenas em meados das décadas de 1980 e 1990.

16. International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), *2019 ICSID Annual Report: Excellence in Investment Dispute Resolution*, Washington, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/r8868dg>, acesso em: 18 dez. 2019.

## Adesão tardia da América Latina ao sistema do Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos: a doutrina Calvo

Apesar de o processo de descolonização ter intensificado as relações comerciais internacionais, durante muito tempo o cenário internacional permaneceu marcado por uma dicotomia ideológica que dificultava a consolidação da integração econômica globalizada e o impulso de investimentos transnacionais. De um lado, preponderava o entendimento latino-americano, advindo da doutrina Calvo, de que os investidores estrangeiros não deveriam dispor de mais direitos que os nacionais, e eventuais indenizações deveriam ser pleiteadas nas cortes locais do Estado investido e seguir as normas previstas naquele ordenamento jurídico<sup>17</sup>. Apenas em situações excepcionais e após a exaustão dos remédios locais, a proteção diplomática poderia ser invocada. De outro lado, como um contraprodução da doutrina Calvo, a denominada fórmula Hull previa que, nos casos de expropriação, o Estado expropriante deveria indenizar o investidor estrangeiro em valor equivalente ao total da propriedade expropriada. Essa fórmula partia da doutrina dos direitos adquiridos e visava, evidentemente, resguardar o direito dos investidores em detrimento do poder de polícia dos Estados investidos.

Obviamente, os países exportadores de capital insistiam na aplicação da fórmula Hull e trabalhavam arduamente para que os países em desenvolvi-

17. “A essa questão está relacionado o gravíssimo assunto das constantes reivindicações das grandes potências europeias com relação aos governos de Estados americanos. Todas foram baseadas em ofensas pessoais, às vezes reais, às vezes avolumadas por seus agentes, sempre pintadas por eles com cores vivas. E a regra que em mais de um caso tentaram impor as primeiras aos segundos é: os estrangeiros merecem mais consideração e maior respeito e privilégios que os nativos do país em que residem. Esse princípio, cuja aplicação é notoriamente injusta e ameaça a lei da igualdade dos Estados, e cujas consequências são essencialmente perturbadoras, não constitui uma regra de direito aplicável nas relações internacionais dos países da Europa e, sempre que foi exigida por algum país, a resposta foi absolutamente negativa. E deve ser assim, porque, caso contrário, os povos relativamente fracos ficariam à mercê dos poderosos, e os cidadãos de um país teriam menos direitos e garantias que os residentes estrangeiros”. Cf. Carlos Calvo, *Derecho Internacional Teórico y Práctico de Europa y América*, Paris, Amyot, 1868, tomo 1, pp. 392-393 (tradução nossa).

mento abandonassem a doutrina Calvo, criticando-a em diversos aspectos. Apesar disso, os países latino-americanos resistiram tanto quanto possível em manter para si a jurisdição sobre resolução de disputas relacionadas a investimentos internacionais em seus territórios. A renitência desses Estados recém-independentes em não abdicar dessa jurisdição em questões de investimento internacional decorria do receio de que os investidores estrangeiros, por meio da nova forma de neocolonialismo, interferissem nos assuntos internos dos importadores de capital<sup>18</sup>.

Nesse contexto, é interessante ressaltar o episódio que ficou conhecido como Não de Tóquio (em inglês, No of Tokyo), em que os países latino-americanos, preocupados com a manutenção da doutrina Calvo e sua soberania econômica, recusaram-se de forma conjunta e maciça a assinar a Convenção de Washington<sup>19</sup>. Entretanto, o término da Guerra Fria (1945-1991) e a necessidade de construção de uma economia independente levaram os países em desenvolvimento a repensar sua insularização com relação às antigas metrópoles<sup>20</sup>. Além disso, o sucesso econômico de várias nações asiáticas, que tiveram altas taxas de investimento internacional, demonstrou o papel construtivo que o investimento estrangeiro e a integração global poderiam desempenhar em uma economia em desenvolvimento.

Em meados dos anos 1980 e 1990, os Estados latino-americanos viram-se obrigados a acatar a exigência dos países investidores de aceitação de mecanismos alternativos de resolução de disputas para dirimir eventuais litígios entre seus investidores e os Estados receptores de investimento. Daquele momento em diante, os Estados latino-americanos passaram a assinar um grande volume de BITS e, gradativamente, aderiram à convenção do ICSID, deixando para trás a doutrina Calvo<sup>21</sup>.

18. Kenneth J. Vandeveld, *op. cit.*, p. 166, 2005.

19. Gonzalo Biggs, “Bernardo Cremade’s Contribution to the Development of Arbitration Law in Latin America”, em Bernardo María Cremades, *Liber Amicorum: Bernardo Cremades*, orgs. Miguel Ángel Fernández-Ballesteros e David Arias, Las Rozas, La Ley, 2010, pp. 211-241.

20. Alexandra Diehl, *The Core Standard of International Investment Protection: Fair and Equitable Treatment*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2012, pp. 150-179 (International Arbitration Law Library, 26).

21. Andrew Newcombe e Lluís Paradell, *op. cit.*, 2009, p. 40.

## Superação da doutrina Calvo: a ascensão do Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos na América Latina

Por muitos anos, os Estados latino-americanos resistiram a oferecer proteção adequada ao investimento estrangeiro, cravando-se ferrenhamente nos ideais políticos e econômicos idealizados por Calvo. Contudo, ante a necessidade de capital estrangeiro, esses países viram-se obrigados a oferecer um padrão mínimo de tratamento aos investimentos internacionais e a abdicar parcialmente sua “soberania em detrimento de credibilidade”<sup>22</sup>.

Desse modo, em meados de 1980 e 1990<sup>23</sup>, houve um expressivo aumento no número de BITS assinados por países latino-americanos. Inicialmente, esses BITS eram realizados entre um país latino-americano e um desenvolvido, geralmente por iniciativa deste último. Com a crescente integração da economia mundial e a liberalização do comércio, esse padrão foi sendo gradativamente alterado, de forma que países em desenvolvimento começaram a firmar BITS entre si<sup>24</sup>. São exemplos o tratado firmado entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a África do Sul e o tratado entre o Sistema Integrativo da América Central (Sica; do espanhol, Sistema de Integración de Centroamérica) e a Índia.

A superação da doutrina Calvo motivou muitos países latino-americanos a ratificar a Convenção de Washington. A primeira dessas ratificações foi do Paraguai, em 1981, e foi sucedida por diversos outros países latino-americanos. O quadro 1 apresenta a larga adesão dos países da América Latina ao sistema do ICSID.

22. Belén Olmos Giupponi, *Trade Agreements, Investment Protection and Dispute Settlement in Latin America*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2018, p. 81.
23. Gonzalo Biggs defende que a Convenção Interamericana sobre Arbitragem Comercial Internacional (Convenção do Panamá), assinada em 1975, foi extremamente importante para a alteração do *mindset* latino-americano, já que representou o primeiro tratado de arbitragem internacional aceito coletivamente por países da América Latina. Cf. Gonzalo Biggs, *op. cit.*, 2010, p. 219.
24. Frédérique Youmbi Fasseu, “Current Debates on Investor-State Arbitration in Latin America” = “Debates Actuales de Arbitraje entre Inversionista-Estado en América Latina”, *Tla-melaua*, vol. 12, n. 45, pp. 190-207, out. 2018 (cf. p. 201), disponível em: <https://tinyurl.com/vsas867>, acesso em: 18 dez. 2019.

QUADRO 1: *América Latina e o Sistema do Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos (2019)*

| País                 | Assinatura | Ratificação | Denúncia |
|----------------------|------------|-------------|----------|
| Argentina            | 1991       | 1994        | —        |
| Bolívia              | 1991       | 1995        | 2007     |
| Brasil               | —          | —           | —        |
| Chile                | 1991       | 1991        | —        |
| Colômbia             | 1993       | 1997        | —        |
| Costa Rica           | 1981       | 1993        | —        |
| Cuba                 | —          | —           | —        |
| El Salvador          | 1982       | 1984        | —        |
| Equador              | 1986       | 1996        | 2009     |
| Guatemala            | 1995       | 2003        | —        |
| Haiti                | 1985       | 2009        | —        |
| Honduras             | 1986       | 1989        | —        |
| México               | 2018       | 2018        | —        |
| Nicarágua            | 1994       | 1995        | —        |
| Panamá               | 1995       | 1996        | —        |
| Paraguai             | 1981       | 1983        | —        |
| Peru                 | 1991       | 1993        | —        |
| República Dominicana | 2000       | —           | —        |
| Uruguai              | 1992       | 2000        | —        |
| Venezuela            | 1993       | 1995        | 2012     |

Nota: Os países destacados no quadro não fazem parte da convenção do icsid, seja porque a denunciaram, seja porque nunca a aderiram.

Fonte: International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), List of Contracting States and Other Signatories of the Convention, Washington, 12 abr. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/htzup3t>, acesso em: 18 dez. 2019.

Desse momento em diante, a América Latina passou a desempenhar um papel cada vez mais significativo na instituição. Contudo, apesar da grande adesão dos Estados latino-americanos ao icsid, com o passar dos anos, alguns começaram a reviver sua aversão ao sistema de arbitragem de investimento.

## Situação atual: o declínio do Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos na América Latina?

Para acompanhar as tendências globais e atrair investimentos para seus territórios, os países latino-americanos negociaram e concluíram tratados de investimento com vários tipos de cláusulas de proteção a investimentos estrangeiros. Além disso, houve uma significativa onda de assinatura e ratificação da Convenção de Washington por parte de países latino-americanos, de forma que quase todos os países da região optaram por integrar o sistema do ICSID.

Esses países não só passaram a aceitar a jurisdição desse sistema para administração dos conflitos<sup>25</sup> relacionados a investimento dos Estados contratantes como também passaram a representar o maior número de Estados processados na organização<sup>26</sup>. Em 2013, dos 262 casos concluídos sob administração do ICSID, 81 deles – ou seja, 30,9% dos casos concluídos – tinham como requerido algum Estado da América Latina<sup>27</sup>. Estatísticas de 2019 mostram, por exemplo, que a Venezuela enfrentou cerca de cinquenta casos de arbitragem de investimento, enquanto apenas um caso foi instaurado por um investidor venezuelano. Contra o Equador foram susci-

25. Como explicam José Augusto Fontoura Costa e Daniel Tavela Luís, “a administração do procedimento arbitral inclui tarefas importantes como, por exemplo, a indicação do presidente do tribunal arbitral, caso as partes não cheguem a um consenso, a análise *prima facie* da jurisdição do centro para receber determinada controvérsia, a cobrança de taxas de administração e honorários de árbitros, entre tantas outras”. Cf. Daniel Tavela Luís e José Augusto Fontoura Costa, “Repúblicas Bolivarianas e o ICSID: Será que o Inimigo não é Outro?” = “Bolivarian Republics and ICSID: Who is the Real Enemy?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 16, pp. 189-212, 2016 (cf. p. 202), disponível em: <https://tinyurl.com/qq75wf7>, acesso em: 18 dez. 2019.
26. Katia Fach Gómez, “Latin America and ICSID: David versus Goliath?”, *Law and Business Review of the Americas*, vol. 17, n. 2, pp. 195-230, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/v54jhgq>, acesso em: 18 dez. 2019.
27. Segundo estudo realizado em 2013 por Nicolas Boeglin, existiam 25 casos movidos contra a Argentina, treze contra o México, dez contra o Equador, onze contra a Venezuela, seis contra o Peru, cinco contra a Costa Rica, dois contra a Bolívia, Chile e Honduras cada e um contra El Salvador, Guatemala, Panamá e Paraguai cada. Cf. Nicolas Boeglin, “ICSID and Latin America: Criticisms, Withdrawals and Regional Alternatives”, *ISD\$ Platform*, jun. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/ugsz2ae>, acesso em: 18 dez. 2019.

tados 23 casos, mas não se tem conhecimento de nenhum caso requerido por investidores equatorianos. A Bolívia foi requerida em dezesseis procedimentos arbitrais, ao passo que um investidor boliviano requereu uma arbitragem de investimento. A Argentina é o Estado mais demandado no sistema do ICSID: foi requerido em mais de sessenta procedimentos arbitrais, ao passo que investidores argentinos ingressaram com apenas cinco arbitragens contra outros Estados.

Por esse motivo, os Estados latino-americanos foram se tornando bastante céticos com relação ao sistema do ICSID. Apontam, entre outras falhas, a falta de transparência dos tribunais arbitrais e uma suposta visão enviesada (em inglês, *biased towards the investor*) dos árbitros, que acabavam sempre decidindo em benefício do investidor<sup>28</sup>. Além disso, por estar atrelado ao Banco Mundial, o não adimplemento das decisões arbitrais proferidas no ICSID pode dificultar o acesso de países ao crédito desse banco<sup>29</sup>.

Em meados de 2007, países como Bolívia, Equador, Venezuela, Nicarágua e Argentina ameaçaram se retirar do sistema do ICSID por meio de uma denúncia da Convenção de Washington. Essa ameaça foi efetivamente cumprida por Bolívia, Equador e, finalmente, Venezuela, como se verifica no quadro 1. Argentina e Nicarágua, contudo, nunca concretizaram suas ameaças e se mantinham como partes contratantes do ICSID até 2019.

## Bolívia

Em 2007, pela primeira vez nos mais de quarenta anos de história do ICSID, um país denunciou a Convenção de Washington. A Bolívia, alicerçada nos ideais da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba)<sup>30</sup>, optou por não mais fazer parte da convenção, desvinculando-se também

28. Frédérique Youmbi Fasseu, *op. cit.*, out. 2018.

29. Katia Fach Gómez, *op. cit.*, p. 130, 2011.

30. Como destacam Costa e Luís, a “Alba é um tratado de cooperação, criado em 2004 por Venezuela e Cuba, e que se baseia na ideia de integração social, política e econômica, como uma alternativa ao modelo de integração regional neoliberal”. Cf. Daniel Tavela Luís e José Augusto Fontoura Costa, *op. cit.*, p. 194, 2016.



do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial<sup>31</sup>. No dia 2 de maio de 2007, após uma forte onda de nacionalização dos principais setores econômicos no início do governo de Evo Morales, a Bolívia, por meio de uma notificação, denunciou a Convenção de Washington e deixou de integrar o quadro de Estados-membros do ICSID.

As manifestações públicas bolivianas indicavam sua insatisfação com o sistema. O país destacou que os Estados da América Latina nunca tiveram êxito nas arbitragens de investimento, enquanto as companhias transnacionais sempre saíam vencedoras. O caso *Agua del Tunari versus República da Bolívia*<sup>32</sup> foi, inclusive, mencionado pelo governo boliviano como um exemplo de todos os problemas que motivaram o país a denunciar a Convenção de Washington<sup>33</sup>. Como apontam José Augusto Fontoura Costa e Daniel Tavela Luís, essa denúncia apresentou o argumento de que a Bolívia deveria ter o direito de “regular investimento estrangeiro em seu próprio território”<sup>34</sup>, resistindo, portanto, “à aplicação de regras soberanas pela mera ameaça de iniciar um procedimento arbitral contra os Estados recebedores do investimento”<sup>35</sup>.

No entanto, a denúncia da Convenção de Washington não significou o fim da relação da Bolívia com o sistema de arbitragem de investimento, já que o país ainda figurava em diversos BITs. Por esse motivo, seguindo

31. Emmanuel Gaillard, “The Denunciation of the ICSID Convention”, *New York Law Journal*, vol. 237, n. 122, 26 jun. 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/vxmqqvf>, acesso em: 18 dez. 2019. Nesse sentido, cf. Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, “Gobierno Bolivariano Denuncia Convenio con Ciadi”, em *Memoria 2012*, Caracas, 2013, pp. 370-371, disponível em: <https://tinyurl.com/u3w8c5s>, acesso em: 18 dez. 2019.

32. International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), *Agua del Tunari S.A. v. Republic of Bolivia* (ICSID Case No. ARB/02/3), 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/t375som>, acesso em: 18 dez. 2019.

33. É importante destacar que, apesar de ter sido invocada na notificação de denúncia do ICSID enviada pelo governo boliviano, tal avença foi resolvida por meio de um acordo. Assim, o requerimento de arbitragem foi retirado, encerrando o procedimento arbitral prematuramente. Nesse sentido, cf. Damon Vis-Dunbar e Luke Eric Peterson, “Bolivian Water Dispute Settled, Bechtel Forgoes Compensation”, *Investment Treaty News*, 20 jan. 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/wf2v4w2>, acesso em: 18 dez. 2019.

34. Daniel Tavela Luís e José Augusto Fontoura Costa, *op. cit.*, p. 194, 2016.

35. *Idem*, *ibidem*.

sua agenda nacionalista, em meados de 2009, a Bolívia denunciou diversos de seus BITS e ratificou esse entendimento em sua Constituição<sup>36</sup>. Não se pode deixar de ressaltar que até 2009 a Bolívia tinha sido requerida em apenas cinco arbitragens de investimento e efetivamente condenada em apenas uma. Além disso, segundo a UNCTAD, em 2019 a Bolívia tinha parte em nove BITS em vigor<sup>37</sup>.

## Equador

Em uma atitude diferente da adotada pela Bolívia, o Equador, antes de denunciar a Convenção de Washington, notificou o ICSID, em 4 de dezembro de 2007. O país informou que restringiria a jurisdição do órgão e que quaisquer disputas relacionadas a petróleo, gás e mineração, nos termos do artigo 25 (4) da Convenção de Washington<sup>38</sup>, não seriam resolvidas segundo a instituição.

Essa restrição imposta pelo Equador teve alcance limitado, já que seu efeito legal apenas operava nos casos em que o Estado não tinha consentido previamente com esse tipo de disputa<sup>39</sup>. Desse modo, em 6 de julho de 2009, o país formalizou sua denúncia da Convenção de Washington, que se tornou efetiva em 7 de janeiro de 2010.

Em seguida, como ocorreu com a Bolívia, o Equador passou a empreender um enorme esforço para denunciar quase todos os seus BITS ou

36. “Todo investimento estrangeiro deve ser submetido a jurisdição, leis e autoridades bolivianas, e ninguém pode citar uma situação excepcional nem apelar a reivindicações diplomáticas para obter um tratamento mais favorável”. Cf. Bolívia, Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009, art. 320, inciso II (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/vj5mkyk>, acesso em: 18 dez. 2019.

37. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Bolivia, Plurinational State of”, Investment Policy Hub, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/uzkmhlm>, acesso em: 18 dez. 2019.

38. International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), *ICSID Convention, Regulations and Rules*, Washington, 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/ul4q9bh>, acesso em: 18 dez. 2019.

39. Daniel Tavela Luís e José Augusto Fontoura Costa, *op. cit.*, p. 198, 2016.

MITs<sup>40</sup>, declarando internamente que tais tratados eram inconstitucionais<sup>41</sup>. Confirmando essa postura avessa ao ICSID, o país se propôs a liderar a criação de um foro de arbitragem restrito a países latino-americanos sob os auspícios da União das Nações Sul-americanas (Unasul).

## Venezuela

Em 24 de janeiro de 2012, a Venezuela notificou a secretaria do ICSID de sua retirada do sistema. A Venezuela tentou deslegitimar a ratificação da Convenção de Washington alegando que a adesão ao sistema do ICSID foi feita por um governante “fraco e sem legitimidade popular, pressionado por interesses econômicos transnacionais envolvidos no desmantelamento da soberania nacional da Venezuela”<sup>42</sup>. Além disso, mencionou também que a convenção nunca poderia ter sido ratificada por ser contrária a alguns preceitos de sua Constituição.

A denúncia se deu de acordo com o programa econômico do então presidente Hugo Chávez, que procurou restabelecer o forte papel do Estado na economia, especialmente em setores estratégicos que haviam sido

40. Até 2019, segundo a UNCTAD, o Equador havia denunciado 24 BITS e tinha apenas três BITS vigentes. Cf. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Ecuador”, Investment Policy Hub, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/shm398v>, acesso em: 18 dez. 2019.

41. “Não se poderão concluir tratados ou instrumentos internacionais nos quais o Estado equatoriano ceda jurisdição soberana em instâncias de arbitragem internacional, em disputas contratuais ou comerciais, entre o Estado e pessoas físicas ou jurídicas privadas. Excetua-se dessa regra os tratados e instrumentos internacionais que determinem a resolução de disputas entre Estados e cidadãos da América Latina por órgãos de arbitragem regionais ou órgãos jurisdicionais de designação de países signatários. Os juízes dos Estados ou seus nacionais que possam fazer parte da disputa não poderão intervir. No caso de controvérsias relacionadas à dívida externa, o Estado equatoriano promoverá soluções de arbitragem baseadas na origem da dívida e sujeitas aos princípios de transparência, equidade e justiça internacional.” Cf. Ecuador, Constitución de la Republica del Ecuador, 2008, art. 422 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/rhb5ku8>, acesso em: 2 dez. 2019. Cf. também Ignacio A. Vincentelli, “The Uncertain Future of ICSID in Latin America”, *Law and Business Review of the Americas*, vol. 16, n. 3, pp. 409-456, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/qnn9hg4>, acesso em: 18 dez. 2019.

42. Daniel Tavela Luís e José Augusto Fontoura Costa, *op. cit.*, p. 200, 2016.

concedidos a empresas estrangeiras na década de 1990. O comunicado oficial publicado pelo governo foi bastante elucidativo sobre a denúncia:

O governo da República Bolivariana da Venezuela formalizou, em 24 de janeiro, perante o Banco Mundial, sua denúncia irrevogável do “Acordo sobre Solução de Controvérsias sobre Investimentos entre Estados e nacionais de outros Estados”, de 1966, que institui o Centro Internacional para Solução de Controvérsias sobre Investimentos (ICSID).

A Venezuela aderiu a esse acordo em 1993, *por decisão de um governo provisório fraco, desprovido de legitimidade popular, sob pressão de setores econômicos transnacionais, que participaram do dismantelamento da soberania nacional venezuelana.*

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 invalida, em seu espírito e em sua carta, as disposições da Convenção mencionada quando afirma, em seu artigo 151, que “em contratos de interesse público, se não for improcedente segundo a natureza destes, será considerada incorporada, mesmo que não seja expressamente, uma cláusula que determina que aquelas controvérsias relacionadas a tais contratos e que não sejam resolvidas amigavelmente pelas partes contratantes serão decididas pelos tribunais competentes da República, de acordo com suas leis, sem qualquer motivo ou causa que dê origem a reivindicações estrangeiras”.

[...]

O governo da República Bolivariana da Venezuela continuará trabalhando em conjunto com as nações do mundo para que instituições internacionais deixem de ser guardiãs de interesses hegemônicos e contribuam para consolidar um mundo multipolar e equilibrado, de acordo com os princípios fundadores do Direito Internacional<sup>43</sup>.

A Venezuela, por sua vez, não denunciou seus BITS. Segundo a UNCTAD, em 2019, o país tinha 25 BITS em vigor. Portanto, é notória a contradição entre o discurso do país ao sair do sistema do ICSID e sua conduta de manter vigente BITS com previsão de arbitragem como mecanismo de solução de

43. “Mediante Comunicado del Mppre | Gobierno Venezolano Denuncia ante el Banco Mundial Convenio con el Ciadi”, *Correo del Orinoco*, 25 jan. 2012 (tradução nossa, grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/ss3upbp>, acesso em: 18 dez. 2019.

controvérsias<sup>44</sup>. Ironicamente, a Venezuela é o terceiro país mais requisitado nas arbitragens de investimento, figurando como requerido em mais de 45 arbitragens ao longo de sua história.

Ademais, não há na Constituição venezuelana, como nas de Equador e Bolívia, previsão expressa que priorize o investimento nacional em detrimento do investimento estrangeiro. Logo, a despeito da denúncia da Convenção de Washington, não se pode afirmar que houve, com relação à Venezuela, uma aversão ao sistema de arbitragem de investimento.

### **Aversão latino-americana ao Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos: o retorno da doutrina Calvo?**

Depois de muito relutar, a América Latina acabou cedendo a pressões de países desenvolvidos e quase de forma unânime aderiu à Convenção de Washington; as exceções são Brasil, Cuba e República Dominicana<sup>45</sup>. Assim, dos vinte países latino-americanos selecionados para estudo neste capítulo, dezessete ofereceram seu consentimento à jurisdição do sistema do ICSID. No entanto, o decurso da história dessa organização comprovou o que há muito era sabido: o sistema de arbitragem de investimento, especialmente o sistema do ICSID, foi concebido com o evidente propósito de oferecer segurança aos países exportadores de capital em detrimento das instabilidades sociopolíticas enfrentadas por países em desenvolvimento<sup>46</sup>.

Com a crise econômica da Argentina, entre o fim da década de 1990 e o início dos anos 2000, e as diversas nacionalizações promovidas na América do Sul, as ações dos governos dos países latino-americanos começaram, em maior escala, a ser questionadas em arbitragens de investimento. Em 2007,

44. São exemplos os BITS da Venezuela com Vietnã (2008), com Canadá (1996), com Alemanha (1996), entre outros países. Cf. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Venezuela, Bolivarian Republic of”, Investment Policy Hub, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/sampc3z>, acesso em: 18 dez. 2019.

45. A República Dominicana assinou a convenção em 20 de março de 2000.

46. Vanessa Giraud, “Is Investment Arbitration in Latin America in Crisis?”, Kluwer Arbitration Blog, 19 maio 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/vulzfx3>, acesso em: 18 dez. 2019.

o cenário político internacional dos países da América Latina foi marcado pelo ressurgimento de uma forte ideologia política que hostilizava o sistema de arbitragem de investimento, em especial o sistema instaurado pela Convenção de Washington. A insatisfação e a descrença com o sistema do ICSID chegaram a ser tão grandes que alguns países chegaram ao extremo de denunciar o tratado. Não se pode afirmar, entretanto, que os países latino-americanos repudiam o sistema do ICSID, já que apenas três denunciaram a convenção. Como visto, a maior parte dos países latino-americanos ainda permanece como Estados contratantes do ICSID.

Ademais, mesmo considerando os países que denunciaram a convenção, apesar de as razões alegadas para a saída do sistema do ICSID remontarem às suscitadas por países para não aderir ao sistema, não é possível afirmar que os Estados latino-americanos estejam retomando a ideologia preconizada pela doutrina Calvo. Muito pelo contrário. Mesmo os Estados que denunciaram a Convenção de Washington vêm se mostrando dispostos a debater e implementar novas soluções de controvérsias entre Estados e investidores.

Como foi debatido na Alba, países latino-americanos vêm cogitando propor um sistema regional de solução de controvérsias e arbitragem de investimento. A Alba endossou a ideia de criação de um centro regional de arbitragem da Unasul, como alternativa ao sistema do ICSID<sup>47</sup>. Essas regras da Unasul contemplam diretivas híbridas que consideram certos aspectos do regime do ICSID e de sistemas regionais e, ao mesmo tempo, determinam que sejam esgotados os recursos locais, retirando a proteção dos investimentos das regras diplomáticas do direito internacional. Além disso, a proposta da Unasul prevê a elaboração de um mecanismo de apelação para reverter eventuais erros inspirado no Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC), que parece ter como objetivo desenvolver um sistema de precedentes. Como esperado, as regras da

47. Criada em 2004 e formada por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, a Unasul tem como principal objetivo promover a integração econômica, social e política na América do Sul. Acredita-se que o mecanismo proposto visa aumentar a transparência, a imparcialidade e o controle, garantindo um resultado mais justo e equilibrado e reduzindo tempo e custo para Estados e investidores estrangeiros.

Unasul tratam da maioria das preocupações levantadas sobre o sistema do ICSID e também inovam outras características<sup>48</sup>.

Contudo, apesar de soar como uma proposta interessante, o estabelecimento de um centro regional de arbitragem sul-americano muito provavelmente não é uma solução cabal para os problemas enfrentados pelos países da região com relação ao sistema de arbitragem de investimento. Afinal, o viés pró-investidor, evidente nas decisões dos tribunais arbitrais, advém do direito aplicável ao caso, ou seja, do BIT, que foi propositalmente concebido de forma assimétrica para proteger os investidores, estabelecendo o tratamento a ser dado aos investidores estrangeiros e os limites legais dos atos expropriatórios<sup>49</sup>. Se não fosse assim, os investidores não teriam estímulo para se vincular a um sistema que, essencialmente, seria favorável aos países receptores de investimentos.

Então, mesmo interessante, tal proposta dos países latino-americanos vai no sentido diametralmente oposto àquilo que os Estados exportadores de capital buscam ao firmar tratados de investimento, isto é, a proteção de seus investimentos diante de um território e uma jurisdição alienígena. Portanto, não se vislumbra como esse mecanismo pode ser efetivo na atração de capital proveniente de países desenvolvidos. Entretanto, esse debate parece ser suficiente para afastar receios de que países latino-americanos estão retomando a perspectiva preconizada pela doutrina Calvo, afinal, estão dispostos a debater e a conceber novos mecanismos de solução de controvérsias que não estejam atrelados às cortes locais.

48. Daniela Páez-Salgado e Fernando Pérez-Lozada, “New Investment Arbitration Center in Latin America: Unasur, A Hybrid Example of Success or Failure?”, Kluwer Arbitration Blog, disponível em: <https://tinyurl.com/rlybxt>, acesso em: 18 dez. 2019.

49. Wei Dan, “Acordos Bilaterais de Promoção e Proteção de Investimentos: Práticas do Brasil e China”, *Nação e Defesa*, n. 125, 4ª série, pp. 157-191, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/rnf6rum>, acesso em: 18 dez. 2019.

## Considerações finais

A instabilidade política decorrente da bipolarização global após a Segunda Guerra Mundial e do surgimento de países independentes pouco desenvolvidos economicamente fez os países exportadores de capital empreenderem enormes esforços na busca por formas de não sujeitar seus investimentos à discricionariedade de uma legislação estrangeira. Como solução para esse entrave, surgiram no sistema internacional tratados de investimento que elegiam a arbitragem como mecanismo de solução de controvérsias<sup>50</sup>. O sucesso desse mecanismo deu origem, em 1961, ao ICSID, proposto por Broches, então conselheiro do Bird.

A doutrina Calvo, que preponderava na América Latina durante a maior parte do século xx, impediu, durante muito tempo, que os países da região aderissem ao sistema do ICSID. Contudo, a necessidade de fomentar o crescimento econômico por meio dos investimentos estrangeiros diretos fez os países latino-americanos repensarem seu posicionamento e ratificarem a Convenção de Washington.

Com o passar dos anos, o viés excessivamente pró-investidor presente nas decisões dos tribunais arbitrais do ICSID foi gradativamente despertando nos países latino-americanos a necessidade de sopesar o ônus de serem frequentemente acionados em arbitragens de investimento e os investimentos estrangeiros proporcionados por essa via. Esse cálculo resultou na denúncia da Convenção de Washington por Bolívia, Equador e Venezuela.

As denúncias não permitem concluir, contudo, que os países latino-americanos se opõem ao recebimento de investimentos estrangeiros em seu território ou à sujeição desses investimentos estrangeiros à jurisdição arbitral. Ademais, o número de países latino-americanos que denunciou a Convenção de Washington é significativamente inferior ao de países que continuam membros do sistema do ICSID. Mesmo considerando exclusivamente os países que denunciaram a convenção, não é possível afirmar que

50. Luke Eric Peterson, *Human Rights and Bilateral Investment Treaties: Mapping the Role of Human Rights Law within Investor-State Arbitration*, Montreal, Rights and Democracy, 2009, pp. 15-16, disponível em: <https://tinyurl.com/lamoxgz>, acesso em: 18 dez. 2019.



estejam retomando a ideologia preconizada pela doutrina Calvo, afinal, os países latino-americanos vêm cogitando propor um sistema regional de arbitragem de investimento. Tal sistema, além de muito provavelmente ser ineficaz, será mais do mesmo, já que o regime de arbitragem de investimento foi propositalmente concebido com o objetivo de proteger investidores. Desse modo, o que se percebe é que as denúncias decorreram muito mais de uma aliança política entre alguns países bolivarianos que uma verdadeira insatisfação com o sistema de arbitragem de investimento; portanto, não se pode afirmar que a adormecida doutrina Calvo tenha despertado e esteja pairando sobre os países da América Latina.



# O papel efetivo da educação formal para um crescimento sustentável e de qualidade na América Latina: desafios e proposições

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO<sup>1</sup> ■

PAULO SÉRGIO DE CASTRO<sup>2</sup>

## Introdução

A América Latina é uma região repleta de desafios para obter um crescimento que seja sustentável e de qualidade, ou seja, que envolva não apenas crescimento econômico como também desenvolvimento social e inclusão. É patente, na literatura e em situações reais, que o desenvolvimento das nações necessariamente passa pelo eixo que envolve a educação formal.

1. Pesquisadora no Center for Organization Studies (Cors) e no Núcleo de Estudos e Pesquisas de Política Internacional, Estudos Internacionais e Políticas Comparadas (Nespi), ambos da Universidade de São Paulo (usp); pós-doutorado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), também da usp; doutora em ciências pelo Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina (Prolam-usp); mestre e especialista em administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Eaesp); graduada em comunicação social (jornalismo) pela Faculdade Cásper Líbero e em administração pelo Centro Universitário Senac, em São Paulo (sp). É professora na FEA-USP (Programa PART) e na Universidade de Mogi das Cruzes (UMC), *campus* Villa-Lobos, em São Paulo (sp), avaliadora de cursos e instituições pelo Ministério da Educação (MEC) e participante da Cátedra José Bonifácio. Realiza, em 2019-2020, segunda pesquisa de pós-doutorado na FEA-USP.
2. Estuda doutorado em direito do trabalho na Universidad de Buenos Aires (UBA) e doutorado (modalidade doutorado direto) no Prolam-usp; especialista em direito empresarial pela Universidade de Guarulhos (UNG), em direito educacional pelo Centro de Extensão Universitária – Instituto Internacional de Ciências Sociais (CEU-IICS) – Escola de Direito e em direito previdenciário pela Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil (ESA-OAB). Graduado em direito pelas Faculdades Integradas de Guarulhos (FIG) e em administração pelo Centro Universitário Senac. É advogado pela OAB-SP, professor na UMC, *campus* Villa-Lobos, e participante da Cátedra José Bonifácio.

No século XXI, o papel da educação formal é reforçado pela quebra de barreiras físicas e culturais e pelo surgimento de novas tecnologias, as quais exigem cada vez mais conhecimento para serem operadas. Na era da tecnologia 4.0, da automação e da inteligência cognitiva, o capital intelectual é a moeda de maior valor para um país que deseja ter crescimento sustentável e inclusivo. Países considerados modelos em termos de crescimento sustentável apresentam uma população com altos níveis educacionais e têm também índices consideráveis em termos de saúde e serviços sociais diversos que alcançam a quase totalidade de seus habitantes.

Na América Latina, com raras exceções, o panorama ainda está longe de uma realidade de inclusão social e infraestrutura que atenda à maioria da população. Além de a educação formal não ter alcance universal, há diferentes níveis de qualidade para os vários estratos sociais. Nas instituições de ensino, a educação pouco ou nada prepara para que se tenha uma formação de habilidades (em inglês, *skills*) que permitam aos latino-americanos desenvolverem ações em prol do crescimento sustentável e de qualidade. E essa falta de compreensão e ajuste de currículos à demanda contemporânea<sup>3</sup> pode criar uma fissura tão grande a ponto de impedir o desenvolvimento de ações efetivas em busca da obtenção desses objetivos de sustentabilidade e qualidade, bem como de atendimento às novas demandas sociais que exigem habilidades interpessoais e socioemocionais<sup>4</sup>, além das tradicionais habilidades cognitivas que são medidas em provas internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa; do inglês, Programme for International Student Assessment).

Considerando a atual convocatória da Cátedra José Bonifácio para analisar e discutir o estado atual de elementos ou aspectos que levem a um

3. Mercedes Mateo, “¿Están los Ciudadanos de América Latina Preparados para el Siglo XXI?”, *El País*, 31 out. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/rnkc6ff>, acesso em: 18 dez. 2019.
4. Edgar Morin, *Los Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro*, Paris, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 1999, disponível em: <https://tinyurl.com/u32updf>, acesso em: 18 dez. 2019; Eric A. Hanushek e Ludger Woessmann, *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2015.

crescimento sustentável e de qualidade para a região latino-americana, este capítulo aborda um importante eixo: o da infraestrutura em termos de educação. Esse eixo afeta, direta ou indiretamente, os quatro itens do enfoque sistêmico<sup>5</sup>: equilíbrio macroeconômico; eficiência e produtividade; equidade e inclusão social; equilíbrio ambiental. Tais itens serão abordados em detalhes no desenvolvimento deste texto.

Tendo em vista o panorama apresentado e os eixos de enfoque sistêmico apontados, elegeu-se esta pergunta de pesquisa: qual é o papel efetivo da educação formal latino-americana para que propicie crescimento sustentável e de qualidade na região? Por consenso, espera-se que a educação formal latino-americana tenha o papel de preparar pessoas em sua integralidade, o que corresponde a conhecimentos cognitivos e socioemocionais para enfrentar os desafios do mundo globalizado e multicultural que caracteriza o século XXI. No entanto, sabe-se que a educação formal latino-americana exerce um papel secundário e incompleto se considerado o foco de propiciar crescimento sustentável e de qualidade na região, por estar, ainda, arraigada a paradigmas que impedem a adoção de políticas públicas e medidas avaliativas que permitam o alcance do papel desejado.

A inovação de nossa pesquisa está em abordar as políticas públicas voltadas à educação formal na América Latina objetivando o alcance do tão esperado crescimento sustentável e de qualidade – o que implica, necessariamente, crescimento, desenvolvimento social e inclusão –, tendo como base os quatro itens levantados no enfoque sistêmico proposto por García na edição de 2019-2020 da Cátedra José Bonifácio. Visa-se a recomendação de ações gerais que possam ser adotadas pelos países latino-americanos, em termos de políticas educacionais formais, para que se desenvolva uma infraestrutura robusta com relação à educação e seja possível formar uma base estrutural que permita o desenvolvimento so-

5. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina: Diagnóstico Estratégico y Propuestas para una Agenda Prioritaria”, em XXI Cumbre Iberoamericana Paraguay, Asunción, 2011, p. 37, gráfico 1.2, disponível em: <https://tinyurl.com/u7crsjr>, acesso em: 18 dez. 2019.

cial inclusivo, que, por sua vez, dá suporte ao crescimento sustentável e de qualidade. Este, portanto, é o objetivo geral desta investigação.

Os objetivos específicos são estes:

- realizar um levantamento das políticas educacionais formais adotadas nos últimos vinte anos na América Latina cujos resultados foram objeto de análise;
- listar ações exitosas em termos de educação formal adotadas em países fora da região latino-americana que apresentam desenvolvimento social e econômico mais inclusivo;
- comparar essas políticas com ações exitosas relacionadas à educação formal adotadas em outros países, a fim de identificar elementos comuns entre as ações latino-americanas e as de outros países.

Para alcançar os objetivos propostos, adotou-se pesquisa bibliográfica e documental. Além de bases como Scielo, Scopus, Spell e Web of Science, para analisar artigos científicos recentes que adotam como temática de pesquisa o papel da educação formal na estruturação de uma base que leve ao crescimento sustentável e de qualidade, foram utilizadas informações constantes em plataformas de organismos como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco; do inglês, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ademais, foram consultadas estatísticas disponibilizadas na plataforma edx e em cursos que abordam a questão de políticas públicas para educação, como políticas públicas baseadas em evidências, informações sobre o que funciona em educação, dados para efetividade de políticas públicas, políticas efetivas de desenvolvimento infantil, elementos sobre realidade social e econômica da América Latina.

## Relação entre os itens de enfoque sistêmico sobre infraestrutura e a educação formal na América Latina

No século xx, a economista Rosemary Thorp<sup>6</sup> cunhou uma expressão bastante pertinente para o que ocorria na América Latina em termos econômicos: caixa vazia. Metaforicamente, corresponde à única caixa em que a pesquisadora não conseguiu enquadrar os países da América Latina: aquela que apresenta crescimento com equidade. Em resumo, a pesquisadora aponta que há quatro possíveis combinações entre as variáveis crescimento e equidade, que estão relacionadas com diferentes caixas: crescimento sem equidade; equidade sem crescimento; nem crescimento, nem equidade; e crescimento com equidade. Há países latino-americanos que podem ser enquadrados na caixa de crescimento sem equidade; há países que apresentam mais equidade, mas não crescimento; existem ainda aqueles que não apresentam nem crescimento, nem equidade. Entretanto, não há países latino-americanos que possam se encaixar na caixa do crescimento com equidade. Isso deixa a região com esse vazio.

Em pleno século xxi, a região latino-americana continua sendo incomodada com a caixa vazia de Thorp. Em nosso entendimento, podemos ampliar esse problema da caixa vazia do crescimento com equidade, neste século, para a problemática da caixa vazia que é ainda mais impactante e corresponde à falta de desenvolvimento com inclusão. Defendemos que a caixa do desenvolvimento com inclusão permanece vazia porque não se apresenta, nas políticas públicas dos países da América Latina, uma visão mais holística ou sistêmica quando se debatem propostas para o desenvolvimento social e econômico dos países e porque há paradigmas presentes na infraestrutura (a parte não visível) da organização educacional que impactam diretamente o *modus operandi* da estrutura (a parte visível), impedindo o alcance de eficácia nas ações adotadas. Esses paradigmas são apresentados ao longo deste capítulo.

6. Rosemary Thorp, *Progreso, Pobreza e Exclusão: Uma História Econômica da América Latina no Século xx*, Nova York, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 1998.

Especificamente com relação à educação formal, que ocorre em ambiente escolar, é raro encontrar proposições que abranjam, conjuntamente, os itens apresentados a seguir:

- **Equilíbrio macroeconômico** – Depende do desenvolvimento de políticas bem estruturadas que envolvam os distintos aspectos da economia e do papel do governo na interferência e na gestão do mercado. No que diz respeito à educação formal, em locais com equilíbrio econômico, uma formação educacional de peso permite que o governo tenha pessoas mais bem preparadas e com visão estratégica para lidar com o complexo ambiente globalizado e repleto de distintas nuances que caracterizam o mundo moderno. Em geral, indicadores tradicionais de investimento do produto interno bruto (PIB) em educação, crescimento do país *versus* nível educacional, investimento em infraestrutura *versus* efetividade de resultados são utilizados para medir os índices educacionais considerando-se esse foco de equilíbrio macroeconômico.
- **Eficiência e produtividade** – A relação deste item com educação formal envolve claramente o ambiente da Revolução Industrial 4.0, a qual, como apontado anteriormente, demanda pessoas preparadas e com conhecimento de ponta para inovar e conduzir as novas tecnologias, levando o país a um patamar mais alto em termos de crescimento. Adicionalmente, ainda que haja resultados distintos em pesquisas realizadas, a maior parte dos estudos sobre educação e eficiência demonstra que o alcance de eficiência e produtividade está diretamente relacionado à formação do capital humano, ou seja, à adequação de habilidades e capacidades às novas tecnologias e aos processos produtivos que surgem das inovações<sup>7</sup>. Alguns indicadores utilizados são: nível de empregabilidade após o ensino médio, educação *versus* empregabilidade

7. Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Maria Sylvia Macchione Saes, “The Contribution of Formal Education to the Efficiency in Agriculture: An Analysis From the Literature Review” = “Contribuição da Educação Formal para a Eficiência na Agricultura: Uma Análise a partir da Revisão da Literatura”, *Interiencia*, vol. 43, n. 2, pp. 98-105, fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/qp6eg9m>, acesso em: 18 dez. 2019. Cf. também CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, *op. cit.*, 2011.



de, demandas do mundo do trabalho *versus* competências dos egressos do ensino superior.

- **Equidade e inclusão social** – Neste ponto, a educação é peça fundamental para que se possa ter uma sociedade mais igual e inclusiva; a educação é a mola mestra da ascensão social e é um dos fatores que, como já provado na literatura, mais atua em prol da diminuição das desigualdades geradas por fatores econômicos. Estes são os indicadores usados para identificar os resultados da educação formal com relação a este item: nível educacional e redução de desigualdades oriundas de fatores econômicos e sociais, nível educacional *versus* indicadores de saúde e bem-estar.
- **Equilíbrio ambiental** – A literatura aponta que uma formação educacional mais abrangente amplia a possibilidade de as pessoas adotarem soluções criativas que permitam a execução de atividades econômicas com redução de impacto ambiental. Ademais, a educação aumenta a visão holística dos tomadores de decisão e, de forma geral, contribui significativamente para que se adotem soluções considerando todos os aspectos de um projeto<sup>8</sup>. Os indicadores utilizados para identificar os resultados da educação formal no tocante ao equilíbrio ambiental são: nível educacional *versus* índices de soluções criativas ou inovadoras que reduzam o impacto ambiental nas cidades.

A busca por equilíbrio macroeconômico em muito se associa à questão da eficiência ou otimização do uso dos recursos, e da produtividade. O BID apresenta uma série de estatísticas e estudos quantitativos acerca da aplicação de recursos em educação formal<sup>9</sup>, *vis-à-vis* os resultados encontrados. Um ponto importante a ser destacado é que os resultados são bastante diversificados. Para exemplificar, pode-se mencionar a discussão acerca de investimento em infraestrutura de informática, infraestrutura

8. Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Maria Sylvia Macchione Saes, *op. cit.*, fev. 2018.

9. Inter-American Development Bank (IDB), Numbers for Development, Washington, 2018 (base de dados sobre educação), disponível em: <https://tinyurl.com/uhrmbml>, acesso em: 18 dez. 2019.

física e materiais educativos. Em geral, encontra-se que há uma associação positiva entre investimento e desempenho, e a um maior investimento corresponde um maior desempenho, principalmente em países em desenvolvimento<sup>10</sup>; contudo, somente investir em infraestrutura não representa, diretamente, o alcance de um resultado que resulte em mais equidade ou seja mais eficiente, demonstrando que é necessário que outros itens sistêmicos sejam parte das políticas desenvolvidas para que se obtenha, por exemplo, inclusão e equidade. Entre as propostas, a literatura aponta que trazer autonomia para os atores diretamente envolvidos no processo é um ponto altamente positivo, pois permite tomadas de decisão mais assertivas e eficientes e encontro de soluções mais inovadoras que atendam ao entorno e a suas peculiaridades<sup>11</sup>.

É possível identificar que o equilíbrio macroeconômico está, no caso da educação, estreitamente relacionado aos itens de eficiência e produtividade, de equidade e inclusão social e de equilíbrio ambiental. Além de a literatura destacar que indivíduos mais escolarizados tendem a tomar decisões mais abrangentes, derivadas de uma visão mais holística do problema, também apresenta achados que correlacionam positivamente a educação com tomadas de decisão que são menos prejudiciais ao meio ambiente, justamente pelo fato de o indivíduo escolarizado ter maior compreensão de seu entorno e, em geral, mais acesso ou domínio de tecnologias menos prejudiciais ao meio, especialmente na agricultura<sup>12</sup>.

Pode-se argumentar que a defesa da educação como motor de equidade e inclusão social é algo polarizado em termos de debate sobre posições de caráter econômico, que vai desembocar em discussões sobre neoliberalis-

10. María Soledad Bos *et al.*, *PISA América Latina y el Caribe: ¿Cómo se Relaciona el Aprendizaje con los Recursos?* – Nota 7, Washington, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/tk27jfq>, acesso em: 18 dez. 2019. Cf. também Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Qué Funciona en Educación: Políticas Educativas Basadas en Evidencia*, edx, Cambridge (Estados Unidos), 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/snf6nda>, acesso em: 18 dez. 2019.

11. Lant Pritchett, “El Renacimiento de la Educación. ¿Por qué la Escolarización en los Países en Desarrollo se Tambalea? ¿De qué Manera el Mundo Desarrollado es Cómplice de Esto? ¿Cuál es el Próximo Paso a Seguir?”, edx, Cambridge (Estados Unidos), 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/rfq2523>, acesso em: 18 dez. 2019.

12. Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Maria Sylvia Macchione Saes, *op. cit.*, fev. 2018.

mo, pós-liberalismo e outras “sedimentações” de ideologias<sup>13</sup> que tornam improdutivo a discussão. Contudo, não é nesse sentido que o elemento componente do eixo é aqui abordado: compreende-se educação como um elemento fundamental em busca de justiça social<sup>14</sup>, conceito muito mais amplo e abrangente que igualdade, e de espaço para a construção de uma visão mais aberta dos indivíduos que fazem parte desse processo de educação formal. Defende-se que a educação seja um espaço de troca e aprendizado com distintas culturas na busca de soluções de problemas, criação de oportunidades, construção de novos caminhos para o mundo globalizado e tecnológico do século XXI.

Apresentadas essas considerações sobre os itens de enfoque sistêmico, pode-se vislumbrar, de uma maneira mais holística, o papel da educação formal para que o indivíduo consiga obter uma formação mais completa e para que o arcabouço educacional obtido contribua para a ação criativa e eficaz em outras esferas sociais, aumentando a probabilidade de tomadas de decisão mais assertivas para reduzir os problemas locais e desenvolver a região. Também é possível compreender por que países que sofreram revezes econômicos e sociais de grande impacto, como o Japão após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ou países desenvolvidos, como os Estados Unidos, a Alemanha e a Inglaterra, entendem a educação como elemento fundamental de mudança e desenvolvem políticas públicas para a criação de um sistema nacional robusto que envolve educação e inovação<sup>15</sup>, com base nessa compreensão da importância de investimento nesse elemento tão essencial para a mudança de patamar e para o alcance de desenvolvimento com equidade.

13. Hernán Amar *et al.*, “Las Relaciones entre ‘Educación e Inclusión Social’ en Argentina y Brasil: Las Apropiaciones Específicas de Algunos Debates e Ideas Educativos de la Trama Discursiva Internacional Circulante”, *Revista Educação Especial*, vol. 28, n. 53, pp. 557-568, set.-dez. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/uts94c6>, acesso em: 18 dez. 2019.

14. *Idem, ibidem.*

15. Ester Carneiro do Couto Santos, “Papel do Estado para o Desenvolvimento do SNI: Lições das Economias Avançadas e de Industrialização Recente”, *Economia e Sociedade*, vol. 23, n. 2 (51), pp. 433-464, ago. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/qotw6fz>, acesso em: 18 dez. 2019.

## **Panorama das políticas públicas em educação formal adotadas nos últimos vinte anos na América Latina**

É importante ressaltar que este capítulo não tem a pretensão de analisar exaustivamente as diversas políticas públicas em educação formal que foram adotadas nos distintos países que compõem a América Latina. Busca-se analisar as diretrizes gerais que as políticas adotaram nesse intervalo de tempo, para que se possa, considerando-se o objeto de estudo educação formal, encontrar elementos mais precisos que demonstrem a efetividade de políticas nessa área, em comparação com as metas traçadas para cada segmento, desde a educação infantil até a superior.

O Banco Mundial<sup>16</sup> apresenta como estratégia geral a garantia de acesso à escola, no caso das crianças, e a busca por garantia de aprendizagem para todos, cabendo aos governos desenvolverem ações que permitam a instituição de um ensino de qualidade e que mantenham a proposta de universalidade de acesso para proporcionar oportunidades de aprendizado permanente. Tanto o Banco Mundial como o BID demonstram que as políticas educacionais têm de ser estruturadas contando com processos avaliativos que assegurem a medição de resultados e a identificação de indicadores que sejam importantes para não apenas alcançar metas propostas como também transformar a realidade local.

Na educação infantil, observa-se que a maioria dos países latino-americanos tem centrado suas ações em termos de políticas públicas educacionais para ampliar o nível de compreensão de pais ou cuidadores com relação à importância do desenvolvimento infantil e investido em ações que ampliem a cobertura geográfica e a qualidade dos centros de atendimento à primeira infância<sup>17</sup>. Nos ensinos fundamental e médio, também

16. Banco Mundial, Educación: Panorama General, Washington, 12 nov. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/txls9s3>, acesso em: 18 dez. 2019.

17. Helia Molina e Andrea Torres, Gestión de Políticas y Programas de Desarrollo Infantil Temprano: Curso Virtual para Formuladores de Políticas y Gestores de Programas y Proyectos, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/vn3zep4>, acesso em: 18 dez. 2019.

há um direcionamento de iniciativas para ampliar o espaço de cobertura e a matrícula bruta. Vários países adotaram programas para ampliar o tempo de permanência de crianças e adolescentes na escola. São exemplos: Jornada Escolar Completa (Chile, 2006), Programa Mais Educação (Brasil, 2007), Programa Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno (El Salvador, 2011), Programa de la Reforma Educativa (México, 2011), Jornada Escolar Extendida (República Dominicana, 2011), Proyecto de Escuelas de Tiempo Completo y Extendido (Uruguai, 2011), Proyecto Escuela de Tiempo Completo (Venezuela, 1992)<sup>18</sup>.

Já as políticas de ensino superior, embora mais variadas, mantêm a busca por ampliação de cobertura, sustentando a política de educação superior universal e de ampliação da participação privada nesse segmento (algumas exceções permanecem, como Cuba e Uruguai, que apresentam sistemas de conformação superior eminentemente formados pelo setor público)<sup>19</sup>. No cômputo geral, as estratégias se voltam para a massificação permitida pela tecnologia de ensino a distância (EAD) nos cursos de graduação tradicionais e nos cursos superiores de tecnologia e para a busca por padrões internacionais de qualidade e classificação para os cursos *stricto sensu*, isto é, mestrados e doutorados acadêmicos.

Com relação a investimento em infraestrutura, o que se observa é que a redução de custos para que se possa frequentar a escola, em geral conseguida mediante um processo de logística que envolve a construção de escolas próximas aos bairros residenciais, de fato traz maior probabilidade de frequência por parte do alunato e pode contribuir para ampliar o grau de escolaridade; porém, essa redução de custos não está associada à ampliação do desempenho dos estudantes. É importante, sim, investir em recursos, mas somente ajudam a melhorar o desempenho quando há um

18. Levindo Diniz Carvalho, Bárbara Ramalho e Kildo Adevaire dos Santos, “O Mais Educação na América Latina: Legados a Infâncias e Juventudes Pobres”, *Educación & Realidade*, vol. 44, n. 1, pp. 1-22 (artigo e80711), 25 fev. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/v45t287>, acesso em: 18 dez. 2019.

19. Pedro Krottsch, *Educación Superior y Reformas Comparadas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2009 (Cuadernos Universitarios, 6).

impacto nas experiências que os estudantes têm no dia a dia escolar, bem como quando existe qualificação docente<sup>20</sup>.

No que se refere aos professores, nos últimos vinte anos, têm-se encontrado diversos programas de apoio ao docente, tanto em termos de formação, de educação permanente, como de acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICS). Essa também é uma vertente geral encontrada nos países da América Latina e do Caribe, visto que estudos feitos sobre o que impacta realmente a educação demonstram que o professor é um dos elementos mais centrais em termos de efetividade de políticas. Desse modo, visando aprimorar a qualidade desse elemento central, podem ser citados programas que objetivam a recuperação do prestígio docente, com oferta de bolsas e benefícios para os melhores estudantes do ensino médio voltarem seu interesse à profissão de professor. Exemplos são apresentados na seção seguinte, sobre as políticas exitosas adotadas.

Sobre a qualificação docente, é necessário ressaltar que há necessidade de apoio e aprimoramento profissional para os docentes, os quais precisam alcançar níveis mais elevados de qualificação, o que, na América Latina, se reveste de importância, visto que a profissão de magistério não está entre as mais procuradas ou desejadas pelos que apresentam bom desempenho escolar. Ao contrário, desde os anos 1980, observa-se um desprestígio para a outrora nobre profissão docente<sup>21</sup>. Os melhores estudantes das escolas secundárias buscam profissões consideradas promissoras para o futuro, como as relacionadas a robótica e engenharia de computação, e as tradicionais, como medicina, direito e engenharia. Uma das consequências dessa falta de interesse no magistério é a desvalorização da profissão e o sucateamento dos programas de formação, resultando em diminuição da procura

20. Richard J. Murnane e Alejandro J. Ganimian, “¿Cuáles Son las Lecciones de las Evaluaciones de Impacto Rigurosas de Políticas Educativas para América Latina?”, *Inter-American Dialogue = Diálogo Interamericano (Política Educativa)*, pp. 1-28, jun. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yx3cwoew>, acesso em: 18 dez. 2019.

21. Cf., por exemplo, Gregory Elacqua *et al.*, *Profesión: Profesor en América Latina — ¿Por qué se Perdió el Prestigio Docente y Cómo Recuperarlo?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/s2tc5gq>, acesso em: 18 dez. 2019.

pelos cursos, redução da qualidade e menor investimento por parte das instituições de ensino, o que resulta em uma formação com várias lacunas.

Outra característica das políticas públicas educacionais que vêm sendo adotadas na América Latina de forma geral é a aproximação à ciência da administração, em termos de buscar a medição de resultados para estruturar propostas de aprimoramento contínuo e obter financiamentos, visto que passam a ser vinculados a resultados. Alguns exemplos estão no uso de dados sobre educação compilados por órgãos como Banco Mundial<sup>22</sup>, BID<sup>23</sup>, Unesco<sup>24</sup> e OCDE<sup>25</sup>, entre outros. Tem-se observado, portanto, a preocupação dos governos latino-americanos em desenvolver políticas públicas de educação baseadas em evidências, o que é alvissareiro, visto que os resultados registrados permitem não apenas aprendizado como também compartilhamento e aprimoramento que vão além das fronteiras.

O que há de comum entre as políticas exitosas de países desenvolvidos e de países latino-americanos, em uma análise da vasta literatura sobre políticas voltadas à educação, mostra que o sucesso resulta de uma combinação de fatores que envolvem infraestrutura organizacional, tomadas de decisão derivadas de evidências, autonomia decisória local e mudança cultural. Os sistemas educacionais envolvem a administração escolar,

22. Cf., por exemplo, World Bank, Educational Statistics (EdStats) = Estadísticas de Educación (EdStats), Washington, [2019], disponível em: <https://tinyurl.com/shbrcz5> e <https://tinyurl.com/rdedsad>, acesso em: 18 dez. 2019.
23. Cf. “BID Lanza Portal Multilingüe de Datos Educativos Regionales para Apoyar la Mejora de los Aprendizajes”, Iadb.org, 15 mar. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/rcu27qe>, acesso em: 18 dez. 2019. Trata-se do Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (Cima), do BID, que é um portal trilingue (espanhol, português e inglês) com informações estatísticas sobre educação na América Latina e no Caribe.
24. Diversos dados sobre mobilidade acadêmica, taxas de matrícula, metas educativas para a América Latina e o Caribe podem ser encontrados em: “Metas Educativas 2021: Datos y Cifras”, Organización de Estados Ibero-americanos (OEI), [2019], disponível em: <https://tinyurl.com/qvybbzk>, acesso em: 18 dez. 2019.
25. Cf. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Education at a Glance: OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing, 1998-2019; “GPS, el Navegador de la Estadística Educativa: OCDE”, Educalab.es, 18 mar. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/wq7aw83>, acesso em: 18 dez. 2019. No portal Education GPS, da OECD, é possível combinar dados e obter informações estatísticas sobre educação, disponível em: <https://tinyurl.com/z3uwq8g>, acesso em: 18 dez. 2019.

os professores, os alunos e a retroalimentação da sociedade de todo esse processo contínuo, que precisa de uma avaliação de todos os participantes envolvidos na seara educacional e de políticas que estejam alinhadas. O próprio Banco Mundial destaca que desalinhamentos e incoerências entre objetivos e responsabilidades, informações e métricas, incentivos e aplicação de recursos financeiros resultam em uma redução na eficiência das políticas e impedem o aprendizado<sup>26</sup>.

As políticas educacionais mais exitosas encontradas em países desenvolvidos, como Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia, Finlândia e Países Baixos, abrangem quatro diretrizes:

- uso de informações para identificar necessidades;
- utilização de informações para trazer foco aos processos de suporte às ações educacionais;
- consciência de que a mudança tem de ocorrer de dentro para fora; porém, é preciso apoio externo, o que significa, assim entendemos, que é preciso uma cultura organizacional voltada à melhoria contínua, e essa cultura não pode ser restrita à escola, mas tem de estar presente nos governos;
- asseguramento de oportunidades de melhoria para, em seguida, avançar a outros pontos.

Observa-se, ademais, que os sistemas não são padronizados, mas personalizados segundo a realidade e as necessidades locais. Assim, há sistemas que possuem estruturas intermediárias em seu modelo organizacional, como o sistema canadense, o estadunidense e o finlandês, enquanto outros são mais centralizados, como o sistema dos Países Baixos e da Nova Zelândia<sup>27</sup>.

26. World Bank, *Learning to Realize Education's Promise: World Development Report 2018*, Washington, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/uh4d4sm>, acesso em: 18 dez. 2019.

27. Analía Jaimovich, "Arquitectura Institucional para la Mejora Escolar", *BID Educación*, fev. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/wjbhprj>, acesso em: 18 dez. 2019.



No que se refere à infraestrutura, já se constatou que o problema não está no investimento feito<sup>28</sup>. Embora haja estudos que apontam a necessidade de investimento do PIB em educação, a questão não está limitada ao valor do investimento em si, mas no que investir<sup>29</sup>. A infraestrutura é importante para ampliar o aprendizado, mas, para ser eficiente, precisa fazer parte de um processo mais amplo que abrange a qualificação dos atores envolvidos no processo e na aplicação personalizada de recursos educativos, conforme as necessidades locais. Em resumo, é preciso ter o compromisso de todos os envolvidos no processo para que haja educação com qualidade e cooperação intersetorial<sup>30</sup>.

Um exemplo de política de sucesso em termos de infraestrutura é o Plan Ceibal, no Uruguai, que teve início em 2007 para apoiar as políticas educativas com tecnologia. Além de cumprir a meta proposta de ter 100% dos alunos com acesso a computador e internet em qualquer ponto do país, foi transformado em política de Estado e abrange, atualmente, um público que vai de crianças a idosos e contempla biblioteca virtual, jogos, ensino de robótica, resultados imediatos de avaliação de aprendizagem e participação na Red Global de Aprendizajes – uma rede de colaboração de educadores que envolve sete países e três continentes<sup>31</sup>.

A literatura demonstra que o desenvolvimento cognitivo deve ser estimulado na primeira infância e, na América Latina, por causa das desigualdades sociais e econômicas, perde-se uma oportunidade não possível de ser resgatada, o que resulta em jovens e adultos que nunca vão conse-

28. Paul Glewwe, “Infraestructura y Aprendizaje”, em *Qué Funciona en Educación: Políticas Públicas Basadas en Evidencias*, edx, Cambridge (Estados Unidos), 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/snf6nda>, acesso em: 18 dez. 2019; Agustín Claus, “El Impacto de la Infraestructura Escolar en los Aprendizajes de las Escuelas Secundarias”, em III Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educacional (Colmee 2018), Montevideo, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/wbr2nda>, acesso em: 18 dez. 2019.

29. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), *Suficiencia, Equidad y Efectividad de la Infraestructura Escolar en América Latina según el TERCE*, Santiago (Chile), 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/spz98cz>, acesso em: 18 dez. 2019.

30. Paul Glewwe, “Overview of Education Issues in Developing Countries”, em Paul Glewwe (org.), *Education Policy in Developing Countries*, Chicago, University of Chicago Press, 2014.

31. Plan Ceibal, Montevideo, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/soupmky>, acesso em: 18 dez. 2019.

guir desenvolver plenamente suas capacidades cognitivas. Políticas públicas para o desenvolvimento infantil ainda na primeira infância são, portanto, essenciais para que ocorra desenvolvimento cognitivo e socioemocional em plenitude<sup>32</sup>. Na América Latina, há ações exitosas em termos de desenvolvimento na primeira infância; são projetos que conscientizam pais e cuidadores sobre a relevância do desenvolvimento do cérebro da criança nos primeiros anos de vida. Um exemplo é no programa de desenvolvimento infantil *Crece Bien para Vivir Bien* (Bolívia, 2012)<sup>33</sup>, que envolve o atendimento a crianças menores de 4 anos em centros de atenção que permitem, além do cuidado diário, o desenvolvimento cognitivo e psicossocial em salas de estimulação e a realização de visitas domiciliares aos pais, com pessoal especializado, para ampliar as possibilidades de estímulo ao desenvolvimento cognitivo e psicossocial. Ações dessa natureza também foram adotadas em outros países, como Jamaica, Guatemala, Honduras, Nicarágua; em todos se constatou que ações intersetoriais envolvendo saúde e educação trazem resultados benéficos para toda a vida<sup>34</sup>.

32. National Scientific Council, Center on the Developing Child, Harvard University, *La Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano: Cerrando la Brecha entre lo que Sabemos y lo que Hacemos*, Cambridge (Estados Unidos), 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/upeauy8>, acesso em: 18 dez. 2019; Fraser Mustard, “Desarrollo Infantil Inicial: Salud, Aprendizaje, y Comportamiento a lo Largo de la Vida”, fev. 2003; Mary E. Young, “Aprendizaje Temprano, Ganancias Futuras”, fev. 2003; Manuel Manrique, “Del Cuidado al Desarrollo Infantil desde el Enfoque de Derechos”, fev. 2003. Mustard, Young e Manrique apresentaram seus estudos na sessão plenária ¿Qué es el Desarrollo Infantil? do Foro Internacional Primera Infancia y Desarrollo: El Desafío de la Década, Bogotá, 12-14 fev. 2003. Os textos podem ser lidos em: *Memorias Foro Primera Infancia y Desarrollo: El Desafío de la Década*, Bogotá, set. 2003, pp. 85-107, disponível em: <https://tinyurl.com/va6zy9b>, acesso em: 18 dez. 2019.
33. Paula Bedregal et al., *Centros Infantiles en Bolivia: Atención, Infraestructura y Calidad de Servicios de Desarrollo Infantil*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dez. 2016 (IDB-TN-1187), disponível em: <https://tinyurl.com/unvd2lu>, acesso em: 18 dez. 2019; Bolívia, Ministerio de Salud, “Programa de Desarrollo Infantil Temprano se Implementó en 35 Municipios”, *Minisalud.gob.bo*, 17 nov. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/u4437mg>, acesso em: 18 dez. 2019.
34. Emiliana Vegas e Lucrecia Santibáñez, *La Promesa del Desarrollo en la Primera Infancia en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial/Mayol, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/thwbe4b>, acesso em: 18 dez. 2019.

Também podem ser identificadas como políticas bem-sucedidas os planos de aprimoramento contínuo das escolas e ações que visam alcançar uma ruptura no processo de deterioração da educação, com investimento na formação de um elemento-chave para o sucesso de qualquer programa educacional: o professor. Como apontado na seção anterior, a formação docente apresenta lacunas, e os estudantes que optam pelo magistério estão alocados nos estratos inferiores de programas de avaliação de formação profissional. Para combater o desinteresse pela profissão e buscar uma ampliação da qualidade dos programas, alguns países latino-americanos têm adotado políticas públicas sistemáticas que abarcam oferta de benefícios e bolsas para os melhores estudantes das escolas de ensino médio que optam por seguir a carreira de magistério. São oferecidas, por exemplo, bolsas para os melhores alunos seguirem a carreira de professor nos programas Beca Vocación de Profesor (Chile), Beca Vocación de Maestro (Peru) e Ser Pilo Paga Profe (Colômbia)<sup>35</sup>.

Não apenas bolsas como também a oportunidade de realmente criar em sala de aula, de ter autonomia e receber contrapartida em termos de capacitação, avaliação, compensação financeira e reconhecimento são fatores que elevam a motivação do professor. Vale ressaltar que estudos demonstram que os professores podem incrementar o aprendizado dos alunos em até um ano e meio e que a exposição a um professor competente e eficaz, na formação inicial, traz resultados positivos para o resto da vida de todos<sup>36</sup>. O docente é, pois, uma das infraestruturas mais potentes em termos de resultado na educação formal.

Resumindo, as políticas que apresentam sucesso em termos de educação envolvem a clássica espiral do conhecimento, que se inicia com dados

35. Chile, Ministerio de Educación, “Beca Vocación de Profesor para Estudiantes de Primer Año de Pedagogía”, Chile Atiende, 13 nov. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/uhr54c>, acesso em: 18 dez. 2019; Perú, Ministerio de Educación, “Beca Vocación de Maestro”, Minedu.gob.pe, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/rulqshy>, acesso em: 18 dez. 2019; Colombia, Ministerio de Educación, “Pilots, Llegó el Momento de Ser un Profe”, Minieducacion.gov.co, 6 set. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/yx6tmh83>, acesso em: 18 dez. 2019.
36. Barbara Bruns e Javier Luque, *Professores Excelentes: Como Melhorar a Aprendizagem dos Estudantes na América Latina e no Caribe*, Washington, Banco Mundial, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/wmny4fl>, acesso em: 18 dez. 2019.

que se transformam em informação, mediante a construção de sistemas de registro de dados que são robustos e eficazes, permitindo o uso dessa informação na geração de conhecimento e resolução de problemas locais com base em tomada de decisão de caráter estratégico, tendo atores públicos (entidades governamentais) e privados (diretores, professores, comunidade local) realmente envolvidos no processo.

### **Recomendações para alcançar um patamar de eficiência na educação formal na América Latina**

Alguns paradigmas têm impedido os latino-americanos de olharem para a educação como um elemento fundamental para o desenvolvimento e a redução de assimetrias sociais e econômicas. Um desses paradigmas está em tratar a educação como algo que não pode ser visto sob os padrões de eficiência e eficácia, sob pena de mercantilizar a educação. No entanto, a busca por eficiência e eficácia tem sido vista de maneira deturpada, talvez por haver um foco demasiado no retorno econômico quando essas palavras são citadas. A administração como ciência vem romper com esse paradigma que, em nosso entendimento, apenas retarda as políticas públicas que podem trazer resultados muito mais efetivos, se baseadas em estudos que entendam a realidade local e proponham alternativas que realmente alcancem a realidade almejada.

Outro paradigma relacionado a esse primeiro é o da preparação para o mundo do trabalho, que vem acompanhado de severas críticas a uma educação superficial, voltada para formar massa de manobra e mão de obra para o capitalismo, reduzindo a educação a uma mera tecnicidade sem o estímulo ao caráter filosófico e muito mais abrangente que envolve a educação como desenvolvimento integral. O que propomos não é a defesa da tecnicidade, mas uma preparação que englobe muito mais que o aspecto meramente técnico de um aprendizado do *modus operandi*, por mais moderna que seja a tecnologia que o ser humano venha a aprender. Ou seja, é preciso que se aprenda, sim, a técnica e que se prepare o ser humano para o mundo do trabalho, mas o trabalho é muito mais que o mundo do

emprego, que é o que as escolas terciárias terminam por abarcar e, de certa forma, os organismos internacionais reforçam, ao compreender, de forma limitada, que o trabalho é algo reduzido ao emprego ou aos requerimentos do mercado.

O novo mundo do trabalho, o “admirável mundo novo”<sup>37</sup> que se apresenta no século XXI, exige muito mais que o aprendizado de técnicas de robótica ou de inteligência artificial; a tecnologia e a ciência requerem uma educação questionadora, holística, que envolve os problemas da realidade de forma interdisciplinar, como são na prática. Isso quebra a lógica tradicional do ensino por disciplinas e estimula o aprendizado por projetos, a aplicação de disrupção no raciocínio cognitivo, a ruptura de barreiras geográficas e culturais, o pensar ético, o desenvolvimento de habilidades socioemocionais, *blandas*<sup>38</sup> ou interpessoais<sup>39</sup> que permitam aos estudantes um ajuste mais adequado a interculturalidade<sup>40</sup>, globalização e internacionalização de conteúdos<sup>41</sup>, de maneira aberta e etnorrelativista, tão características do século XXI<sup>42</sup>.

Deve-se ressaltar que a América Latina é uma região riquíssima em diversidade. Logo, não há como adotar políticas públicas de nível macro

37. Analogia ao livro *Brave New World* (1931), de Aldous Huxley. Nessa obra, o autor apontava a existência de um mundo em que a tecnologia dominava tudo, inclusive a conformação genética dos seres humanos, definindo sua profissão e seu *status*. Considerando-se os avanços científicos e tecnológicos do século XXI, pode-se afirmar que aquilo que antes era ficção já é uma realidade, que trouxe ao ser humano desafios de formação, de questões éticas e de existência que a educação não pode se omitir de discutir para o desenvolvimento de uma vida mais plena neste “admirável mundo novo”. Cf. Aldous Huxley, *Admirável Mundo Novo*, trad. Vidal de Oliveira e Lino Vallandro, Porto Alegre, Globo, 1979.

38. Eric A. Hanushek e Ludger Woessmann, *op. cit.*, 2015.

39. *Idem*, “Teach All Young People Universal Basic Skills by 2030: It Will Give Huge Boost to GDP”, *The Conversation*, 18 maio 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/r68we8n>, acesso em: 18 dez. 2019.

40. Jocelyne Suzanne Gacel Illien, “La Perspectiva Global en el Curriculum”, em IV Congreso Nacional y III Internacional Retos y Expectativas de la Universidad, Saltillo, fev. 2004.

41. Madeleine F. Green e Robert Shoenberg, *Where Faculty Live: Internationalizing the Disciplines*, Washington, American Council on Education, 2006 (Global Learning for All, 2).

42. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Base de Datos: Cima – Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes, 2019 (portal de estadísticas educativas do BID), disponível em: <https://tinyurl.com/semut9z>, acesso em: 18 dez. 2019.

que, de modo geral, são importadas de locais onde deram certo e a realidade é bem distinta daquela encontrada nos países latino-americanos. O BID apresentou diversos estudos, como alguns aqui apontados<sup>43</sup>, demonstrando que não necessariamente o mesmo investimento traz o mesmo resultado. Assim, é preciso desenvolver ações de gestão pública na educação que contemplem a busca da eficiência e da eficácia levando em consideração a realidade e as peculiaridades do entorno em que a educação formal ocorre, seja nos níveis iniciais, seja no âmbito universitário.

O que se propõe, então, é a adoção de uma visão bem mais focada na realidade local, com a implantação de unidades administrativas de gestão pública que, em um nível bem mais micro (um bairro ou um conjunto de poucos bairros), tenha autonomia para a tomada de decisão de investimento e monitoramento de resultados. Essas unidades administrativas de gestão pública devem acompanhar um conjunto de escolas que vão se organizar em redes, em uma quantidade-limite de 25 ou trinta escolas, as quais terão gestores que devem, além de atender a indicadores gerais, desenvolver seus próprios indicadores de desempenho e metas, procurando eliminar os problemas peculiares à região em que atuam. Seria uma espécie de combinação das arquiteturas institucionais encontradas em países desenvolvidos, como o estudo publicado por Analía Jaimovich<sup>44</sup> e coordenado por Emiliana Vegas, do BID, com ideias de educação disruptiva, como a proposição realizada em Misiones, na Argentina, de aprendizagem baseada em projetos<sup>45</sup>.

Além da proposta de adoção de unidades administrativas de gestão pública mais locais, é preciso estimular a visão interdisciplinar e o envolvimento de docentes e pesquisadores de forma mais efetiva nas ações em

43. Ver resultados dos estudos regionais comparativos e explicativos (Perce, Serce, Terce) realizados em quinze países latino-americanos e já na terceira edição: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo: Reporte Técnico*, Santiago (Chile), 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/s4jjn14>, acesso em: 18 dez. 2019.

44. Analía Jaimovich, *op. cit.*, fev. 2014.

45. Carola Aidedé Silvero e María Aurelia Escalada, *Escuela de Robótica de Misiones: Un Modelo de Educación Disruptiva*, Buenos Aires, Santillana, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/sd7a2tt>, acesso em: 18 dez. 2019.

prol de soluções. Pode-se dizer que esse estímulo à visão interdisciplinar, em conjunção com o envolvimento real de docentes e pesquisadores, segue a linha que Robert E. Slavin<sup>46</sup> define como reforma educativa baseada em evidências, algo não muito comum na América Latina e que envolve um mecanismo de retroalimentação do sistema, com base em avaliações isentas, não enviesadas, do que está funcionando e do que não está. Essas avaliações, feitas por grupos de pesquisadores, devem retornar ao governo e às escolas, de maneira que sirvam como retroalimentação para que sejam feitas as melhorias mais efetivas e desejadas em educação. Não se trata de defender um mero gerencialismo da educação, mas de quebrar alguns paradigmas que, ao longo dos últimos dois séculos, têm se tornado estereótipos que impedem a educação de obter êxitos em termos do que se propõe a fazer em sua essência: formar pessoas em sua integralidade, considerando-se os desafios do mundo globalizado e multicultural.

Há também o aspecto avaliativo do que se adota em termos educacionais. Se as organizações educacionais entendessem a avaliação como um ato amoroso, como preconiza o educador Cipriano Carlos Luckesi<sup>47</sup>, aumentaria a possibilidade de ações com retroalimentação positiva em termos de efetividade, porque se faria a avaliação de uma maneira isenta, positiva, com foco na melhoria e no aprendizado derivado de erros e acertos, em contraponto com a realidade tal e qual se apresenta. Nesse caso, não seriam observados os aspectos prejudiciais que acompanham a avaliação quando é vista sob um prisma punitivo, como manipulação de resultados, foco em culpados no caso de fracassos, busca dos resultados pelos resultados em si, isto é, uma visão parcial e limitada de sucesso a qualquer preço.

46. Robert E. Slavin, "Evidence-based Reform in Education", *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 54, pp. 31-40, set.-dez. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/somobds>, acesso em: 18 dez. 2019; *idem*, "Evidence-based Education Policies: Transforming Educational Practice and Research", *Educational Researcher*, vol. 31, n. 7, pp. 15-21, 1º out. 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/va2gxyq>, acesso em: 18 dez. 2019.

47. Cipriano Carlos Luckesi, *Avaliação da Aprendizagem Escolar: Estudos e Proposições*, São Paulo, Cortez, 1995.

## Considerações finais

Este capítulo se propôs a identificar o papel efetivo da educação formal latino-americana para propiciar crescimento sustentável e de qualidade na região. Verificou-se também a hipótese de que a educação formal latino-americana exerce um papel secundário e incompleto, se considerado o foco de possibilitar crescimento sustentável e de qualidade na região, por estar ainda arraigada a paradigmas que impedem a adoção de políticas públicas e de medidas avaliativas que permitam o alcance do papel desejado. Esses pontos foram evidenciados no desenvolvimento das seções que compuseram esta pesquisa.

Não se pode negar, como foi possível constatar com alguns exemplos apontados, os avanços em termos de cobertura, democratização na educação, ampliação de matrícula, investimento em políticas públicas para o desenvolvimento infantil, aprimoramento da carreira de docente, criação de incentivos para angariar bons estudantes e desenvolvê-los para o exercício do magistério. Também há de se registrar, como ponto alvissareiro em termos de futuro, a ampliação de programas relacionados à educação que são fruto de planejamento e que levam em conta uma medição de resultados que seja robusta para um aprimoramento contínuo.

Há, contudo, dois problemas na estrutura que impedem avanços mais eficientes e duradouros:

- a existência de ações descontinuadas, que derivam de mudanças governamentais sem a devida compreensão de que a educação é um processo de resultados verificados a longo prazo, bem além dos mandatos dos governos em ambientes democráticos de voto; assim, conforme mudam os governos, as políticas educacionais são alteradas, muitas vezes quando os resultados de sua implantação ainda estão sendo forjados;
- a existência de políticas estanques, por nível de ensino, que não conversem com políticas de outros níveis, reduzindo a possibilidade de êxito em projetos que envolvem a formação do ser humano.



Como apresentado, a estrutura, que é a parte visível da organização, é o resultado da infraestrutura, a parte invisível e indispensável para que a base seja forte. Em síntese, a infraestrutura organizacional da educação na América Latina está, ainda, permeada de paradigmas que impedem que ações em prol da educação funcionem para o alcance de um resultado favorável à inclusão social e ao desenvolvimento. Urge, pois, quebrar tais paradigmas e agir, de fato, em prol do crescimento sustentável e de qualidade. Para tanto, recomenda-se ampliar a adoção de políticas intersetoriais e a comunicação entre as organizações que atuam com educação, tanto intermunicípios como em níveis mais abrangentes, isto é, entre Estados (territórios nacionais) e países latino-americanos.

Para que a educação alcance o papel esperado de preparar pessoas em sua integralidade, o que corresponde não apenas a conhecimentos cognitivos como também socioemocionais, para enfrentar os desafios do mundo globalizado e multicultural que caracteriza o século XXI, é preciso compreender a educação formal em suas vertentes múltiplas e ter uma visão holística e interdisciplinar.

De maneira prática e tomando por base essa visão que contempla a educação formal, foram apresentadas algumas recomendações para sair do atraso e alcançar um novo patamar. São elas: a quebra do paradigma de que a busca por eficiência e eficácia mercantiliza a educação e a adoção de ações administrativas favoráveis à compreensão da realidade local e que atendam às necessidades locais; a autonomia para as unidades locais de gestão; a ruptura do paradigma da formação para o trabalho como algo perverso, defendendo a adoção de uma formação mais global, que estimule o aprendizado por projetos e abarque o desenvolvimento das capacidades socioemocionais desde o início da vida escolar, privilegiando a disrupção cognitiva, o multiculturalismo, o respeito ao outro e a ética; por fim, a compreensão da avaliação não como punição, mas como um ato contínuo de aprimoramento que resulta em crescimento e realização plena do ser humano e em desenvolvimento regional.



# O projeto científico-social do IINN-ELS<sup>1</sup>: lições para superação do subdesenvolvimento brasileiro<sup>2</sup>

QUEZIA BRANDÃO<sup>3</sup>

*Os que verdadeiramente revelaram aspectos da miséria latino-americana, que denunciaram a presença do imperialismo, que contaram ao mundo acerca do povo latino-americano, ficaram na vanguarda da luta política. Em determinado momento, os próprios intelectuais revelaram todas as contradições da América Latina e colaboraram muito no processo da exploração política do continente. Via-se que as soluções dos problemas da América Latina não podiam permanecer no terreno da crítica: necessitavam de uma transformação histórica.*

GLAUBER ROCHA<sup>4</sup>

## Introdução

Pensar o Brasil é pensá-lo historicamente do ponto de vista de sua cultura<sup>5</sup>, de sua história, de sua vida material. Quanto a esta última, refere-se, aqui, às formas de organização dessa vida material, precisamente às políticas

1. Instituto Internacional de Neurociências de Natal Edmond e Lily Safra.
2. O presente artigo conta com a contribuição das discussões que tiveram lugar na disciplina Economia Política, ministrada pelo prof. dr. Alessandro Octavianni, na Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP), em 2018.
3. Graduanda em direito pela FD e mestre em história social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), ambas unidades da USP, e bacharela em história pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
4. Glauber Rocha, *O Pensamento Vivo de Glauber Rocha*, Cristina Fonseca (org.), São Paulo, Martin Claret, 1987, pp. 73-74.
5. Neste texto, o conceito de cultura está sendo empregado não no sentido que Raymond Williams apontou como o corrente até o século XVI, com sentido figurativo nos âmbitos artístico e intelectual, mas na concepção universalista de Edward Burnett Tylor, com sentido etnográfico do conceito que inclui todo o complexo de conhecimentos, práticas e hábitos humanos. Cf. Raymond Williams, *Palavras-chave: Um Vocabulário de Cultura e Sociedade*, São Paulo, Boitempo,

econômicas que tiveram lugar ao longo do desenvolvimento brasileiro. Para compreender melhor o estado de subdesenvolvimento e a consequente posição periférica do país no sistema econômico internacional, é necessário investigar as teorias e os projetos efetivos em conflito e olhar para modelos estratégicos eficazes que podem servir de escopo experimental para um macromodelo que englobe nação. Portanto, o objetivo deste breve estudo é compreender, inicialmente, os fatores, elementos, processos, teorias e modelos práticos que se combinaram, se combinam e podem se combinar para dar forma a ideias e projetos de economia política capazes de superar o subdesenvolvimento histórico.

Para a realização de uma empreitada tão ampla e árdua pela história econômica do país, seria necessário um estudo profundo, cuja proposta aqui colocada não enseja. A escolha, não obstante, foi pela abordagem de dois momentos, partindo de textos diversos e diacrônicos: a discussão do livro *Made in Macaíba: A História da Criação de uma Utopia Científico-social no Ex-império dos Tapuias*<sup>6</sup>, de 2016, de Miguel Nicolelis, que narra os bastidores, a construção e o desenvolvimento do Instituto Internacional de Neurociências de Natal Edmond e Lily Safra (IINN-ELS), que surgiu em 2003 e logrou construir um novo paradigma para a produção científico-tecnológica no Brasil por meio das pesquisas em neurociências e em experimentos sociais envolvendo educação pública de qualidade; e a discussão do texto “O Desenvolvimento como Processo Endógeno”, de Celso Furtado, capítulo do livro *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*<sup>7</sup>, de 1984, que expõe de modo singular as ideias do mais importante economista brasileiro, que tinha como pressuposto de seus estudos a superação do atraso nacional em todas as esferas de desenvolvimento por meio de políticas autodeterminadas e estruturais a longo prazo.

2008; Edward Burnett Tylor, *Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art, and Custom*, Londres, John Murray, 1920, vol. 1.

6. Miguel Nicolelis, *Made in Macaíba: A História da Construção de uma Utopia Científico-social no Ex-império dos Tapuias*, São Paulo, Planeta, 2016.
7. Celso Furtado, “O Desenvolvimento como Processo Endógeno”, em *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984a, pp. 105-124.

A abordagem da obra de Nicolelis e do texto selecionado intenta realizar uma aproximação, por meio da articulação dos lugares-comuns que permeiam o projeto contemporâneo, concretizado e localizado do IINN-ELS, às ideias e às políticas econômicas que marcaram a política nacional destacando grandes nomes da intelectualidade e da política brasileiras – como Furtado – para delinear possíveis perspectivas capazes não só de explicar como também de moldar a política econômica do Brasil.

## **Ciência, educação e desenvolvimento: o projeto IINN-ELS em Macaíba**

*Esta é a função da utopia: ordenar, concatenar as ações, para fazer frente ao espontaneísmo fatalista e, sobretudo, para impedir que os oportunistas façam prevalecer propósitos mesquinhos.*

DARCY RIBEIRO<sup>8</sup>

A mudança de paradigmas territoriais, sociais, científicos e econômicos

Em seu livro *Made in Macaíba: A História da Criação de uma Utopia Científico-social no Ex-império dos Tapuias*, de 2016, o neurocientista e pesquisador paulistano Nicolelis sintetiza a proposta e os objetivos de seu projeto nos seguintes termos:

Macaíba é o nome dado a uma espécie de palmeira típica da região nordestina e muito comum nas cercanias de Natal [Rio Grande do Norte]. Caracteristicamente, a macaíba se distingue das suas parentes por apresentar um abaulamento no tronco que sugere um estado de gravidez permanente. Vem daí não só o nome da cidade da grande Natal, mas também a inspiração para o título desta narrativa:

*Made in Macaíba. Feita em Macaíba!*

Mais do que indicar uma localidade geográfica, *Made in Macaíba* simboliza, em múltiplos planos, os princípios de um projeto concebido para, inicialmente, quebrar vários tabus da prática científica no Brasil e, a longo prazo, servir como base para a criação de um projeto científico nacional realmente genuíno e estra-

8. Darcy Ribeiro, *Universidade para quê?*, Brasília, Editora unB, 1986, p. 9.

tégico. Construída de baixo para cima, essa proposta visava equacionar e prover tudo aquilo que é essencial para o desenvolvimento e plena expressão do talento humano de gerações de brasileiros que ainda estão por nascer, catalisando e aproveitando esse talento para o estabelecimento de uma ciência voltada para a solução dos grandes problemas da sociedade brasileira; uma ciência verdadeiramente de inspiração tropical.

Apesar da expressão “ciência tropical” ter sido recebida com tom de troça por uma parcela da imprensa “especializada” no Brasil, essa visão propõe um programa de pesquisa científica muito bem definido e claro para o país. Com objetivos estratégicos de longo prazo – o maior deles sendo a promoção de uma verdadeira e ampla democratização dos meios de produção, consumo e benefícios da prática científica por todo o território nacional –, se implementada essa proposta permitiria que toda a sociedade brasileira, e não apenas alguns dos seus setores, pudesse participar ativamente do estabelecimento da indústria nacional do conhecimento. Essa por sua vez assumiria o compromisso, inédito em todo o mundo, de não só alavancar o desenvolvimento econômico, mas também promover um avanço profundo de questões sociais vitais, como a educação e a saúde pública, que ainda afligem a sociedade brasileira.

Nessa nova visão inclusiva de ciência, áreas tradicionais de atuação do poder público brasileiro, como saúde, educação, ciência e tecnologia e a confecção de políticas de desenvolvimento industrial e de defesa nacional, que até hoje permanecem virtualmente desconectadas, passariam a se encadear num esforço coordenado dentro de um único alicerce estratégico: a construção de um novo modelo econômico-social ancorado tanto no apoio e no desenvolvimento das áreas de pesquisa que servem como verdadeiros alicerces da “sociedade do conhecimento” que aflora neste princípio de milênio como em valores humanísticos que recolocam o homem, o seu potencial humano e a sua felicidade como valores centrais de um projeto de nação.

*All made in Macaíba!*<sup>9</sup>

Nicolelis inicia sua narrativa acerca do IINN-ELS preocupado em responder algumas questões incontornáveis acerca das escolhas e dos objetivos que permearam o projeto. A primeira questão colocada dizia respeito à escolha do Brasil para sediar um projeto de tamanha complexidade.

9. Miguel Nicolelis, *op. cit.*, 2016, pp. 47-48.

O cientista apresenta o histórico de sua vivência política no Brasil sob o regime militar (1964-1985), sobretudo durante os chamados “anos de chumbo” (1968-1974)<sup>10</sup>, sua atuação política na União Nacional dos Estudantes (UNE) e os projetos que veio a desenvolver quando fora estudante da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP). Sua referência é a ideia de um *plano de desenvolvimento nacional*, diante da derrocada do plano econômico levado a cabo pelo regime militar. Em 1982, confirmava-se o colapso da estratégia de crescimento esboçada no III Plano de Delfim: “PIB [produto interno bruto], produção industrial, emprego, bem-estar social, tudo ficou subordinado à descoberta de dólares para pagar os juros da dívida”<sup>11</sup>. Além disso, os choques do petróleo de 1974 e 1979 mergulharam o mercado em uma vertiginosa subida dos juros, gerando uma grave recessão mundial com a mudança da política monetária por parte dos Estados Unidos. A demanda por exportação do Brasil caiu, e seu modelo econômico baseado em exportações de produtos primários levou o país, sem estrutura autônoma e capacidade industrial, ao colapso. O cenário recordado por Nicolelis é este: hiperinflação e sentimento de inferioridade nacional.

O projeto de Nicolelis em Macaíba – periferia de Natal, capital do Rio Grande do Norte, localizada às margens do rio Jundiá – seria um “micro-modelo de país”: estrutura educacional, investimento em produção cientí-

10. Os “anos de chumbo” da ditadura militar brasileira tiveram início com a edição do ato institucional n. 5 (AI-5), promulgado pelo presidente Artur da Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968. Com o AI-5, o Estado democrático sofreu completa dissolução, passando o presidente a ter (i) poder de dissolver o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas; (ii) acumular a função legislativa (junto aos governadores); (iii) intervir nos estados, suspendendo governantes locais e nomeando interventores federais; (iv) censurar previamente as produções culturais e os meios de comunicação; (v) destituir funcionários públicos por divergência político-ideológica e (vi) suspender direitos políticos de cidadãos. As reuniões políticas não autorizadas se tornaram ilegais e houve suspensão do *habeas corpus* para crimes de motivação política. Ademais, os atos presidenciais passaram a ter legitimidade sem a necessidade de revisão pelo poder judicial. Cf. Elio Gaspari, *A Ditadura Envergonhada: As Ilusões Armadas*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002, pp. 267-307.

11. Thomas Skidmore, *Brasil: De Castelo a Tancredo*, trad. Mario Salviano Silva, 4. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, p. 458.

fica e tecnológica e um sistema de saúde de qualidade, valorizando o fator humano e, consequentemente, a solidificação da cidadania.

A segunda pergunta colocada é sobre o papel e a importância de um projeto voltado para a ciência. Nicolelis recupera os acontecimentos de 2013, quando o vazamento de informações da Central Intelligence Agency (CIA), agência de inteligência dos Estados Unidos, sobre um dos maiores esquemas de espionagem da história expôs a necessidade flagrante da tecnologia da informação (TI) como setor autônomo e estratégico para a soberania de um país. O domínio do setor de informação é o maior objeto de interesse do poder global no século XXI, daí a necessidade de investimento no setor de tecnologia de ponta, que no caso do Brasil significaria o domínio sobre empresas e indústrias estratégicas, como as telecomunicações. Portanto, o investimento em ciência se coloca diante da necessidade de superação da dependência e da vulnerabilidade tecnológica brasileiras<sup>12</sup>.

Postas as motivações iniciais, questionava-se a escolha de localização do instituto. A proposta de Nicolelis de construir o projeto em Macaíba, na região metropolitana de Natal, era, em sua visão, a necessidade de descentralização geográfica da ciência brasileira, historicamente concentrada na região Sudeste, sobretudo no eixo Rio de Janeiro-São Paulo. Como objetivo, havia uma estratégia a longo prazo para a produção científica em um país de proporções continentais, tomando, por exemplo, a experiência bem-sucedida dos Estados Unidos com a fundação histórica da Johns Hopkins University (JHU)<sup>13</sup>, em Baltimore, no estado de Maryland, predo-

12. O autor expõe ainda a questão do capital de inovação e do produto interno bruto (PIB), apontando a relação diretamente proporcional entre ambos (Miguel Nicolelis, *op. cit.*, 2016, p. 40). Sobre esse aspecto, cabe destacar as observações de Ian Tselichtchev acerca do crescimento do PIB chinês e sua relação com o capital de inovação. Para o autor, a capacidade de inovação tecnológica por meio do investimento planejado por parte do Estado é o que torna o país competitivo no cenário global. Essa característica foi capaz de mudar as relações de forças globais, de modo que o PIB chinês é o segundo maior do mundo, atrás apenas do índice dos Estados Unidos. Cf. Ivan Tselichtchev, *China versus Ocidente: O Descolamento do Poder Global no Século XXI*, trad. Sieben Gruppe, São Paulo, dvs, 2015, pp. 90-91.

13. Fundada em 22 de fevereiro de 1875, a Johns Hopkins University (JHU) seguiu o modelo da Humboldt-Universität zu Berlin (HU Berlin), na Alemanha, com ampla ênfase na pesquisa acadêmica. A respeito do papel desse modelo de universidade para o desenvolvimento dos Estados Unidos, Reginaldo C. Moraes e Maitá de Paula e Silva apontam que “muitas atividades



minantemente rural. A JHU foi um modelo pioneiro que se expandiu para todo o país e teve como consequência uma produção acadêmica difundida por todo o território dos Estados Unidos. A estratégia de Nicolelis visava uma “geografia da inovação” para o Brasil.

Por fim, o propósito maior na implantação do instituto de neurociências em Macaíba girava em torno da função da ciência como agente de transformação social. Trazendo para narrativa as experiências históricas legadas por Oswaldo Cruz e Carlos Chagas na criação de uma medicina tropical, que é referência mundial e transformou os precários espaços urbanos de Rio de Janeiro, São Paulo e interior de Minas Gerais, e por Santos Dumont, que forneceu os alicerces da prática científica de qualidade no Brasil, com o desenvolvimento de tecnologia aeronáutica, Nicolelis aponta a importância e a necessidade de alocar o capital intelectual humano em favor da construção de um país e de seu desenvolvimento pleno. Assim, o IINN-ELS seria a aplicação da ciência para transformação social, com a implementação de um sistema educacional único voltado para a população periférica e a implementação de um programa pré-natal para as mães de Macaíba.

#### O projeto e o processo de transformação sócio-histórica

O aspecto fundamental da implantação do projeto no Nordeste é a possibilidade da exploração de seu potencial natural: o Rio Grande do Norte, alijado geopoliticamente no decurso da história, poderia então transformar-se em uma fronteira para o desenvolvimento e progresso no Brasil e no mundo, com suas vastas fontes de recursos naturais, sua localização geográfica favorecendo formas de energia limpa, como a eólica e a solar, e biocombustíveis, além da perspectiva de se combinar a moderna biotecnologia com técnicas agrícolas inovadoras. O projeto do IINN-ELS no Rio

essenciais para a conquista do desenvolvimento dependem [da] ‘capacitação básica de pesquisa’”. Cf. Reginaldo C. Moraes e Maitá de Paula e Silva, *O Peso do Estado na Pátria do Mercado: Os Estados Unidos como País em Desenvolvimento*, São Paulo, Editora Unesp, 2013, p. 59.

Grande do Norte colocou em pauta e à prova a questão da alocação de recursos por meio de estratégias, planejamento e investimento de capital<sup>14</sup>.

A inspiração de Nicolelis para o projeto do IINN-ELS foi a construção de Brasília (DF). Na óptica do neurocientista, Brasília era uma espécie de tábula rasa, uma utopia da construção de um novo país, voltado para o futuro e empenhado em superar o subdesenvolvimento. Isso porque a cidade emerge de uma série de discussões, projetos e teorias que visavam à construção de um Brasil independente, autônomo, bem posicionado na economia internacional e capaz de administrar e alocar seus diversos tipos de recursos, de modo a gerar uma infraestrutura industrial e uma eficiência socioeconômica que permitisse um diferente equilíbrio de forças no cenário de suas relações externas.

O movimento de Nicolelis se assemelha ao movimento de Juscelino Kubitschek na construção de Brasília: uma mudança de perspectiva geopolítica, integrando os espaços vazios do território brasileiro. Kubitschek, em seu livro *Por que Construí Brasília*, de 1975, explica tal movimento:

[...] impunha-se a realização de uma nova e dinâmica política no país. O Brasil, voltado até então para o mar, teria de assumir uma atitude diametralmente inversa, isto é, voltar as costas para o Oceano e empenhar-se em tomar posse efetiva do seu território, de cuja existência só tinha conhecimento através de mapas. Mas, para que esse objetivo pudesse ser atingido, uma revolução deveria ser feita. Revolução, não de sangue, mas de métodos administrativos<sup>15</sup>.

Nesse sentido, as metas colocadas na construção de Brasília se aproximam, em propósito e motivação política, àquelas que informaram o projeto do IINN-ELS:

Em primeiro lugar, o Brasil deveria extinguir seus espaços vazios. Para que esse escopo fosse atingido, diversos tabus deveriam ser quebrados; processar-se a

14. Opera-se de fato a necessidade que já havia sido apontada por Ribeiro: escapar aos discursos explicativos de cunho fatalista das classes dominantes acerca das condições geoeconômicas e sociais do Brasil. Cf. Darcy Ribeiro, *op. cit.*, 1986, p. 11.

15. Juscelino Kubitschek, *Por que Construí Brasília*, São Paulo, Edições Bloch, 1975, p. 12.

exploração dos seus imensos recursos naturais; proceder-se à extinção dos seus clamorosos desníveis sociais, através de uma disseminação uniforme do progresso; fazer-se a aproximação dos núcleos populacionais pela abertura de estradas em todas as direções; dar-se energia abundante e barata aos Estados, providenciando-se a construção de usinas hidrelétricas onde elas se fizessem necessárias e sem qualquer preocupação regional; atrair capitais externos, de forma a possibilitar a ereção de siderurgias, tendo em vista uma industrialização nacional; irrigar-se, através de uma intensiva política de açudagem, a terra seca do Nordeste, para estimular sua agricultura; devassar-se a floresta amazônica, de modo a incorporá-la ao território nacional e, por fim, mudar-se a sede das decisões governamentais, construindo-se a nova capital no centro geográfico do país<sup>16</sup>.

A região do Rio Grande do Norte, na óptica do idealizador do projeto – seguindo as ideias que respaldaram a construção de Brasília –, não estava fadada ao fracasso, como se acreditava, mas, na realidade, havia sido submetida a um longo processo de dominação política pelas elites – e até hoje vive sob a sombra do coronelismo –, que sufocou suas potencialidades, produzindo um grave processo de exclusão social. O pontapé para a superação de tais conjunturas e estruturas foi dado com a definitiva implantação do projeto, que veio a formar jovens e inseri-los devidamente no espaço de cidadania em construção, criando um grupo – que ensinaria uma nova geração – de homens e mulheres de ciência capazes de pôr em movimento a transformação das estruturas do Brasil.

A expansão do micromodelo de país: progresso e metas

Com base nas primeiras experiências com os programas científico-sociais do IINN-ELS, a coordenação do projeto inicial – agora com a participação ativa dos jovens formados pelo instituto – com as agências nacionais de fomento à pesquisa científica, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), permitiu a ampliação do projeto para todo o território nacional por meio de novas metas<sup>17</sup>:

16. *Idem*, p. 13.

17. Cf. Miguel Nicolelis, *op. cit.*, 2016, pp. 259-268.

- massificação da educação científica infantojuvenil por todo o território nacional;
- criação de centros nacionais de formação de professores de ciências<sup>18</sup>;
- criação da carreira de pesquisador científico em tempo integral nas universidades federais<sup>19</sup>;
- criação de dezesseis institutos brasileiros de tecnologia espalhados pelo país<sup>20</sup>;
- criação de dezesseis cidades da ciência;
- criação de um arco contínuo de unidades de conservação e pesquisa da biosfera da Amazônia<sup>21</sup>;
- criação de oito cidades marítimas ao longo da costa brasileira;
- retomada e expansão do programa espacial brasileiro;
- criação de um programa nacional de iniciação científica;
- investimento de 4% a 5% do PIB em ações de ciência e tecnologia na próxima década;
- reorganização das agências federais de fomento à pesquisa;

18. O investimento em educação no Brasil, sobretudo na área de ciências, permanece extremamente deficitário e em declínio. O programa do qual dispomos é o da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, criado em 2004, com vistas à melhoria na formação de professores e alunos. Os projetos sofrem com falta de infraestrutura adequada e corte de verbas. Cf. Brasil, Ministério da Educação, *Rede Nacional de Formação Continuada de Professores*, Brasília, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/qlqh22w>, acesso em: 11 mar. 2020.
19. Nesse sentido, cabe destacar os marcos legais que já haviam instituído a carreira de pesquisador científico no Brasil: a lei complementar n. 125, de 18 de novembro de 1975, do estado de São Paulo, que criou a carreira de pesquisador científico, e a lei federal n. 8 691, de 28 de julho de 1993, que dispõe sobre o plano de carreira para a área de ciência e tecnologia. O regime de tempo integral nas instituições de pesquisa do estado de São Paulo foi instituído pela lei n. 4 477, de 24 de dezembro de 1957.
20. Em 2008, o então Ministério de Ciência e Tecnologia – atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) – e o presidente do CNPq anunciaram a criação de 101 institutos nacionais de ciência e tecnologia (INCTs), com o objetivo de criar patentes para o país. Disponível em: <https://tinyurl.com/wqn82cn>, acesso em: 6 abr. 2020.
21. O Brasil conta com um grande número de unidades de conservação e pesquisa da Amazônia, mas o projeto tal qual idealizado por Nicolelis ainda merece investimento e constante renovação das políticas públicas. Cf. Unidades de Conservação no Brasil, [2019], disponível em: <https://uc.socioambiental.org>, acesso em: 11 mar. 2020.

- criação de *joint ventures* para a produção de insumos e matérias de consumo para a prática científica dentro do Brasil;
- criação do Banco do Cérebro;
- ampliação e incentivo a bolsas de doutorado e pós-doutorado dentro e fora do Brasil;
- recrutamento de pesquisadores e professores estrangeiros dispostos a se radicar no Brasil.

O que foi gestado em Macaíba ganhou forma em um projeto estratégico de longo prazo que teve – e ainda tem – como objetivo transformar historicamente as estruturas econômicas, sociais e culturais do Brasil.

Além desse progresso em termos do projeto, os avanços em pesquisas acerca das doenças neurodegenerativas ganharam visibilidade mundial na Copa do Mundo de 2014, com a exibição do funcionamento do exoesqueleto elaborado e produzido no IINN-ELS.

## **O Brasil e o subdesenvolvimento: problemáticas, projetos, estratégias e ideias furtadianas**

*A ideia de desenvolvimento endógeno funda-se nesse desejo de preservação da própria identidade na aventura comum de unificação do processo civilizatório.*

CELSO FURTADO<sup>22</sup>

O desenvolvimento e o indivíduo: transformação, criatividade e condições históricas

Celso Furtado consagrou-se no decurso da história como o maior economista brasileiro, sendo um dos mais profícuos e proeminentes intelectuais do século xx, legando estudos econômicos centrados na questão do subdesenvolvimento e relegando ao Estado o papel central na economia do país. O viés teórico de sua visão sobre a economia vinha das teorias pré-keynesianas. Em seu texto “O Desenvolvimento como Processo En-

22. Celso Furtado, *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984b.

dógeno”, Furtado elabora uma análise conceitual e esquemática de como se dá o processo de desenvolvimento, apontando fatores endógenos. A importância desse texto para pensar a jornada construtiva do IINN-ELS narrada por Nicolelis é latente.

Furtado parte do conceito central de *desenvolvimento*, apontando o indivíduo como fator essencial de transformação, somando a este último processo o elemento da *invenção* – criatividade –, já que o desenvolvimento seria o resultado da realização das potencialidades humanas<sup>23</sup>. Seu questionamento é sobre como os frutos dessa criatividade são transferidos para os projetos de transformação social dadas as condições de sua emergência, estabelecidas historicamente. Já neste ponto pode-se fazer alguma relação com a experiência do IINN-ELS, seus propósitos e resultados: foi justamente o investimento nas potencialidades humanas de uma geração de nativos de Macaíba, pensando nela como recurso humano passível de alocação no processo de transformação da sociedade brasileira, que deu escopo ao projeto. Nicolelis afirma: “ao conceber esse ‘Arquipélago do Conhecimento’, eu propunha reverter a possibilidade, cada vez mais assustadora e real, de o Brasil perder, de uma vez por todas, o trem da história da inovação científica e tecnológica”<sup>24</sup>.

Tratava-se, portanto, de fornecer recursos necessários à formação de novos recursos, tendo como alvo o desenvolvimento pleno. Sendo esses recursos a condição histórica de que fala Furtado, seu elemento principal, na visão dos idealizadores do IINN-ELS, é a educação, por meio da qual se pode investir no motor do desenvolvimento, ou seja, o indivíduo.

Para tal capacidade inerente de inovação, Furtado aponta a necessidade de um *excedente*. Seria inviável o desenvolvimento baseado em criatividade sem os excedentes, pois haveria apenas um eterno ciclo de repetição. Nesse mérito, Darcy Ribeiro, em seu texto *Universidade para quê?*, de 1986,

23. Cabe traçar aqui um paralelo entre a exposição de Furtado e a teoria schumpeteriana acerca do papel da criatividade. Schumpeter via na criatividade, no fator *invenção*, o motor fundamental do funcionamento e manutenção do sistema econômico, pois é capaz de pôr a economia em movimento por meio de processos cíclicos. Cf. Mathew Forstater, “Joseph Schumpeter”, em *Pequeno Livro das Grandes Ideias: Economia*, São Paulo, Ciranda Cultural, 2009, pp. 120-121.

24. Miguel Nicolelis, *op. cit.*, 2016, p. 214.

exortava sobre a necessidade de fugir do ciclo de mera reprodução das condições existentes, do *statu quo*, o que se faria por meio da educação: principal recurso para superação do subdesenvolvimento. Furtado, ao falar da inovação, diferenciando técnica e valores substantivos, aponta aquela como a propiciadora destes, deixando patente a necessidade de pensar projetos estruturais de longo prazo, tal qual foi idealizado e vem sendo realizado pelo IINN-ELS. É nesse contexto que se pensa o subdesenvolvimento: o afastamento da *endogenia*, “a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesmo definidas”<sup>25</sup>.

O subdesenvolvimento: a estrutura centro-periferia e a necessidade de autonomia interna

Para compreender a posição periférica e subdesenvolvida do Brasil, Furtado volta-se para a histórica formação do primeiro núcleo industrial no século XVIII, que se configura hoje o centro do sistema econômico internacional. O economista aponta três processos de modificação essenciais:

- ampliação e complexificação do núcleo inicial, com as transformações ocorridas nas estruturas sociais e econômicas que acompanharam mudanças na estrutura política do poder estatal<sup>26</sup>;
- ocupação dos territórios de clima temperado de baixa densidade demográfica, alargando, assim, as bases dos recursos naturais e operando uma expansão geográfica do núcleo central, propiciando novas condições de mobilidade social e, conseqüentemente, a iniciativa criativa; e

25. Celso Furtado, *op. cit.*, 1984a, p. 108.

26. A relação intrínseca entre a mudança inicial na base do sistema socioeconômico e o poder estatal é de primeira ordem e explicita a necessidade de se atribuir ao Estado a figura central na economia nacional, visão extremamente explorada por Furtado. Nesse sentido, ecoando o historiador Fernand Braudel, o economista José Luís Fiori apontou a característica fundamental que precedeu e foi condição *sine qua non* para a formação das grandes economias nacionais: a maturidade política do poder estatal, que pôde atuar como grande orquestrador e estruturador das economias e de seus processos inerentes. Cf. José Luís Fiori, “Sistema Mundial: Império e Pauperização para Retomar o Pensamento Latino-americano”, em José Luís Fiori e Carlos Medeiros (orgs.), *Polarização Mundial e Crescimento*, Petrópolis, Vozes, 2001, pp. 39-75.

- ampliação dos circuitos comerciais estruturando a divisão do trabalho, ocorrendo, desse modo, uma diversificação da atividade produtiva por meio do movimento paralelo das estruturas sociais, sendo fator preponderante para a economia. Essa divisão do trabalho, imposta endogenamente, aplica-se aos países hoje periféricos e explica o seu *status* subdesenvolvido.

Nota-se a conexão das ideias que informaram o projeto do IINN-ELS na figura de Nicolelis e as análises histórico-econômicas de Furtado. O que Nicolelis pretendia ao estabelecer na região metropolitana da capital do Rio Grande do Norte um centro avançado de pesquisas em biotecnologia era operar – em longo prazo e de maneira estrutural – os três grandes movimentos de modificação que forneceram o *statu quo* das grandes potências atuais.

O papel da reflexão teórica e da ação na superação do subdesenvolvimento: *endogeneidade*

Furtado aponta que a teoria do subdesenvolvimento emerge como uma tomada de consciência e, dessa maneira, constitui um passo na busca de uma endogeneidade. A necessidade de operar os recursos de toda espécie para propósitos internos estruturantes é fator primordial para caminhar em direção à superação do subdesenvolvimento. Se o desenvolvimento tem em sua base o fator de criatividade/capacidade de inovação humana, é *do, para e pelo* indivíduo que se começa o movimento transformador. A dependência tecnológica do mercado externo, assim como a reprodução incessante das condições sociais e políticas vigentes no Brasil é o grande entrave para o desenvolvimento. É justamente na convicção de mundialização, e não da autonomia, que os recursos se escoam para fora, sem conseguir aproveitar o excedente como condição material para criar e se desenvolver como sociedade.

É nesse ponto que reside a base central do projeto de Nicolelis – o investimento em ciência para superar a dependência. Esse investimento, no projeto do IINN-ELS, fez-se totalmente inclinado sobre si mesmo: recursos humanos, investimento regional e social e escolha geoestratégica



nacionais, visando a uma evolução interna desse novo modo de organização socioeconômica fundada em educação, saúde, integração territorial e tecnologia de ponta.

## Considerações finais

*Este livro narra a aventura por trás da realização daquilo que, em 2003, alguns tacharam apenas como um mero “grão de areia” incapaz de atingir qualquer efeito de monta. É também a história de um verdadeiro exercício coletivo de cidadania, realizado por centenas de brasileiros — crianças, jovens, adultos — que, ao acreditar piamente num sonho impossível, dedicaram toda a sua energia para construir uma verdadeira utopia; um experimento científico-social na direção de um projeto de nação, construído de baixo para cima, e, contra todos os prognósticos, totalmente Made in Macaíba!*

MIGUEL NICOLELIS<sup>27</sup>

A utopia científico-social iniciada pelo neurocientista Nicolelis que ganhou forma com o IINN-ELS, e tantos outros projetos dele originados, teve como escopo a idealização de um verdadeiro projeto de nação que segue, pelo menos, quatro eixos primordiais:

- **Planejamento** — Fundamento para um projeto de transformação de longo prazo.
- **Inovação tecnológica** — Produção de uma revolução científico-educacional que teria como resultado imediato a criação de infraestrutura e a geração de empregos.
- **Saúde** — Investimento em qualidade de vida como um investimento no principal fator da transformação, ou seja, a pessoa humana.
- **Educação** — Promoção de cidadania para alavancar uma completa transformação nas estruturas sociais, políticas e econômicas, rompendo, assim, com o ciclo histórico iniciado com a colonização.

27. Miguel Nicolelis, *op. cit.*, 2016, p. 16.

A análise do processo criador do IINN-ELS e a discussão, em conexão, com um dos principais expoentes do pensamento brasileiro permitem vislumbrar questões, desafios e estratégias para dar prosseguimento ao processo de superação do subdesenvolvimento, trilhando caminhos já traçados e bem-sucedidos e socorrendo-se em investigações históricas, sociais, econômicas e culturais que configuram um paradigma para pensar o Brasil.

# Cadeias produtivas da mineração: uma perspectiva de regionalização na América do Sul

JOHNNY KALLAY<sup>1</sup>

Neste capítulo, da óptica da importância econômica do setor de mineração para países sul-americanos, do dissenso político regional e da capacidade do setor de mineração de mobilização de esforços conjuntos, debatemos se relações informais de cooperação transfronteiriça entre atores não estatais do setor privado de mineração podem ser um modelo de regionalização e, ao mesmo tempo, autônomas em relação às instituições governamentais e intergovernamentais da América do Sul. A integração a longo prazo nos campos econômico, político, cultural, de infraestrutura, entre outros, tem sido o objetivo de vários processos na região sul-americana nas últimas três décadas. Busca-se ultrapassar a barreira do livre comércio e da união aduaneira com iniciativas de distintos processos, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), que têm características comuns e diversas.

No cenário regional de concepções e interesses divergentes, nos primeiros processos concretos de regionalização coexistiam duas posições: uma ajustada às exigências do sistema formal do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio Geral (GATT; do inglês, General Agreement on Tariffs and Trade), cujas disposições eram pressionadas pelos Estados Unidos;

1. Mestrando pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP); pós-graduado em relações internacionais pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e em ciência política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP); e bacharel em comunicação social pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Bolsista do Fundo Sasakawa de Bolsas para Jovens Líderes (Sylff Association) em 2020.

e outra fundamentada nas ideias estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que tem a integração como instrumento de um processo de industrialização que culmina na superação da condição periférica dos países latino-americanos. Tais processos vêm afirmando uma realidade de desavenças, o que limita o consenso político e afeta a governança regional<sup>2</sup>, tornando-os fragilizados. Em alguma medida, expõe-se o debate regional de temas-chave como soberania e preservação de recursos naturais, o que eventualmente evidencia certa incompatibilidade entre desenvolvimento nacional e integração regional<sup>3</sup>.

Contudo, entender os motivos que impulsionam o regionalismo sul-americano e sua integração é uma tarefa que exige uma análise múltipla de fatores de influência externos e internos de cada país, que se combinam em determinado momento conjuntural. A oscilação dos diversos processos sul-americanos de integração, de fases de convergência para fases de divergência entre os países e ao longo do tempo, justifica a complexidade da questão na América do Sul, mas não a explica. Isso abre espaço para o questionamento do que realmente dá origem a processos de integração na América do Sul.

A análise de fatores exógenos e endógenos oferece uma via de compreensão desse fenômeno, e é possível vislumbrar e categorizar os motivos que estimulam esse regionalismo como:

- sistêmicos, uma reação aos estímulos globais;
- estratégicos, para superação de desvantagens relacionadas a uma eventual não participação em algum acordo comercial;

2. Noemí Beatriz Mellado, “Regionalismo Sudamericano: Sus Características” = “Regionalismo Sul-americano: Suas Características”, *RSTPR: Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, ano 1, n. 1, pp. 137-159, 2013 (cf. p. 138), disponível em: <https://tinyurl.com/r557dr2>, acesso em: 18 dez. 2019.
3. Monica Bruckmann, “Recursos Naturais e a Geopolítica da Integração Sul-americana”, em André Rego Viana, Pedro Silva Barros e André Bojikian Calixtre (orgs.), *Governança Global e Integração da América do Sul*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011, pp. 197-246, disponível em: <https://tinyurl.com/qq47drf>, acesso em: 18 dez. 2019.

- de origem nacional, como resposta a setores econômicos e grupos de interesses que buscam acesso ao mercado externo<sup>4</sup>.

Dada a importância do setor privado na economia sul-americana, evidenciada pela comum e frequente baixa capacidade de investimento do setor público regional e pelo conteúdo marcadamente econômico do regionalismo na América do Sul, este capítulo visa colocar em retrospectiva o processo sul-americano de integração no século XXI. Desse modo, utiliza-se esse período como base fundamental para lançar a perspectiva de uma possível integração, total ou parcial, da cadeia produtiva do setor de mineração na América do Sul, apontando elementos políticos da região que influenciaram o processo de integração regional. Destaca-se, ainda, a alta importância do setor de mineração nas economias de cinco países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Peru.

O relatório *Mineral Commodity Summaries 2019*, do United States Geological Survey (usgs)<sup>5</sup>, apresenta algumas das maiores reservas mundiais de recursos minerais sul-americanas e destaca os seguintes países e suas maiores reservas: Argentina, com 14,3% de lítio; Bolívia, com 4% de prata; Brasil, com 80,2% de nióbio e 20,2% de minério de ferro; Chile, com 57,1% de lítio, 20,5% de cobre e 4,7% de prata; Peru, com 10% de cobre e 19,6% de prata. Todos são minerais estratégicos, essenciais nas indústrias de construção, eletrônica, elétrica, produção de satélites espaciais e mísseis, nanotecnologia, fabricação de relógios atômicos e baterias e até mesmo energia nuclear.

4. Pablo Heidrich, Pablo Trucco e Diana Tussie, “Regionalismo en América del Sur: Una Mirada desde los Incentivos Nacionales”, [S.l.], Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), ago. 2008, p. 4 (*background paper*), disponível em: <https://tinyurl.com/qrtgekz>, acesso em: 18 dez. 2019. O documento foi escrito no marco do projeto Drivers of Regionalism: A Study of Political Economic Incentives in South America, financiado pela Swiss Agency for Development and Cooperation, sendo revisado à luz dos casos de estudo apresentados na reunião plenária da Latin America Trade Network (LATN), em Buenos Aires, realizada nos dias 17 e 18 de novembro de 2008.
5. United States Geological Survey (usgs), *Mineral Commodity Summaries 2019*, Washington, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/uqsg2tj>, acesso em: 18 dez. 2019.

As abordagens sobre regionalismo defendidas por Fredrik Söderbaum se apoiam em uma gama de relações formais e não formais não apenas entre Estados como também entre atores não estatais, como sociedade civil e empresas privadas, que delimitam o aspecto central das relações inter ou transnacionais, caracterizadas por multidimensionalidade, complexidade, fluidez e não conformidade. Tais relações se apresentam de forma global e pluralista, transcendendo a noção ocidental de Estado unitário e westfaliano<sup>6</sup>. Segundo Pablo Heidrich, Pablo Trucco e Diana Tussie<sup>7</sup>, atores e setores econômicos podem criar laços transfronteiriços sem uma estrutura formal de integração; porém, à medida que os sistemas regionais de produção e comercialização se intensificam, a necessidade de formalizar a estrutura de cooperação regional para regular o crescente nível de interdependência também é reforçada, implicando um gradual aumento na cooperação formal entre os Estados envolvidos, ou seja, o desenvolvimento do processo integrador gera incentivos para sua formalização.

## **Importância relativa da mineração nas economias**

Os recursos naturais são bens da natureza que podem ser utilizados pelo homem para satisfazer suas necessidades. Sua caracterização abrange elementos da fauna e da flora (recursos biológicos); água, ar e solo (recursos ambientais); radiação solar, ventos e correntes oceânicas (recursos incidentais); e minérios (recursos minerais). Estes últimos são verdadeiros recursos determinantes de estratégias de desenvolvimento econômico e industrial e importantes fontes de divisa para governos e sociedades, representando um ativo com alto potencial impulsionador de desenvolvimento econômico e social.

6. Fredrik Söderbaum, "Rethinking Regions and Regionalism", *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 14, n. 2, pp. 9-18, 2013 (cf. p. 12), disponível em: <https://tinyurl.com/tsfz6vn>, acesso em: 18 dez. 2019.

7. Pablo Heidrich, Pablo Trucco e Diana Tussie, *op. cit.*, ago. 2008.

As atividades de mineração começam com exploração e avaliação de uma área de interesse que, ao revelar viabilidade, permite o desenvolvimento de uma mina e o início de produção. De maneira esquematizada, existem cinco fases operacionais em uma mina<sup>8</sup>:

- exploração para busca de recursos que podem ser comercialmente explorados;
- avaliação da viabilidade técnica e comercial do mineral encontrado;
- desenvolvimento de capacidade e acessibilidade para extração, tratamento, transporte e outras necessidades importantes para produção comercial;
- produção propriamente dita em escala comercial, incluindo extração e processamentos necessários para comercialização;
- fechamento da mina ao término das operações, incluindo restauração e reabilitação ambiental.

Recursos e reservas minerais são significativas fontes geradoras de valor para as mineradoras, que são as principais responsáveis pela atração de fundos, por meio de investimentos, empréstimos e financiamentos.

Atualmente, a mineração é essencial para a inovação científico-tecnológica e o desenvolvimento de indústrias de tecnologia de ponta. A América do Sul, no contexto global e de acordo com a publicação anual *World Mining Data*<sup>9</sup>, produziu, em 2017, 89,3% de nióbio (fundamental para a indústria de alta tecnologia), 42,4% de lítio (usado em ligas metálicas, baterias, na área da saúde etc.), 42,0% de cobre, 30,3% de prata, 18,4% de minério de ferro, 16,6% de estanho (utilizado na indústria de construção, transporte etc.) e 31,6% de molibdênio (usado em aplicações metalúrgicas, indústria do aço etc.).

8. PricewaterhouseCoopers (PwC), *Financial Reporting in the Mining Industry: International Financial Reporting Standards*, 6. ed., Londres, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/ydb3uqdf>, acesso em: 18 dez. 2019.
9. International Organizing Committee for the World Mining Congresses, *World Mining Data 2018*, Viena, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yddb8zzz>, acesso em: 18 dez. 2019.

Dos maiores produtores mundiais de minerais, o Brasil se destaca na terceira posição. Austrália, China, Índia, Rússia e Alemanha compõem o grupo dos maiores produtores. Em uma análise da produção mundial de minerais não combustíveis, focada no período entre 2013 e 2017, observa-se que esses seis países, juntos, participam com 79,6% do total. Austrália e China correspondem a quase metade dessa produção, mais especificamente a 46%, o que demonstra que o mercado mundial é bastante concentrado nesses dois países. Além desses seis países, outros também são grandes produtores, como Estados Unidos, Turquia e Canadá. Esses nove países somam, aproximadamente, 93,4% de toda a produção mundial do período analisado (gráfico 1). A grande importância estratégica do Brasil como fornecedor para o mercado global de mineração demonstra a potencial capacidade de seu setor de mineração doméstico para obter a liderança sul-americana na governança regional do setor.

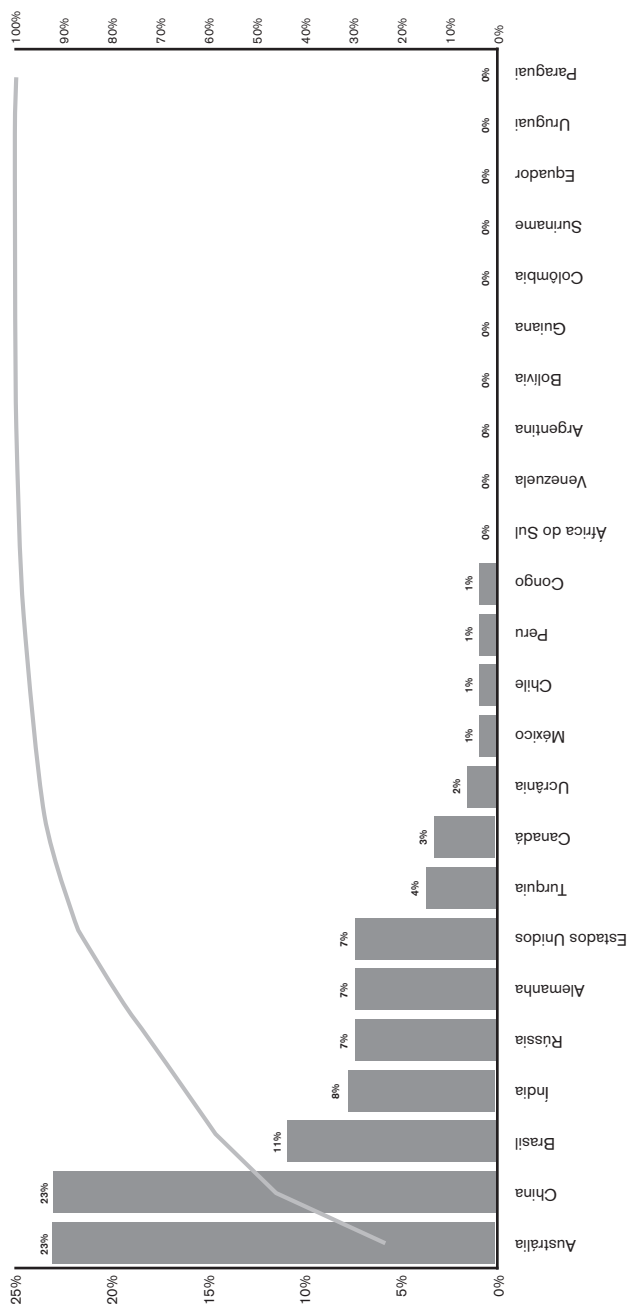
Na América do Sul, outros países se destacam na produção mundial do setor de mineração, como Peru, Chile e Bolívia. No entanto, esses países têm economias dependentes de matérias-primas minerais e, portanto, são vulneráveis aos mercados internacionais dessas *commodities*, uma fragilidade que condiciona a autonomia do setor em nível doméstico a um menor dinamismo, exige altos investimentos governamentais ou privados e impõe grande responsabilidade dos governos nas regulamentações das atividades.

No Peru, o setor minerador é considerado o motor da economia e tem o cobre como seu principal produto de exportação de minerais metálicos. Segundo o Ministerio de Energía y Minas (Minem) do país, os investimentos em equipamentos, explorações, infraestrutura, entre outros, no período entre janeiro e novembro de 2017, alcançaram 4,254 bilhões de dólares<sup>10</sup>, representando uma variação positiva de 13,8% em relação ao mesmo período de 2016. Os investimentos privados peruanos no setor de mineração chegaram a representar 12% do total desse tipo de investimento no país em 2016, tendo atingido 21 bilhões de dólares entre 2011 e

10. Ministerio de Energía y Minas, disponível em: <https://tinyurl.com/uf5e5hw>, acesso em: 18 dez. 2019.



GRÁFICO 1: Produção de minerais não combustíveis por país (2013-2017)



Fonte: International Organizing Committee for the World Mining Congresses, *World Mining Data 2018*, Viena, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yddb8zzz>, acesso em: 18 dez. 2019.

TABELA 1: *Papel da mineração nas economias nacionais por país (2016)*

| País      | Participação de minerais metálicos e metais nas exportações (%)* | Participação do valor da produção de minerais metálicos no PIB (%)* | Participação da renda mineral no PIB (%)** |
|-----------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Peru      | 61,1                                                             | 14,12                                                               | 6,9                                        |
| Chile     | 51,9                                                             | 13,41                                                               | 9,6                                        |
| Bolívia   | 39,7                                                             | 8,53                                                                | 2,6                                        |
| Brasil    | 13,1                                                             | 2,04                                                                | 1,5                                        |
| Argentina | 6,8                                                              | 0,78                                                                | 0,3                                        |

Fontes: \* International Council on Mining and Metals (ICMM), *Role of Mining in National Economies: Mining Contribution Index 2018*, 4. ed., Londres, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/wr4h9sy>, acesso em: 18 dez. 2019; \*\* World Bank, Data Bank: World Development Indicators, Washington, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/yxm6tybw>, acesso em: 18 dez. 2019.

2013, auge dos investimentos até o momento<sup>11</sup>. No Chile, os investimentos em mineração para o período de 2018 a 2027 têm previsão de 89,9% de concentração no cobre, refletindo um investimento de aproximadamente 59 bilhões de dólares e 32 projetos para o decênio<sup>12</sup>. Nesses dois países, os investimentos anunciados correspondem a, aproximadamente, 2,15% de seus valores de produto interno bruto (PIB) de 2017 – Chile com 272,4 bilhões de dólares e Peru com 198,6 bilhões de dólares<sup>13</sup>.

A Bolívia, por sua vez, tem a mineração (minerais não combustíveis) como sua segunda maior indústria, sendo o zinco seu principal produto. O valor de produção desse mineral, no período de janeiro a setembro 2018, obteve um incremento de 15,44% em comparação com o mesmo período de 2017, enquanto o setor como um todo variou 14,59%. A mineração privada na Bolívia detém 81% da produção e 57% do valor

11. BBVA Research, *Perú: Sector Minero*, [S.l.], nov. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/rx7sjy4>, acesso em: 18 dez. 2019.

12. Chile, Comisión Chilena del Cobre, *Inversión en la Minería Chilena: Cartera de Proyectos 2018-2077*, Santiago (Chile), set. 2018 (DEPP 05/2018), disponível em: <https://tinyurl.com/yx2ahj7u>, acesso em: 18 dez. 2019.

13. World Bank, Data Bank: World Development Indicators – GDP (Constant 2010 us\$), Washington, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/y7mtfwvj>, acesso em: 18 dez. 2019.

TABELA 2: *Principal mineral exportado e valor de exportação por país (2016)*

| País      | Principal mineral exportado | Valor das exportações (us\$) | Participação no total das exportações (%) | Participação na exportação total de minerais (%) |
|-----------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Peru      | Cobre                       | 8 580 000                    | 21,23                                     | 57,30                                            |
| Chile     | Cobre                       | 11 900 000                   | 16,50                                     | 79,30                                            |
| Bolívia   | Zinco                       | 804 000                      | 10,10                                     | 21,75                                            |
| Brasil    | Minério de ferro            | 17 300 000                   | 7,45                                      | 50,45                                            |
| Argentina | Cobre                       | 621 000                      | 0,87                                      | 23,60                                            |

Fonte: *Atlas of Economic Complexity*, Cambridge (Estados Unidos), Growth Lab, Center for International Development, Harvard University, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/um5otv9>, acesso em: 18 dez. 2019.

total produzido no país; o zinco tem 84% de sua produção concentrada em empresas privadas<sup>14</sup>. De acordo com o canadense Fraser Institute<sup>15</sup>, em 2017, a Bolívia figurou entre as dez piores jurisdições do mundo para investimentos em exploração mineral. O instituto de pesquisas avaliou atratividade geológica, políticas governamentais, incertezas relativas à administração dos regulamentos atuais, sistema legal, regime tributário, incertezas sobre áreas protegidas e reivindicações de terras disputadas, infraestrutura, condições socioeconômicas, entre outras características, o que certamente afeta futuros investimentos privados em um setor vital para a economia do país.

O Brasil, apesar de importante globalmente por ter uma economia relativamente diversificada, apresenta um setor de mineração que contribui modestamente para o PIB do país. Em 2016, a renda da mineração<sup>16</sup> per-

14. Bolivia, Ministerio de Minería y Metalurgia, “Contexto Nacional”, em *Situación de la Minería y Boletín Estadístico Tercer Trimestre 2018*, La Paz, nov. 2018, pp. 8-16 (cf. p. 8), disponível em: <https://tinyurl.com/wursras>, acesso em: 18 dez. 2019; Bolivia, Ministerio de Minería y Metalurgia, disponível em: <https://tinyurl.com/rqts52y>, acesso em: 18 dez. 2019.

15. Ashley Stedman e Kenneth P. Green, *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2017*, Calgary/Montreal/Toronto/Vancouver, Fraser Institute, fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/vmz3vwd>, acesso em: 18 dez. 2019.

16. Rendas da mineração (em inglês, *mineral rents*) “são a diferença entre o valor da produção de

TABELA 3: *Principal metal exportado e valor da exportação por país (2016)*

| <b>País</b> | <b>Principal metal precioso exportado</b> | <b>Valor das exportações (us\$)</b> | <b>Participação no total das exportações (%)</b> | <b>Participação na exportação total de metais (%)</b> |
|-------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Peru        | Ouro                                      | 4 050 000                           | 10,00                                            | 85,50                                                 |
| Chile       | Ouro                                      | 560 000                             | 0,78                                             | 51,20                                                 |
| Bolívia     | Ouro                                      | 486 000                             | 6,11                                             | 70,20                                                 |
| Brasil      | Ouro                                      | 2 840 000                           | 1,23                                             | 53,90                                                 |
| Argentina   | Ouro                                      | 1 210 000                           | 1,70                                             | 80,10                                                 |

Fonte: *Atlas of Economic Complexity*, Cambridge (Estados Unidos), Growth Lab, Center for International Development, Harvard University, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/um5otv9>, acesso em: 18 dez. 2019.

fez cerca de 1,5% do PIB, enquanto na Argentina a mesma contribuição perfaz 0,3% de seu PIB (tabela 1). Minério de ferro e cobre são os principais produtos de mineração no Brasil e na Argentina, respectivamente. O minério de ferro brasileiro tem sido responsável por cerca de 50% de toda a exportação de minérios do país. O cobre é o principal produto de mineração da Argentina e, no total de suas exportações de minérios, representou, em 2016, 23% (tabela 2).

O ouro, um mineral metálico, é o principal metal precioso desses cinco países sul-americano e o que tem maior destaque no Peru (tabela 3).

As contribuições macroeconômicas da mineração são importantes para a economia, porque estimulam exportações, investimento estrangeiro direto (IED), arrecadação de impostos, PIB e empregos formais diretos e indiretos.

um estoque de minerais a preços mundiais e seus custos totais de produção. Os minerais incluídos no cálculo são estanho, ouro, chumbo, zinco, ferro, cobre, níquel, prata, bauxita e fosfato”. Cf. “Mineral Rents (% of GDP)”, IndexMundi, 2019 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/wl83om8>, acesso em: 18 dez. 2019.

## Integração sul-americana: meios convergentes para finalidades divergentes

A região sul-americana tem passado, nos últimos anos, por um profundo processo de transformação em seu ambiente político<sup>17</sup>. Depois de um período de contraposição ao neoliberalismo dos anos 1990, o chamado pós-neoliberalismo das primeiras duas décadas do século XXI, as promessas de transformação dos Estados, das sociedades e das economias não se concretizaram efetivamente. Políticas públicas não foram suficientes para encerrar o ciclo neoliberal nem viabilizaram estratégias de governança que pudessem oferecer à região um novo caminho para o desenvolvimento econômico e social; mesmo com políticas intervencionistas, os governos permaneceram atrelados à produção de *commodities* e ao extrativismo como marcos de orientação ao desenvolvimento<sup>18</sup>.

Durante os anos 2000 e, principalmente, após 2003, a América Latina, em particular a América do Sul, vivenciou um cenário externo muito positivo. Os preços de suas *commodities* subiram entre 2003 e 2008 e tiveram um novo pico em 2011, após a crise financeira internacional. Isso melhorou os termos comerciais da região, basicamente em razão do impressionante crescimento econômico da China<sup>19</sup>. Porém, a América Latina não foi capaz de criar nem de consolidar capacidades para sustentar um crescimento a longo prazo após esse próspero período. Ademais, o ambiente internacional que se configura ao longo dos anos 2010 demonstra a necessidade de maior eficiência produtiva para o beneficiamento de sua competitividade, pois não há sinais de que a região voltará a se beneficiar

17. A América do Sul passou a questionar os regimes de esquerda que assumiram o poder no início do século XXI. No fim dos anos 2010, diversos países viram a ascensão de governos conservadores e neoliberais.

18. Jean Grugel e Pia Riggirozzi, "Facing the Future: The Legacies of Post-neoliberalism in Latin America – Introduction to *Development and Change* Virtual Issue", *Development and Change*, n. 6 (virtual), pp. 1-17, 11 abr. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/tdstd7v>, acesso em: 18 dez. 2019.

19. José Antonio Ocampo, Eduardo F. Bastian e Marcos Reis, "The Myth of the 'Latin American Decade'", *PSL Quarterly Review*, vol. 71, n. 285, pp. 231-251, jun. 2018 (cf. p. 233).

de um contexto externo tão favorável a seus setores de produtos primários de exportação em curto ou médio intervalo de tempo.

A onda sul-americana de governos com tendência política à esquerda, que administraram a bonança do superciclo das *commodities*, teve início com a subida de Hugo Chávez<sup>20</sup> ao poder na Venezuela, em 1999. Suas visões ideológicas coincidiam em alguma medida com as do Partido dos Trabalhadores (PT), partido político brasileiro que projetava a reconstrução da identidade brasileira como potência emergente com base nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva<sup>21</sup>, que, de certa forma, dava continuidade às tentativas de Fernando Henrique Cardoso<sup>22</sup> de engrandecimento dos interesses regionais brasileiros para além do Cone Sul<sup>23</sup>, uma ambiciosa iniciativa de infraestrutura regional no ano 2000<sup>24</sup>.

Essa fase política regional imprimiu um período de convergências entre os governos, mas também registrou fatos que caracterizaram, ao mesmo tempo, uma fragilidade intrarregional em termos geopolíticos. Guilherme Casarões expõe momentos de tensão marcados principalmente por investidas de Chávez e seus ideais de expansão regional para a Venezuela, sugerindo ser o Brasil seu principal alvo no âmbito regional<sup>25</sup>. O autor menciona o lançamento da iniciativa PetroCaribe como um exemplo. Trata-se de um acordo de cooperação energética, uma aliança entre Caracas (Venezuela) e mais catorze Estados caribenhos, que forjou o comércio de petróleo com condições especiais de pagamento e estava calcado em um projeto regional baseado em integração energética. Tal iniciativa fazia parte de um projeto venezuelano mais amplo denominado Petroamérica<sup>26</sup>, que de certa forma pretendia fazer frente ao projeto regional de integração de infraestrutura intitulado Iniciativa para a Integração da Infraestrutura

20. Presidente da República Bolivariana de Venezuela entre 1999 e 2013.

21. Presidente da República Federativa do Brasil entre 2003 e 2010.

22. Presidente da República Federativa do Brasil entre 1995 e 2002.

23. Sub-região sul-americana que engloba Brasil, Argentina, Paraguai e Chile.

24. Guilherme Casarões, “Geo-economic Competition in Latin America: Brazil, Venezuela, and Regional Integration in the 21<sup>st</sup> Century”, *Latin American Report*, vol. 33, n. 1, pp. 1-18, 2017-2018, disponível em: <https://tinyurl.com/qswv4aj>, acesso em: 18 dez. 2019.

25. *Idem*.

26. Petroamérica é uma entidade petroleira continental idealizada por Chávez em 2007.

Regional Sul-americana (IIRSA)<sup>27</sup>, liderado pelo Brasil. Ainda segundo Casarões, ao declarar o eixo Buenos Aires (Argentina)-Caracas<sup>28</sup> como estrutural da nova América do Sul, Chávez evidenciou seus planos de expansão e os reforçou ao realizar acordos de cooperação energética com a Bolívia e negociações de construção de gasodutos com Bolívia, Uruguai e Paraguai.

A União das Nações Sul-americanas (Unasul), maior e mais ambicioso projeto de integração sul-americano, cujo tratado constitutivo foi assinado em 2008, logo gerou motivos de divergências entre Lula e Chávez. De acordo com Casarões, enquanto o primeiro acreditava que a instituição marcava a América do Sul como um *global player*, sugerindo que a região se beneficiava da posição brasileira de potência emergente, o segundo descrevia o “império” estadunidense como seu maior inimigo, antagonizando o pragmatismo de potência emergente (visão econômica do Brasil) e o anti-imperialismo ideológico (visão militar da Venezuela). Essa fratura conceitual sugeria a retomada de longas décadas de divergências na região.

O enfraquecimento do dinamismo regional nesse período teve impulso com a pouca priorização de Dilma Rousseff<sup>29</sup>, sucessora de Lula, aos assuntos internacionais e a morte de Hugo Chávez em 2013, cujos desdobramentos políticos culminaram na atual crise venezuelana. Rousseff, ao se voltar prioritariamente às questões domésticas, eventualmente levou a estratégia regional do Brasil ao colapso.

Ainda assim, nesse período e nesse cenário de alinhamento ideológico com ausência de visão estratégica de integração e de convergência pragmá-

27. Criada em Brasília em 2000 durante a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, a IIRSA foi a primeira instituição formada pelos doze países da América do Sul. Proposta pelo governo brasileiro em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tem como objetivo desenvolver metodologia e uma carteira de obras de infraestrutura para interligar fisicamente as principais regiões econômicas do subcontinente, visando diminuir custos de transporte e circulação de mercadorias e aumentar os níveis de exportação intra e extrarregional. Cf. Karen Honório, “IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana”, Observatório de Regionalismo, 10 abr. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/rk3ngys>, acesso em: 18 dez. 2019.

28. Projeto de integração energética lançado por Chávez em meados dos anos 2000. A intenção era construir o Grande Gasoduto do Sul, ligando Venezuela e Argentina e passando pelo Brasil.

29. Presidente da República Federativa do Brasil entre 2011 e 2016.

tica, buscou-se, de alguma forma, dar continuidade às iniciativas regionais importantes. Em 2009, foi criado o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que incorporou a IIRSA como um fórum técnico que passou a ser responsabilidade da Unasul. Contudo, a falta de tomadas de decisão regionais de forma centralizada e a baixa autonomia em relação às barganhas nacionais e intergovernamentais obstruíram os avanços da integração da infraestrutura regional, mesmo ainda com um ambiente político favorável.

De toda forma, a inexistência de um projeto de integração regional priorizado pelos governos sul-americanos demonstrou as verdadeiras prioridades desses Estados, que colocaram questões nacionais à frente de esforços regionais. Acima de tudo nos momentos de crise e de mudanças geradas por eleições nacionais, que têm trazido alterações políticas importantes e suficientes, os gargalos hoje existentes comprometem os termos da interconexão física da região<sup>30</sup> e fazem os problemas perdurarem por mais tempo.

Outros fatos também foram determinantes e contribuíram para a abertura de vertentes políticas na América do Sul, como as revelações de esquemas de corrupção em muitos governos da região, a enfraquecida conjuntura econômica internacional, o arrefecimento do crescimento da China, a decisão tomada pelo Reino Unido em 2016 de sair da União Europeia (UE) e a eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos. Tais fatos trouxeram à tona sentimentos nacionalistas e deram tons protecionistas ao comércio internacional, antagonizando políticas regionais de períodos anteriores sem, todavia, materializar alternativas reais para os processos de integração, que, em vez de serem prioritários, têm sido colocados à margem, em um tipo de recuo institucional sul-americano, uma espécie de vácuo ou estado de estagnação.

30. Bárbara Carvalho Neves, “Política Externa Brasileira, BNDES e a Integração da Infraestrutura Sul-americana: Uma Análise da IIRSA/Cosiplan (2000-2017)”, *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, vol. 7, n. 14, ago.-dez. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/ugb3nhz>, acesso em: 18 dez. 2019.



Vê-se que o futuro da integração sul-americana poderia tender a condições de um regionalismo de caráter transformativo. Miles Kahler aponta para novos modos de governança internacional, em que atores não estatais e subnacionais teriam maior protagonismo, relegando a governos nacionais e organizações internacionais um papel reduzido, mesmo que ainda estratégico<sup>31</sup>. Para Fredrik Söderbaum, é necessário repensar o ambiente político e institucional e sua modificação em termos de estruturas políticas mais complexas e com vários níveis, e o Estado deve ser reorganizado para assumir diferentes funções, abrindo espaço para a contribuição de atores não estatais em diversos níveis e escalas<sup>32</sup>. O autor descreve como o sul da África foi moldado por uma economia informal, em que as atividades transfronteiriças aconteceram por diferentes motivos, como estratégias informais de sobrevivência, de negócios organizadas, de combate ao crime ou simplesmente como consequência de uma concentração regional de interesses econômicos e circunstâncias geográficas, exemplificando as várias formas que o regionalismo e a integração regional podem adotar.

### **Cadeias produtivas e cadeias de suprimento<sup>33</sup> do setor de mineração como vias integracionais**

Cadeias de produção global são sistemas internacionais que aprimoram produção, *marketing* e inovação, ao alocarem produtos, processos ou funções em diferentes países. Têm como objetivo o benefício das diferenças de custos, tecnologias, logística e buscam maior produtividade e competitividade.

31. Miles Kahler, “Global Governance: Three Futures”, *International Studies Review*, vol. 20, n. 2, pp. 239-246, jun. 2018 (cf. p. 239), disponível em: <https://tinyurl.com/weut9gk>, acesso em: 18 dez. 2019.

32. Fredrik Söderbaum, *op. cit.*, p. 13, 2013.

33. “A cadeia de fornecimento concentra-se em abastecer de produtos ou insumos desde a produção até sua entrega”. Cf. Jorge Secaf Neto, “Cadeia de Valor e Cadeia de Suprimentos: Abordagem Inicial”, Setting Consultoria, 21 jun. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/uzt3l3e>, acesso em: 18 dez. 2019.

O setor de mineração tem uma peculiar dinâmica, um ciclo operacional de longuíssimo prazo. A cadeia produtiva mineral abrange as etapas de geologia, mineração, transformação, legislação e domínio de técnicas que determinam essa dinâmica. Um estudo setorial<sup>34</sup> especifica que a cadeia produtiva mineral é composta de:

- fornecedores de equipamentos e insumos;
- mineradoras;
- setores diversos que absorvem o bem mineral para transformá-lo em produtos e processos destinados à utilização final;
- Estado como proprietário do subsolo que concede outorga de exploração a empresas privadas;
- agentes financeiros que estimulam e financiam empresas da cadeia;
- instituições de ciência e tecnologia (ICT) que formam a mão de obra e desenvolvem pesquisas e tecnologias para a cadeia;
- órgãos ambientais e reguladores que estabelecem regras para a operação da cadeia.

O ciclo total pode levar cinquenta anos para se completar. Isso significa longos relacionamentos com clientes e fornecedores, o que gera um potencial de abertura de oportunidades de parcerias com fornecedores de bens e serviços e com outras empresas de mineração, atendendo ao propósito de mitigação de preocupações de segurança e de potencialização da confiabilidade em equipamentos e serviços. Qualquer integração de cadeia produtiva no setor minerador deve estar inserida no contexto de uma dessas fases ou entre elas, visto que pode ocorrer simultaneidade ou sobreposição de etapas. A determinação de término de uma etapa e início de outra não é fácil, e a complexidade operacional de uma mina pode oferecer ganhos de escala nos relacionamentos intraindustrial e interindustrial. A integração de cadeias produtivas e de suprimentos cria condições

34. Sandra Lúcia de Moraes *et al.*, “Rejeitos de Mineração: Um Olhar do Cenário Brasileiro – Parte 1: Cadeia Produtiva”, *Anais dos Seminários de Redução, Minério de Ferro e Aglomeração*, vol. 47, n. 18, pp. 228-240, 2017.

para o estabelecimento de parcerias. As práticas entre as empresas de mineração incluem a padronização de peças em todas as suas operações para redução do estoque, o gerenciamento de estoque pelo próprio fornecedor para reduzir custos, o treinamento de pessoal em manutenção preventiva e em previsão de falhas, entre outros.

A vasta rede de fornecedores que uma operação mineira estabelece ao longo de seu ciclo operacional também gera ambiente para outros tipos de cooperação, como parcerias entre fornecedores de bens e serviços que, por exemplo, se encontram em projetos similares por meio de cooperativas de fabricantes. Desse modo, é possível atender a uma necessidade comercial que talvez não possa ser entregue por um único fornecedor<sup>35</sup>.

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 2016<sup>36</sup> concluiu que, na generalidade, a integração das cadeias produtivas na América do Sul é muito incipiente e, portanto, possui potencial de desenvolvimento. A matriz insumo-produto fruto desse estudo revela que Uruguai e Bolívia são os países que apresentam, comparativamente, os melhores índices de integração na região, ao passo que o Brasil, por exemplo, tem 97% de sua produção proveniente de sua indústria.

Cadeias produtivas como elos de integração regional estimulam as relações econômicas entre setores industriais, dão origem a milhões de postos de trabalho, economizam recursos materiais e naturais, incentivam inovações, estimulam o progresso técnico e resultam em uma maior produtividade e competitividade dos setores produtivos. No entanto, sua implementação é complexa por conta de fatores externos, como tendências do comércio internacional (abertura dos mercados ou políticas protecionistas), exigências de padrões internacionais de condições de trabalho

35. Sanak Athreya, “Understanding Supply Chain Management in Mining Industry”, *Crushing & Quarrying World*, 13 mar. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/yx79arn9>, acesso em: 18 dez. 2019.

36. “Cadeias Produtivas Têm Potencial na América do Sul”, *Desafios do Desenvolvimento*, ano 13, ed. 88, 23 nov. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/w6oapab>, acesso em: 18 dez. 2019. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), apoiada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), pelo BID e pelo CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, que tem origem na antiga Corporação Andina de Fomento (CAF).

e qualidade, necessidade de ampla infraestrutura física e adequada fluidez do comércio intrarregional por terra, ar ou água. Tais fatores exigem esforços conjuntos de governos, instituições intergovernamentais e setoriais e empresas privadas, visando buscar o estabelecimento de um ambiente regional favorável à interação entre os atores das cadeias produtivas e ao intercâmbio de capitais, bens, serviços, conhecimento e pessoas. Assim, é possível ter condições jurídicas, fiscais e físicas por meio de incentivos, parceiras público-privadas, acordos regionais de cooperação e criação de mecanismos de estímulo à integração.

Os países sul-americanos são bastante heterogêneos e não há uma economia agindo como força centrípeta regional. Possuem baixo volume de trocas comerciais entre si e se apresentam com prioridades distintas de construção de projeto regional. Historicamente, a industrialização da região teve sua política subordinada às políticas macroeconômicas e, desse processo, não despontou uma economia industrializada com progresso técnico incorporado. Além disso, a necessária articulação regional motivada pela complementaridade produtiva e pelo estabelecimento de acordos formais não foi levada a cabo, assim como projetos de infraestrutura física para escoamento de produção. Dessa forma, a integração produtiva regional esbarra em fatores políticos, econômicos e produtivos<sup>37</sup> que limitam sua implementação, seu desenvolvimento e sua preparação para uma era calcada em novas tecnologias.

## **Transformação digital e cibersegurança: as novas fronteiras do regionalismo**

Setores produtivos da economia mundial contam com suporte analítico de estudos realizados por consultorias especializadas para formação de uma

37. Rubia Cristina Wegner e Carla Gomes Costa, “Análise dos Condicionantes da Integração Produtiva na América do Sul”, *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, vol. 9, n. 1 (2015), pp. 110-128, 4 maio 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/sbhc9x9>, acesso em: 18 dez. 2019.

visão estratégica dos fatores que podem influenciar seus negócios e mercados a curto, médio e longo prazos. Nesse sentido, o relatório elaborado pela consultoria EY em 2017<sup>38</sup> sobre os dez principais riscos para o setor de mineração global no biênio 2017-2018 aponta a efetividade digital como o principal risco. De acordo com o relatório, o digital vai além da adoção de tecnologia e deve solucionar questões do negócio, sendo essencial para enfrentar o desafio e a meta constante do setor de aumento de produtividade, inclusive por meio de sua cadeia de valor<sup>39</sup>. Isso remete ao entendimento de que, apesar da mineração digital não ser novidade, pode haver uma desconexão entre o potencial da transformação digital e a utilização exitosa de novas tecnologias na busca por melhor produtividade e ganhos nas cadeias de produção global<sup>40</sup>.

Na esfera digital, é preciso levar em conta que a tecnologia é essencial para a mineração já que oferece visibilidade do todo operacional, orientação para extração racional e eficiente, para segurança do trabalho e para o aporte de técnicas de extração que possam eliminar ou pelo menos minimizar os efeitos negativos da mineração, facilitando a operação em áreas antes sem acesso por causa de conflitos, riscos de segurança ou tensões geopolíticas.

Contudo, a transformação digital do setor suscita preocupações relacionadas à cibersegurança. O risco de ataques a sistemas digitais de controle aumenta, principalmente quando *softwares* são corrompidos ou têm uma configuração que não permite proteção contra ataques que podem impactar o fornecimento de energia para operações de extração automatizada, por exemplo. Segundo o relatório do Fórum Econômico Mundial

38. EY, *Preparing for Tomorrow's Digital Mine Today*, Saint Lucia, 13 fev. 2017 (webcast), disponível em: <https://tinyurl.com/t5u xc28>, acesso em: 18 dez. 2019; EY, *Top 10 Business Risks Facing Mining and Metals 2017-2018*, Saint Lucia, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/r5prkvf>, acesso em: 18 dez. 2019.

39. “[...] a cadeia de valor se concentra da regulação dos processos de negócios para alcançar o máximo valor percebido pelo cliente”. Cf. Jorge Secaf Neto, *op. cit.*, 21 jun. 2018 (grifo do autor).

40. Sanjaya Lall, Manuel Albaladejo e Jinkang Zhang, “Mapping Fragmentation: Electronics and Automobiles in East Asia and Latin America”, *Oxford Development Studies*, vol. 32, n. 3, pp. 407-432, 2004, disponível em: <https://tinyurl.com/wadklca>, acesso em: 18 dez. 2019.

de 2016<sup>41</sup>, a cibersegurança é uma preocupação crescente de empresas de mineração porque a competição estratégica se tornou uma fronteira para conflitos entre atores estatais, envolvendo também organizações criminosas ou terroristas. Os Estados têm deixado uma enorme lacuna nas medidas de segurança relacionadas a como governar a internet, o que permite que as violações da segurança cibernética e o crime cibernético se desenvolvam. O relatório também aponta para a situação ainda mais preocupante das muitas atividades ilícitas no ambiente cibernético patrocinadas pelos próprios Estados em sua busca por vantagens sobre seus concorrentes, o que cerceia o conhecimento sobre as vulnerabilidades cibernéticas ou até mesmo as desenvolve deliberadamente; tal situação configura um grande desafio à superação da falta de confiança entre as nações, o que leva a uma estagnação dentro do sistema intergovernamental.

Internacionalmente, a governança ineficaz de instituições intergovernamentais e a má gestão de acordos multilaterais alimentam a perda de legitimidade do sistema como um todo. A ineficácia do sistema multilateral, como as evidências factuais sul-americanas vêm demonstrando, tende a afetar arranjos futuros sobre bens comuns e recursos compartilhados, reduzindo a confiança dos atores econômicos no ambiente político regional.

## Considerações finais

Enquanto outras regiões se integram para ganhar competitividade, a América do Sul perde oportunidades de desenvolver seu modelo de integração, apesar do enorme potencial econômico e de um robusto setor de mineração. Problemas como infraestrutura precária, sistema tributário complexo, oneroso e burocrático, legislações trabalhistas complicadas, baixo desenvolvimento de mercados financeiros e inflação geram altos custos de capital para novos investimentos. Esses problemas são somados a outros

41. World Economic Forum, *Navigating the Geopolitical Landscape: A Mining and Metals Sector Perspective*, Cologny/Genebra, jul. 2016 (White Paper), disponível em: <https://tinyurl.com/r8ywpo>, acesso em: 18 dez. 2019.

obstáculos, como a falta de convergência de interesses entre Estados. Há ainda grandes questões em aberto trazidas pela revolução tecnológica que, certamente, impactarão a integração regional negativamente enquanto não forem priorizadas pelos atores estatais.

O ambiente político e institucional sul-americano, diverso e de constante pouca coesão, tem desafios a curto, médio e longo prazos para lidar com uma sociedade que tem se transformado e precisa ser vista em termos mais complexos. Os Estados devem se reorganizar, interna e regionalmente, e assumir diferentes funções; precisam perceber que atores não estatais contribuem muito e em vários níveis, mas necessitam das vias oferecidas por ações governamentais e intergovernamentais. Dessa forma, é possível levar a cabo um processo de regionalização de maneira informal e, assim, reforçar laços transfronteiriços econômicos e sociais.

Como afirma Söderbaum<sup>42</sup>, uma região não é apenas uma estrutura interestatal, ela é constituída de multiplicidade e fluidez, socialmente construída e politicamente contestada. As relações informais de cooperação na mineração retratam a realidade atual do setor por seu potencial econômico e competitivo e têm capacidade para se desenvolver e criar autonomia, mas ainda dependem das iniciativas formais dos Estados para o estabelecimento de um ambiente favorável para a integração regional na América do Sul.

42. Fredrik Söderbaum, *op. cit.*, p. 17, 2013.





# Distribuição desigual da apropriação de energia: cinquenta anos de transferência da capacidade produtiva brasileira

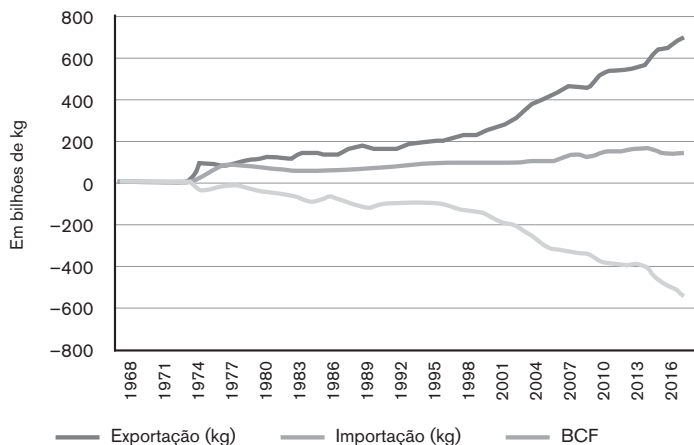
MARIANA NUNES DE MOURA SOUZA<sup>1</sup> ■ CÉLIO BERMANN<sup>2</sup>  
■ NILSON ARAÚJO DE SOUZA<sup>3</sup> ■ LUISA MARIA NUNES DE  
MOURA E SILVA<sup>4</sup>

## Introdução

Entre 1968 e 2018, a balança comercial física (BCF; em inglês, *physical trade balance* – PTB) do Brasil experimentou um *deficit* crescente. A maior parte desse *deficit* foi verificada a partir da segunda metade da década de

1. Analista internacional. É mestre e doutora pelo Programa de Pós-graduação em Energia (PPGE) do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em relações internacionais pelo Centro Universitário Belas Artes, em São Paulo.
2. Graduado em arquitetura e urbanismo pela USP; especialista em história e geografia das populações pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), França; mestre em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e doutor em planejamento de sistemas energéticos pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professor livre-docente do Programa de Pós-graduação em Energia (PPGE) do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da USP, onde também realizou estudos de pós-doutorado.
3. Doutor em economia pela Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), mestre em economia rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduado em economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Realizou estudos de pós-doutorado em economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da USP. É autor de diversos livros como *Economia Brasileira Contemporânea: De Getúlio a Lula* (São Paulo, Atlas, 2007) e *Economia Internacional Contemporânea: Da Depressão de 1929 ao Colapso Financeiro de 2008* (São Paulo, Atlas, 2009). Lidera o grupo de pesquisa América Latina: Integração e Desenvolvimento, cadastrado no Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
4. Doutora em sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP, mestre em sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), especialista em métodos e técnicas de pesquisa pela Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, licenciada em ciências sociais pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). É autora de diversos livros e artigos sobre integração regional e desenvolvimento da América Latina. Coordena o Grupo de Estudos da Teoria da Dependência, cadastrado no CNPq.

GRÁFICO 1: *Balança comercial física do Brasil (1968-2018)*



Fonte: Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, “Totais Mensais e Acumulados”, Mdic.gov.br, jan. 1997-dez. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/w49lrpo>, acesso em: 18 dez. 2019; *Conjuntura Econômica*, vol. 44, n. 2, 1990; vol. 40, n. 1, 1986; vol. 24, n. 1, 1970, disponível em: <https://tinyurl.com/tae29nn>, acesso em: 18 dez. 2019.

1990, ou seja, o país entregou muito mais matéria por meio do comércio internacional do que recebeu nesse período. Uma pequena redução nessa tendência foi verificada nos períodos entre 1986-1987, 1990-1992 e 1996-2013. A tendência geral, no entanto, é claramente de aumento do deficit<sup>5</sup>, como pode ser observado no gráfico 1.

Do ponto de vista da quantidade de comércio internacional, a metodologia da BCF revela o saldo material por meio da fórmula 1<sup>6</sup>:

$$BCF = \text{importação (kg)} - \text{exportação (kg)}$$

5. Mariana Nunes de Moura Souza, *Distribuição Desigual da Apropriação de Energia: A Superexploração Material da Periferia Capitalista*, tese de doutorado, São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente (IEE), Universidade de São Paulo (USP), 2019.
6. Cf. Pablo Samaniego, María Cristina Vallejo e Joan Martínez-Alier, “Commercial and Biophysical Deficits in South America, 1990-2013”, *Ecological Economics*, vol. 133, pp. 62-73, mar. 2017.

Do ponto de vista do custo do comércio internacional para o país, os termos de intercâmbio (TI), ou termos de troca, são medidos com a fórmula 2<sup>7</sup>:

$$TI = \frac{PX}{PM}$$

em que TI significa termos de intercâmbio; PX é o preço médio das exportações; e PM representa o preço médio das importações.

A comparação entre a BCF e os TI tem sido utilizada para quantificar as trocas ecologicamente desiguais<sup>8</sup> e o fluxo material pelo planeta. Esse tipo de medição surgiu da consolidação da teoria da deterioração dos termos de troca<sup>9</sup>, e a ideia da matemática por trás da análise desses termos é verificar quantos produtos um país pode comprar a partir do que vende, ou seja, a quantidade de produtos que se pode importar a partir do que se exporta.

No gráfico 2, é possível observar que, apesar das tentativas de recuperação dos termos de troca impulsionados pela organização dos países produtores de matérias-primas nas décadas de 1960 e 1970<sup>10</sup>, que se refletiram, não sem resistência, em repiques na tendência até o fim da década de 1980 e o início dos anos 1990, a tendência à deterioração desses termos

7. Fórmula baseada em: Raúl Prebisch, “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de Seus Problemas Principais”, em Ricardo Bielschowsky (org.), *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal*, trad. Vera Ribeiro, Rio de Janeiro, Conselho Federal de Economia (Cofecon)/ Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)/Record, 2000, vol. 1, pp. 69-136, disponível em: <https://tinyurl.com/waohvtv>, acesso em: 18 dez. 2019. O texto foi escrito em 1949 como introdução ao *Estudio Económico de América Latina 1948*, Santiago (Chile)/Nova York, Comisión Económica para América Latina/Organización de las Naciones Unidas (onu), 1949 (E/CN.12/89), disponível em: <https://tinyurl.com/tyyvhdz>, acesso em: 18 dez. 2019. Posteriormente, foi publicado no *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, n. 1, pp. 1-24, fev. 1962 (62.II.G.I.), disponível em: <https://tinyurl.com/wf82tny>, acesso em: 18 dez. 2019.
8. Mario Alejandro Pérez-Rincón, “Colombian International Trade from a Physical Perspective: Towards an Ecological ‘Prebisch Thesis’”, *Ecological Economics*, vol. 59, n. 3, pp. 519-529, 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/ryamstp>, acesso em: 18 dez. 2019; Pablo Samaniego, María Cristina Vallejo e Joan Martínez-Alier, *op. cit.*, mar. 2017.
9. Raúl Prebisch, *op. cit.*, 1949.
10. Mariana Nunes de Moura Souza *et al.*, “Distribuição Desigual da Apropriação de Energia: Petróleo e Dependência na Década de 1970”, em IX Congresso Brasileiro de Planejamento Energético (CBPE): Políticas Energéticas para a Sustentabilidade, Florianópolis, ago. 2014.

GRÁFICO 2: *Termos de intercâmbio do Brasil com o restante do mundo (1975-2018)*



Fonte: Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, “Totais Mensais e Acumulados”, Mdic.gov.br, jan. 1997-dez. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/w49lrpo>, acesso em: 18 dez. 2019.

se confirma na balança comercial brasileira, mesmo com a recuperação dos preços das matérias-primas no começo do século xxi<sup>11</sup>.

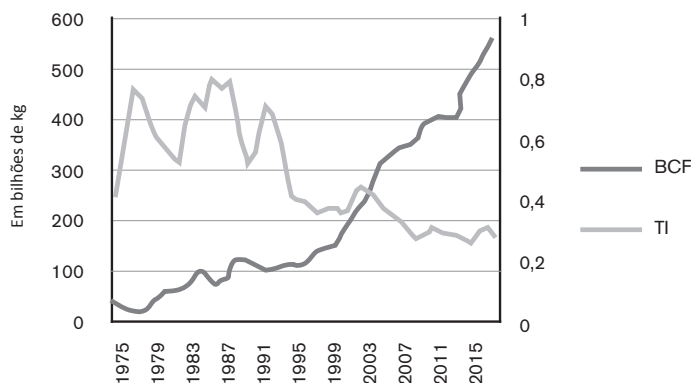
Comparando a BCF com os TI do Brasil no período analisado (gráfico 3), é possível observar a convergência entre o aumento do *deficit* material no comércio internacional brasileiro ao mesmo tempo que os termos de troca se tornam desfavoráveis para o país. Ou seja, quanto mais desigual é o preço das mercadorias, quanto mais desfavorável é o comércio internacional, mais mercadoria tem de ser produzida ou, como no caso de países exportadores de matéria e energia, mais mercadoria tem de ser extraída para dar conta do comércio exterior.

A teoria diz que, com a queda na taxa de lucro, os países centrais pressionam de diversas formas para melhorar seus termos de troca e, conseqüentemente, piorar os termos de troca da periferia<sup>12</sup>. Para compensar

11. Ricardo Ffrench-Davis, “Macroeconomics for Development: From ‘Financierism’ to ‘Productivism’”, *Cepal Review*, n. 102, pp. 7-26, dez. 2010 (LC/G.2468-P), disponível em: <https://tinyurl.com/v6aaj3v>, acesso em: 18 dez. 2019.

12. Nilson Araújo de Souza, *Teoria Marxista das Crises*, São Paulo, Global, 1992.

GRÁFICO 3: *Balança comercial física e termos de intercâmbio do Brasil (1968-2018)*



Nota: Neste gráfico o sinal da tendência de *deficit* na BCF foi trocado para permitir melhor visualização da comparação.

Fonte: Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, “Totais Mensais e Acumulados”, Mdic.gov.br, jan. 1997-dez. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/w49lrpo>, acesso em: 18 dez. 2019; *Conjuntura Econômica*, vol. 44, n. 2, 1990; vol. 40, n. 1, 1986; vol. 24, n. 1, 1970, disponível em: <https://tinyurl.com/tae29nn>, acesso em: 18 dez. 2019.

essa deterioração, a periferia se vê obrigada a aumentar o envio de matéria e energia para fora via exportação. Portanto, quanto maior é a queda na taxa de lucro, maior é a deterioração dos termos de intercâmbio e o saldo na BCF.

Os dados levantados para a análise apresentada neste capítulo revelaram que, no período analisado, houve deterioração nos TI do Brasil ao mesmo tempo que o país elevou a quantidade de matéria exportada. Assumindo como verdadeiro o peso do valor da matéria/energia na formação da taxa de lucro<sup>13</sup>, é razoável afirmar que esse movimento teve papel importante para conter a queda da taxa de lucro mundial e sua manutenção em patamares estáveis, ainda que muito baixos em relação ao início da série.

13. Mariana Nunes de Moura Souza, *op. cit.*, 2019.

## Transferência de capacidade produtiva

O custo de matéria e energia disponíveis tem alto impacto no processo produtivo capitalista. Qual é o papel, então, dos países que foram inseridos no sistema comercial internacional como produtores ou exportadores de matéria-prima? Países independentes conseguem fixar preço e ritmo de produção para suas mercadorias. Mas e os países dependentes? O papel destes últimos seria não apenas de exportar matéria como também de entregá-la em quantidades cada vez maiores e por um custo cada vez menor para, dessa forma, dar conta da queda na taxa de lucro no centro industrial. É isso que representa ser subordinado e dependente<sup>14</sup>.

A partir da segunda metade do século xx, com as lutas de independência da maior parte das colônias na África e na Ásia, intelectuais do mundo inteiro estudaram o problema do subdesenvolvimento e da dependência. Enquanto nos países centrais a questão principal era a escassez de recursos, na periferia pensava-se em como a abundância de recursos não resultou em desenvolvimento econômico. E, ainda, a partir da periferia as investigações seguiam perguntas distintas. Nos principais países da Ásia e da África, as questões giravam em torno das razões históricas que permitiram que a Europa submetesse civilizações mais antigas. Na América Latina, o problema da dependência surgia da renovação da subordinação depois de um século e meio de independência política<sup>15</sup>.

Internamente, também havia divergências entre os pensadores latino-americanos que estudavam o tema do subdesenvolvimento, desde que José Carlos Mariátegui e Víctor Raúl Haya de la Torre falaram da dependência como condição da periferia do sistema capitalista. Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Júnior anteciparam o que, posteriormente, foi chamado corrente do pensamento próprio, em um esforço de pensar o desenvolvimento capitalista da periferia com base na própria periferia<sup>16</sup>; Celso Fur-

14. Ruy Mauro Marini, *Dialética da Dependência*, Lisboa, Ulmeiro, 1981 [1973].

15. Claudio Katz, “El Surgimiento de las Teorías de la Dependencia”, La Página de Claudio Katz, 23 jul. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/ugu4kmk>, acesso em: 18 dez. 2019.

16. Nilson Araújo Souza, em entrevista à autora, 2013.

tado disse que o subdesenvolvimento não é uma etapa, mas produto do desenvolvimento dos países ricos; Raúl Prebisch, por sua vez, desenvolveu a tese da deterioração dos termos de troca, em que investigou a tendência secular de perdas da periferia no comércio com o centro capitalista. Os terceiro-mundistas Arghiri Emmanuel e Samir Amin contribuíram para a teoria do intercâmbio desigual, que demonstrou a transferência de valor da periferia para o centro capitalista.

Nesse cenário, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra e Theotônio dos Santos retomaram a abordagem da relação dependente iniciada pelo alemão André Gunder Frank<sup>17</sup>, nos anos 1960, para explicar o subdesenvolvimento. Em 1972, Marini lançou o livro *Dialética da Dependência* e inaugurou, com Bambirra e Santos, a perspectiva marxista da dependência. De acordo com Marini, a América Latina está em um modo de produção chamado capitalismo *sui generis*, que só pode ser explicado em seu conjunto e em sua relação com o centro do sistema<sup>18</sup>. Para o autor, o subdesenvolvimento não é uma etapa do sistema capitalista, pelo contrário, é parte do capitalismo, pois é causado pelos limites estabelecidos dentro dos marcos da dependência e imposto pela assimetria histórica entre as nações.

## Trocas economicamente desiguais

A assimetria no comércio entre as nações foi medida por Prebisch em 1949, quando publicou o quadro com a análise do poder de compra resultante das trocas comerciais (preço de exportação/preço de importação) da América Latina, em uma linha de tempo de 1876 a 1947. Nesse estudo, detectou a tendência decrescente, a deterioração secular dos termos de troca, em detrimento dos países latino-americanos<sup>19</sup>.

17. Claudio Katz, *op. cit.*, 23 jul. 2016.

18. Ruy Mauro Marini, *op. cit.*, 1981 [1973].

19. Essa tendência foi confirmada em trabalhos posteriores que analisam dados até 2000. Cf. Pablo Samaniego, María Cristina Vallejo e Joan Martínez-Alier, *op. cit.*, mar. 2017; Mario Alejandro Pérez-Rincón, *op. cit.*, 2006.

Para Amin e Emmanuel, isso acontece em função do intercâmbio desigual entre estruturas produtivas com características diferentes<sup>20</sup>. De um lado, países produtores de matérias-primas com maior capital variável na composição orgânica do capital têm taxa de lucro maior; de outro, países industrializados com maior parcela de capital constante produzem mais em menos tempo, mas têm taxa de lucro menor por unidade do produto.

O mecanismo por meio do qual isso ocorre é o mesmo que transfere valor entre setores econômicos explicado nas tabelas 1 e 2.

TABELA 1: *Geração de valor e taxa de lucro por setor (2013)*

|                         | Setor 1 – matéria-prima<br>Valor em horas de<br>trabalho | Setor 2 – indústria<br>Valor em horas de<br>trabalho |
|-------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Capital constante (cc)* | 5                                                        | 10                                                   |
| Capital variável (cv)** | 5                                                        | 5                                                    |
| Mais-valia (mv)         | 5                                                        | 5                                                    |
| Valor de produção (vp)  | 15                                                       | 20                                                   |
| Taxa de lucro*** (l')   | 50%                                                      | 33%                                                  |

Notas: \* Máquinas, equipamentos, imóveis. \*\* Força de trabalho. \*\*\*  $l' = (mv / cc + cv) \times 100$ .

Fonte: Nilson Araújo de Souza, em entrevista à autora, 2013.

Pressupondo a livre circulação do capital na busca pelo lucro máximo, o setor que tem maior tecnologia, maior proporção de capital constante na composição de seu capital e menor taxa de lucro transfere capital para o de menor produtividade – com maior proporção de capital variável –, mas que possui maior taxa de lucro (tabela 2).

No entanto, uma maior oferta da mercadoria do setor 1 (matéria-prima) reduz seu preço e, para o capital se manter no mercado, baixa sua taxa de lucro e se aproxima da taxa média intersetorial. Essa migração também diminui a disponibilidade de mercadorias produzidas com tecnologias mais avançadas, o que eleva os preços e aumenta a possibilida-

20. O intercâmbio desigual pode ser atribuído às diferentes estruturas produtivas ou ao diferencial dos salários da força de trabalho.



TABELA 2: *Transferência intersetorial de valor (2013)*

|                        | Setor 1 | Preço de produção*<br>Setor 1 | Setor 2 | Preço de produção*<br>Setor 2 |
|------------------------|---------|-------------------------------|---------|-------------------------------|
| Capital constante (cc) | 5       | 5                             | 10      | 10                            |
| Capital variável (cv)  | 5       | 5                             | 5       | 5                             |
| Mais-valia (mv)        | 5       | 4**                           | 5       | 6**                           |
| Valor de produção (vp) | 15      | 14                            | 20      | 21                            |
| Taxa de lucro (l')     | 50%     | 40%                           | 33%     | 40%                           |

Nota: \*  $pp = cc + cv + l'$ . \*\* Os números em destaque na tabela ressaltam a redução da mais-valia na coluna 2 em relação à coluna 1 e o aumento da mais-valia na coluna 4 em relação à coluna 3.

Fonte: Nilson Araújo de Souza, em entrevista à autora, 2013.

de de apropriação de mais-valia pelo capital por meio do nivelamento da taxa de lucro.

Entendendo que, no capitalismo, o preço é a expressão monetária do valor, em uma teórica situação concorrencial, o preço se aproximaria do preço de produção<sup>21</sup>. Então, ao praticar a taxa de lucro média, o preço de produção no setor 1 fica abaixo de seu valor, e o do setor 2, acima. A mercadoria do setor 1 é vendida por um preço abaixo de seu valor, enquanto a do setor 2 é vendida acima de seu valor. Nas trocas comerciais entre esses setores, o setor 1 transfere valor para o setor 2. Esse mecanismo, quando reproduzido em nível internacional com uma divisão do trabalho em que uns países têm economias predominantemente industriais (setor 2) e outros possuem economias predominantemente extrativas (setor 1), transfere valor da periferia para o centro do sistema capitalista<sup>22</sup>.

Para Marini, a chave da transferência de valor está na força de trabalho<sup>23</sup>. Segundo o autor de *Dialética da Dependência*, assim como a economia

21. No monopólio, excluindo-se momentos de *dumping*, invariavelmente o preço de mercado ultrapassa o preço de produção.

22. Existem cinco formas de transferência de valor da periferia para o centro capitalista: intercâmbio desigual, pagamento de juros, remessa de lucro, sobrepreço praticado pelo monopólio externo e pagamento de *royalties* por patentes.

23. Mariana Nunes de Moura Souza, Sonia Seger Mercedes e Célio Bermann, “A Distribuição

da América Latina gira em torno das necessidades da economia central, os países que se industrializaram primeiro necessitaram do fluxo de matérias-primas e alimentos proveniente das economias agroexportadoras para promover a especialização que resultou no desenvolvimento industrial<sup>24</sup>. Por um lado, os metais preciosos tiveram papel importante na acumulação primitiva, e a disponibilidade de bens agrícolas permitiu o direcionamento de parte da sociedade do centro capitalista para a atividade industrial, ao reduzir o custo de reprodução da força de trabalho, permitindo a extração de taxas de mais-valia cada vez maiores; por outro lado, as colônias foram o espaço para a circulação dos produtos industriais, o que acelerou o aumento da produtividade.

A independência política da América Latina, conquistada nas primeiras décadas do século XIX, engendrou um conjunto de países que passaram a girar em torno da Inglaterra, a qual, após a Revolução Industrial — que, na fase inicial, foi um fenômeno basicamente inglês —, havia formado a divisão internacional do trabalho, consolidada a partir de meados do século XIX. Tal divisão tinha o capitalismo inglês como núcleo hegemônico que comandava o fluxo de mercadorias em nível internacional, como produtor e exportador de produtos industriais e importador de matérias-primas e alimentos.

A articulação da América Latina com a economia mundial capitalista, desempenhando um papel relevante em sua formação, ou seja, a inserção subordinada, dependente, da região na divisão internacional do trabalho, como produtora e exportadora de matérias-primas e alimentos e importadora de produtos industriais, só se realizou plenamente, segundo Marini, a partir da década de 1840. Essa situação engendrou o intercâmbio desigual entre as nações da América Latina e o mundo desenvolvido.

Por outro lado, as nações produtoras de matérias-primas e alimentos vendem sua produção às nações desenvolvidas por um preço abaixo

Desigual da Apropriação de Energia no Mundo: O Problema do Acesso à Energia Elétrica na América Latina”, em IV Encuentro Latinoamericana de Economía de la Energía, Montevideo, 2013.

24. Ruy Mauro Marini, *op. cit.*, 1981 [1973], pp. 13-14.

do valor. Esse duplo mecanismo – comprar produtos industriais por um preço acima do valor e vender produtos primários por um preço abaixo do valor –, configurando um intercâmbio desigual, tem como fundamento, para Marini, duas formas: a maior produtividade do trabalho das nações industriais, porque a maior produtividade permite que apresentem preços de produção inferiores a seus concorrentes, mas vendam por um preço acima do preço de produção; e a capacidade dessas nações industriais de monopolizar a produção, sempre ao nível das relações internacionais de mercado. O resultado é a transferência de valor das nações produtoras de produtos primários, como as da América Latina, para as nações industriais.

Dessa forma, segundo Marini, a América Latina contribuiu para desenvolver o que Karl Marx chamou de modo de produção especificamente capitalista, baseado na mais-valia relativa, que resulta do aumento da taxa de mais-valia decorrente da desvalorização da força de trabalho, ou seja, uma redução do valor da força de trabalho. Esta, por sua vez, ocorre como resultado do aumento da produtividade do trabalho e, portanto, da redução do valor das mercadorias que integram o custo de reprodução da força de trabalho. Ao fornecer para os países centrais alimentos por um preço abaixo do valor, os países da América Latina contribuíram para essa desvalorização da força de trabalho. Assim, para Marini, “mediante sua incorporação ao mercado mundial de bens-salário, a América Latina desempenha um papel significativo no aumento da mais-valia relativa nos países industriais”<sup>25</sup>.

A contradição é que, ao extrair mais mais-valia, como explicou Marx, o aumento maior do capital constante do que da força de trabalho na composição do capital gera tendência decrescente na taxa de lucro, forçando o capital a buscar preços de mercado cada vez mais altos. Na tentativa de fugir dessa tendência inexorável, o capital busca ao mesmo tempo a monopolização<sup>26</sup>, para poder fixar preços, e o rebaixamento do preço dos insumos produtivos, isto é, as matérias-primas produzidas com o trabalho

25. *Idem*, p. 21.

26. O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

da periferia<sup>27</sup>. Tal manobra tem como efeito a produção de matérias-primas e alimentos dos países periféricos ser dirigida preferencialmente para o mercado internacional, e essa produção é realizada com os menores custos, o que leva a uma depressão do valor pago pela força de trabalho, ao pagamento da força de trabalho abaixo de seu valor e à sua superexploração<sup>28</sup>. A transferência de valor da periferia para o centro capitalista é, desse modo, transferência de mais-valia.

Ensina Marx que o valor da força de trabalho é o socialmente<sup>29</sup> necessário para sua reprodução. Entendemos que essa reprodução é não apenas biológica como também social. Isso significa que não basta a mera existência física de um exército de trabalhadores, é necessária também sua existência intelectual, sua capacidade de produzir bens. Ora, se o capital da periferia dependente está inserido em um sistema que transfere parte de sua mais-valia para o centro, para continuar existindo, deve tirar mais-valia extra da força de trabalho que é remunerada abaixo de seu valor, abaixo de sua capacidade de reprodução. Isso significa que é superexplorada e mantida no subconsumo.

Nessa perspectiva, existe uma perda secular de riqueza da periferia nas trocas comerciais com o centro capitalista. Essa perda ocorre em função de trocas comerciais desiguais sustentadas na transferência de valor gerada pela diferença nas estruturas produtivas predominantes nesses países, que, por sua vez, se apoia na superexploração da força de trabalho. Não seria possível, portanto, desenvolver-se dentro dos marcos da dependência sem, como explica Bambirra, um projeto nacional que rompa com essa lógica<sup>30</sup>. Sem isso, há apenas, segundo Marini<sup>31</sup>, um desenvolvimento limitado e deformado. De fato, o desenvolvimento da pe-

(TRIPS; do inglês, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) é um exemplo disso.

27. Isso se dá por meio da inversão de capitais dos países centrais para a produção de minérios, petróleo e alimentos na periferia.

28. Ruy Mauro Marini, *op. cit.*, 1981 [1973].

29. De forma histórica, cultural e geográfica.

30. Vania Bambirra, *O Capitalismo Dependente Latino-americano*, Florianópolis, Insular, 2012 [1972].

31. Ruy Mauro Marini, *op. cit.*, 1981 [1973].

riferia não interessa ao centro do sistema capitalista. Parafraseando Henry Kissinger<sup>32</sup>, os países centrais precisam das matérias-primas a custo de extração, e não de países dependentes se organizando para aumentar os preços de seus recursos.

Desse modo, a inserção subordinada dessas economias no sistema internacional provoca a superexploração contumaz da força de trabalho; tais populações são assim mantidas no subconsumo, já que seu consumo é inferior ao que necessitam e têm disponível em seus territórios. No Brasil não é diferente.

Na luta pela apropriação do valor produzido pelo trabalho, os detentores do capital ficam com uma parte. E, no sistema internacional atual, o capital está concentrado no centro industrial. Monetariamente, a exploração de um país é feita pela venda de suas mercadorias abaixo do valor e pela compra das mercadorias do centro acima do valor. Fisicamente, o comércio internacional também é desigual; a periferia entrega mais matéria e energia que recebe, provocando sua transferência para os países industrializados e reduzindo a capacidade produtiva da periferia, em função da redução da disponibilidade das forças produtivas. Sem matéria-prima, não se produz riqueza; sem riqueza, não se acumula capital.

## Trocas ecologicamente desiguais

O chamado choque do petróleo mudou a forma como a humanidade percebe a produção e o uso da energia disponível. Da corrida para elevar a produção de energia para a corrida para inventar formas mais eficientes de utilizá-la. Muitos creditam ao economista Nicholas Georgescu-Roegen<sup>33</sup>

32. Em 29 de junho de 1977, Kissinger declarou ao jornal *Folha de S.Paulo* que os países industrializados deveriam “montar um sistema mais requintado e eficiente de pressões e constrangimentos garantidores da consecução dos seus intentos [...], a um preço próximo do custo de extração e transporte [...] dos recursos não renováveis”.
33. Nicholas Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge (Estados Unidos), Harvard University Press, 1971; *idem*, *Energy and Economic Myths*, Nova York, Permagon Press, 1976.

a unificação da discussão sobre limites ambientais ao desenvolvimento das sociedades humanas e os pressupostos das leis da termodinâmica, na década de 1970<sup>34</sup>.

Durante as primeiras décadas dos anos 2000, dois corpos teóricos surgiram para investigar o que John Bellamy Foster chamou de imperialismo ecológico<sup>35</sup>. O primeiro analisa a falha metabólica descrita por Marx e estudada por pesquisadores como o próprio Foster, Jason W. Moore, Paul Burkett, Rebecca Clausen, Hannah Wittman, Mindi Schneider e Philip McMichael, Ryan Gunderson e Ricardo Dobrovolski<sup>36</sup>; já o segundo corpo teórico realiza estudos histórico-empíricos sobre as trocas ecológicamente desiguais e inclui estudiosos como Alf Hornborg, Andrew K. Jorgenson, Kirk S. Lawrence e Brett Clark e Foster<sup>37</sup>.

34. Eugene A. Rosa, Gary E. Machlis e Kenneth M. Keating, "Energy and Society", *Annual Review of Sociology*, vol. 14, pp. 149-172, ago. 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/qnth8w7>, acesso em: 18 dez. 2019.
35. John Bellamy Foster e Hannah Holleman, "The Theory of Unequal Ecological Exchange: A Marx-Odum Dialectic", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 41, n. 2, pp. 199-233, mar. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/wxyod26>, acesso em: 18 dez. 2019.
36. Jason W. Moore, "Environmental Crises and the Metabolic Rift in World-historical Perspective", *Organization & Environment*, vol. 13, n. 2, pp. 123-158, jun. 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/tkzvnde>, acesso em: 18 dez. 2019; *idem*, "Transcending the Metabolic Rift: A Theory of Crises in the Capitalist World-ecology", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, n. 1, pp. 1-46, jan. 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/sglzx5m>, acesso em: 18 dez. 2019; Paul Burkett, *Marxism and Ecological Economics: Toward a Red and Green Political Economy*, Leiden/Boston, Brill, 2006; Rebecca Clausen, "Healing the Rift", *Monthly Review*, vol. 59, n. 1, pp. 40-52, maio 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/urvszkz>, acesso em: 18 dez. 2019; Hannah Wittman, "Reworking the Metabolic Rift: La Via Campesina, Agrarian Citizenship, and Food Sovereignty", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, n. 4, pp. 805-826, 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/rjyb3z>, acesso em: 18 dez. 2019; Mindi Schneider e Philip McMichael, "Deepening, and Repairing, the Metabolic Rift", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, n. 3, pp. 461-484, out. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/vqvjbuq>, acesso em: 18 dez. 2019; Ryan Gunderson, "The Metabolic Rift of Livestock Agribusiness", *Organization & Environment*, vol. 24, n. 4, pp. 404-422, dez. 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/s6xvsc5>, acesso em: 18 dez. 2019; Ricardo Dobrovolski, "Marx's Ecology and the Understanding of Land Cover Change", *Monthly Review*, vol. 64, n. 1, pp. 31-39, maio 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/rjjumj6>, acesso em: 18 dez. 2019.
37. Alf Hornborg, "Towards an Ecological Theory of Unequal Exchange: Articulating World System Theory and Ecological Economics", *Ecological Economics*, vol. 25, n. 1, pp. 127-136, abr. 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/rpnha53>, acesso em: 18 dez. 2019; Andrew K. Jor-

Segundo esses autores, a escassez já não é vista como absoluta, mas como fruto de disponibilidade e apropriação assimétricas das fontes de energia. Eles entendem a escassez de energia não como ausência física da fonte, mas como fruto da má distribuição dos recursos energéticos tanto na natureza – ou seja, nos territórios onde os países foram fundados – como economicamente – ou seja, como má distribuição pela falta de condições de pagar pelo uso da energia.

Geralmente associados à tradição malthusiana, para Foster, os teóricos das trocas ecologicamente desiguais muitas vezes se basearam na tradição marxista. A começar pelo cientista de alimentos Georg Borgström, que, em 1965, publicou o livro *The Hungry Planet: The Modern World at the Edge of Famine*<sup>38</sup>. De acordo com Borgström, o que permitiu que alguns países ampliassem sua base ecológica e, assim, desenvolvessem densidade populacional e produção industrial, mesmo sem ter uma disponibilidade agrícola adequada, foi a importação de comida. Nos países pobres, opostamente, a exportação de comida reduziu a disponibilidade de terras para a subsistência da população. Esse enfoque recebe os créditos como “os primórdios da análise da pegada ecológica”<sup>39</sup>.

Stephen Bunker<sup>40</sup>, em 1985, incorporou o termo “modo de extração” como contraparte do modo de produção e descreveu múltiplas desigualdades nas trocas internacionais, sendo uma delas a transferência de recursos

genson, “Unequal Ecological Exchange and Environmental Degradation: A Theoretical Proposition and Cross-national Study of Deforestation, 1990-2000”, *Rural Sociology*, vol. 71, n. 4, pp. 685-712, dez. 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/vg3g6lh>, acesso em: 18 dez. 2019; Kirk S. Lawrence, “The Thermodynamics of Unequal Exchange: Energy Use, CO<sub>2</sub> Emissions, and GDP in the World-system, 1975-2005”, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 50, n. 3-4, pp. 335-359, 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/rotwvp6>, acesso em: 18 dez. 2019; Brett Clark e John Bellamy Foster, “Ecological Imperialism and the Global Metabolic Rift: Unequal Exchange and the Guanos/Nitrates Trade”, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 50, n. 3-4, pp. 311-334, 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/uc2kn5z>, acesso em: 18 dez. 2019.

38. Georg Borgström, *The Hungry Planet: The Modern World at the Edge of Famine*, Nova York/Londres, Macmillan/Collier-Macmillan, 1965.

39. John Bellamy Foster e Hannah Holleman, *op. cit.*, mar. 2014, p. 208 (tradução nossa).

40. Stephen Bunker, *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State*, Chicago, University of Illinois Press, 1985.

materiais da periferia para o centro. O fluxo de energia e a ausência de ligação entre a produção e o consumo, aliados à:

[...] instabilidade na demanda externa e à depleção de recursos naturais que ocorrem apenas em alguns lugares, impedem o estoque de energia em formas úteis física e socialmente na periferia, deixando-a cada vez mais vulnerável à dominação pelas formações sociais intensivas em energia do centro capitalista<sup>41</sup>.

Segundo o sociólogo Christopher Chase-Dunn, esse foi o ponto de virada da teoria, que apontou que os valores de uso da energia ficam perdidos para a periferia por meio da exportação dos recursos e da disrupção dos ecossistemas<sup>42</sup>.

Como se pode ver, são concepções bem próximas daquilo que foi descrito por Marini em 1973. Para o teórico da dependência, os países que se industrializaram primeiro só tiveram êxito porque garantiram o fluxo de matérias-primas e alimentos, ou seja, energia e matéria, das economias agroexportadoras<sup>43</sup>.

## Trocas econômica e ecologicamente desiguais

Com todas as limitações<sup>44</sup>, as análises de custo-benefício (CBA; do inglês, *cost-benefit analysis*) sobre a transferência de valor ambiental; os resultados da BCF (PTB), que busca medir os fluxos de matéria entre os países por meio do comércio internacional; a medida do consumo material doméstico (DMI; do inglês, *domestic material consumption*), que procura na história do uso de recursos uma explicação para a disparidade no desenvolvimento das nações; e a apropriação humana da produção primária líquida (HANPP; do inglês, *human appropriation of net primary productivity*), que se ocupa em

41. John Bellamy Foster e Hannah Holleman, *op. cit.*, mar. 2014, p. 209 (tradução nossa).

42. Christopher Chase-Dunn, *Global Formation: Structures of the World-economy*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1998, *apud* John Bellamy Foster e Hannah Holleman, *op. cit.*, mar. 2014.

43. Ruy Mauro Marini, *op. cit.*, 1981 [1973].

44. Discutidas em Mariana Nunes de Moura Souza, *op. cit.*, 2019.



precisar o impacto dos sistemas socioeconômicos na disponibilidade de energia para as cadeias tróficas dos territórios em que estão inseridas, trazem indícios que permitem chegar mais perto da realidade dos fluxos de riqueza, energia e matéria que se dão nos sistemas produtivos e no comércio internacional.

As pesquisas produzidas com base nessas metodologias têm tido sucesso em demonstrar o que Marx chamou “falha metabólica”<sup>45</sup>, ou seja, a transferência não apenas de valor do campo em direção aos centros urbanos como também de matéria, energia e nutrientes. Ainda falta, como apontou Foster, uma explicação mais geral sobre as causas da disparidade na apropriação de valor e matéria que permita extrair conclusões mais profundas sobre consequências e possibilidades de transformação. No entanto, os levantamentos empíricos sobre as trocas desiguais têm aprimorado suas metodologias de aferição e produzido dados consistentes em vários aspectos.

É nesse contexto que entram as análises de fluxo material (AFM; em inglês, *material flow analysis* – MFA). Elas contabilizam o uso de recursos naturais nos processos de produção e consumo em toneladas, de acordo com a lei da conservação de massa. Assim, consideram que o total de *inputs* deve, por definição da primeira lei da termodinâmica, ser igual ao total de *outputs* mais a acumulação líquida de matéria no sistema e que a balança material deve ser verdadeira para a economia como um todo, assim como para cada subsistema, como um sistema econômico, uma companhia, uma casa. Nesse caso: “Matéria-prima, água e ar são extraídos dos sistemas naturais como *inputs*, transformados em produtos e, finalmente, retransferidos para os sistemas naturais como *outputs* (lixo e emissões)”<sup>46</sup>. Essas análises buscam, ainda, medir os fluxos entre os países em termos materiais, à semelhança do que é feito em termos monetários na balança comercial tradicional, inclusive, com o objetivo de permitir a comparabilidade dos dados resultantes, tendo uma gama variada de técnicas como a BCF.

45. John Bellamy Foster, *A Ecologia de Marx: Materialismo de Natureza*, trad. Maria Teresa Machado, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

46. Mario Alejandro Pérez-Rincón, *op. cit.*, p. 523, 2006 (tradução nossa).

Utilizando essa metodologia, Mario Alejandro Pérez-Rincón estudou o comércio internacional da Colômbia entre 1970 e 2002. Como resultado, verificou o aumento do preço médio da tonelada exportada de aproximadamente 100 dólares para quase 1000 dólares entre 1970 e 1982 e uma queda brusca até 1988, atingindo os 200 dólares e permanecendo nesse patamar até 2002. Já o preço da tonelada importada apresentou um aumento sustentado, com pequenas quedas em 1978-1979, 1984-1986, 1993 e 2000-2001, períodos em que saiu da média dos 500 dólares, em 1970, para os 900 dólares, em 2002. Comparativamente, os termos monetários de troca com o norte<sup>47</sup> foram muito mais desfavoráveis do que com o sul. Ao mesmo tempo, a BCF, que apresentava pequenos *superavit* até 1982, passou a apresentar um *deficit* crescente até atingir seu pico em 1998. Aqui, o autor divide o índice em dois. O *deficit* da BCF com o sul ficou entre 3 mil e 4 mil toneladas e com os países do norte atingiu 55 mil toneladas por ano no final do período analisado.

Pérez-Rincón chegou à seguinte conclusão:

Enquanto *deficits* comerciais monetários podem ser resolvidos a curto prazo por meio de redução de importações ou aumento do endividamento e de investimento estrangeiro ou remessas de colombianos que estão fora do país, a balança física não tem mecanismos similares. *O resultado é a deterioração irreversível e exaustão dos recursos naturais*<sup>48</sup>.

Em verdade, esse é o pressuposto central com o qual trabalhamos. A deterioração irreversível e a exaustão dos recursos naturais é outra forma de nomear a transferência da capacidade produtiva e a superexploração material. Por um lado, uma vez que o recurso é exportado e utilizado no processo produtivo no centro industrial, não pode ser utilizado, ainda que futuramente, no processo produtivo do país que detinha o recurso originalmente, ou seja, a capacidade produtiva foi transferida. Por outro lado,

47. De acordo com a classificação do Banco Mundial, países com renda acima de 9 206 dólares *per capita*.

48. Mario Alejandro Pérez-Rincón, *op. cit.*, p. 527, 2006 (tradução nossa; grifo nosso).

a deterioração dos termos de troca reduz a capacidade de acumulação de capital pelos países exportadores de matéria, o que os obriga a aumentar cada vez mais a exploração de seus recursos para poder manter o acesso de sua população a bens e serviços importados, causando sua exaustão e explorando acima da capacidade de reprodução, em outras palavras, superexplorando.

Pérez-Rincón concluiu ainda que:

Há evidência de que existe uma troca econômica e ecologicamente desigual entre a Colômbia e o resto do mundo, em particular com os países do norte, que se manifesta de duas formas: i) a direção do fluxo líquido de energia e matéria é claramente voltada para o resto do mundo, deixando a Colômbia com um *deficit crescente de “produtividade potencial”* (disponibilidade de energia e matéria) que faz o país alimentar os processos externos de produção e consumo. Isso implica altos custos de oportunidade para a Colômbia; ii) os termos de troca são crescentemente desfavoráveis para as exportações colombianas (país rico em recursos naturais), em comparação com as importações (com alto valor econômico)<sup>49</sup>.

Novamente fica claro que a evidência encontrada é a de *deficit* crescente de produtividade potencial, ou seja, perda de capacidade produtiva.

## Discussão

Os trabalhos de Pérez-Rincón e de Pablo Samaniego, María Cristina Vallejo e Joan Martínez-Alier<sup>50</sup> são importantes para entendermos a relevância dos países da periferia no desenvolvimento capitalista, como indicou Marini<sup>51</sup>. Entretanto, é possível ir mais longe e considerar as diferentes contribuições que as diversas fontes de energia e matéria dão ao processo produtivo. Por exemplo, uma tecelagem movida por uma máquina a vapor tem capacidade produtiva diferente de uma tecelagem movida a energia

49. *Idem*, p. 527 (tradução nossa; grifo nosso).

50. Pablo Samaniego, María Cristina Vallejo e Joan Martínez-Alier, *op. cit.*, mar. 2017.

51. Ruy Mauro Marini, *op. cit.*, 1981 [1973].

elétrica. Fazer o cálculo pelo peso tem a vantagem de facilitar o trabalho, porém, há algumas limitações: os problemas ambientais resultantes do processo de extração não dependem do peso da matéria retirada e o nível de energia não depende necessariamente do peso. Outra limitação do estudo é que o Pérez-Rincón confunde valor e preço. O preço da tonelada não é igual ao valor da tonelada, considerando que as mercadorias produzidas nos países centrais são vendidas para a periferia por um preço acima do valor e as mercadorias da periferia são vendidas para o centro por um preço abaixo do valor.

Marini já dizia que, diante da queda dos preços e da deterioração de seus TI, os países da periferia não respondem com redução da oferta, como prega a teoria neoclássica, mas, ao contrário, com aumento dela:

Embora seja evidente que a concorrência desempenha um papel decisivo na fixação dos preços, ela não explica por que, do lado da oferta [por parte das nações não industriais], se verifica uma expansão acelerada independentemente de as relações de troca estarem se deteriorando<sup>52</sup>.

O autor ainda completa: “Não é porque produziram além do necessário que sua posição comercial [das nações não industriais] deteriorou-se, mas foi a deterioração comercial que as forçou a produzir em maior escala”<sup>53</sup>.

Samaniego, Vallejo e Martínez-Alier<sup>54</sup> abordam muitos possíveis e reais impactos desse mecanismo, mas não apontam que o principal impacto é o atraso econômico. O envio de certa quantidade de matéria para fora de um país reduz a disponibilidade interna e, assim, a possibilidade de sua transformação em capital – e renda – e, conseqüentemente, em capacidade produtiva interna.

52. *Idem*, p. 23.

53. *Idem*, *ibidem*.

54. Pablo Samaniego, María Cristina Vallejo e Joan Martínez-Alier, *op. cit.*, mar. 2017.

# **“Não há desenvolvimento sustentável sem paz e paz sem desenvolvimento sustentável”<sup>1</sup>: o objetivo 16 da Agenda 2030 na América Latina e no Caribe**

MARESSA AIRES DE PROENÇA<sup>2</sup> ■ ANGELA JANK CALIXTO<sup>3</sup>

Em setembro de 2015, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada na sede da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York (Estados Unidos), representantes de 193 países elaboraram um documento<sup>4</sup> em que são propostos dezessete objetivos gerais e 169 metas a serem alcançados até 2030. Todos os países presentes se comprometeram a adotar os objetivos e metas do documento conhecido como Agenda 2030, que visam, juntos, a promoção do desenvolvimento sustentável.

Os dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) abrangem ações e estratégias em cinco áreas prioritárias: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. Essas cinco áreas, correlacionadas com os objetivos gerais do documento, são consideradas requisitos indispensáveis para

1. Organização das Nações Unidas (ONU), *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, 13 out. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/rwy6znb>, acesso em: 18 dez. 2019.
2. Psicóloga pelo Centro de Ensino Superior de Maringá (Unicesumar), especialista em gestão pública com ênfase em políticas públicas e direitos humanos pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), mestre em ciências sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e doutoranda em relações internacionais na Universidade de São Paulo (USP).
3. Graduada em direito e mestre em direitos humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMS) e doutoranda em direito do Estado na Faculdade de Direito (FD) da USP. Durante a graduação, estudou um semestre na Universidade do Porto, em Portugal. É especialista em direito público pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus (FDDJ) e analista judiciária do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS).
4. Para acesso completo ao conteúdo da agenda, cf. Organização das Nações Unidas (ONU), *op. cit.*, 13 out. 2015.

o desenvolvimento sustentável. Desse modo, a Agenda 2030 representa uma oportunidade histórica para a América Latina e o Caribe, uma vez que trata das questões que são mais urgentes para a região, como redução da desigualdade, erradicação da pobreza extrema, promoção do crescimento econômico e redução da violência.

Neste capítulo, propõe-se uma reflexão sobre o ods 16 da Agenda 2030, cujo título destaca: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”<sup>5</sup>. Procura-se verificar como esse objetivo tem se desenvolvido e como seu alcance corrobora o desenvolvimento sustentável da América Latina e do Caribe.

O que ficou conhecido pelo termo “desenvolvimento sustentável” começou a ser debatido em 1992, no Rio de Janeiro, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio 92. Nessa conferência foram propostas discussões sobre o desenvolvimento e o meio ambiente, que apresentaram meios de (re)pensar o desenvolvimento em coexistência com a

5. Organização das Nações Unidas (onu), *16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes*, Brasília, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/v5v6mnx>, acesso em: 18 dez. 2019. Estes são os objetivos específicos do ods 16: “16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares 16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos 16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global 16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais 16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável”. Cf. *idem*.

preservação do meio ambiente. Com isso, o desenvolvimento desalinhado da preservação ambiental e o bem-estar humano passou a ser considerado insustentável a médio e longo prazos<sup>6</sup>.

Vinte anos após a Rio 92, em junho de 2012, aconteceu também no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida como Rio+20, cujo resultado foi o documento *The Future We Want*<sup>7</sup>. Os debates ocorridos na conferência apontaram a necessidade de alinhamento e cooperação entre líderes políticos para alcançar o desenvolvimento sustentável. A conferência buscou também embasar e definir a Agenda Pós-2015, divulgada depois de três anos de deliberações que envolveram o grupo de trabalho aberto da ONU, a sociedade civil, o setor privado e os governos locais. Desse trabalho, surgiu a Agenda 2030, aprovada em 2015 na cúpula da ONU mencionada no início deste capítulo. Nesse documento são detalhados os dezessete ODS e suas metas.

Dos dezessete ODS da Agenda 2030, destaca-se o ODS 16, tema principal deste capítulo. Esse objetivo apresenta doze diferentes metas que se inter-relacionam e tem como propósito principal promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, facilitar o acesso à justiça e construir instituições mais eficazes e inclusivas.

A correlação entre paz e desenvolvimento na América Latina e no Caribe é múltipla. Embora não se trate da região mais pobre do mundo, é considerada a mais desigual e violenta, o que constitui um obstáculo particular ao desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 apresenta a paz e a justiça como pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável, isto é, como uma estratégia para alcançar igualdade e inclusão social e, com isso, conquistar níveis socioeconômicos e de bem-estar satisfatórios. No preâmbulo da Agenda 2030 há a seguinte afirmação: “Estamos determina-

6. Maria Gorete da Silveira Tagliari Hoffmann e Sérgio Luís Boeira, “Reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Regional Participativo da Região Serrana de Santa Catarina”, *Desenvolvimento em Questão*, vol. 7, n. 14, pp. 113-142, 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/r2txh38>, acesso em: 18 dez. 2019.
7. Organização das Nações Unidas (ONU), *The Future We Want*, Rio de Janeiro, 19 jun. 2012 (A/CONF.216/L.1), disponível em: <https://tinyurl.com/vpvmprl>, acesso em: 18 dez. 2019.

dos a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres de medo e violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável”<sup>8</sup>.

O ODS 16 figura como uma das principais inovações da Agenda 2030. É a primeira vez que dotam os objetivos globais de um componente explicitamente político, que passou a ser considerado um elemento transversal, facilitador e transformador. Esse objetivo mostra o papel da paz como fator indispensável e complementar para o alcance de todos os outros objetivos da Agenda 2030. Pode-se dizer que o ODS 16 apresenta visões mais amplas e abrangentes do desenvolvimento não localizado nas conhecidas dimensões econômica, social e ambiental; no entanto, ao promover tais visões também engloba a paz e a segurança, os direitos humanos e as liberdades democráticas.

Em 2011, o Banco Mundial estimou que um país que havia sofrido violência em larga escala no período entre 1981 e 2005 apresentava, em média, uma taxa de pobreza 21 pontos acima daquela de um país que não tinha vivenciado altos índices de violência<sup>9</sup>. Buscando lidar com esse tipo de problema, o ODS 16 foi elaborado com estratégias relevantes para atingir outros objetivos de desenvolvimento, como um sistema político legítimo, a segurança pública, a garantia de acesso à justiça para todos, a redução da violência e da corrupção e a melhoria da capacidade de prestação de serviços públicos.

Chegou-se ao entendimento de que a promoção da paz é um dos pressupostos para o desenvolvimento sustentável porque conflitos, criminalidade e gastos provocados pela violência podem prejudicar, em curto período, todo o progresso social e econômico proveniente de anos de investimento. Países que gastam mais com violência e criminalidade veem-se incapazes de investir mais em outras áreas, como infraestrutura, educação e meio ambiente. A instabilidade sociopolítica produzida pela violência pode afetar o crescimento econômico das seguintes maneiras:

8. Organização das Nações Unidas (ONU), *op. cit.*, 13 out. 2015.

9. World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/qndlcad>, acesso em: 18 dez. 2019.



- o investimento do setor privado é reduzido;
- o investimento público torna-se ineficiente;
- as políticas públicas de longo prazo são negligenciadas ou paralisadas;
- o aumento das despesas do governo com segurança pode reduzir os investimentos nas demais áreas, como saúde, educação e infraestrutura;
- os trabalhadores qualificados podem migrar para outras regiões;
- os recursos humanos são afetados física e emocionalmente em razão da convivência com a violência.

Tais fatores afetam adversamente a produção de capital e, portanto, impactam também no crescimento econômico dos países, criando barreiras ainda maiores para o desenvolvimento sustentável.

Verificou-se que as taxas de violência na América Latina e no Caribe estão aumentando nos últimos anos. Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a região permanece sendo considerada a mais violenta do mundo, com uma taxa de 24 homicídios a cada 100 mil habitantes<sup>10</sup>, valor quatro vezes maior que a média global. O documento *Crime and Violence: Obstacles to Development in Latin American and Caribbean Cities*<sup>11</sup>, publicado em novembro de 2018 pelo BID, aponta que a América Latina e o Caribe concentram 39% dos homicídios cometidos no mundo todo, apesar de a região ter apenas 9% da população mundial. De acordo com o texto, 41 das cinquenta metrópoles mais violentas do mundo estão na América Latina e no Caribe e, entre elas, Caracas (Venezuela), San Pedro Sula (Honduras), San Salvador (El Salvador) e Acapulco (México) são citadas como as mais violentas do mundo. Nesses locais, a taxa de homicídio alcança valores acima de oitenta para cada 100 mil habitantes, sendo até vinte vezes superior à média global.

O BID reconhece que a ausência de segurança na América Latina e no Caribe é um desafio para o desenvolvimento da região e afirma que discutir

10. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe sobre Sostenibilidad de 2015*, Washington, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/wncxnj9>, acesso em: 18 dez. 2019.

11. Nathalie Alvarado e Robert Muggah, *Crime and Violence: Obstacles to Development in Latin American and Caribbean Cities*, Washington, Inter-American Development Bank (IDB), 2018 (IDB-DP-644), disponível em: <https://tinyurl.com/vy3rakq>, acesso em: 18 dez. 2019.

o assunto de forma sistemática e construir uma base de conhecimento que trate do tema, problematizando e apontando soluções para o problema, é imperativo para o avanço da região e a superação dos demais obstáculos<sup>12</sup>. Apesar da complexidade da questão, são claros os danos que a violência na América Latina e no Caribe acarretam para o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável da região.

Em 2017, o BID publicou um estudo<sup>13</sup> que discutia as primeiras iniciativas de mensurar custos e prejuízos que a violência acarreta ao desenvolvimento sustentável da América Latina e do Caribe. Nesse estudo concluiu-se que a violência nos países dessa região custa, em média, 3,5% do produto interno bruto (PIB), com uma variação entre 2,41% e 3,55%. Esse valor é equivalente ao que a região investe em outras grandes áreas, como infraestrutura<sup>14</sup>. O custo com a violência em alguns países da América Central pode chegar ao dobro da média da região, gasto que representa para a América Latina e o Caribe um custo de aproximadamente 261 bilhões de dólares<sup>15</sup>. Esse valor é, inclusive, seis vezes maior que o custo destinado a programas sociais, como o Programa Bolsa Família, no Brasil, e o Pregresa, no México, que correspondem a aproximadamente 0,5% do PIB de cada país.

Embora tal estimativa seja conservadora, uma vez que inclui apenas gastos diretos, ainda assim o custo da violência na América Latina e no Caribe é duas vezes maior que os observados nos países desenvolvidos. É interessante notar que o investimento com segurança nessa região é semelhante

12. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *op. cit.*, 2015.

13. Laura Jaitman (org.), *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*, Washington, Inter-American Development Bank (IDB), 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/qowqt76>, acesso em: 18 dez. 2019.

14. Segundo o Banco Mundial, a América Latina e o Caribe gastam, em média, 3% de seu produto interno bruto (PIB) por ano em infraestrutura. Cf. The World Bank, *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More*, Washington, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/scdezu3>, acesso em: 18 dez. 2019.

15. No total, foram analisados dezessete países da América Latina e do Caribe. Esse seria o valor ajustado de acordo com a paridade do poder de compra (PPC) ou paridade do poder aquisitivo (PPA). O valor de acordo com o câmbio de 2014 é de 171 bilhões de dólares. Os gastos são distribuídos da seguinte forma: 42%, gastos públicos; 37%, gastos do setor privado; 21%, custos sociais do crime.

ao feito em países desenvolvidos, como Reino Unido e Estados Unidos<sup>16</sup>, o que pode indicar a presença de problemas na gestão desses recursos.

A relação entre violência e desenvolvimento é complexa, uma vez que as diferentes formas de violência e crime afetam a economia de vários modos e constituem um obstáculo ao crescimento e ao desenvolvimento sustentável. Estudos<sup>17</sup> mostraram que violência, crises políticas, governos instáveis e corrupção são barreiras que limitam o combate eficiente a pobreza e desigualdade e dificultam o crescimento econômico.

16. Segundo estudo do BID de 2018, os países da América Latina e do Caribe investem a maior parte de seu gasto com segurança em polícia (63,4%), justiça criminal (22,3%) e sistema prisional (8,7%). Isso representa gastos de aproximadamente 74 bilhões de dólares com polícia, 26 bilhões de dólares com justiça, 10 bilhões de dólares com sistema prisional e 6,5 bilhões de dólares com outros elementos. O valor e a porcentagem investida são semelhantes aos de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), porém estes últimos destinam seus recursos de formas diferentes, investindo mais na justiça que no sistema prisional ou outras áreas. Cf. Alejandro Izquierdo, Carola Pessino e Guillermo Vuletin (orgs.), *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*, Washington, Inter-American Development Bank (IDB), 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/tcbwnvc>, acesso em: 18 dez. 2019.
17. Ludovic Comeau Jr. mostra que um nível intermediário de democracia é melhor para manter a paz e a estabilidade sociopolítica, bem como o crescimento econômico. James L. Butkiewicz e Halit Yanikkaya confirmam que existe uma forte relação entre estabilidade sociopolítica e crescimento econômico. Dimitrios Asteriou e Simon Price, por sua vez, apontam para o fato de que a instabilidade política tem efeito negativo sobre o crescimento econômico. David Fielding concluiu que a instabilidade sociopolítica afeta negativamente o acúmulo de capital físico; e, portanto, o desempenho econômico (crescimento). Jason E. Strakes destaca que reformas sociais e econômicas são mais importantes para alcançar a estabilidade que despesas militares. Cf. Ludovic Comeau Jr., “Democracy and Growth: A Relationship Revised”, *Eastern Economic Journal*, vol. 29, n. 1, pp. 1-21, 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/wwwyw58x>, acesso em: 18 dez. 2019; James L. Butkiewicz e Halit Yanikkaya, “The Impact of Sociopolitical Instability on Economic Growth: Analysis and Implications”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 27, n. 5, pp. 629-645, jul. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/rxdyc6j>, acesso em: 18 dez. 2019; Dimitrios Asteriou e Simon Price, “Political Instability and Economic Growth: UK Time Series Evidence”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 48, n. 4, pp. 383-399, set. 2001, disponível em: <https://tinyurl.com/sr4pmv5>, acesso em: 18 dez. 2019; David Fielding, “Modelling Political Instability and Economic Performance: Israeli Investment during the Intifada”, *Economica*, vol. 70, n. 277, pp. 159-186, fev. 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/s9nk9mv>, acesso em: 18 dez. 2020; Jason E. Strakes, *Institutional Effectiveness, Socio-political Instability and Military Spending in Developing Nations*, Claremont, Claremont Graduate University, 2005 (working paper).

Na América Latina e no Caribe, o monitoramento e o acompanhamento da aplicação da Agenda 2030 são realizados pelo Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre o Desenvolvimento Sustentável<sup>18</sup>. Esse fórum foi criado em 2016 pelos Estados-membros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em uma sessão anual realizada na Cidade do México (México). A proposta de criação desse fórum está na resolução 700 (xxxvi)<sup>19</sup>, que o consolidou como um mecanismo regional da América Latina e do Caribe responsável por acompanhar, analisar e avaliar a aplicação da Agenda 2030 e da Agenda de Ação de Adis Abeba sobre financiamento do desenvolvimento<sup>20</sup>. A criação do fórum foi aprovada pelo Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU ainda em 2016 por meio da resolução 2016/12<sup>21</sup>.

Nesse mesmo ano foi publicado pela Cepal o documento *Horizontes 2030*<sup>22</sup>, que se tornou um dos textos de referência para o acompanhamento da Agenda 2030 na América Latina. Esse documento foi pautado em uma perspectiva estruturalista do desenvolvimento e descreveu os objetivos da Agenda 2030 do ponto de vista dos países da América Latina e do Caribe. Nele, afirma-se que as propostas para o alcance dos objetivos da Agenda 2030 devem estar embasadas em mudanças estruturais e

18. Para mais informações, cf. United Nations (UN), *The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals: An Opportunity for Latin America and the Caribbean – Goals, Targets and Global Indicators*, Santiago (Chile), 2018 (L.C.G. 268 I-P/Rev.3), disponível em: <https://tinyurl.com/qohb8r5>, acesso em: 18 dez. 2019.

19. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 700 (xxxvi): Resolução do México, que Cria o Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável, Cidade do México, 1ª jun. 2016 (17-00044), disponível em: <https://tinyurl.com/sf79999>, acesso em: 18 dez. 2019.

20. A Agenda de Ação de Adis Abeba foi o resultado da III Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento. O texto foi aprovado em 16 de julho de 2015, em Adis Abeba (Etiópia), e ratificado pela Assembleia Geral da ONU. Essa agenda busca promover incentivos para investimentos em áreas correlacionadas aos objetivos da Agenda 2030.

21. United Nations (UN), *2016/12: Establishment of the Forum of the Countries of Latin America and the Caribbean on Sustainable Development*, Nova York, 25 jul. 2016 (E/RES/2016/12), disponível em: <https://tinyurl.com/qpat9pq>, acesso em: 18 dez. 2019.

22. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Horizontes 2030: La Igualdad en el Centro del Desarrollo Sostenible*, Santiago (Chile), 2016 (L.C/G.2660/Rev.1), disponível em: <https://tinyurl.com/v4eygrp>, acesso em: 18 dez. 2019.

progressivas, abrangendo todos os níveis da sociedade e compreendendo a igualdade como central para o desenvolvimento sustentável. Ainda destaca a necessidade de coalizões e pactos que visem a um novo estilo de desenvolvimento.

Na primeira reunião formal do fórum, entre os dias 26 e 28 de abril de 2017, na Cidade do México, foram apresentados os avanços e os desafios da América Latina e do Caribe em relação aos objetivos da Agenda 2030. Nesse encontro, foram descritos os mecanismos institucionais dos países da região para a promoção da Agenda 2030 e discutiu-se a possibilidade de construção de indicadores para a avaliação deles. Foi destacada ainda a importância do ods 16 para a América Latina e o Caribe, pois se trata de um objetivo que perpassa várias dimensões da agenda e de um caminho para alcançar seus demais objetivos.

Na ocasião, foram destacadas as ações que estão sendo realizadas na América Latina e no Caribe e que, por meio do ods 16, atingem diversas áreas, como direitos civis e políticos, incluindo segurança pessoal e acesso a justiça e *liberdades fundamentais*. Foram citados como exemplos da implementação desse objetivo iniciativas como a cooperação técnica entre governos para fortalecer instituições de direitos humanos, o fortalecimento de mecanismos de prevenção e protocolos de combate à tortura, o treinamento de juízes e promotores, a cooperação com organizações da sociedade civil para facilitar o acesso à justiça a grupos vulneráveis, a redução da população carcerária e do número de pessoas privadas de liberdade aguardando julgamento, a luta por processos eleitorais mais transparentes, o combate à corrupção, o fortalecimento da obrigação de prestação de contas e as cooperações entre Estados para promover a paz em ambientes instáveis, caso da Colômbia e do Haiti. Mencionou-se, ainda, que indicadores como tortura, impunidade, corrupção e acesso à justiça devem ser incorporados ao monitoramento de todos os objetivos da Agenda 2030. Os indicadores relacionados ao direito a um julgamento justo, acesso à justiça e corrupção, em particular, mostram como o ods 16 abrange as ações de todos os outros objetivos.

Considerando o que foi apresentado, não é possível afirmar que a população da América Latina e do Caribe vive pacificamente. Algumas cidades

latino-americanas estão entre as mais violentas do mundo. Possuem altas taxas de criminalidade violenta, incluindo homicídio, violência de gênero, crime organizado, tráfico de drogas e armas, corrupção, entre outras atividades ilícitas, as quais geram instabilidade política, econômica e social e minam a confiança no processo democrático.

O Banco Mundial<sup>23</sup> aponta que, nos últimos anos, a violência tem aumentado, sendo possível constatar elevação das taxas de conflito, violência, mudanças climáticas, pandemias e insegurança alimentar. Esses riscos transcendem as fronteiras nacionais e seus efeitos transbordam para o âmbito regional e global, desestabilizando e prejudicando o desenvolvimento de regiões inteiras. Em termos de desenvolvimento e progresso, as instabilidades são as principais causadoras de atrasos. O Banco Mundial<sup>24</sup> ressalta ainda que os países que enfrentam o maior aumento das taxas de pobreza, desigualdade e violência urbana sofrem ou sofreram com guerras civis, conflitos violentos, crises políticas, tensões relacionadas ao Estado democrático de direito ou problemas ambientais graves.

A terceira reunião do Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre o Desenvolvimento Sustentável, convocada pela Cepal, foi realizada em Santiago (Chile), entre os dias 24 e 26 de abril de 2019. Nesse fórum, foram elencados os principais desafios e oportunidades para alcançar o ODS 16 na região. O Acordo de Escazú<sup>25</sup> foi citado como o tratado mais relevante para atingir os objetivos da Agenda 2030 e, particularmente, o ODS 16. Esse acordo objetiva a aplicação do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>26</sup> na América Latina e no Caribe e a garantia de acesso à justiça na área do meio ambiente. Conclui-se nessa

23. World Bank, *Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean: When Dreams Meet Reality – LAC Semiannual Report*, Washington, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/thwmr8f>, acesso em: 18 dez. 2019.

24. *Idem*.

25. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, Escazú, 27 set. 2018 (LC/PUB.2018/8), disponível em: <https://tinyurl.com/wpzwjox>, acesso em: 18 dez. 2019.

26. Organização das Nações Unidas (ONU), Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 14 jun. 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/y3nvwu4u>, acesso em: 18 dez. 2019.

reunião que se trata de um acordo essencial para o ods 16, ao relacioná-lo com o aumento do acesso à justiça em assuntos ambientais.

O Acordo de Escazú descreve também os avanços já obtidos em relação ao ods 16 na América Latina e no Caribe e cita que 23 países da região já possuem legislação própria sobre acesso à informação pública; dezesete países são membros da Open Government Partnership (Parceria para Governo Aberto), uma iniciativa multilateral que objetiva promover governos abertos, capacitar cidadãos, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias para fortalecer governos; catorze instituições nacionais de direitos humanos na América Latina e no Caribe receberam o *status A*, de acordo com os Princípios de Paris, relacionados à situação das instituições nacionais para promoção e proteção dos direitos humanos. O acordo também é uma oportunidade de avançar nas resoluções sobre ambiente multilaterais<sup>27</sup>.

Com relação aos desafios, o Acordo de Escazú destaca o acesso a financiamentos e recursos econômicos, materiais e humanos para implementar o ods 16, bem como a dificuldade para mensurar os avanços nos tópicos desse objetivo, uma vez que os indicadores ou não estão disponíveis, ou não são comparáveis entre os países. Outro ponto abordado no documento como um dos principais desafios a serem superados é a discriminação, a desigualdade e todas as formas de violência, incluindo cultural, social, estrutural, institucionalizada e, especialmente, de gênero<sup>28</sup>. Ademais, menciona a instabilidade do espaço democrático na região e os baixos níveis de confiança no Estado e na democracia, a corrupção estabelecida em todas as instâncias, a criminalização de protestos e participação política, as

27. Relatório da Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, realizada pela Cepal em Santiago (Chile), de 24 a 26 de abril de 2019. Cf. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Informe de la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*, Santiago (Chile), 6 ago. 2019 (LC/FDS.3/6), disponível em: <https://tinyurl.com/vtkkj6p>, acesso em: 18 dez. 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *ods 16: Promover Sociedades Justas, Pacíficas e Inclusivas en América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/vyrnqvby>, acesso em: 18 dez. 2019.

28. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *ods 16: Promover Sociedades Justas, Pacíficas e Inclusivas en América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), 2019, p. 3.

consequentes detenções arbitrárias por agentes de segurança pública e a fragilidade dos mecanismos de participação de jovens, o que inviabiliza o envolvimento direto no sistema.

Tendo em vista os fatos e dados apresentados, o cumprimento do ODS 16, especialmente na América Latina e no Caribe, em grande parte está relacionado com a conquista dos objetivos da Agenda 2030. A conquista de metas como sociedades mais pacíficas, redução da violência e da criminalidade, acesso à justiça e combate à corrupção está intimamente relacionada com o crescimento econômico da região, que deve ser sustentável e compatível com a estabilidade macroeconômica e promover igualdade e inclusão social. Nota-se também a necessidade de elaboração de estratégias de desenvolvimento e de cooperação regional que incluam como prioridade o ODS 16, isto é, a promoção de sociedades mais pacíficas e justas e a redução da violência em todos os níveis. Esse processo requer parcerias entre governo, setor privado e sociedade civil que resultem em ações inclusivas e baseadas em princípios e valores e tenham metas compartilhadas nos âmbitos global, regional e nacional. Também são indispensáveis ações para mobilizar e direcionar recursos financeiros que visem ao cumprimento das metas do ODS 16, o que é importante para que sejam feitos investimentos a longo prazo, principalmente em setores críticos, como acesso à justiça e redução da violência. Outra importante estratégia é a criação de órgãos específicos de monitoramento e avaliação que acompanhem de perto a aplicação do ODS 16 na América Latina e no Caribe.



---

**ANEXO**



# Entrevista con Enrique García: impases en el desarrollo de América Latina<sup>1</sup>

PEDRO DALLARI<sup>2</sup>

La realización y publicación de esta entrevista con el economista boliviano Luis Enrique García Rodríguez, personalidad destacada en el marco de las relaciones internacionales y latinoamericanas, es fruto de la fructífera colaboración que mantienen el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Salamanca (CEB-USAL) y el Centro Iberoamericano de la Universidad de São Paulo (Ciba-USP). En ese contexto de cooperación, la *Revista de Estudios Brasileños* (REB), fundada por el CEB y que tiene la colaboración de la USP, ha publicado en los últimos años las entrevistas que he realizado anualmente con los titulares de la Cátedra José Bonifácio de la USP, programa de apoyo a la investigación gestionado por el Ciba. Es el caso de las entrevistas de Beatriz Paredes, importante figura de la vida política y diplomática mexicana, que estuvo al frente de la Cátedra José Bonifácio en 2017<sup>3</sup>, y de la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, catedrática

1. Realizada en 29 de noviembre de 2019 y transcrita por Elisa Tavares Duarte (CEB-USAL), esta entrevista fue publicada por primera vez, bajo el título “Entrevista con Enrique García: Impases en el Desarrollo de América Latina”, en *REB: Revista de Estudios Brasileños*, vol. 7, n. 14, 2020, publicación del Centro de Estudios Brasileños (CEB) de la Universidad de Salamanca (USAL), y está disponible en: <https://tinyurl.com/r7dxmpx>, así como en: <https://tinyurl.com/tqfacr7>. La versión aquí publicada, incluso el texto de presentación, reproduce fielmente la versión original. El video de la entrevista está disponible en: <https://tinyurl.com/tb4zfkf>.
2. Profesor titular de derecho internacional del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de São Paulo (USP), es también coordinador del Centro Iberoamericano (Ciba) de la USP, núcleo de apoyo a la investigación responsable por la gestión de la Cátedra José Bonifácio.
3. Pedro Dallari, “Beatriz Paredes: Presencia Mexicana en Brasil”, *REB: Revista de Estudios Brasileños*, vol. 4, n. 8, pp. 190-200, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/ydxgwcsc>, acceso en: 2 mar. 2020.

en 2018<sup>4</sup>. En esta ocasión, es el momento de conocer las opiniones de L. Enrique García R., el catedrático que asumió el cargo en 2019.

Aunque no son brasileños, las entrevistas tienen en común la finalidad de capturar la visión de los catedráticos sobre la realidad de América Latina —y, en ese escenario, de Brasil—, teniendo en cuenta, precisamente, la experiencia resultante de su estancia en São Paulo, conviviendo con la comunidad de profesores, investigadores y alumnos de una de las más prestigiosas universidades del país. La perspectiva de los catedráticos, que, por un lado, es extranjera, pero que, por otro, es el resultado de la inmersión en el ambiente académico brasileño, se ha revelado una fuente preciosa de conocimiento sobre Brasil, en gran medida debido a la peculiaridad de que los entrevistados son personas cuya relevancia en el espacio público demuestra la capacidad de entender la sociedad en la que viven.

Luis Enrique García Rodríguez es la séptima personalidad, la primera de nacionalidad boliviana, en ocupar la Cátedra José Bonifácio. Antes de él y de Laura Chinchilla y Beatriz Paredes, fueron titulares de la Cátedra el expresidente chileno Ricardo Lagos (2013), el economista uruguayo Enrique Iglesias (2014), que dirigió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría General Iberoamericana (Segib), la escritora brasileña Nélida Piñón (2015), expresidenta de la Academia Brasileña de Letras (ABL), y el expresidente del gobierno de España Felipe González (2016). Al hacer posible la presencia de esas personalidades en la USP, la Cátedra tiene el objetivo de ofrecer a los investigadores la oportunidad de beneficiarse, de forma más intensa y prolongada, de la convivencia con destacados líderes políticos, sociales y culturales, permitiendo incorporar al conocimiento científico la experiencia transmitida por los catedráticos.

La producción de la Cátedra José Bonifácio se expresa principalmente a través de los libros coordinados por los catedráticos, que se publican anualmente por la editorial de la Universidad de São Paulo (Edusp). Los libros reúnen artículos en español y portugués de académicos e investiga-

4. Pedro Dallari, “Laura Chinchilla: Actuación Destacada en Brasil”, *REB: Revista de Estudos Brasileños*, vol. 6, n. 12, pp. 237-243, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/wfqd11>, acceso en: 2 mar. 2020.

dores que trabajaron con los catedráticos, formando un importante repositorio del pensamiento sobre asuntos iberoamericanos. Todos los libros de la colección están disponibles en versión digital y con acceso gratuito al público en el sitio web de Edusp: <http://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/category/relacoes-internacionais>.

De acuerdo con las normas de la Cátedra, cada catedrático elige el tema de investigación de su periodo de titularidad, que es también el objeto del libro publicado bajo su coordinación. Respaldo por una sólida formación académica y una excepcional trayectoria en la dirección de asuntos económicos y financieros —entre muchas actividades, fue ministro de Planificación de Bolivia y presidió la CAF, el Banco de Desarrollo de América Latina—, L. Enrique García R. ha optado por centrarse en los desafíos planteados al desarrollo de América Latina en el nuevo contexto internacional. Los diversos aspectos de ese tema fueron, así, tratados por su grupo de investigadores —alumnos de diferentes programas de posgraduación de la USP— y en las diversas conferencias impartidas por el catedrático, así como en las otras actividades realizadas en São Paulo a lo largo de 2019.

En la tarde del viernes 29 de noviembre, en medio de las tareas de coordinación del libro que preparaba para la Cátedra, Enrique García se reunió conmigo en su despacho del Ciba. Con el testimonio de la extensa colección de obras de historia y cultura latinoamericana de la Biblioteca Ayacucho, disponible en las estanterías de la sala, conversamos sobre Brasil, América Latina y los impases para el desarrollo de la región. También sobre las actividades realizadas por el catedrático en la USP. Tras esta presentación, está la transcripción de la entrevista, que fue revisada por el propio entrevistado. De manera simple y clara, L. Enrique García R., con su vasta experiencia de ciudadano del mundo, ofrece una valiosa ayuda para comprender una coyuntura marcada por su extrema complejidad.

**PEDRO DALLARI:** Luis Enrique García Rodríguez, boliviano, economista de formación, una leyenda del sistema financiero internacional, como me gusta decir, y una personalidad muy activa en la gobernanza internacional.

Enrique García está con nosotros en la Universidad de São Paulo (usp) como catedrático de la Cátedra José Bonifácio. La Cátedra José Bonifácio es un programa de apoyo a la investigación sobre temas de Iberoamérica y América Latina. Además, cada año tenemos en la Cátedra una gran personalidad del espacio iberoamericano. Con nosotros ya estuvo Ricardo Lagos, expresidente de Chile; Enrique Iglesias, exsecretario de la Secretaría General Iberoamericana (Segib) y expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Nélida Piñon, que fue la primera mujer en presidir la Academia Brasileña de Letras (ABL); después, Felipe González, que fue presidente del gobierno de España; Beatriz Paredes, una líder política, social, mexicana, extraordinaria; Laura Chinchilla, que fue presidenta de Costa Rica, y, ahora, Enrique García o don Enrique, como nos gusta llamarle aquí en la usp. Don Enrique se ha quedado con nosotros desde 2019 hasta el inicio de 2020, para dirigir un grupo de investigación e impartir conferencias, participando muy intensamente de la vida académica en general.

Me gustaría empezar preguntando lo más obvio sobre la actualidad, sobre este momento turbulento en América del Sur. ¿Qué está pasando en América del Sur? Ecuador, Chile, Bolivia, con un escenario de manifestaciones populares muy intensas. Argentina y Uruguay con cambios de partidos en la jefatura del gobierno. En Venezuela, sigue la dictadura. Hace unos años, América Latina era un continente de paz y prosperidad, pero ahora vuelve a un escenario ya vivido en el pasado. La pregunta que te hago, que también se la hice a otros líderes, es esta: ¿esta es una crisis de la democracia? ¿Está la democracia en riesgo en América Latina? ¿O es una crisis en la democracia porque la sociedad quiere más participación, más cambios, mejoras en la gobernanza en la región?

ENRIQUE GARCÍA: Muchísimas gracias, Pedro. Es un grato honor estar en esta entrevista y, particularmente, haber asumido la Cátedra durante el periodo 2019-2020. Es una experiencia espectacular: esta es una gran universidad y, además, por tener contacto no solo académico, sino humano, con profesores y estudiantes, en este momento muy especial para América Latina; es estimulante. Tu pregunta es muy pertinente. No hay

ninguna duda de que este es un momento difícil. Un momento de transición. ¿Es una crisis de la democracia o es una crisis en la democracia? Yo me arriesgaría a decir que no es una crisis de la democracia, yo la veo más como una crisis en la democracia. ¿Por qué? Porque muchos de los fenómenos que han pasado, especialmente en los últimos seis meses, en las crisis que hemos visto en Ecuador, Perú, Chile, Colombia y en mi país, Bolivia, son, en realidad, expresiones, de una u otra manera, de sociedades que demandan mayor participación, equidad social y transparencia; y que no están satisfechas con muchos de los estilos que la clase política tradicional estaba acostumbrada a practicar. También tiene mucho que ver con un cambio de época. La tecnología, que nos ha traído tantas novedades en comunicación e interacción social, hace que los interlocutores tradicionales como los parlamentos, partidos políticos y organizaciones gremiales no sean tan importantes como lo eran antes. Hoy en día, la comunicación a través de los teléfonos móviles —instrumento que nos tiene a todos tan obsesionados— hace que se pueda convocar y movilizar a la sociedad sin necesidad de intermediarios. Muchos de los fenómenos que estamos viendo en las últimas semanas no han sido generados por los mecanismos tradicionales. Veamos lo sucedido en Ecuador, lo que está pasando en Chile o lo acontecido en mi país —Bolivia—. Una pregunta clave: ¿quién ha sido el que ha originado las movilizaciones sociales? La respuesta es clara: la sociedad civil en la calle, integrada por estudiantes, trabajadores, amas de casa y la sociedad civil en su conjunto. ¿Protestando contra qué cosas? Contra la falta de consolidación de la institucionalidad democrática. Lo negativo es que ha habido violencia. Lo positivo es que se ha dado una clara señal de que estamos en un momento de inflexión. Lo veo en ese sentido. El hecho de que varios países continúan convulsionados indica que es un momento de reflexión, en el cual debemos replantear nuestros enfoques y prioridades y determinar dónde hemos fallado. Lo que está claro es que la sociedad no acepta ni tolera la desigualdad, ya no acepta la corrupción ni la impunidad; quiere soluciones y pronto. También es evidente que la sociedad demanda mayor igualdad y equidad. El gran desafío es cómo lograrlo en un momento en el que, lamentablemente, los vientos de cola que tenía el barco de vela en que navegaba América Latina, a

principios y mediados de este siglo, han cambiado de rumbo y ahora tiene que navegar con vientos de proa. ¿Entonces cómo compatibilizamos estas ansiedades con la realidad de que la economía de nuestros países, de esta América Latina, no tendrá, por unos años, el ritmo de crecimiento y de avance que tenía antes?

PD: Aprovecho para preguntarte justamente sobre esto. Tienes una experiencia extraordinaria en temas económicos. Durante casi tres décadas, tuviste una experiencia enorme en el Banco Interamericano de Desarrollo y en muchas organizaciones internacionales. Casi treinta años como presidente de CAF, el Banco de Desarrollo de América Latina. Quería que comentaras sobre la situación económica: ¿es posible retomar el desarrollo en América Latina? Y lo pregunto basándome en el proyecto, en el tema de investigación que has elegido para la Cátedra, el tema del desarrollo, pero desde una perspectiva integral, holística, como te gusta decir. Me gustaría que nos explicaras cuál es tu perspectiva. Como sabemos, cada catedrático, cuando asume la Cátedra José Bonifácio, selecciona un tema, que será el tema de la investigación.

EG: Desde mi juventud, estoy profundamente comprometido con los temas vinculados con el desarrollo de América Latina. Primero, con la necesidad de que los países tengan una visión de largo plazo. Segundo, con la importancia de no ver los aspectos económicos, sociales y ambientales de forma aislada sin interrelacionarlos integralmente. Al respecto, en mi experiencia internacional de varias décadas, he podido observar que tanto los ministros del área macroeconómica y financiera como los presidentes de los bancos centrales —que están preocupados, de la situación fiscal y monetaria, de que la inflación sea baja y de que la deuda externa sea sostenible— no vinculan necesariamente estos aspectos con otros elementos fundamentales en una estrategia de desarrollo. ¿De qué manera las políticas y acciones en el ámbito macroeconómico tienen impacto en el crecimiento económico? ¿De qué tipo de crecimiento se está hablando? ¿Es un crecimiento de calidad? ¿Es un crecimiento estable, eficiente, incluyente, equitativo y sostenible? Tampoco se vinculan e interrelacionan sistemáti-



camente los aspectos económicos y sociales con un tema central y crítico en el mundo actual, como es la sostenibilidad ambiental. Todos estos temas fundamentales son generalmente tratados en forma aislada y no con un enfoque holístico integral, como corresponde. En mi capacidad de presidente de CAF, y ejecutivo del BID, he tenido la oportunidad de participar regularmente en reuniones de ministros y autoridades macroeconómicas de la región. En dichas reuniones, había euforia y triunfalismo en los años de bonanza; todos estaban felices, pero no se hablaba mayormente de otros temas, más allá de la macroeconomía. Lo mismo sucedía en las reuniones de autoridades del campo social o ambiental, que también se concentraban en discutir los temas sectoriales de su competencia, en forma aislada. A la luz de todo lo anterior, estoy convencido de que se necesita tener una visión y un enfoque integral para promover el desarrollo. No basta reunirse entre todos los que piensan igual y tienen profesiones e interés similares. Más bien, hay que estimular y organizar encuentros que incluyan una mezcla interdisciplinaria entre macroeconomistas, desarrollistas, actores del área social y ambiental así como representantes de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil. Todo ello con el propósito de lograr consensos básicos para concebir un proyecto de desarrollo con visión integral de largo plazo. Lamentablemente, por lo general, esto no sucede en América Latina. La verdad es que seguimos muy enfrascados en un modelo de ventajas comparativas tradicionales. Dios bendito que nos ha dado abundantes recursos naturales y materias primas. Sin embargo, hemos sido complacientes, ya que nos hemos dedicado principalmente a su explotación y exportación sin mayor diversificación y generación de valor agregado. En ese contexto, la historia se repite: cuando los vientos son favorables, los precios internacionales son altos, y el mundo crece, nos sentimos felices y nos volvemos complacientes. En efecto, no aprovechamos el momento para hacer los cambios que permitan un salto a un modelo más estable de ventajas competitivas, a través de tecnología, innovación e institucionalidad adecuada y acorde con los nuevos tiempos.

Para ser exitosos en el futuro, es fundamental un cambio de actitud para no quedar anclados en el pasado y mirar más bien el futuro, teniendo en cuenta las realidades implícitas en la cuarta revolución industrial; ¿cuales

son las implicaciones que tiene la digitalización? ¿Qué sistemas educativos y de formación de recursos humanos van a requerirse en el futuro? ¿Qué políticas públicas deben adoptarse para dar oportunidades y medios para que la mayoría de los ciudadanos tenga posibilidades ciertas de progreso y puedan dar a sus hijos una mejor calidad de vida?

PD: ¿Y cuál es tu perspectiva? ¿Esto es posible? ¿Es viable?

EG: Yo diría que es lo deseable. Pero, quiero ser franco y honesto, no lo veo fácil. Los gobiernos y principales actores de la sociedad no están pensando de esta manera. Están actuando con un enfoque parcial de corto plazo, muy vinculado a los ciclos electorales, y tratando de responder la pregunta de cómo se pueden lograr resultados rápidos en cuatro o cinco años. La realidad es que los cambios estructurales relevantes requieren más de diez años para verificar sus resultados. La actitud anterior muestra la debilidad de la institucionalidad democrática de la región al no tener mecanismos idóneos para lograr consensos sobre temas centrales que requieren una visión de desarrollo de largo plazo. Evidentemente, no todos piensan de igual manera. ¡Lo sé! Usaré términos que no me gustan, pero quizás faciliten la comprensión del problema: una cosa es un gobierno de centroderecha o derecha y otra es un gobierno de centroizquierda o izquierda; obviamente tienen diferencias ideológicas y conceptuales, pero hay ciertos aspectos y conceptos comunes, de interés nacional, que trascienden lo sectario y sobre los cuales deben lograrse consensos y acuerdos. Como manifesté al iniciar esta entrevista, en este momento, lo que se observa, y sobre lo cual hay que reflexionar y buscar soluciones, no es sobre la crisis de la democracia, sino sobre la crisis en la democracia y su institucionalidad.

PD: ¿Y cómo ve a Brasil en este contexto? Porque Brasil es la más grande economía, el país de mayor territorio, de mayor población; pero muchas veces, en mis viajes por América Latina, yo siento que hay muchas expectativas en relación con Brasil, pero que, en general, hay un poco de frustración, porque Brasil no ocupa una posición de liderazgo.

EG: Pedro, tú lo has expresado muy claramente. ¿Brasil es un país? No, Brasil es un continente. Brasil tiene una importancia y trascendencia que van más allá de su dimensión territorial, población, mezcla de culturas y fortaleza económica; las características de este país hacen que tenga una responsabilidad muy grande. En efecto, gran parte de las soluciones de carácter regional requieren que Brasil sea un actor dinámico en la articulación de procesos efectivos para avanzar en la integración regional. Hubo momentos muy buenos en la historia, en los que Brasil asumió sus responsabilidades. No se puede hablar de todos los gobiernos, pero yo he trabajado muy de cerca con los gobiernos de los presidentes Cardoso y Lula. El presidente Cardoso tuvo un rol importantísimo en promover la integración regional, tanto de América del Sur como de América Latina en un sentido más amplio. A su vez, el presidente Lula trabajó con la visión de fortalecer el rol de América Latina a nivel global. Ambos presidentes fueron grandes impulsores de CAF, el Banco de Desarrollo de América Latina, durante mi presidencia de la Institución por veinticinco años. Espero con ilusión que Brasil vuelva a tener ese liderazgo y compromiso con la región. Uno de mis grandes sueños es que la integración regional se consolide y se haga realidad. La integración regional no debe verse como una cuestión ideal, sino como una manera efectiva de poder insertar a la región en el mundo, teniendo presentes las realidades del siglo XXI. Hay que estar conscientes que las cadenas productivas y de comercio, así como la relevancia geopolítica de América Latina a escala global, se hacen muy difíciles sin una integración regional pragmática y efectiva. Hoy en día, veo con mucha preocupación las crecientes discrepancias entre los países de la región. Como ilustración, la cercanía que se estaba logrando, después de mucho tiempo, entre México y Brasil, hoy, la veo muy difícil. Otro tema que me preocupa, ya en el ámbito suramericano, es el reciente distanciamiento entre Brasil y Argentina, que tiene serias implicaciones sobre el futuro del Mercosur. Al mismo tiempo, el resto de los esquemas de integración muestra fragmentación y debilidad institucional y operativa. Por ejemplo, se creó la Alianza del Pacífico cuando todos los gobiernos de los países fundadores tenían la misma orientación ideológica. Hoy la situación ha cambiado.

PD: Para concluir, quería que hablaras de tu presencia en Brasil, en la Cátedra. Después de tantos años como un *globetrotter* de la economía internacional, ahora te dedicas a la tarea académica, que es muy metódica. Estás organizando un libro, como hacen todos los catedráticos, para la colección, con aportaciones de los investigadores, de los colaboradores invitados, sobre el tema del desarrollo. ¿Qué te parece esta experiencia en la universidad?

EG: Pedro, para mí, este es un momento muy importante. Desde mi juventud, me ha encantado la vida universitaria, la cátedra. En mi país, era catedrático en dos universidades, la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Católica; siempre he estado muy involucrado. Obviamente, con mis funciones como presidente de CAF, no podía tener una obligación de este tipo, pero sí he estado muy vinculado con el mundo académico. Como presidente de CAF, me dediqué a establecer vínculos muy importantes con universidades a nivel global, con London School of Economics, con SciencesPo, con la Universidad de Salamanca, con universidades en todo el mundo. Desde luego, la oportunidad de estar en esta gran universidad, que, a propósito, es la número uno de América Latina, y poder tener la oportunidad de interactuar y reflexionar con gente inteligente, gente joven, sobre los problemas del mundo y de la región, es un privilegio. Han cambiado los tiempos. Creo que, en esta nueva época, los viejos están bien para ser asesores; es tiempo de dar oportunidad a los jóvenes. Entonces, para mí, esta vivencia ha sido muy importante, tanto por haber compartido con profesores, estudiantes e investigadores, así como por haber contado con el apoyo de distinguidas personalidades a nivel internacional, que están contribuyendo con sus artículos al libro que publicará la USP como parte de la Cátedra 2019-2020.

PD: Ayer me contaste que estuviste en el Museo de Arte de São Paulo y que estás aprovechando la ciudad. Además, me dijiste que una parte de tu familia está aquí en São Paulo también.

EG: La verdad es que tengo mucho cariño a Brasil, porque, en toda mi carrera, he tenido mucha vinculación con el país. Desde que estaba en el Banco Interamericano de Desarrollo, como ministro de Planeamiento y Coordinación de Bolivia, y, muy especialmente, como presidente de CAF, mi contacto ha sido permanente, particularmente, desde el ingreso de Brasil como país miembro de la institución, durante el primer gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso. Estar ahora en São Paulo, gracias a la Cátedra, cuando una de mis hijas y su familia residen desde hace un año en esta ciudad, es también motivo de gran felicidad y que me hace sentir paulista. La verdad es que yo no conocía bien São Paulo, no obstante mis continuas visitas, porque venía por periodos muy cortos vinculados con gestiones de negocios o conferencias. Ahora he podido ver lo que es São Paulo; realmente, es una ciudad de primer mundo. Un hecho que me impresiona mucho es que, no obstante que tiene avenidas con grandes edificios, urbanísticamente, después de cierto número de cuadras, no se puede construir edificios altos. Se tiene esta tradición que permite mantener los barrios residenciales con los bellos árboles y vegetación, que adornan su entorno. Pocas grandes metrópolis tienen esta característica. Que hay mucho tráfico, sí lo hay, pero que es muy ordenado es una positiva realidad.

PD: Es un placer tenerlo aquí en la Universidad de São Paulo. Este proyecto es resultado de la colaboración con la Universidad de Salamanca, que mantiene un Centro de Estudios Brasileños muy importante, dirigido por el exrector de la universidad, don Ignacio Berdugo. Además, el centro publica una revista, la *Revista de Estudios Brasileños*, que es uno de los vehículos más importantes para la diseminación del conocimiento sobre Brasil. Y, por eso, este proyecto tiene esta perspectiva de generar conocimiento, pero también de diseminarlo a través de estas colaboraciones con otras universidades, y la Universidad de Salamanca tiene un papel especial.

EG: Si hay algo que yo quería reiterar es que esta gran universidad debería ampliar más su contacto internacional. Debería verse la manera de traer más estudiantes extranjeros y ampliar los programas de intercambio. Con ese propósito, debemos aprovechar el libro que se va a publicar, para

presentarlo en otros países como parte de seminarios en universidades y centros académicos de la región. Al respecto, contemplamos hacerlo en Bolivia, en colaboración con la Universidad Privada Boliviana (UPB) —de la cual soy miembro de su directorio— y la Academia Boliviana de Ciencias Económicas (ABCE), de la que soy miembro de número. ¡Muchas gracias, Pedro, por esta grata entrevista!

PD: Nosotros sí que agradecemos las sugerencias y el apoyo en el esfuerzo por la internacionalización de la Universidad de São Paulo. Muchísimas gracias, don Enrique.

# Cátedra José Bonifácio

1. A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional  
*Ricardo Lagos (coord.)*  
*Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)*
2. Os Desafios da América Latina no Século XXI  
*Enrique Iglesias (coord.)*  
*Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)*
3. As Matrizes do Fabulário Ibero-americano  
*Nélida Piñon (coord.)*  
*Gerson Damiani e Maria Inês Marreco (orgs.)*
4. Governança e Democracia Representativa  
*Felipe González (coord.)*  
*Gerson Damiani e José Fernández-Albertos (orgs.)*
5. O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas  
*Beatriz Paredes (coord.)*  
*Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti (orgs.)*
6. Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina  
*Laura Chinchilla (coord.)*  
*Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo (orgs.)*
7. Desenvolvimento e Cooperação na América Latina:  
A Urgência de uma Estratégia Renovada  
*Enrique García (coord.)*  
*Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel (orgs.)*

|                               |                                                                                                  |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Título</i>                 | <i>Desenvolvimento e Cooperação na América Latina:<br/>A Urgência de uma Estratégia Renovada</i> |
| <i>Coordenador</i>            | Enrique García                                                                                   |
| <i>Organizadores</i>          | Wagner Pinheiro Pereira<br>Beatriz Muriel                                                        |
| <i>Produção Editorial</i>     | Bárbara Borges<br>Cristiane Silvestrin                                                           |
| <i>Arte-final</i>             | Negrito Produção Editorial                                                                       |
| <i>Projeto Gráfico</i>        | Negrito Produção Editorial                                                                       |
| <i>Capa</i>                   | Carla Fernanda Fontana                                                                           |
| <i>Foto da Orelha</i>         | Mauricio A. Ureña                                                                                |
| <i>Editoração Eletrônica</i>  | Negrito Produção Editorial                                                                       |
| <i>Preparação de Texto</i>    | Cátia de Almeida<br>Maurício Katayama                                                            |
| <i>Revisão de Provas</i>      | Maria Marta Garcia<br>Maurício Katayama                                                          |
| <i>Divulgação</i>             | Bruno Tenan<br>Regina Brandão<br>Matheus Carvalho<br>Gabriela Caputo                             |
| <i>Formato</i>                | 15 × 22 cm                                                                                       |
| <i>Tipologia</i>              | Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk BQ                                                               |
| <i>Papel Certificado rsc®</i> | Pólen Soft 80 g/m <sup>2</sup> (miolo)<br>Cartão Supremo 300 g/m <sup>2</sup> (capa)             |
| <i>Número de Páginas</i>      | 864                                                                                              |



A Cátedra José Bonifácio foi concedida pela Universidade de São Paulo (usp) com a finalidade de recolher, produzir e disseminar conhecimento sobre a Ibero-América em diferentes áreas. Instalada no Instituto de Relações Internacionais (IRI) e gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar, ela se propõe, de uma perspectiva acadêmica, reunir pesquisadores em torno de lideranças do ambiente político, econômico, social e cultural conformado nesse espaço de integração.

Anteriormente ao economista boliviano Enrique García, catedrático em 2019, ocuparam a mesma posição outras personalidades de acentuada relevância internacional: o chileno Ricardo Lagos (2013), o uruguaio Enrique Iglesias (2014), a brasileira Nélida Piñon (2015), o espanhol Felipe González (2016), a mexicana Beatriz Paredes (2017) e a costarriquenha Laura Chinchilla (2018).

Com sua denominação, a cátedra homenageia o Patriarca da Independência do Brasil, cientista e acadêmico de vocação, homem público virtuoso, de destacada atuação na península Ibérica e no continente americano. A personalidade de José Bonifácio de Andrada e Silva é ilustrativa, na sua abrangência, do propósito da cátedra: a agregação da experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário.

Enrique García, o mais recente titular da Cátedra José Bonifácio, aprofundou-se na construção de uma estratégia integral para o desenvolvimento econômico latino-americano. Com sua visão de economista, consagrado líder e conhecedor das finanças globais, propiciou aos pesquisadores da cátedra – assim como a todos aqueles com quem conviveu – a oportunidade de expandir os fundamentos de suas pesquisas e aprofundar os conhecimentos dos desafios econômicos enfrentados pela América Latina nos dias de hoje. [...]

Além de suas atividades de coordenação da pesquisa adjacente, durante o ano de 2019, García integrou com entusiasmo, competência e seu característico bom humor diversas atividades extracurriculares da usp. Dessarte, tornou-se um verdadeiro membro da comunidade da universidade, engrandecendo os valores acadêmicos de ensino e extensão.

Do prefácio de Vahan Agopayan, reitor da Universidade de São Paulo (usp)



Enrique García